

UNIVERSITÉ D'AVIGNON ET DES PAYS DU VAUCLUSE
ÉCOLE DOCTORALE CULTURE ET PATRIMOINE
FACULTÉ DE DROIT, ÉCONOMIE, GESTION

LE PARTENARIAT EN DROIT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT

Thèse pour le doctorat en droit public présentée et soutenue publiquement par
Zehor ZEGHDOUDI-DURAND

Jury :

Delphine COSTA

Professeure à l'Université d'Avignon et des pays de Vaucluse
Directrice de recherche

Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ

Professeur à l'Université Lyon 3 - Jean Moulin
Rapporteur

Habib GHERARI

Professeur à Aix-Marseille Université
Rapporteur

Samuel-Jacques PRISO-ESSAWE

Maître de conférences à l'Université d'Avignon et des pays de Vaucluse

Avignon, le 26 novembre 2013

*La faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans cette thèse.
Ces opinions doivent être considérées comme
propres à leur auteur.*

- Remerciements -

Qu'il me soit permis de remercier Madame la Professeure Delphine COSTA, pour ses conseils précieux, son dévouement, l'intérêt qu'elle a porté à cette recherche et le soutien qu'elle m'a toujours témoigné. Mes remerciements s'adressent également à Monsieur Jean-Jacques HYEST, Sénateur, Madame Martine LE FRIANT, Professeure et Pierre FRESSOZ, Maître de conférences, pour la confiance qu'ils ont placée en moi. Merci enfin à tous ceux, parents et amis, qui m'ont accompagné et aidé au cours de ces années de thèse.

- Sommaire -

(une table des matières détaillée figure à la fin de l'ouvrage)

- Introduction -

Première partie

Le contexte du partenariat international pour le Développement

Titre Ier. – Un droit international du développement effectif

Chapitre 1er. – Des principes directeurs visant à dépasser les clivages juridiques

Chapitre 2. – Des principes directeurs visant à dépasser le modèle de l'assistance

Titre II. – Un droit international du développement autonome

Chapitre 1er. – De l'exercice de fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du Partenariat

Chapitre 2. – De l'exercice de fonctions intermédiaires attachées à la gestion efficace de l'aide

Deuxième partie

La notion de Partenariat en droit international du développement

Titre Ier. – La révision des fondements juridiques constitutifs des rapports d'assistance entre États

Chapitre 1er. – Du statut de partenaire en droit international

Chapitre 2. – Une doctrine de l'égalité en construction

Titre II. – La définition des fondements juridiques constitutifs d'un Partenariat en droit international du développement

Chapitre 1er. – L'unité organique

Chapitre 2. – L'unité instrumentale

- Conclusion générale -

- Principales abréviations -

ADETEF	Coopération technique internationale dans les domaines économique et financier (GIP)
AFD	Agence Française de Développement
AFDC	Association française de droit constitutionnel
AN	Assemblée Nationale
<i>Annuaire fr. dr. int.</i>	Annuaire français de droit international
Art.	Article
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CAE	Conseil d'analyse économique
Ch.	Chapitre
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CMP	Commission mixte de partenariat
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CONF.	Conférence
COPP	Conseil de coopération et de pilotage de partenariat
CR	Compte rendu
DCP	Document-cadre de partenariat
DGCID	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DGM	Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats
DGPTE	Direction Générale du Trésor et des Politiques Economiques
Dir.	Sous la direction de
ECOSOC	Conseil Economique et Social des Nations Unies (ECOSOC)
éd.	Edition
EDCE	Études et documents du Conseil d'État
ESTHER	Ensemble pour une Solidarité Thérapeutique Hospitalière En Réseau (GIP)
fasc.	Fascicule
FIUC	Fédération international des Universités catholiques
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GEMDEV	Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du Développement
GIP	Groupement d'intérêt public

GIE	Groupement d'intérêt économique
GT-EV	Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide publique au développement (hébergé par le CAD)
GT-EFF	Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide publique au Développement (hébergé par le CAD)
Ibid.	Ibidem
<i>J. -Cl</i>	Juris-classeur
<i>J. -Cl DI</i>	Juris-classeur droit international
Loc. cit.	Loco citato
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAE	Ministère des Affaires Etrangères (MAE)
Min.	Ministre
n°	Numéro
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONU	Organisation des Nations Unies
op. cit.	Opere citato
p.	Page
Pdt.	Président
PLF	Projet de Loi de Finances
PMD	Partenariat Mondial pour le Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
pp.	Pages
PROPARCO	Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique (Groupe AFD)
PUF	Presses Universitaires de France
Rapp.	Rapporteur
<i>Rép. Internat.</i>	Répertoire international Dalloz
RES.	Résolution
Rev.	Revue
s. d.	sans date
s. l.	sans lieu
Sect.	Section
t.	Tome
T.	Titre
Vol.	Volume
V.	Voir
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

À André, à nos fils

« Il ne suffit pas en effet de contester l'existence du droit international du développement pour que celui-ci cesse d'exister. »

PELLET A., *Le droit international du développement*,
Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F.,
Paris, 1987, p. 34.

- INTRODUCTION -

La démonstration d'un partenariat en droit international du développement impose l'identification « d'un corps de règles dont l'objectif déclaré est de lutter contre les inégalités de développement, quel que soit le scepticisme que l'on peut nourrir à l'égard de leur efficacité »¹. Cette démarche, par nature, impose alors précaution et fermeté, enthousiasme et discernement.

Partant, il faut d'abord s'attacher à fixer les contours du droit international du développement censé héberger la notion de partenariat. Il sera ensuite possible de cerner l'objet d'étude « partenariat » et, pour ce faire, de retenir une méthodologie permettant de contourner les difficultés attachées à sa démonstration.

D'emblée, l'étude du droit international du développement place le juriste dans un environnement non pas tant doctrinal qu'idéologique. De fait, ce dernier se retrouve à errer dans l'abstrait, condamné à protéger chacune de ses argumentations envisagée, posée et défendue de la spéculation didactique. En un mot, le juriste lancé dans une telle démonstration est, *de facto*, suspect. Cette paranoïa n'est pas excessive, loin s'en faut. En tant que tel, le droit international du développement, au moins, sert des concepts idéologiques, au plus, forme un ensemble composé d'un nombre élevé de règles « dont l'objectif déclaré »² dépend des droits internationaux dans lesquels elles s'intègrent. En cela, le droit international du développement est au droit international général ce qu'est le droit fiscal au droit interne. Cette comparaison n'est pas anodine dès lors que, pris dans ce tourbillon des « doctrines » du droit international, s'impose alors au juriste une série de discussions idéologiques dont il n'a que faire. Ainsi, non sans une certaine fermeté, il doit se démettre des arguments mondialistes visant à l'établissement d'un système international de répartition des richesses. Il doit se détourner sans condition des doctrines transcendantes, soit qu'elles s'attachent à l'État « situé »³, soit qu'elles servent à la célébration des droits de l'homme.

¹ PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 34.

² PELLET A., *loc. cit.*

³ PELLET A., *Ibid.*, p. 62 et s.

À ces discussions stériles, sans objet en droit, le technicien prétendant à la démonstration d'un partenariat en droit international du développement doit leur substituer une neutralité absolue. C'est à cette condition qu'il peut fixer la discussion sur les terrains à la fois sinueux et fertiles « de la guerre et de la paix économique »¹.

Aussi faut-il aborder le droit international du développement pour ce qu'il est : « un droit en devenir au service d'une [doctrine] non encore stabilisée »². Partant, l'on peut alors faire preuve de discernement et tenter d'extraire ce « droit en devenir » de l'étau idéologique dans lequel il est depuis – trop longtemps – enfermé.

L'idéologie économique conçoit l'ensemble des règles du droit international du développement comme une sous-branche du droit international économique. De ce point de vue, le droit international du développement ne serait que la somme, sans consistance, de règles hétérogènes faisant dérogation à celles du droit international économique. Partant, faudrait-il alors se focaliser sur l'observation de « l'ensemble des règles de droit international, ayant pour objet, par l'octroi d'un traitement différencié et plus favorable aux pays en développement, de conduire ces pays à parfaire leur indépendance économique, à promouvoir leur développement économique, social et culturel [...] »³ ? A supposer que cet « ensemble de règles de droit international » soit l'objet juridique qu'il conviendrait effectivement d'examiner, une première discussion s'impose quant à la formulation de cette définition. Il est nécessaire, en effet, d'en discuter la forme plus que le fond. Ainsi, le droit international du développement se compose d'un ensemble de règles de droit international ayant pour objet « l'octroi d'un traitement [économique] différencié et plus favorable » par une catégorie de pays dits « riches » à une autre dits « pauvres » et ayant pour finalité de soutenir le développement (économique, commercial, culturel) des pays intégrés à cette seconde catégorie. Empreinte d'un certain réalisme, cette définition du droit international du développement, première ou revisitée, impose deux observations.

La première est d'ordre pratique dès lors qu'elle invite à l'observation distanciée des règles exorbitantes de celles applicables à l'ensemble des rapports économiques bilatéraux et/ou multilatéraux établis entre pays riches et pays pauvres. Ceci étant, se dresse alors une difficulté de taille, inhérente au foisonnement de telles règles dérogatoires au droit international

¹ PELLET A., *Ibid.*, p. 43.

² PELLET A., *Ibid.*, p. 34.

³ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 383.

économique. Dans ce sens, la recherche d'une certaine unité – voire d'une unité certaine – des règles composant le droit international du développement serait sans limite et, à dire vrai, sans autre intérêt que d'établir un référencement aussi incertain dans sa véracité qu'hypothétique dans son utilité. Dans ce sens, Alain PELLET, nous éclaire sur cet état de fait considérant que « Par la reconnaissance de *statuts*¹ suffisamment diversifiés, qui regroupent sans confondre, la “catégorisation” des différents États en développement permet de moduler les règles du droit international du développement en fonction de leurs besoins réels. Cette technique présente cependant l'inconvénient d'être rigide [...] Moins rigide, [celle] de la “gradation” des avantages [qui] consiste non pas à établir des listes d'États mais à définir des critères, évolutifs par essence »².

La seconde observation est d'ordre juridique et, d'ailleurs, serait de nature à confirmer la première, dès lors que le droit international économique lui-même n'est pas circonscrit ; lorsque l'on suppose qu'il l'est « quant [à son] contenu et [le] périmètre de la notion, des divergences apparaissent entre les auteurs »³. En l'occurrence, la position de WEIL est tranchée s'agissant de ce droit international économique composite. Il n'est pas « un concept, mais [un] terme-résumé : on ne définit pas le droit international économique, on le décrit. Aussi le problème de son contenu et de sa délimitation par rapport à d'autres branches du droit n'a-t-il ni signification ni portée : le droit international économique peut être délimité de mille manières différentes et toutes sont aussi valables les unes que les autres »⁴. Partant, l'on mesure la profondeur de l'abysse que l'on serait contraint d'explorer pour espérer extraire du droit international économique l'ensemble des règles censées y déroger. Cela étant dit, il est un scepticisme qu'il est possible de lever à partir de cette définition revisitée du droit international du développement.

Au sens étroit, comme au sens large du reste, le droit international du développement a donc pour finalité le développement d'un certain nombre de pays dûment catégorisés sur la base de considérations économiques et se compose de « l'ensemble des règles [dérogatoires ou non]

¹ Nous soulignons.

² PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 68.

³ SALMON J. (Dir.), *Ibid.*, p. 384 : « selon une conception extensive (PELLET et DAILLIER), le droit international économique engloberait l'ensemble des relations économiques ayant un élément d'extranéité selon (*sic*) une conception restrictive (CARREAU et JUILLIARD), il serait constitué des règles régissant les relations macro-économiques internationales, par opposition aux relations microéconomiques ».

⁴ WEIL P., « *Le droit international économique* » ; *Aspect du droit international économique. Elaboration, contrôle, sanction*, (Colloque S.F.D.I. d'Orléans, Paris, Pédone, 1972, p. 30) in SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 384.

régissant l'action, internationale *pour*¹ le développement, sans connotation idéologique »². Jean SALMON appuie sa définition du droit international du développement au sens large sur l'instruction de VIRALLY qui exhorte les chercheurs, au milieu des années 60, « à mettre un peu d'ordre dans la création de la pratique, de prendre un peu de hauteur pour en faire la synthèse et la critique [...] »³.

Au demeurant, l'emploi de l'expression « un peu de hauteur » par le commandeur d'un droit international du développement délivré de toute « connotation idéologique » peut prêter à sourire, dans un premier temps tout du moins. Très vite, si l'on a la prétention de s'inscrire dans ses pas et de répondre à son injonction, on se sent aspiré par l'altitude et pris au piège du « trop-plein d'air » tout aussi angoissant qu'une plongée dans les abîmes du droit international économique. L'on sait par ailleurs les conséquences d'un tel vertige : l'emprise idéologique dont il faut trouver pourtant les moyens de s'extraire.

Un premier réflexe, de résilience assurément, serait alors de recéler ces appréhensions en se raccrochant à la matière politique. Or, force est de constater que cette voie n'offre pas les appuis escomptés.

En deçà de l'idée même d'un droit international propre à saisir et régler la problématique du développement, les politiques menées dans le but de son accomplissement (y compris par l'adoption de règles dérogeant au droit international économique) sont aussi nombreuses et variées qu'il existe de rapports bilatéraux et multilatéraux entre États. En plus de former un nombre incalculable de natures de rapports interétatiques à partir desquelles il faudrait extraire, voire arracher, des règles de droit international dont le seul objet serait de soutenir le développement des pays économiquement pauvres, encore faudrait-il savoir ce qu'il conviendrait d'en faire, sur quelles bases et dans quel but. Ainsi et au-delà du nombre, on ne compte plus les variétés de stratégies politiques nationales, régionales et mondiales visant à soutenir ou réaliser le développement. Exceptionnellement législatives⁴, traditionnellement gouvernementales, les prises de position institutionnelles se multiplient, les travaux intra gouvernementaux et ceux des chambres parlementaires s'entrechoquent.

¹ Nous soulignons.

² SALMON J. (Dir.), *op. cit.*, p. 384.

³ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 7 in SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 384.

⁴ On attend toujours en France une grande loi sur le développement.

Les premiers sont conduits par un nombre exponentiel d'institutions dont la vocation est de *piloter*¹ la politique de l'aide au développement définie par le gouvernement du moment². Les seconds sont parcellaires et, pour cause, traitent trop souvent de cette politique globale, aux mains des gouvernants, dans un seul de ses aspects à la fois. Au demeurant, à décharge des parlementaires, le défi consiste à encercler un nombre incalculable de règles internationales qui, en tant que telles, imposent la recherche d'un équilibre parfait et *constant*³ entre une politique interne qui, par nature, se veut « stratège » et une politique extérieure marquée du sceau de la compassion et de l'altruisme. Au demeurant, ce défi ne se pose pas qu'aux seuls pays développés, les pays en voie de développement ne sont pas moins attendus sur ce terrain politique. A ceci près que, de façon très dynamique du reste, ces derniers s'attèlent en effet à la recherche de cet équilibre et, pour ceux qui ne subissent pas les affres des révolutions et autres guerres de maquis, leur volonté même de développement ne fait plus aucun doute⁴.

Les politiques juridiques menées par les pays en voie de développement visant à canaliser l'aide extérieure qu'ils reçoivent sont tangibles et présentent l'immense avantage de ne pas se diluer dans un agglomérat de travaux rédigés par des institutions trop nombreuses visant à servir telle ou telle stratégie gouvernementale étrangère à la problématique du développement. A cet égard, l'exemple des politiques de voisinage⁵ menant à l'établissement d'un « statut avancé »⁶ est révélateur de cette détermination et de ce dynamisme dont font preuve les pays en voie de « parfaire leur indépendance économique »⁷. En même temps que l'instabilité géopolitique n'a jamais été aussi grande, les techniques s'affinent, des principes émergent, donnant lieu à des modes de rapprochement politico-juridiques inédits en ce qu'ils invitent les États à une régulation internationale plus appuyée de leurs rapports d'assistance. Il n'est pas tant question ici de porter une critique (trop souvent faite) à l'adresse du politique condamné à protéger sa souveraineté économique et à renforcer son influence sur la scène internationale.

¹ Nous soulignons.

² Ministère des affaires étrangères et de la coopération, Les Assises du Développement et de la solidarité internationale, novembre 2012 – mars 2013 (Min., P. CANFIN).

³ Nous soulignons.

⁴ Si tant est que l'on pouvait en douter. Toutefois, dans la sphère politique, cette rhétorique fait régulière surface (*cf.* le discours de Dakar).

⁵ Au sens large, soit qu'elles sont formalisées dans des rapports multilatéraux d'intégration régionale soit qu'elles sont le fruit des rapports politico-historiques entre deux États.

⁶ V. notamment le Règlement (CE), n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, 24 octobre 2006.

⁷ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, *op. cit.*, p. 384.

Les politiques d'aide au développement sont l'œuvre d'une diplomatie remarquable mais qui a les défauts de ses qualités. Elle est toujours exaltante dans les perspectives de développement et les grands principes qu'elle promeut et trop exaltée dans les résultats, pour le moins relatifs, qu'elle obtient lorsqu'elle prétend à l'édification « d'un ordre mondial plus équitable »¹.

Voilà donc l'*alpha* et l'*oméga* doctrinal dans lequel l'on se retrouve errer lorsqu'on songe à poser les contours de l'ensemble des règles internationales ayant pour finalité la résorption des inégalités de développement entre pays riches et pays pauvres. Passant d'un paradigme visant à son rattachement à l'ordre économique établi qui désespère de renaître du choc de la globalisation et d'un autre visant à son rattachement à l'ordre politique, plus instable que jamais et dont l'impuissance à trouver une solution au problème des inégalités de développement est manifeste, il faut raison garder et se forger une place dans ce *no man's land* doctrinal. Pour ce faire, rien n'est plus salutaire que l'adoption d'une posture neutre et distanciée.

D'emblée, ce détachement permet de mieux appréhender la discipline économique, en ce sens qu'elle ne doit pas être vue comme l'adversaire du droit international du développement. Au demeurant, sous certains aspects, le droit international économique est utile, par les mécanismes qu'il met en lumière, à la fixation des contours d'un droit international du développement qui chercherait à s'en affranchir. Ainsi, dans sa « conception intermédiaire, le droit international économique serait constitué de l'ensemble des règles régissant les relations économiques externes des États, que ceux-ci agissent comme régulateurs ou comme opérateurs »². Sans ignorer le conditionnel employé dans cette définition et tout en y trouvant l'occasion d'une prise de liberté, l'on peut inférer de cette approche du droit international économique, sans l'y opposer, une caractéristique intrinsèque du droit international du développement. Ainsi, s'il fallait argumenter une certaine proximité entre ces deux branches de droit, ne pourrait-on pas envisager le postulat selon lequel, à l'instar du droit international économique, le droit international du développement est « constitué des règles régissant [les rapports d'assistance entre un ou plusieurs] États, que ceux-ci agissent comme régulateurs ou comme opérateurs »³ ? Au demeurant, l'affectation des règles du droit international du développement à une régulation par les États de leurs rapports d'assistance neutralise les conceptions extensives et restrictives inhérentes au droit international économique en même

¹ SALMON J. (Dir.), *Ibid.*, p. 383.

² SALMON J. (Dir.), *Ibid.*, p. 384.

³ SALMON J. (Dir.), *loc. cit.*

temps qu'elle l'intègre dans la matière de relations interétatiques dont l'on voudrait croire qu'elles sont régulées. En substance, c'est à cette distance respectable qu'il conviendra de tenir le droit international économique. Il ne s'agit pas de lui nier un quelconque impact sur le développement des pays économiquement pauvres mais au moins, de ne pas lui en laisser la préemption, et encore moins le monopole. Cette bienséance n'est pas feinte dès lors qu'à vouloir tenir à distance une matière délimitée « de mille manières différentes »¹, l'on devra s'astreindre à quelques intrusions conciliantes et en tirer quelques conclusions servant à poser les contours d'un droit international du développement fort de principes qui lui sont propres et « dont ils devraient constituer l'application »². Du reste, il conviendra de procéder de la même façon à l'adresse du politique.

L'emploi du terme « politique » au sens commun ne doit pas être le reflet d'une approche irrévérencieuse de cet exercice en matière de développement. Il est simplement le produit d'une perplexité toujours plus grande au fur et à mesure des recherches conduites à la faveur de la présente étude. En soi, le plus déconcertant aura été de constater l'arythmie politique, chronique, engendrée par la dissension entre intérêts internes et internationaux des pays riches comme des pays pauvres. En ce sens, la position de la communauté internationale des États est sans ambiguïté sur l'urgence qui s'attache à la résorption des inégalités de développement en même temps que, sur le plan interne, l'État bailleur comme récipiendaire, est immanquablement rattrapé par son appétit de souveraineté, qu'elle soit, pour le premier, garante de son influence ou, pour le second, de son indépendance. C'est pourquoi il serait inconvenant alors d'en tenir rigueur au pouvoir politique en même temps que la neutralité qui s'impose ici autorise à faire le constat d'un échec larvé et durable des stratégies internes et internationales déployées par les pouvoirs publics en matière de développement. Peut-être parce que la notion « d'aide » elle-même est porteuse de ces desseins politiques antinomiques d'influence et d'indépendance. « De nos jours, [ce] terme est utilisé généralement dans [un sens restreint] et plus technique que lui a donné le Comité d'aide au développement (C.A.D.) de l'O.C.D.E. : on entend par "aide" toutes prestations offertes par les donateurs à des conditions de faveur par rapport aux conditions du marché. Dans ses recommandations successives

¹ WEIL P., « Le droit international économique » ; Aspect du droit international économique. Elaboration, contrôle, sanction, (Colloque S.F.D.I. d'Orléans, Paris, Pédone, 1972, p. 30) in SALMON J. (Dir.), Dictionnaire de droit international public, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 384.

² VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 7 in SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 384.

relatives à l'aide publique au développement, le C.A.D. a précisé que de telles conditions [de faveur] constituaient le critère même de la notion d'aide. »¹

Partant, la dimension charitable de l'aide est incontestable : il n'y pas de raison de douter de l'humanisme des gouvernants, bailleurs comme bénéficiaires de l'aide, qui en font usage dans le cadre de leurs rapports d'assistance dans un but de développement. Confiant, l'on se prendrait alors à croire que les inégalités de développement sont factuelles et que, dénuées de ressorts idéologiques, l'imposition de « conditions de faveur » suffirait à leur résorption. Au demeurant, il n'est pas besoin d'être juriste pour se rendre compte que cet altruisme prêté à l'activité politique de l'aide ne suffit pas à rééquilibrer les niveaux de développement des États. D'autant qu'en réalité ces faveurs consenties par l'État bailleur ne sont *jamais*² exemptes de contreparties imposées par ce dernier à son bénéficiaire. De fait, il faut voir « l'aide » d'un État versée à un autre, mais également l'aide acceptée par un État d'un autre, avant tout comme un acte éminemment politique servant des stratégies d'influence et d'indépendance qui, par nature, sont étroitement conçues tant dans leur dimension géographique que temporelle. Ce réalisme commande ainsi la plus grande prudence de la part du juriste et, comme pour le droit international économique, impose de fixer une distance bienveillante entre la notion « d'aide » conçue tel un instrument de politique extérieure intégrée à la diplomatie d'un État servant sa stratégie d'influence et/ou d'indépendance et celle conçue tel un instrument juridique de droit international du développement ayant pour *seule*³ finalité la résorption des inégalités de développement entre États. Au demeurant, cette posture, toute naïve soit-elle, est la condition *sine qua non* nécessaire à tout juriste qui s'autoriserait « un peu de hauteur ».

En l'occurrence, cette position revendiquée est prolifique en même temps qu'elle permet de canaliser le sujet. S'il l'on s'engage à cette prise de hauteur, il s'agit alors d'ajuster la bonne hauteur en droit par l'étude de l'instrumentalisation qui est faite de « l'aide » versée comme reçue par les États, à des fins d'égalité entre Eux en matière de développement. A ce stade, trois observations s'imposent.

La première relève du réflexe. En effet, même s'il n'est pas encore transcrit, « la petite voix » du lecteur avisé n'aura pas manqué de lui murmurer le « sacro-saint » principe d'égalité

¹ SALMON J. (Dir.), *op. cit.*, p. 54.

² Nous soulignons.

³ Nous soulignons.

souveraine. Lorsqu'il est simple lecteur, il y verra sans doute tout l'intérêt d'une étude des mécanismes juridiques employés à une telle instrumentalisation aux fins d'une nouvelle conception du principe d'égalité entre États propre à la matière du Développement. En revanche, lorsqu'il en est l'auteur, celui-ci se crispe à l'évocation du principe d'égalité souveraine et, par instinct, se prépare à l'affront. Il affûte ses armes, prévoit quelques protections avant de se rendre compte finalement, aveuglé par sa détermination, qu'il s'apprête non pas à s'attaquer à l'ennemi mais à sa muraille. Faisant preuve alors de sang-froid, il approchera le principe d'égalité par ce qu'il est : tantôt un orage lorsqu'il vient « apaiser » des diplomaties « brûlantes » ; tantôt une petite bise nécessaire au rafraîchissement des rapports « amicaux » entre États souverains. Parfois même, le principe d'égalité souveraine s'emploie à merveille en matière de développement et sert à la réaffirmation réciproque de rapports d'amitiés sincères, voire d'assistance active, dynamique et – effectivement – profitable à tous les États entretenant de tels rapports. S'il osait, le belliciste reprendrait alors immédiatement un peu d'épaisseur et oserait dire, en synthèse – et en direction des pairs internationalistes –, qu'en matière de développement, il n'est pas tant de soumettre le principe d'égalité souveraine entre États à la question, mais celui de leur égalité « tout court »¹.

Toutefois, c'est à ce moment-là que devra cesser ce ton péremptoire et que l'on devra considérer que la bonne hauteur est trouvée, vis-à-vis du principe d'égalité souveraine tout du moins. Il sera alors possible de revenir aux vraies valeurs, et de ce point de vue, il faut donner aux travaux sur ce thème, la place qui est la leur : fondamentale. Si ce n'est qu'il faudra réduire le principe d'égalité souveraine à un murmure et user (voire abuser) des travaux des auteurs non pas pour ce qu'ils ont apporté d'indispensable à la compréhension du principe d'égalité souveraine mais juste pour ce qu'il faut à un droit international du développement effectif. Dans cette logique, l'angle historique sera précieux dès lors que l'entreprise impose de gérer au mieux la proximité de l'art de la diplomatie tout en espérant y faire quelques intrusions profitables à la faveur d'une autonomisation du droit international du développement. En substance, le fait historique permet d'éclairer les raisons de l'asphyxie de ce droit qui tient au cœur dès lors qu'il est question de rapports d'assistance entre États riches et pauvres.

¹ L'idéologie et/ou la doctrine du développement exprime cet impératif à travers le vocable d'égalité « réelle ».

Il est une seconde observation qu'il convient de faire avant de se lancer dans l'étude des mécanismes visant à résorber les inégalités de développement entre États riches, autrement appelés les bailleurs, et États pauvres, les récipiendaires. D'emblée en effet, à la lecture de ce dessein, une rapide évaluation quantitative des textes devant servir à une démonstration exhaustive de ce que seraient ces rapports d'assistance oblige à reconsidérer le périmètre de recherche. Ainsi qu'il l'a été dit, il faudrait alors s'atteler à l'analyse de l'ensemble des politiques internes et externes de l'ensemble des États prétendant entretenir des rapports d'assistance, soit qu'il est l'État qui délivre cette assistance, soit qu'il est celui qui la reçoit. Or, il a été fait le choix de raison, assumé, de mettre les politiques d'aide extérieure de la France en première ligne. En même temps qu'il faut rendre hommage aux concepteurs des politiques publiques françaises d'aide extérieure, à la fois très ardues et raffinées, il fallait trouver des pions à avancer, voire à sacrifier sur l'autel de l'égalité de développement. De ce point de vue, il n'ait pas de complexe à avoir dès lors que la France confie le pilotage de son aide extérieure aux gouvernants qui, en la matière, ont toujours su tenir le parlementaire à une distance pour le moins exagérée. En cela, il importe peu de lever des lièvres politiques sans tanière : il faut s'accommoder de cette France influente, stratège et lui reconnaître ces qualités, comme à ceux des pays qu'elle choisit d'aider. C'est pourquoi, du reste, seront étudiés uniquement les systèmes nationaux du bailleur « France » et de ses récipiendaires en ce que les textes qu'ils adoptent, respectivement, en droit interne et en droit international, renseignent sur les mécanismes mis en œuvre en matière d'assistance. Plus précisément, seuls les rapports bilatéraux d'assistance qu'entretient la France avec deux des États récipiendaires de son aide seront analysés. Au-delà des raisons pratiques évidentes, ce choix ne fait pas obstacle à une généralisation des raisonnements soutenus et des conclusions proposées. En effet, on ne saurait trop rappeler en préambule des présents travaux que l'État français, fort de sa souveraineté, comme l'ensemble de ses homologues, a tout loisir d'adopter les mesures visant à asseoir une politique publique d'aide au développement qui se voudrait efficace. Cela étant dit, de l'observation, au plus près, de ses rapports bilatéraux, il émane un ensemble de règles internes et internationales significatives tant en matière de régulation des rapports d'assistance entre États qu'en matière de développement proprement dit. En conséquence, à ce stade, il convient de procéder à quelques exclusions des matières académiques n'étant pas intégrées à cette étude.

Naturellement, il sera question uniquement du droit public français applicable aux opérations d'aide extérieure et uniquement celui-là. Ainsi, cette étude ne s'aventure pas sur le terrain du droit comparé. Il ne s'agit pas d'examiner le droit public français et, ceci fait, le droit public du

récipiendaire de l'aide française. En plus d'être fastidieuse, cette entreprise pour être utile serait à conduire pour l'ensemble des rapports d'assistance entretenus par la France et ses récipiendaires. Du reste, cette exhaustivité n'aurait aucune utilité sauf à fixer à un instant « t » un certain nombre de conclusions qui pourraient tout aussi bien être démenties en moins de temps qu'il ne le faut pour une reprographie. Par suite, il ne sera pas non plus question d'une étude comparative du droit public français présidant à son aide extérieure à celui de ses homologues bailleurs. C'est pourquoi, en l'occurrence, des règles juridiques que l'on sera conduit à investir, seront exclues celles portant sur l'harmonisation¹ des politiques publiques – mondiales – d'aide au développement. Plus avant, les processus d'intégration par lesquels la France participe à la politique d'aide extérieure de l'Union européenne ne sont pas inclus au présent sujet². De fait, ne seront pas prises en considération non plus les participations de l'État français et de ses récipiendaires aux opérations d'aide extérieure mises en œuvre par une Organisation internationale. Ainsi, seuls les rapports bilatéraux d'assistance qu'entretient la France avec deux États récipiendaires de son aide publique au développement feront l'objet de la présente étude.

Pour autant, il ne s'agit pas d'écarter d'un revers de main les travaux des Organisations internationales, bien au contraire. Seulement, en matière d'aide au développement, dans la recherche de règles visant à la résorption des inégalités entre États, seules seront utiles à la présente étude les directives posées par ces Organisations en la matière et adoptées par ces dernières à l'adresse des États. Ainsi, bien qu'ils s'inscrivent résolument dans le cadre de rapports bilatéraux, les présents travaux ne feront pas l'économie d'une étude approfondie des rapports multilatéraux dédiés au développement. Le seul point qu'il convient de garder à l'esprit c'est que, bien qu'ils soient étudiés, les textes multilatéraux ne portent pas sur la participation d'un État – au demeurant la France – à une assistance conduite avec d'autres bailleurs, mais sur les rapports bilatéraux d'assistance entre États censés se construire sur leur base.

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, art. 32 à 42. La définition du principe d'harmonisation se définit comme le processus par lequel « Les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective ».

² Mémoire de Master 2, « Le marché du développement Humain », soutenu en juin 2007 à l'Université d'Avignon et des Pays du Vaucluse. Il était question dans cette étude de tirer quelques conclusions de la participation de la France aux opérations d'aide extérieure mise en œuvre par l'Union européenne par l'intermédiaire de son Office de coopération « Europaid ».

Au final, les principaux supports servant à la présente étude seront les textes adoptés par les pouvoirs publics français, en droit interne et auxquels ils participent en droit international, dès lors qu'ils mettent en œuvre des mécanismes de régulation des rapports d'assistance qu'entretient la France avec ses bénéficiaires. Logiquement, seront également étudiés les systèmes de droit public interne et de participation aux textes internationaux de deux États bénéficiaires de l'aide française. Cela étant précisé, une troisième et dernière observation s'impose.

Dès lors que l'on s'attèle à l'étude approfondie des rapports d'assistance entre États et qu'il ne sera question que de ceux-là, encore faut-il s'entendre sur le terme d'assistance. En effet, l'assistance, en tant que telle, peut-être entendue de mille façons et s'illustrer dans toute sorte de matières : économique bien entendu, commerciale, financière, humanitaire, culturelle, policière, technique, etc... En l'occurrence, le terme d'assistance tel qu'il est défini en droit international public ne satisfait pas aux besoins de la présente recherche, dès lors qu'il procède des textes dont l'objet principal est de contenir les conflits armés¹. C'est pourquoi il faut entendre le terme d'assistance en matière de rapports interétatiques dans son sens courant, à savoir « une aide et [un] soutien fournis par un sujet de droit international à un autre [ici, par un État à un autre État] dans des domaines variés »². Partant, cette définition est recevable dans le cadre de cette étude, dès lors qu'il sera effectivement question des mécanismes présidant à la mise en œuvre des politiques d'aide au développement, versée comme reçue, en vue de résorber les inégalités de développement entre États. Ainsi, l'expression « rapports d'assistance » ou « rapports d'aide » sont, de ce point de vue, synonymes³. Contraint à plus de précision, il s'agira en réalité d'étudier exclusivement les mécanismes attachés à l'Aide Publique au Développement (APD).

L'Aide Publique au Développement se définit, traditionnellement, par opposition aux investissements faits par le secteur privé dans les pays en voie de développement. Sur ce type d'investissements, les partisans du slogan « *trade not aid* » défendent l'idée que le marché, autorégulé, se suffirait à lui-même pour amener les pays pauvres à rattraper leur retard de développement. Nul besoin de disserte sur cette conception ; il convient à ce stade de ne pas

¹ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 100 et 101 : « L'article 49 de la Charte des Nations Unies dispose : "Les membres des Nations Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité" ».

² CORNU G., *Vocabulaire Juridique*, P.U.F., 9^{ème} éd. Paris, 2011, p. 81.

³ V. dans ce sens : PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 88.

être naïf au point de penser qu'il n'existe pas un « marché du développement humain »¹. En revanche, sur le plan moral, voire intellectuel, la théorie du marché nécessaire et suffisant à résorber les inégalités de développement est au moins simpliste, au plus outrageante. Un rapide coup d'œil avisé à l'actualité montrant les grandes firmes occupées à délocaliser leur production de pays pauvres en pays plus pauvres suffit à convaincre des aberrations d'une telle conception. Cela étant dit, il n'est pas question d'affirmer ici que l'investissement privé – bienveillant – ne concourt pas au développement des pays pauvres. Simplement, il ne suffit pas à lui seul, loin s'en faut, pour rétablir l'équilibre des niveaux de développement entre pays.

En ce sens, les effets bénéfiques que l'on attribue aux investissements privés sont conditionnés par le niveau de développement du pays pauvre qui les reçoit. On parle alors d'un niveau de développement minimum nécessaire à la réalisation et l'intégration de tels investissements dans l'économie du pays considéré. Cette condition préalable posée à tout investissement privé impose alors que ce pays soit en position, sur le plan institutionnel, de garantir aux investisseurs privés un niveau de sécurité juridique² approprié. Ce niveau de sécurité doit s'entendre au sens large en ce qu'il impose en pratique que les pouvoirs publics du pays bénéficiaire des investissements privés soit en *capacité*³ de concevoir « toute garantie, tout système juridique de protection tendant à assurer, sans surprise, la bonne exécution des obligations, [et] à exclure ou au moins réduire l'incertitude dans la réalisation du droit ». C'est à cette condition préalable que de tels investissements produiront leurs effets bénéfiques et concourront effectivement au développement économique du pays pauvre qui en bénéficie.

Cette troisième observation peut être prolongée par deux remarques formulées sous forme d'interrogations.

La première remarque serait de se demander si, au final, ces développements ne ramènent pas à la matière du droit international économique, en ce qu'objectivement, les règles de droit international du développement sont celles qui, en y étant intégrées, dérogent à ces grands principes. Si l'on considère en effet le droit international du développement sous cet aspect,

¹ Mémoire de Master 2, « Le marché du développement Humain », soutenu en juin 2007 à l'Université d'Avignon et des Pays du Vaucluse.

² CORNU G., *Vocabulaire Juridique*, P.U.F., 9^{ème} éd. Paris, 2011, p. 853.

³ Nous soulignons.

selon lequel il serait la somme des règles servant, en amont, au soutien¹ du droit international économique, alors voilà le droit international du développement étouffé dans l'œuf.

Or, en matière de rapports d'assistance entre États, dès lors qu'ils auraient vocation à renforcer les capacités du pays pauvre à gagner son indépendance économique, cette appréciation ne vaut pas seulement en cette matière mais également pour une multitude d'autres. C'est toute la portée du terme d'assistance entendu au sens premier et dès lors qu'elle vaut également dans les domaines, culturel, judiciaire, militaire et même économique et commercial². De ce point de vue, il est permis de penser que les rapports d'assistance entre États, quel qu'en soit l'objet (économique y compris), sont mis en œuvre sous couvert d'un ensemble de règles de droit international du développement et dont l'objet, exclusif de tout autre, vise à la résorption des inégalités de développement entre États.

La seconde remarque serait de considérer que s'agissant de rapports d'assistance entre États dont l'objet serait de résorber leurs inégalités, ces développements ramènent la matière politique dans le jeu avec, dans son sillon, le principe d'égalité souveraine. En effet, dès lors qu'il est question de renforcer les capacités institutionnelles – d'un pays pauvre, assisté – à se développer et à garantir la pérennité de son développement, immanquablement, la question de sa souveraineté se pose. Ainsi, si l'on admet que lesdits rapports d'assistance visent exclusivement à « parfaire l'indépendance » économique, commerciale, culturelle, judiciaire..., alors l'on admet que c'est en réalité l'indépendance du pays pauvre qui pose question. De fait, si l'on a la prétention, voire l'audace, de dépasser ce principe d'égalité souveraine, il faudra faire preuve d'une force certaine de proposition par la démonstration d'une forme de développement affranchi des intérêts politico-économiques qui, trop souvent, en sont à la base. La tâche peut s'avérer ardue, voire la cause perdue d'avance. Toutefois, l'on disposera de textes, internes comme internationaux, fixant des engagements interétatiques en vue de parfaire les rapports d'assistance entre État. Plus avant, à partir de l'analyse desdits textes, l'on disposera également de deux objets juridiques non encore identifiés, ou seulement en partie, en droit international du développement : l'évaluation et la responsabilité.

¹ Et non pas à sa source.

² On citera notamment la clause de la nation la plus favorisée de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en ce qu'elle « purement formelle et [de nature à renforcer] le pouvoir des puissants » : PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 16.

Au demeurant, ces raisonnements permettront d'établir différents degrés de développement nécessaires à toute entreprise de résorption des inégalités entre États. Le premier consiste à faire en sorte que, sur le plan institutionnel, le pays pauvre soit *capable*¹ de se développer et, une fois ce niveau atteint, sur le plan structurel, qu'il soit en mesure de garantir la pérennité de son développement. Ce faisant, se fixe alors un cadre politico-juridique originel à partir duquel il sera possible d'envisager un droit international du développement effectif. Au sens générique, le droit international du développement serait alors un droit régulateur des rapports d'assistance, autrement dit la somme des normes juridiques de régulation ayant vocation à résorber les inégalités de développement entre un État bailleur de l'aide et son récipiendaire. Cela étant dit, reste encore à figer le matériau juridique qu'il convient d'étudier : l'Aide Publique au Développement (APD).

Ainsi qu'il a été dit précédemment, l'aide publique au développement se définit par opposition « à ce que l'O.C.D.E. qualifie "d'apports du secteur privé" [et désigne], les prestations financières consenties à des pays en développement par des États, d'autres organismes publics ou leurs organismes gestionnaires, par voie bilatérale ou multilatérale, et ayant pour objectif fondamental de promouvoir le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays les moins développés. Selon le Comité d'aide au développement, [l'APD] doit comporter un "élément-don" [...] ». Partant de cette définition, et avant de la disséquer quelque peu, il est acquis que l'aide publique versée par le pays bailleur sert à établir un niveau de capacités institutionnelles suffisant du pays récipiendaire de l'aide, condition essentielle à son développement proprement dit. En ce sens, cette place de l'aide publique au développement dans l'armada des instruments politico-juridiques dédiés à la résorption des inégalités de développement n'est plus à faire, même si elle est relativement récente. Depuis 2002, à l'occasion de la Conférence internationale pour le financement du développement², cette fonction reconnue à l'APD dans ses aspects utilitaristes est réaffirmée. Conçu comme tel, le « droit de l'aide »³ prend alors quelque épaisseur : il est aujourd'hui bien moins une politique qu'un instrument juridique de stratégie internationale en matière de développement. Pour s'en convaincre, le Chapitre II du Consensus de Monterrey adopté à l'issue de la Conférence précitée, et notamment ses dispositions du paragraphe 39 de la Section D portant

¹ Nous soulignons en ce qu'elle renvoie à la notion encore trop vague de « bonne gouvernance ».

² Ayant donné lieu à l'adoption du Consensus de Monterrey sur le financement du Développement, (A/CONF.198/11), Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002.

³ PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 88.

sur le « Renforcement de la coopération financière et technique internationale pour le développement », sont significatives de cette place et de cette fonction accordée à l'APD par la Communauté des États bailleurs comme récipiendaires :

« L'aide publique au développement (APD) joue un rôle vital en venant en complément d'autres sources de financement du développement, en particulier dans les pays qui sont le moins en mesure d'attirer des investissements directs privés. Elle peut aider un pays à parvenir à une mobilisation adéquate des ressources intérieures dans un laps de temps approprié, pendant que se développent le capital humain, les capacités de production et les exportations. L'APD peut être un facteur majeur d'amélioration des conditions dans lesquelles se déroulent les opérations du secteur privé et ouvrir ainsi la voie à une croissance vigoureuse. Elle est également un instrument indispensable pour appuyer l'éducation, la santé, le développement des infrastructures publiques, l'agriculture et le développement rural, et pour améliorer la sécurité alimentaire. [...] »¹.

Devant l'ampleur des missions alors assignées en 2002 à l'aide publique au développement en tant qu'instrument de politique d'assistance au développement dans tous ces domaines, il était nécessaire de les synthétiser. C'est ce que s'est attaché à faire l'O.C.D.E. en 2006 :

« Comme l'a souligné le Consensus de Monterrey, l'investissement privé constitue un puissant catalyseur de l'innovation, de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. Une augmentation considérable de l'investissement s'impose pour que les pays en développement soient nombreux à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement, notamment la cible consistant à réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de personnes vivant avec moins de un dollar par jour. L'aide publique au développement (APD) a un rôle essentiel à jouer à cet égard en contribuant à améliorer les conditions dans lesquelles s'exerce l'activité du secteur privé et en soutenant les entreprises dans les efforts qu'elles déploient pour répondre aux exigences nouvelles, ce qui ouvrira la voie à une croissance vigoureuse. »².

¹ Consensus de Monterrey, (A/CONF.198/11), Monterrey (Mexique), 22 mars 2002, Chapitre II : *Principaux axes d'interventions*, Section D, §39 : « [...] Pour un grand nombre de pays d'Afrique, de pays les moins avancés, de petits États insulaires en développement et de pays en développement sans littoral, l'APD continue de constituer l'essentiel du financement extérieur qu'ils reçoivent et revêt une importance critique pour ce qui est de la réalisation des objectifs de développement fixés dans la Déclaration du Millénaire et d'autres objectifs de développement convenus au niveau international ».

² Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), « Promouvoir l'investissement privé au service du développement : le rôle de l'APD », Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Publications-OCDE, Paris, 23 et 24 mai 2006, *Avant-propos*

Partant de ces axes d'orientation, tels qu'ils ressortent du Consensus de Monterrey sur le financement du développement, et de ces lignes directrices adoptées par le Comité d'Aide au Développement intégré à l'O.C.D.E., force est de constater que s'ils confirment la place de l'aide publique au développement comme soutien, en amont, du développement du pays aidé, ils ne la conçoivent jamais autrement que sous ce prisme : une sorte d'instrument stratégique conditionnant certes le développement du pays aidé mais employé dans une multitude de secteurs. En ce sens, l'aide publique au développement, à l'instar de « l'assistance », souffre d'une segmentation dès lors qu'elle influence un nombre important de domaines. L'on parlera ainsi de l'aide publique au développement en matière économique, culturelle, d'éducation, de santé..., donc, *de facto*, d'une APD fragmentée au soutien ou au renforcement de tel domaine ou de tel secteur. Au demeurant, la définition même de l'aide publique au développement en droit international public suggère, voire confirme, la fragmentation de cet instrument hautement stratégique.

La définition proposée par Jean SALMON de l'aide publique au développement comme « les prestations financières consenties à des pays en développement par des États [...] par voie bilatérale ou multilatérale, et ayant pour objectif fondamental de promouvoir le développement [...] »¹ mise en perspective dans la présente étude, oblige à quelques commentaires.

Le premier est d'ordre méthodologique : il consiste à rappeler qu'il n'est pas question ici d'étudier de quelconques rapports multilatéraux d'assistance entre un groupe composé d'États bailleurs et un autre composé d'États récipiendaires de l'aide. Aussi schématique qu'elle y paraisse, cette configuration de rapports d'assistance s'exclut par elle-même du sujet faisant l'objet de cette recherche, ce qui peut se justifier en deux temps.

D'abord, elle est trop proche du processus connu d'intégration régionale. De ce point de vue, l'aide, et spécialement la notion même de l'aide, est en proie à une lecture restrictive sous tous les points de vue. Prenant appui sur les mécanismes d'aide au développement ayant jalonné la construction de l'Union européenne, on observe qu'il existe une politique européenne d'aide aux États membres, en vue précisément de garantir leur niveau de développement égal ou au moins équivalent, en même temps qu'on ne saurait trop rappeler l'interdiction faite aux États

¹ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 55.

d'apporter leur aide « qu'elle qu'en soit la forme, qui allège les charges grevant normalement le budget d'une entreprise »¹.

La deuxième raison à cette exclusion c'est qu'elle ne permet pas, en droit, une étude systématisée de tels rapports. En effet, un État intégré au groupe des pays pauvres aidés peut tout à fait aider à son tour un autre État. Pour ce faire, rien n'interdit à ce dernier d'intégrer également une organisation multilatérale d'États dont le but serait de verser une aide au développement à un ou plusieurs autres États. Certes cette appréciation est également valable dans le cadre de rapports bilatéraux d'assistance, mais si l'on s'en tient ici aux rapports d'assistance multilatéraux, l'on en revient alors à l'étude d'une multitude de processus d'intégration d'un nombre incalculable d'États ayant tantôt la qualité de bailleurs, tantôt celle de bénéficiaires. Toutefois, l'étude exclusive des rapports d'assistance entre États bailleurs et bénéficiaires de l'aide publique au développement impose l'étude des textes juridiques bilatéraux organisant lesdits rapports, mais également les textes multilatéraux dès lors que ces derniers auraient vocation à réguler les premiers.

Le second commentaire est d'ordre pratique. Ainsi, s'il est entendu que la présente recherche porte exclusivement sur l'étude des rapports bilatéraux d'assistance entre États, il faudra s'interroger rapidement sur la place réservée aux « autres organismes publics ou leurs organismes gestionnaires »². Dans ce sens, l'auteur de référence fait-il allusion aux banques de l'État bailleur ? Et même, doit-on lire « d'autres organismes publics » au sens d'autres que l'État lui-même ? S'agit-il nécessairement d'organismes publics jouissant de la capacité juridique en droit international en ce qu'ils auraient pour mission d'agir en lieu et place de l'État auquel ils se rattachent ? Que penser alors de l'emploi de la conjonction « ou » et du pronom personnel « leurs » ? Cela laisse plutôt penser qu'il s'agit bien des « organismes gestionnaires » des États bailleurs. Quoi qu'il en soit, cette série de questions ne pourrait pas trouver de réponse à ce stade. En revanche, elle laisse entrevoir une difficulté de taille en matière de gestion de l'aide publique au développement versée comme reçue par les États. En effet, ces « intermédiaires institutionnels », nécessairement rattachés à un État bailleur ne sont

¹ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 54 : « (CJCE, 15 mars 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, *Rec.*, p. I-877) [et] La fourniture de biens et de services à des conditions préférentielles est susceptible de constituer une aide d'État (CJCE, 2 février 1988, *Van der Kooy*, 67/85, 68/85 et 75/85, *rec.*, p. 219). Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales du marché » (CJCE, 11 juillet 1996, *Syndicat français de l'Express international*, C-39/94, *Rec.*, p. I-3577). ».

² SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 55.

pas exclusifs à celui-ci. Son récipiendaire, tout aussi bien, pourrait disposer d'un certain nombre d'organismes publics ou d'organismes gestionnaires qu'il aura choisi de mobiliser à la faveur de son développement et donc de missionner en vue de garantir l'efficacité de l'aide qu'il reçoit. Or, ces paramètres sont primordiaux si l'on veut faire œuvre utile. Il faudra appréhender cet enchevêtrement annoncé de gestionnaires de tout genre pour tenter de dégager une certaine systématisation des règles mises en œuvre et espérer ainsi les rationaliser à la faveur d'une institutionnalisation du droit international du développement.

Le troisième et dernier commentaire est d'ordre doctrinal, relativement tranchant dans ces termes. L'Aide Publique au Développement (APD) n'a pas pour « objectif fondamental de promouvoir le développement économique [et donc, par ricochet] l'amélioration du niveau de vie dans les pays les moins avancés »¹ ; elle a pour objectif fondamental, principal, supérieur, de résorber les inégalités de développement entre États bailleurs (qui, s'ils n'étaient pas plus développés que leurs récipiendaires, n'auraient pas cette « qualité ») et États récipiendaires (qui, s'ils n'étaient pas moins développés que leurs bailleurs, n'auraient pas cette « qualité »). Partant, dans l'exercice de telles fonctions attachées à la qualité respective des États, ces derniers pourront convenir, dans le cadre de leurs rapports d'assistance, que l'APD versée comme reçue en vue de réduire leurs inégalités de développement, aura pour objet premier de renforcer les capacités institutionnelles de l'État aidé à se développer et pour objet secondaire de garantir la pérennité de son développement proprement dit. Cette approche n'est pas anodine : elle mènera, en définitive, à considérer que pour réduire les inégalités de développement, États bailleurs comme récipiendaires devront renforcer leurs capacités institutionnelles respectives en vue de garantir le développement pérenne des seconds par l'aide qu'ils reçoivent des premiers. Dans l'impossibilité de rentrer, à ce stade, dans les détails d'une telle perspective, l'on s'en tiendra pour l'heure à noter la résurgence des deux objets partiellement définis en droit international du développement que sont l'évaluation et la responsabilité.

En effet, dès lors qu'il est question de renforcement des capacités institutionnelles d'un État, la frontière est tenue entre les règles visant à réguler l'exercice d'une activité publique en matière d'éducation, de santé, de police, de justice... et les règles visant à réguler l'exercice d'une activité publique – en l'occurrence ici, d'aide au développement – visant au renforcement institutionnel de cet État à exercer souverainement son pouvoir en toutes ces matières. En ce

¹ SALMONJ. (Dir.), *op. cit.*, p. 55.

sens, si l'on doit veiller constamment à bien différencier les environnements juridiques auxquels appartiennent respectivement ces règles de régulation, nécessairement, l'aide publique au développement doit être appréhendée sous l'angle d'une activité interétatique dont l'objectif fondamental vise à résorber les inégalités de développement entre les États. Cela étant dit, s'impose alors une question centrale, à savoir celle de l'efficacité de l'aide publique au développement. C'est dans le but de répondre objectivement à cette question que les notions d'évaluation et de responsabilité devront être considérées, voire reconsidérées.

L'évaluation, tout d'abord, vise à fixer le degré de renforcement nécessaire des capacités institutionnelles d'un État à exercer l'activité d'aide publique au développement dont l'objet fondamental – et exclusif de tout autre – serait la résorption des inégalités de développement. Plus concrètement, il est question d'évaluer le niveau initial des capacités institutionnelles d'un État, puis le niveau des capacités à atteindre et, enfin, le niveau des capacités réellement atteint. Ceci fait, se pose alors inmanquablement la question de la responsabilité des résultats obtenus. Plus concrètement, l'on se demandera alors qui de l'État bailleur ou de l'État récipiendaire sera responsable des résultats ainsi obtenus. Au demeurant, entrer plus avant dans les détails de ces processus est impossible sans que, préalablement, ne soient fixés les problèmes principaux que soulèvent ces développements.

Avant d'entrer dans le vif du sujet des problèmes soulevés par les précédents développements, voilà le terrain de recherche circonscrit : uniquement le droit public français applicable aux seules opérations d'aide publique au développement. Voilà également les instruments identifiés, à savoir les textes internes censés réguler les opérations d'aide extérieure française ainsi que les textes internationaux censés réguler les rapports d'assistance entre États bailleurs et récipiendaires de l'aide publique au développement. En substance, il faut préciser à ce stade qu'il sera nécessaire de revenir sur le périmètre de cette dernière. Ceci étant, la démonstration d'un partenariat en droit international du développement tient en trois idées centrales.

La première, sans surprise, consiste à préciser la notion même de développement. S'agissant de rapports interétatiques, conscient de la bienséance diplomatique, ne devrait-on pas revaloriser ce terme dès lors qu'il est question de résorber les inégalités de Développement entre États ? Ainsi, devrait-on seulement employer la majuscule ? En effet, il ne s'agit pas ici de développement économique ou culturel, non plus de développement d'un secteur précis comme la santé ou l'éducation. Il est bien question d'un Développement *in extenso* en ce qu'il enjoint les États, d'une part à renforcer leurs capacités à se développer et, d'autre part, à

adopter une série de mesures visant à garantir la pérennité de leur développement. En ce sens, le « Développement » est mesurable sur la base d'indices dont la communauté internationale est coutumière en tous domaines. En l'occurrence, il serait ici question de l'indice de « développement humain ». Cet indice de référence statistique est calculé à l'adresse de chaque pays et, sur la base d'une série d'indicateurs¹, emporte son classement vis-à-vis de ses homologues dans la sphère internationale. Sans entrer dans le détail de tels processus, il faut souligner que l'indice de développement humain (IDH) s'entend d'un développement à long terme. Partant, cette précision permet d'exclure le droit humanitaire mu par un caractère d'urgence².

Ainsi, si l'on en revient aux strates dont il a déjà été question en matière de développement, il serait possible d'avancer l'idée d'une hiérarchisation dans l'intervention de deux branches du droit international préalable à toutes les autres. D'abord celle, conjoncturelle, du droit humanitaire répondant à une urgence de protection, celle ensuite, structurelle, du droit international du Développement répondant à un besoin de stabilisation institutionnelle, celles enfin du droit international commun en toutes matières (économique, commerciale ou culturelle) répondant à une coopération traditionnelle.

Au demeurant, la prétention affichée de cette étude sera de considérer que le droit international du développement est l'un des droits appendices du concept de Développement durable pris dans ces trois composantes environnementale, sociale et économique. Bien entendu, le droit international du développement a vocation à se fixer à la seconde de ces composantes. Toutefois, cette approche ne va pas jusqu'à affranchir le droit international du développement des deux autres et ne sert qu'au déploiement de la branche « sociale » intégrée au concept de Développement durable. De fait, la démonstration d'un droit international du développement se nourrit d'une dynamique consistant à puiser dans les techniques juridiques employées dans les composantes environnementales et économiques. A vrai dire, il sera surtout l'occasion d'emprunter beaucoup des qualités de la première pour mieux contenir la troisième. Dans cette perspective, encore faut-il fixer l'idée d'un droit international du développement effectif, voire autonome.

¹ Pour la France par exemple, V. le portail onusien référençant les indicateurs internationaux de développement humain : <http://hdrstats.undp.org/fr/pays/profils/fra.html>

² Voir d'ingérence ; et d'ailleurs, l'hypothèse d'une telle implication en matière de rapports d'assistance et à supposer que la résorption des inégalités de développement soit une urgence, révèle des positions politiques des doctrinaires de l'ingérence pour le moins « paradoxales ».

L'idée même d'un droit international du développement effectif ne sert qu'un seul but : contredire catégoriquement l'idée que, sur le plan notionnel, le droit international du développement est un droit, par essence, incantatoire.

Partant, l'approche pratique servant d'assise à une telle contestation est relativement élémentaire et n'a pas d'autre utilité que de dépassionner le débat. Elle renvoie ainsi l'idée d'un droit international du développement effectif au sens commun, qui n'est rien d'autre qu'un droit de la coopération entre États. Bien que l'on puisse trouver un certain confort à considérer que l'effectivité du droit international du développement s'entend d'un droit de la coopération entre États, il est bien évident qu'on ne saurait s'en contenter. En effet, le terme même de coopération apparaît alors non pas comme une finalité du droit international du développement, mais comme une base sans laquelle il n'aurait aucun moyen d'exister. Nonobstant, la multitude de domaines dans lesquels les États sont susceptibles de coopérer finit de convaincre que si le droit de la coopération est une base essentielle, celle-ci ne suffit pas à assurer la stabilité doctrinale dont aurait besoin un droit international du développement effectif. Si l'on ajoute à cela que la coopération entre États est, en droit international, principalement entendu sous l'angle économique, il semble évident alors que l'effectivité du droit international du développement n'est pas à rechercher dans le droit international dit de la « coopération ». Partant, se repose alors la question de son effectivité et, plus avant, de son autonomie.

La question de l'autonomie du droit international du développement est verrouillée par des positions doctrinales rigides, voire adversaires. De fait, l'idée n'est pas tant de savoir s'il est autonome que de considérer le droit international du développement pour ce qu'il est : un droit éminemment doctrinal. Cette distance qui peut paraître excessive n'est pas inconsciente, voire assumée. Bien entendu, il s'agit tout d'abord d'éviter un débat stérile tout en posant, concrètement, les raisonnements prospectifs à partir desquels il sera possible d'extraire le droit international du développement de cet étau doctrinal. Au demeurant, c'est une liberté revendiquée, indispensable à l'œuvre utile que prétend faire la présente recherche. Cela étant dit, si l'on considère le droit international du développement comme un « corps de doctrine cohérent, traduction juridique de "l'idéologie du développement" »¹, encore faut-il en présenter les grandes lignes.

¹ PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 43.

A ce stade, l'on s'en tiendra à avancer les doctrines attachées à la notion de « solidarité », laquelle est une source remarquablement créative pour les États¹ tant sur le plan interne² que sur le plan international³. Partant, peu ou prou unifié, certainement effectif, pourquoi pas autonome, le droit international du développement trouvera naturellement refuge dans le droit des relations internationales, dont la spécificité serait de se composer de l'ensemble des règles de droit visant à la régulation des rapports d'assistance entre États en matière de Développement. En ce sens, il faut une contrepartie à la liberté prise : le droit international du développement est un droit sans législateur, aux effets relatifs, dont l'autorité souffre d'une variabilité chronique⁴. Partant de ce compromis, il conviendra alors, au fil de cette recherche, de trouver quelques appuis concourant à la stabilité du droit international du développement, de souligner ses effets objectifs et, pourquoi pas, de lui adjoindre un « législateur ». A la faveur de cette prétention, l'on ne cachera pas une certaine allégresse à objectiver les règles d'un droit international du développement qui, par essence, est pénétré d'une dimension temporelle intrinsèque visant à la régulation de rapports d'assistance à long terme, alors même qu'il est un droit qui, par nature, a vocation à disparaître. Au demeurant, cette approche amène à l'évocation de la troisième et dernière idée qu'il était nécessaire de développer en référence au sujet.

S'il était ici l'occasion ultime de justifier d'un intérêt trouvé au sujet de la présente étude, c'est qu'elle oblige à un état des lieux des politiques françaises d'aide extérieure et des instruments employés à leur mise en œuvre dans le cadre des rapports bilatéraux d'assistance qu'entretient la France avec ses récipiendaires. Au demeurant, si l'étude des politiques françaises d'aide extérieure invite à la plus grande prudence pour les raisons déjà évoquées, il faut souligner le fait qu'elles sont une contribution essentielle au rayonnement de la France dans la sphère internationale. A plusieurs égards, ce rang prêté à la politique interne d'aide extérieure conduite par les pouvoirs publics français, comme les travaux diplomatiques qui s'y déploient, n'est pas le fruit d'une survalorisation. Ainsi, en matière économique, puisqu'elle est la composante dominante du Développement durable, l'aide extérieure est l'un des rares ministères à engranger des profits, tout du moins à montrer des signes certains de rentabilité.

¹ En matière de créativité, un parallèle est possible avec les politiques de la solidarité conduites par les Eglises (*cf.* Croix rouge et Croissant rouge).

² Théâtre de la lutte des classes ayant conduit à l'adoption des systèmes politiques économiques et sociaux.

³ Soit que cette créativité s'exprime dans ses rapports d'intégration régionale (*cf.* MERCOSUR/UE), sous l'angle principalement économique ou internationale sous l'angle de la sécurité et de la paix.

⁴ BLACHÈRE P., *Droit des relations internationales*, Paris, Litec, 4^e éd., 2011, p. 3 et s.

En ces termes, il est bien question d'une rentabilité économique, tant pour l'État aidé à parfaire son indépendance de Développement, que pour la France. De fait, ces profits ont un caractère très particulier, voire déroutant, dès lors que dans leurs aspects strictement politiques cette fois, ils servent indéniablement les intérêts des pays récipiendaires de l'aide française mais également ceux de la France. Or, si l'on prend en compte la dimension de rentabilité de l'activité d'aide extérieure, les profits considérés devraient être mesurés, évalués. Du reste, une part de ceux qui reviennent à la France est quantifiable : un rapide coup d'œil au dernier exercice de son principal opérateur¹ intégré à son dispositif d'aide extérieure suffit à convaincre des intérêts politico-économiques inhérents à cette activité. En revanche, les avantages comparatifs en matière de développement de son récipiendaire sont encore très difficilement évaluables². Plus exactement, le réel impact de l'aide extérieure française sur le développement de son récipiendaire n'est pas quantifiable. Tout juste est-il évaluable par un différentiel mathématique et froid entre résultats de développement envisagés et finalement obtenus. Cette abstraction des résultats de développement n'est pas sans intérêt dès lors que, sur un plan pratique, elle est l'une des clés à l'affirmation d'un droit international du développement visant à la régulation des rapports d'assistance entre États bailleurs et récipiendaires. C'est par ce biais que l'on pourra envisager une systématisation de ces rapports en même temps qu'il sera urgent de rationaliser les instruments visant à les réguler. Partant, sont en cause uniquement des rapports d'assistance entre États mais tous ceux-là : soit que ces rapports emportent l'adoption de dispositions internes d'un État, quelle que soit sa qualité de bailleur ou de récipiendaire, occupé à déterminer la politique d'aide publique au développement qu'il choisit de mettre en œuvre ; soit que ces rapports d'assistance procèdent de textes conventionnels bilatéraux permettant à deux États de les organiser ; soit que ces rapports d'assistance procèdent de textes multilatéraux visant à les réguler en vue de résorber les inégalités de développement entre États bailleurs et récipiendaires. Ainsi, l'idée maîtresse de la présente étude sera de faire la démonstration d'un droit international du développement pour le moins effectif, pour le plus autonome, par l'étude d'un ensemble de normes juridiques de régulation des rapports d'assistance entre États bailleurs et récipiendaires de l'aide publique

¹ Agence Française de Développement, Rapport financier semestriel, juin 2013 ; disponible en ligne : http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/ELEMENTS_COMMUNS/AFD/Finances/Rapport-financier-semestriel-2013-juin.pdf

² Réponse de Bernard KOUCHNER, Ministre des Affaires Étrangères à une question posée sur l'évaluation : CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 131 : « L'évaluation [de notre aide publique au développement] est difficile, qu'elle émane de l'AFD, de la Coopération ou de Bercy. L'étalonnage est extrêmement délicat ».

au développement. Ce faisant, surgiront nécessairement alors des critiques constructives tant sur le plan économique que politique. Toutefois, il ne faudra y voir aucun jugement de valeur, si ce n'est celui du droit. Les libertés prises sont assumées car cette étude n'a pas d'autre objet que de contribuer dans le *dur* à stabiliser une frange de la diplomatie qui, par nature, est la proie permanente de l'instabilité économique, alors même que ce seul fait suffit à expliquer l'échec des politiques d'aide au développement qu'elle prétend mettre en œuvre.

Bien entendu, l'emploi du mot « dur » n'est pas anodin dès lors que les raisonnements tenus dans cette étude s'appuient essentiellement sur des sources de droit principalement déclaratoires et autrement qualifiées de droit *souple*¹. Mais le caractère prospectif de cette étude laisse penser que ce problème est relativement accessoire et, une fois cette position défendue, l'on s'attachera alors à poser la problématique centrale attachée au sujet.

Le premier problème s'attache à la détermination des sources servant à la régulation des rapports juridiques d'assistance entre États, dont il faudra user si l'on a vocation à poser les bases d'un partenariat en droit international du développement. Ainsi, le nombre, la diversité et la consistance de ces sources sont autant de difficultés soulevées par le sujet. Toutefois, il est important à ce stade de s'arrêter sur un point doctrinal avant de considérer ces difficultés. En effet, dès lors que sont en cause des rapports entre droit interne et droit international, il n'est pas question ici de donner crédit aux doctrines dualiste et moniste en ce qu'elles s'opposent et sont « assez peu conciliables »². Non pas que l'on refuserait le débat, car l'on pourrait dans l'une comme l'autre de ces doctrines trouver quelques applications pratiques intéressantes, bien que, tout de même, la seconde semble la plus approchante des positions tenues dans la présente étude. De fait, sans l'ignorer, ni le contourner, ce débat n'a pas lieu d'être en réalité dès lors qu'il n'a pas prise sur les présents travaux. En effet, ces derniers portent sur les rapports juridiques d'assistance entre États et imposent donc l'étude des droits internes des États considérés et des textes internationaux auxquels ces derniers participent. De fait, cet aller/retour incessant entre droit interne et droit international, doit nécessairement être dépouillé de toutes considérations dualistes ou monistes. En l'occurrence, l'on préférera à cette

¹ Sur cette notion de « droit souple » V. Conseil d'État, « Droit souple », EDCE, 2013 et AJDA 2013, n° 32, p. 1825, trib. Ch. VIGOUROUX et J. RICHARD.

² TAWIL E., *Relations internationales*, Coll. « Dyna'Sup droit », Magnard-Vuibert, 2^{ème} éd., Paris, février 2012, p. 249

opposition l'angle des « rapports de systèmes » à la fois plus neutre et plus prolifique pour le sujet¹.

S'agissant du nombre et de la diversité de nature des sources qui devront être étudiées au profit d'un droit international du développement dont l'unité ne serait plus contestable, elles sont si nombreuses et si diverses, au point que l'on peut considérer qu'il existe autant de droit international du développement que de rapports d'assistance établis entre États. Du reste, ce constat vaut tout aussi bien pour les textes internes qu'internationaux. Pour les premiers, ils sont principalement le produit des institutions gouvernementales et prennent généralement la forme de « documents ». Pour les seconds, ils sont innombrables et de toutes natures : traités d'amitié, de solidarité, convention de coopération (le plus souvent économique et culturelle), déclaration d'engagements, de principes visant à l'éradication de la pauvreté dans tous ses aspects et à l'échelle mondiale. Dans ce sens et en tant que telle, pourquoi une simple convention bilatérale de jumelage n'entrerait-elle pas dans le champ du droit international du développement ? En l'occurrence, c'est bien évidemment l'étude des rapports énoncés plus haut, plus exactement des instruments dédiés à leur régulation, qui permettra de trancher cette question.

S'agissant ensuite de leur consistance : les sources du droit international du développement émanent de textes entrant dans la catégorie du droit qualifié de *souple*, autrement appelé *soft law*. De fait, déconcerté par le peu d'ouvrages consacrés au droit international du développement, dépassé par la masse de textes officiels dont la nature juridique est discutable et discutée, l'on n'a d'autre choix que de donner du crédit à ces sources, quand bien même elles seraient déclaratoires ou pire, qu'elles ne seraient pas des règles de droit².

En réalité, il n'est de lecture plus rassurante que celle de l'article de Michel VIRALLY commandant au juriste « après avoir cerné les problèmes pratiques, [de] relever les solutions heureuses, les adaptations réussies, les constances nécessaires, mais aussi diagnostiquer les faiblesses, les insuffisances et les lacunes, repérer les défauts de fonctionnement, les rigidités, les survivances anachroniques, qui empêchent le droit existant de constituer un droit

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011.

² Sur la « juridicité atténuée » de ces règles et, dans la présente étude, sur leur adoption non pas comme « un élément constitutif, mais fonctionnel de l'ordre juridique international », V. CHATZISTAVROU F., « L'usage du *soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *Le Portique* [en ligne], 15/2005, mis en ligne le 15 décembre 2007, pp. 1/13.

international du développement digne de ce nom »¹. L'attachement à cet auteur est patent, au point qu'en effet, l'article cité apparaisse comme une sorte de béquille qu'il sera bon d'ajuster régulièrement pour se rassurer. Le fait est que, sans la répétition régulière de ces commandements, cette recherche n'aurait pas pu aboutir dès lors que, par nature, le droit international du développement se nourrit de bonnes intentions et qu'il est pétri de grands principes, au point que son existence même soit encore discutée. Ainsi, après avoir résolu quelques problèmes pratiques dus au laconisme récurrent dont souffre le droit international du développement, l'on tentera de défendre une « solution » potentiellement « heureuse » en réponse au problème des inégalités de développement : le partenariat.

La problématique attachée à la résorption des inégalités de développement est d'une simplicité déconcertante. Elle tient en réalité en deux questions : quelle doctrine pour rétablir l'égalité de développement entre États ? Quel instrument œuvrant à un tel rétablissement ? A la première de ces questions, il sera répondu celle de l'égalité en droit international du développement et à la seconde, le partenariat.

Ainsi et sans qu'il soit besoin de revenir ici à la déférence indéfectible qu'il convient d'avoir à l'égard du principe d'égalité souveraine en droit international public, il faudra rechercher du sens à une égalité entre États bailleur et récipiendaire de l'aide publique au développement et dont le seul objectif, exclusif de tout autre, est de résorber leurs inégalités de développement.

Dans le même temps, le choix de la notion de partenariat peut paraître opportun si l'on s'attache à sa vivacité en droit international en même temps qu'à ses imperfections. En effet, la notion de partenariat s'applique à une multitude de matières : économique, mais également commerciale (avec l'avènement du commerce équitable), culturelle, etc... au point que cette notion est interchangeable avec celle de la « coopération » prise dans son sens premier. La notion de partenariat s'applique également en tout genre de processus dès lors qu'elle contribue à un rapprochement politique entre États, dans le cadre de rapports multilatéraux² ou bilatéraux³. Ce foisonnement de « partenariats » et son application plurielle emporte ainsi la dilution de la notion au point de devenir un standard dont usent grandement les pouvoirs

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, 1965, p. 8.

² On citera, notamment, le « partenariat multilatéral pour l'Afrique ». La question se pose pour le partenariat « EuroMed » dès lors qu'il ne concerne qu'une frange des États membres de l'Union européenne et leurs partenaires méditerranéens.

³ On citera notamment le Partenariat UE/Afrique et, plus largement, l'ensemble de la politique européenne de voisinage.

publics sans lui donner de sens autre que politique. Qu'en est-il de cette notion lorsqu'elle prétend creuser le sillon d'un rééquilibrage dans les relations bilatérales des États ? En résumé, qu'en est-il du partenariat en tant qu'il serait applicable à la faveur du Développement durable, dans sa composante sociale ? D'emblée, il surgit un doute quant à son emploi sur le plan strictement lexical : est-on en présence d'un partenariat pour le développement ou d'un partenariat de développement ? C'est bien entendu la première lecture qu'il faudra retenir dès lors que la seconde impose un complément d'objet (économique, commercial ou culturel) restreignant du même coup l'objet du partenariat en cause. *A contrario*, la première expression attachée à la notion de partenariat « pour » le développement, même si elle n'est pas exempte du reproche quant à sa dilution, ouvre un champ de recherche plus vaste. Ceci obligera à une certaine constance dans la ténacité pour espérer définir les contours de la notion de partenariat en droit international public et s'attacher à en faire application en droit international du développement.

Ainsi, prétendant faire une part de « l'inventaire de la pratique »¹ de ce droit international des inégalités de développement, cette recherche n'a pas d'autre prétention que d'apporter quelques solutions juridiques susceptibles de résorber ces inégalités entre États.

Ce faisant, seront d'abord étudiés les critères juridiques nécessaires à l'affirmation d'un droit international du développement pour le moins effectif et pour le plus autonome (Première partie : le contexte du partenariat international pour le Développement). Partant, seront ensuite analysées les règles juridiques de régulation visant à la résorption des inégalités de développement, susceptibles, *in fine*, de révéler un partenariat en droit international du développement (Seconde partie : la notion de Partenariat en droit international du développement).

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 7.

Première partie. – Le contexte du partenariat international pour le Développement

Le droit international du développement est un droit dont la finalité vise à la résorption des inégalités de développement entre pays riches et pays pauvres. Cette approche, relativement tranchée, ne doit pas masquer les vicissitudes de ce droit longtemps chahuté par la doctrine. Tantôt vu comme un « frère bâtard »¹ du droit international public, tantôt comme un « droit du sous-développement »², le droit international du développement est régulièrement la proie des discours dénonçant l'impérialisme des États riches sur les États pauvres³. Soutien des revendications de ces derniers au lendemain de la décolonisation, la conjugaison des termes de « droit » et de « développement » donnera lieu à la formation d'une « idéologie »⁴ dont les anciens colonisateurs se protégeront avec force et détermination tout au long du 20^{ème} siècle.

Dans sa conception initiale, le droit international du développement est avant tout un droit au service de la paix. C'est dans cette perspective que, « dès 1948, l'Assemblée générale marque son désir de mettre en œuvre l'article 55 de la Charte en priant le Conseil économique et social ainsi que les institutions spécialisées compétentes d'examiner la question du développement économique des pays insuffisamment développés »⁵. Partant, la question du développement sera absorbée et traitée exclusivement sous l'angle économique et social dans le cadre des « décennies pour le développement » : « Adoptées par l'Assemblée générale à partir de 1960 (première décennie), jusqu'[en] 1990 où la quatrième décennie sonnera un glas discret de cette approche du développement [...] marquée, dans les années 1970 lorsqu'elle est à son apogée, par la naissance du « nouvel ordre économique international »⁶. Le droit international du développement ne se conçoit pas alors comme un droit effectif visant à la résorption des inégalités de développement mais s'apparente simplement à une « forme de relecture des principes du droit international à la lumière des besoins et des exigences des pays en

¹ Vernochet J. -M., « Note de lecture : Ferrer G., Cassau H., *Droit international du développement* », *Politique étrangère*, Vol. 51, n°2, 1986, pp. 583-584.

² Eisemann P. -M., « Note de lecture : Benchikh M., *Droit international du sous-développement - Nouvel ordre dans la dépendance* », *Politique étrangère*, Vol. 48, n°4, 1983, pp. 1006-1007.

³ Eisemann P. -M., « Note de lecture : Bennouna M., *Droit international du développement - Tiers Monde et interpellation du droit international* », *Politique étrangère*, Vol. 48, n°2, 1983, pp. 468-470.

⁴ Virally M., *L'organisation mondiale*, Armand Colin, 1972, cité par Pellet A. in Daudet Y., « Organisation des Nations Unies », *Rép. Internat. Dalloz*, Paris, fév. 2004 (MàJ : mars 2009), §70.

⁵ Pellet A., Daillier P., *Droit international public*, 7^{ème} éd., LGDJ, 2002, n°288 in Daudet Y., « Organisation des Nations Unies », *Rép. Internat. Dalloz*, Paris, fév. 2004 (MàJ : mars 2009), §71.

⁶ Daudet Y., « Organisation des Nations Unies », *Rép. Internat. Dalloz*, Paris, fév. 2004 (MàJ : mars 2009), §71.

développement »¹. Prenant acte de cette « relecture », le recours aux techniques juridiques employées à la constitution du droit international de l'environnement viendra en soutien à la définition d'un droit international du développement constitué d'un ensemble de règles dont « la normativité [demeure] incertaine »².

Ainsi et « selon une définition généralement admise, le droit international [du développement] est le corps de règles de droit international ayant pour objectif [la résorption des inégalités de développement entre États] »³. Plus avant, ce droit est constitué de l'ensemble des règles juridiques internationales employées au rétablissement de l'égalité de développement entre États. A ce titre, cette définition « met clairement en évidence à la fois son caractère fonctionnel [– il s'agit d'encadrer les rapports d'assistance entre États riches et États pauvres –] et son intégration dans le droit international général »⁴. Partant de cette intégration, il sera alors possible d'établir que le droit international du développement constitue « un corps homogène de règles juridiques au sein du droit international public, ayant une finalité propre »⁵ à savoir le rétablissement de l'égalité de développement entre États.

En substance, les développements de cette première partie viseront précisément à établir un droit international du développement effectif (Titre 1^{er}), voire autonome (Titre 2).

¹ Cette position est partagée par A. PELLET et M. BENNOUNA, V. dans ce sens : DAUDET Y., *op. cit.*, §72 et EISEMANN P. –M., « Note de lecture : BENNOUNA M., *Droit international du développement - Tiers Monde et interpellation du droit international* », *Politique étrangère*, Vol. 48, n°2, 1983, pp. 468-470.

² DAUDET Y., *op. cit.*, §72.

³ DOUMBE-BILLE S., Force du droit et droit de la force en droit international de l'environnement, in BEN ACHOUR R. et LAGHMANI S. (Dir.), *Le droit international à la croisée des chemins – Force du Droit et droit de la force*, Pédone, 2004, p. 367.

⁴ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 8^{ème} éd., Paris, 2009, p. 1412.

⁵ BEURIER J. –P., KISS A. –C., *Droit international de l'environnement*, Coll. « Etudes internationales », 3^{ème} éd., Pédone, Paris, 2004, p. 15.

Titre Ier. – Un droit international du développement effectif

Le droit international du développement est un droit régulateur des rapports d'assistance entre États riches et États pauvres. Il est constitué de règles exorbitantes du droit international public général visant à la résorption des « inégalités de développement »¹ entre États. Ainsi, le droit international du développement se nourrit de normes correctrices prétendant résoudre la difficile équation entre l'égalité souveraine des États, en droit, et l'inégalité de développement des États, en fait. Dans cette entreprise, dont le juriste ne peut ignorer la rudesse, il n'est pas surprenant que la « doctrine du développement », écartelée entre un droit objectif hégémonique et un droit subjectif revendicatif, n'ait pas réussi, tout au long du 20^{ème} siècle, à s'émanciper d'un « cadre sclérosant où s'enlisent des discussions stériles »².

Longtemps prisonnier d'une dualité juridique des sources, l'une fixée à la doctrine du libéralisme économique, l'autre figée dans une idéologie humaniste, le droit international du développement s'inscrira dans de nouvelles perspectives offertes par le phénomène de mondialisation. Au lendemain de la chute du Mur de Berlin et de l'effondrement du modèle soviétique, il devient « urgent de se libérer des formules creuses, des affirmations dogmatiques, pour se tourner vers les conséquences pratiques des principes »³ attachés à la question du développement. Jusqu'ici « conçus de façon purement formelle »⁴, les principes servant à la résorption des inégalités de développement seront repensés à la lumière d'un nouvel ordre économique mondial. Globalisée, la matière économique revêt une nouvelle dimension spatiale et l'interdépendance économique, jusqu'ici réfutée par les États industrialisés en tant qu'elle emporte satisfaction de l'exigence de solidarité revendiquée par les « États de la périphérie »⁵, est aujourd'hui avérée. Cette nouvelle donne doctrinale offre une occasion neuve de dépasser les divergences endémiques en matière de développement.

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 7 : « L'inégalité de développement entre les États ne résulte pas d'un jugement de valeur. Elle est d'abord un fait, qui n'a pas manqué d'exercer son influence sur l'évolution du droit depuis vingt ans, nous l'avons dit, mais s'est heurté aussi à des refus de changements et à des résistances institutionnelles ». Sur cette inégalité de fait, V. également : FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977, p 14 et 16.

² PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, P.U.F., Paris, 1978, p. 79.

³ VIRALLY M., *op. cit.*, p. 10.

⁴ VIRALLY M., *op. cit.*, p. 6 et 7.

⁵ PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 65. Ces qualifications employées par l'auteur font référence à la répartition géoéconomique entre pays riches dits *du centre* et pays pauvres dits *de la périphérie*. Cette catégorisation servira de base à la formulation de l'expression « pays du tiers-monde ».

L'adoption de la Déclaration du Millénaire pour le Développement sera la traduction de ce volontarisme affiché par la communauté internationale des États.

Adoptée par 189 chefs d'États le 8 septembre 2000, la Déclaration du Millénaire pour le Développement a vocation à établir le « cadre d'une stratégie [de Développement] à long terme »¹. Elle est le résultat d'une réflexion globale sur les stratégies qu'il convient de déployer dans la sphère internationale pour régler la délicate question des inégalités de développement entre États. Ainsi, la communauté internationale des États est résolue à repenser les principes inhérents au droit international du développement « de façon très concrète, en les confrontant avec les problèmes réels que soulève leur mise en œuvre. Le temps paraît donc venu, au moment où les problèmes du Développement sont attaqués dans toute leur ampleur par l'Organisation des Nations Unies, de mettre un peu d'ordre dans les créations de la pratique, de prendre un peu de hauteur pour en faire la synthèse et la critique, de les raccrocher aux principes dont ils devraient constituer l'application, de jeter enfin les bases d'un véritable droit international du développement »².

Tels sont les commandements qu'il conviendra de respecter dans ce premier titre par l'exploration des axes juridiques en vigueur avant et à partir de ce texte source. Un premier travail de synthèse permettra de clarifier les principaux instruments et autres procédés de coopération interétatique établis par la communauté internationale des États et dont elle usera tout au long du 20^{ème} siècle pour pallier l'inégalité de développement entre pays riches et pays pauvres. Par suite, et devant l'échec de ces instruments et de ces procédés, il sera nécessaire de s'interroger sur les évolutions juridiques suscitées par l'adoption de la Résolution onusienne de 2000. Dès lors, il s'agira de répondre à une première série de questions relatives à l'effectivité du nouveau cadre international de coopération posé par la Déclaration. A-t-elle eu pour effet de « raccrocher [les problèmes de développement à des] principes dont ils devraient constituer l'application »³ ? Dans l'affirmative, quels sont ces principes sur lesquels reposent les politiques contemporaines visant à résorber les inégalités de développement ? Sont-ils seulement susceptibles « de jeter enfin les bases d'un véritable droit international du développement libéré des intérêts [politico-économiques] étroitement conçus »⁴ ?

¹ RUCZ C., « Organisation des Nations Unies (ONU) – Coopération pour le développement », *J -Cl DI*, Cote 05.1999, Fasc. 123, avril 1999.p. 12.

² VIRALLY M., *op. cit.*, p. 7.

³ VIRALLY M., *loc. cit.*

⁴ VIRALLY M., *loc. cit.*

Autrement formulée, peut-on voir dans ces principes, plus exactement dans leurs effets, le siège d'un droit international du développement effectif ? (Chapitre 1^{er}).

Par suite, il conviendra d'examiner les conséquences pratiques de la mise en œuvre de ces principes en tant que, potentiellement, ils fondent les nouvelles règles de droit international gouvernant les rapports d'assistance entre États. Pour ce faire, le champ de recherche théorique sera limité aux règles juridiques applicables à « la coopération [interétatique] réalisée à l'aide de fonds publics »¹. Sur le plan pratique, ce type de coopération sera envisagé par l'étude de textes conventionnels bilatéraux signés entre la France et deux de ses pays voisins. Il sera alors possible d'exposer comment le droit international du développement est appelé à se (re)construire sur la base d'une architecture normative inédite à la faveur d'un nouveau concept de « Partenariat Mondial pour le Développement » (Chapitre 2).

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 12 : La coopération interétatique « revêt trois formes bien différentes, suivant qu'elle se réalise sur une base bilatérale, dans le cadre d'une organisation internationale (universelle ou régionale [...]), ou par l'intermédiaire d'un groupe d'États constitué ad hoc ("d'un club") ». On peut citer comme exemple d'un groupe d'États constitué *ad hoc* en matière de développement la Conférence du Bretton Woods. En matière économique et financière, il est question aujourd'hui des G8/G20.

Chapitre 1er. – Des principes directeurs visant à dépasser les clivages juridiques

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les règles de droit édictées par la communauté internationale des États en matière de développement ne permettent pas l'émergence d'un droit international du développement effectif¹. Deux raisons principales peuvent expliquer cet échec.

La première raison à cet échec est que le règlement de la question de l'inégalité de développement est, tout au long de la seconde moitié du 20^{ème} siècle, envisagé sous couvert de deux axes politiques concurrents. Sans entrer dans le détail des contextes politiques et historiques qui ont conduit au vote par l'Assemblée Générale de l'ONU des deux textes sources illustrant la démonstration de ce conflit politico-juridique, il convient de noter qu'ils sont le résultat de travaux d'institutions onusiennes distinctes².

La Charte des Droits et Devoirs économiques des États de 1974, fixée au principe d'égalité souveraine des États, a conduit la communauté internationale à soumettre une première série de règles relatives au développement en droit international économique. En synthèse, le droit international du développement est alors conçu comme un droit dérogatoire aux règles du droit international économique, lequel rattachement empêchera l'émergence d'un droit international du développement « affranchi des intérêts étroitement conçus »³.

La Déclaration sur le droit au développement de 1986, fixée à une exigence (voire à une obligation) de solidarité, vise précisément à détacher les règles de droit international du développement de toutes considérations économiques pour mieux l'intégrer au corpus des Droits de l'Homme. La proclamation d'un droit « inaliénable » au développement mal défini a eu pour effet non pas de compléter la Charte votée douze ans plus tôt mais au contraire, d'entretenir ce dualisme des sources. Ainsi, cette discorde politico-économique n'a pas permis, loin s'en faut, de régler la délicate question des inégalités du développement.

¹ Il n'est pas question de développement au lendemain de la guerre mais de reconstruction. On peut citer en exemple des règles de droit alors adoptées le « Plan Marshall » autrement appelé « *European Recovery Program* » qui, par sa nature unilatérale et sa vocation hautement politique, ne peut pas, en tant que tel, être considéré comme un cadre normatif visant au développement de pays pauvres.

² La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies hébergé par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

³ VIRALLY M., *op. cit.*, p. 7.

La seconde raison à cet échec est qu'en conséquence du premier, la question du développement ne pouvait pas faire « l'objet d'un examen systématique de la part du juriste »¹ dès lors que cette dualité enferme ce dernier dans une impasse au bout de laquelle il doit irrémédiablement fixer son choix entre deux doctrines pour le moins antagonistes et pour le plus adversaires. La première, cartésienne, à partir de laquelle le juriste extraira quelques principes caractéristiques d'un droit objectif *du* développement en tant que sous-branche du droit international économique². La seconde, plus propice à la théorisation, à partir de laquelle le juriste trouvera quelque intérêt à un droit subjectif *au* développement en tant que principe de droit international supérieur aussi séduisant que singulier et qui, *in fine*, restera sans effet. Il faudra attendre la Déclaration du Millénaire pour le Développement³ adoptée en 2000 pour dépasser ce dualisme et envisager l'unification des règles de droit international du développement. L'adoption de cette Déclaration permet le dépassement d'un cadre juridique sclérosé et offre l'opportunité d'un environnement normatif « neuf »⁴. Dès lors, l'étude systématique de règles de droit international spécifiques visant à corriger les inégalités de développement entre États devient possible à partir d'un cadre conventionnel multilatéral inédit et réconciliateur (Section 1).

Après l'adoption de la Déclaration du Millénaire pour le Développement, un premier cycle de négociations internationales porte sur l'idée que les rapports d'assistance entre États doivent se concrétiser sur la base d'un nouveau « Partenariat Mondial pour le Développement ». Conçu tel un objectif que les États s'engagent à atteindre, la définition de ce Partenariat Mondial se dessinera à la faveur de la résolution de deux problématiques : le financement de l'Aide Publique au Développement (APD) et son efficacité. Traditionnellement, la question de son

¹ VIRALLY M., *op. cit.*, p. 5.

² Sur le plan formel, V. notamment les ouvrages de DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 8^{ème} éd., Paris, 2009, p. 1184 et FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977, p. 16.

³ Déclaration du Millénaire, (A/RES/55/2), New York (États-Unis), 8 septembre 2000.

⁴ VIRALLY M., *op. cit.*, p. 7, note (1) : « L'idée d'un droit international du développement - et l'expression elle-même - ont été lancées par le Professeur André PHILIP au Colloque international de Nice, sur l'adaptation de l'O.N.U. au monde d'aujourd'hui, des 27-29 mai 1965 (V. *L'adaptation de l'O.N.U. au monde d'aujourd'hui*, Paris, Pédone, 1965, p. 129 et s.) ». Dans ce sens, V. également FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977, p. 24. Citant W. FRIEDMANN, le Professeur FLORY rappelle en substance que « le principe d'égalité souveraine des États constitue toujours la pierre angulaire du droit international ». Mais au lendemain de la vague de décolonisation des années 1960, « la question qui se pose [...] est de savoir jusqu'à quel point le droit international réussit à faire l'équilibre entre l'égalité juridique théorique de tous les États, petits et grands, et l'inégalité de fait de leur puissance ».

financement suppose « l'accroissement de l'aide publique au développement »¹. Cette prescription n'est pas nouvelle, elle est posée dès 1960 et renouvelée à l'adresse des États industrialisés en 1974 par l'article 22 al. 2 de la Charte des droits et devoirs économiques des États qui dispose que tous les États « devraient s'efforcer d'augmenter le montant net des apports de ressources financières provenant de sources publiques au pays en voie de développement et d'en améliorer les modalités et les conditions ». A partir de 2002, cette prescription récurrente de l'accroissement du volume d'aide est intégrée à un champ plus vaste de négociations. Elle fait l'objet d'une Conférence internationale sur le financement du développement à l'occasion de laquelle sera adopté le Consensus de Monterrey². Caractéristiques d'une nouvelle approche du financement du développement, les recommandations faites à l'issue de la Conférence font l'objet d'un suivi qui, six ans plus tard, donnera lieu à l'adoption de la Déclaration de Doha³ du 12 décembre 2008. Partant de ce cycle de négociations internationales visant à renouveler les modalités de financement du développement, les mécanismes juridiques employés à cet effet s'appliquent à toutes les formes de ressources, d'où qu'elles proviennent : ressources étatiques internes bilatérales ou multilatérales, d'investissements étrangers directs (IED) ou encore de dons privés. En tant que tels, ces mécanismes sont très variés et sont aujourd'hui identifiés sous le terme générique de « financements innovants pour le développement ».

Pour illustration de cette dynamique, il est question d'une taxation sur les billets d'avion en matière commerciale ou encore d'une réglementation internationale sur la commercialisation des médicaments. Sur le plan financier, l'idée d'une taxation sur les transactions boursières est plus que jamais d'actualité. S'agissant plus spécifiquement de la contribution financière des pays industrialisés à résorber le retard de développement des pays pauvres, l'objectif (traditionnel) d'une Aide Publique au Développement (APD) à hauteur de 0,7% du PNB des premiers en faveur des seconds est réitéré⁴. En 2010, « cinq pays donateurs ont atteint ou dépassé cette cible »⁵. Du reste, c'est dans le cadre du Consensus de Monterrey que « sont

¹ Déclaration du Millénaire, *op. cit.*, Chapitre VII, art. 28.3.

² Consensus de Monterrey sur le financement du Développement, (A/CONF.198/11), Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002.

³ Déclaration de Doha sur le financement du développement, (A/CONF.212/L.1/Rev.1**), Doha (Qatar), 29 novembre – 2 décembre 2008.

⁴ Consensus de Monterrey, *op. cit.*, Chapitre II, Section D, art. 41 et 42.

⁵ Assemblée Générale des Nations-Unies, Réunion plénière, « Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement », Fiche d'information, New York, 20-22 septembre 2010, p. 1.

consignées les grandes lignes de ce [nouveau] partenariat [mondial] et les engagements contractés par les Parties »¹ en vue de sa construction.

Parallèlement à ces considérations portant sur le financement du développement, c'est la question de l'efficacité de l'aide² versée qui, par suite, fera l'objet de négociations internationales. En effet et indépendamment des pistes offertes par le Consensus de Monterrey quant à une définition de ce nouveau concept de « Partenariat mondial pour le développement », c'est l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005 qui fixera, en droit positif international, des principes portant « engagements de partenariat » destinés à réguler les rapports d'assistance entre États en matière d'aide publique au développement (Section 2).

Section 1. – La réconciliation de systèmes juridiques concurrents

Les années 1970 sont marquées par la volonté de la communauté internationale des États de construire un « Nouvel ordre économique international » (NOEI). Au gré des crises financière et pétrolière du moment, des Conférences internationales adoptent une série de Résolutions visant à résoudre les désaccords entre États en matière de développement. Le recensement de ces textes serait aussi fastidieux qu'inutile au regard de la démonstration qui s'impose. C'est pourquoi, la présente étude sera menée par l'analyse de deux d'entre eux qui suffisent à illustrer les options juridiques opposant pays riches et pays pauvres.

Le premier de ces textes est la Charte des Droits et Devoirs économiques des États³ issue des travaux de la Conférence des Nations Unies pour le Développement et le Commerce (CNUCED) au sein de laquelle s'opposent pays industrialisés et pays en voie de développement⁴. En 1972, « la résolution CNUCED 45 (III), décidant d'élaborer un projet de Charte des droits et devoirs économiques des États [...] ne fut adoptée encore que par 90 voix, avec 19 abstentions, mais sans opposition »⁵. La Charte des droits et devoirs économiques des

¹ Conférence internationale sur le financement du développement, « *Un partenariat pour le développement : le consensus de Monterrey* », Département de l'information (DEV/M/12), New York, 22 mars 2002.

² Du reste, cette préoccupation portant sur l'efficacité de l'aide n'est pas absente des débats sur le financement du développement. Dans ce sens, V. le texte du Consensus de Monterrey, *op. cit.*, Chapitre II, Section D, art. 43.

³ Charte des Droits et devoirs économiques des États, (A/RES/3281 (XXIX)), New York (États-Unis), 12 décembre 1974.

⁴ COLARD D., « La Charte des droits et devoirs économiques des États », *Études internationales*, Vol. 6, n°4, 1975, p. 439 : « La préparation de ce document a soulevé de nombreuses controverses entre pays industrialisés et pays en voie de développement dont les intérêts ne coïncident pas ».

⁵ VIRALLY M., « La Charte des droits et des devoirs économiques des États. Note de lecture », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 20, n°20, 1974, p. 61.

États, dans sa version finale, est adoptée le 12 décembre 1974 par l'Assemblée Générale de l'ONU dans sa Résolution 3281 (XXIX). Fruit de « l'effort d'ensemble entrepris par les Nations Unies en faveur du développement »¹, son adoption n'a toutefois pas fait l'objet d'un consensus. Approuvée par voie de Résolution votée à la majorité, la Charte n'a donc pas, sur le plan formel, d'autre autorité que celle d'une recommandation. Sur sa valeur normative, elle a fait l'objet d'une opposition traditionnelle entre pays développés et pays en voie de développement. Ces derniers, autrement appelés le « Groupe des 77 » souhaitaient que ce texte soit adopté « à titre de première mesure de codification et de développement progressif dans le domaine du droit du Développement »². Or, cette mention fut supprimée compte tenu « des objections d'un certain nombre d'États »³. Toutefois, « l'accord réalisé à cette occasion n'est certainement pas dépourvu de toute portée juridique, même si les conditions dans lesquelles il est intervenu interdisent de l'assimiler à une convention formelle, au sens du droit international »⁴. Sur le fond, la portée des principes posés par la *Charte* reflète assez bien les divergences de vues prêtées à ses auteurs en matière de développement.

Le second texte choisi pour illustrer ces divergences est la Déclaration sur le droit au développement adoptée en 1986. Fruit des travaux d'un Groupe d'experts gouvernementaux chargé par « la Commission [onusienne] des Droits de l'Homme, de définir le concept du droit au développement »⁵, la Déclaration est adoptée par l'Assemblée Générale par voie de Résolution n°41/128 du 4 décembre 1986. Sans entrer dans les détails des péripéties politiques qui ont présidé à son approbation⁶, elle n'a pas de valeur contraignante⁷. Votée à une très large majorité de 146 voix pour, une seule contre⁸ et 8 abstentions, « sa portée juridique est donc toute relative dès lors que le consensus recherché [...] n'a pas été atteint »⁹. A défaut de ce consensus, la communauté internationale des États se satisfera d'une simple proclamation d'un « droit au développement » sans prendre soin de le définir.

¹ VIRALLY M., *Ibid.*, p. 57.

² VIRALLY M., *Ibid.*, p. 59.

³ VIRALLY M., *loc. cit.*

⁴ VIRALLY M., *Ibid.*, p. 58.

⁵ COLLIARD C. -A., « L'adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies de la Déclaration sur le droit au développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 33, n°33, 1987, p. 615.

⁶ COLLIARD C. -A., *Ibid.*, p. 616 et s.

⁷ COLLIARD C. -A., *Ibid.*, p. 622.

⁸ Les États-Unis.

⁹ COLLIARD C. -A., *Ibid.*, p. 622.

L'analyse de ces deux textes montrera comment ce corpus juridique initial sur lequel était censé se fonder le droit international du développement a finalement donné naissance à des systèmes juridiques internationaux concurrents (§1). Ce constat posé, ces systèmes sont, depuis l'année 2000, unifiés par leur intégration à un cadre international commun de référence propice à l'émergence d'un droit international du développement effectif (§2).

§1. – La dualité des sources

Bien que la Charte des droits et devoirs économiques des États de 1974 et la Déclaration sur le droit au développement de 1986 édictent des principes similaires, ces deux textes sont l'illustration parfaite de la formation de doctrines juridique opposées au service d'une même finalité (I). Or, cette concurrence des règles censées fonder un droit international du développement fait obstacle à son émergence tant il est, à défaut de sources homogènes, en proie aux injonctions politiques (II).

I. – Deux doctrines au service d'une même finalité

Le droit international du développement prend sa source dans un droit objectif régulateur des rapports de coopération économique entre États (A) mais également dans un droit subjectif censé corriger les inégalités de développement entre États (B).

A. – Un droit objectif régulateur des rapports d'assistance entre États

Au moment de son adoption en 1974, la Charte des droits et devoirs économiques des États¹, du point de vue des auteurs de l'époque, est l'instrument qui manquait en droit international pour mettre un terme aux « monologues solitaires puis au dialogue de sourds »² en matière de développement. Avec ce texte, la communauté internationale des États est convoquée à la définition des « grandes orientations [dûment] négociées entre partenaires »³ juridiquement égaux⁴.

¹ Sur le plan formel, le texte se divise en quatre chapitres intitulés : « Éléments fondamentaux des relations économiques internationales » ; « Droits et devoirs économiques des États » ; « Responsabilités communes envers la communauté internationale et dispositions finales ».

² FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977, p. 50.

³ FLORY M., *loc. cit.*

⁴ Charte des Droits et devoirs économiques des États, (A/RES/3281 (XXIX)), New York (États-Unis), 12 décembre 1974, art. 10 : « Tous les États sont juridiquement égaux et, en tant que membres égaux de la société internationale, ont le droit de participer pleinement et effectivement à l'adoption, au niveau international, des décisions visant à résoudre les problèmes économiques, financiers et monétaires mondiaux ».

Ce faisant, les États adoptent pour la première fois un certain nombre de principes caractéristiques d'un droit international du développement en devenir (1). Il convient d'en étudier la portée (2) et les procédés inhérents (3).

1. – Les principes

En droit international du développement, les principes d'égalité souveraine et d'équité dominant la matière (a) alors même que celui de solidarité apparaît plus comme une exigence qu'un principe (b).

a. – L'égalité souveraine et l'équité

Au sens général, « L'égalité souveraine est l'expression (contenue dans la Charte des Nations Unies et de nombreux textes postérieurs) signifiant que tous les États membres de l'Organisation ont la même capacité d'exercer des droits et d'assumer des obligations dans l'ordre international, nonobstant toutes différences de puissance, de richesse, de développement, etc. »¹. Dans l'ordre juridique international, le principe d'égalité souveraine des États est un dogme² réaffirmé dès l'introduction du chapitre premier de la *Charte*. En tant que tel, ce principe est fondamental en droit international public et il apparaît donc logique « qu'un grand nombre d'autres principes découlent directement de l'un ou l'autre des aspects de l'égalité souveraine »³. En matière de développement, sont donc logiquement fixés des principes dérivés caractéristiques et notamment celui d'une « Coopération internationale en vue du développement »⁴. De ces principes découle un certain nombre de responsabilités, de droits et de devoirs pesant sur l'ensemble des États. Dans ce sens, les dispositions de l'article 7 de la Charte engagent « la responsabilité de chaque État de promouvoir le progrès économique, social et culturel de son peuple ». A cette fin, « chaque État a le droit et la responsabilité de choisir ses objectifs et ses moyens de développement [...]. Tous les États ont [par ailleurs] le devoir, individuellement et collectivement, de coopérer à éliminer les obstacles qui entravent cette souveraineté reconnue à chacun » d'entre Eux en matière de développement. Partant, l'article 7 est à regarder comme édictant des dispositions charnières entre deux corps de règles fondées à se déployer sur la base de deux principes *a priori*

¹ CORNU G., *Vocabulaire Juridique*, P.U.F., 9^{ème} éd., Paris, 2011, p. 348.

² VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 5.

³ VIRALLY M., « La Charte des droits et des devoirs économiques des États. Note de lecture », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 20, n°20, 1974, p. 65 et 66.

⁴ Charte des Droits et devoirs économiques des États, *op. cit.*, Chapitre 1^{er}, §.n).

antagonistes : l'égalité souveraine et l'équité¹. Le premier « commande de traiter également [des États] égaux alors que le second commande aux États de s'entendre pour rétablir l'égalité en traitant inégalement [des États qui, en matière de développement], sont inégaux »². Dépassant cette dichotomie tant elle est controversée sur le plan politique³, l'on s'en tiendra à l'idée que la somme de ces deux principes fixe une exigence de solidarité entre États.

b. – La solidarité internationale

Curieusement, en droit international du développement, le principe de solidarité n'est pas entendu comme tel et se conçoit comme une simple exigence « obligeant l'État, dans l'exercice de ses droits souverains, à tenir compte des intérêts légitimes des autres États »⁴. Ce faisant, les rédacteurs de la Charte de 1974 vont adopter un certain nombre de droits et de devoirs à l'adresse soit de tous les pays, soit des pays développés ou des pays en voie de développement. L'article 23 dispose ainsi que les pays en voie de développement « devraient renforcer leur coopération économique et accroître les échanges entre eux ». Dans ce sens, ces dispositions ouvrent droit à ces derniers « d'accorder des préférences commerciales à d'autres pays en voie de développement sans être tenus d'en faire bénéficier aussi les pays développés ». En conséquence de ces droits, l'article 23, dans ses dispositions finales, met à la charge des pays, et « en particulier [des] pays développés [de] fournir un appui et un concours appropriés et efficaces ». En substance, ces dispositions finales sont la marque d'un devoir positif pesant sur les pays développés à l'égard des pays en voie de développement.

A l'inverse, l'article 24 de la Charte est le reflet d'un devoir négatif commandant (sans toutefois les nommer) aux pays développés d'éviter « de porter atteinte aux intérêts des pays en voie de développement ». C'est donc sur la base de ce type de dispositions que les États développés acceptent un certain nombre de règles visant à régir leur comportement, étant entendu qu'en

¹ VIRALLY M., *op. cit.*, p. 63.

² CORNU G., *op. cit.*, p. 367.

³ Sur une approche similaire mettant en exergue la tension entre souveraineté et solidarité, V. VIRALLY M., « La Charte des droits et des devoirs économiques des États. Note de lecture », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 20, n°20, 1974, p. 66 et s. : « A y regarder de plus près, cependant, il semble bien que le principe de l'égalité souveraine reste au cœur de l'ordre nouveau à établir, comme il était déjà à la base de l'ordre ancien. Plus encore, peut-être : ce qui est reproché à l'ordre ancien est de ne pas avoir mis ce principe en œuvre avec assez de conviction, de ne l'avoir professé que des lèvres, d'avoir laissé se former et se perpétuer des inégalités où certains États perdaient leur souveraineté. L'ordre nouveau doit vraiment garantir l'égalité souveraine pour tous. Mais cela ne sera possible que si le principe revêt une nouvelle acception, plus rigoureuse à certains égards, mais qui, à d'autres, le met en tension avec des principes opposés. ».

⁴ VIRALLY M., *Ibid.*, p. 71.

tant que telles, ces dispositions sont évidemment insuffisantes à la reconnaissance d'une quelconque obligation à la charge de ces derniers de faire abstraction de leurs intérêts propres. Autrement dit, l'exigence de solidarité ne contribue pas à la formation d'un droit international économique interventionniste et compensateur qui se nourrirait de principes additionnels donnant lieu à un système international de répartition des richesses. En cela et en matière de développement tout du moins, l'exigence de solidarité n'a pas d'autre valeur que celle d'un objectif que la communauté internationale s'est fixé sous couvert de deux principes antagonistes que sont l'égalité souveraine et l'équité.

Cette réflexion permet en l'occurrence de conforter la position selon laquelle les principes d'égalité souveraine et d'équité sont, en tant que tels, des principes directeurs concurrents du droit international du développement¹ et qu'il faudra donc neutraliser. Cela étant dit, les auteurs de la Charte vont préciser les procédés juridiques attachés à la mise en œuvre de ces principes à travers, notamment, une obligation de coopérer pesant sur l'ensemble des États.

2. – La portée des principes

Les principes d'égalité, d'équité et de solidarité sont au fondement d'un « droit » qui se voudrait compensateur (a) et régulateur (b).

a. – L'illusion d'un droit international compensateur

Sans en ignorer les faiblesses² et au moment de son adoption, la Charte des droits et des devoirs économiques des États offre toutefois des perspectives encore inédites en droit international public. Les auteurs de l'époque suggéraient que « les principes et les techniques juridiques constituant le “nouvel ordre économique international” devraient corriger et redresser les déséquilibres actuels entre pays développés et en voie de développement. Autrement dit, le nouveau droit international économique devrait être [interventionniste et compensateur]. Cette idée d'un droit [dirigiste] au service du plus faible est [en 1975]

¹ COLARD D., « La Charte des droits et devoirs économiques des États », *Études internationales*, Vol. 6, n°4, 1975, p. 452 : « Deux idées dominent le préambule : la nécessité urgente de mettre au point un autre système de relations économiques internationales, d'une part, la nécessité de promouvoir un développement équitable et rationnel de l'ensemble des régions du globe, d'autre part. Mais trois mots reviennent constamment : le “développement”, qui s'oppose à l'incohérence ou au désordre du système économique actuel. Au total donc, pas de développement possible dans l'inéquité et pas d'équité dans l'irrationalité. En d'autres termes, l'établissement d'un « nouvel ordre économique et social mondial » est conditionné par la dialectique de l'équité et de la rationalité. ».

² COLARD D., *Ibid.*, p. 453 : « Constatons que l'idéologique, le politique, l'économique et le social s'enchevêtrent étroitement et que les principes retenus empruntent tantôt à la codification tantôt au développement progressif. ».

révolutionnaire dans l'ordre international qui jusqu'à présent était exclusivement fondée sur le principe traditionnel de l'égalité souveraine des États, ce qui impliquait *ipso facto* une unicité des règles et régimes juridiques. Si cette conception devait se matérialiser, il n'y aurait là que la transposition dans le domaine international de l'évolution de la finalité et du contenu du droit telle qu'elle s'est produite depuis la fin du siècle dernier dans les sociétés industrialisées qui ont adopté des législations sociales et économiques interventionnistes »¹. Lucides, ces mêmes auteurs ne manquent pas de pointer les faiblesses de tels principes et, par conséquent, l'absence de procédés juridiques assignés à la construction du nouvel ordre économique international. Ainsi, ces derniers saluent le fait que ses « finalités [...] ont été l'objet d'un accord général [et dans le même temps, déplorent qu'] en revanche, il n'en va pas de même en ce qui concerne les moyens pour l'atteindre »².

b. – L'affirmation d'un droit international régulateur

Bien que ces réserves soient justifiées, il n'en demeure pas moins que la *Charte* de 1974 apparaît comme le premier texte constitutif d'un droit international du développement. A cet égard, elle est une source internationale des techniques juridiques assignées à la régulation des rapports d'assistance – économiques – entre États. Partant de ce constat, sa portée principale est d'obliger les États Nations à coopérer en matière de développement. Toutefois, cette obligation de coopérer ne se déduit pas des dispositions de la *Charte* ; d'ailleurs, le texte édicte des *devoirs* et non pas des *obligations* à proprement parler. L'obligation de coopérer se déduit de l'exigence de solidarité ; plus exactement elle est en le produit. Au demeurant, cette affirmation n'est plus à faire en bon nombre de matière, voire en toutes matières du droit international économique, commercial, juridictionnel, militaire, etc. En revanche (et curieusement), elle reste très informelle dès lors qu'il est question de la matière du développement proprement dite. Il faut alors se montrer insistant sur ce paradoxe dès lors que pour le Professeur VIRALLY, cette exigence de solidarité est « à la racine de l'obligation de contribuer à l'instauration d'un ordre économique international meilleur dont les facettes sont multiples »³, soit à un droit international du développement, en somme. En effet, si pour l'auteur la coopération entre États apparaît comme la « réponse privilégiée »⁴ à cette exigence de solidarité, il ne faut donc pas

¹ CARREAU D., FLORY T., DUTHEIL DE LA ROCHERE J., JUILLARD P., « Chronique de Droit international économique - Vers un nouvel ordre économique international », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 21, n°1, 1975, p. 650.

² CARREAU D., FLORY T., DUTHEIL DE LA ROCHERE J., JUILLARD P., *loc. cit.*

³ VIRALLY M., « La Charte des droits et des devoirs économiques des États. Note de lecture », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 20, n°20, 1974, p. 71.

⁴ VIRALLY M., *loc. cit.*

préjuger des matières en cause. Pour illustration de cette position, en droit international de l'environnement, deux articles de la Charte retiennent l'attention dès lors qu'ils ont pour finalité de réguler les rapports entre États en matière de ressources naturelles. Il s'agit de l'article 3 portant sur « l'exploitation des ressources naturelles communes à deux ou à plusieurs pays » et de l'article 30, portant sur « la protection, la préservation et la valorisation de l'environnement pour les générations présentes et futures »¹. En référence aux raisonnements du Professeur VIRALLY et à la lumière du phénomène de mondialisation, l'exigence de solidarité est ainsi à la « racine de l'obligation de [coopérer] à l'instauration d'un ordre [mondial] meilleur dont les facettes sont [aux nombres de deux : la protection de l'environnement et l'égalité de développement] »². En cela, l'obligation de coopérer, en ces deux axes, ne concerne qu'une seule et même matière : le droit de l'environnement. Ceci étant, l'effectivité du droit international de l'environnement ne saurait être discutée et, s'accommodant du politique, il se nourrit d'instruments internationaux de régulation des rapports d'assistance entre États en matière environnemental. En substance, cette prise de hauteur suggère qu'aujourd'hui, comme à l'époque de l'adoption de la *Charte*, que les États s'engagent « dans une entreprise commune de développement face à une [ancienne] technique des relations généralement appelées coopération »³ et qui sert de « ferment naturel »⁴ au droit conventionnel du développement⁵.

Partant, l'obligation de coopérer en matière de développement implique une assistance des pays industrialisés au bénéfice des pays en voie de développement. Or, admettre cette idée d'assistance revient à faire peser sur les pays riches une « obligation d'aide »⁶. Sans préjuger de cette obligation, cette assistance impose que soient fixés les procédés juridiques censés la réaliser.

¹ A l'époque, c'est notamment la souveraineté des nouveaux États indépendants sur leurs ressources naturelles qui se joue ; V. dans ce sens : FISCHER G., « La souveraineté sur les ressources naturelles », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 8, 1962, pp. 516-528, (p. 517). Aujourd'hui, cette question réactualisée (ex. d'un droit à l'eau), la problématique des ressources naturelles est, en tant que telle, envisagée sous l'angle de la pénurie des ressources naturelles à l'échelle mondiale sous couvert d'une nouvelle finalité : le développement durable.

² VIRALLY M., *op. cit.*, p. 71.

³ FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977, p. 36.

⁴ FLORY M., *loc. cit.*

⁵ A ce stade, ce terme doit être entendu dans toute ses dimensions environnementale, sociale et économique et en tant qu'il donne lieu à l'affirmation du concept de « Développement durable » à l'échelle mondiale.

⁶ VIRALLY M., *op. cit.*, p. 72 ; l'auteur faisant référence aux articles 13, 17 et 22 de la Charte.

3. – Le procédé juridique

L'idée même d'assistance entre États se conçoit nécessairement par la mise en œuvre d'un mécanisme compensatoire (a) et, par conséquent, par la définition de cadres et de modalités spécifiques à ce mécanisme (b).

a. – Un mécanisme compensatoire

L'obligation d'aide, sous couvert de l'exigence de solidarité, procède des devoirs des pays développés visant à la satisfaction des droits reconnus aux pays en développement. Cela étant dit, « l'aide » au sens générique, apparaît comme un « mécanisme compensatoire » et peut prendre des formes très variées. C'est pourquoi il convient de n'en retenir que deux d'entre elles qui intéressent directement le sujet : l'aide sous la forme financière et l'aide sous la forme d'assistance technique¹. Au demeurant, ce choix s'explique aisément. « Si l'aide se limitait au plan financier, elle risquerait de ne pas atteindre son but. Il ne suffit pas de se doter des biens d'équipement ou de construire des usines, il faut encore être en mesure de les utiliser dans de bonnes conditions ; c'est à ce niveau que [l'assistance technique] sous toutes ses formes s'avère indispensable »².

S'agissant de l'aide financière ses fondements sont à rechercher dans d'autres textes³ que la Charte des droits et devoirs économiques des États. Dès 1960, la communauté internationale, emmenée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, adopte toute une série de Résolutions en faveur du développement des pays « peu développés »⁴. Un premier objectif chiffré est fixé :

¹ FLORY M., *op. cit.*, p. 55. On peut être réservé sur l'affirmation de l'auteur qui considère « l'aide et l'assistance technique [comptent désormais] parmi les principes du droit international du développement ». Notre opinion serait de regarder l'assistance technique comme un moyen de l'aide, comme un procédé compensatoire parmi d'autres servants à résorber l'inégalité de développement des États. D'ailleurs, sur la base de ces « principes », « la progression des textes [a montré] que la communauté internationale [ne s'est pas acheminée] vers la reconnaissance aux pays en voie de développement d'un droit à l'aide ». La Charte elle-même ne reconnaissant aux États les moins développés qu'un droit indirect de chaque État « d'avoir part aux avantages du progrès et des innovations de la science et de la technique pour accélérer son développement économique et social » (art. 13 al.1^{er}). Du reste, ce « principe d'assistance technique » serait à apprécier aujourd'hui sous couvert des travaux des Conférences internationales portant, par exemple, sur la santé. En cette matière, il est une finalité de la lutte onusienne contre le SIDA de « permettre à 15 millions de personnes d'accéder à un traitement » alors même que pour ce faire se pose la question des brevets pharmaceutiques (V. Site dédié : <http://www.unaids.org/fr/>).

² FLORY M., *op. cit.*, p. 57 et 58.

³ FLORY M., *op. cit.*, p. 56.

⁴ On peut notamment citer les Résolutions du 15 décembre 1960 (1515 (XV)) portant Action concertée en vue du développement économique des pays économiquement peu développés, (1519 (XV)) portant Renforcement et développement du marché mondial et amélioration des conditions d'échanges pour les pays économiquement peu

1% environ du total des revenus nationaux des pays économiquement avancés devra être versé au profit de pays en voie de développement. Progressivement, une répartition de ce pourcentage est précisée : « dans ce 1%, l'aide publique doit représenter au minimum 0,70% »¹. A cet objectif chiffré, va s'ajouter un objectif temporel que les pays développés devront respecter en matière de libéralité. Ainsi, au moment de l'adoption de la Résolution 2626 (XXV) du 24 décembre 1970, cet objectif de 1% devait être atteint en 1972, et au plus tard en 1975. En 2000, par la voie du Consensus ayant conduit à l'adoption de la Déclaration du Millénaire pour le Développement, la Communauté internationale des États a renouvelé ces objectifs à la charge des États développés. Constant sur le montant de 1%, il était prévu que cet objectif soit atteint en 2012².

Quant à l'aide sous forme d'assistance technique, elle procède d'une multitude de Résolutions et autres textes bi- et multilatéraux. En l'espèce et revenant au texte de référence, c'est encore l'article 13 al. 2 de la Charte de 1974 qui en fait meilleure mention³. Ceci étant précisé, l'on peut déduire de ces mécanismes compensatoires une « droit de l'aide » structuré.

b. – Un droit de l'aide structuré

Le principe même de l'aide emporte une question fondamentale : dès lors « qu'avec l'aide, [...] la relation économique revêt un caractère [nécessairement] inégalitaire »⁴, peut-il exister un principe supérieur sur la base duquel pourraient « s'associer tous les États dans un combat contre les inégalités de développement, pour une société internationale mieux équilibrée et plus solidaire, de type socialiste, en un mot ? »⁵. Sur le plan méthodologique, la réponse à cette question, tout du moins sous un angle éminemment politique, n'aurait pas d'intérêt à être

développés, (1522 (XV)) portant Accélération du courant des capitaux et de l'assistance technique aux pays en voie de développement.

¹ FLORY M., *op. cit.*, p. 57.

² Ce qui ne fut pas le cas.

³ Charte des Droits et devoirs économiques des États, (A/RES/3281 (XXIX)), New York (États-Unis), 12 décembre 1974, art. 13 al. 2. : « Tous les États devraient promouvoir la coopération scientifique et technique internationale et le transfert des techniques, en tenant dûment compte de tous les intérêts légitimes, y compris notamment les droits et les devoirs des détenteurs, des fournisseurs et des bénéficiaires des techniques. En particulier, tous les États devraient faciliter l'accès des pays en voie de développement aux réalisations de la science et de la technique modernes, le transfert des techniques et la création de techniques autochtones dans l'intérêt des pays en voie de développement, sous des formes et conformément à des procédures qui soient adaptées à leur économie et à leurs besoins. ».

⁴ VIRALLY M., « La Charte des droits et des devoirs économiques des États. Note de lecture », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 20, n°20, 1974, p. 72.

⁵ VIRALLY M., *Ibid.*, p. 66.

confirmée ou infirmée dans le cadre de la présente étude. En effet, étroitement liée au renforcement du principe d'égalité souveraine, ou encore à son réaménagement, voire sa remise en cause pure et simple, ce n'est pas l'égalité souveraine qui est en cause ici. En revanche, il est en cause une inégalité de développement entre États et, à supposer que l'on souhaite y remédier, se pose alors la question de la définition des moyens – en droit – dont dispose la communauté internationale des États pour y parvenir. Pour illustration, la référence à une catégorisation des États qualifiés de « riches » et des États « pauvres » ne souffre aujourd'hui que peu de commentaires idéologiques relativement marginaux¹. Dans la même logique, la question d'un « droit à l'aide » est dépassée en tant que l'égalité souveraine interdit que « La solidarité des États développés et sous-développés au sein de la communauté internationale [obligerait à une aide] des premiers aux seconds. »² En effet (et il faut bien l'admettre), « Quelle que soit la progression de l'idée d'un droit des pays pauvres à une aide de la communauté internationale par des mécanismes bi- ou multilatéraux, cela n'aboutit pas encore à mettre à la charge des pays riches une obligation contraignante »³.

Cette précision faite par le Professeur FLORY en 1977 s'applique toujours au droit international public contemporain. Il n'existe pas (et il ne peut pas exister) de règle internationale qui poserait ou aurait pour effet d'obliger les États riches à aider les plus pauvres. En effet, « la justice sociale dans la société des États ne relève [toujours] pas [...] du droit international. Mais si le droit ne peut contraindre les États à partager et à s'entraider, les États peuvent se concerter pour définir l'effort à entreprendre, préciser le cadre qu'il doit emprunter et écarter les modalités qui ne seraient pas conformes aux objectifs définis par le droit du développement. C'est ainsi que se précise progressivement un droit international de l'aide et de la coopération »⁴.

¹ FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977, p. 59. A la fin des années 1970, la question même des modes de classification des États est en débat alors qu'aujourd'hui ce procédé est intégré au regard de leur niveau de développement. Pour exemples, l'on peut citer la catégorie des États « ACP » issue de la Convention de Lomé du 28 février 1975 ou encore les États relevant de la catégorie des PPTE (Pays pauvres très endettés) ou ceux identifiés comme étant les États « émergents ».

² FLORY M., *Ibid.*, p. 55.

³ FLORY M., *Ibid.*, p. 56 et 57. Dans ce sens, la fixation par la communauté internationale des États d'un objectif à atteindre par les pays riches au bénéfice des pays pauvres en matière d'aide (qui a le mérite d'être chiffré) ne suffira pas à l'affirmation d'un « droit des pays en voie de développement à l'aide ».

⁴ FLORY M., *Ibid.*, p. 58.

Or, c'est précisément cette voie de la concertation que va suivre la communauté internationale des États soucieux de réfléchir à un autre cadre que celui posés par la Charte des droits et des devoirs économiques des États adoptée une dizaine d'années plus tôt.

B. – Un droit subjectif correcteur des inégalités de développement entre États

La Déclaration adoptée en 1986 proclame le « droit au développement » et l'assimile à « un droit inaliénable de l'Homme »¹ conçu à partir d'une notion « d'égalité des chances en matière de développement »². Ceci étant dit et à défaut de définition, ce droit devra être analysé à travers sa principale caractéristique (1). Ainsi pourra-t-il être établi que le « droit au développement » est un droit subjectif – toujours – en quête d'un contenu, de titulaires et de débiteurs (2).

1. – Un droit idéologique

Le droit au développement proclamé par la Déclaration de 1986 n'est pas défini par ses auteurs et, *de facto*, apparaît comme un droit éminemment idéologique³, sous trois aspects.

Tout d'abord, il prend sa source dans les buts et principes de la Charte des Nations Unies relatifs à la coopération internationale entre États. Ainsi, l'article 3.2 dispose que « la réalisation du droit au développement suppose le plein respect des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Chartes des Nations Unies. ». En résumé, le droit au développement prend sa source dans les textes onusiens dédiés aux Droits de l'Homme. Il doit être lu, à la lumière des conceptions classiques, à la fois comme un « droit objectif » et un « droit subjectif ». A cet égard, le droit [au] développement est un droit qui doit « s'objectiver dans des règles de droit générales qui constituent progressivement un droit [du] développement »⁴.

Ensuite, ce droit subjectif est à la fois collectif et individuel, il est « une prérogative aussi bien des nations que des individus qui les composent »⁵. L'article 1^{er} al. 1 de la Déclaration réaffirme

¹ Déclaration sur le droit au développement (41/128), New York (États-Unis), 4 décembre 1986, *Préambule*.

² Déclaration sur le droit au développement, *loc. cit.*

³ PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 11 : « L'idéologie du développement » (genèse et orientation).

⁴ FLORY M., « Le droit au développement : à propos d'un colloque de l'Académie de La Haye », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 27, n°27, 1981, p. 170.

⁵ Déclaration sur le droit au développement, *op. cit.*, *Préambule*.

sa nature de Droit de l'Homme inaliénable « en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer [...] et de bénéficier [du] développement ». Au deuxième point du même article, « le droit au développement suppose aussi la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes [...] ».

Enfin, le droit au développement apparaît comme un droit prépondérant dès lors que son respect par les États oblige ces derniers à lever tous les « obstacles au développement résultant du non-respect des droits civils et politiques, ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels »¹.

2. – Un droit au contenu incertain

Dans son commentaire des problématiques abordées au Colloque de La Haye² organisé autour de la notion de « droit au développement », Michel FLORY expose clairement les limites attachées tant à son contenu qu'aux modalités de sa mise en œuvre.

Sur son contenu tout d'abord, l'auteur explique que le problème du droit au développement est qu'il est conçu à la fois comme « un droit individuel et un droit collectif »³. Partant de ce constat, l'auteur oppose ces deux natures de droits pour mieux révéler les potentiels dangers de l'une vis-à-vis de l'autre. Il pointe ainsi l'incertitude permanente quant à sa classification tantôt dans la catégorie des droits de l'Homme de deuxième génération, tantôt dans la catégorie des droits de troisième génération, « celle qui fait appel à la solidarité des hommes et des nations »⁴. Par cette analyse, l'auteur souligne toute la difficulté attachée à un droit subjectif au développement qui trouve ses limites dans des concepts idéologiques, lesquels concepts sont totalement étrangers au droit en tant qu'ils échappent à la compétence du juriste.

Sur sa mise en œuvre ensuite, l'identification des moyens dont disposent les titulaires pour contraindre des débiteurs n'est pas en reste quant à cette limite idéologique. Toujours en référence aux développements de l'auteur, ce dernier rappelle « qu'il ne suffit pas de reconnaître un droit : il faut que des titulaires puissent l'utiliser »⁵. Il convient donc de

¹ COLLIARD C. -A., « L'adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies de la Déclaration sur le droit au développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 33, n°33, 1987, p. 623.

² FLORY M., « Le droit au développement : à propos d'un colloque de l'Académie de La Haye », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 27, n°27, 1981, pp. 169-174.

³ FLORY M., *Ibid.*, p. 170.

⁴ FLORY M., *Ibid.*, p. 171.

⁵ FLORY M., *Ibid.*, p. 172.

s'interroger sur l'identité du débiteur saisi par l'individu désireux de « se prévaloir [de son] droit à l'épanouissement »¹. De la même façon enfin, il convient également de s'interroger sur l'identité du pays débiteur saisi par un pays démuné enclin à « réclamer [son] droit au développement »². Là encore ces interrogations ne trouvent pas de réponse en droit positif international mais dans des concepts idéologiques³. C'est là toute la limite d'un droit empirique subjectif de droit *au* développement censé trouver son application dans le droit objectif *du* développement, certes existant, mais totalement étranger à la doctrine des Droits de l'Homme.

Cette conclusion n'est pas heureuse mais n'en est pas moins patente dès lors que le droit objectif du développement est conçu sur la base des principes édictés par la Charte des droits et des devoirs économiques des États et non pas sur le droit subjectif au développement sur lequel il était pourtant censé se construire.

II. – Un droit en proie à l'injonction politique

La lecture combinée de la Charte des droits et devoirs économiques des États et de la Déclaration sur le droit au développement ne permet pas l'émergence d'un droit international du développement effectif et les raisons de cette échec peuvent être synthétisées sous deux angles critiques : politique (A) et juridique (B).

A. – Le blocage politique

Le principe dominant d'égalité souveraine (1) et l'attachement de la communauté internationale des États à l'idéal politique de suffisance économique (2) interdiront toutes approches pratiques de l'inégalité en matière de développement.

1. – Le principe dominant d'égalité souveraine

L'impasse politique dans laquelle se sont retrouvés la plupart des États en matière de développement tient aux circonstances historiques de l'époque post-décolonisation. Affirmées dans l'ombre de la « guerre froide », les revendications des « nouveaux États » entrant à l'ONU

¹ FLORY M., *loc. cit.*

² FLORY M., *loc. cit.*

³ FLORY M., *Ibid.*, p. 172. L'auteur s'appuie sur les travaux de Georges SCALLE pour considérer que « Le droit au développement serait la transcription au plan international d'un droit de classe qui, dans les sociétés internes, s'appelle le droit ouvrier. [...] Le droit au développement serait un "droit de classe" international. ».

tout au long des années 1960 et 1970 auront pour conséquence de crispier un peu plus la communauté internationale composée de modèles économiques et sociaux antagonistes et des niveaux d'inégalités de développement entre États patents. En réponse à cette revendication, seules les règles du droit international général, en tant que plus petit dénominateur commun, seront donc efficaces en matière de développement¹. Du reste, il ne pouvait pas en être autrement dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle dès lors qu'il est seulement question de construire la paix entre « deux blocs » idéologiques concurrents et d'assurer une sécurité internationale durable conformément au principe d'égalité souveraine entre États. En substance et en référence aux prochains développements, l'émergence d'un droit international du développement effectif est conditionnée par la réalisation préalable de ces deux objectifs de paix et de sécurité internationale.

2. – L'idéal politique de suffisance économique

Les pays en voie de développement, forts de leur majorité, vont s'enfermer dans une posture que l'on pourrait qualifier de « schizophrénique ». Les motivations qui ont conduit à l'adoption des deux textes sources du droit international du développement sont révélatrices de cette dissociation. En effet, les pays en voie de développement, pour la plupart États nouveaux issus de la décolonisation, sont très attachés au dogme de l'égalité souveraine en même temps qu'ils sont à l'origine du droit subjectif *au* développement. Or, en qualité de droit de créance, ce dernier est précisément susceptible de remettre en cause le principe d'égalité souveraine. Dans ce sens, le Professeur VIRALLY dès 1965 précise qu'à l'époque « l'ordre juridique international [repose] sur le dogme de "l'égalité souveraine" », ce qui de son point de vue laisse entendre « que même opposés par l'idéologie, tous les États seraient identiques sur un point : la "suffisance économique" »². Or, il est incontestable pour l'auteur que « cette hypothèse ne se réalise en fait, que pour les pays industrialisés. Pour les autres, elle ne représente qu'un idéal, encore inaccessible avant longtemps. Dès lors ces derniers se trouvent empêchés, trop souvent, de s'établir en partenaires égaux face à ceux avec lesquels ils traitent

¹ A l'exception de la question de l'exploitation des ressources naturelles que l'on ne peut toutefois pas rattacher à la problématique du développement en tant que ce type de dispositions du droit international public visait essentiellement « à la restitution de richesses indûment exploitées » ; V. dans ce sens : FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977, p. 57.

² VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 5 : « c'est-à-dire le fait que tous disposeraient d'un marché intérieur en harmonie avec leur appareil de production, leur permettant d'équilibrer leurs échanges extérieurs en faisant varier le niveau de leurs importations en fonction des moyens de paiement dont ils disposent ou qu'ils peuvent acquérir. ».

sur le plan commercial »¹. L'adoption de la Charte des droits et devoirs économiques des États neuf ans plus tard sera la traduction de cet idéal fictif et de l'espoir déçu commentés par les auteurs au moment de son adoption². De fait, les règles juridiques du Nouvel ordre économique international édictées en 1974 s'avèreront insuffisantes pour pallier la « dépendance économique où certains États se trouvent placés à l'égard des États industrialisés »³. Du reste et grâce au fait majoritaire, le fait que certains d'entre Eux puissent adopter à l'appui de leurs revendications politico-économiques, des règles ayant pour fondement un droit *au* développement ne fera que renforcer l'opposition de ces doctrines de « l'égalité ».

Partant de ce constat, les pays en voie de développement verront dans l'adoption de la Déclaration sur le droit au développement de 1986 l'occasion de substituer les fondements du droit objectif du développement, ancré au principe d'égalité souveraine, pour le rattacher au droit subjectif au développement dont il serait la réalisation. Mais cette tentative sera sans effet dès lors que, d'un point de vue politique, la question du développement restera soumise au droit international économique et non pas à l'idéologie des droits de l'homme, et bien que cette dernière suggère précisément que « le développement ne saurait être confiné dans un simple système économique »⁴.

Du reste et sur le plan politique toujours, il ne pouvait pas en être autrement dès lors qu'en 1986, la communauté internationale des États connaît le paroxysme d'une confrontation historique entre deux modèles politico-économiques concurrents. Avec l'effondrement du modèle soviétique trois ans plus tard, la suprématie du modèle dit « d'économie de marché » mettra un terme à cette opposition.

B. – L'impasse juridique

L'échec de principes conçus de façon purement formelle (1) commande un inventaire de la pratique juridique (2), exercice préalable à la structuration d'un droit international du développement qui se voudrait « effectif ».

¹ VIRALLY M., *loc. cit.*

² CARREAU D., FLORY T., DUTHEIL DE LA ROCHERE J., JUILLARD P., « Chronique de Droit international économique - Vers un nouvel ordre économique international », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 21, n°1, 1975, p. 648.

³ VIRALLY M., *op. cit.*, p. 5.

⁴ COLLIARD C. -A., « L'adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies de la Déclaration sur le droit au développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 33, n°33, 1987, p. 623.

1. – Des principes formels

C'est sur le plan juridique que le Professeur VIRALLY est certainement le plus critique. Non pas qu'il conteste la doctrine émergente de l'époque partagée entre deux axes juridiques concurrents sur la question du développement. Sa critique est principalement dirigée contre le fait que « le phénomène des écarts de développement [n'a] guère fait l'objet d'un examen systématique de la part des juristes »¹. En effet, « il s'agit moins [pour lui] de remettre en cause les principes sur lesquels repose le droit international contemporain, que de les approfondir [considérant, en 1965 déjà, que] ces principes sont, trop souvent encore, conçus de façons purement formelle »², quand ils ne servent pas à renforcer l'opposition entre normes d'essence libérale et normes d'inspiration humaniste, pour ne pas dire communiste. Partant de ce constat, il offre alors un authentique guide méthodologique à l'usage du juriste souhaitant faire la démonstration de l'effectivité du droit international du développement, autant de clés de recherche censées « exfiltrer » les juristes de l'impasse juridique dans laquelle ils sont enfermés.

2. – Un droit sans pratique

Le Professeur VIRALLY commande tout d'abord de « procéder [...] à un inventaire de ce qui n'est encore que le droit international des inégalités de développement »³. Pour ce faire, l'auteur considère « qu'une telle recherche exige d'être menée à quatre niveaux différents [dès lors que pour lui] les problèmes du développement, par son ampleur et sa gravité, touche tous les étages du droit applicable aux relations internationales »⁴. Le premier niveau « supérieur est celui des principes [qui doivent faire l'objet] d'une réflexion dépassionnée, c'est-à-dire dégagée de toute préoccupation politique. Le second est celui des institutions [dont] les règles gouvernant [leur] activité [...], l'adoption et la mise en œuvre de leurs décisions, leurs relations mutuelles ont déjà fait [en 1965] l'objet d'études nombreuses [qui] mériteraient d'être poursuivies et systématisées dans la perspective d'un droit international du développement. Au troisième niveau prennent place les règles gouvernant les relations interétatiques et les relations entre États et organisations internationales dans tous les domaines où l'inégalité de développement fait sentir ses effets »⁵. Enfin, il place « au-dessous des règles du droit

¹ VIRALLY M., *op. cit.*, p. 7.

² VIRALLY M., *loc. cit.*

³ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 8.

⁴ VIRALLY M., *loc. cit.*

⁵ VIRALLY M., *Ibid.*, p. 9.

international public *stricto sensu*, des règles dont la nature n'est pas toujours aisée à définir, et qui gouvernent des situations intermédiaires ou mixtes »¹.

Par cet inventaire, VIRALLY pose, dès 1965, la méthode de recherche des contours d'un droit international du développement pour le moins effectif et pour le plus, affranchi de toutes vellétés idéologique, politique et surtout économique. Cela étant précisé, il faut saluer le fait que les directives de l'auteur animeront, tout au long des années 1990, les travaux des Conférences internationales relatives au développement qui aboutiront, en 2000, à l'adoption de la Déclaration du Millénaire pour le Développement. Il s'agit là du premier texte permettant l'émergence d'un droit international du développement fondé à se construire sur la – seule – obligation de coopérer pesant sur les États au titre de l'exigence de solidarité et à la lumière du nouvel ordre économique né de l'effondrement du modèle soviétique.

§2. – L'unification des sources

Ainsi, « le droit international des inégalités de développement [...] impose l'idée d'une action collective [des États] en vue d'opérer un redressement, grâce à l'adoption de règles corrigeant l'effet des facteurs de déséquilibre »². Dans cette optique, il ne peut être question pour lui « de concessions temporaires, faites aux prétentions de quelques États pour aboutir, et qu'on pourrait remettre en cause dans la pratique, dès que les circonstances le permettront. Bien au contraire, ce n'est qu'une réponse, probablement insuffisante encore, aux exigences d'une situation de fait dont on ne saurait méconnaître la réalité si on a la volonté de ne pas se contenter de mots, mais de faire œuvre utile »³.

En 1997, dans un contexte politique libéralisé, la communauté internationale des États saisie l'occasion de réformer les bases des stratégies internationales en matière de développement (I) dont émergera, en 2000, un cadre juridique international commun censé protéger la matière des vicissitudes des États (II).

¹ VIRALLY M., *loc. cit.* : [tels que les] « contrats passés entre des États et des entreprises étrangères ou internationales et soustraits au moins partiellement au droit de l'État contractant, sociétés constituées à l'aide de capitaux privés et de capitaux publics et poursuivant une activité internationale, entreprises économiques créées par voie d'accord entre États, etc. ».

² VIRALLY M., *op. cit.*, p. 11.

³ VIRALLY M., *loc. cit.*

I. – La réforme des stratégies internationales pour le Développement

Il ne peut y avoir de droit international du développement effectif sans l'édification d'une politique internationale commune en matière de développement. C'est en substance ce que les États membres de l'ONU s'attacheront à établir par l'adoption d'un Agenda pour le Développement¹. Pour mener à bien l'analyse de cette nouvelle « gouvernance mondiale », l'on peut donc s'appuyer sur quatre niveaux de normes pour établir l'effectivité du droit international du développement.

Le premier de ses niveaux s'attache à l'identification de principes, dégagés de toute référence politique (A). Le second porte sur l'ensemble des règles visant à l'institutionnalisation du droit international du développement (B). Le troisième niveau s'attache à l'étude des règles interétatiques applicables aux rapports d'assistance entre États (C). Enfin, le quatrième niveau impose l'étude des règles qui, « en dessous des règles du droit international public *stricto sensu*, gouvernent des situations intermédiaires ou mixtes »² (D).

A. – Le principe d'égalité souveraine à l'épreuve de l'interdépendance

Sous couvert d'un « développement durable » (1), l'on pourra étudier les raisons objectives de l'apparition de ce concept (2) qui, par son affirmation dans la sphère internationale, vient redéfinir la place des principes traditionnels du droit international du développement (3).

1. – La définition du développement et de ses composantes

L'adoption par l'Assemblée Générale le 20 juin 1997 de la Résolution 51/240 portant « Agenda pour le Développement » est la marque d'une transition fondamentale quant à l'émergence d'un droit international du développement affranchi des intérêts politico-économiques. Sur le plan formel, l'Agenda pour le Développement adopté en 1997 est au droit international du développement, ce qu'est, *mutatis mutandis*, l'Agenda 21 au droit international de l'environnement. C'est en effet à partir de l'Agenda 21 que seront édictés les grands principes du droit de l'environnement à l'occasion du Sommet de la Terre de Rio en 1992. Sur le fond, la

¹ Agenda pour le Développement, (A/RES/51/240), New York (États-Unis), 20 juin 1997. Traditionnellement, l'action concertée pour le développement économique des pays en voie de développement s'inscrit dans des « décennies », cycles de réflexion dont la première décennie s'ouvre avec la Résolution 1515 (XV) votée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1960. Sur ce processus institutionnalisé, V. notamment : VIRALLY M., « La 2^{ème} décennie des Nations Unies pour le développement - Essai d'interprétation para-juridique », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 16, n°16, 1970, pp. 9-33.

² VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 9.

Résolution 51/240 pose une définition finaliste du « développement » dont elle fait dans son article 1^{er} « l'une des grandes priorités de l'Organisation des Nations Unies ». Ainsi le développement « est une entreprise pluridimensionnelle qui vise à améliorer la qualité de la vie de tous les peuples ». Toujours dans son article 1^{er}, elle en fixe les composantes pour en proposer une qualification unique et exhaustive : « le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement sont des composantes interdépendantes du développement durable¹ qui se renforcent mutuellement ».

Partant de cette notion de « développement durable » et au sens de la méthode adoptée, les auteurs de l'Agenda pour le Développement réaffirment le principe fondamental – de premier niveau – d'égalité souveraine à la lumière du nouveau contexte géopolitique. A cet égard, la mondialisation remet en question « certaines des solutions traditionnelles aux problèmes de développement »². Prenant acte de cette remise en question, les prescriptions de l'Agenda traduiront l'admission par les États qu'il existe entre eux un rapport d'interdépendance authentique qui motivera l'adoption de règles internationales communes visant à la réalisation d'un « développement durable ». Au demeurant, cette acceptation par les États est principalement justifiée par leur interdépendance authentique.

2. – Des effets d'une interdépendance authentique

La première conséquence sera de les obliger à « une vue d'ensemble [loin de] la pression d'intérêts étroitement conçus »³. Toutefois, il n'est pas question ici d'admettre que l'interdépendance (toute authentique qu'elle soit) remettrait en cause le principe d'égalité souveraine des États. En effet, dans ses fondements comme dans sa portée il « reste parfaitement viable dans une situation d'interdépendance, qui impose à chaque État de tenir compte des intérêts des autres afin d'entretenir avec eux des relations mutuellement

¹ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Rapport BRUNDTLAND - Notre avenir à tous, Oxford University Press (1^{ère} éd.), mars 1987, Ch. 2 : *vers un développement durable*. Le concept de Développement durable émerge dans les textes des résolutions onusiennes adoptées dans les années 1960/70. Sa définition est posée pour la première fois en 1987 par le premier ministre norvégien G. -H. BRUNDTLAND et servira par la suite aux travaux préliminaires au Sommet de la Terre de Rio en 1992 : « Le Développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. ». Rapport disponible sur le site du Ministère français des Affaires Étrangères : [en ligne, consulté le 16 octobre 2013] : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf

² Agenda pour le Développement, *op. cit.*, art. 5.

³ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 7.

profitables »¹. En substance et au regard du phénomène d'interdépendance, « La conciliation entre souveraineté et solidarité paraît ainsi parfaitement possible, même si les deux notions sont naturellement en tension »². Schématiquement, ces deux notions d'égalité et de solidarité figurent « aux deux extrémités d'un axe unique, sur lequel pourront prendre place, précisément, toutes les solutions de conciliation »³.

C'est donc sur cet axe unique que devront se développer l'ensemble des règles d'un droit international du développement que l'on voudrait effectif. Plus précisément, il s'agit de l'ensemble des règles de droit international public établi par les États – souverains et interdépendants – dont l'unique objet, exclusif de tout autre, vise à la résorption des inégalités de développement aux fins d'un développement durable. Partant de cette affirmation, il convient d'en étudier les effets sur la place accordée traditionnellement aux principes qui gouvernent la matière.

3. – La reconsidération de la place des principes traditionnels

La seconde conséquence de la reconnaissance par les États de leur interdépendance authentique est, qu'en tant que telle, cette acceptation emporte la nécessaire reconsidération des principes et instruments juridiques de mise en œuvre des politiques de développement. Dans ce sens, l'article 2 de l'Agenda pour le Développement est explicite et vise clairement à la reconsidération des impératifs d'avantage mutuel et d'interdépendance authentique⁴. En 1997, au demeurant, cette reconsidération des principes et instruments juridiques semble d'ores et déjà acquise en matière d'environnement. L'article 148 de l'Agenda y fait d'ailleurs référence s'agissant du « processus engagé par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement [qui] a abouti à un nouveau partenariat mondial en faveur du développement durable ». Ce nouveau concept de « Partenariat mondial » est fondé « sur la base de responsabilités communes mais différenciées ». Il est constant que, dans le cadre de ce « partenariat mondial, la situation et les besoins particuliers des pays en développement, notamment [...] ceux qui sont le plus vulnérables du point de vue écologique, [reçoivent] une

¹ VIRALLY M., « La Charte des droits et des devoirs économiques des États. Note de lecture », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 20, n°20, 1974, p. 70.

² VIRALLY M., *Ibid.*, p. 71.

³ VIRALLY M., *loc. cit.*

⁴ Agenda pour le Développement, *op. cit.*, art. 2 : « Prenant pour assise les textes adoptés par les récentes conférences des Nations Unies et d'autres accords pertinents, l'Agenda pour le développement vise à établir plus solidement un partenariat renouvelé et renforcé en faveur du développement, fondé sur les impératifs de l'avantage mutuel et d'une authentique interdépendance. ».

attention particulière ». En substance, à partir de l'Agenda pour le Développement réformant les principes et instruments juridiques en matière d'environnement, la communauté des États s'engage dans un processus similaire en matière de développement, lequel processus abouti, trois ans plus tard, à l'adoption de la Déclaration onusienne du Millénaire pour le développement. Ainsi, ce mouvement de réformation des principes applicables à la problématique du développement offre les ressorts juridiques nécessaires à « la découverte de formules de coopération »¹. En l'occurrence, sur un plan pratique, elle permet la rationalisation des institutions assignées au développement.

B. – La rationalisation des institutions assignées au développement

Au-delà de la formulation de principes de premier niveau en matière de développement, le Professeur VIRALLY commande de s'intéresser en second lieu à celui des institutions. Or, la Résolution (51/240) portant « Agenda du Développement » s'attache précisément à éclaircir le rôle des institutions concernées par le « développement durable ». Dans les objectifs qu'elle fixe il est notamment question du « renforcement du rôle, de la capacité, de l'efficacité et de l'utilité du Système des Nations Unies pour les activités de développement »². Dans son point 38, les auteurs de la Résolution (51/240) font peser sur la communauté internationale « la responsabilité collective de veiller à ce que le système des Nations Unies [...] soit doté des moyens nécessaires pour jouer le rôle de chef de file dans la mise en œuvre des engagements pris en matière de coopération internationale pour le développement ». Le Système onusien a donc vocation à « servir de tribune où [seront énoncés] les objectifs mondiaux, [défendus] la promotion et la protection de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement et la protection de l'environnement »³. Uniques en leur genre, les débats tenus au sein de l'Organisation « sur toutes les questions économiques, sociales et apparentées [...] devraient donner à d'autres instances l'élan politique nécessaire pour mettre en œuvre les politiques et mesures qui s'imposent »⁴ en matière de développement. Par ces dispositions, la Résolution prescrit l'intensification de « l'interaction politique de l'Organisation [...] non seulement avec les États Membres, [mais également toutes autres entités] en vue d'assurer une action et une coordination plus efficaces entre toutes les parties intéressées dans les domaines économique,

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 12.

² Agenda pour le Développement, (A/RES/51/240), New York (États-Unis), 20 juin 1997, art. 38.

³ Agenda pour le Développement, *loc. cit.*

⁴ Agenda pour le Développement, *Ibid.*, art. 41.

social et apparentés »¹. Dans le même sens, dans son point E. 283. il revient à l'Assemblée Générale, en tant que « plus haute instance intergouvernementale et [...] principal organe d'orientation et d'analyse de l'Organisation des Nations Unies, [de veiller] à la suite donnée à l'Agenda »².

Sur le plan institutionnel, sous couvert du Système des Nations Unies³, l'Assemblée Générale, apparaît comme l'organe central en charge des négociations internationales en matière de « développement durable » dans sa composante sociale. Par suite, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sera en charge de la mise en œuvre pratique de cette mutualisation des principes et règles issues de ces négociations internationales.

C. – La mutualisation des règles assignées au développement

Au troisième niveau, l'on doit s'intéresser ensuite aux règles gouvernant les relations interétatiques et les relations entre États et organisations internationales. A cet égard et déjà en 1965, « le problème du développement concerne une série impressionnante d'organisations internationales, de caractère universel ou régional »⁴. Avec l'intégration de ces organisations internationales au Système des Nations Unies, se pose logiquement la question du sort réservé aux règles adoptées par celles-ci précédemment en même temps qu'il est permis d'envisager que cette unification donne corps à un système commun de référence.

En conséquence du rattachement institutionnel de ces organisations au système des Nations Unies opéré par la Résolution 51/240 portant « Agenda pour le développement », l'application de tous les accords et engagements internationaux ayant trait au développement est réaffirmée sous couvert « d'un renforcement de la coopération internationale aux fins du développement »⁵. Bien que l'on puisse regretter qu'il n'ait pas été question d'une « obligation de coopérer » mais simplement d'un « renforcement de la coopération », il n'en reste pas moins que les articles 36 et 37 de la Résolution sont significatifs. Dans son article 36, les auteurs rappellent « tout d'abord l'importance de tenir les engagements des États [...] pris

¹ Agenda pour le Développement, *loc. cit.*

² Agenda pour le Développement, *Ibid.*, art. 283.

³ Par « Système des Nations Unies » il faut entendre l'ensemble des institutions qui composent l'organisation dédiée à la question du Développement telles que notamment le Conseil Economique et Social des Nations Unies (ECOSOC), la CNUCED, le PNUD, etc.

⁴ Bretton Woods (1944), CNUCED (1974), Comité onusien des droits de l'homme (1986).

⁵ Agenda pour le Développement, *op. cit.*, art. 33 et s.

individuellement ou collectivement pour répondre efficacement aux besoins de développement de tous les pays, notamment des pays en développement ». L'article 37 quant à lui réaffirme que « les accords intervenus lors [des] conférences et autres réunions internationales des Nations Unies demeurent valables ». Ils soulignent d'ailleurs qu'il faut « en assurer l'application et le suivi d'une manière intégrée, interdépendante et cohérente à l'intérieur d'un cadre commun ».

Partant de cette exigence, la mutualisation des accords à l'intérieur d'un cadre commun sert un objectif de rationalisation des règles gouvernant les relations internationales en matière de développement, sachant que cette rationalisation n'a pas (et ne peut pas) avoir pour effet de modifier la portée des accords pris par ces organisations. Or, il est acquis que pour ceux de ces accords qui touche au développement, leur portée est « limitée par des présupposés contestables »¹. Ainsi, cette intégration des textes préexistant ne suffit pas à lever les obstacles à l'édiction de règles caractéristiques d'un droit international du développement effectif. En revanche, l'affirmation d'un nouveau cadre commun de référence permet, sans faire table rase des textes antérieurs, l'adoption de règles nouvelles susceptibles de gommer, ou tout du moins limiter, ces « présupposés contestables ». Sans préjuger à ce stade du contenu normatif de ce nouveau cadre juridique commun tel qu'établi par la Résolution (51/240) portant « Agenda pour le Développement », les nouvelles politiques internationales en la matière, emmenées par l'Assemblée Générale de l'ONU en tant que Chef de file, seront dorénavant construites sur tous les textes adoptés par les « récentes conférences [...] et d'autres accords pertinents »².

D. – L'intégration logique des règles « intermédiaires »

Enfin, au-dessous des règles du droit international public *stricto sensu*, s'en rencontrent d'autres, « dont la nature n'est pas toujours aisée à définir et qui gouvernent des situations intermédiaires ou mixtes » au nombre desquelles les « contrats passés entre des États et des entreprises [...], à des sociétés constituées à l'aide de capitaux privés et de capitaux publics et poursuivant une activité internationale, [ou encore à des] entreprises économiques créées par voie d'accord entre États »³. Cela étant dit, et partant de ce qui vient d'être affirmé, l'on pourrait considérer que ces « règles » seront naturellement intégrées à la nouvelle ingénierie juridique établie par les instances onusiennes à partir de la Déclaration du Millénaire. Au

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 9.

² Agenda pour le Développement, (A/RES/51/240), New York (États-Unis), 20 juin 1997, art. 2.

³ VIRALLY M., *op. cit.*, p. 9.

demeurant, et dès lors qu'il n'est pas possible à ce stade de procéder à l'étude détaillée de ces « règles intermédiaires »¹, l'on verra précisément que cette intégration ne va pas de soi.

II. – L'adoption d'une nouvelle matrice juridique pour le Développement

L'étude des dispositions de la Déclaration du Millénaire pour le Développement confortera l'idée, qu'à compter des années 2000, se dessine un cadre juridique international commun de négociation à la faveur d'un certain nombre d'Objectifs en matière de Développement (A). Partant, l'on relèvera les options pratiques posées à la faveur d'un droit international du développement « en mouvement » (B).

A. – La Déclaration du Millénaire pour le Développement

L'adoption de la Déclaration du Millénaire pour le Développement est l'occasion pour la communauté internationale des États de réaffirmer les règles fondamentales que ces derniers devront respecter (1) et de fixer des Objectifs qu'ils s'engagent à atteindre (2) en vue de la résorption de leurs inégalités de développement.

1. – Des règles visant à garantir l'égalité entre États

L'adoption de la Déclaration du Millénaire par les États est l'occasion de la réaffirmation, en matière de développement, de principes juridiques traditionnels (a) et de valeurs fondamentales communes (b).

a. – La réaffirmation des principes juridiques traditionnels

L'affirmation d'un cadre juridique international commun de négociations pour le Développement est définitivement actée par la Résolution onusienne 55/2 portant « Déclaration du Millénaire pour le Développement » et adoptée par l'Assemblée Générale le 13 septembre 2000. Signée par 189 chefs d'États, elle définit les nouvelles pratiques juridiques dont ces derniers devront user s'ils ont pour projet commun de résorber les inégalités de développement. Ce faisant, les signataires de la Résolution du Millénaire réaffirment les principes traditionnels attachés à la Charte des Nations Unies² utiles à la résolution des problèmes de développement considérant que : « En fait, [la pertinence de ces principes] et

¹ *Infra*, Sections 1 et 2, Ch. II, T. II.

² Déclaration du Millénaire, (A/RES/55/2), New York (États-Unis), 8 septembre 2000, Chapitre I : *Valeurs et principes*, art. 3.

leur importance en tant que source d'inspiration se sont accrues avec la multiplication des liens et le renforcement de l'interdépendance entre les nations et les peuples. »¹ Il en va ainsi de « dirigeants [...] tenus de défendre, au niveau mondial, les principes de dignité humaine, de l'égalité et de l'équité »².

Au demeurant, sur le plan formel et contrairement aux reproches formulés au moment de l'adoption de la Charte des droits et des devoirs économiques des États³, les principes traditionnels énoncés sont unifiés et classés conformément aux matières auxquels ils se rapportent. Ainsi par exemple, le « principe d'égalité souveraine entre tous les États » et les principes qui en découlent, sont inclus au paragraphe portant sur l'instauration « d'une paix [mondiale] juste et durable [...] conformément aux buts et principes inscrits dans la Charte »⁴. Quant aux principes « de dignité humaine, d'égalité et d'équité », ils sont inclus à un paragraphe portant sur « les devoirs [des dirigeants] à l'égard de tous les citoyens du monde, en particulier les plus vulnérables ». Sans tirer de conclusions à ce stade quant à la hiérarchisation formelle de ces principes, l'on admet que, par ces dispositions, le principe d'égalité souveraine semble gagner en portée politique en même temps qu'il perd de son importance centrale sur le plan juridique. « On serait [alors] tenté, dans ces conditions, de penser que, en dépit de son importance fondamentale, l'égalité souveraine n'est, après tout, qu'un principe parmi ceux sur la base desquels doit s'édifier [un droit international du développement pour le moins effectif et, pour le plus, autonome] ».⁵

¹ Déclaration du Millénaire, *loc. cit.*

² Déclaration du Millénaire, *Ibid.*, art. 2.

³ VIRALLY M., « La Charte des droits et des devoirs économiques des États. Note de lecture », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 20, n°20, 1974, p. 64 : « Compte tenu de ce qui a été dit déjà sur la diversité de statut juridique des règles contenues dans ces articles, l'unité de la Charte devient problématique. Elle ne semble même pas se manifester au plan des principes, qui mêlent l'égalité souveraine des États, la coexistence pacifique, l'exécution de bonne foi des obligations internationales, le respect des droits de l'homme, la prohibition de la politique d'hégémonie et de zones d'influence, la promotion de la justice sociale internationale et le libre accès à la mer des pays sans littoral, pour n'en citer que quelques-uns ».

⁴ Déclaration du Millénaire, *op. cit.*, art. 4.

⁵ VIRALLY M., *op. cit.*, p 66 : Dans cette logique, l'auteur s'interroge : « N'y aurait-il pas eu, d'ailleurs, un paradoxe à mettre au premier plan l'égalité souveraine, dont la logique conduit à la recherche de l'autonomie, à l'exaltation des intérêts individuels et, par conséquent, à la constitution d'un ordre social fondamentalement individualiste, alors que le nouvel ordre doit associer tous les États dans un combat contre les inégalités de développement, pour une société internationale mieux équilibrée et plus solidaire, de type socialiste, en un mot ? ».

b. – La réaffirmation des valeurs internationales communes

Au-delà des principes fixés au niveau supérieur, il est également question de « certaines valeurs fondamentales [qui] doivent sous-tendre les relations internationales au XXIème siècle »¹. Il est notamment question de « la liberté, l'égalité, la solidarité, la tolérance, le respect de la nature et le partage des responsabilités »². Par suite, le Chapitre III de la Résolution relatif au « Développement et à l'élimination de la pauvreté », détaille les conditions favorables à la réalisation de ces principes et valeurs, soit « une bonne gouvernance dans chaque pays mais également sur le plan international »³. Cette exigence de bonne gouvernance suppose de surcroît « la transparence des systèmes financier, monétaire et commercial »⁴. Les chefs d'États sont, à cette fin, résolus à mettre en place « un système commercial et financier multilatéral ouvert, équitable, fondé sur le droit, prévisible et non discriminatoire »⁵.

Sans préjuger des effets de telles dispositions, elles traduisent la volonté politique des chefs d'États de construire un ordre public international à partir duquel devront être définies les nouvelles règles du droit international du développement sous couvert d'un objectif commun de développement durable. Autrement dit, l'adoption de la Déclaration du Millénaire est l'occasion offerte aux juristes d'une étude systématique des règles du droit international du développement visant à la résorption des inégalités de développement.

2. – La fixation d'Objectifs visant à résorber les inégalités de développement

La Déclaration du Millénaire pour le Développement sert à la fixation d'une stratégie internationale de développement à long terme (a) et, de fait, se conçoit tel « un texte "pur" »⁶ enfin adopté au niveau mondial et à partir duquel seront satisfaits des principes, des valeurs et des objectifs communs en vue de la résorption des inégalités de développement entre États (b).

a. – L'adoption d'objectifs onusiens pour le Développement

Les auteurs de la Déclaration du Millénaire fixent des Objectifs visant à résorber la pauvreté dans le monde d'ici à 2015. Ces Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) sont au

¹ Déclaration du Millénaire, (A/RES/55/2), New York (États-Unis), 8 septembre 2000, Chapitre I : *Valeurs et principes*, art. 6.

² Déclaration du Millénaire, *loc. cit.*

³ Déclaration du Millénaire, *Ibid.*, art. 13.

⁴ Déclaration du Millénaire, *loc. cit.*

⁵ Déclaration du Millénaire, *loc. cit.*

⁶ PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 28.

nombre de huit : 1) *Réduire l'extrême pauvreté et la faim*, 2) *Assurer l'éducation primaire pour tous*, 3) *Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes*, 4) *Réduire la mortalité infantile*, 5) *Améliorer la santé maternelle*, 6) *Combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies*, 7) *Préserver l'environnement* et 8) *Mettre en place un Partenariat mondial pour le développement*¹. Sachant que la fixation d'objectifs est une pratique courante des institutions onusiennes, les objectifs de Sécurité et de Paix internationale étant les plus essentiels, ces derniers sont confirmés dans leur rôle d'impératifs préalables à la réalisation des OMD déclinés. La Déclaration du Millénaire pour le Développement a ainsi vocation à établir le « cadre d'une stratégie [commune de Développement] à long terme »². Partant, cette Résolution apparaît également comme la souche d'une obligation de coopération continue en matière de développement. Ceci étant, et pour donner toute la mesure à cet instrument, il convient de raisonner par analogie à partir des développements de Claude RUCZ en droit international de l'environnement.

b. – L'adoption de principes, de valeurs et d'objectifs communs de développement

Claude RUCZ convoque le concept de développement durable pour fixer l'assise juridique du droit moderne de l'environnement considérant qu'il « ne doit pas être posé comme un principe à la signification univoque mais comme une matrice conceptuelle, définissant la perspective générale dans laquelle les principes déjà établis de bonne gestion de l'environnement doivent être restitués »³. Reprenant ce raisonnement, il apparaît que la notion de développement durable doit être au droit international du développement ce qu'elle est au droit de l'environnement, à savoir une matrice conceptuelle. Sur cette base et dépassant les propos de l'auteur, ne pourrait-on pas considérer la Déclaration du Millénaire⁴, définissant des principes supérieurs à respecter, des valeurs fondamentales à défendre et des Objectifs à atteindre (OMD), comme la nouvelle matrice juridique des règles objectives visant à satisfaire le droit des individus et des peuples au développement ? Du moins, sur le plan politique, l'article 12 de la Déclaration du Millénaire est sans équivoque puisqu'elle dispose que la communauté des États est résolue « à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin ».

¹ Ces OMD se divisent en vingt et une cibles quantifiables, lesquelles sont mesurées par soixante indicateurs : Organisation des Nations-Unies, Liste officielle des indicateurs associés aux OMD – effectif à compter du 15 janvier 2008, Publications-ONU-PNUD, 2011.

² RUCZ C., « Organisation des Nations Unies (ONU) – Coopération pour le développement », *J -Cl DI*, Cote 05.1999, Fasc. 123, avril 1999, p. 12.

³ RUCZ C., *Ibid.*, p. 13.

⁴ Déclaration du Millénaire, (A/RES/55/2), New York (États-Unis), 8 septembre 2000.

C'est donc à partir de cette politique internationale volontariste qu'il convient de rechercher de nouvelles techniques juridiques de coopérations innovantes caractéristiques d'un droit international du développement en devenir. Dans cette perspective, la Déclaration du Millénaire de 2000 sera la matrice juridique des règles de droit objectif *du* développement visant à la satisfaction du droit subjectif *au* développement.

B. – Un droit international du développement en mouvement

L'adoption encore trop récente de la Déclaration du Millénaire pour le Développement devrait résoudre la problématique des organisations internationales encore trop nombreuses (1). Pour autant, cette prolifération ne doit pas masquer la volonté de réformation des règles internationales visant à la résorption des inégalités de développement (2) à la faveur d'un nouveau concept de « Partenariat mondial » renforcé (3).

1. – Un cadre de négociations onusien légitimé

Passée la question des principes de premier niveau, au second niveau se situent l'ensemble des institutions dédiées au (ou en charge du) développement. Cela étant dit, leur prolifération « ne va pas sans être [...] inquiétante »¹. Depuis l'Agenda pour le développement adopté en 1997, les règles gouvernant l'activité de ces organisations, l'adoption et la mise en œuvre de leurs décisions ainsi que leurs relations mutuelles, sont intégrées au Système des Nations Unies². Toutefois, sur ce point, la Déclaration onusienne de 2000 est moins affirmative, se contentant de rappeler l'intégration au système onusien d'une multitude d'institutions et par là de leurs conventions internationales pertinentes portant sur des sujets très variés et dont le seul point commun serait d'être utiles à la résolution de la problématique du développement³. Cela étant dit, les chefs d'États réaffirment le « rôle central de l'Assemblée Générale en tant que principal organe délibérant et représentatif de [l'ONU] »⁴. Dans ce sens, la Section VIII de la Résolution

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 8.

² Agenda pour le Développement, (A/RES/51/240), New York (États-Unis), 20 juin 1997, art. 38 : « A l'approche du XXI^e siècle, la communauté internationale a la responsabilité collective de veiller à ce que le système des Nations Unies, en harmonie avec le caractère multidimensionnel et intégré de son mandat, soit doté des moyens nécessaires pour jouer le rôle de chef de file dans la mise en œuvre des engagements pris en matière de coopération internationale pour le développement et servir de tribune où énoncer les objectifs mondiaux, défendre la promotion et la protection de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement et la protection de l'environnement, ainsi que répondre aux besoins humanitaires et maintenir la paix et la sécurité internationales. ».

³ Tels que notamment la lutte contre le terrorisme, la corruption, l'immigration illégale, etc.

⁴ Déclaration du Millénaire, (A/RES/55/2), New York (États-Unis), 8 septembre 2000, Chapitre VIII : *Renforcer l'Organisation des Nations Unies*, art. 29 : « Nous n'épargnerons aucun effort pour faire de l'Organisation des

est entièrement dédiée au renforcement de l'Organisation des Nations Unies et à la réaffirmation solennelle, « en cette occasion historique, que l'Organisation des Nations Unies est le lieu de rassemblement indispensable de l'humanité tout entière où [les Nations Unies s'efforcent] de concrétiser [leurs] aspirations universelles à la paix, à la coopération et au développement »¹. Dans cette optique, l'Assemblée Générale missionne le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le rôle de coordinateur du PNUD, institution spécialisée², est réaffirmé et consistera, sur le plan technique, à aider les pays en développement à « identifier leurs propres solutions aux défis nationaux et mondiaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement »³. Sa mission principale est d'aider ces pays à renforcer leurs capacités en reliant et en coordonnant les efforts aux niveaux mondial et national en vue d'atteindre les OMD. Cette instance, emmenée par son Conseil d'Administration, « aide les pays en développement à mobiliser et utiliser l'aide internationale efficacement ». Pour ce faire et logiquement, le PNUD privilégie un procédé partenarial qui est « au cœur de tous les aspects [de son] travail »⁴.

Ce cadre onusien détaillé, il n'est pas question d'affirmer que la Résolution (55/2) règle le problème récurrent de la « bataille » du leadership institutionnel mondial en matière de développement⁵. A cet égard, la Déclaration du Millénaire ne règle pas le problème du nombre élevé d'organisations internationales, principales ou subsidiaires, à caractère universel ou régional⁶. Pour illustration de ce problème attaché aux institutions interdisant à l'ONU toute

Nations Unies un instrument plus efficace aux fins de la réalisation des objectifs prioritaires suivants: la lutte pour le développement de tous les peuples du monde, la lutte contre la pauvreté, l'ignorance et la maladie, la lutte contre l'injustice, la lutte contre la violence, la terreur et la criminalité et la lutte contre la dégradation et la destruction de notre planète. ».

¹ Déclaration du Millénaire, *Ibid.*, art. 32.

² COLOMBEAU A., DAVIN C., GUEYDAN C., RUCZ C., *Etudes de doctrine et de droit international du développement*, P.U.F., Paris, 1975, p. 317.

³ Sur ses principales caractéristiques à la fin des années 80 : PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, P.U.F., Paris, 1978, p. 73 : « les principales caractéristiques du PNUD sont les suivantes : ses ressources proviennent de contributions volontaires ; l'aide, exclusivement technique, qu'il consent, est programmée par pays ; il n'assure directement que les opérations qui ne sont pas confiées à une institution spécialisée ou à un autre organe de l'ONU ; ceux-ci constituent les institutions participantes du PNUD qui coordonne leur action et gère les ressources globales, qu'il répartit. Malgré les réticences des États industrialisés, le rôle central du PNUD est battu en brèche par la multiplication de fonds particuliers d'assistance techniques, propres à certaines organisations et confinés à un domaine spécifique. ».

⁴ Site du PNUD : <http://www.undp.org/french/partners/index.shtml>

⁵ COLOMBEAU A., DAVIN C., GUEYDAN C., RUCZ C., *op. cit.*, p. 205 à 259.

⁶ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 8.

velléité d'action unilatérale en matière de développement, la crispation institutionnelle est notoire s'agissant notamment de son financement¹.

Au demeurant, ce nombre encore trop important d'institutions concernées de près ou de loin par la question du développement fait obstacle à l'institutionnalisation du droit international du développement et, *in fine*, à son effectivité. Ce constat posé, qui ne trouvera sa solution que dans la sphère politique, n'interdit pas celui d'une régulation internationale des rapports d'assistance entre États.

2. – Des rapports d'assistance régulés

Après les principes supérieurs et les institutions, il convient d'examiner à présent les textes « de troisième niveau »² gouvernant les relations interétatiques. Sur ce point, la Déclaration du Millénaire ne propose pas de corpus de règles juridiques susceptibles d'être appliquées en droit international du développement ; et d'ailleurs, tel n'est pas son objet. En effet, sa portée se résume à l'établissement d'un nouveau cadre juridique international commun de négociation au sein duquel seront adoptés les nouveaux instruments régulateurs des rapports d'assistance entre États. A ce titre, la problématique du financement du développement y sera discutée. Sur ce point particulier, les chefs d'États, « préoccupés par les obstacles auxquels se heurtent les pays en développement dans la mobilisation des ressources nécessaires pour financer leur développement durable, [s'engagent à tout faire] pour assurer le succès de la réunion internationale de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement à l'échelon intergouvernemental, qui doit se tenir en 2001 »³.

Ainsi, avec l'adoption de la Déclaration du Millénaire pour le Développement, émerge l'idée d'un cadre juridique et institutionnel international propice à l'établissement d'un corpus de règles spécifiques visant à la régulation des relations interétatiques et, par là, contribuant à l'effectivité du droit international du développement. Ces règles devront être mises en œuvre par les États dans le cadre de leurs rapports d'assistance sous couvert de « moyens » acceptés par tous. Elles ont pour finalité d'établir un Partenariat mondial pour le développement au titre du 8^{ème} OMD qui tend à se réaliser par la réformation des modalités d'acheminement et de gestion de l'Aide Publique au Développement (APD) par les États « partenaires ». Il semble

¹ *Infra*, Paragraphe 2, Sect. 2, Ch. II, T. I

² VIRALLY M., *op. cit.*, p. 9.

³ Déclaration du Millénaire, (A/RES/55/2), New York (États-Unis), 8 septembre 2000, Chapitre III : *Développement et élimination de la pauvreté*, art. 14.

ainsi que, contrairement aux faiblesses de la Charte des droits et des devoirs économiques des États pointées par les auteurs à l'époque de son adoption, la Déclaration du Millénaire portant (re)construction d'un nouvel ordre économique mondial « plus pacifique, plus prospère et plus juste [respectant] la dignité humaine, l'égalité et l'équité »¹, présente l'avantage de se doter d'objectifs et de moyens pour l'atteindre.

3. – Un partenariat mondial rénové et renforcé

A la fin des années 1990, la disparition des affrontements idéologiques, « de nature à empêcher le droit [pré]existant de constituer un droit international du développement digne de ce nom »², offre [ainsi] l'occasion historique de procéder à un « dialogue constructif [...] en faveur de la coopération internationale pour le développement fondée sur un partenariat véritable, sur la communauté des intérêts et sur la réciprocité des avantages »³. Avec l'adoption de l'Agenda pour le Développement, la communauté internationale des États souscrit à cette volonté de fonder leurs rapports d'assistance sur un partenariat véritable. L'article 2 de l'Agenda dispose ainsi que son adoption « vise à établir plus solidement un partenariat renouvelé et renforcé en faveur du développement, fondé sur les impératifs de l'avantage mutuel et d'une authentique interdépendance ». Par ces prescriptions, apparaît donc un nouveau concept de « partenariat »⁴ au sujet duquel l'on formulera deux observations.

La première est relative à l'emploi du terme même de « partenariat ». En effet, les prescriptions de l'Agenda pour le développement suggèrent que ce concept est préexistant en droit international public en tant qu'il serait à renouveler et renforcer. Or, force est de constater qu'en 2000, sur le plan juridique, ce terme ne renvoie pas à l'étude d'un corpus de règles internationales censées l'étayer et même de le mettre en œuvre, en matière de développement tout du moins. Tout juste est-il question d'une notion relativement vague, employée dans divers accords par leurs signataires, au gré de leurs relations diplomatiques, plus ou moins renforcées, avec tel ou tel État⁵. La seconde observation est relative à l'expression même d'un «

¹ CARREAU D., FLORY T., DUTHEIL DE LA ROCHERE J., JUILLARD P., « Chronique de Droit international économique - Vers un nouvel ordre économique international », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 21, n°1, 1975, p. 650.

² VIRALLY M., *op. cit.*, p. 8.

³ Agenda pour le Développement, (A/RES/51/240), New York (États-Unis), 20 juin 1997, art. 12.

⁴ Agenda pour le Développement, *Ibid.*, art. 16 : il est notamment question « d'un nouveau partenariat international [...] nécessaire pour le développement aux niveaux national, sous-régional, régional et international ».

⁵ FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977, p. 45. L'auteur précisait en 1977 que dans ce sens, « des constructions telles que les communautés européennes sont à cet égard riches d'enseignement. La solution des problèmes de développement contraint les souverainetés à tenir compte des

partenariat » qui présente l'avantage d'être relativement neutre et permet, en tant que telle, de poser les jalons d'une formule susceptible de gommer, sur le plan politique du moins, les antagonismes traditionnels entre États *riches* et États *pauvres*. En cela, le terme de « partenariat » doit être entendu comme la traduction d'un nouveau procédé, parmi d'autres¹, à partir duquel les États sont invités à élaborer l'ensemble des règles de droit international visant à réguler leurs rapports d'assistance et cela sous couvert de deux impératifs : un avantage mutuel et une authentique interdépendance.

Cette interdépendance combinée à l'idée d'un avantage mutuel apparaît comme la reformulation de « l'exigence de solidarité », expression jusqu'ici trop marquée politiquement², tout comme le serait d'ailleurs la convocation explicite du principe fondamental d'égalité souveraine en tant qu'il souffrirait, dans son intensité, de ce phénomène d'interdépendance. Dès lors, les chefs d'États signataires de la Déclaration du Millénaire pour le Développement en 2000, considèrent que « la solidarité » est une « valeur fondamentale [devant] sous-tendre [leurs] relations internationales au XXIème siècle »³. Cela étant dit, il faut être réservé s'agissant de ce concept de partenariat qui, au demeurant, n'est pas évoqué dans la Déclaration du Millénaire autrement que pour désigner le nécessaire renforcement de la coopération entre secteur public et secteur privé⁴. Ainsi donc, si la Résolution portant « Agenda pour le Développement » de 1997 traduit la volonté des États signataires de mettre en place un nouveau mode de coopération fondé sur un procédé partenarial à tous les niveaux des relations internationales, la Déclaration du Millénaire de 2000 n'envisage l'idée d'un « Partenariat mondial » que comme un objectif à atteindre.

De fait, cette « nouvelle formule », en tant que moyen aux fins d'un développement durable n'est pas à rechercher dans les dispositions de la Déclaration du Millénaire pour le Développement. Plutôt qu'un procédé juridique permettant d'atteindre les OMD, ce concept de « Partenariat mondial » sera assimilé auxdits Objectifs, en l'occurrence le 8^{ème}, que la

dimensions propre de l'économie ». De tels développements, à la lumière de la solidarité des États européens à l'épreuve de la « crise de l'Euro », ont aujourd'hui une résonance particulière.

¹ Telles que la coopération interétatique traditionnelle notamment culturelle ou même sous certains aspects, le jumelage.

² Cette expression étant la traduction formelle d'un droit revendicatif des « nouveaux » États dans leur opposition aux Anciens colonisateurs.

³ Déclaration du Millénaire, (A/RES/55/2), New York (États-Unis), 8 septembre 2000, Chapitre I : *Valeurs et principes*, art. 6.

⁴ Déclaration du Millénaire, *Ibid.*, art. 20.

communauté des États s'engage à atteindre. Au demeurant, il faudra dépasser cet amalgame dès lors qu'il ne remet pas en cause l'idée d'une nouvelle formule juridique dédiée à la réalisation d'un nouveau « Partenariat mondial » renforcé.

Ainsi, avec l'adoption de la Déclaration du Millénaire se dessinent deux axes juridiques issus de deux séries de Conférences internationales dont les travaux portent sur la résolution de deux problématiques : le financement¹ de l'Aide Publique au Développement (APD) et son efficacité. A l'instar de la question de son financement², l'efficacité de l'aide est l'une des conditions à la réalisation du 8^{ème} OMD.

Section 2. – La régulation des rapports d'assistance en matière d'aide publique au développement

Parallèlement aux travaux des Conférences portant sur le financement de l'aide³, la question de son efficacité a fait l'objet d'un texte adopté en mars 2005 : la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cette Déclaration apparaît comme le nouvel instrument visant à régir les rapports d'assistance entre États ayant fait le choix d'y participer. Ces derniers s'engagent ainsi « à réformer [leurs] modalités d'acheminement et de gestion de l'aide »⁴ entendue au sens de l'article 22.2 de la Charte des droits et devoirs économiques des États de 1974. A l'époque, la problématique de l'acheminement et de gestion de l'aide n'est que vaguement abordée. Les dispositions finales de l'article 22 précité commandent simplement aux États d'en « améliorer les modalités et les conditions ». Pour ce faire, l'article 22.3 suggère deux modalités de mise en œuvre : « une assistance économique et une assistance technique ». Or, ces deux procédés montrent leurs limites et se révèlent d'une portée toute relative en matière de développement. Dans ce sens, les raisons de l'inefficacité du modèle de l'assistance sont à rechercher dans le fait

¹ Le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du Développement (du 18 au 22 mars 2002, Monterrey) et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide issue du Forum de Haut niveau sur l'efficacité de l'aide (2 mars 2005, Paris).

² *Infra*, Paragraphe 1, Sect. 1, Ch. I, T. II.

³ Rapport de la Conférence internationale sur le financement du Développement, (A/CONF.198/11), Monterrey (Mexique) 18-22 mars 2002, p. 34, §13 et p. 51, §16) : Lors de la Conférence, nombre de Participants considèrent que l'intérêt de l'étude des modalités de financement de l'aide au niveau mondial n'est que très limité, voire, pour certains représentants, stérile tant que ne sera pas mis en place un « Conseil de Sécurité économique et social ».

⁴ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section I – *Exposé des résolutions*, art. 1^{er}.

qu'il est enfermé dans une coopération purement institutionnelle « dont [au demeurant] les aspects juridiques ne présentent qu'un intérêt limité »¹.

Partant de ce constat, la Déclaration de Paris est un instrument juridique visant à régir « les relations interétatiques et les relations entre États et organisations internationales »² en matière d'Aide Publique au Développement (APD). Elle fixe un cadre commun international et unique de règles de procédure applicables à l'acheminement et à la gestion de l'APD par les États, que ces derniers en soient les bailleurs ou les bénéficiaires. Au demeurant, ce cadre commun se décompose en trois sections, dont la seconde porte sur des « engagements de partenariat »³.

Par l'exposé des résolutions en Section I, les États participants rappellent, tout d'abord, les différents cycles de négociations ayant conduit à l'adoption de la Déclaration de Paris à l'occasion du second Forum de Haut niveau sur l'efficacité de l'aide de 2005. Il est question notamment d'une négociation portant sur l'harmonisation de l'aide et de la Déclaration de Rome⁴ qui en résulte. Il est question également d'une négociation portant sur « les principes-clés proposés à la Table ronde sur la gestion [de l'aide] axée sur les résultats en matière de développement » à l'occasion du Séminaire de Marrakech réuni en février 2004⁵. Sur cette dynamique constructive, les États participants à la Déclaration de 2005 rappellent leur volonté « de redoubler d'effort pour accroître l'efficacité de l'aide »⁶ et leur engagement à « s'adapter à des situations nationales diverses »⁷ visant notamment à un soutien particulier aux États dits « fragiles ». Enfin, les États participants s'engagent à « préciser des indicateurs, un calendrier et des objectifs-cibles [afin de] contrôler et évaluer les progrès dans la mise en œuvre »⁸ des dispositions de la Déclaration. C'est tout l'objet de la Déclaration d'Accra adoptée trois ans plus tard en 2008.

En Section II, les États parties à la Déclaration de Paris fixent des « Engagements de Partenariat à travers cinq principes majeurs : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion de

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 12.

² VIRALLY M., *Ibid.*, p. 9.

³ Nous soulignons.

⁴ Déclaration de Rome issue du Premier Forum de Haut niveau sur l'efficacité de l'aide, (DCD/DAC/TFDP(2003)), Rome (Italie), 25 février 2003.

⁵ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section I – *Exposé des résolutions*, art. 2.

⁶ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 1.

⁷ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 2.

⁸ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 3.

l'aide axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle des résultats atteints »¹. Pour des raisons à la fois pratiques et théoriques, quatre d'entre eux seulement feront l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de cette étude² : l'appropriation et l'alignement (§1), la gestion de l'aide axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle des résultats atteints (§2).

§1. – Les principes directeurs d'appropriation et d'alignement

Le principe d'appropriation de l'aide par les pays en développement sera d'abord étudié (I), avant de poursuivre avec l'analyse du principe de l'alignement (II). En synthèse, pourront ainsi être exposés les effets cumulés de ces deux principes (III).

I. – L'appropriation de l'aide par les pays en développement

Dans un premier temps, il convient de poser la définition du principe d'appropriation de l'aide par les pays en développement (A) pour, dans un second temps, en analyser les effets sur les relations internationales en matière de développement (B). Au préalable, une précision s'impose : au sens de la Déclaration de Paris, les États bailleurs ont la qualité de « donneur » et les États récipiendaire celle de « partenaire ».

A. – La définition du principe d'appropriation

La Déclaration de Paris définit le principe d'appropriation comme « le processus par lequel les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politique et stratégie de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement »³. En complément de cette définition, celle de l'Agence Française de Développement (AFD) précise qu'au titre de ce principe « le pays récipiendaire de l'aide prend en charge sa propre politique dans le secteur donné et assure lui-même la coordination des bailleurs »⁴. Le principe d'appropriation fait donc peser des obligations essentiellement sur le pays partenaire. En effet et en référence à

¹ Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD), Rapport sur l'efficacité de l'aide un an après la Déclaration de Paris - Enjeux nationaux, européens et multilatéraux et rôle du réseau de coopération, (Direction des politiques de Développement), *Les Notes du jeudi*, n° 53, mars 2006, p. 1.

² Le respect du principe d'harmonisation engage uniquement les pays donateurs et autres bailleurs de fonds à mettre en place des dispositifs communs et à simplifier leurs procédures d'attribution de l'aide aux États bénéficiaires. De tels rapports ne sont pas, à proprement parler, des « rapports d'assistance ».

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *op. cit.*, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Appropriation*.

⁴ Agence Française de Développement, Dictionnaire du Développement, [en ligne ; consulté le 16 octobre 2013] : <http://www.afd.fr/home/AFD/dictionnaire-developpement>

l'article 14 de la Déclaration de Paris, ce dernier se voit investi « du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de [sa propre] stratégie nationale de développement ». Dans cette fonction, « il assure la conduite de la coordination de l'aide et des autres ressources affectées [à son] développement à tous les niveaux ».

Partant de cette définition, et avant l'adoption de la Déclaration de Paris, « les rapports d'assistance [entre un État donneur et un État receveur sont] toujours établis sur une base volontaire »¹. Dans l'acception classique, ce principe découle directement du principe fondamental d'égalité souveraine. De fait, l'aide « ne peut être imposée à un État ; un État ne peut être obligé de s'associer à une opération d'assistance spécifique »². Par ce principe, le consentement de l'État récipiendaire de l'aide est assuré et exprimé « sous une forme conventionnelle »³. La convention internationale apparaît ainsi comme l'instrument privilégié pour organiser de tels rapports d'assistance et « garantir qu'il s'agit [bien] d'un choix libre de sa part »⁴. A défaut, le non respect des règles de consentement de l'État récipiendaire serait de nature à caractériser une forme d'ingérence.

Cela étant dit, le consentement de l'État donneur est également garanti. A cet égard, il est libre de définir ses propres priorités quant aux choix des bénéficiaires de l'Aide Publique au Développement (APD) qu'il consent. Ce qui semble être un minimum eu égard à sa souveraineté. Il est également libre de choisir « des projets dans un ensemble des demandes qui dépasse les moyens disponibles »⁵. Cette liberté de choix suppose que l'État donneur garde la maîtrise de l'affectation de son aide à tel ou tel domaine au profit duquel il souhaite voir utiliser son APD par l'État récipiendaire. Les effets de ces règles de consentement ne sont pas anodins dès lors qu'ils emportent une distorsion de la définition de l'aide. En effet, dès lors qu'il n'appartient qu'au seul donneur de choisir de financer par son APD tel ou tel domaine de développement dans un pays tiers (cible de sa politique d'aide extérieure), l'aide apparaît comme un acte d'investissement. Plus exactement, cette qualification peut s'analyser comme caractérisant une « aide liée »⁶, laquelle est très régulièrement critiquée pour son inefficacité.

¹ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 8^{ème} éd., Paris, 2009, p. 1233.

² DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *loc. cit.*

³ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *loc. cit.*

⁴ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *loc. cit.*

⁵ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *loc. cit.*

⁶ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), Recommandation du CAD pour le déliement de l'Aide, (25 avril 2001 – DCD/DAC(2001)12/FINAL), Publications-OCDE, 2001 (MàJ : 2008), p. 3 : « "l'aide liée" consiste à réserver les marchés à des fournisseurs du pays donneur, celui qui apporte cette aide. [A

Par ailleurs et sur le plan procédural, cette maîtrise totale sur l'affectation de son aide par l'État bailleur emporte une conséquence importante en matière d'exécution qu'il conviendra de détailler par l'analyse des effets du principe de l'alignement.

Pour l'heure, il est intéressant de constater que les effets du principe d'appropriation sont de nature à réformer les règles de consentement communément admises en droit international dans le cadre des rapports d'assistance entre États.

B. – Les effets du principe d'appropriation

A partir de la Déclaration de Paris, la maîtrise sur l'affectation de son aide garantie à l'État bailleur au titre de son consentement est remise en cause, voire en passe d'être balayée. En référence à la définition du principe d'appropriation posée par la Déclaration de Paris, la maîtrise sur l'affectation de l'aide est dorénavant de la pleine responsabilité de l'État récipiendaire qui se voit ainsi investi du premier rôle « dans l'élaboration et la mise en œuvre de [sa] stratégie nationale de développement »¹, ce qui apparaît un minimum eu égard à sa capacité d'analyse de ses propres besoins d'assistance dans tel ou tel domaine. Dans cette fonction, l'État récipiendaire assure [ainsi] « la coordination de l'aide à tous les niveaux ainsi que des autres ressources affectées au développement »². En conséquence, l'application de ces dispositions emporte deux obligations pesant sur l'État donneur, l'une négative et l'autre positive. Le principe d'appropriation engage ce dernier « à respecter le rôle prédominant [du pays partenaire] et [doit ainsi l'aider] à renforcer [sa] capacité à exercer ce rôle »³. Tout d'abord, l'État donneur doit donc s'abstenir d'intervenir dans la définition des domaines de développement qu'il souhaiterait voir financer par son aide et s'engage ainsi à transférer cette compétence à son partenaire. Ensuite, il pèse sur l'État donneur une obligation positive par l'appui qu'il s'engage à apporter à son partenaire pour lui permettre d'exercer pleinement cette compétence.

Ce faisant et dans ses effets, le principe d'appropriation peut s'analyser comme privant l'État donneur, dans les rapports d'assistance qu'il entretient avec ses partenaires, de l'une des

contrario], l'aide non liée est une aide qui est fournie dans le cadre d'un processus permettant l'exercice d'une concurrence ouverte au niveau international (par exemple, à travers la procédure de l'appel à la concurrence internationale) ».

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Appropriation*, art. 14 et 15.

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.*

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.*

garanties fondamentales à son consentement. Ce transfert s'opère donc au profit du pays partenaire et contribue au renforcement de sa souveraineté en matière de développement. En effet, par la définition de sa propre stratégie nationale de développement, l'État récipiendaire assure seul l'affectation de l'aide qu'il reçoit au profit de tel ou tel domaine. L'État bailleur, quant à lui, n'a dorénavant qu'un rôle de soutien visant à renforcer les capacités de son récipiendaire aux fins de cette maîtrise.

Au demeurant, il sera intéressant d'évaluer les conséquences de tels effets prêtés au principe d'appropriation à travers l'étude concrète de conventions bilatérales réglant les rapports d'assistance entre deux États¹. Pour l'heure, si les effets du principe d'appropriation emportent la réformation des règles traditionnelles en matière d'affectation de l'aide, le principe d'alignement vise, quant à lui, à la réformation des règles portant sur son exécution.

II. – L'alignement de l'aide par les pays développés

Comme pour l'appropriation, la définition du principe de l'alignement sera exposée (A) avant d'en étudier les effets (B).

A. – La définition du principe d'alignement

Le principe d'alignement est défini par la Déclaration de Paris comme « le processus par lequel les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires »². Ce processus apparaît comme le prolongement logique du principe d'appropriation de l'aide par le pays partenaire en conséquence duquel le pays donneur « [s'engage donc à faire] reposer l'ensemble de [son] aide sur les stratégies nationales de développement du pays partenaire »³. Ainsi, au titre du principe de l'alignement, pèsera un certain nombre d'obligations soit sur les seuls pays partenaires, soit sur les seuls pays donateurs, soit enfin, sur les deux pays conjointement. Les uns, les autres, ensemble, les États parties à une convention bilatérale ou multilatérale portant versement de ressources d'Aide Publique au Développement (APD) s'engageront à respecter ces engagements. Toutefois, il faut noter que ces engagements pèsent en nombre sur les pays donateurs.

¹ *Infra*, Sections 1 et 2, Ch. 2, T. II.

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Alignement*.

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 16.

La première de ces obligations au titre du principe d'alignement oblige donc l'État donneur à faire reposer « l'ensemble de [son] soutien [...] sur les stratégies nationales de développement de son pays partenaire »¹. En contrepartie, l'État donneur « pourra disposer de rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies »² dûment établis par son partenaire. En effet, ce dernier s'engage, au titre de l'appropriation de l'aide par ses pouvoirs publics, « à traduire [ses] stratégies nationales de développement en programmes opérationnels »³, lesquels programmes devront dûment être suivis et évalués par ses soins. Dans le même sens, l'État partenaire doit par ailleurs assurer « la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement »⁴. Par suite, l'État donneur doit « utiliser les systèmes nationaux consolidés, soit les structures institutionnelles et [les] systèmes nationaux [de ses Partenaires] »⁵. Par systèmes et procédures des pays partenaires, la Déclaration de Paris désigne notamment « les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi »⁶. Autant de systèmes et de procédures sur lesquels le pays donneur devra donc impérativement faire reposer l'ensemble de son aide. De surcroît, et dans l'hypothèse où le pays partenaire ne disposerait pas de systèmes nationaux efficaces, le donneur doit, subsidiairement, « prévoir des garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider et non à affaiblir, les [dits] systèmes et procédures »⁷. Il est question ici de mesures de sauvegarde nécessairement temporaires. Dans ce sens, l'État donneur doit notamment « éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par son aide »⁸.

B. – Les effets du principe d'alignement

L'application du principe de l'alignement dans le cadre des rapports d'assistance entre États a principalement deux effets. Le premier concerne le partenaire et la réformation de ses systèmes

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.*

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.*

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.*

⁴ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 20.

⁵ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 17.

⁶ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.*

⁷ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 21.

⁸ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.*

nationaux en matière d'évaluation (1). Le second concerne le donneur et la remise en cause de sa maîtrise sur les modalités d'affectation et de gestion de son aide (2).

1. – La définition d'un cadre commun d'évaluation

Dès lors que pèse sur le pays donneur l'obligation de faire reposer son aide sur les systèmes nationaux de son partenaire, ce dernier doit impérativement « entreprendre [...] des réformes de nature à garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, des institutions et des procédures de gestion de l'aide et autres ressources affectées au développement en place à l'échelon national »¹. Il doit par exemple « réformer et consolider sa gestion des finances publiques pour lui permettre d'enclencher des processus de renforcement durables [de ses propres] capacités »². Par suite, le principe d'alignement fait peser conjointement sur les deux pays « la responsabilité d'œuvrer ensemble à la mise en place de cadres définis d'un commun accord, propres à permettre une évaluation fiable de la performance et de la transparence des systèmes du pays partenaire »³. En effet, les pays partenaires, comme les pays donateurs, à l'égard de ces engagements réciproques et interdépendants, partagent un intérêt commun quant au pouvoir de contrôler les progrès accomplis en matière de développement. Cette compétence sera détaillée par l'analyse des principes de gestion de l'aide axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle des résultats atteints. Pour l'heure et aux fins de cette évaluation, le pays donneur devra « veiller à adopter des cadres harmonisés d'évaluation [...] afin de ne pas proposer à son partenaire un nombre excessif d'objectifs, éventuellement contradictoires »⁴.

2. – La définition de nouvelles modalités attachées à l'exécution de l'aide

Les effets du principe de l'alignement sont ainsi déterminants quant à la remise en cause des règles classiques de consentement. En effet, s'agissant de cette obligation imposée à l'État donneur de faire reposer l'ensemble de son aide sur les procédures et systèmes nationaux de son partenaire, l'on observe une évolution significative quant à la qualité des organes en charge de la gestion de l'aide. Ainsi, s'agissant de la France, elle fait reposer l'ensemble de son aide soit sur les procédures des services (inter)ministériels de l'État⁵, soit sur celles de son

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 20.

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.*

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 19.

⁴ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 21.

⁵ Notamment, le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC).

opérateur national basé sur le territoire du pays partenaire, l'Agence Française de Développement (AFD). C'est principalement par ces intermédiaires institutionnels qu'est mise en œuvre l'APD française.

Or, la rénovation des règles d'affectation et de gestion de l'aide publique au développement est de nature à remettre en cause les règles garantissant le consentement de l'État français qui, à ce titre, disposait jusqu'à présent d'une liberté totale quant aux modalités d'exécution de son APD employée à tel ou tel domaine. Partant de cette liberté, il était logique que l'État français exerçât, seul ou par délégation à son Agence gouvernementale « de terrain », les compétences attachées à l'exécution de son aide. Mais cette liberté étant remise en cause par le principe d'appropriation, et aux termes du principe d'alignement, les services interministériels français, comme l'Agence Française de Développement (AFD), ne devraient plus être les auxiliaires institutionnels exclusifs en charge de l'exécution de l'aide française. Dès lors, les services considérés comme l'Agence se verraient privés de cette compétence au profit des services ministériels de l'État partenaire et le cas échéant, au profit d'une Agence de développement analogue placée sous l'autorité de ce dernier. De plus, et à défaut de pouvoir faire reposer son aide sur les systèmes nationaux et les procédures de son partenaire, le pays donneur doit prévoir des « garde-fous qui contribuent à consolider et non affaiblir »¹ les systèmes et procédures considérés. De fait, quand bien même la France persisterait à faire reposer son aide et à en confier l'exécution à ses auxiliaires institutionnels, ces derniers devront être confirmés dans ces attributions sous couvert d'un consentement exprès du partenaire aidé, compétence qui, du reste, ne leur serait reconnue par ces derniers que de façon subsidiaire et, par définition, temporaire.

Partant, il sera intéressant d'exposer l'intérêt d'une redéfinition des fonctions en matière d'exécution de l'APD en droit international du développement². Pour l'heure, il convient de souligner que de telles dispositions seraient de nature à réduire les fonctions des auxiliaires interministériels français, comme celles de l'Agence Française de Développement (AFD), à celles de « bailleurs » pour les premiers et à celle d'une banque française d'Aide Publique au Développement³ pour la seconde. Sans préjuger à ce stade d'un tel état de fait, il convient

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *op. cit.*, art. 21.

² *Infra*, Chapitre 2, T. II.

³ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 129 : Réponse de B. KOUCHNER au Sénateur DE ROHAN s'agissant de la position statutaire de l'Agence ; « l'AFD fonctionnant comme une banque, elle ne peut être mise sous l'autorité de l'ambassadeur. ».

d'aller plus avant dans l'analyse des effets cumulés des principes d'appropriation et d'alignement.

III. – Les effets cumulés des principes d'appropriation et d'alignement

Les effets cumulés des principes d'appropriation et d'alignement ont une conséquence non négligeable sur les modalités d'affectation et d'exécution de l'aide décaissée par l'État donneur. La lecture croisée de ces deux principes révèle au demeurant les singularités de ce nouveau cadre international commun de référence posé par la Déclaration de Paris. Il faut toutefois relativiser la portée de ces deux principes (A) avant de prendre toute la mesure de leur potentiel juridique (B).

A. – La portée des principes d'appropriation et d'alignement

L'application des principes d'appropriation et d'alignement n'emportent pas une obligation pesant sur l'État donneur à abandonner ses prérogatives attachées à l'affectation de son aide et sa gestion. En ce sens, il convient de relativiser la portée de ces deux principes et de faire le constat de la persistance de comportements contraires aux effets qu'on leur prête. Pour illustration sur le plan factuel, l'on établira la permanence des règles classiques de consentement (1) et, par conséquent, l'attachement de l'État donneur à ses prérogatives (2).

1. – La permanence des règles classiques de consentement

La permanence des règles classiques de consentement se vérifie par le fait que l'aide liée ne disparaît pas avec l'adoption de la Déclaration de Paris. En effet, en tant que telle, l'aide liée fait exception au principe d'alignement en ce qu'elle permet à l'État donneur, en échange de son aide, de se réserver (à lui ou à ses fournisseurs) les marchés qui en résulteraient¹. Partant, ce dernier oblige son bénéficiaire à lui réserver des marchés sans considération de sa stratégie nationale de développement. En synthèse, l'État donneur qui recourt à ce procédé fait exception au principe d'alignement. Au demeurant, aucune des dispositions de la Déclaration de Paris ne lui en fait interdiction. S'agissant de l'aide liée, les donateurs, en concert avec leurs partenaires, ne font que réaffirmer leur volonté (et non leur engagement) d'abandonner ce

¹ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), Recommandation du CAD pour le déliement de l'Aide, (25 avril 2001 – DCD/DAC(2001)12/FINAL), Publications-OCDE, 2001 (MàJ : 2008), p. 3 : « "l'aide liée" consiste à réserver les marchés à des fournisseurs du pays donneur, celui qui apporte cette aide. [A contrario], l'aide non liée est une aide qui est fournie dans le cadre d'un processus permettant l'exercice d'une concurrence ouverte au niveau international (par exemple, à travers la procédure de l'appel à la concurrence internationale) ».

procédé. C'est en substance l'objet du dernier point du paragraphe consacré au principe de l'alignement intitulé « Déliver l'aide pour une meilleure utilisation des ressources »¹ par le pays partenaire. Par suite, cette volonté de ne plus avoir recours au procédé de l'aide liée est réaffirmé par la Déclaration d'Accra de 2008 dont l'objet était de faire un premier état des lieux du respect des engagements interétatiques pris à l'occasion de l'adoption de la Déclaration de Paris. L'article 18 de la Déclaration d'Accra, contenu dans le paragraphe intitulé « Bâtir des partenariats plus efficaces et plus ouverts à tous au service du développement », évoque à cet égard « un certain nombre [d'États ayant] déjà procédé au déliement de la totalité de leur aide »². Quoiqu'il en soit, l'on constate que les Déclarations de 2005 et de 2008 ne vont pas jusqu'à faire interdiction aux États donateurs de délier leur aide.

2. – La persistance d'un État donneur attaché à ses prérogatives

Le second point servant à relativiser la portée des principes considérés est à regarder sous l'angle de la dernière réforme des politiques nationales françaises d'aide extérieure³. A partir de 1999, signalons que dans le cadre de ces relations bilatérales, la France s'autorise à choisir unilatéralement des « domaines transversaux d'interventions », lesquels visent nécessairement à la satisfaction des OMD⁴. De fait, la volonté des pouvoirs publics français de conserver cette prérogative dans le cadre des rapports d'assistance qu'entretient la France avec son partenaire contredit très nettement son obligation négative de ne pas intervenir dans la définition par ce

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Alignement*, art. 31.

² Programme d'action d'Accra (Ghana), 2-4 septembre 2008, art. 18.

³ Pour un panorama complet des réformes de l'APD française, V. notamment : Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), Rapport public « La France et l'aide publique au développement », (07-1128), *Doc. fr.*, Paris, sept. 2006, p. 30 et pour un examen critique des politiques menées par la France, V. Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), Rapport du Comité d'Aide au Développement (CAD) : France – Examen par les pairs, Publications-OCDE, 2008. Pour un panorama complet des politiques d'aide au développement menées par les membres du CAD de l'OCDE, V. le Rapport sur la Coopération pour le Développement - Efforts et politiques des membres du Comité d'Aide au Développement, Vol. 2, n°1, Publications-OCDE, Paris, 2001.

⁴ Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD), Rapport sur la coopération française face aux défis de l'éducation en Afrique : l'urgence d'une nouvelle dynamique, Comité de réflexion sur la coopération éducative (VERCLYTTTE J., Pdt.), Publications-MAE, mai 2007, p. 8 : « L'analyse des 33 DCP élaborés à ce jour (parmi lesquels 18 ont choisi le secteur de l'éducation de base et/ou celui de la formation professionnelle comme secteur de concentration) démontre la difficulté de choisir un nombre limité de secteurs prioritaires dans les pays qui ont, dans de nombreux domaines, une forte tradition d'échanges et de coopération avec la France. Ainsi figurent dans les DCP des "secteurs hors concentration", des "domaines transversaux d'intervention" ou des "secteurs de veille". Ce constat témoigne de la difficulté qu'ont les pays, du fait de l'ampleur et de la diversité de leurs besoins, à concevoir de véritables politiques sectorielles qui hiérarchisent les priorités et milite donc pour orienter fortement les interventions de la coopération française vers l'appui à l'élaboration de ces politiques sectorielles et, pour ce faire, au renforcement des capacités nationales ».

dernier de sa stratégie nationale de développement. Persistant dans cette approche, il faut analyser ce pouvoir unilatéral des autorités françaises comme une résurgence des règles classiques de consentement, lesquelles garantissaient à l'État donneur la maîtrise totale sur l'affectation et la gestion de son aide. Ainsi, la définition unilatérale par la France de ces « domaines transversaux d'intervention » fait exception au principe d'appropriation. Du reste, le fait que ces domaines visent à la satisfaction des objectifs onusiens n'a pas pour effet de justifier (juridiquement tout du moins) l'exception en cause. En effet, ce pouvoir unilatéral de définition que s'octroient les autorités françaises s'opère en dehors du cadre de référence posé par la Déclaration parisienne en même temps qu'il participe à la réalisation des OMD.

Il conviendra par suite d'exposer tout l'intérêt d'un tel constat à partir duquel il sera possible de développer une série d'arguments par l'examen de deux instruments conventionnels bilatéraux dits de « partenariat ». Pour l'heure, il s'agit de poser quelques perspectives.

B. – La perspective d'un mode de coopération international inédit

En synthèse, les développements précédents conduisent à la révision des règles de consentement en matière d'aide au développement (1) et imposent la restructuration des rapports d'assistance entre États (2).

1. – Des règles de consentement révisées

Par le respect des principes d'appropriation et d'alignement par les États participants à la Déclaration de Paris, ces derniers font dorénavant reposer leurs relations bilatérales sur un cadre juridique commun de référence en matière d'Aide Publique au Développement (APD). Ce cadre juridique inédit emporte un nouveau mode de coopération fondé sur des règles de consentement bipartites rénovées. En effet, par l'application de tels principes aux rapports d'assistance entre États, l'État donneur, au titre de l'alignement, perd ses prérogatives quant à l'affectation et l'exécution de son aide en même temps que l'État partenaire, au titre de l'appropriation, s'engage à renforcer ses capacités institutionnelles à cet effet. Le renforcement de ses capacités étant de sa seule responsabilité, il est alors logique, au sens de la Déclaration parisienne, que le partenaire aidé soit libre d'affecter l'aide à tel ou tel domaine et d'exécuter les projets de développement qu'il aura souverainement¹ définis. Ce faisant, l'État donneur a envers son partenaire une obligation positive de soutien au renforcement de ses capacités et, à

¹ A l'exception des « secteurs transversaux » que la France, en accord avec son Partenaire marocain, aura choisi de privilégier dans les rapports d'assistance qu'Elle entretient avec ce dernier.

cet égard, doit utiliser « efficacement les capacités existantes de son partenaire et harmoniser en conséquence [son] programme d'appui »¹. De surcroît, en cas de systèmes nationaux défaillants, l'État donneur doit alors « prévoir [...] des mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir les systèmes et procédures [de son partenaire] »² afin de lui permettre de *s'approprier*³ l'aide qu'il lui verse.

2. – Des rapports d'assistance restructurés

Les effets cumulés des principes d'appropriation et d'alignement sont significatifs dès lors qu'ils sont susceptibles d'engager les États participants à dépasser le modèle classique de coopération institutionnelle. Sur le plan politique, la définition de ces nouvelles règles de consentement à la faveur des deux principes considérés atténue sensiblement le rapport de force (si souvent dénoncé dans cette matière) entre pays riches et pays pauvres. La reformulation même de la qualité de l'État bénéficiaire de l'aide, couramment qualifié de « récipiendaire », en État « partenaire » suffit à illustrer cette reconsidération, tout du moins sur le plan diplomatique. Sur le plan juridique, il n'y a pas lieu toutefois de défendre une renonciation totale et absolue aux règles garantissant le consentement de l'État donneur. En revanche, les « engagements de partenariat » adoptés par la Déclaration de Paris modifient potentiellement et sensiblement ses prérogatives attachées à la maîtrise de son APD. Dans ce sens, ne faut-il pas voir dans les principes d'appropriation et d'alignement une première base juridique en vue de répondre à l'exigence de solidarité internationale à travers la notion de partenariat ? Cette notion ne serai-elle pas alors au fondement d'un nouveau mode de coopération en droit ? Toujours est-il que le concept de partenariat invite (voire engage) les États à dépasser le modèle de coopération traditionnelle employé à la mise en œuvre de l'assistance économique et/ou technique.

Partant de ces suppositions, il faut alors engager l'examen des effets des principes de « gestion axée sur les résultats » et de « responsabilité mutuelle des résultats atteints » et vérifier ainsi qu'ils invitent également à ce dépassement des traditionnels modes de coopération.

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Alignement*, art. 21.

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.*

³ Nous soulignons.

§2. – Les principes directeurs de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle des résultats atteints

L'on étudiera dans un premier temps le principe de « gestion de l'aide axée sur les résultats » (I) et, dans un deuxième temps, celui de « responsabilité mutuelle des résultats atteints » (II).

I. – Le principe de gestion de l'aide axée sur les résultats

L'on doit poser la définition du principe (A) avant d'en étudier les effets (B) et la portée (C).

A. – La définition du principe de gestion de l'aide axée sur les résultats

La Déclaration de Paris définit le principe de « gestion de l'aide axée sur les résultats » comme le processus par lequel les États parties à une convention bilatérale ou multilatérale de coopération doivent « gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision »¹.

Partant de cette définition et à l'instar des principes d'appropriation et d'alignement, les États donateurs et partenaires s'engagent, les uns, les autres, ensemble, à respecter un certain nombre d'obligations. Ces obligations se déduisent de l'étude des effets du principe.

B. – Les effets du principe de gestion de l'aide axée sur les résultats

Le principe de gestion de l'aide axée sur les résultats impose la fixation d'un cadre commun de gestion (1) susceptible de révéler, en matière d'évaluation, une nouvelle répartition de compétence entre l'État récipiendaire (2) et l'État bailleur (3).

1. – L'instauration d'un cadre de gestion efficace

Au sens de l'article 46 de la Déclaration de Paris, « les pays partenaires et donateurs s'engagent conjointement à unir leurs efforts dans le cadre d'une approche participative afin de renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion [de l'aide] axée sur les résultats [...] ». De cet engagement conjoint, il faut déduire qu'il appartient *in fine* (et bien qu'ils ne soient pas explicitement désignés) aux seuls pays partenaires d'instaurer un cadre de gestion – efficace – de l'aide axée sur les résultats. Partant, les pays donateurs veilleront à renforcer les capacités de leur partenaire à cet effet. Les articles 44, portant « engagements des pays partenaires » et 45,

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – Engagements de partenariat, § : Responsabilité mutuelle, art. 43.

portant « engagements des pays donateurs » sont de nature à confirmer une répartition de compétences entre États bailleur et récipiendaire.

2. – L’obligation faite à l’État récipiendaire de définir un cadre national d’évaluation

L’article 44 de la Déclaration de Paris engage « les pays partenaires à raccorder plus étroitement [leurs] stratégies nationales de développement et [leur] cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle ». Au demeurant, cette disposition confirme qu’une gestion de l’aide axée sur les résultats emporte l’idée de rapports d’assistance entre États qui soient établis à long terme. Cela étant dit, il appartient au seul pays partenaire d’articuler sa stratégie nationale de développement avec son droit national budgétaire. Dans ce sens, ce Dernier « doit s’efforcer de mettre en place des cadres d’évaluation et de notifications orientés vers les résultats à l’aide desquels suivre (sic) les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principaux volets [de ses] stratégies nationales et sectorielles de développement »¹. Par cette disposition, le pays partenaire jouit ainsi de la compétence de principe quant à la définition d’un cadre d’évaluation de la gestion de l’aide par les résultats. Au demeurant, il pèse sur lui seul la responsabilité de ce cadre national d’évaluation. En substance, l’évaluation de l’aide est un impératif intrinsèque de l’idée même d’une gestion axée sur les résultats. Pour ce faire, « le pays partenaire veillera à ce que ces cadres d’évaluation permettent de suivre l’évolution d’un nombre raisonnable d’indicateurs pour lesquels il est possible de disposer de données à un coût abordable »². Cet impératif d’évaluation a donc un coût. Il sera donc intéressant, par la suite, de détailler les modalités de financement de ces évaluations que les États parties auront prévues dans le cadre de leur relation conventionnelle bilatérale. Pour l’heure, il faut examiner les engagements auxquels consentent les pays donateurs au titre du principe de « gestion de l’aide axée sur les résultats ».

3. – L’obligation faite à l’État bailleur de ne pas intervenir dans la définition de ce cadre national d’évaluation

Par l’article 45 de la Déclaration de Paris, « les pays donateurs s’engagent à relier [leur aide] aux résultats obtenus et [à] aligner [leur] programmation et [leurs] ressources sur les cadres d’évaluation des performances des pays partenaires ». Partant de cette disposition, le pays donneur doit s’abstenir de demander l’adoption d’indicateurs de performance qui ne soient pas en accord avec les stratégies nationales de développement qu’il revient à son seul

¹ Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement, *Ibid.*, art. 44.

² Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement, *loc. cit.*

Partenaire de définir. Dans ce sens, le second alinéa de l'article 45 dispose que les pays donateurs s'engagent « à travailler avec les pays partenaires de façon à pouvoir recourir autant que possible à leurs cadres de suivi et de notification sur les résultats ». A défaut de pouvoir s'appuyer sur les cadres d'évaluation mis en place par son partenaire, « le pays donneur, en attendant [...] de pouvoir s'en remettre aux systèmes statistiques, de suivi et d'évaluation des pays partenaires, [...] doivent s'accorder dans toute la mesure du possible avec ces derniers sur les modalités d'élaboration des rapports périodiques »¹. Ainsi, à y regarder de plus près, les modalités prévues à la Déclaration de Paris en matière d'évaluation de la gestion de l'aide par les résultats s'inscrivent, sur le plan institutionnel tout du moins, dans la ligne des principes d'appropriation et (surtout) d'alignement. Mais à y regarder de plus près encore, l'on constate que l'État donneur conserve une compétence accessoire quant à la définition de ce cadre d'évaluation par les pouvoirs publics de ce dernier. Dans ce sens, le Donneur pourra toujours lui « demander » qu'il adopte des indicateurs de performance supplémentaires. En l'occurrence, le Partenaire pourra toujours les refuser dans l'hypothèse où ceux-ci ne seraient pas « en accord » avec sa stratégie nationale de développement. Partant, se pose une question : dans l'hypothèse inverse, serait-il obligé de les accepter ? Prétendant y répondre que très partiellement ici, il faut souvenir à ce stade que la France, participant à la Déclaration de Paris, impose une série d'indicateurs en référence à des « secteurs transversaux » définis par ses soins dans le cadre de sa politique d'aide extérieure. Au demeurant, dans sa portée, le principe de « gestion de l'aide axée sur les résultats » est de nature à réviser – trop profondément – la répartition de compétences entre États coopérants sur la base du procédé partenarial.

C. – La portée du principe de principe de gestion de l'aide axée sur les résultats

Le respect du principe de « gestion de l'aide axée sur les résultats » induit nécessairement une évaluation des résultats obtenus sous couvert d'un cadre d'évaluation défini par le seul pays partenaire, laquelle compétence, au sens des dispositions de la Déclaration parisienne, appartient exclusivement aux pouvoirs publics de ce dernier. Ce faisant, il s'agit d'admettre alors que la compétence des pouvoirs publics du pays donneur se limiterait à l'enregistrement (et la présentation) des résultats ainsi obtenus. Or, ce processus n'est pas conforme à l'idée même d'une démarche partenariale. Plus exactement, s'il est constant que pour « gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 45.3.

disponibles en vue d'améliorer le processus de décision »¹, on voit mal comment cette gestion et cette mise en œuvre de l'aide pourraient être de la seule compétence du partenaire aidé, sauf à reconsidérer l'idée même d'une coopération entre États fondée sur un « partenariat ».

Dans ce cas de figure en effet, le rôle de l'État donneur se limiterait à celle d'un « bailleur de fonds » procédant à un transfert de ressources sans prétendre obtenir quelques garanties d'efficacité quant à l'utilisation qui en sera faite par son récipiendaire. Partant de cette idée inconcevable en matière d'APD², il est troublant de constater qu'une telle interprétation des effets du principe de « gestion axée sur les résultats », pourtant rendue possible par les dispositions de la Déclaration de Paris, vient contredire son objet même, à savoir l'établissement d'un partenariat visant à garantir l'efficacité de l'aide. Ces effets sont d'autant plus déconcertants que, sur le plan pratique, on sait la fragilité institutionnelle des pays partenaires à qui le texte impose la définition de cadres d'évaluation et de notifications des résultats obtenus en même temps qu'il faudrait admettre que la dévolution d'une telle compétence aux seules mains de ce dernier serait suffisante à garantir une gestion efficace de l'aide qu'il reçoit. Cela étant dit, il faut savoir raison garder sur cette nouvelle compétence reconnue à l'État aidé. En effet, les principes posés par le texte source ne doivent pas avoir pour effet de faire peser sur lui des engagements qu'il n'est pas en capacité de tenir.

Il en va d'autant plus ainsi que l'absence de tels processus d'évaluation est un reproche récurrent fait à l'adresse des pays donneurs, lesquels ne sont pas toujours en mesure de rendre compte à leur Parlement de l'efficacité de leur aide extérieure³.

En substance, il faudra revenir sur cette répartition de compétence s'agissant de ces modalités visant à l'établissement d'un cadre de gestion efficace. Pour l'heure, l'on peut se demander si le principe de « gestion axée sur les résultats », au sens partenarial, ne commande pas aux États coopérants de faire reposer leurs rapports d'assistance sur un mode de coopération fondé à se réaliser sur la base d'une « cogestion » de l'aide ? Au demeurant, l'examen du principe de « responsabilité mutuelle des résultats atteints » devrait éclairer cette présomption.

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Responsabilité mutuelle*, art. 44.2.

² Pour ne pas dire en matière de développement.

³ *Supra*, Introduction générale

II. – Le principe de responsabilité mutuelle des résultats atteints

En matière de responsabilité, s'agissant des inégalités de développement, le constat est simple : le principe n'est pas défini (A). Somme toute, est-il possible de déduire des discussions portant sur sa définition une exigence de transparence (B).

A. – L'absence de définition du principe de responsabilité mutuelle

La Déclaration de Paris ne définit pas le principe de « responsabilité mutuelle des résultats atteints ». Les États y participant se contentent d'affirmer que « les pays donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement »¹. Pour ces derniers, cette responsabilité mutuelle apparaît comme une « priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs »². A défaut de définition, les États participants au Forum d'Accra, par la voie de son Secrétariat³, vont préciser la signification de ce principe : « La responsabilité mutuelle signifie que les bailleurs de fonds [autrement dit, les États donateurs⁴] et les pays partenaires doivent non seulement rendre compte à leurs publics respectifs de l'utilisation des ressources pour obtenir des résultats, mais aussi se rendre mutuellement des comptes pour améliorer la gestion de l'aide. Il s'agit donc de susciter et renforcer la volonté d'agir ensemble et l'adhésion à un programme commun »⁵. Fort de cet objectif, il est apparu toutefois quelques difficultés sur le plan méthodologique. Une première évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans le cadre du Forum d'Accra révèle ces difficultés et conclut que « les mécanismes de responsabilité mutuelle sont moins perfectionnés et plus lents à mettre en place que les mesures prises dans d'autres domaines »⁶. La Note du Secrétariat d'Accra précise « que l'obligation de responsabilité mutuelle est moins facile à comprendre que d'autres. [...]. Les résultats [des évaluations menées] montrent également que dans les pays ayant signé un accord sur l'efficacité de l'aide, les engagements

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Responsabilité mutuelle*.

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 47.

³ Sur la notion de « responsabilisation mutuelle », V. notamment la Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra (Ghana), 2-4 septembre 2008.

⁴ Pour la présente étude.

⁵ Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra (Ghana), 2-4 septembre 2008, §3.

⁶ Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, *Ibid.*, §5.

pris dans ce domaine, n'ont souvent pas encore fait l'objet d'un examen du fait que ces travaux sont relativement récents »¹.

Partant de ce constat d'imprécision du principe de « responsabilité mutuelle des résultats atteints », ce dernier peut être éclairé à travers les mécanismes qu'il induit. Ces mécanismes sont au nombre de deux, et bien que distincts par les obligations qu'ils posent, se construisent sur une exigence transversale de transparence. Partant, il sera alors possible d'apprécier le potentiel juridique d'une telle exigence en matière de responsabilité.

B. – L'exigence de transparence

L'article 47 de la Déclaration de Paris engage les États à renforcer le principe de « responsabilité mutuelle des résultats atteints [et] la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement »². Cette exigence de transparence astreint les États participants à définir et mettre en œuvre une politique globale d'adhésion de leur société civile à leur stratégie nationale respective de développement (1). Nonobstant, cette exigence sert également, voire principalement, à la prévisibilité des dépenses dédiées à l'aide (2).

1. – L'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales de développement

L'adhésion de l'opinion publique aux stratégies de développement, en tant que telle, fixe une obligation source de crispations politiques (a) et un concept source de distorsions juridiques (b).

a. – Une obligation source de crispations politiques

En matière d'aide au développement, l'idée même d'adhésion de l'opinion publique³ aux politiques nationales de développement séduit en même temps qu'elle est source potentielle de crispation et d'incompréhension entre les États.

¹ Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, *loc. cit.*

² Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, *Ibid.*, §1^{er}.

³ Sur l'emploi de l'expression « opinion publique internationale », V. notamment : BATISTELLA D. et *al.*, Dictionnaire des relations internationales, Dalloz-Sirey, Paris, août 2012, p. 405 et s.

Question majeure réactualisée par le phénomène de globalisation, le couple « opinion publique internationale et médias » surgit sur la scène mondiale sous une forme « internationaliste » que les politologues, sociologues et économistes s'attachent à façonner. Bien évidemment et sous couvert d'une actualité diplomatique brûlante, il serait faux de considérer la nouveauté de la notion d'une *opinion publique internationale* en même temps qu'il serait difficile aujourd'hui d'en nier l'existence même. Ainsi, sur le plan strictement institutionnel, la notion même de *société des nations* apparaît comme la clé de voûte du droit international public contemporain ; plus récemment, de nouvelles formes de *citoyens* font leur apparition, soit que ces derniers bénéficient d'un réel statut régional, soit que certains, composante de cette opinion publique internationale, prétendent à un statut mondial

Sans qu'il soit nécessaire de dissenter sur l'aspect éminemment politique de cet impératif d'adhésion, on mesure aisément l'incompréhension qui peut surgir entre deux États qui, bien que coopérants, n'entretiennent pas les mêmes rapports avec leur société civile respective. Cette distorsion est patente en matière de coopération interétatique pour le développement et peut se révéler à deux égards. Premièrement, ce concept d'adhésion suscite la méfiance des États aidés dès lors qu'il se construit sur le modèle « démocratique » des pays industrialisés qui, idéalement¹, suppose l'adhésion de l'opinion publique aux politiques menées par l'État. Si l'on ajoute à cela qu'habituellement cet impératif d'adhésion conditionne (peu ou prou) le décaissement de l'aide sur la base de laquelle l'État aidé doit construire (au moins en partie) sa stratégie nationale de développement, il n'est pas surprenant qu'en matière de coopération interétatique cet impératif d'adhésion soit perçu par ce dernier comme au moins intrusif, au plus porteur d'une forme d'ingérence.

Quoi qu'il en soit de cette lecture, somme toute plus politique que juridique, les limites d'un tel concept² sont depuis longtemps posées et force est de constater qu'il n'a jamais fait naître, à lui seul, une quelconque obligation imposée au pays aidé de rechercher l'adhésion de son opinion publique à la politique de développement qu'il entend mener. Deuxièmement et sur le plan juridique, le malaise reste entier. En effet, touchant de très près à la souveraineté des États, l'appréciation juridique de cet impératif soulève une question sensible qui peine à trouver une solution alors même que les données du problème sont récurrentes. En effet, le principe de l'adhésion de l'opinion publique se heurte à la règle internationale de consentement à l'aide selon laquelle l'État aidé en est l'unique bénéficiaire. Cette règle vise à interdire toute

(les « Alters-citoyens »). Il n'est pas question toutefois d'analyser le statut et les attributs des organisations internationales représentatives des États nations, étude qui serait sans objet ici (OIT, OMS). Cela étant précisé, il apparaît que sur le plan juridique, ces organisations jouissent d'un réel statut et, à ce titre, participent activement à la définition des politiques mondiales. Sans prétendre en faire l'inventaire, elles peuvent être classées fonction de leur domaine d'intervention et sont régulièrement invitées aux Sommets mondiaux dédiés à leur cause.

En matière d'Aide Publique au Développement (APD), seuls le statut et les missions de ce qu'il convient d'appeler les Organisations non gouvernementales représentatives des populations des États coopérants intéressent les présents développements. Cela étant précisé, il apparaît que sur le plan juridique, ces *organisations* jouissent d'un réel statut et participent activement à la définition des politiques mondiales. Sans prétendre en faire l'inventaire, elles peuvent être classées fonction de leur domaine d'intervention et sont régulièrement invitées aux Sommets mondiaux et autres assises nationales dédiés à leur cause. En droit international, le principe même de l'adhésion et même de la participation active des OSC est acquis.

¹ Autrement posée, les systèmes des États industrialisés d'Europe doivent être appréciés sous l'angle non pas de leur développement mais de leur redressement. Plus concrètement, il est question de la participation de leur société civile aux politiques d'austérité conduites actuellement en Europe.

² V. dans ce sens : BATISTELLA D. et *al.*, Dictionnaire des relations internationales, Dalloz-Sirey, Paris, août 2012, p. 9. L'auteur évoque des « concepts-valise » en référence au « Développement durable » et à la « bonne gouvernance ».

tentative d'ingérence de la part du pays donneur qui, détournant l'appareil gouvernemental de son partenaire, allouerait directement son aide à une frange de sa société civile.

On comprend alors aisément que cette exigence d'adhésion de l'opinion publique du pays partenaire peut être perçue par ce dernier comme un facteur potentiel d'immixtion. Considérant que l'approbation ou non par sa société civile de la stratégie nationale de développement qu'il entend mener relève exclusivement de sa politique interne, resurgit alors l'argument de « souveraineté ». Dans ce sens, les effets des dispositions de la Déclaration de Paris en matière de responsabilité mutuelle sont révélateurs de ce malaise.

b. – Un concept source de distorsions juridiques

Ainsi, les États participants à la Déclaration admettent que le principe de « responsabilité mutuelle des résultats atteints est un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement »¹. Il apparaît que cette adhésion s'entend des « publics » tant des pays partenaires que des pays donateurs². Toutefois, il semble que les auteurs de la Déclaration ne font pas grand cas de l'adhésion de l'opinion publique du pays donneur. Ainsi, aucune disposition du texte n'engage ce Dernier sur ce point. En revanche, la nécessaire adhésion de l'opinion publique du pays partenaire à sa politique nationale de développement est, quant à elle, affirmée³. De fait, et sur la base toujours d'un principe de responsabilité qui se voudrait « mutuelle », seul le pays récipiendaire de l'aide s'engage à « renforcer le rôle [de ses] instances parlementaires [et] à faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la formulation [de ses] stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement »⁴. L'État donneur, quant à lui et en contrepartie, s'engage à « fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur parlement et à leurs citoyens »⁵. Or, sur la base de ces dispositions on ne peut qu'être sceptique en matière de « responsabilisation mutuelle » en même temps que l'on comprend mieux pourquoi la

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Responsabilité mutuelle*, art. 47.

² Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra (Ghana), 2-4 septembre 2008.

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *op. cit.*, art. 47.

⁴ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Responsabilité mutuelle*, art. 48.

⁵ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 49.

définition et le respect de ce principe soient sujets à « tensions [...] entre l'obligation [faite au pays partenaire] de rendre compte de [son] action menée au niveau interne et les engagements [du pays donneur] pris en matière [de prévisibilité] de l'aide »¹.

Pour l'heure, de ces considérations en matière de transparence se dégage un second mécanisme censé établir le principe d'une « responsabilité mutuelle des résultats atteints » : la prévisibilité de l'aide.

2. – La prévisibilité des dépenses affectées à l'aide

L'exigence de transparence emporte des obligations attachées à la budgétisation de l'aide (a) et donc à sa prévisibilité. Toutefois, il apparaît que, sur le plan pratique, cette prévisibilité donne lieu à des niveaux de responsabilités différents (b).

a. – Des obligations attachées à la budgétisation de l'aide

L'article 48 de la Déclaration de Paris engage les pays « partenaires à renforcer en tant que de besoin le rôle [de leurs] instances parlementaires dans l'élaboration [de leur] stratégies nationales de développement et/ou des budgets ». Sur le plan politique, cette exigence de transparence vise principalement à l'élimination de toute forme de corruption. Sur le plan juridique, cette recommandation emporte deux obligations cumulatives pesant sur les États partenaires. La première consiste en la budgétisation de l'aide reçue de leurs bailleurs de fonds ; quant à la seconde, elle oblige ces derniers à renforcer la participation de leur Parlement pour l'élaboration de leur stratégie de développement et des budgets y afférents. En contrepartie de ces obligations pesant sur les bénéficiaires, les pays « donateurs s'engagent [quant à eux] à fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur parlement et à leurs citoyens »². Ces engagements respectifs sont conformes à l'une des conditions récurrentes en droit international de l'aide censée garantir son efficacité : sa prévisibilité. Pour être efficace, l'aide doit donc être prévisible.

En substance, l'expression même de « responsabilité mutuelle » suggère alors que les États signataires de la Déclaration parisienne s'engagent respectivement et réciproquement à prendre des mesures très concrètes de budgétisation, dans leur ordre interne respectif, des

¹ Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra (Ghana), 2-4 septembre 2008.

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *op. cit.*, art. 49.

ressources dédiées au développement. Or il n'en est rien. Plus précisément, cette obligation pèse uniquement sur le pays partenaires exonérant dans le même temps les donateurs astreints uniquement à une information « transparente et détaillée » quant aux dépenses d'aide qu'ils envisagent d'engager. Ainsi et à l'instar de ce qui a été souligné en matière de gestion, cette distorsion des obligations relatives à la budgétisation de l'aide (et nonobstant, à son contrôle parlementaire) entre États partenaires et États donateurs est contraire à une démarche qui se voudrait partenariale. Dans ce sens, là où le texte à l'étude cherche à établir une « responsabilité mutuelle », celle-ci s'entend de mécanismes de transparence imposés au seul bénéficiaire lorsque, dans le même temps, il ne pèse sur son bailleur qu'une simple obligation d'information. Partant, ce dernier bénéficie d'un préjugé favorable selon lequel ses dispositifs institutionnels de budgétisation et de contrôle parlementaire seraient efficaces en matière de « prévisibilité » et, par là, en matière de « transparence ».

b. – Des niveaux de responsabilités divergents

Ainsi et comme en matière de gestion, le texte de la Déclaration présente l'avantage de poser l'obligation d'un cadre budgétaire en même temps que l'on peut douter que l'adoption d'un tel dispositif par le seul pays partenaire permette de garantir la prévisibilité de l'aide. Plus avant et dans l'hypothèse où le pays aidé en aurait les capacités institutionnelles, on peut alors se demander en quoi le fait qu'il respecte ses obligations de transparence aurait pour conséquence d'engager une responsabilité mutuelle des donateurs comme des partenaires ? Ou alors cette responsabilité ne serait pas de même niveau. Dans ce sens, une simple obligation d'information pesant sur le pays donneur quant à la planification de l'aide qu'il entend verser emporte certes sa responsabilité mais celle-ci ne saurait être de même nature que celle de son partenaire. La responsabilité du premier s'entend d'un engagement qu'il aura contracté vis-à-vis de son partenaire alors que celle de ce dernier, sommé de mobiliser son parlement, engage ni plus ni moins que sa responsabilité gouvernementale.

Partant de ces considérations, si sa prévisibilité est indispensable à garantir l'efficacité de l'aide, il apparaît que les distorsions des obligations qu'impose le texte de la Déclaration en la matière ne permettent pas l'affirmation d'une « responsabilité mutuelle » qui, par définition, devrait porter sur des engagements de même niveau. Au demeurant, ce constat ne doit pas faire obstacle à l'appréciation du potentiel juridique d'un principe de « responsabilité » en droit international du développement.

C. – La juridicisation d’un principe de responsabilité en droit international du développement

Potentiellement, le principe de « responsabilité mutuelle des résultats atteints » sert à la budgétisation des ressources comme des dépenses affectées aux stratégies nationales de développement (1). Partant, une telle budgétisation ouvre la voie à l’évaluation d’une politique publique internationale proprement partenariale (2).

1. – Une budgétisation des ressources et des dépenses affectées aux stratégies nationales de développement

Paradoxalement et tel qu’il est conçu par les rédacteurs de la Déclaration de Paris, le respect du principe d’une « responsabilité mutuelle » n’emporte pas d’obligations mutuelles imposées à l’ensemble des États participants. Plus surprenant encore, seul l’État récipiendaire de l’aide se voit imposer une obligation d’évaluation systématique de ses politiques de planification budgétaire de l’aide alors même que son niveau de développement conditionne légitimement l’institutionnalisation d’un tel dispositif. Dans le même temps et sans que l’on puisse le justifier sur le plan juridique, le donneur quant à lui bénéficie d’un préjugé favorable eu égard à sa politique d’aide au développement tant d’un point de vue comptable que vis-à-vis de son opinion publique. En effet, le texte ne prévoit pas que les créanciers de cette « responsabilité mutuelle des résultats atteints » pesant sur les États, bailleurs comme récipiendaires, soient leurs opinions publiques respectives ; seules les opinions publiques des seconds sont visées. Sur le plan institutionnel, on serait tenté d’expliquer ce déséquilibre par un niveau de développement inégal et par la priorité (voire l’urgence) qu’impose la Déclaration aux pays partenaires de développer un cadre budgétaire efficient. En revanche, sur le plan juridique, cette distorsion emporte non pas alors des obligations mutuelles mais des obligations respectives : chacun des États, souverain, reste libre de définir sa stratégie nationale de développement. En l’occurrence cette stratégie sera dûment budgétisée¹ et fera l’objet d’un contrôle citoyen. Pour mémoire, la stratégie gouvernementale française d’aide au développement est soumise à l’avis consultatif du Parlement pour la première fois en 2011.

Cela étant dit, l’on constate que des États, bien qu’engagés dans un processus partenarial et au titre d’une « responsabilité mutuelle », ne se voient pas imposer « d’obligations mutuelles » en

¹ V. dans ce sens les annexes du PLF français annuel portant sur l’aide publique au développement et telles qu’elles sont prévues par l’article 51-5° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

matière de budgétisation et de contrôle de l'aide versée comme reçue, indépendamment de leur qualité de bailleur ou de bénéficiaire.

Ce constat est pour le moins dommageable dès lors qu'il affaiblit le principe même d'une « responsabilité » qui apparaît pourtant comme une condition *sine qua non* à « la mise en œuvre des engagements [de partenariat] pris en matière d'efficacité de l'aide »¹. En l'occurrence, il convient de s'arrêter sur l'imprécision de l'idée même de « responsabilité » en matière d'aide publique au développement.

2. – Une évaluation conjointe des progrès accomplis dans l'exécution des engagements de partenariat

En synthèse, l'obligation d'une évaluation conjointe des progrès accomplis dans un cadre « partenarial » emporte deux niveaux de responsabilité bien distincts : en matière de gestion (a) et en matière d'engagements de partenariat (b).

a. – De la responsabilité en matière de gestion de l'aide publique au développement

L'article 50 de la Déclaration de Paris pose une obligation conjointe et esquisse l'idée d'une responsabilité sinon « mutuelle », au moins partagée. Plus exactement, ses dispositions offrent deux lectures du principe de « responsabilité mutuelle ». En effet, parallèlement à la « responsabilité mutuelle des résultats atteints », les États s'engagent « à évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat ». Ainsi, le principe de « responsabilité mutuelle » ne s'entend pas seulement des résultats obtenus en matière de gestion de l'aide mais également des résultats obtenus dans l'exécution des engagements de partenariat sur la base « [de] mécanismes et [de] programmes d'évaluation mutuelle des progrès accomplis »² en matière d'efficacité. Partant, « pour se tenir mutuellement comptables des résultats concrets obtenus en matière de développement »³, le principe de « responsabilité mutuelle » impose l'évaluation des efforts de partenariat accomplis par les États et cela quelle que soit leur qualité de bailleur ou de bénéficiaire. De

¹ Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra (Ghana), 2-4 septembre 2008.

² Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, *loc. cit.*

³ Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, *loc. cit.*

fait, il est question de deux types de résultats : soit que ces derniers portent sur la gestion de l'aide proprement dite, soit qu'ils portent sur les engagements de partenariat.

En matière de gestion, la Déclaration de Paris comme les Forums sur l'efficacité de l'aide qui ont suivi ne proposent pas de standard d'évaluation à partir duquel les États participants seront en mesure de « se rendre mutuellement des comptes pour améliorer la gestion de l'aide »¹. Pour illustration de ce défaut de modèle, le Secrétariat du Forum d'Accra cite, entre autres dispositifs mis en place par les pays, la création « de forums de discussion, [...], de suivi indépendant de mécanismes à vocation d'examen général mutuel »². Ainsi et sous couvert du principe de « responsabilité mutuelle », s'ils ont obligation de « se rendre mutuellement des comptes pour améliorer la gestion de l'aide »³, les États coopérants restent libres de définir conjointement les mécanismes d'évaluation nécessaires à la réalisation de cette obligation. En substance, l'on peut regretter cette liberté laissée aux États parties à une convention bi- ou multilatérale de définir conjointement un processus d'évaluation susceptible d'engager leur « responsabilité mutuelle » en matière de gestion. Dans ce sens, l'on peut craindre en effet qu'en matière de gestion, la réception de ce principe de « responsabilité mutuelle » diffère d'une convention à une autre. Cela étant dit, l'on saisit mieux les raisons pour lesquelles le principe de responsabilité mutuelle « est moins facile à comprendre que d'autres »⁴. Par ailleurs, le fait que ce principe s'entend également des résultats obtenus quant à l'exécution des engagements de partenariat ajoute à la confusion.

b. – De la responsabilité en matière d'engagements de « partenariat »

S'il incombe aux États coopérants de définir conjointement un processus d'évaluation portant non pas seulement sur les résultats atteints en matière de gestion de l'aide mais également sur l'exécution des engagements de partenariat, alors il est question d'une responsabilité d'une autre nature et d'une autre portée. Plus avant, il est question d'une responsabilité non pas mutuelle mais individuelle des États sans considération de leur qualité de bailleur ou de bénéficiaire. Dans ce sens, ces Derniers s'engagent mutuellement à fonder leurs rapports d'assistance sur une série d'engagements de partenariat et dont le non respect est susceptible d'engager leur responsabilité individuelle. Partant, il est donc bien question d'une

¹ Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, *loc. cit.*

² Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, *loc. cit.*

³ Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, *loc. cit.*

⁴ Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, *loc. cit.*

responsabilité portant sur le respect de l'ensemble des principes posés par le texte de la Déclaration parisienne et non pas seulement de celle dont il est question en matière de gestion. Autrement dit, il est de la responsabilité de l'ensemble des États participant à la Déclaration de mettre en œuvre leurs rapports d'assistance sous couvert d'une gestion de l'aide axée sur les résultats et d'une responsabilité mutuelle quant aux résultats atteints. De fait, dans l'hypothèse où un État refuserait ces processus de gestion et de responsabilité, ce dernier est susceptible d'engager sa responsabilité au titre de ses engagements de partenariat vis-à-vis de ses homologues.

En substance, l'on mesure tout le potentiel de cette double lecture en matière de responsabilité des États engagés individuellement à fonder leurs rapports d'assistance sur des « engagements de partenariat » d'une part, et à se tenir mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de gestion de l'aide d'autre part. L'on y verra l'occasion de définir ces deux types de responsabilités dont on sait que le texte source fait l'amalgame. En effet, il est question d'une responsabilité mutuelle sur la base d'engagements différentiels en matière de gestion d'une part et, d'autre part, d'une responsabilité individuelle sur la base d'engagements communs de partenariat.

Au demeurant, il faut dépasser cette confusion fixée par le texte source lui-même et entrer dans le détail des relations bilatérales entre États pour prendre toute la mesure de cette double lecture du principe de responsabilité dont l'une, potentiellement, serait à regarder comme l'un des critères essentiels du procédé partenarial dès lors qu'il vise précisément à lui donner corps en droit.

Pour l'heure, il convient de réaffirmer que les engagements de partenariat posés par la Déclaration de Paris ouvrent la voie à un nouveau mode de coopération sous couvert de « la mise en œuvre [de quatre] principes généraux »¹ et par lesquels, faisant application de ces principes, les États s'engagent à soumettre leurs rapports d'assistance à des normes de régulation internationale susceptibles d'engager leur responsabilité individuelle.

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 12.

Chapitre 2. – Des principes directeurs visant à dépasser le modèle de l'assistance

La Déclaration onusienne du Millénaire adoptée en 2000 conditionne la réalisation des OMD à la combinaison de deux impératifs. Le premier tient aux ressources de l'aide, d'un point de vue purement financier, aspect qui n'intéresse pas directement les développements présents dès lors que cette question relève à ce jour encore de la sphère politique¹. Le second tient à l'efficacité de l'aide. C'est précisément l'objet de la Déclaration de Paris : garantir, par l'application de principes directeurs, l'efficacité de l'aide. A cet égard, ce texte met en place une nouvelle ingénierie juridique qui, dans la pratique, vient préciser « progressivement [le] droit international de l'aide et de la coopération ».²

Les développements précédents consistaient principalement à démontrer que le droit international du développement est dorénavant structuré autour d'une matrice juridique sur la base de laquelle les États s'engagent à l'établissement d'un « Partenariat mondial pour le développement » au sens du 8^{ème} OMD. Pour ce faire, il est loisible aux d'États de consentir à des « engagements de Partenariat » déclinés sous la forme de principes directeurs internationaux visant à réguler leurs rapports d'assistance. Or, il convient à ce stade de confirmer ou d'infirmer ce mécanisme international sur la base des effets prêtés à ces principes directeurs par l'étude des relations conventionnelles bilatérales qu'entretient la France avec deux de ses partenaires méditerranéens, l'Algérie et le Royaume du Maroc.

Ce faisant, l'on observe que, guidés par leur volonté commune de renforcer leurs relations internationales, la France, en tant qu'État donneur, et ses partenaires algériens et marocains consentent à un rééquilibrage des forces en présence, lequel rééquilibrage s'opère par l'application plus ou moins affirmée desdits principes directeurs à leurs relations bilatérales. Pour mémoire, ce nouveau cadre juridique international commande à l'État donneur d'accepter que les règles de son consentement, essentielles à l'exercice de la maîtrise sur son aide, soient remises en cause. Toutefois, il n'est pas question *a priori* pour ce Dernier d'un renoncement total et absolu à la maîtrise sur son aide. En l'occurrence, il est plus exactement question d'un partage de cette compétence avec son partenaire. Partant, l'effectivité de ce procédé partenarial devrait conduire les États parties à la Déclaration de Paris à dépasser le modèle classique de coopération institutionnelle pour lui préférer un mode de coopération

¹ BADRE B., LANDAU J. -P., « Une fiscalité internationale pour le développement ? », *Politique étrangère*, Vol. 69, n°3, 2004, pp. 587-597.

² FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977, p. 58.

fondé sur le procédé partenarial. A défaut d'une définition en droit positif sur laquelle il conviendrait de s'appuyer pour argumenter, juridiquement, cette dichotomie entre ces deux modes de coopération, le présent chapitre visera à l'établir. A ce stade, il est possible toutefois de considérer que le premier renvoie à une coopération de type « amicale »¹ et le second à une coopération de type « renforcée » dont il reste à déterminer les ressorts juridiques. Au demeurant, l'identification d'un mode de coopération renforcé devrait servir à la démonstration de l'effectivité du droit international du développement.

Pour ce faire, l'étude des conventions bilatérales signées entre la France et deux de ses pays voisins s'impose donc à ce stade. D'emblée, l'examen de ces deux conventions bilatérales franco-algérienne² et franco-marocaine³ doit se faire en deux temps. Le premier vise à étudier les caractéristiques de ces deux textes en tant qu'ils sont qualifiés par les parties de « convention de partenariat » (Section 1). Le second vise à confirmer ou infirmer que ces « convention de partenariat » sont susceptibles de réceptionner les normes de régulations détaillées au précédent chapitre et ainsi donner corps à une nouvelle forme de coopération (Section 2).

Section 1. – Des ensembles conventionnels visant à la formation de partenariats

La France, conformément à son dispositif interne d'aide extérieure, met en œuvre ses rapports d'assistance à travers un ensemble conventionnel bilatéral composé d'une « convention de partenariat » annexée d'un ou plusieurs Protocoles administratif et financier. À cet ensemble et sans en faire partie, s'ajoute un document-cadre de partenariat (DCP) signé par la France et son partenaire. Ce document-cadre de partenariat est spécifique à chaque pays et n'est pas annexé au texte conventionnel principal.

A l'occasion du vote d'approbation par l'Assemblée Nationale de la Convention de partenariat franco-algérienne, le rapporteur précise que « l'économie du Partenariat », décrite tant dans le texte conventionnel, que dans les modalités de coopération qu'il met en place à travers son

¹ Au sens onusien du terme ; VIRALLY M., *op. cit.*, p. 6.

² Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (ensemble un protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération) signée à Alger le 4 décembre 2007.

³ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003.

Protocole administratif et financier « démontre un profond changement de philosophie »¹. Dans ce sens, c'est notamment à travers le Protocole administratif et financier franco-algérien que se concrétise le refus des autorités gouvernementales françaises « de revenir à une coopération impliquant une assistance technique nombreuse en substitution »². Dans le contexte franco-marocain, il est question d'un « Partenariat stratégique [...] tenant compte des défis du nouveau millénaire »³. Les relations bilatérales franco-marocaines sont ainsi fondées sur « le respect mutuel, le partage et l'échange pour l'édification et la consolidation d'un Partenariat fort, juste, équilibré et solidaire entre les deux États »⁴.

Avant d'entrer dans le détail des dispositions de chacun de ces textes, il faut souligner que la délimitation de ce corpus par les pouvoirs publics français est imprécise. Dans ce sens et s'agissant de la Convention franco-algérienne, il est question du Titre second portant « organisation et procédures de la coopération bilatérale »⁵ qui peut « se lire conjointement avec le Protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération »⁶. Ainsi, le texte de la convention et ses Protocoles annexés forment un seul et même ensemble conventionnel. En revanche, le Rapporteur indique que ce titre second doit également être lu « en lien avec le document cadre de partenariat auquel il renvoie »⁷.

Ainsi, le texte conventionnel est comparable à « une loi d'orientation [renvoyant à] ses annexes descriptives pour la mise en œuvre détaillée des grands axes fixés dans le corps du texte »⁸. Par cette interprétation, le document-cadre de partenariat tout en n'étant pas intégré à l'ensemble conventionnel doit, malgré tout, être considéré comme une annexe descriptive employée à la mise en œuvre des grands axes de coopération fixés par le texte conventionnel et ses protocoles. Au demeurant, cette qualification relativement inconsistante n'est pas sans conséquence sur la classification en droit international d'un tel ensemble conventionnel. En revanche, il est une certitude : ils ont pour objet commun d'organiser et de définir des

¹ GAYMARD H. (Rapp.), Rapport sur le projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, AN, n°1986, octobre 2009, p. 22.

² GAYMARD H. (Rapp.), *loc. cit.*

³ GAYMARD H. (Rapp.), *Ibid.*, *Exposé des motifs*.

⁴ Convention de Partenariat franco-marocaine, *op. cit.*, art. 1^{er} al. 6.

⁵ Convention de Partenariat franco-marocaine, *op. cit.*, Titre second.

⁶ GAYMARD H. (Rapp.), *op. cit.*, p. 20.

⁷ GAYMARD H. (Rapp.), *loc. cit.*

⁸ GAYMARD H. (Rapp.), *loc. cit.*

procédures de coopération entre la France et son partenaire algérien sous couvert d'un « partenariat » pour le moins ambitieux¹.

Au-delà de ces imprécisions, ce triptyque conventionnel est caractéristique du droit international de la coopération. Dans ce sens, il serait à ranger dans la catégorie générique des « instruments porteurs des règles nouvelles propres à assurer ou, au moins, à accélérer le développement des pays défavorisés et qui constituent [ou devrait constituer] le corps du droit international du développement »². Cela étant dit, ce défaut de classification matérielle par les pouvoirs publics français des textes conventionnels à l'étude commande de l'établir (§1). Ceci fait, il sera alors possible de prendre toute la mesure de l'originalité de ces conventions bilatérales pour rattacher ce type d'accords à une catégorie de traités spécifiques au droit international du développement (§2).

§1. – Des engagements bilatéraux visant à abandonner le modèle de l'assistance

Dans un premier temps, la classification de l'ensemble conventionnel composé d'un texte principal qualifié de « convention de partenariat » et de ses Protocoles s'impose (I). Partant et dans un second temps, il sera nécessaire de préciser la nature des « documents-cadres de partenariat » (DCP) (II).

I. – De la nature des conventions bilatérales de partenariat

Au-delà des règles internes qui ont présidé à l'approbation du texte conventionnel et de son Protocole par le Parlement français, la nature même des conventions dites de « partenariat » vise au dépassement de la traditionnelle « assistance technique » (A). C'est pourquoi il convient d'en établir, au prétexte de leur classification, les principales caractéristiques (B).

A. – La fin de la traditionnelle « assistance technique »

D'emblée, il convient de s'attarder sur la définition de l'assistance technique (1) avant d'étudier les modalités par lesquelles la France s'engage à l'abandon, au moins progressif, de ce mode traditionnel de coopération (2).

¹ GAYMARD H. (Rapp.), *op. cit.*, p. 22.

² PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, P.U.F., Paris, 1978, p. 85.

1. – La définition de « l'assistance technique »

Au sens premier, l'assistance technique est une « forme d'aide accordée sur demande à des organismes publics ou à des entreprises privées de pays en développement en vue de permettre à des personnels de ces pays d'amorcer ou d'améliorer leur formation technique dans quelque domaine théorique ou pratique que ce soit ».¹ Par suite, la notion d'assistance technique a évolué pour devenir une activité onusienne à part entière bénéficiant « d'un Fond spécial » créé par l'Assemblée Générale. Partant, c'est le Programme des Nations Unies pour le Développement qui exerce cette activité au bénéfice des pays en voie de développement². Dans un sens plus large, l'assistance technique s'entend également de « prestations [constituant] une pratique courante de transfert de savoir-faire dans les relations entre entreprises que celles-ci appartiennent au monde industrialisé ou qu'elles relèvent de pays inégalement développés ».³ En l'occurrence le modèle d'assistance technique que souhaite dépasser la France renvoie à sa définition au sens premier en ce qu'elle exerce au profit de son partenaire « une fonction de conseil [exercée] à l'origine sous forme d'envoi d'experts ou de coopérants, d'octroi de bourses, d'organisation de stages ou de séminaires, de mise sur pied de projets-pilotes, etc. ».⁴ En l'occurrence, la France exerce cette fonction sous couvert de rapports conventionnels bilatéraux et intègre ce type de prestations à son aide publique au développement.

Sur la conception de l'assistance technique française, un article⁵ de Georges FISCHER retient l'attention. Rédigé en 1957, il porte spécialement sur l'assistance technique française conçue au lendemain de la décolonisation et dont l'auteur fait un résumé remarquable des implications juridiques de l'époque. Il en explique d'abord les raisons et les circonstances historiques ayant présidées à sa conception, considérant que « l'accession à l'indépendance pose, et pour l'Etat qui se libère de ses liens de subordination, et pour l'ancien tuteur, des problèmes multiples et complexes, d'ordre politique, pratique, économique et humain. Ces problèmes ont reçu une

¹ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 101 et 102 : « on trouvera une excellente illustration et un large développement de cette définition dans la Résolution 200 (III) de l'Assemblée générale de l'ONU du 4 décembre 1948 créant le Programme ordinaire d'assistance technique et dans la Résolution 222A (IX) du Conseil économique et social créant le Programme élargi d'assistance technique des Nations Unies. »

² SALMON J. (Dir.), *op. cit.*, p. 102.

³ SALEM M., « Les contrats d'assistance technique », in *Transfert de technologie et de développement*, Colloque de Dijon, 1976, Librairie technique 1977, p. 433. Cité par SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 102.

⁴ SALMON J. (Dir.), *op. cit.*, p. 102.

⁵ FISCHER G., « L'assistance technique de la France aux nouveaux États », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 3, n°3, 1957, pp. 92-118.

solution juridique au moyen des accords bilatéraux conclus entre les deux partenaires » pour accompagner ce processus. »¹. Partant, l'auteur renseigne sur les implications fonctionnelles de la notion considérant que « les termes "assistance technique" [et] "coopération administrative et technique" [...] prennent, dans la pratique française, un sens plus large que dans celle de l'ONU. [En effet,] le personnel français mis à la disposition des Etats nouveaux, déborde le cadre des techniciens, experts et conseillers. Il est plus diversifié et comprend des personnes destinées à participer, dans les pays d'accueil, à la direction et à la gestion des services publics divers. »².

Telle est, dans sa racine, la conception française de l'assistance technique³ et qui, du reste, à vocation aujourd'hui à être abandonnée par les pouvoirs publics français à l'occasion de la signature de conventions « de partenariat » entre la France et ses partenaires.

2. – L'abandon par la France de l'assistance technique en substitution

Le rapport présenté au Sénat en vue de son approbation précise que la Convention de partenariat franco-algérienne « est conforme au modèle type français [et que] son intégration en droit interne n'entraîne pas de modifications législatives ou réglementaires »⁴. Au-delà de cette conformité en droit interne, le législateur offre une marge d'interprétation relativement large quant à la nature juridique de la Convention. Ainsi, le rapporteur devant l'Assemblée nationale indique que le texte franco-algérien est « moins qu'un traité d'amitié mais plus qu'un simple accord de coopération »⁵. Le parlementaire précise par ailleurs que le texte conventionnel, annexé de son Protocole administratif et financier, « va au-delà des domaines classiquement abordés dans ce type d'accords »⁶. En ce sens, le partenariat franco-algérien fait

¹ FISCHER G., *Ibid.*, p. 93.

² FISCHER G., *loc. cit.*

³ Par ailleurs, l'auteur livre une conception – avec, il est vrai, un certain enthousiasme – de l'assistance technique en matière de droit international tout à fait remarquable dans les potentialités de l'assistance lorsqu'elle aborde « sous l'angle de l'universalité » : FISCHER G., « L'assistance technique en matière de droit international », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 10, n°10, 1964, pp. 3-13 e plus spécialement, p. 5.

⁴ DEL PICCHIA R. (Rapp.), Rapport sur le projet de Loi portant approbation de la convention de partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, Sénat, n°538, juillet 2009, Annexe 1, p. 16.

⁵ GAYMARD H. (Rapp.), Rapport sur le projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, AN, n°1986, octobre 2009, p. 7.

⁶ GAYMARD H. (Rapp.), *Ibid.*, p. 17.

l'objet de « stipulations sur l'organisation et les moyens de la coopération marquée par la fin de la traditionnelle assistance technique française en Algérie¹ ».

La Convention franco-algérienne est donc moins qu'un traité d'amitié, mais plus qu'un simple accord de coopération tout en allant au-delà des domaines classiquement abordés dans ce type d'accords ; mais alors qu'est-elle au juste et quelle en est la portée ? Va-t-elle jusqu'à fixer un nouveau mode de coopération fondé sur des rapports d'assistance régulés sous couvert d'un procédé proprement partenarial ? Force est de constater que les signataires ne vont pas jusqu'à affirmer un tel procédé et laissent la notion de « partenariat » à la merci de la diplomatie. De fait, les rapports parlementaires rédigés en vue de l'approbation du texte franco-algérien éclairent peu sur sa nature intermédiaire. Au moins, l'on connaît sa vocation à « instaurer [un] Partenariat d'exception et à se poser comme modèle [nouveau] de coopération »² entre les deux pays. Dans le même esprit, le Préambule de la convention de partenariat franco-marocaine énonce la volonté commune des Parties « d'élargir, de renforcer et de diversifier leurs relations bilatérales en vue de les élever au niveau d'un partenariat stratégique »³. Cette volonté commune « s'inscrit dans un cadre juridique rénové [...] tenant compte des défis du nouveau millénaire »⁴.

Partant de cette volonté affichée de fonder des rapports d'assistance sur un cadre juridique rénové visant à l'édification d'un nouveau modèle de coopération, l'on doit, cependant, vérifier à ce stade que les conventions signées à cet effet n'intègrent pas les catégories traditionnelles du droit international public.

B. – La classification des conventions bilatérales de partenariat

Dès lors que l'on accorde aux conventions bilatérales de partenariat à l'étude les vertus d'un instrument de régulation des rapports d'assistance entre Etats régi par une série de principes internationaux, l'on doit se demander si elles ont vocations à être catégorisées en droit international. Partant, et bien que cette catégorisation sera inopérante, ce travail sera l'occasion

¹ GAYMARD H. (Rapp.), *Ibid.*, p. 20.

² KOUCHNER B., Projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, Sénat, n°334, avril 2009, *Exposé des motifs*, p. 3.

³ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, *Préambule*.

⁴ Convention de Partenariat franco-marocaine, *loc. cit.*

de dégager deux critères originaux attachés à ces conventions bilatérales. Le premier s'entend de l'exclusion d'un simple échange de prestations (1), quant au second de ces critères, il porte sur une exigence d'une coopération bilatérale à long terme (2).

1. – L'exclusion du simple échange de prestations

C'est au prétexte de leur classification en droit international que l'on pourra fixer les principales caractéristiques des conventions bilatérales étudiées (a). L'on en déduira alors qu'elles ont vocation à garantir la permanence des relations internationales (b) et à institutionnaliser le modèle de coopération adopté (c).

a. – La typologie des traités-lois et des traités-contrats

La typologie de traité-loi/traité-contrat est, d'un point de vue doctrinal, très fragile « dès lors qu'un même traité peut avoir un caractère mixte »¹. Par suite, cette distinction « n'a qu'une portée juridique limitée : il n'existe pas de régime juridique propre à chacune de ces catégories »². Cela étant précisé, le traité-contrat, au sens du droit international général, est « un accord emportant échange de prestations réciproques »³.

Le traité-loi, par opposition, est « un accord par lequel les parties adoptent une règle générale destinée à régir leurs relations futures »⁴. En droit international public, le traité-contrat, comme le traité-loi, est dûment défini. Ainsi, le traité-contrat est « consacré au règlement d'une situation particulière, par un échange de prestations entre des contractants qui recherchent chacun la satisfaction d'un intérêt individuel »⁵. La définition du traité-loi est plus lapidaire et désigne ce type de traité comme celui qui « énonce des règles générales »⁶. En doctrine, ces termes, bien que vieilliss, n'emportent pas moins la distinction suivante. On distingue d'une part les traités-lois, « dans lesquels les parties ont une volonté identique, veulent la même chose et établissent une règle commune et, d'autre part, les traités-contrats, dans lesquels les parties désirent des choses différentes et stipulent des prestations réciproques »⁷. Partant de ces

¹ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 8^{ème} éd., Paris, 2009, p. 136.

² DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *loc. cit.*

³ CORNU G., *Vocabulaire Juridique*, P.U.F., 9^{ème} éd. Paris, 2011, p. 927.

⁴ CORNU G., *loc. cit.*

⁵ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 1090.

⁶ SALMON J. (Dir.), *Ibid.*, p. 1092.

⁷ BASTID S., *Les traités dans la vie internationale*, Paris, Economica, 1985, p. 21 in SALMON J. (Dir.), *loc. cit.*

définitions, voyons si les textes conventionnels bilatéraux annexés de leurs Protocoles sont susceptibles d'être rangés dans l'une ou l'autre de ces catégories.

b. – La permanence des relations internationales entre États

Revenant sur les directives des pouvoirs publics français affirmant une rupture avec les modalités traditionnelles de coopération, il convient d'emblée d'écarter l'idée que la Convention et ses Protocoles annexés seraient à classer dans la catégorie des traités-contrats. La raison à cette exclusion est que le traité-contrat suppose un simple « échange de prestations »¹. Dans ce cas de figure, les Parties se limiteraient à organiser entre Elles les modalités de création, d'exécution et d'extinction de droits et d'obligations réciproques. Dès lors, le traité-contrat est par nature ponctuel, qualité qui limiterait considérablement la portée des Conventions de partenariat et des textes qui leur sont associés. Dans ce sens, les Conventions à l'étude ne créeraient qu'une « obligation concrète strictement délimitée, qui, une fois exécutée, épuise ses effets et ne se renouvelle plus »². Cette définition est applicable au moins partiellement au modèle de l'assistance technique en substitution à la précision près qu'une fois exécutée, la prestation d'assistance pourra se renouveler sous couvert d'une nouvelle convention ou d'un Protocole additionnel dûment annexé au texte conventionnel initial. Or, cette conception s'oppose à la volonté des pouvoirs publics français d'abandonner ce type de procédé qui prévalait jusqu'alors. Elle contredit également toute idée de coopération à long terme suggérée par la notion de développement durable. En effet, la notion de « Partenariat » au sens du 8^{ème} OMD interdit par nature les rapports d'assistance entre États se limitant à organiser de simples échanges de prestations en matière de développement. En substance, cette classification dans la catégorie des traités-contrats s'oppose également aux recommandations de la Déclaration de Paris dès lors que ses dispositions ne peuvent être reçues que par un cadre juridique bilatéral gouverné par une permanence des rapports d'assistance entre États.

c. – L'institutionnalisation des modalités de coopération

Par opposition à la catégorie des traités-contrats, la tentation est grande de rattacher les textes conventionnels étudiés à la catégorie des traités-lois. Toujours sur la base de directives du rapporteur devant l'Assemblée Nationale, la Convention franco-algérienne et les textes qui lui sont associés peuvent être lus « un peu à la manière dont une loi d'orientation renverrait à ses

¹ SALMON J. (Dir.), *op. cit.*, p. 1090.

² DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *op. cit.*, p. 335.

annexes descriptives pour la mise en œuvre détaillée des grands axes fixés dans le corps du texte »¹. Dès lors, cette directive gouvernementale ne pourrait-elle pas être interprétée comme rattachant implicitement le texte conventionnel à la catégorie des traités-lois ? Pour répondre à cette question, il est nécessaire de détailler les caractéristiques de ce type de traités. Le traité-loi a pour objet essentiel de créer « un cadre institutionnel de négociation à l'intérieur duquel les États parties s'attacheront à préciser, dans un second temps, les modalités de leur coopération »². Or, précisément ce cadre institutionnel de négociation est suggéré par le fait que les conventions bilatérales à l'étude ont vocation à établir un « partenariat » par lequel les États parties poursuivent un objectif commun. Dans ce sens et partant de la définition du traité-loi en droit international public, en tant qu'il énonce des règles générales, la doctrine a pu soutenir « que ces traités-loi avaient vocation – à l'instar de la loi en droit interne – à régir objectivement un milieu international composé de sujets poursuivant un intérêt commun.

On prétendait [alors] qu'il en découlait un régime juridique caractérisé par la permanence desdits traités voire des effets à l'égard des tiers »³. Bien que très largement critiquée⁴, cette analyse n'est pas sans intérêt ici. En effet, les conventions étudiées n'ont-elles pas vocation à régir objectivement une relation internationale par laquelle deux sujets États poursuivent un intérêt commun ? Qu'en est-il par ailleurs de l'idée que desdites conventions puisse découler un régime juridique caractérisé par la permanence de celles-ci ou même que les dispositions qu'elles édictent puissent avoir des effets à l'égard de tiers ? Au demeurant, le régime juridique induit par les principes directeurs de la Déclaration de Paris n'a-t-il pas vocation à s'appliquer aux conventions bilatérales franco-algérienne et franco-marocaine ?

Bien que la classification des conventions bilatérales à l'étude dans la catégorie des traités-lois soit attractive, la nature intrinsèque de la Convention elle-même s'oppose à cette classification.

¹ GAYMARD H. (Rapp.), Rapport sur le projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, AN, n°1986, octobre 2009, p. 20.

² DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *op. cit.*, p. 161.

³ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 1092.

⁴ SALMON J. (Dir.), *loc. cit.* : Cette distinction entre traité-loi et traité-contrat « a été critiquée, non seulement à cause de l'analogie avec le droit interne qui la fonde, mais surtout parce qu'une partie de la doctrine a soutenu que ces traités-lois avaient vocation – à l'instar de la loi en droit interne – à régir objectivement un milieu international composé de sujets poursuivant un intérêt commun. On prétendait qu'il en découlait un régime juridique caractérisé par la permanence desdits traités voire des effets à l'égard des tiers. Cette distinction avec le traité-contrat n'a pas été consacrée par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, qui ne leur reconnaît pas de conséquences juridiques particulières. Plusieurs dispositions de la Convention de Vienne font toutefois écho, de manière indirecte, à la distinction, par exemple les articles 19 c), 58 b), 2, 60 2.a), 60 5 ou 69 4. ».

En effet, le traité-loi est en principe un traité multilatéral alors que les textes conventionnels à l'étude sont bilatéraux. De surcroît, la configuration du traité-loi implique que ce type de textes « n'est plus nécessairement placé sous le contrôle exclusif des participants »¹, ce qui, en l'espèce, est totalement exclu. En effet, dans l'ordre international, ce contrôle exclusif s'entend des compétences des États en matière de conclusion, de mise en œuvre ou encore de modification du texte conventionnel, compétences qui ne sauraient être ni retirées aux États parties aux conventions de l'espèce, ni même transférées par eux à une autorité tierce. Au demeurant, la nature même des textes conventionnels s'oppose strictement à leur rattachement à la catégorie des traités-lois du seul fait de leur bilatéralité.

2. – L'exigence d'une coopération bilatérale à long terme

C'est dans la même logique de leur classification en droit international que l'on pourra poursuivre l'étude des principales caractéristiques des conventions bilatérales étudiées (a). L'on en déduira alors qu'elles sont de natures normatives (b) et constitutives (c).

a. – La typologie des traités-normatifs et du traités-constitutifs

A l'instar de la classification tentée au point précédent, la classification des textes conventionnels à l'étude dans la catégorie des traités-normatifs ou constitutifs « n'a qu'une portée juridique limitée [dès lors] qu'un même traité peut avoir un caractère mixte »². Dans les faits, les conventions de Partenariat à l'étude font état de ce caractère mixte. Cela étant précisé, « la distinction traités normatifs - traités constitutifs d'organisations internationales [...] consiste à opposer les traités qui fixent des règles de comportement à ceux qui établissent des structures et déterminent leur mode de fonctionnement »³. Bien que la classification des textes conventionnels dans l'une ou l'autre de ces catégories ne soit pas opérante, il conviendra d'exposer tout l'intérêt des dispositions constitutives qu'ils contiennent.

b. – Des règles caractéristiques du traité-normatif

Le traité normatif vise à l'édiction de règles de comportement que les États parties s'attacheront à adopter. En ce sens, le traité normatif est à rapprocher du traité-loi. Partant de cette définition, les conventions bilatérales à l'étude prescrivent un certain nombre de règles caractéristiques du traité normatif. Pour illustration, ces règles vont notamment porter sur les

¹ CARREAU D., « Traité international », *Rép. Internat. Dalloz*, Paris, déc. 1998 (MàJ : mars 2009), p. 4.

² DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 8^{ème} éd., Paris, 2009, p. 137.

³ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *loc. cit.*

dérogrations à la législation fiscale des deux pays dès lors que les échanges concernés ont un rapport direct avec les opérations d'aide au développement¹. D'un point de vue plus général, les États établissent les modalités procédurales assignées à leur partenariat. Par exemple, les Protocoles annexés à la Convention franco-marocaine édictent une procédure de recrutement du personnel coopérant sous contrats publics ou privés. Toutefois, comme pour les traités-lois analogues, la nature bilatérale des Conventions fait obstacle à leur classification dans la catégorie des traités-normatifs.

c. – Des règles caractéristiques du traité-constitutif

Au sens juridique courant, le traité constitutif est celui « portant création d'une organisation internationale »². En droit international, les auteurs³ évoquent de façon plus large l'établissement de « structures ». Or, les Conventions à l'étude créent effectivement une « structure internationale » et en déterminent son mode de fonctionnement. Ainsi, les dispositions franco-algériennes portent création d'une « Commission mixte de Partenariat », quant aux dispositions franco-marocaines elles portent création d'un « Conseil d'Orientation et de Pilotage du Partenariat ». Le texte franco-algérien définit très précisément le mode de fonctionnement de la « Commission mixte de partenariat ». Qualifiée d'instance de concertation, les chefs d'États français et algériens en désignent les membres dirigeants et participants. Ils fixent également son calendrier et le lieu de ses réunions. La Commission est assistée dans ses travaux par des comités de suivi et sectoriels. Quant au texte franco-marocain, il ne crée pas une structure mais une série « d'organes du Partenariat »⁴. En substance, la création de « structures » ou « d'organes » par des dispositions conventionnelles est une caractéristique favorable à l'idée que les Conventions étudiées seraient alors à ranger dans la catégorie des traités constitutifs.

Partant des caractéristiques du traité-constitutif, il convient de s'interroger sur le développement suivant. Selon Dominique CARREAU, « la spécificité du régime juridique

¹ Soit que ces dispositions renvoient à l'application d'un texte conventionnel spécifique à l'instar de l'art. 7 de la Convention franco-algérienne de Partenariat renvoyant à l'Accord signé entre la France et l'Algérie le 17 octobre 1999 (ratifié en 2002), soit que le texte de la Convention prévoit explicitement de telles mesures (dans le cadre du Partenariat franco-algérien, au Chapitre 1^{er} du Protocole administratif et financier annexé à la Convention). Quant à la Convention franco-marocaine, cette question est réglée par son article 18.

² SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 1090.

³ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *op. cit.*, p. 378 et 379.

⁴ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, art. 8.

[d'un traité constitutif] tient, pour l'essentiel à deux caractéristiques : la volonté des États d'assurer la longévité des organisations internationales constituées et le souci d'en garantir le fonctionnement continu. Dans ce [...] cas, l'institution, possédant une personnalité morale distincte des États membres, va pouvoir elle-même être une source de droit autonome en adoptant des actes unilatéraux appropriés. En bref, si le traité multilatéral en lui-même constitue une sorte de législation internationale, cette fonction est renforcée en cas de création d'une organisation intergouvernementale qui, de son côté, amplifiera le mouvement en adoptant des actes unilatéraux eux-mêmes constitutifs d'une législation dérivée »¹. Partant de ce développement, il est indéniable que les Conventions de partenariat étudiées constituent toutes les deux non pas une « organisation internationale » au sens courant, mais bien une « structure intergouvernementale » au sens du texte franco-algérien et, s'agissant du texte franco-marocain, d'un « organe intergouvernemental ». Ces structures ou organes sont dotés par les Parties de missions très précises, caractéristiques d'une autorité publique internationale *sui generis*. Dans le contexte franco-algérien, comme franco-marocain, ces « structures » ou ces « organes » ainsi constitués font autorité en matière de définition et de pilotage du Partenariat. Or, sur la base du raisonnement de Dominique CARREAU, quelques précisions s'imposent.

Tout d'abord, il n'est pas envisageable *a priori* que la Commission franco-algérienne ou le Conseil franco-marocain possède une personnalité morale distincte des États qui l'ont créée. De fait, ils bénéficient tout au plus d'une habilitation par les États parties portant exercice de leurs prérogatives respectives en matière de définition et de pilotage de leur partenariat. Cela étant dit, il sera nécessaire d'interroger le degré d'autonomie laissé à ces structures par les États parties aux conventions de l'espèce. Ensuite et toujours sur la base du raisonnement de Dominique CARREAU, les actes que la Commission franco-algérienne et le Conseil franco-marocain sont susceptibles de prendre ne sauraient être de nature législative. Dans ce sens, il conviendra de s'interroger sur la nature juridique des actes que ces deux « autorités » prendront au titre des missions d'organisation et de pilotage du « partenariat » confiées par les États parties. Enfin, devront être envisagées les règles de longévité et d'assurance assignées par les États parties au fonctionnement continu de ces « structures ». Au demeurant, cet impératif de « fonctionnement continu » est conforme aux règles juridiques du droit international du développement commandant un processus de coopération à long terme.

¹ CARREAU D., « Traité international », *Rép. Internat. Dalloz*, Paris, déc. 1998 (MàJ : mars 2009), p. 4.

Sans préjuger des conclusions auxquelles mèneront ces prochains développements, force est de constater qu'il est impossible de ranger les ensembles conventionnels bilatéraux de l'espèce dans la catégorie des traités-constitutifs. En effet, comme pour le traité-loi, il est exclu que les textes conventionnels, du seul fait de leur nature bilatérale, ne soient pas placés « sous le contrôle exclusif des participants »¹. A ce titre, les conventions bilatérales de partenariat à l'étude n'ont pas et ne peuvent pas avoir, comme un traité multilatéral, de vie propre de nature à l'émanciper de la tutelle des États contractants.

Sur la base de ces tentatives de classification des textes conventionnels proprement dits, somme toute inopérantes, il convient de s'interroger à ce stade sur la nature du « document-cadre de partenariat ».

II. – De la nature du document-cadre de partenariat

Dès lors qu'ils ne sont pas annexés à l'ensemble conventionnel étudié, il est nécessaire d'étudier le document-cadre de partenariat (DCP). Au demeurant, si leur nature est imprécise, les pouvoirs publics français sont relativement explicites sur ses deux principales caractéristiques. Le DCP, en tant que tel, est un document « de référence de la programmation par pays de l'aide française »² (A). Il est par ailleurs « l'élément clé de la réforme de la coopération française, [et met] en œuvre une approche rénovée de la coopération, favorisant sa lisibilité et sa visibilité, tout en se conformant aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide »³. En ce sens, le DCP est un document intergouvernemental censé garantir l'efficacité de l'aide (B).

A. – Un document de référence de la programmation de l'aide française

Le document-cadre de partenariat (DCP) est l'instrument « de référence de la programmation par pays de l'aide française [et doit permettre] un meilleur pilotage stratégique »⁴. A ce titre, il a vocation à rendre l'aide bilatérale française « plus lisible, plus partenariale et plus

¹ CARREAU D., *loc. cit.*

² Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD), Les Documents Cadres de Partenariat et la nouvelle programmation par pays (12 mai 2005 – actualisée le 23 février 2006), *Les Notes du jeudi*, t. II, juin 2005 – mars 2006, p. 17.

³ Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD), *Ibid.*, p. 43.

⁴ Pour une présentation succincte des DCP, V. la brochure du Ministère des Affaires Etrangères, « Le Document cadre de Partenariat – Pour un meilleur pilotage de l'aide française au Développement », [en ligne ; consultée le 16 octobre 2013] : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DCP_bas_def.pdf

prévisible ». Ces caractéristiques générales établies, il n'en demeure pas moins que la nature du DCP reste floue dès lors qu'il est étudié dans un contexte bilatéral précis. Dans le contexte franco-algérien par exemple, le rapporteur devant l'Assemblée Nationale recommande aux parlementaires de lire le titre second de la Convention, portant sur « l'organisation et procédures de la coopération bilatérale », en lien avec le DCP. Selon lui, il faut ainsi lire la Convention et son Protocole « un peu à la manière dont une loi d'orientation renverrait à ses annexes descriptives pour la mise en œuvre détaillée des grands axes fixés dans le corps du texte »¹. Il précise d'ailleurs, qu'à « l'instar de ces annexes qui n'ont généralement pas de valeur normative, le DCP n'est pas soumis à l'approbation parlementaire, n'ayant pas la valeur juridique de la convention ou du protocole »².

Toutefois, la place du DCP au sein des ensembles conventionnels bilatéraux à l'étude ne doit pas être minimisée. Le document-cadre, autrement appelé le DCP-pays, est placé sous l'autorité de l'Ambassadeur français installé dans le pays partenaire. Sur l'initiative de celui-ci, cet instrument bénéficie d'une validation interministérielle avant sa signature en parallèle (souvent le même jour) de celle de la Convention de partenariat à laquelle il se rattache. Il est, selon les pouvoirs publics, un instrument bilatéral de cadrage annuel et définit la stratégie bilatérale de développement établie entre les deux pays. Ainsi, pour mener à bien son exécution, les Parties auxdites conventions s'engagent à un rendez-vous annuel de Haut niveau pour suivre sa mise en œuvre à cinq ans. Les Parties prévoient également son réexamen à mi-parcours permettant de dresser un bilan plus complet et le cas échéant, de procéder à son actualisation. Dans le contexte franco-algérien, ce bilan et cette éventuelle actualisation sont à la charge de la Commission mixte de partenariat ; dans le cadre de la Convention franco-marocaine cette tâche est confiée par les Parties au Conseil d'Orientation et de Pilotage du Partenariat.

A partir de la nature suggérée par les pouvoirs publics français dans le contexte franco-algérien, le rapporteur devant l'Assemblée Nationale indique par ailleurs que ce document bilatéral, signé en parallèle de la Convention, est un « instrument pluriannuel, élaboré dans un dialogue étroit, [...] dans le cadre des priorités nationales des pays partenaires »³ de la France.

¹ GAYMARD H. (Rapp.), Rapport sur le projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, AN, n°1986, octobre 2009, p. 20.

² GAYMARD H. (Rapp.), *loc. cit.*

³ GAYMARD H. (Rapp.), *op. cit.*, p. 24.

Sans préjuger de cette qualité, la qualification d'annexe descriptive ne correspond pas à la valeur prêtée au DCP-pays par les pouvoirs publics français. D'ailleurs, il n'est pas cité comme tel dans les textes conventionnels bilatéraux à l'étude. Dans ce sens, le DCP-pays n'est pas tant comparable à une annexe descriptive qu'à un acte bilatéral intergouvernemental fixant les contours de chacun¹ des « partenariats » que la France est amenée à construire dans le cadre de ses rapports bilatéraux d'assistance avec chacun de ses partenaires.

B. – Un acte intergouvernemental censé garantir l'efficacité de l'aide

Le DCP-pays est le fruit de la réforme française du dispositif d'Aide Publique au Développement (APD) au profit des pays de la zone de solidarité². La lecture du DCP par ses rédacteurs éclaire sur le rôle de cet instrument intergouvernemental. Il garantit « une meilleure prévisibilité et une meilleure appropriation de l'aide [française] par le pays partenaire. Il est établi sur la base de la stratégie de développement du pays bénéficiaire. [II] présente l'action de l'ensemble des acteurs publics de l'aide française [et] fixe les priorités de l'aide française dans les pays partenaires »³. Le DCP-pays a ainsi vocation à mettre en œuvre le principe d'appropriation tel que défini par la Déclaration de Paris. Cet instrument apparaît donc en 2007 comme un acte intergouvernemental de transposition destiné à mettre en œuvre les principes directeurs destinés à garantir l'efficacité de l'aide. Fonction qui lui sera reconnue définitivement en 2009 par les autorités françaises en tant que cet instrument est la réponse « aux principes définis par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide »⁴. Cela étant dit, la place du DCP-pays au sein de l'ensemble conventionnel bilatéral étudié peut être précisée.

Dès lors que le document-cadre de partenariat est l'instrument intergouvernemental de transposition des principes de la Déclaration de Paris, c'est donc qu'il peut être regardé comme un instrument de rattachement dudit ensemble conventionnel bilatéral à l'ensemble conventionnel multilatéral contenant, entre autres textes internationaux, la Déclaration de Paris portant, précisément, « engagements de partenariat ». Ce faisant, le DCP-pays serait-il

¹ Sur l'incompatibilité des DCP par pays avec l'élaboration d'une stratégie globale d'affectation sectorielle de l'aide, V. notamment : Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), Rapport public « La France et l'aide publique au développement », (07-1128), *Doc. fr.*, Paris, sept. 2006, p. 32.

² Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), *Stratégie – Gouvernance de la Coopération française (validée par)*, Publications-MAE, Paris, 5 décembre 2006, Annexe 2, p. 28.

³ Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), *loc. cit.*

⁴ V. la brochure du Ministère des Affaires Etrangères, « Le Document cadre de Partenariat – Pour un meilleur pilotage de l'aide française au Développement », [en ligne ; consultée le 16 octobre 2013] : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DCP_bas_def.pdf

alors l'instrument servant à cette articulation et, dans l'affirmative, permettrait-il aux États de dépasser le modèle de coopération d'assistance en substitution pour lui préférer celui du « partenariat » ? La réponse à cette question n'est pas aussi évidente qu'il y paraît. D'une part, le rattachement des deux ensembles conventionnels bi- et multilatéraux suppose l'application d'une technique juridique qui doit encore être déterminée (§2). D'autre part, et dans l'hypothèse où cette technique se révèle opérante, le rattachement objectif des conventions bilatérales étudiées à l'ensemble conventionnel multilatéral contenant la Déclaration de Paris restera à démontrer.

§2. – Des engagements multilatéraux visant à satisfaire les objectifs onusiens

Prenant acte de leur originalité, l'idée que les conventions bilatérales de partenariat étudiées puissent être rattachées à un ensemble conventionnel multilatéral offre d'autres alternatives quant à leur classification (I). Par suite, l'application de la technique juridique du Traité-cadre au service de ce rattachement permettra, d'une part, d'identifier le Traité-cadre présumé et, d'autre part, de confirmer le potentiel rattachement des deux ensembles conventions bi- et multilatéraux ainsi étudiés (II).

I. – Un droit international du développement libéré des intérêts étroitement conçus

L'originalité des ensembles conventionnels bilatéraux étudiés procède du fait qu'ils ne sont pas isolés en ce qu'ils sont régis par un ensemble conventionnel multilatéral international (A) visant à l'établissement d'un « partenariat » (B).

A. – Un système conventionnel visant à garantir un développement durable

En 1965, le Professeur VIRALLY constate que « la réglementation [de l'époque, propre au développement] constitue ainsi un secteur du droit international nouveau et en pleine évolution »¹. Il pointe cependant que « la nécessaire adaptation s'est réalisée [...] de façon incomplète et dispersée, sans vue d'ensemble, au fur et à mesure des besoins, et, souvent, sous la pression d'intérêts étroitement conçus »². Son propos n'est pas tant de dénoncer un tel empirisme que son insuffisance dès lors « qu'il provoque, en tout cas, un foisonnement qui brouille les lignes et risque d'introduire d'autant plus de confusion que les principes sont davantage oubliés, ou qu'on n'y fait référence que de façon purement formelle, sans s'entendre

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 7.

² VIRALLY M., *loc. cit.*

réellement sur leur signification et leurs conséquences »¹. Partant de ces observations, la Déclaration du Millénaire en 2000 tend précisément à rationaliser les règles du droit international du développement. Dans ce sens, ce texte a été qualifié de « matrice juridique » servant à l'effectivité d'un droit objectif *du* développement visant à satisfaire un droit subjectif *au* développement. Ce faisant, et au regard des précédents développements relatifs à la réception des principes de la Déclaration de Paris par les conventions bilatérales franco-algérienne et franco-marocaine : « Le temps paraît donc venu [...] de mettre un peu d'ordre dans les créations de la pratique, de prendre un peu de hauteur pour en faire la synthèse et la critique, de les raccrocher aux principes dont [les problèmes du développement] devraient constituer l'application, de jeter enfin les bases d'un véritable droit international du développement. »²

Dans ce sens et en conclusion de l'inventaire de la pratique commandé par l'auteur, « les bases d'un véritable droit international du développement »³ sont donc à rechercher dans les effets de la Déclaration pour le Millénaire. A partir de 2000 et au côté des principes traditionnels admis en droit international du développement, tels que la sécurité et la paix, l'égalité souveraine des États, ces Derniers admettent une constance nécessaire : leur interdépendance. Partant de ce phénomène, il est un fait ensuite que les règles de droit international du développement émises ne visent pas tant à satisfaire un droit subjectif au développement (tout du moins directement) que de réaliser, *in fine*, un « développement durable ».

Partant de cet objectif, le concept de développement durable fonde les politiques modernes de l'environnement sur la scène internationale. Avec la mondialisation, le phénomène juridique observé en la matière mérite que l'on s'y attarde. Traditionnellement, le droit international de l'environnement sert, pour exemple, au règlement de la question des ressources naturelles qui trouve sa solution dans le « droit des peuples » à en disposer⁴. Avec le processus de mondialisation, le droit international de l'environnement est en quête d'un nouveau consensus autour de la préservation des ressources naturelles nécessaires à la satisfaction des besoins de l'Humanité. Hier le pétrole, aujourd'hui l'eau, le concept de développement durable souscrit ainsi à la satisfaction de trois composantes en tension constante : environnementale, sociale et économique. Pour exemple de cette tension, peut être citée notamment la problématique de

¹ VIRALLY M., *loc. cit.*

² VIRALLY M., *loc. cit.*

³ VIRALLY M., *loc. cit.*

⁴ CARREAU D., « Traité international », *Rép. Internat. Dalloz*, Paris, déc. 1998 (MàJ : mars 2009), p. 4.

l'eau. Dans ce sens, le droit international de l'environnement et le droit international du développement, bien que fondés à se construire sur la base d'un même concept de développement durable, n'ont pas la même finalité. Le premier est utile à la préservation des ressources écologiques en eau, alors que le second vise à en assurer l'accès, en tant que service de base, aux populations qui en sont démunies¹.

Partant de ces appréciations, c'est sur la base de cette construction notionnelle de développement durable dans sa composante sociale qu'il conviendra de caractériser une nouvelle forme de coopération en droit international du développement. Pour ce faire et ainsi affirmer le caractère au moins effectif, au plus normatif, de ce nouveau mode de coopération, il sera nécessaire de prendre « un peu de hauteur pour [...] faire la synthèse [...] des créations de la pratique »² et spécialement en matière d'Aide Publique au Développement (APD).

B. – Un système conventionnel fondé sur des engagements de partenariat

Pour satisfaire aux besoins de base des populations, la communauté internationale fixe un objectif à atteindre en vue de la réalisation du développement durable dans sa composante sociale. Ce faisant, les États membres de l'ONU s'engage à rationaliser les règles applicables en matière d'Aide Publique au Développement (APD) à l'intérieur d'un ensemble conventionnel multilatéral fondé à se construire à partir d'une « matrice juridique », source de ce « Partenariat mondial pour le développement ». Partant, la satisfaction de cet objectif de « Partenariat » commande la résolution de deux problématiques. La première, encore en quête d'un consensus international, porte sur le financement de l'Aide Publique au Développement (APD). La seconde porte sur la garantie de son efficacité par une série « d'engagements de partenariat » déclinés sous la forme de quatre principes établis par la Déclaration de Paris de 2005. Ainsi, les États participants à cette Déclaration s'engagent aux respects de principes internationaux qui, tant par leur objet que par leurs effets, réforment les règles internationales d'acheminement et de gestion de l'Aide Publique au Développement (APD). Dans ce sens, les États devront dorénavant, dans le cadre de leurs relations bilatérales et/ou multilatérales, faire application des principes internationaux constitutifs de cette notion de « partenariat ». En conséquence, l'on serait tenté d'affirmer, *de facto*, une corrélation entre les deux ensembles

¹ Sur cette notion de « Droit à l'eau », V. notamment : Coordination Sud, « Politique française de coopération au Développement – Pour un partenariat adapté aux enjeux du 21^{ème} siècle », Contribution à l'élaboration du document cadre global français de coopération au développement, (document de position), Publication-CS, Paris, mai 2010.

² VIRALLY M., *op. cit.*, p. 7.

conventionnels à l'étude. Le premier, multilatéral et potentiellement constitutif d'un régime juridique international caractéristique d'un procédé partenarial et le second, bilatéral qui, faisant application des principes directeurs dictés par le premier, devrait en constituer l'application.

Or, il faut admettre, à ce stade, que cette construction n'est pas vérifiée. En effet, cette corrélation suggérée entre les deux ensembles conventionnels, l'un multilatéral, l'autre bilatéral, ne va pas de soi et commande la recherche d'une technique juridique susceptible de confirmer une telle architecture normative.

II. – La technique du Traité-cadre au service de la structuration du système

Utilisée en droit international de l'environnement, la technique du Traité-cadre permet l'articulation de deux ensembles conventionnels bi- et multilatéraux formant ainsi un seul et même système normatif organisé, voire hiérarchisé. Dans ce sens, la technique du Traité-cadre suggère un texte supérieur constitutif d'un régime juridique mis en œuvre par un texte qui lui est inférieur. C'est donc logiquement que l'on devra dans un premier temps identifier le Traité-cadre présumé (A) pour, dans un deuxième temps, vérifier que ce dernier est effectivement constitutif d'un régime juridique mis en œuvre par les conventions bilatérales franco-algérienne et franco-marocaine (B).

A. – L'identification du Traité-cadre présumé

La définition du Traité-cadre et de ses principales caractéristiques est l'œuvre d'Alexandre Charles KISS¹ (1). Ses travaux étayent la démonstration d'une jonction conventionnelle entre deux ensembles bi- et multilatéraux dûment hiérarchisés au sein d'un système normatif international spécifique au droit international du développement. Au demeurant, il faudra confirmer cette approche par l'étude des principales caractéristiques de cet instrument multilatéral « cadre » (2).

1. – La définition du Traité-cadre

A. –C. KISS définit le Traité-cadre comme « un instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre les États parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les

¹ KISS A. –C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 39, n°39, 1993, p. 796.

détails de la coopération, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet »¹. Cette technique juridique, et la construction normative qu'elle induit, sert à la satisfaction du concept de développement durable et est principalement utilisée en droit international de l'environnement. Reste à savoir si elle est applicable en droit international du développement à la faveur de la réalisation de ce concept dans sa composante sociale et dès lors que, dans cette branche, « on assiste au développement de tout un système conventionnel établissant [potentiellement] un régime international particulier »². Partant de cette définition, la Déclaration du Millénaire pose une nouvelle hiérarchie des principes constitutifs du droit international du développement et, ce faisant, les États membres de l'ONU définissent des politiques générales communes (OMD) visant à la réalisation d'un développement durable. C'est à partir de cette matrice juridique « qu'un instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre les États parties [pourra être adopté] dans un domaine déterminé »³. Or, en matière de développement, cet instrument conventionnel n'est autre que la Déclaration de Paris portant « engagements de partenariat » dans le domaine déterminé de l'aide publique au développement et destinés à en garantir l'efficacité.

2. – Les caractéristiques techniques du Traité-cadre

Sur les caractéristiques techniques du Traité-cadre, d'aucuns⁴ évoquent le *pactum cooperandi*, quand A. –C. KISS estime que la technique juridique du Traité-cadre est à rapprocher d'un « *pactum de contrahendo* "atténué" »⁵. Par cette surenchère l'auteur exprime l'idée qu'en plus des critères caractéristiques d'un *pactum cooperandi*⁶, le *contrahendo* « atténué » emporte nécessairement pour les Parties à un tel Traité-cadre un engagement supplémentaire : Elles « doivent aussi créer des cadres [tant juridiques qu'institutionnels] pour la négociation

¹ KISS A. –C., *Ibid.*, p. 793.

² BEURIER J. –P., KISS A. –C., *Droit international de l'environnement*, Coll. « Etudes internationales », 3^{ème} éd., Pédone, Paris, 2004, p. 58.

³ KISS A. –C., *op. cit.*, p. 796.

⁴ RUCZ C., « Organisation des Nations Unies (ONU) – Coopération pour le développement », *J -Cl DI*, Cote 05.1999, Fasc. 123, avril 1999, p. 24.

⁵ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 798 : « Expression latine. Traduction littérale : "pacte en vue de contracter". Engagement pris par les parties à un accord international de conclure, ou de modifier, un autre accord ».

⁶ RUCZ C., *op. cit.*, p. 24. Pour l'auteur, ce modèle se caractérise par deux éléments : l'obligation faites aux États de négocier en permanence et la création de mécanismes de suivi.

ultérieure »¹. Au demeurant, ces cadres devront effectivement servir au suivi des engagements que les Parties auront contractés dans un domaine déterminé. Ainsi, sur le plan institutionnel et s'agissant de l'efficacité de l'aide, le PNUD, office onusien en charge de la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire, par un accord bilatéral, charge le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE de ce suivi. A. –C. KISS précise par ailleurs que « l'un des avantages des aspects institutionnels suggérés par cet instrument est qu'il rend aussi possible d'associer à la négociation des représentants de groupes intéressés, tels que les milieux économiques et des organisations non gouvernementales »² (ONG). A cet égard, la Déclaration de Paris répond parfaitement à cette possibilité d'association. Elle réunit 186 pays participants (dont la Commission Européenne) et 26 Organisations Internationales (OI) ainsi que 25 ONG³ invités en qualité de « groupes intéressés ». Sur le plan juridique, le Traité-cadre est, par nature, un accord multilatéral. En cela, la Déclaration de Paris énonce effectivement « des principes devant servir de fondement à la coopération entre les États »⁴ en matière d'Aide Publique au Développement (APD) en vue d'en garantir l'efficacité.

Mais au-delà de l'identification du Traité-cadre potentiel et de l'étude de ses principales caractéristiques, il faut encore vérifier que cette technique est de nature à confirmer la réunion de deux ensembles conventionnels bi- et multilatéraux dûment hiérarchisés au sein d'un seul et même système normatif.

B. – L'identification de la convention bilatérale susceptible de s'y rattacher

Partant de la définition posée par A. –C. KISS, le Traité-cadre est un instrument conventionnel qui n'exclut pas la possibilité que les principes qu'il énonce soient « mis en œuvre par des

¹ KISS A. –C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 39, n°39, 1993, p. 796. Pour l'auteur, il est question des conséquences sur le plan institutionnel d'une telle technique : « Puisque les traités-cadres comportent l'engagement de continuer à négocier, ils doivent aussi créer des cadres pour la négociation ultérieure. [...] Ainsi, tous les "vrais" traités-cadres prévoient une Conférence des Parties, parfois appelée "réunion des parties" C'est au sein de cet organe, qui doit se réunir périodiquement, que continue la négociation. ».

² KISS A. –C., *Ibid.*, p. 796.

³ Le Système onusien ne prévoit pas la participation des ONG à la Déclaration du Millénaire, seules les Nations Unies sont logiquement invitées à l'adopter. Ces dernières ne faisant que réaffirmer l'importance « d'établir des partenariats solides avec le secteur privé et les organisations de la société civile en vue de promouvoir le développement et d'éliminer la pauvreté. Les États n'excluent pas non plus de donner au secteur privé, aux organisations non gouvernementales et à la société civile en général la possibilité de contribuer davantage à la réalisation des objectifs et des programmes de l'Organisation » (art. 2 de la Déclaration du Millénaire pour le Développement).

⁴ KISS A. –C., *op. cit.*, p. 793.

accords ne réunissant qu'une partie des contractants, voire simplement [par] des accords bilatéraux »¹. Dans ce sens et s'agissant des accords bilatéraux évoqués par A. -C. KISS, les ensembles conventionnels bilatéraux franco-algériens et franco-marocains répondent parfaitement aux caractéristiques d'accords séparés au sens de la définition posée par l'auteur. Toutefois et à ce stade, cette interdépendance entre un traité multilatéral supérieur énonçant des principes et une convention bilatérale censée en faire l'application serait confirmée à une condition fondamentale : les États parties aux accords bilatéraux devront nécessairement participer au Traité-cadre de l'espèce. Or, précisément et contrairement au Royaume du Maroc, l'Algérie n'adhère pas à la Déclaration de Paris. De fait, ce constat offre une clé de recherche permettant ainsi de dégager les critères de ce « partenariat » que l'une et l'autre des conventions bilatérales à l'étude est censée établir. Ainsi, et sans préjuger de la qualification donnée aux « conventions de partenariat » franco- algérienne et marocaine, une précision s'impose.

Si la technique juridique du Traité-cadre sert à l'affirmation d'un système normatif composé de deux ensembles conventionnels, l'un multilatéral, l'autre bilatéral, dûment hiérarchisés, le seul fait qu'un État partie à une convention bilatérale de Partenariat n'adhère pas au Traité-cadre considéré ne suffit pas à exclure cette convention du système normatif en question. Autrement dit, l'Algérie ne participant pas à la Déclaration de Paris n'est pas moins engagée dans la satisfaction des OMD au titre de ses engagements internationaux en matière de développement. Ce constat emporte évidemment une conséquence qu'il est utile de pointer à ce stade : les deux conventions satisfaisant à l'objectif de « Partenariat mondial pour le développement » emportent des partenariats de degré différent.

Pour étayer ce point, il convient donc de procéder à l'analyse des engagements visant à la satisfaction des OMD issus de la Déclaration du Millénaire par les États parties aux ensembles conventionnels franco-algérien (1) et franco-marocain (2). C'est à cette condition en effet qu'il sera possible de mettre en perspective une « nouvelle formule » de coopération par la soumission de l'ensemble conventionnel bilatéral franco-marocain au Traité-cadre ainsi identifié (Section 2).

¹ KISS A. -C., *op. cit.*, p. 795.

1. – L'ensemble conventionnel bilatéral franco-algérien

De prime abord, la coopération franco-algérienne vise à la satisfaction des OMD (a) sur la base d'une coopération institutionnelle des plus traditionnelle (b).

a. – Un mode de coopération visant à la satisfaction des OMD

La Convention franco-algérienne, comme son Protocole administratif et financier, ne font pas mention de la Déclaration onusienne du Millénaire. Aucune disposition de ces deux textes ne vient donc affirmer l'idée que la coopération franco-algérienne vise à la satisfaction des OMD. En revanche, le paragraphe II du document-cadre de partenariat franco-algérien (DCP-Algérie), relatif aux « axes prioritaires d'intervention de la coopération franco-algérienne pour la période 2007-2011 », dispose que, « pour mémoire, les priorités retenues dans le cadre du Partenariat franco-algérien s'inscrivent [entre autres] dans les secteurs contribuant à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ». Plus concrètement, ces dispositions indiquent que si le DCP-Algérie définit les secteurs de coopération bilatérale entre la France et l'Algérie, alors ces secteurs appartiennent nécessairement à ceux contribuant à la réalisation des OMD. En effet, il est question ici d'affirmer que l'Algérie est engagée dans la satisfaction des Objectifs onusiens au titre de ses engagements internationaux en matière de développement. Par sa participation à la Déclaration onusienne, l'État algérien est partie prenante à cette fin. A ce titre, ce dernier est engagé dans un cycle de réformes significatives synthétisées dans une stratégie nationale de développement intitulée « Stratégie nationale pour le développement rural durable »¹. Cette stratégie est élaborée en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Elle est donc intégrée au Système des Nations Unies et mise en œuvre à travers le Plan Cadre des Nations Unies pour la Coopération au Développement (UNDAF) pour l'Algérie sur une période allant de 2007 à 2011². Dans le contexte algérien, c'est donc l'UNDAF qui « définit les domaines et résultats attendus de cette coopération et [qui] contribue à renforcer la coopération entre le [Système onusien] et les partenaires nationaux au développement ainsi qu'à assurer l'efficacité des programmes qui en découleront »³. Pour la définition de ces domaines et des résultats

¹ Programme national de Soutien au Renouveau Rural (PSRR 2007-2013), Instruction n°01 de Monsieur le Chef du Gouvernement, Alger, 27 janvier 2008. Site dédié : [en ligne, consulté le 16 octobre 2013] : <http://www.mddr.gov.dz/ppdriStatic/index.htm>

² Achevé, ce plan est renouvelé pour la période allant de 2012 à 2014.

³ Site dédié au Programme des Nations Unies pour le Développement en Algérie ; [en ligne, consulté le : 16 octobre 2013] : <http://www.dz.undp.org/index0.html>

attendus, l'UNDAF « se fonde sur les priorités nationales et les orientations du Gouvernement [algérien], ainsi que sur la Déclaration du Millénaire et les [OMD] »¹. A partir de ces orientations, l'organisme onusien identifie ainsi quatre domaines de coopération pour l'Algérie : le développement humain, l'environnement et le développement durable, la gouvernance et le genre. Les progrès accomplis dans ces quatre domaines font l'objet d'évaluations annuelles par les instances onusiennes intéressées, sur la base de rapports nationaux édités par les pouvoirs publics algériens².

b. – Un mode de coopération institutionnelle

C'est donc logiquement que les axes prioritaires de la coopération franco-algérienne devraient être définis, dans le DCP-Algérie, conformément à la stratégie nationale algérienne ci-dessus exposée. Or, en préambule de leur Convention de partenariat, les Parties franco-algériennes soulignent que le DCP-Algérie s'inscrit dans la réforme du dispositif français d'Aide Publique au Développement (APD), « lequel [dispositif] prend en compte les objectifs de Développement du Millénaire »³. Dans le même sens, au paragraphe II du texte conventionnel, les Parties indiquent que les « priorités retenues » dans le cadre de leur partenariat s'inscrivent non pas dans une nomenclature établie par l'Algérie, mais « dans la nomenclature de la coopération française établie par le Comité Interministériel de la Coopération Internationale du Développement (CICID) »⁴. Cette nomenclature française se traduit par la définition de « secteurs transversaux »⁵ relevant du Ministère français des Affaires Etrangères, d'une part, et de secteurs dits de concentration « contribuant à la réalisation des [OMD] principalement mis en œuvre par l'AFD »⁶, d'autre part. Par cette rédaction, les États français et algérien se bornent à rappeler, pour mémoire, que leur partenariat et notamment les engagements qui en découlent, sont conformes à leurs engagements multilatéraux visant à la satisfaction des OMD. Plus précisément, le modèle de coopération franco-algérienne est certes intégré au SNU (dès

¹ Plan cadre des Nations Unies pour la coopération au Développement (UNDAF), Algérie 2007-2011, Publications-ONU, Hydra (Alger), juin 2006, p. 5, art. 3.

² V. notamment : Conseil National Economique et Social, Rapport national sur le Développement Humain – Algérie (année 2008), Alger, 2009.

³ Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (ensemble un protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération) signée à Alger le 4 décembre 2007, *Préambule*.

⁴ Convention de Partenariat franco-algérienne, *Ibid.*, Titre II.

⁵ Pour la coopération franco-algérienne, les secteurs transversaux sont : « l'enseignement supérieur et recherche » ; « la langue française » ; « la diversité culturelle et la gouvernance ».

⁶ Pour la coopération franco-algérienne, les secteurs de concentrations sont : « l'éducation », « le secteur productif » et « l'environnement ».

lors qu'il traduit une volonté commune des Parties de satisfaire les OMD), mais objectivement (au sens des dispositions conventionnelles étudiées), cette satisfaction des OMD est simultanée et non pas conjointe. Or, ce modèle de coopération est caractéristique de la coopération de type institutionnelle qui « soulève des difficultés de nature plutôt administrative, dont les implications pratiques – et financières – sont considérables, mais dont les aspects juridiques ne présentent qu'un intérêt limité »¹.

Partant de ce constat, cette assimilation autorise à confirmer la nature de la Déclaration du Millénaire, en tant que « matrice juridique » du droit international du développement à partir de laquelle chaque État membre s'engage *a minima* à satisfaire les OMD d'ici à 2015. Cela étant dit, il convient d'étudier dans quelle mesure la convention franco-marocaine reçoit les dispositions de la Déclaration du Millénaire.

2. – L'ensemble conventionnel bilatéral franco-marocain

À l'instar de la coopération franco-algérienne, la coopération franco-marocaine vise à la satisfaction des objectifs onusiens (a) si ce n'est que, dans le cadre de cette relation bilatérale, le procédé partenarial tend à s'objectiver (b).

a. – Un mode de coopération visant à la satisfaction des OMD

La Convention de Partenariat franco-marocaine est plus explicite quant à la prise en compte des dispositions de la Déclaration onusienne du Millénaire. Dans son Préambule, les Parties expriment « leur volonté commune d'élargir, de renforcer et de diversifier leurs relations bilatérales en vue de les élever au niveau d'un partenariat stratégique » précisant que cette volonté commune « s'inscrit dans un cadre juridique rénové [...] tenant compte des défis du nouveau millénaire »². Ce faisant, les Parties affirment en Préambule du DCP-Maroc leur souhait commun « d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement »³. A cet égard, à l'instar de l'Algérie, le Royaume du Maroc engage une stratégie nationale de développement intitulée « Initiative Nationale pour le Développement Humain »⁴ (INDH). Elle

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 12.

² Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, *Préambule*.

³ Document-cadre de partenariat, signé le 5 décembre 2007 à Alger, *Préambule*.

⁴ Discours de SM le Roi Mohammed VI à la Nation, Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), Rabat, 18 mai 2005. Site dédié [en ligne, consulté le 16 octobre 2013] : <http://www.indh.gov.ma/fr/index.asp>

est également mise en œuvre dans le cadre du PNUD et dûment évaluée annuellement par les instances onusiennes sur la base de rapports nationaux établis par les pouvoirs publics marocains. De fait, comme pour l'Algérie, il semble logique que les axes prioritaires de la coopération franco-marocaine soient définis conformément à la Stratégie Nationale marocaine.

Dans ce sens, l'article 2.4 du DCP-Maroc portant sur la « contribution aux Objectifs du Millénaire pour le Développement » détaille très précisément les politiques marocaines de développement. Le document-cadre pose ainsi, dans son article 3 portant sur la « stratégie de la coopération maroco-française » (*sic*), « le cadre de la coopération [choisi par les deux Parties soit] quatre secteurs de concentration retenus par les deux gouvernements »¹. Les Parties conviennent par ailleurs « de la nécessité de faire évoluer progressivement leur coopération vers trois secteurs qui rassemblent 80% des moyens orientés vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement, conformément à la réforme de l'APD française »². A ces quatre « domaines de concentration », s'ajoutent non pas trois mais bien quatre « domaines transversaux » d'intervention définis par la France conformément à la réforme de son APD³, qui, en l'espèce, emporte (comme pour la coopération franco-algérienne) la définition de secteurs transversaux de coopération choisis unilatéralement par la Partie française. En revanche, dans le contexte franco-marocain, les deux gouvernements choisissent ensemble des secteurs de concentration, alors que dans le contexte franco-algérien la France choisit unilatéralement, en plus des secteurs transversaux d'intervention, « des secteurs parmi ceux contribuant à la satisfaction des OMD ».

b. – Un mode de coopération potentiellement partenarial

Le modèle de coopération franco-marocain est, au contraire du modèle franco-algérien, potentiellement partenarial dès lors qu'en l'espèce il n'est pas question de principes généraux incantatoires, mais bien de principes directeurs issus d'un Traité-cadre qu'il s'agit d'appliquer au titre « d'engagements de partenariat ». Cette appréciation va par ailleurs dans le sens des dispositions de la Déclaration de Paris par lesquelles « les États participants s'engagent fermement à réformer [leurs] modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la

¹ Document-cadre de partenariat, signé à Rabat en mars 2006, art. 3.1 : l'Éducation, le secteur productif, les infrastructures de base et l'eau et assainissement.

² Document-cadre de partenariat, signé à Rabat en mars 2006, art. 3.1.

³ Document-cadre de partenariat, signé à Rabat en mars 2006, art. 4.2.1. : *l'Éducation, le secteur productif, les infrastructures de base et l'eau et assainissement La Gouvernance* ; art. 4.2.2. : *la diversité culturelle* ; art. 4.2.3 : *la francophonie et l'enseignement du français* ; art. 4.2.4. : *le Co-développement et la coopération sud-sud* (Art. 4.2.4).

perspective [de mettre en œuvre] la Déclaration du millénaire et [de satisfaire aux] objectifs du millénaire pour le développement (OMD) »¹. En l'occurrence, il est regrettable qu'il ne soit pas fait référence explicite au 8^{ème} d'entre eux.

Sur la base de ces développements et en synthèse, l'adoption par les États Membres de l'ONU de la Déclaration du Millénaire, en tant que source principale du droit international du développement, commande à ces Derniers de fonder leurs rapports bilatéraux d'assistance dans le but, *a minima*, de satisfaire les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Ce faisant, les conventions bilatérales signées à cet effet entre deux États coopérants ont vocation à mettre en œuvre une coopération de type institutionnelle et, par là, régissent une relation bilatérale conçue en vue d'atteindre des objectifs communs sur la base d'engagements internationaux respectifs. En conséquence et sans être exclu du système conventionnel étudié, ce type de conventions bilatérales – comme la formule de coopération institutionnelle qu'elles induisent – ne suffit pas à caractériser un « partenariat ».

Plus avant et *a maxima*, la participation des États Membres de l'ONU à la Déclaration de Paris, en tant que Traité-cadre présumé, commande à ces Derniers de fonder leurs rapports bilatéraux d'assistance dans le but de satisfaire le 8^{ème} OMD portant « établissement d'un Partenariat mondial pour le développement ». Ce faisant, les conventions bilatérales signées à cet effet ont vocation à mettre en œuvre une formule de coopération potentiellement partenariale qui s'entend d'une relation bilatérale conçue en vue d'atteindre un objectif commun sur la base d'engagements internationaux réciproques. En conséquence, ce type de conventions bilatérales, en tant qu'accords séparés au sens de la définition du Traité-cadre, fait partie intégrante d'un cadre normatif construit à partir duquel lesdites conventions pourraient être qualifiées de « conventions-cadres ».

Toutefois, pour confirmer cette perspective, il reste encore à caractériser ce rattachement des deux ensembles conventionnels considérés par l'étude de la Convention de partenariat franco-marocaine dès lors que la France, comme le Royaume du Maroc, adhèrent aux principes posés par la Déclaration de Paris.

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section I – *Exposé des résolutions*, art. 1^{er}.

Section 2. – Un système conventionnel structuré visant à la formation d'un partenariat

Au sens de la définition posée par A. –C. KISS, la technique du Traité-cadre n'exclut pas la possibilité que les principes qu'il énonce soient « mis en œuvre par des accords ne réunissant qu'une partie des contractants, voire simplement [par] des accords bilatéraux »¹. L'auteur considère ensuite que ces « accords bilatéraux, [destinés à mettre en œuvre] les principes du traité principal sont des documents ayant pour but, non pas de fixer des règles de fond, mais d'établir un cadre institutionnel produisant de telles règles »². A. –C. KISS ajoute enfin que tout l'intérêt du rattachement qu'il s'agit d'établir à présent réside essentiellement dans le fait que « les détails [du Traité-cadre] sont apportés par d'autres textes conventionnels [qui, par définition, lui sont reliés] »³. Ainsi donc, ces textes conventionnels peuvent, à l'instar de l'ensemble des Conventions de Partenariat signées par la France avec chacun de ses partenaires, « être négociés séparément et n'engageront pas nécessairement tous les États parties [au Traité-cadre considéré] »⁴. Dans le contexte franco-marocain, les États « s'engagent fermement à réformer [leurs] modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la perspective [de mettre en œuvre] la Déclaration du millénaire et des [OMD] »⁵. Partant, il convient de vérifier si l'État marocain et l'État français respectent leurs engagements réciproques de réformer leurs rapports bilatéraux d'assistance par l'application des principes directeurs énoncés par le Traité-cadre. Pour ce faire, doit être envisagée la réception des principes d'appropriation et d'alignement (§1) et de gestion de l'aide axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle des résultats atteints (§2) par la Convention de Partenariat franco-marocain et les textes qui lui sont associés.

¹ KISS A. –C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 39, n°39, 1993, p. 795.

² CARON D. –D., « La protection de la couche d'ozone stratosphérique et la structure de l'activité normative internationale en matière d'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 36, n°36, p. 707 in KISS A. –C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 39, n°39, 1993, p. 793.

³ KISS A. –C., *loc. cit.*

⁴ KISS A. –C., *op. cit.*, p. 795.

⁵ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section I – *Exposé des résolutions*, art. 1^{er}.

§1. – L’applicabilité des principes d’appropriation et d’alignement à la relation bilatérale franco-marocaine

Dans un premier temps, il sera établi le niveau d’appropriation de l’aide française par le Royaume du Maroc (I) avant de vérifier, dans un second temps, que la France fait effectivement reposer son aide sur les systèmes nationaux marocains au titre du principe d’alignement (II).

I. – L’appropriation de l’aide française par son Partenaire marocain

Le principe d’appropriation emporte l’idée que le pays partenaire, en l’espèce le Royaume du Maroc, maîtrise l’affectation de l’aide que le donneur lui consent. Pour mémoire, il faut rappeler qu’en droit international cette affectation était jusqu’à présent réservée au pays donneur, dès lors que cette liberté dans l’affectation de son aide était l’une des garanties nécessaires à son consentement. Au demeurant, la France souscrit pleinement au principe d’appropriation « de l’aide par le bénéficiaire »¹. C’est le DCP-Maroc, en tant qu’instrument de cadrage pluriannuel, qui a vocation à garantir « une meilleure prévisibilité et une meilleure appropriation de l’aide par les pays partenaires »². A cet effet, ce document-cadre « est établi sur la base des priorités exprimées par [les politiques nationales de son] Partenaire »³ et met en œuvre la stratégie nationale de développement adoptée par ce dernier. Partant et au titre du principe d’appropriation, qu’en est-il des effets de telles dispositions sur les relations bilatérales franco-marocaines ?

Le texte conventionnel franco-marocain ne fait pas mention explicite du principe d’appropriation, pas plus d’ailleurs que le DCP-Maroc⁴. Il n’en demeure pas moins que l’article 3.1 du DCP rappelle le « cadre de la coopération » et plus précisément la stratégie nationale de développement adoptée par l’État partenaire, laquelle pour le Royaume du Maroc s’intitule « Initiative Nationale pour le Développement Humain ». L’article 3.2 précise que « la finalité et [les] objectifs prioritaires du Partenariat visent à l’articulation de la stratégie d’intervention française avec les priorités du Maroc ». La Partie française accompagne ainsi « les grandes

¹ Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD), Rapport sur l’efficacité de l’aide un an après la Déclaration de Paris - Enjeux nationaux, européens et multilatéraux et rôle du réseau de coopération, (Direction des politiques de Développement), *Les Notes du jeudi*, n° 53, mars 2006, p. 2.

² Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD), *loc. cit.*

³ Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD), *loc. cit.*

⁴ Document-cadre de partenariat, signé à Rabat en mars 2006.

politiques choisies par le gouvernement marocain en vue d'instaurer une Economie stable et efficace, une cohésion sociale et un développement respectueux de l'environnement »¹. Dans le même sens, l'article 4 du DCP-Maroc porte sur la définition de quatre secteurs de concentration dont le choix « s'explique d'une part par les besoins prioritaires exprimés par la partie marocaine, et d'autre part, par la valeur ajoutée apportée par la partie française »². Il apparaît donc que ces secteurs de concentration sont bien définis par la Partie marocaine, la France se contentant d'apporter une « valeur ajoutée ». L'article 5 est plus explicite encore et dispose que « le Partenariat franco-marocain s'inscrit dans les priorités définies par le discours du trône de juillet 2004, qui présente les priorités [de développement] du Maroc [à cinq ans] ».

Sur la base de ces dispositions, il apparaît que, conformément à ses caractéristiques, le DCP-Maroc est l'instrument juridique servant à la transposition du principe d'appropriation à la relation bilatérale franco-marocaine. Dans ce sens, le Royaume du Maroc définit sa propre stratégie nationale de développement (l'INDH), la France n'ayant quant à elle qu'un rôle de soutien dans la définition de cette stratégie et y apporte – tout au plus – une valeur ajoutée. Toutefois, lors de l'examen du principe d'appropriation, la France se réservait le droit de définir unilatéralement des secteurs transversaux d'intervention supplémentaires. Or, pour mémoire, cette définition apparaissait comme une exception au principe d'appropriation qui attribue l'exercice de cette compétence au seul pays partenaire. Or, il convient de ne pas préjuger de cet état de fait dès lors que la définition unilatérale de secteurs transversaux additionnels par la Partie française semble contribuer à l'exécution de ses engagements au titre du principe d'alignement.

II. – L'alignement de l'aide française sur les systèmes nationaux marocains

Le principe d'alignement emporte l'idée que le pays partenaire, en l'espèce le Royaume du Maroc, maîtrise l'exécution de l'aide que le donneur lui consent, tandis qu'en droit international cette maîtrise était jusqu'à présent réservée au pays donneur dès lors qu'elle était de nature à garantir son consentement. En l'espèce, la France, traditionnellement, confie

¹ En matière d'Economie stable et efficace et entre autres objectifs directs du Partenariat maroco-français définis à l'art. 3.2, les Parties s'engagent à mettre en œuvre « des politiques de mises à niveau ». L'une d'entre elles consistant « à la recherche d'une meilleure gouvernance administrative et judiciaire détaillées comme suit : Soutien aux réformes structurelles, appui aux réformes de l'administration publique, valorisation des ressources humaines et modernisation du tissu industriel. ».

² Document-cadre de partenariat, signé à Rabat en mars 2006, art. 4.1.

l'exercice de cette compétence à son opérateur historique, l'Agence Française de Développement (AFD).

De fait, qu'en est-il de cette pratique française dès lors que le principe d'alignement commande aux pouvoirs publics d'utiliser les systèmes nationaux de leur partenaire ? Partant, l'on sait qu'en contrepartie de cette obligation, pèse sur l'Etat partenaire l'obligation de renforcer ses capacités et, en conséquence, de réformer ses systèmes, de renforcer ses institutions et ses procédures de gestion de l'aide qu'il reçoit en vue d'en garantir l'efficacité (A) et de rendre compte des progrès qu'il aura accomplis en la matière (B).

A. – L'obligation faite au Maroc de renforcer ses capacités institutionnelles

Le Royaume du Maroc s'engage effectivement à renforcer l'ensemble de ses capacités, la France n'ayant pour sa part qu'une obligation positive de soutien. Dès lors, ne pourrait-on pas voir dans la définition des secteurs transversaux la traduction de cet appui dû au Maroc par la France ? En effet, l'article 4.2 du DCP-Maroc porte sur « les domaines transversaux d'intervention », au premier chef desquels « la Gouvernance ». Dans ce domaine, les dispositions finales du document-cadre, et notamment les dispositions de l'article 4.2.1., prévoient notamment que « la coopération maroco-française [doit conduire les Parties à mettre en place] un appui institutionnel aux administrations marocaines en vue d'améliorer leur efficacité ». Cela étant dit, le principe d'alignement fait également peser une obligation conjointe sur les Parties d'œuvrer ensemble à la mise en place de cadres définis d'un commun accord, propres à permettre une évaluation fiable de la performance et de la transparence des systèmes¹ marocains. En l'espèce, les Parties confient cette compétence d'évaluation de performance au Conseil d'Orientation et de Pilotage du Partenariat. Ce dernier assure la mise en œuvre des orientations et directives décidées lors des rencontres de Haut Niveau. Le COPP est habilité par les Parties² à « entreprendre ou [faire] entreprendre toutes études, analyses et évaluations susceptibles de concourir à l'élaboration des orientations gouvernementales dans les domaines d'action du partenariat tels que définis à l'article 7 »³ de la Convention de

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Alignement*, art. 19.1.

² Par opposition aux missions confiées par les États à la « Commission mixte de Partenariat » franco-algérienne qui n'est pas habilitée à « faire établir » ce type d'études.

³ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, art. 9-3

partenariat. Au demeurant, c'est sur la base de ces études de diagnostic, que le Royaume du Maroc s'engage à entreprendre « des réformes de nature à garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence [de ses] systèmes, institutions et procédures de gestion de l'aide »¹.

B. – L'obligation faite au Maroc de rendre compte des progrès accomplis

Plus concrètement, au titre de l'alignement, le pays partenaire doit en contrepartie fournir à son donneur une série de rapports visant à éclairer ce dernier sur les progrès accomplis en matière de réforme des systèmes nationaux considérés. De fait, dans le cadre de la relation bilatérale franco-algérienne, ces rapports à destination de la France porteront uniquement sur l'état d'avancement de la coopération dans tel ou tel domaine. Dans ce cas de figure, les pouvoirs publics algériens devront rendre compte non pas à la France mais au PNUD de l'état d'avancement des réformes qu'ils auront entrepris. En revanche, dans le cadre de la relation franco-marocaine et au titre du principe d'alignement, les pouvoirs publics marocains s'engagent certes auprès de l'ONU à lui adresser ce type de rapports, mais également, aux fins de garantir l'efficacité de l'aide, à l'adresse des autorités françaises.

Partant de ce constat, les effets cumulés des principes d'appropriation et d'alignement ont une conséquence non négligeable sur la maîtrise de la France sur l'aide qu'elle consent à son partenaire en matière d'affectation et d'exécution. Au demeurant, les mêmes effets sont à observer s'agissant des principes de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle des résultats atteints.

§2. – L'applicabilité des principes de gestion de l'aide et de responsabilité mutuelle des résultats atteints

Tout d'abord, il convient d'évaluer la réception du principe de gestion de l'aide axée sur les résultats par la Convention de Partenariat franco-marocaine (I) avant de procéder, ensuite, à cette évaluation s'agissant du principe de responsabilité mutuelle des résultats atteints (II).

I. – La présomption d'une cogestion de l'aide

L'idée même d'une définition commune d'un cadre de gestion (A) et d'évaluation (B) laisse présumer d'une cogestion de l'aide par les États bailleur et récipiendaire.

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *op. cit.*, art. 20.

A. – La définition commune d’un cadre de gestion par les résultats

La Déclaration de Paris définit la gestion de l’aide axée sur les résultats comme la gestion des ressources et l’amélioration du processus de décision en vue d’obtenir des résultats. D’emblée, il convient de préciser que la convention franco-marocaine ne fait pas explicitement référence à ce principe. Les Protocoles administratif et financier annexés n’expriment pas non plus d’engagement explicite des Parties à un tel postulat. En revanche, dans le document-cadre de partenariat franco-marocain, par son article 2.3, les Parties affirment placer leur coopération bilatérale sous les auspices « d’une gestion de l’aide axée sur les résultats [...] afin de renforcer [son] efficacité »¹. A cet effet et sur le processus d’évaluation que commande un tel principe, elles mettent « un accent particulier [...] sur la mesure de la réalisation des objectifs par des indicateurs d’impact et de résultats »². Elles précisent par ailleurs que le Conseil d’orientation et de pilotage du partenariat « développera des outils de pilotage basés sur l’approche par les résultats »³. Enfin, les Parties rappellent que les objectifs et les résultats attendus seront « progressivement chiffrés, suivis et évalués, plus particulièrement ceux concernant les indicateurs OMD »⁴. Cela étant dit, ce processus d’évaluation pose question en matière de compétence qui, au demeurant, dans le cadre du partenariat franco-marocain, revient au Conseil franco-marocain d’Orientation et de Pilotage du Partenariat (COPP).

B. – La définition commune d’un cadre d’évaluation des résultats atteints

L’article 2.3 al. 2 du DCP-Maroc dispose que les Parties confient au Conseil (COPP) le développement des outils de pilotage basés sur l’approche par les résultats. Dans la continuité de cette disposition, le COPP se voit également confier « le chiffrage, le suivi et l’évaluation des objectifs et [des] résultats attendus ». Par ailleurs, par l’article 13 de la Convention, les Parties s’engagent à créer un fonds incitatif de coopération selon les modalités définies dans l’article 5 du Second Protocole Administratif et Financier relatif aux « autres moyens de la coopération ». Partant de ces modalités détaillées à l’article 5, « ce fonds incitatif est destiné, sur décision du [COPP], à financer des études, des audits et des évaluations permettant d’informer les deux Parties sur la qualité des actions proposées, engagées ou réalisées par les acteurs du Partenariat ». Le second alinéa de l’article 5 dudit Protocole précise que « la sélection [de ces]

¹ Document-cadre de partenariat, signé à Rabat en mars 2006.

² Document-cadre de partenariat, signé à Rabat en mars 2006, art. 5.1.

³ Document-cadre de partenariat, *loc. cit.*

⁴ Document-cadre de partenariat, *loc. cit.*

études et autres audits appartient au COPP qui procédera par appel à projets ». A la lecture de ces dispositions, il est bien question de l'évaluation des actions de coopération opérationnelle proposées, engagées ou réalisées par les « acteurs » du partenariat conformément à la Stratégie marocaine de développement. L'appréciation de ces actions sont confiées par les Parties au COPP, allant jusqu'à donner à cet organe des moyens financiers, spécifiques et adéquats¹, lui permettant d'exercer cette compétence. Pour ce faire, le COPP dispose d'un droit d'initiative et de décision quant au financement des études, audits et autres évaluations. En contrepartie, pèse sur le COPP la seule obligation d'informer les deux Parties des résultats obtenus.

II. – La présomption d'une coresponsabilité en matière de gestion et de partenariat

Dans la même logique, l'impératif de transparence (A), la création d'un organe habilité à évaluer les résultats atteints (B) et à contrôler le respect des engagements de partenariat (C) laissent présumer d'une coresponsabilité en matière de gestion et de partenariat.

A. – L'impératif d'une gestion transparente

L'impératif de transparence en matière de gestion s'entend d'une transparence budgétaire (1) et démocratique (2).

1. – La transparence budgétaire

Le principe de transparence commande à la France et au Royaume du Maroc de réformer leur procédure budgétaire respective dans l'hypothèse où elle ne répondrait pas à une exigence de « transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement »². Sur le plan politique, cette exigence de transparence vise, entre autre, à éliminer toute forme de corruption. Sur le plan juridique, cette recommandation emporte donc le cas échéant des conséquences sur la procédure d'adoption budgétaire respective des États relative à l'aide. Dans ce sens, les pays partenaires « s'engagent à renforcer en tant que de besoin le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration [de leurs] stratégies de développement et/ou des budgets »³. En contrepartie de cet engagement, les pays « donneurs

¹ Nous reviendrons sur le caractère « autonome » de ce fonds mis à disposition du COPP franco-marocain.

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Responsabilité mutuelle*, art. 47.

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 48.

s'engagent à fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide »¹.

En substance, ces engagements au titre du principe de responsabilité mutuelle doivent conduire les États parties à la satisfaction de deux impératifs. Le premier vise à tout mettre en œuvre pour « permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur parlement et leurs citoyens »². En cela, l'impératif de transparence joue le rôle de levier de l'engagement du pays partenaire à construire, gérer et évaluer sa stratégie nationale de développement avec le concours étroit, voire sous le contrôle *a minima* de sa société civile. De fait, qu'en est-il de la participation de la société civile marocaine à la stratégie nationale de développement adoptée par les pouvoirs publics ? Le second engage les Partenaires, conjointement, à évaluer, « au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de Partenariat »³. Ce faisant, la question ici est alors de savoir si les États partenaires procèdent eux-mêmes à cette évaluation ou s'ils confient cette compétence à un organe quelconque.

2. – La transparence démocratique

S'agissant de l'impératif attaché à la participation de la société civile, la convention franco-marocaine, dès son premier Titre intitulé « Cadre, principes et acteurs du Partenariat », dans son article second reconnaît « la pertinence et la contribution dans la réalisation de leur Partenariat des acteurs économiques et sociaux et des organisations désignées [...] », dont les Organisations Non Gouvernementales (ONG). Le DCP Franco-marocain réaffirme cette pertinence et l'importance de cette approche « participative et/ou Partenariale »⁴. En comparaison, ni la convention franco-algérienne, ni le DCP-Algérie, ne font mention d'une telle légitimation ; à peine est-il question de l'importance des « échanges humains »⁵. Or, sur

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 49.

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.*

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 50.

⁴ Document-cadre de partenariat, signé à Rabat en mars 2006, art. 6.2.

⁵ Enfin que la Convention franco-algérienne fait une place très importante aux « représentants des groupes intéressés », au nombre desquels les « collectivités territoriales des deux parties » (art. 16). Soulignons toutefois que le texte franco-algérien ne va pas jusqu'à reconnaître cette place aux « organisations non gouvernementales » ; à l'inverse de la Convention franco-marocaine. Au demeurant, gageons que les missions confiées à la Commission mixte de Partenariat, en tant qu'instance de concertation, visent tout au plus à assurer un cadre de négociation continue entre les Parties française et algérienne. La comparaison des dispositifs institutionnels franco-algérien et franco-marocain devrait permettre de confirmer ces suppositions (*infra*).

ces thématiques liées à l'aide au développement, l'importance du rôle des ONG n'est plus à démontrer. A ce titre, le Royaume du Maroc est exemplaire et, dans ce sens, fait le choix d'une stratégie nationale de développement totalement axée sur le développement Humain (l'INDH).

B. – Un organe central habilité à l'évaluation des résultats atteints

Au titre du principe de responsabilité mutuelle, les États parties à une convention bilatérale doivent évaluer conjointement les progrès accomplis au titre de leurs engagements de partenariat. Cette évaluation leur permet principalement de se « rendre mutuellement des comptes pour améliorer l'efficacité de l'aide »¹. Cela étant dit, la Déclaration de Paris ne prévoit pas de mécanisme aux fins de cette évaluation. Partant, les gouvernements français et marocain prévoient-ils un tel mécanisme et de ce fait, un organe en charge de le définir afin de satisfaire au principe de responsabilité mutuelle ? Dans l'affirmative, la mission de cet organe se limiterait alors à rendre compte aux gouvernements français et marocain des résultats atteints, lesquels gouvernements, par la voie de la négociation, auraient tout loisir de prendre les mesures qui s'imposent en cas de défaillance. Or, précisément, la convention franco-marocaine met en place un tel processus. En effet, à l'instar de la gestion commune axée sur les résultats, les Parties à la Convention de partenariat franco-marocaine affirment un tel principe de responsabilité mutuelle au Second Protocole annexé². Ainsi, en Préambule dudit Protocole et au titre de leurs engagements conventionnels de partenariat, les gouvernements français et marocain disposent que chaque projet conduit fait « l'objet d'une préparation et d'une mise en œuvre partenariale qui concrétisent l'esprit qui anime la coopération entre la France et le Maroc et l'importance d'une véritable coresponsabilité pour sa réussite »³. Quant à la création d'un organe en charge de l'évaluation du partenariat et nonobstant de cette « coresponsabilité », c'est bien entendu le COPP qui se voit confier une telle mission

¹ Programme d'action d'Accra (Ghana), 2-4 septembre 2008, § : *Bâtir des partenariats plus efficace et plus ouverts à tous*, art. 5 : « Nous avons également décidé de nous considérer comme mutuellement responsables de l'obtention de résultats concrets en termes de développement. ».

² Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, Second Protocole annexé relatif aux « autres moyens de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine ».

³ Convention de Partenariat franco-marocaine, Second Protocole annexé relatif aux « autres moyens de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine », *op. cit.*, Préambule.

d'évaluation au titre de sa maîtrise sur « le fonds incitatif de coopération »¹ créé spécialement à cet effet par l'article 13.

C. – Un organe central habilité au contrôle du respect des engagements de partenariat

Partant des développements visant à établir la qualification de la Déclaration de Paris en tant que Traité-cadre énonçant des principes dûment réceptionnés par une convention bilatérale de partenariat du même type, il convient à ce stade de tirer quelques conclusions. Pour ce faire, il s'agit d'opposer l'article 1^{er} du Titre I et l'article 8 du Titre III de la Convention de Partenariat franco-marocaine. L'article 1^{er} du Titre I désigne formellement les « acteurs » du Partenariat en charge de tel ou tel secteur de concentration² par opposition à l'article 8 du Titre III, qui lui, désigne les « organes » du Partenariat au nombre desquels, qualifié « d'organe central » par les gouvernements parties, le Conseil franco-marocain d'orientation et de pilotage du partenariat. Partant de ces dispositions conventionnelles, les « acteurs du Partenariat » sont en charge de la mise en œuvre des actions entrant dans le champ de la coopération opérationnelle ou institutionnelle « dont les aspects juridiques ne présentent qu'un intérêt limité »³. Alors que les « organes du Partenariat », emmenés par le COPP, sont en charge de la mise en œuvre du « partenariat » lui-même. De fait, cette compétence confiée par les Parties au COPP serait caractéristique de modes de coopération mis en œuvre sous couvert de la technique du traité-cadre. Cette perspective est primordiale dès lors qu'elle permettrait d'opérer une *summa divisio* entre les dispositions conventionnelles visant à la mise en œuvre des actions de coopération institutionnelle classique et les dispositions conventionnelles attachées à la mise en œuvre du « partenariat » lui-même.

¹ Convention de Partenariat franco-marocaine, Second Protocole annexé relatif aux « autres moyens de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine », *op. cit.*, art. 5.

² Ces « acteurs du partenariat » sont les institutions culturelles, universitaires et de recherche ; les acteurs économiques et sociaux ; les collectivités territoriales ; les opérateurs audiovisuels ; les organisations non gouvernementales (ONG).

³ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 12.

Partant de cette dichotomie, l'on peut alors présumer que, contrairement à la Convention franco-algérienne¹, les Parties française et marocaine confient la mise en œuvre d'actions de coopération dans tel ou tel domaine à des acteurs du partenariat qui devront nécessairement se conformer aux principes directeurs issus de la Déclaration de Paris, sous couvert d'un organe central dûment habilité par les Parties à en contrôler le respect. C'est dans cette dichotomie que l'on trouvera, en droit, la matière nécessaire au dépassement du modèle de « l'assistance ».

Dans l'attente de confirmer ou d'infirmer de telles prétentions, l'architecture normative étudiée est envisageable sous couvert d'une technique juridique qui en serait, en quelque sorte, le ciment.

¹ Les Parties à la Convention franco-algérienne créent par l'article 20 la Commission mixte de partenariat, qualifiée « d'instance de concertation » et un Comité de suivi est qualifié de « structure légère de concertation » (art. 21) : *Infra*, Paragraphe 2, Sect. 1, Ch. I, T. II.

Conclusion du Titre Ier.

La réconciliation des sources internationales attachées à la problématique du développement permet l'étude systématique des règles de droit international visant à la régulation des rapports d'assistance entre État. Ceci étant, la quête d'une nouvelle formule de coopération conduit, à ce stade, à l'identification d'un système juridique international¹ structuré, composé de deux ensembles conventionnels, l'un multilatéral, l'autre bilatéral, supposés interdépendants. Plus avant, c'est bien la démonstration de l'articulation de ses deux ensembles conventionnels qui est recherchée et défendue par l'application de la technique juridique du Traité-cadre. Partant, cette interdépendance et cette articulation, si elles sont avérées et opérantes, sont de nature à révéler « tout un système conventionnel établissant un régime international particulier »² en droit international du développement. Partant, il reste encore à démontrer la véracité pratique d'une telle effectivité par l'examen du degré de réception, par les conventions bilatérales de partenariat à l'étude, de la notion même de « partenariat ».

L'on sait ainsi, qu'*a minima*, les États s'engagent à respecter les valeurs et principes dictés par la Déclaration onusienne du Millénaire. Dans ce contexte, il est question d'une simple prescription de compatibilité entre les règles de droit international du développement et les conventions bilatérales par lesquelles les États établissent leurs rapports d'assistance. Il est supposé à ce stade que cette prescription de compatibilité est illustrée par la Convention de partenariat franco-algérienne par laquelle les États se bornent à rappeler leurs obligations internationales respectives de satisfaire les OMD sous couvert du Système des Nations Unies. Ce modèle de coopération trouve ses limites dans ce que le Professeur VIRALLY qualifie de « coopération institutionnelle » dans le sens où les États coopèrent pour satisfaire leurs engagements respectifs vis-à-vis d'une organisation internationale tierce.

Plus avant, l'on constate qu'*a maxima*, les États engagés dans le système onusien sont libres de *renforcer*³ leurs rapports d'assistance par leur consentement à des « engagements [réciproques] de partenariat » énoncés par un texte additionnel visant à garantir l'efficacité de l'Aide Publique au Développement. Dans ce contexte, et sous réserve que les deux États adhèrent

¹ *Infra*, T. II, 2^{ème} Partie.

² BEURIER J. -P., KISS A. -C., *Droit international de l'environnement*, Coll. « Etudes internationales », 3^{ème} éd., Pédone, Paris, 2004, p. 58.

³ Nous soulignons.

audit texte, il est question d'une prescription de conformité entre les règles du droit international du développement et les conventions bilatérales par lesquelles les États entendent renforcer leurs rapports d'assistance. Il est supposé à ce stade que cette conformité est illustrée par la Convention de partenariat franco-marocaine, par laquelle les États s'engagent respectivement à satisfaire les OMD sous couvert du Système des Nations Unies et réciproquement à garantir l'efficacité de l'aide. Potentiellement, ce modèle de coopération trouve son assise dans ce que le Professeur VIRALLY qualifie de « coopération proprement intergouvernementale »¹, qui emporte deux perspectives.

Sur le plan matériel, le modèle de coopération proprement intergouvernementale emporte le rapprochement de deux formes de coopération à savoir une coopération bilatérale entre États soumise à un ensemble de normes de régulation produit d'engagements multilatéraux supérieurs de « partenariat ». En effet, et spécialement sur le plan organique, les États parties à une convention bilatérale sont susceptibles de confier la régulation de leurs rapports d'assistance à un organe intergouvernemental spécialement créé et habilité à cet effet.

Partant de ce système normatif structuré autour d'un objectif de « Partenariat mondial pour le développement » et d'un impératif d'efficacité de l'aide, le modèle de coopération dite intergouvernementale apparaît alors comme le degré minimum de coopération bilatérale adopté par les États soucieux de résorber – à long terme – les inégalités de développement. Bien entendu, cette approche conduit à s'interroger sur la nature et les caractéristiques de ce nouveau mode de coopération. Logiquement, l'on se demande si ce type de coopération au-delà d'être fondé sur un simple procédé partenarial ne serait pas de nature à caractériser un « partenariat » en droit international du développement ?

Au demeurant, c'est cette potentialité qui permet l'affirmation de son effectivité et sa confirmation en droit positif qui pourrait contribuer à son autonomisation.

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 12.

Titre II. – Un droit international du développement autonome

La perspective d'un droit international du développement autonome a conduit à poser ses contours par l'identification d'une architecture normative dont les fondations sont à rechercher dans un ensemble conventionnel multilatéral. La cohérence de cette construction se nourrit de l'idée que, *mutatis mutandis*, la Déclaration du Millénaire pour le Développement en serait la « source des sources ». Par suite, il est établi que, sous couvert d'une technique juridique empruntée au droit de l'environnement (au service d'une même finalité : le développement durable), cet ensemble conventionnel est notamment composé d'un Traité-cadre, qui, par les principes qu'il pose, opère une réformation des modalités d'acheminement et de gestion de l'aide sous couvert d'un procédé partenarial. Ainsi, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide apparaît comme une source connexe de ce procédé fondé sur des « engagements de partenariat » qu'elle décline sous la forme de cinq principes et dont les effets de quatre d'entre eux ont conduit à envisager une filiation juridique entre ce Traité-cadre et l'une des deux conventions bilatérales à l'étude.

Or, à ce stade, il convient de donner poids à ce raisonnement purement prospectif car cette filiation elle-même reste à vérifier. En effet, si les principes posés par le Traité-cadre considéré, à savoir la Déclaration de Paris de 2005, obligent les États à intégrer de nouvelles règles de consentement, cette acceptation n'a d'effet que sur les modalités d'acheminement et de gestion efficace de l'aide. En cela, cette avancée n'est utile qu'à la qualification du Traité-cadre en question et à la proposition d'une technique juridique propre à mettre en mouvement ce procédé partenarial. Tout juste est-il possible d'avancer l'idée qu'à cet instrument international est susceptible d'être rattachée une convention bilatérale. Au demeurant, sur le plan matériel, ce rattachement au traité-cadre considéré, s'il se vérifiait, ne pourrait-il pas emporter qualification de cette convention bilatérale de « convention-cadre » ? C'est notamment par l'opposition des conventions franco- algérienne et marocaine que l'on pouvait supposer, en conclusion du titre précédent que cette dernière présente quelques critères pouvant établir ce rattachement. De fait, il reste encore à les définir dès lors que ces critères juridiques sont susceptibles d'emporter la qualification d'une convention bilatérale de convention « cadre ». Ce travail s'impose dès lors qu'aucune des deux conventions étudiées n'est qualifiée comme telle en même temps qu'elles sont toutes deux des conventions de « partenariat ».

Toutefois, il ne faut pas se méprendre et cet appui lexical serait bien entendu critiquable. Dans ce sens, la force obligatoire de la Déclaration de Paris est toute relative lorsqu'elle est replacée dans le contexte international dès lors qu'en tant que Traité-cadre, « un certain nombre d'États

seulement [y participent] »¹. C'est donc que le droit international du développement ne va pas jusqu'à contraindre les États à adopter ce procédé partenarial pour régir leurs rapports d'assistance. Partant de ce constat et plus avant, il serait faux de dire que si un État (l'Algérie) ne participe pas au Traité-cadre, c'est qu'il réfute l'idée de fonder ses rapports d'assistance bilatéraux sur le procédé partenarial. En effet, la démonstration du rattachement (ou non) des conventions bilatérales à l'étude au Traité-cadre ne suffit pas à démontrer que les États parties à une convention ne pourraient pas choisir, souverainement et sans qu'il soit besoin pour eux de revendiquer leur adhésion audit Traité-cadre, de mettre en œuvre leurs rapports d'assistance par le biais d'un partenariat. En cela, et sur le plan formel, la Convention franco-algérienne est illustrative. En effet, bien qu'à cette relation bilatérale ne puissent s'appliquer les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide dès lors que l'Algérie n'y participe pas, il n'en reste pas moins que, dans les faits, les Parties ont choisi de qualifier leur convention de « convention de partenariat ». Ainsi, ce simple qualificatif ne suffirait-il pas à ranger la convention franco-algérienne dans la catégorie des « accords séparés » au sens d'A. –C. KISS ? Cette classification semble recevable dès lors que, sur le plan matériel, ce texte contient des critères caractéristiques de ce type d'instrument². La France et l'Algérie organisent leurs rapports d'assistance à long terme et établissent un cadre d'une négociation conduite par une « Commission » chargée de *piloter*³ le partenariat. Du reste, la Déclaration de Paris elle-même ne laisse-t-elle pas le soin aux États d'interpréter leurs « engagements de Partenariat [...] à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire »⁴ ?

Pour répondre à ces interrogations, il convient à ce stade d'établir la définition même de la notion de partenariat entendue au sens du droit international du développement. Plus avant, seront étudiés les effets d'une telle définition sur les attributions étatiques attachées d'une part, à la direction stratégique dudit « partenariat » (Chapitre 1) et d'autre part, à un niveau moindre, à la gestion efficace de l'aide publique au développement (Chapitre 2).

¹ KISS A. –C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 39, n°39, 1993, p. 793.

² D'autant que la France et l'Algérie organisent leurs rapports d'assistance à long terme ainsi que le prévoit l'auteur, et non simplement sous forme de prestation ponctuelle d'assistance : KISS A. –C., *Ibid.*, p. 796 : « Puisque les traités-cadres comportent l'engagement de continuer à négocier, ils doivent aussi créer des cadres pour la négociation ultérieure ».

³ Nous soulignons.

⁴ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section I – *Exposé des résolutions*, art. 13.

Chapitre 1er. – De l'exercice de fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du Partenariat

Au sens du droit international public général, le partenariat¹ s'entend d'une « relation entre pays du Nord et pays du Sud fondée à la fois sur l'idée de renforcement de la coopération intergouvernementale traditionnelle et sur celle d'association plus étroite que naguère entre secteur public et secteur privé, en vue de la conception, la mise sur pied et le financement de projets ou même de politiques de développement »². Cette définition, en plus d'être relativement générale, présente l'inconvénient majeur d'être plus politique que juridique. De fait, bien qu'elle conforte l'idée que la notion de partenariat se construit sur un modèle de coopération intergouvernementale, l'emploi même de l'adjectif « traditionnelle » pour qualifier cette coopération intergouvernementale éveille la méfiance au regard des développements précédents. En complément, ce terme récent de partenariat renvoie à « la forme que devraient prendre dans l'avenir les relations entre pays du Nord et pays du Sud »³. En matière d'aide au développement cette « notion de partenariat est [ainsi] de plus en plus invoquée dans le cadre de divers organismes internationaux, notamment la CNUCED et l'OCDE »⁴. Ainsi : « Le partenariat au développement doit reposer sur une définition claire des rôles, l'établissement d'objectifs communs et une action conjointe. »⁵ Il appartient donc à la communauté internationale des États de définir ces rôles, ces objectifs communs et cette action conjointe, ce qu'elle est censée faire, du reste, sous l'égide de l'Assemblée générale onusienne en tant que chef de file et en matière de coopération internationale.

Ainsi, le droit de la coopération internationale se construit sur l'idée que « les États apportent une participation active à la solution collective d'intérêts communs qu'ils règlent dans de vastes traités multinationaux »⁶. Dans ce sens, quelques conclusions sur les effets des principes édictés par la Déclaration de Paris visant à réguler les rapports bilatéraux d'assistance entre

¹ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 804. En plus de cette définition factuelle, il faut établir celle d'un instrument juridique visant à satisfaire à l'objectif de Partenariat au sens onusien.

² SALMON J. (Dir.), *loc. cit.*

³ SALMON J. (Dir.), *loc. cit.*

⁴ SALMON J. (Dir.), *loc. cit.*

⁵ SALMON J. (Dir.), *loc. cit.* et CNUCED, Déclaration de Midrand (Afrique du Sud), (TD/L.360), 11 mai 1996, p. 4 : « Le partenariat pour le développement doit reposer sur une définition claire des rôles, l'établissement d'objectifs communs et d'une action conjointe. D'un point de vue pratique, cela signifie [notamment] : §.i) : Un renforcement de la coopération intergouvernementale entre pays développés et pays en développement. ».

⁶ DUPUY R. -J., « Communauté internationale », *Rép. Internat. Dalloz*, Paris, déc. 1998, p. 2.

États étaient possibles. Synthétisés en Section II dudit texte intitulée « Engagements de Partenariat », ces principes ont pour finalité de garantir l'efficacité de l'aide et pour objet de réguler les rapports d'assistance entre Etats sous couvert d'un partenariat « réel » ou tout du moins, renforcé.

Conçus par la Déclaration de Paris « dans un esprit de responsabilité mutuelle, les [dits] engagements de partenariat s'appuient sur les enseignements tirés de l'expérience »¹. Sans plus de précision sur cette notion de « partenariat », les États participants admettent que leurs engagements « doivent être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire »². Ainsi, force est de constater que ces dispositions préalables inscrites en introduction de la Section II de la Déclaration de Paris, n'offrent pas de définition de la notion de « partenariat » et organise même son éclatement dès lors que chaque pays engagé dans ce mode de coopération est libre d'interpréter ces engagements « à la lumière de [sa] propre situation ». Or, cette carence de définition comme cette liberté d'interprétation laissée aux États sont problématiques dès lors qu'elles suffisent à remettre en cause l'opposition établie entre les conventions bilatérales franco- algérienne et marocaine.

Ainsi, sauf à considérer que l'esprit de responsabilité mutuelle serait un critère nécessaire (certes) et suffisant pour différencier ces deux modèles de partenariat, il convient de faire œuvre utile et d'appréhender cette notion en vue de sa définition en droit international du développement fondée sur des critères juridiques spécifiques (Section 1). Du reste, la définition internationale posée par le Professeur SALMON laisse libre d'explorer cette « idée de renforcement de la coopération intergouvernementale [nouvelle] »³. En l'occurrence, ce processus de renforcement sera évalué sous le prisme de la régulation par l'étude d'un partage de compétences attachées à la direction stratégique de l'aide (Section 2).

Section 1. – La notion de partenariat en droit international et en droit international du développement

La notion de Partenariat se construit sur l'exigence de solidarité entendue au sens des textes internationaux traditionnels portant sur la problématique du développement. A partir des années 2000, à cette exigence de solidarité s'est imposé un critère d'interdépendance

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section I – *Exposé des résolutions*, art. 13.

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.*

³ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 804.

qu'aujourd'hui aucun État ne conteste sur la scène internationale. Cela étant dit, en matière d'Aide Publique au Développement (APD), certains d'entre eux – occupés à la résorption des inégalités de développement¹ – acceptent de remettre en cause des aspects de leur souveraineté par la soumission de leurs rapports d'assistance aux principes de la Déclaration de Paris de 2005. Partant, il n'est plus question pour les États de nouer entre eux des relations de jumelage gouvernées par des rapports fraternels, pas plus qu'il n'est question d'une simple « coopération » dès lors que ce terme générique renvoie à des rapports interétatiques institutionnels. L'intérêt se porte ici sur un « partenariat » en tant qu'instrument juridique dont l'assise serait une coopération – régulée – proprement intergouvernementale.

Toujours est-il que la Déclaration de Paris ne propose pas de définition du « partenariat », défaut auquel il convient de remédier pour éclairer les prochains développements. Pour ce faire, le choix d'opposer les Partenariats entendus au sens des deux conventions bilatérales étudiées n'est pas anodin dès lors que l'un comme l'autre de ces textes organise des rapports d'assistance fondés sur un instrument conventionnel dit « de partenariat ».

Dans un premier temps, bien qu'il soit établi que ces deux partenariats n'ont pas la même source, il faudra se demander s'ils ne partagent pas des critères communs de définition (§1). Dans un second temps et dès lors que le « partenariat » au sens de la Convention franco-marocaine reste à définir², il conviendra d'en rechercher les critères caractéristiques (§2).

§1. – Le partenariat en droit international : critères communs de définition

L'étude des conventions bilatérales de Partenariat franco-algérienne et marocaine conduit à considérer que la seconde est le fruit d'une coopération proprement intergouvernementale. Or, sur le plan formel, l'une comme l'autre sont qualifiées par les Parties de « Conventions de Partenariat ». De fait, l'opposition des partenariats franco-algérien et franco-marocain serait-elle de nature à révéler cette coopération intergouvernementale ? Pour répondre à cette question, devront être envisagés les critères communs de définition dès lors que l'un comme l'autre des textes conventionnels étudiés ont pour but la réalisation d'une stratégie internationale de développement (I) et sont constitutifs d'un cadre institutionnel nécessaire à la régulation d'un partenariat (II).

¹ Cf. Introduction générale.

² Par opposition aux rapports institutionnels franco-algériens déjà établis.

I. – La définition finaliste : la réalisation d’une stratégie internationale de Développement

La notion de partenariat est déstructurée dès lors qu’elle s’entend en droit international de rapports d’assistance fondés sur une série d’obligations et d’engagements réciproques entre États (A). Dès lors, il convient de différencier ce type de Partenariat de ceux entendus aux sens des contrats de partenariats communément admis en droit international (B).

A. – Un concept déstructuré

C’est à l’occasion des réunions ayant présidées à l’adoption du Consensus de Monterrey que la notion de partenariat fait l’objet d’une analyse internationale (1). Il n’était donc pas surprenant que le concept de partenariat donne lieu à un qualificatif diplomatique plus qu’à un procédé de coopération (2). Au demeurant, il faudra relativiser l’échec des travaux de la Conférence de Monterrey dès lors qu’ils ont le méritent d’ouvrir la voie juridique de « l’efficacité » (3).

1. – Le Consensus de Monterrey

La Déclaration du Millénaire de 2000 fixe un objectif de Partenariat mondial pour le développement et ne fait que cela. C’est à l’occasion des travaux préparatoires à l’adoption du Consensus de Monterrey sur le financement du développement¹ adopté deux ans plus tard qu’apparaît le besoin de structurer cette notion de « partenariat ». Ainsi, par l’article 4 du Consensus finalement adopté, les États participants affirment l’idée que « la réalisation des objectifs de développement de la communauté internationale, notamment ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire, appelle un nouveau partenariat entre les pays développés et les pays en développement ». Dans cette logique, la communauté internationale réaffirme dans le cadre de ce Consensus l’engagement des États à réformer les règles de consentement à l’aide traditionnellement admises. C’est l’objet de l’article 40 par lequel les États rappellent que « les partenariats efficaces entre donateurs et bénéficiaires reposent sur la reconnaissance du rôle des autorités nationales dans la conception et l’exécution des plans de développement et, dans ce cadre, des politiques saines et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont nécessaires pour garantir l’efficacité de l’APD ». Cela étant posé, force est de constater que, par ces deux dispositions, le texte du Consensus de Monterrey finalement adopté n’éclaire pas sur la notion de partenariat en tant que telle. Affirmé tel un nouveau mode de coopération à l’échelle

¹ Consensus de Monterrey sur le financement du Développement, (A/CONF.198/11), Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002.

mondiale, il n'en reste pas moins que sans critère juridique précis, les États souverains restent libres, au-delà du Consensus, de choisir leur mode de coopération et au besoin, partenarial.

2. – Un qualificatif diplomatique plus qu'un procédé de coopération

Le choix du modèle partenarial reste ainsi à leur portée en tant que procédé sans consistance que deux pays auront tout loisir de « plaquer » sur des rapports dont on ne sait s'ils sont des rapports d'amitié ou de coopération. En cela, le partenariat entendu au sens des dispositions consensuelles précitées n'ouvre pas la voie à une nouvelle formule juridique mais simplement à un qualificatif diplomatique supplémentaire parmi d'autres. Dans ce sens, il est *a priori* regrettable que le texte final du Consensus n'ait pas repris quelques recommandations faites par les Tables rondes ministérielles tenues autour de la notion de « Partenariat mondial pour le développement »¹. En effet, les négociations menées, sous l'angle de considérations éminemment politiques, la question de savoir ce qu'est ce nouveau « Partenariat » se pose clairement à la communauté internationale².

Ainsi, « un grand nombre d'orateurs [voient dans le Partenariat l'un des] concepts clefs de la nouvelle dynamique Nord-Sud [au même titre que] la solidarité et la bonne gouvernance »³. D'autres estimant que « le nouveau partenariat mondial pour le développement doit maintenant se traduire par des mesures concrètes [jugant qu'] il ne suffit plus de regarder vers l'avenir, [mais qu']il faut aller de l'avant »⁴. Passées ces considérations somme toute volontaristes mais sans grand effets juridiques, « certains orateurs ont proposé [qu'en matière de gouvernance économique mondiale] des traités, [à l'image de] ceux qui portent sur des questions environnementales à l'échelle mondiale, servent de modèles pour des partenariats

¹ Rapport de la Conférence internationale sur le financement du Développement (A/CONF.198/11), Monterrey (Mexique) 18-22 mars 2002. La Conférence est organisée en deux débats, le premier au niveau ministériel (Ch. IV), le second au Sommet (Ch. V). Deux Tables rondes sont organisées dans le cadre de chacun de ces débats. Les Tables rondes au niveau ministériel du 19 mars étaient précisément consacrées à cette notion de « Partenariat » (p. 31 du Rapport). Quant à celles du 20 mars, elles étaient consacrées à la cohérence pour le développement. Les Tables rondes du Sommet du 21 mars sont organisées sur le thème « Perspectives d'Avenir » (p. 64 du Rapport).

² Rapport de la Conférence internationale de Monterrey, *op. cit.*, Annexe II, Déclaration de J. -D. WOLFENSOHN, Président du Groupe de la Banque Mondiale, p. 92 à 94 : *Déclaration liminaires* et Conclusions de la Table ronde du Sommet (A/CONF.198/8/Add.12), Perspectives d'Avenir (C.2), p. 71, §11.

³ Rapport de la Conférence internationale de Monterrey, *op. cit.*, Conclusions de la Table ronde du Sommet (A/CONF.198/8/Add.11), Perspectives d'Avenir (C.1), p. 67, §13.

⁴ Rapport de la Conférence internationale de Monterrey, *op. cit.*, Conclusions de la Table ronde du Sommet (A/CONF.198/8/Add.9), Perspectives d'Avenir (C.4), p. 76, §5.

plus structurés »¹. Certains autres proposent clairement la « Mise en place de normes internationales pour le partenariat »².

Reste que si le Consensus de Monterrey sert à la « manifestation de ce nouveau partenariat mondial, [il impose à la communauté internationale de] prendre des mesures énergiques pour l'appliquer et le traduire dans les faits si l'on voulait que cette initiative mondiale produise des résultats »³. Dans ce sens, la constitution « des partenariats selon [le] principe de contrôle par les pays [bénéficiaires de l'aide de leur propre stratégie de développement] supposait que soient clairement définis les engagements réciproques et les obligations mutuelles de toutes les parties associées au processus de développement. Les ministres ont souscrit à l'idée que le partenariat devait être l'un des principes de la coopération internationale pour le développement, tout en estimant qu'il fallait continuer de réfléchir aux moyens de faire en sorte que l'adhésion à ce concept débouche sur des résultats concrets »⁴. Autant donc de recommandations qui n'ont pas, à regret, trouvé écho dans le texte final adopté dans le cadre du Consensus de Monterrey.

3. – La voie juridique de l'efficacité

Il faut relativiser toutefois l'échec du Consensus de Monterrey à établir une définition du Partenariat en droit international du développement à deux égards. Tout d'abord, à défaut d'engagements réciproques et d'obligations mutuelles censés traduire cette notion de Partenariat dans le texte final, le Consensus de Monterrey doit être vu comme la source intermédiaire entre le concept de « Partenariat mondial pour le développement » en tant que 8^{ème} OMD et son affirmation en droit positif en ce qu'il servirait à le structurer. En cela, saluons le pragmatisme des Représentants de la communauté internationale réunis à Monterrey autour de la question du financement du développement. Ils ont su dissocier ce concept de toutes

¹ Rapport de la Conférence internationale de Monterrey, *op. cit.*, Conclusions de la Table ronde au niveau ministériel (A/CONF.198/8/Add.4), Partenariat pour le financement du développement (A.1), p. 34, §13 : « [...] certains orateurs ont estimé qu'en l'absence d'une instance économique mondiale, il y avait une lacune dans la gouvernance économique mondiale. On a proposé en conséquence que des traités, par exemple ceux qui portent sur des questions environnementales à l'échelle mondiale, servent de modèles pour des partenariats plus structurés. Certains orateurs ont aussi estimé que les partenariats dans la gouvernance économique pouvaient être consolidés par la création d'un conseil de sécurité économique ».

² Rapport de la Conférence internationale de Monterrey, *op. cit.*, Conclusions de la Table ronde au niveau ministériel (A/CONF.198/8/Add.1), Partenariat pour le financement du développement (A.2), p. 38, §4.8.

³ Rapport de la Conférence internationale de Monterrey, *op. cit.*, Conclusions de la Table ronde au niveau ministériel (A/CONF.198/8/Add.2), Partenariat pour le financement du développement (A.3), p. 38, §24.1.

⁴ Rapport de la Conférence internationale de Monterrey, *Ibid.*, p. 39, §3.

considérations financières pour lui préférer celles inhérentes à l'émergence d'un « droit de l'aide » visant à en garantir l'efficacité. Ce faisant et par suite, ces Représentants font le choix, pour la réalisation de cet Objectif, d'une nouvelle voie de réforme par l'adoption, trois ans plus tard, de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, laquelle Déclaration n'a pas d'autre objet, par les engagements de partenariat qu'elle édicte, d'imposer précisément toute une série d'engagements réciproques et d'obligations mutuelles rassemblés sous la forme de cinq principes, et dont on a étudié les effets.

Toujours est-il qu'en 2002, sans définition de cette nouvelle formule internationale de coopération issue du Consensus de Monterrey et dès lors qu'en 2005 l'Algérie ne participe pas à la Déclaration de Paris, le terme de « partenariat » apparaît comme un simple attribut conventionnel, produit d'une surqualification interétatique de rapports d'assistance somme toute, classique. Ce constat fait et dans la mesure où les textes précités ne permettent pas de saisir la notion de partenariat au sens d'un instrument juridique¹, est-ce à dire que le « partenariat » tel qu'il est énoncé par les conventions bilatérales à l'étude répond à la définition admise en droit international général ?

B. – Un partenariat entre États

Afférée à la définition du partenariat au sens onusien, indéniablement l'association du secteur privé pose question à la communauté internationale des États (1) alors même que ce nouveau partenariat mondial, renforcé, par le but qu'il poursuit, est rétif à l'intégration de ce secteur (2).

1. – L'association du secteur privé en question

Au sens du droit international général, un partenariat s'entend donc dans un premier temps de relations établies entre États. C'est en substance la position exprimée par certains orateurs à l'occasion des Tables rondes ministérielles organisées dans le cadre du Consensus de Monterrey. Sans ignorer les « différents aspects de la notion de partenariat, [ces derniers envisagent] notamment [...] des partenariats entre pays en développement et pays développés »². Ainsi, ces « partenariats entre pays »³ évoqués par les orateurs ne seraient rien

¹ Ce qui semble logique étant donné que le « Partenariat » est posé comme un objectif à atteindre et non comme un instrument juridique se nourrissant de principes juridiques dont il ferait l'application.

² Rapport de la Conférence internationale de Monterrey, *op. cit.*, Conclusions de la Table ronde au niveau ministériel (A/CONF.198/8/Add.2), Partenariat pour le financement du développement (A.3), p. 39, §4.

³ Rapport de la Conférence internationale de Monterrey, *op. cit.*, Conclusions de la Table ronde au niveau ministériel (A/CONF.198/8/Add.3), Partenariat pour le financement du développement (A.4), p. 41, § 30.2 ; ces derniers

d'autre que des Partenariats internationaux publics reposant sur la volonté affichée des États partenaires d'une coopération proprement intergouvernementale. En cela, le fait que la définition de référence¹ précise qu'il est question de relations entre pays du Nord et pays du Sud est tout aussi révélateur de ce type de Partenariats dès lors qu'il est question, en matière d'APD, d'un Partenariat entre pays ayant la qualité soit de bailleur soit de bénéficiaire. Reste que le Partenariat tel qu'il est défini en droit international général, s'entend, certes, d'une « relation entre pays du Nord et pays du Sud fondée [...] sur l'idée de renforcement de la coopération intergouvernementale traditionnelle, [mais également d'une] association plus étroite que naguère entre secteur public et secteur privé, en vue de la conception, la mise sur pied et le financement de projets ou même de politiques de développement »². Ainsi, si le partenariat entre États comme le partenariat public-privé sont les deux formes de relations reçues en droit international général, c'est bien évidemment la première qu'il faut privilégier en droit international du développement. En effet, en matière d'Aide Publique au Développement (APD), ces deux types de partenariat, par les buts qu'ils poursuivent et les instruments censés les mettre en œuvre, ne peuvent pas être placés sur la même échelle de valeur normative.

2. – La distinction des partenariats en cause par le but poursuivi

S'il est acquis qu'un État, bénéficiaire de l'APD, en partenariat avec un acteur public ou privé peut concevoir, mettre sur pied et financer des projets de développement, il est plus difficile d'admettre que des politiques de développement puissent être conçues sur la base de ce type de partenariats. Pour mémoire, les pays bénéficiaires sont, dorénavant et en principe, seuls compétents pour définir leur propre politique de développement. Leurs partenaires donateurs, quant à eux, qu'ils soient publics ou privés, n'ont qu'un rôle subsidiaire de soutien. Ceci étant dit, il n'est toutefois pas exclu qu'un pays aidé décide souverainement d'associer des acteurs publics (institutionnels) comme privés (entreprises et ONG) à la conception de sa stratégie nationale de développement. Et d'ailleurs, la notion de partenariat elle-même, au sens du 8^{ème} OMD, en matière de « bonne Gouvernance » notamment, fait une large place à ces deux types de partenaires.

considérant « qu'au niveau mondial, les pays développés et les pays en développement devraient voir dans le développement une responsabilité commune. ».

¹ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 804.

² SALMON J. (Dir.), *loc. cit.*

Reste qu'en matière d'Aide Publique au Développement (APD), l'association plus étroite entre secteur public et secteur privé si elle est nécessaire, n'est pas suffisante. Autrement dit, les partenariats public-public ou public-privé conclus entre pays en voie de développement et personnes publiques ou privées ne doivent pas être confondus avec les partenariats conclus entre États donateurs et États bénéficiaires. Ces deux formes de partenariats ne répondent pas aux mêmes buts et ne sont d'ailleurs pas formulés par les mêmes instruments. Le partenariat au sens du droit international du développement vise à la réalisation d'une stratégie nationale de développement par la conclusion, entre États donateurs et bénéficiaires, d'un texte conventionnel bilatéral de partenariat, fondé à s'exécuter sur la base d'une coopération proprement intergouvernementale. De fait, les conventions bilatérales étudiées seraient à ranger dans la catégorie « des règles gouvernant les relations interétatiques »¹ que le Professeur VIRALLY place au troisième niveau « du droit applicable aux relations internationales »² en matière de développement. En revanche, en référence à la définition en droit international général, les partenariats public-privé visent non pas à la réalisation de politiques de développement mais de projets de développement par la conclusion, entre États bénéficiaires et acteurs privés, d'un contrat international de partenariat. Ces contrats de partenariat sont à ranger dans la catégorie de ces instruments « dont la nature n'est pas toujours aisée à définir et qui gouvernent des situations intermédiaires ou mixtes »³ et que le Professeur VIRALLY place au quatrième et dernier niveau.

Partant de cette classification, le terme de partenariat en droit international général s'entend d'un instrument contractuel parmi d'autres dont l'objet vise uniquement à la mise en œuvre de projets ponctuels de développement. Alors que le partenariat entre États s'entend d'un instrument conventionnel intergouvernemental qui pose un cadre juridique international à partir duquel pourront effectivement se former, entre autres instruments additionnels, des contrats internationaux de partenariat entre secteurs publics et privés, subordonnés à leur reconnaissance, plus ou moins affirmée, par les États parties à une convention bilatérale de Partenariat. De deux choses l'une : ces Derniers reconnaissent à ces acteurs publics ou privés un rôle relativement restreint « d'investisseurs », à l'instar des Parties à la Convention franco-

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 8.

² VIRALLY M., *Ibid.*, p. 9.

³ VIRALLY M., *Ibid.*, p. 9. L'auteur évoque notamment les « Contrats passés entre des États et des entreprises étrangères ou internationales et soustraits, au moins partiellement au droit de l'État contractant, sociétés constituées à l'aide de capitaux privés et des capitaux publics et poursuivant une activité internationale, entreprises économiques créées par voie d'accord entre États, etc. ».

algérienne en matière de coopération économique et financière¹ ou alors les États « reconnaissent la pertinence et la contribution dans la réalisation de leur partenariat des acteurs économiques et sociaux »² publics comme privés, à l’instar des Parties à la Convention franco-marocaine.

En substance, les conventions bilatérales à l’étude sont des Conventions de partenariat entre États dont l’objet vise à la réalisation d’une stratégie nationale de développement à long terme et pour laquelle, le cas échéant, des contrats internationaux de partenariat public-public ou public-privé additionnels seront conclus dans un champ d’application plus restreint visant à la réalisation de projets ponctuels de développement.

II. – La définition matérielle : la constitution d’un cadre institutionnel de partenariat

Partant de ces considérations, les Parties aux conventions bilatérales de partenariat franco-algérienne et marocaine créent toutes les deux un cadre institutionnel de partenariat (A) ainsi que des organes intergouvernementaux en charge de le « piloter » (B).

A. – L’institutionnalisation du partenariat

Ainsi, en plus de leur nature nécessairement interétatique, les partenariats conventionnels décrits au point précédent, par le but qu’ils poursuivent, suggèrent donc la construction d’un cadre institutionnel à partir duquel les États parties prendront toute une série de mesures visant à la réalisation de la stratégie nationale de développement définie par l’État aidé. Sans préjuger à ce stade des mesures en question, il convient, au préalable, de confirmer ou d’infirmier cette spécificité de construction institutionnelle déniée aux contrats internationaux de partenariat entendus au sens traditionnel. En effet, les deux conventions de partenariat étudiées portent création d’une « autorité publique internationale » *sui generis* dédiée à sa mise en œuvre.

Plus précisément, la Convention franco-algérienne porte création d’une « Commission mixte de Partenariat » (CMP) (1). La Convention franco-marocaine, quant à elle, met en place un

¹ Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (ensemble un protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération) signée à Alger le 4 décembre 2007, art. 13.

² Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, Titre 1^{er} : *cadre, principes et acteurs du Partenariat*, art. 2.

« Conseil d’Orientation et de Pilotage du Partenariat » (COPP) (2). Par suite, les États partenaires, conjointement, confient à ces autorités publiques internationales une série de missions caractéristiques.

1. – La Commission mixte de partenariat franco-algérienne

Présidée par les chefs de gouvernement et composée de représentants institutionnels des deux Parties, l’article 20.1 du texte conventionnel franco-algérien confie l’exécution du DCP à la Commission mixte de partenariat (CMP). L’article 20.2 dispose que cette « instance de concertation et de proposition¹ [définit] les grandes lignes et les modalités de coopération et [assure] le pilotage, le suivi et l’évaluation de l’ensemble des actions conduites. Dans cet esprit, elle peut formuler toute les recommandations et propositions qu’elle juge appropriées ». L’article 20.3 précise qu’elle se réunit deux fois alternativement en Algérie et en France, la première fois « à mi-parcours [et la seconde] en fin d’exécution du DCP ». A l’occasion de ces réunions de Haut niveau, « elle dresse le bilan des actions menées [...] et propose en tant que de besoin les inflexions nécessaires »². Elle prépare également, « à la lumière des résultats déjà obtenus et de l’évaluation des actions engagées, les grands axes du futur DCP et le soumet à l’approbation des deux Parties »³.

2. – Le Conseil d’orientation et de pilotage du partenariat franco-marocain

S’agissant de la Convention bilatérale signée entre la France et le Royaume du Maroc, le Ministre français des Affaires Etrangères précise que « la convention met en place un dispositif opérationnel de conduite »⁴ du Partenariat franco-marocain. Ce dispositif est détaillé à l’article 8 du Titre III de la Convention intitulé « organes du partenariat » et qui institue le Conseil d’Orientation et de Pilotage du Partenariat (COPP), des Comités Sectoriels et Thématiques (CST), des Comités *ad hoc* et un Forum du Partenariat ainsi qu’un Fonds Incitatif de Coopération. Au-delà de cette énumération, l’article 8 dispose que : « La coopération entre les Parties s’exprime par et à travers des actions proposées par les acteurs et organisations visés à l’article 2 et dont les objectifs s’inscrivent dans les domaines stratégiques du partenariat. » Ces acteurs sont identifiés à l’article 2 comme les institutions culturelles, universitaires et de

¹ Convention de Partenariat franco-algérienne, *op. cit.*, art. 20.1.

² Convention de Partenariat franco-algérienne, *op. cit.*, art. 20.3.

³ Convention de Partenariat franco-algérienne, *loc. cit.*

⁴ KOUCHNER B., Projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, Sénat, n°334, avril 2009, *Exposé des motifs*, p. 3.

recherche, les acteurs économiques et sociaux, les collectivités territoriales, les opérateurs audiovisuels et les ONG.

Ainsi, par les dispositions initiales de l'article 8, les Partenaires franco-marocains différencient les « acteurs » du Partenariat de ses « organes ». Les premiers sont chargés de proposer des actions dans leur domaine respectif d'intervention quand les seconds se voient confier « les moyens, les modalités de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation »¹ du partenariat lui-même. En outre, les Parties créent cinq Comités sectoriels et thématiques² dont les intitulés semblent regrouper l'ensemble des domaines d'action du Partenariat tels qu'ils sont détaillés au Titre II, article 7 de la Convention-cadre. Toutefois, si l'article 7 ne propose pas moins de quatorze domaines d'actions « entrant dans le champ du [...] Partenariat », sa disposition finale laisse entendre que cette liste de domaines n'est pas exhaustive. En effet, entre ainsi dans le champ du Partenariat « tout projet susceptible de servir la cause du développement humain durable ou de nature à contribuer à l'amélioration des techniques d'organisation et de gestion des établissements relevant des domaines concernés par la coopération entrant dans le champ de la présente Convention ».

B. – La création par les États d'un organe en charge du « pilotage » du partenariat

Par l'exposé de ces dispositions communes aux conventions bilatérales objet de la présente étude, force est de constater que l'un comme l'autre de ces textes prévoit effectivement la création d'un cadre institutionnel dédié au pilotage du partenariat. C'est un constat fondamental dès lors que l'on dénie cette spécificité aux contrats internationaux de partenariat au sens classique. En effet, dans le cadre de tels contrats, les Parties n'ont aucune utilité à la création d'un tel dispositif. La négociation, la conclusion et l'exécution du contrat de partenariat nécessiteront certes des rencontres régulières entre les parties mais par nature ponctuelles et ne portant que dans un domaine précis. Alors que dans l'objectif d'un Partenariat au sens du 8^{ème} OMD, les Parties devront prévoir un cadre institutionnel spécifique nécessaire à son pilotage. Du reste, les règles du droit international du développement

¹ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, art. 8.

² Le Comité à l'enseignement scolaire, l'université et la recherche ; Le Comité justice et modernisation du secteur public ; Le Comité du développement humain durable ; Le Comités échanges culturels, jeunesse et sport et audiovisuel ; Le Comité d'appui institutionnel aux opérateurs économiques, aux administrations financières, à l'emploi et à la formation professionnelle.

excluent l'idée d'une coopération interétatique fondée sur le simple échange de prestations et commandent aux États d'organiser leurs rapports d'assistance à long terme.

Dans ce sens, la référence à la technique du Traité-cadre intègre la création d'un tel cadre institutionnel bilatéral. En effet, la définition de cet instrument juridique (au service de l'architecture normative défendue au titre précédent), prévoit la possibilité, pour les États parties à un accord séparé réglant leurs rapports d'assistance, de définir « les modalités et les détails de [leur] coopération, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet »¹. Partant, rien ne s'oppose donc à ce que les États parties aux conventions bilatérales à l'étude créent un cadre institutionnel bilatéral de négociation continue. En cela, les textes conventionnels multilatéraux sources du droit international du développement sont également constitutifs de tels cadres sous forme d'institutions au niveau international dédiées au développement². Or, de la même façon, la définition du Traité-cadre posée par A. -C. KISS n'interdit pas qu'en plus des principes qu'il énonce, ce type d'instrument puisse être constitutif d'institutions en charge d'en contrôler le respect.

Dans cette logique, tant dans le contexte franco-algérien que franco-marocain, les États parties prévoient effectivement la création d'un cadre institutionnel dédié au pilotage de leur partenariat. Et le fait que le texte franco-algérien ne se rattache pas à la Déclaration de Paris en tant que Traité-cadre, l'Algérie n'y participant pas, n'a aucune incidence sur cette affirmation. En effet, cette obligation de négociation continue est issue de la réformation des règles du droit international du développement au début des années 2000, la Déclaration de Paris n'étant finalement que l'un des fruits de cette négociation continue. Force est donc de constater que l'obligation d'une négociation continue induit nécessairement la création d'un cadre institutionnel bilatéral dont ces deux instances, la COM franco-algérienne et le COPP franco-marocain, seraient la traduction dès lors que leur principale mission serait précisément d'œuvrer à la réalisation d'un Partenariat Mondial pour le Développement au sens du 8^{ème} OMD.

En résumé, le terme de partenariat en droit international est nécessairement, d'une part, un partenariat interétatique visant à atteindre le 8^{ème} OMD et, d'autre part, constitutif d'un cadre

¹ KISS A. -C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 39, n°39, 1993, p. 793.

² Notamment l'Assemblée Générale des Nations Unies en tant que Chef de file et la désignation par cette dernière du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE pour conduire l'évaluation d'impact des politiques internationales de l'Aide Publique au Développement (APD).

institutionnel bilatéral à partir duquel les États coopérants prendront, « à la lumière de la situation propre à chaque pays »¹, toutes les mesures nécessaires à la réalisation « d'un partenariat mondial pour le développement »

Cela étant dit, si les Partenariats franco-algérien et franco-marocain présentent ces critères communs de définition, il est constant que leur rattachement à des sources de droit différentes est susceptible de révéler des critères différentiels qui, sans les opposer, ne sont pas sans conséquence sur la définition du « partenariat » non plus comme un objectif de développement mais en tant qu'instrument juridique visant à garantir l'efficacité de l'aide.

§2. – Le partenariat en droit international du développement : critères différentiels de définition

Partant de la définition du Traité-cadre, il est établi que, par leurs conventions bilatérales, en tant qu'accords séparés, les États Parties prévoyaient effectivement des « institutions » pour définir les modalités et les détails de leur Partenariat. Ce faisant, la technique du Traité-cadre n'interdit pas que cet instrument prévoie également des « institutions » destinées à contrôler le respect des principes qu'il édicte. Est-ce à dire qu'une convention de Partenariat « renforcé »² en tant qu'elle vise à la mise en œuvre des principes édictés par le Traité-cadre auquel elle se rattache ne devrait-elle pas nécessairement procéder d'une définition similaire ? En d'autres termes, si en droit international du développement l'utilisation de l'instrument « Traité-cadre » emporte la création « d'institutions » visant à contrôler le respect des principes qu'il édicte, les conventions qui lui sont rattachées, en tant qu'accords séparés, ne devraient-elles pas elles aussi énoncer quelques principes conformes ? Et de fait, dans l'affirmative, les « institutions adéquates » créées par les États parties à une convention bilatérale de partenariat n'auraient donc pas pour seule mission de définir les modalités et les détails de celui-ci, mais bien également de contrôler le respect de ses principes.

Il convient encore de confirmer ou d'infirmer l'édition de tels principes par les conventions bilatérales franco-algérienne et marocaine. Partant, il conviendra de vérifier que les « institutions » considérées sont bel et bien en charge du contrôle de leur respect (I). Par suite, il

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section I – *Exposé des résolutions*, art. 13.

² Cette expression de « partenariat renforcé » est empruntée au droit de l'Union Européenne qui, usant de ce qualificatif, sert à l'établissement de relations internationales « renforcées » qu'Elle entretient avec les États Tiers.

sera nécessaire d'exposer quelques conséquences de l'originalité d'une Convention bilatérale de partenariat sans limite de durée (II).

I. – L'affirmation de principes constitutifs d'un partenariat « renforcé »

Il apparaît logique que le rattachement de la convention bilatérale franco-marocaine à la Déclaration de Paris en tant que Traité-cadre conduise à considérer que la première édicte des principes conformes à ceux contenus dans le traité-cadre auquel elle se rattache (A), principes qui, s'ils sont affirmés au niveau bilatéral, ont vocation à être contrôlés (B).

A. – La fixation par les États de principes généraux conformes à leurs engagements de partenariat

L'étude des principes constitutifs du partenariat franco-algérien (1) et ceux du partenariat franco-marocain (2) permettront de vérifier qu'il est bien question des principes contenus dans le Traité-cadre considéré.

1. – Les principes constitutifs du partenariat franco-algérien

Les Parties à la Convention bilatérale franco-algérienne « n'énoncent pas de principes devant servir de fondement »¹ à leur partenariat et se bornent à placer celui-ci sous les meilleurs auspices d'un point de vue diplomatique. Qualifiée de partenariat « d'exception fondé sur des intérêts mutuels »², cette carence de principes suffit-elle à contredire la volonté des États Parties d'organiser leurs rapports d'assistance sous couvert d'un « partenariat renforcé » ? Les États français et algérien entendent, en réalité, organiser leurs rapports d'assistance sur la base d'un modèle traditionnel de « coopération institutionnelle ». Comparativement, les précédents développements ont établi que les États français et marocain habilent un organe intergouvernemental à contrôler le respect des principes constitutifs des engagements de Partenariat posés par la Déclaration de Paris et caractéristiques de rapports d'assistance fondés à s'exécuter sur la base d'une « coopération intergouvernementale ». En substance, une telle mission accordée au COPP par les Parties franco-marocaines quant au contrôle des principes

¹ KISS A. –C., *op. cit.*, p. 793.

² Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (ensemble un protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération) signée à Alger le 4 décembre 2007, *Préambule* et dans les mêmes termes en introduction du DCP-Algérie.

constitutifs de leurs rapports bilatéraux d'assistance tend à renforcer la motion d'un Partenariat renforcé.

2. – Les principes constitutifs du partenariat franco-marocain

Pour l'heure, le Titre 1^{er} de la Convention-cadre franco-marocaine, intitulé « Cadre, principes et acteurs du partenariat », fait poids à cette argumentation. En effet, par l'article 1^{er} du Titre 1^{er} de la Convention franco-marocaine, les Parties déclinent un certain nombre de principes censés fonder leur partenariat. Ainsi, l'ensemble des actions de coopération mises en œuvre dans le cadre de celui-ci devra l'être sous couvert des principes de « reconnaissance et de promotion de la diversité culturelle et linguistique ; des droits de l'homme, des valeurs de la démocratie, de l'État de droit et des principes de bonne gouvernance ». Ces actions devront également contribuer « au développement humain durable, au respect mutuel, au partage et à l'échange pour l'édification et la consolidation d'un partenariat fort, juste, équilibré et solidaire entre les deux États ». Dans le même sens, l'article 2 du Titre 1^{er} dispose que les Parties « reconnaissent la pertinence et la contribution dans la réalisation de leur Partenariat des acteurs économiques et sociaux [et notamment celle des] organisations non gouvernementales ».

Partant de ces dispositions, les Parties s'engagent donc au respect d'un certain nombre de principes aux fins d'un Partenariat renforcé. Autrement dit, le partenariat entre la France et le Royaume du Maroc est fondé à s'exécuter sur la base d'une série de principes généraux constitutifs de celui-ci. Quant à la portée de ces principes, elle s'impose à l'ensemble des acteurs, dès lors que ces derniers sont précisément, chacun dans leur domaine, en charge des « actions mises en œuvre par les Parties dans le cadre »¹ de leur Partenariat. Ainsi, par la technique du renvoi², les principes déclinés par les Partenaires franco-marocain sont significatifs du système conventionnel étudié dès lors qu'ils réitèrent « les lignes d'actions et les

¹ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, art. 1^{er}.

² SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 971 : le renvoi est une « technique de formulation de textes juridiques consistant à se référer expressément à d'autres textes juridiques, sans les reproduire ». V. sur cette technique : FORTEAU M., « Les renvois inter-conventionnels », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 49, n°49, 2003, p. 72 : l'amplification de cette technique tient notamment « au développement de traités à portée générale qui, en cette qualité, incitent les États à y renvoyer lorsqu'ils concluent un traité à objet plus restreint intervenant dans le même domaine. On assiste en ce sens au développement de véritables groupes de traités s'articulant autour d'un traité principal auquel se trouvent reliés un certain nombre de traités particuliers. La pratique des traités-cadres et des traités complémentaires en constitue une première illustration. ».

engagements découlant »¹ de la Déclaration du Millénaire² et précisées par la Déclaration de Paris de 2005 portant « engagements de Partenariat pour l'efficacité de l'aide »³.

Cela étant posé, les effets du principe de responsabilité mutuelle des résultats attendus suggèrent que si les États Parties à une convention bilatérale confient la mise en œuvre de leurs actions de coopération dans tel ou tel domaine aux « acteurs » de leur partenariat, alors ces acteurs devront nécessairement se conformer aux principes constitutifs de celui-ci, sous couvert d'un « organe » dûment habilité par les États à en contrôler le respect. Dans ce sens et pour mémoire, dès lors qu'un dispositif conventionnel bilatéral prévoit un tel organe dédié à la mise en œuvre du Partenariat lui-même alors ce dispositif est potentiellement caractéristique d'une coopération proprement intergouvernementale.

Partant, il faut encore compléter ces développements dès lors que cet « organe » serait en charge de contrôler le respect des principes constitutifs du Partenariat. Pour ce faire, l'étude plus approfondie des missions tant de la CMP franco-algérienne que du COPP franco-marocain devrait confirmer ou infirmer cette double potentialité.

B. – La création par les États d'un organe intergouvernemental chargé d'en contrôler le respect

À ce stade, il convient d'évaluer le niveau de contrôle par la Commission franco-algérienne (1) et le Conseil franco-marocain (2) des principes constitutifs des partenariats.

1. – Le pouvoir de contrôle de la Commission mixte de partenariat franco-algérienne

Les Parties à la Convention franco-algérienne confient à la CMP, entre autres missions, de veiller « à la bonne exécution de celle-ci et à la mise en œuvre du DCP »⁴. Qualifiée d'instance de concertation et de proposition à l'article 20.2, la CMP « a pour tâche de définir les grandes lignes et les modalités de coopération et d'assurer le pilotage, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des actions conduites.

¹ BOISSON DE CHAZOURNES L., « La gestion de l'intérêt commun à l'épreuve des enjeux économiques - Le protocole de Kyoto sur les changements climatiques », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 43, n°43, 1997, p. 702.

² Déclaration du Millénaire, (A/RES/55/2), New York (États-Unis), 8 septembre 2000, Chapitre V : *droits de l'homme, démocratie et gouvernance*.

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005.

⁴ Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (ensemble un protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération) signée à Alger le 4 décembre 2007, art. 20.1.

Dans cet esprit, elle peut formuler toutes les recommandations et propositions qu'elle juge appropriées ». Enfin, l'article 20.3 précise que : « Elle dresse le bilan des actions menées [...] et propose, en tant que de besoin, les inflexions nécessaires. » Dans cette optique : « Elle se réunit à mi-parcours et en fin d'exécution du DCP. Elle prépare, à la lumière des résultats déjà obtenus et de l'évaluation des actions engagées, les grands axes du futur DCP et le soumet à l'approbation des deux Parties. » Le cas échéant, « la Commission peut être réunie en session extraordinaire si les deux Parties le jugent souhaitable ».

Au demeurant, les dispositions de l'article 20.2, par lesquelles les États parties à la convention franco-algérienne habilite la CMP à « définir les grandes lignes et les modalités de coopération et [à] assurer le pilotage, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des actions conduites », suggèrent que ladite Commission est en charge de contrôler le respect des principes censés gouverner leur partenariat.

2. – Le pouvoir de contrôle du Conseil d'orientation et de pilotage du partenariat franco-marocain

Dans la même logique, et produit de la même analyse, l'on constate que le Conseil franco-marocain se voit confier la maîtrise des études et des audits inhérents au partenariat (a), en même temps qu'il exerce des prérogatives tout à fait caractéristiques (b) et qu'il use d'un pouvoir de contrôle affirmé (c).

a. – La maîtrise des études et des audits

S'agissant de la Convention franco-marocaine établissant le COPP, le Ministre français des Affaires Etrangères précise que ce dernier est « placé sous la présidence des ministres des affaires étrangères respectifs [et définit ce dernier comme] l'organe unique [en charge du pilotage de leur partenariat]¹. Les Parties, par les articles 9 et 10 de leur Convention, précisent ses missions et les conditions de son fonctionnement. L'article 9 dispose que le COPP est investi par les Partenaires franco-marocains d'un certain nombre de missions. En premier lieu, il assure « la mise en œuvre des orientations et directives décidées lors des rencontres de haut niveau entre les Premiers ministres des deux pays dans les domaines d'action tels que définis à l'article 7 ». C'est à lui qu'il revient ensuite de définir « les axes et les priorités en matière de coopération dans les domaines d'actions » prévus à l'article 7. « Il fait [par ailleurs] des

¹ KOUCHNER B., *Projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire*, Sénat, n°334, avril 2009, *Exposé des motifs*, p. 3.

recommandations [...] aux autorités gouvernementales des deux pays ». Au-delà de ses missions relativement similaires à celles de la CMP franco-algérienne, le COPP à la différence de cette dernière, fait ses recommandations sur la base d'études et d'audits dont il a l'initiative et qu'il finance par un fonds incitatif¹ dont il a la maîtrise.

b. – L'exercice de prérogatives intergouvernementales

Toujours sur la base de l'article 10, le COPP peut également entreprendre ou faire entreprendre « toutes études, analyses et évaluations susceptibles de concourir à l'élaboration des orientations gouvernementales ». Ainsi et au-delà de certaines fonctions « pivots »², les missions du COPP ne se limitent pas aux recommandations qu'il est susceptible de faire aux Parties et apporte également son concours « à l'élaboration des orientations gouvernementales »³. Ce faisant, il revient au COPP de définir « les critères d'éligibilité et de sélection des actions proposées par les CST [et de décider] de leur mise en œuvre ». Logiquement, il en « assure leur évaluation et en fait un rapport annuel aux Gouvernements des deux pays »⁴. Par ailleurs, il incombe au COPP de porter une attention toute particulière aux « acteurs non gouvernementaux visés à l'article 2 »⁵. En effet, il « coordonne et évalue l'appui des pouvoirs publics aux initiatives émanant de ces acteurs »⁶. Au besoin, le COPP vis-à-vis de ces acteurs non gouvernementaux jouit là encore d'une autonomie certaine de décision dès lors qu'il peut sélectionner « parmi les projets proposés par [ces derniers] ceux dont il appuiera la mise en œuvre »⁷. Enfin, sur le plan fonctionnel⁸, la permanence du COPP est

¹ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003. Sur le principe de la création d'un tel fonds : Titre III : *Organes du partenariat*, art. 13. Sur la maîtrise de ce fonds par le COPP : Second Protocole administratif et financier relatif aux autres moyens de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine, Titre I : *les outils de la coopération*, art. 5.

² Convention de Partenariat franco-marocaine, *op. cit.*, Titre III : *Organes du Partenariat*, art. 9 : « Le COPP assure des missions d'information et d'orientation des acteurs de la coopération en vue de leur mobilisation au service du partenariat ; Il favorise [par ailleurs] la coordination intersectorielle par la planification des actions proposées par les CST, les acteurs économiques et sociaux et les organisations visés à l'article 2. ».

³ Convention de Partenariat franco-marocaine, *op. cit.*, Titre III : *Organes du Partenariat*, art. 9.

⁴ Convention de Partenariat franco-marocaine, *loc. cit.*

⁵ Convention de Partenariat franco-marocaine, *loc. cit.*

⁶ Convention de Partenariat franco-marocaine, *loc. cit.*

⁷ Convention de Partenariat franco-marocaine, *loc. cit.*

⁸ Sur le fonctionnement du COPP, et notamment sa composition, il est placé « sous la présidence conjointe des ministres chargés des affaires étrangères des deux pays ». Sous cette autorité intergouvernementale, le COPP est composé « des présidents des cinq CST et, le cas échéant, ceux des comités ad hoc prévus aux articles 8 et 11 ». Il peut également « associer à ses travaux [et] à titre consultatif, des experts ou des représentants d'institutions culturelles, d'enseignement et de recherche, de collectivité territoriales et de la société civile, œuvrant en faveur du

garantie dès lors qu'il dispose d'un « secrétariat permanent [...] assuré, conjointement, par les ambassades respectives des deux pays, selon des modalités [qui en 2003 restaient encore]¹ à définir d'un commun accord »².

La comparaison des missions attribuées à la CMP franco-algérienne et au COPP franco-marocain permet d'établir une distinction entre elles. Les missions reconnues à la CMP franco-algérienne trouvent leur limite dans ses attributions fonctionnelles en tant qu'instance de concertation et de proposition. Alors que, s'agissant du COPP franco-marocain, en tant « qu'organe unique de pilotage du Partenariat », ce dernier jouit de prérogatives autrement plus significatives. Il sélectionne les projets relevant de l'article 7 de la Convention (qui en établit une liste non exhaustive) sur la base de critères qu'il a lui-même définis. L'étude des autres « instances de partenariat » créées par les deux conventions devraient conforter l'idée que le COPP est à regarder, sur le plan fonctionnel, comme un organe proprement intergouvernemental disposant de prérogatives caractéristiques d'un « partenariat renforcé ».

c. – Le contrôle de la conformité des actions aux engagements de partenariat

Ainsi, il apparaît que les compétences de la CMP franco-algérienne, déjà restreintes, sont diluées du fait de la création par les États Parties d'instances complémentaires dont les missions sont tout aussi restreintes. Il est par exemple question d'un « Comité de suivi » qualifié de « structure légère de concertation »³ qui doit se réunir dans l'intervalle des réunions de la CMP. Tantôt vu comme le secrétariat de la CMP (il prépare les sessions de celle-ci), tantôt comme disposant des mêmes attributions (il fait le bilan des actions, les évalue et s'assure de leur réalisation dans les conditions prévues)⁴, les missions de ce Comité de suivi peuvent se résumer par son rôle d'intermédiaire visant à assurer une négociation continue entre les Parties. Plus problématique, l'article 23.1 de la Convention du Chapitre 2 intitulé

Partenariat entre les Parties ». Le COPP se réunit « à la demande de l'une ou l'autre Partie et sur leur convocation conjointe, chaque fois que nécessaire [et] au moins une fois par an ». Dans tous les cas, il doit se réunir « deux mois avant la tenue de la réunion de haut niveau des Premiers ministres des deux pays. Dans l'intervalle des sessions du COPP, les Parties peuvent à la demande des CST faire valider, par voie diplomatique, les actions répondant aux conditions requises ».

¹ Et qui ne l'a jamais été.

² Convention de Partenariat franco-marocaine, *op. cit.*, Titre III : *Organes du Partenariat*, art. 10.

³ Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (ensemble un protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération) signée à Alger le 4 décembre 2007, art. 21.

⁴ Sous couvert des conclusions des Comités sectoriels et d'instances de pilotages de la coopération (art. 23) non déterminées, et dont il est le destinataire.

« Dispositions spécifiques » renvoie lui à un « Comité franco-algérien pour le Partenariat et le développement, installé le 11 décembre 2006 [par] la signature par les ministres des Finances des deux Parties du Mémorandum de Partenariat économique et financier » ; or, ce Comité franco-algérien doit contribuer « à l'intensification de la coopération entre les deux pays dans les domaines économique et financier »¹. Au demeurant, l'article 23.2 dispose que le « Mémorandum franco-algérien de coopération et de partenariat » en question vise tout au plus « à renforcer la coopération institutionnelle dans le cadre d'échanges réguliers ».

Les Parties à la convention franco-marocaine créent, en plus du COPP, pas moins de cinq organes à qui Elles confient « les moyens, les modalités de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation »² de l'aide. Partant, il est instructif d'examiner dans le détail les règles de fonctionnement fixées par les Parties en vue d'organiser les rapports entre le COPP, organe central, et ces cinq organes qualifiés de « Comités sectoriels et thématiques ».

L'article 11 dispose que ces « cinq Comités Sectoriels et Thématiques se composent de représentants des autorités gouvernementales et des établissements publics homologues des Parties concernés ou intéressés par les domaines d'action du partenariat ». Leur compétence générale est strictement définie et ces derniers peuvent, le cas échéant et « à titre consultatif, associer à leurs travaux, en tant que de besoin, les représentants des partenaires non gouvernementaux visés à l'article 2 »³. Ainsi, chacun des CST doit « soumettre au COPP des propositions d'actions de coopération dans les domaines relevant de leurs compétences respectives »⁴. Une fois ces actions validées par le COPP, chaque CST « doit [lui] rendre compte de [leur] mise en œuvre »⁵. Par ces dispositions, le COPP en tant qu'organe central du partenariat franco-marocain, jouit d'un pouvoir de décision quant à la mise en œuvre des actions proposées par les CST. De surcroît, le COPP est habilité par les Parties à créer des Comités « *ad hoc* en tant que de besoin, et à la lumière des orientations et rencontres de haut niveau entre les Premiers ministres des deux pays »⁶. L'article 12 prévoit également la création d'un « forum du partenariat [qui] regroupe l'ensemble des acteurs du Partenariat ». Ce Forum

¹ Convention de Partenariat franco-algérienne, *op. cit.*, art. 23.

² Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, art. 11.

³ Convention de Partenariat franco-marocaine, *loc. cit.*

⁴ Convention de Partenariat franco-marocaine, *loc. cit.*

⁵ Convention de Partenariat franco-marocaine, *loc. cit.*

⁶ Convention de Partenariat franco-marocaine, *loc. cit.*

« est habilité à faire toute proposition dans les domaines d'action du Partenariat tels que définies à l'article 7 »¹. Dans ses dispositions finales, l'article 12 dispose que « les propositions d'action émanant du Forum du partenariat sont soumises au COPP pour avis et décision ». Enfin, l'article 13 prévoit la création d'un Fonds incitatif de coopération selon les modalités définies à l'article 5 du Second Protocole annexé à la Convention-cadre. Ce Fonds « est destiné, sur décision du [COPP], à financer des études, des audits et des évaluations permettant d'informer les deux Parties sur la qualité des actions proposées, engagées ou réalisées ». Bien que le dernier alinéa de l'article 5 du Second Protocole précise que « les modalités de constitution et de fonctionnement de ce fonds seront définies d'un commun accord entre les deux Parties par voie diplomatique », l'avant dernier alinéa du même article confirme la prédominance du COPP sur les autres organes dès lors qu'il précise que « la sélection des études, des audits et des évaluations financés [lui] appartient ».

A la lumière de ces dispositions, la prépondérance du COPP sur les autres organes institués par la convention bilatérale franco-marocaine est évidente. Par conséquent, le COPP est assimilable à un organe de contrôle, qui devra nécessairement, et sous couvert du pouvoir de décision dont il dispose, s'assurer que les actions mises en œuvre dans le cadre du partenariat franco-marocain respectent les principes et engagements constitutifs de celui-ci. Ainsi, si un CST doit soumettre à l'approbation du COPP la mise en œuvre d'une action de coopération, alors il appartient à cet organe central de contrôler la conformité de l'objet de cette action de coopération avec les principes constitutifs du partenariat franco-marocain.

II. – Le choix d'un partenariat sans limite de durée

Le Partenariat, en tant qu'instrument juridique de coopération, est donc nécessairement constitutif d'un cadre institutionnel essentiel à une négociation continue. Ainsi, par opposition aux contrats de partenariat internationaux, les Parties aux conventions bilatérales de partenariat à l'étude devront nécessairement organiser leurs rapports d'assistance à long terme. Cette affirmation impose de fait l'étude des modalités d'extinction prévues par les Parties aux dites conventions bilatérales de partenariat franco-algérienne (A) et franco-marocaine (B).

¹ Convention de Partenariat franco-marocaine, *Ibid.*, art. 12.

A. – Une coopération institutionnelle franco-algérienne en proie au contentieux diplomatique

L'article 29 de la Convention franco-algérienne de partenariat prévoit qu'elle est signée pour une durée de dix ans à partir de son entrée en vigueur. Elle est prorogée par tacite reconduction sauf « si les Parties en conviennent autrement ». Ainsi, ces Dernières peuvent dénoncer la Convention « par écrit avec un préavis de six mois ». Par cette disposition la France et l'Algérie mettent en place un mécanisme visant à garantir une certaine pérennité à leur Partenariat. Dans ce sens et bien que les Parties conservent la faculté de dénoncer la convention à tout moment, elles doivent le faire par notification diplomatique et surtout, respecter un préavis relativement long de six mois. De plus, en continuité de cette restriction, le texte prévoit que cette dénonciation anticipée ne remet pas « en cause les droits et obligations des Parties liées aux actions engagées dans le cadre de la [...] convention »¹. Ainsi, sans exiger une quelconque motivation quant à la dénonciation de leur Partenariat, les Parties conviennent toutefois d'en tempérer les effets dès lors que les actions engagées dans le cadre de celui-ci peuvent perdurer au-delà de la dénonciation de l'accord bilatéral censé les fonder. Partant de cette analyse enfin, les dispositions finales de l'article 29 prévoient que « des amendements à cette convention peuvent être adoptés dans les mêmes formes » que le texte conventionnel.

En substance, par cet aménagement des modalités d'extinction de leur partenariat, les gouvernements français et algérien s'engagent à fonder leurs rapports d'assistance à long terme conformément, d'ailleurs, aux règles classiques du droit international général en matière de coopération. Au regard du droit international du développement, l'engagement conjoint des États français et algérien à établir un partenariat à long terme est indiscutable dès lors que la convention bilatérale censée le fonder est la traduction du volontarisme des Parties soucieuses d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. En ce sens, le fait que l'Algérie ne participe pas à la Déclaration de Paris ne fait pas obstacle à sa volonté d'organiser ses rapports d'assistance sur la base d'un lien partenarial pérenne au titre de sa participation à la Déclaration du Millénaire pour le Développement. Partant et s'agissant des modalités de sa dénonciation, les dispositions de la Convention franco-marocaine sont relativement similaires. En effet : « Elle peut être dénoncée par notification écrite adressée par

¹ Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (ensemble un protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération) signée à Alger le 4 décembre 2007, art. 29.

voie diplomatique, sur l'initiative de l'une des Parties, avec un préavis de six mois. »¹ A l'instar du texte franco-algérien, « cette dénonciation ne remet pas en cause les droits et obligations des Parties liés aux projets engagés dans le cadre de la présente Convention »².

Mais au-delà de ces similitudes formelles portant sur leur dénonciation, on relèvera deux points susceptibles de distinguer les textes conventionnels franco-algérien et franco-marocain à l'étude.

B. – Une coopération intergouvernementale franco-marocaine à la faveur d'un partenariat renforcé

L'article 29 de la Convention franco-marocaine dispose qu'elle est conclue pour « une durée illimitée ». Partant de cette disposition et alors même que dans le cadre du partenariat franco-algérien, les actions engagées peuvent perdurer au-delà de la dénonciation de la convention censé les fonder³, il semble difficile d'admettre que les projets franco-marocains puissent perdurer au-delà d'une limite que les Parties franco-marocaines ne fixent pas. Est-ce à dire que la pérennité du partenariat au sens des engagements fixés par la Déclaration de Paris permet (voire commande) l'établissement d'un « Partenariat » sans limite de durée ? A cette question, il convient de répondre par l'affirmative sur la base d'un second point de différenciation. En effet, pour pallier les difficultés que peut poser le choix d'une formule de coopération interétatique sans limite de durée, les Parties franco-marocaines prévoient que les projets engagés dans le cadre de leur partenariat ne peuvent pas être remis en cause « à moins [qu'Elles] n'en décident autrement d'un commun accord »⁴. En comparaison, dans le contexte franco-algérien, c'est le partenariat lui-même qui, potentiellement, peut s'éteindre dès lors que sa reconduction tacite est constamment conditionnée par la décision contraire des Parties. Alors que, dans le contexte franco-marocain, les Parties décident expressément de mettre leur partenariat à l'abri d'une telle éventualité dès lors que ce sont les projets de coopération qui peuvent être remis en cause d'un commun accord et non le partenariat lui-même. Dans ce sens, la Convention franco-marocaine « peut être révisée d'un commun accord et à la demande de

¹ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, art. 29.

² Convention de Partenariat franco-marocaine, *op. cit.*, art. 29.

³ La Convention franco-algérienne doit être reconduite tous les dix ans.

⁴ Convention de Partenariat franco-marocaine, *op. cit.*, art. 29.

l'une ou l'autre des Parties »¹. De fait, sous réserve d'un désaccord diplomatique profond² (susceptible de remettre en cause les relations diplomatiques entre États français et marocain au-delà de leurs rapports d'assistance), soit les projets envisagés et mis en œuvre dans le cadre de leur partenariat sont annulés d'un commun accord, soit (et c'est la seule possibilité que semblent aménager les Parties) la convention bilatérale de partenariat sera révisée pour éviter l'annulation des projets en question.

En synthèse, cette dernière interprétation est de nature à asseoir l'idée d'une convention bilatérale franco-marocaine établissant un « Partenariat renforcé » caractéristique en matière d'Aide Publique au Développement (APD). En effet, le Partenariat au sens du 8^{ème} OMD, à *minima*, commande aux États d'organiser leurs rapports d'assistance à long terme en vue de la réalisation de cet objectif posé par les institutions onusiennes³. Partant, le Partenariat au sens du 8^{ème} OMD, *a maxima*, offre la possibilité aux Etats d'organiser leurs rapports d'assistance sur la base d'engagements de partenariat sans limite de durée. Un tel partenariat est qualifié de « partenariat renforcé » fondé à se réaliser sur la base de principes directeurs du droit international du développement et constitutif d'un organe dûment habilité par les Parties à en assurer le respect. Ce faisant, cet organe, fort d'une compétence de contrôle, est caractéristique de l'exercice en commun de fonctions supérieures attachées à la direction stratégique dudit « partenariat renforcé ». Au demeurant, la reconnaissance d'une telle compétence de contrôle à un organe intergouvernemental de partenariat pose la présomption d'une co-maîtrise de l'aide.

Section 2. – La présomption d'une co-maîtrise de l'aide

Affirmer qu'en tant qu'instrument juridique du droit international du développement, le « partenariat renforcé » emporte la constitution d'un organe intergouvernemental en charge de sa direction stratégique conduit à supposer que les États Parties investis dans un tel modèle de coopération consentent à organiser leurs rapports d'assistance sur la base d'un principe de co-maîtrise de l'aide. Une hypothèse similaire a été formulée en conclusion de l'étude des engagements de Partenariat fixés par la Déclaration de Paris en tant qu'ils emportent l'application de principes directeurs visant à la réformation des règles interétatiques de

¹ Convention de Partenariat franco-marocaine, *loc. cit.*

² Convention de Partenariat franco-marocaine, *op. cit.*, art. 30 : « Tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de [...] la convention est réglée par voie de négociation diplomatique. ».

³ PNUD/CNUCED

consentement à l'aide. Du fait de la réception de ces principes internationaux par une convention bilatérale de partenariat s'est également dessinée l'idée d'une gestion commune de l'aide. En l'occurrence, cette motion de cogestion était recevable dans le contexte franco-marocain, sur le plan organique, avec la création du COPP et les attributions qui sont les siennes. Par ailleurs, l'idée d'une cogestion apparaît comme un critère juridique susceptible d'asseoir un modèle de co-maîtrise et, par là, une coopération proprement intergouvernementale.

Toutefois, sur ce principe de co-maîtrise et cette idée de cogestion de l'aide, une précision s'impose. En effet, l'affirmation d'un principe de co-maîtrise de l'aide dépasse la simple notion de cogestion de l'aide dès lors que la co-maîtrise renvoie à l'exercice des fonctions supérieures attachées à la définition même des moyens alloués à l'aide. Ainsi, la notion de cogestion serait à regarder comme l'un des critères susceptibles de confirmer le principe de co-maîtrise de l'aide. Partant, l'on peut se demander si au-delà de la création d'un organe intergouvernemental par lequel des États parties à une convention bilatérale de partenariat consentent à cogérer l'aide, ces Derniers ne définissent-ils pas ensemble, au titre du principe de co-maîtrise, le volume d'aide alloué à leur partenariat ? Et, dans l'affirmative, sur la base de quel critère ?

Toute prospective qu'elle y paraisse, cette question de la définition des moyens alloués à l'aide est fondamentale en droit international du développement dès lors qu'elle conduit à s'interroger sur la compétence des États bailleurs quant à la définition du volume de l'aide qu'ils s'engagent à verser à leurs Partenaires.

Pour répondre à ce présupposé d'un critère juridique visant à asseoir le principe d'une co-maîtrise de l'aide, seront d'abord étudiées les règles du droit international du développement portant définition par les États du volume de l'aide et, ainsi, sera appréciée la compétence respective de ces derniers en la matière (§1).

Ensuite, sera recherché un critère juridique, au côté de celui de la cogestion, susceptible de caractériser un principe de co-maîtrise de l'aide (§2). Au demeurant, c'est la convention bilatérale franco-marocaine qui fera l'objet de cet examen dès lors qu'elle est à l'origine de ces interrogations.

§1. – Les modalités de définition des moyens assignés à l'aide publique au développement

L'étude des modalités de définition des moyens assignés à l'aide doit s'entendre des moyens humains, matériels et financiers mis à disposition par un État bailleur au bénéfice d'un État récipiendaire. Toutefois, l'Aide Publique au Développement (APD) est la composante centrale du nouveau Partenariat Mondial au sens du 8^{ème} OMD.

Dès lors, la question du volume de l'aide se rattache nécessairement à la question de la souveraineté de l'État bailleur (I). Ainsi, s'il existe en droit international du développement un principe coutumier de « partage des charges », celui-ci est insuffisant pour régler la problématique que pose la définition du volume d'Aide Publique au Développement (APD) assignée à un Partenariat bilatéral dit « renforcé » (II).

I – La plénitude de compétence reconnue à l'État bailleur

S'il est acquis qu'il n'existe pas et ne peut exister un « droit à l'aide » (A), la question des modalités de définition des moyens assignés à l'Aide Publique au Développement (APD) trouve aujourd'hui ses solutions dans un « droit international de l'aide » restructuré tant sur le plan multilatéral que sur le plan bilatéral (B).

A. – Le principe d'absence d'un « droit à l'aide »

Traditionnellement, voire historiquement, les États bailleurs s'engagent au versement d'un volume chiffré de l'aide dans la sphère internationale (1). Cela étant dit, l'État bailleur reste souverain dans la définition de ce volume réellement versé (2).

1. – Des volumes chiffrés d'aide publique au développement

Partant de cette volonté commune des États de construire ce nouveau partenariat entre pays en développement et pays développés, ces Derniers s'engagent à l'occasion du Consensus de Monterrey¹ à renforcer « la coopération financière et technique internationale pour le

¹ Consensus de Monterrey sur le financement du Développement, (A/CONF.198/11), Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002, Chapitre I, art. 4. La problématique du financement du développement est traitée dans toute son ampleur et toutes ses composantes. Dans ce sens, les États s'engagent « à mobiliser les ressources nationales, à attirer les flux internationaux, à promouvoir le commerce international en tant que moteur du développement, à intensifier la coopération financière et technique internationale pour le développement, le financement viable de la dette et l'allègement de la dette extérieures et à renforcer la cohérence des systèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux. ».

développement »¹. Dans cette optique, les États conviennent de la place centrale de l'Aide Publique au Développement (APD) dès lors que, pour la communauté internationale, elle « joue un rôle vital en venant en complément d'autres sources de financement du développement, en particulier dans les pays qui sont le moins en mesure d'attirer des investissements directs privés »². Ayant reconnu un tel poids à l'APD, les États estiment que son « augmentation importante [est une condition nécessaire] pour que les pays en développement puissent atteindre les objectifs de développement convenus au niveau international, y compris ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire »³. Pour ce faire, les pays développés sont invités à prendre des mesures concrètes pour atteindre notamment l'objectif « consistant à consacrer 0,7% de leur produit national brut (PNB) à l'APD en faveur des pays en développement »⁴.

De fait, par la fixation de cet objectif chiffré, les États se voient-ils imposer par la communauté internationale une obligation susceptible de remettre en cause leur compétence souveraine quant à la définition des moyens que ces Derniers souhaitent consacrer à leur APD ? Dans l'affirmative, un tel engagement, s'il était contraignant et vérifié comme tel, serait caractéristique d'un droit international du développement autonome. Or, il n'en est rien. En effet, les mesures prises par la Communauté internationale visant au traitement de la problématique financière de l'APD n'ont pas d'effet contraignant et ne portent donc pas atteinte à la plénitude de compétence exercée par les États en matière de politique nationale budgétaire. Dans ce sens, le projet français de Loi de Finances 2011 consacré à cette question est explicite : la France ne satisfera pas son engagement international d'atteindre d'ici à 2015 les 0,7% de son PNB consacré à l'APD. Aux parlementaires de pointer que « L'APD 2011 étant estimée dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques à 9,2 milliards d'euros, **l'atteinte de cet objectif suppose une croissance annuelle de l'APD de 17% sur la période 2012-2015**,⁵ ce qui est très ambitieux »⁶ au regard de la situation des finances publiques. Les parlementaires rappellent au demeurant que la politique française de l'aide fait l'objet d'une évaluation de la part du Comité d'Aide au Développement (CAD) hébergé par

¹ Consensus de Monterrey, *op. cit.*, Chapitre II, Section D, art. 39-46.

² Consensus de Monterrey, *loc. cit.*

³ Consensus de Monterrey, *op. cit.*, Chapitre II, Section D, art. 41.

⁴ Consensus de Monterrey, *op. cit.*, Chapitre II, Section D, art. 42.

⁵ Souligné dans le texte.

⁶ CAMBON C., VANTOMME A., Avis au nom de la Commission des Affaires Etrangères sur le Projet de Loi de Finances de 2011, t. III : *Aide Publique au Développement*, Sénat, n°112, novembre 2010, p. 24.

l'OCDE, qui souligne en septembre 2010, que « contrairement à la recommandation du dernier examen par les pairs, la France [ne tiendra pas] son engagement pris à Monterrey en 2002 d'atteindre un ratio d'APD/PNB de 0,5 % en 2007 [et que, de surcroît, elle a] reporté son engagement d'atteindre 0,7% de 2012 à 2015 »¹. A la lecture de cette dernière observation, force est de constater que la France a revu à la baisse son ambition de consacrer 0,7 % de son PNB à son APD dès 2012.

2. – Un État bailleur souverain

Toujours est-il que, sous couvert de simples recommandations, le droit international portant sur le financement du développement ne saurait restreindre la compétence souveraine d'un État quant à la définition du volume de son Aide Publique au Développement (APD) que ce dernier souhaite y consacrer². Tout au plus, ce Dernier engagerait, sur la base d'un simple constat fait par le CAD dûment habilité, sa seule responsabilité morale dès lors que les moyens financiers consacrés à son APD n'atteindrait pas l'objectif général fixé par la communauté internationale à l'horizon de 2015. De fait, le droit international du développement ne va pas jusqu'à contraindre un État dans la définition des moyens financiers, humains et matériels que celui-ci entend consacrer à sa politique d'aide extérieure.

Ainsi, s'il est établi que l'État bailleur, au regard du droit international de développement, conserve sa plénitude de compétence s'agissant de la définition des moyens qu'il entend consacrer à sa politique globale d'aide extérieure, il apparaît qu'il en va également ainsi de sa compétence quant à la définition des moyens que celui-ci envisage de réserver à la stratégie nationale de développement de ses bénéficiaires. Ainsi, il est loisible à la France de décider de sa stratégie extérieure d'aide au développement et du volume d'aide publique au développement qu'elle décide de mettre à la disposition de son partenaire. Bien que pour ce faire, elle devra évidemment s'entendre sur ce point avec ce dernier. Mais ce dialogue imposé ne fait pas obstacle à cette plénitude de compétence reconnue à la France en tant qu'État donneur. D'ailleurs, le Gouvernement français met en œuvre à travers cette plénitude de compétence des « partenariats différenciés »³, soit qu'ils se fondent sur des critères

¹ CAMBON C., VANTOMME A., *Ibid.*, p. 64 : A ces mêmes Parlementaires de préciser que « la France [pour] tenir son engagement [...] aurait [du] établir une stratégie budgétaire adaptée dès 2011. ».

² Ces fonds par nature entrent dans la catégorie des « Fonds souverains ». Pour une définition et une typologie de ces fonds, V. DEMAROLLE A., JOHANET H. (Rapp.), *Les fonds souverains, Doc. fr.*, Paris, mai 2008.

³ Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats, *Coopération au Développement : Une vision française - Document Cadre, Publications-MAE, Paris, 2011* ; sur le choix de « Partenariats différenciés » (p. 7) ; sur leur traduction financière (p. 8) et sur leur mise en œuvre (p. 41).

géostratégique par sa définition d'une Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), soit que ces « partenariats différenciés » trouvent leur plus simple expression dans la signature de Documents-cadre de partenariat bilatéraux qui, par nature, sont spécifiques à chaque État récipiendaire de l'Aide Publique au Développement (APD) française.

B. – Les effets du principe : un droit de l'aide restructuré

Il est donc d'usage que l'État donneur et l'État bénéficiaire de l'aide définissent ensemble les moyens financiers, humains et matériels susceptibles d'être employés à la stratégie nationale de développement du Second que lui consent le Premier. Généralement, cette négociation prend corps dans des Protocoles annexés aux instruments conventionnels bilatéraux principaux. Cette définition commune du volume de l'aide est courante en droit international public quel que soit le mode de coopération adopté par les États. Dans ce sens, aux conventions bilatérales franco-algérienne comme franco-marocaine, sont annexées de Protocoles administratifs et financiers. Cette formalisation n'est donc pas en soi en question dès lors que ces moyens sont nécessairement définis sur la base d'une négociation bilatérale dans la sphère diplomatique et dont l'instrument additionnel annexé, ici un Protocole, n'est que la traduction. De fait, ce constat d'une définition négociée des volumes d'aide par les Parties ne serait pas de nature à étayer la différenciation entre partenariats franco-algérien et franco-marocain en tant que cette définition conjointe est formalisée dans des textes additionnels annexés ou non. En l'occurrence, des Protocoles administratif et financier dont l'objet principal serait d'établir que, d'un commun accord, deux États s'entendent sur le volume de l'aide utile à leur partenariat. Du reste, le volume de l'aide versée par la France à ses partenaires n'est pas précisé dans les Protocoles annexés aux conventions bilatérales de partenariat étudiées¹.

Partant, la compétence de l'État bailleur sur la définition du volume de l'aide qu'il consent à son récipiendaire ne peut être remise en cause par les règles générales du droit international du développement. Toutefois, un tel constat n'interdit pas de progresser dans la recherche d'un critère juridique susceptible de confirmer ou d'infirmier le principe de co-maîtrise de l'aide. En effet, ce principe, en tant que tel, renvoie à l'idée que l'État donneur consentirait non pas à se délester d'une telle compétence mais à la partager avec son partenaire. Une telle motion était posée par l'idée d'une cogestion de l'aide. Plus avant, l'on doit se demander si, en

¹ Au demeurant, cette carence contredit les engagements de partenariat consentis par les États au titre du principe de « responsabilité mutuelle des résultats atteints ».

matière de financement également, il ne serait pas possible de dégager une notion de cofinancement ?

Pour répondre à cette question, il convient d'examiner les modalités de financement sur la base desquelles les États coopérants choisiront de restructurer leurs rapports d'assistance.

II. – L'insuffisance du principe coutumier de partage des charges

Ce n'est pas tant l'idée d'une définition commune du volume de l'aide qui pose question que les modalités de son financement sur la base desquelles les Partenaires choisiront de concevoir leurs rapports d'assistance¹. En effet, la définition du volume de l'aide « ne semble pas soulever d'autres difficultés que celle de la limite imposée par les « enveloppes » financières, les problèmes surgissent rapidement moins sur la définition du [volume de l'aide] que sur le partage des charges »². De fait, « puisque la coopération pour le développement fait appel à la notion d'aide, il est naturel que le pays fournisseur participe à son financement, mais dans quelle proportion [(A)] et sur quelles bases [(B)] »³ ? Or, en matière d'Aide Publique au développement (APD), il est une règle récurrente de répartition mise en œuvre en réponse à cette double question.

A. – La distinction entre financements principaux et financements accessoires

S'agissant de la proportion d'abord, ce principe même de l'aide interétatique emporte un premier constat : l'impossibilité du pays potentiellement bénéficiaire d'assurer seul le financement de son développement. En conséquence, ce dernier « est donc fondé à [le] laisser supporter [pour partie] par l'État [donneur] »⁴. Partant, les Parties s'attacheront à faire la distinction entre financements principaux et financements dits « accessoires »⁵. Cette ventilation des financements se vérifie aisément à travers notamment la mise à disposition de personnels coopérants par l'État bailleur au bénéfice de son récipiendaire. Dans ce sens, « il est difficile pour le pays hôte d'assurer la charge d'avantages sociaux [consentis à ce type de personnel] qui [relève] d'un système riche, alors que rien d'équivalent n'existe pour ses

¹ Par « modalités de financement », il faut entendre par là le don, la subvention ou encore le prêt.

² FLORY M., « Relations culturelles et droit international public », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 17, n°17, 1971, p. 79.

³ FLORY M., *Ibid.*, p. 80 et s.

⁴ FLORY M., *loc. cit.*

⁵ FLORY M., *loc. cit.*

ressortissants »¹. Par conséquent, les États consentent « à distinguer les différents éléments de la rémunération et à les partager logiquement entre les deux partenaires. C'est ainsi qu'outre [...] la rémunération principale [du personnel coopérant], les éléments accessoires peuvent être répartis entre les deux États, tels que frais de voyage et de déménagement [qui] peuvent sans objection de principe [être supportés par l'État bénéficiaire] »². Cette règle de répartition s'est progressivement imposée à l'ensemble des moyens matériels, humains et financiers assignés au financement du développement de l'État bénéficiaire de l'aide. Toutefois, « toute asymétrie qu'elle y paraisse, il ne faudrait pas en déduire que [cette règle] échappe à l'élément de réciprocité »³. En effet, dans le cadre des partenariats bilatéraux en question, il est bien évident que la France, également, s'engage à prendre à sa charge exclusive ces financements accessoires⁴.

B. – Un principe appliqué aux seuls financements accessoires

S'agissant de savoir ensuite sur quelle base cette règle coutumière de répartition trouvera à s'appliquer, elle est mise en œuvre par le biais d'un principe dit « du partage des charges ». Au demeurant, ce principe du partage des charges trouve à s'appliquer traditionnellement aux seuls financements dits accessoires. C'est d'ailleurs tout l'objet des Protocoles administratifs et financiers annexés aux conventions bilatérales étudiées. Toutefois, il existe une différence notable entre la convention franco-algérienne et la convention franco-marocaine dans l'affirmation de ce principe. Dans le texte franco-algérien, il est affirmé de façon hétérogène soit qu'il se rapporte à la prise en charge des experts et autres assistants techniques⁵, soit qu'il se rapporte à la prise en charge du montant des bourses et autres frais de formation⁶, soit,

¹ FLORY M., *loc. cit.*

² FLORY M., *loc. cit.* ; et notamment en matière de rémunération des coopérants. L'auteur précise que « le financement de cette coopération est inclus de part et d'autres dans une enveloppe budgétaire relativement rigide. ».

³ FLORY M., *Ibid.*, p. 74.

⁴ FLORY M., *loc. cit.* Du reste, les deux conventions bilatérales de Partenariat à l'étude disposent également de mesures spécifiques d'exonération fiscales n'entrant pas dans le champ de « l'aide » proprement dit.

⁵ Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (ensemble un protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération) signée à Alger le 4 décembre 2007, art. 26 revoyant aux dispositions du Protocole Administratif et Financier annexé pour la définition « des modalités de mise en œuvre et les règles de partage des charges afférentes aux actions [...] ». ».

⁶ Convention de Partenariat franco-algérienne, Premier Protocole Administratif et Financier annexé, art. 14 al.3 : « La prise en charge du montant des bourses, des frais de formation, des indemnités de stage, est assurée par les deux États dans un cadre partenarial et sur la base de coûts partagés. ».

enfin, qu'il se rapporte à la rémunération des personnels universitaires sous réserve toutefois que « le coût de l'assistance [soit effectivement] partagé »¹. Dans ce cas alors, « deux contrats sont établis fixant pour chaque partie le montant du concours afférent à la prise en charge du coût de la mission »². En comparaison, les Parties au texte conventionnel franco-marocain affirment un principe général selon lequel « tout projet d'action doit répondre au principe du partage des charges entre les Parties, tel que défini dans le premier et le Second Protocole administratifs et financiers annexés à la [...] Convention »³. Il semble ainsi que contrairement à la convention franco-algérienne, l'ensemble des actions franco-marocaines, quel que soit leur objet, soit soumis à un principe général de partage des charges⁴. Est-ce à dire que ce principe général permet d'affirmer que le partenariat franco-marocain se construit sur l'idée que l'aide, quelle que soit sa forme, serait financée à parts égales par la France et le Maroc ?

La réponse à cette question doit être *a priori* négative. La raison à cette infirmation réside essentiellement dans le fait que ce principe général du partage des charges ne s'applique qu'aux moyens dits « accessoires » et ne concerne qu'une part infime du financement de l'aide publique française au bénéfice du Maroc. Or, pour quelques observateurs, ces ressources accessoires « ne peuvent être considérées comme de l'aide au développement »⁵. Toute politique qu'elle soit, il semble toutefois que, sur le plan juridique, cette position peut se justifier par les arguments qui viennent d'être exposés dès lors que la portée du principe de partage des charges se limite traditionnellement à ces modalités de financement relativement marginales par rapport au volume de l'aide que peut consacrer un pays tel que la France au développement de ces Partenaires. Il en va des « caractéristiques génériques de l'aide se distinguant des autres types d'apports financiers [par le but qu'elle poursuit, à savoir] le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement »⁶.

¹ FLORY M., « Relations culturelles et droit international public », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 17, n°17, 1971, p. 80.

² Convention de Partenariat franco-algérienne, Premier Protocole Administratif et Financier annexé, art. 22 al.6

³ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, art. 15.

⁴ KOUCHNER B., Projet de loi autorisant l'approbation de la convention de partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, Sénat, XIII^{ème} législature, n°334, avril 2009, Exposé des motifs, p. 4 : « Le principe du partage des charges entre les deux Parties est confirmé. ».

⁵ V. dans ce sens : PEILLON V., Question parlementaire portant sur la définition et calcul de l'aide publique au développement (n°E-010536/2010 – Projet de Loi de Finances 2011), 20 décembre 2010.

⁶ WOOD B., (Dir.), Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2, Copenhague, juin 2011, p. 11, note 34.

Par cet élément de définition, il faut appréhender la part de l'APD destinée à financer des projets conséquents en matière d'infrastructures de base et de développement des services de même type (l'énergie, l'eau ou encore la santé). D'aucuns diront d'ailleurs que seule cette portion de l'APD, la plus conséquente au demeurant, vise effectivement à l'atteinte des OMD. C'est donc sur cette part d'APD que doit être envisagée l'option de sa co-maîtrise et dans une prospection affirmative, que doit procéder la définition de ses critères. Pour ce faire, sera opérée l'analyse des Protocoles administratifs et financiers annexés à la convention franco-marocaine dès lors que ce sont ces textes qui motivent le présupposé objet des présents développements.

§2. – La présomption d'un critère juridique de co-financement de l'aide

Deux Protocoles administratifs et financiers sont annexés à la Convention de partenariat franco-marocaine. Le premier Protocole administratif et financier annexé est relatif aux « moyens en personnels de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine » (I). Le Second Protocole administratif et financier est relatif aux « autres moyens de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine » (II).

I. - Des modalités de financement conformes au modèle traditionnel de coopération

Le premier Protocole administratif et financier est relatif aux « moyens en personnels de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine »¹. Ce texte règle les modalités de financement des moyens humains en « personnels appelés à effectuer une mission dans le cadre de la Convention de Partenariat »². Il est question des règles de droit applicables en matière de recrutement, de rémunération et de licenciement de trois grandes catégories de personnel : enseignants, assistants techniques et volontaires civils internationaux (A). Ces personnels évoluent, pour certains³, au sein d'établissements publics français (B).

¹ Convention de Partenariat franco-marocaine, Premier Protocole annexé relatif aux « moyens en personnels de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine », art. 1er : « Pour la mise en œuvre des dispositions de la Convention de partenariat pour la coopération culturelle et le développement dans les domaines culturels, scientifiques et techniques, il est fait appel à différentes catégories de personnels. ».

² Convention de Partenariat franco-marocaine, Premier Protocole annexé relatif aux « moyens en personnels de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine », art. 1^{er}.

³ Bien entendu, l'ensemble des personnels de coopération n'est pas employé au sein de ces établissements français.

A. – La stricte répartition des financements nationaux des personnels coopérants

Le statut des personnels enseignants est régi par les articles 2 et 3 du Premier Protocole. L'article 2 précise les conditions de mise à disposition par le gouvernement français des personnels d'enseignement français « dans les établissements figurant sur l'annexe A de la Convention »¹. L'article 3 précise les conditions de recrutement des personnels d'enseignement marocains chargés de mission et mis à disposition par le gouvernement marocain² à ces mêmes établissements. L'annexe A, quant à elle, établit la liste des « établissements scolaires à programme français » implantés au Maroc et dont le personnel français est recruté « sur contrat par les organismes de gestion dont dépendent les établissements »³ en question. Ces « personnels de coopération, agents publics français, sont soumis au droit français et en particulier au régime français de retraite et de sécurité sociale »⁴. Quant au personnel enseignant marocain appelé à intervenir dans ces établissements scolaires, leur recrutement s'effectue « par une commission mixte franco-marocaine composée de représentants de l'Ambassade de France au Maroc et du ministère marocain de l'Education nationale à partir d'une liste de candidat. [Ces personnels] chargés de mission sont rémunérés par leur ministère d'origine selon leur indice et leur grade et perçoivent en sus une indemnité de sujétion spéciale versée par les établissements de l'enseignement français au Maroc »⁵. Les modalités de financement attachées à ces moyens humains recrutés au sein des établissements scolaires listés en Annexe A sont caractéristiques des modèles traditionnels de coopération. En tant que telles, ces modalités ne sont pas susceptibles, pour le moins, d'établir une notion de co-financement et, pour le plus, de caractériser un principe de co-maîtrise de l'aide.

Au demeurant, il en va de même s'agissant des modalités de financement des moyens humains en personnels culturel, scientifique et technique et autres volontaires civils internationaux. Ces personnels sont recrutés par le « Gouvernement français [et] relèvent, pour leur gestion, des dispositions législatives et réglementaires françaises. Leur rémunération, leurs

¹ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003.

² Nous soulignons.

³ Convention de Partenariat franco-marocaine, Premier Protocole annexé relatif aux « moyens en personnels de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine », art. 2.

⁴ KOUCHNER B., *Projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire*, Sénat, n°334, avril 2009, *Exposé des motifs*, p. 4.

⁵ Convention de Partenariat franco-marocaine, Premier Protocole, *op. cit.*, art. 3.

frais de transport et indemnités afférentes sont pris en charge par le Gouvernement français. Le recrutement [des Assistants techniques] est matérialisé par un procès-verbal signé par l'Ambassade de France au Maroc et le représentant légal de l'organisme affectataire »¹. Les conditions du recrutement des volontaires civils « sont reprises dans une convention conclue entre l'Ambassade de France au Maroc et les autorités marocaines [et son] engagement juridique du volontaire relève du seul Gouvernement français »².

A l'instar des personnels français employés par les établissements scolaires listés en Annexe A, la rémunération des personnels français d'assistance, soit qu'ils sont recrutés dans le cadre d'institutions françaises listées en Annexe B, soit qu'ils sont mis à disposition des autorités marocaines, est assurée par la Partie française. Quant au personnel enseignant marocain, bien qu'employé par les établissements scolaires français de l'Annexe A, il est rémunéré par la Partie marocaine. Cette répartition très stricte de financement en personnels français et marocains rémunérés par leur ministère d'origine permet d'affirmer que ce type de modalités de financement est caractéristique, en matière d'assistance, des modèles traditionnels de coopération entre États. Dans ce sens, les dispositions du Second Protocole administratif et financier relatif aux « moyens de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine »³ sont significatives.

B. – La stricte répartition des financements nationaux des établissements publics de coopération

Le Chapitre 1^{er} du Second Protocole est entièrement consacré au régime applicable aux « établissements et institutions relevant du droit français ». L'article 6 dudit Chapitre précise que : « Au sein des établissements et institutions visés à l'annexe A et B de la Convention de partenariat pour la coopération culturelle et le développement, le présent Protocole distingue les établissements qui relèvent du droit français et les établissements et institutions qui relèvent du droit marocain et sont associés conventionnellement à l'État français. » Partant, cette disposition laisse supposer que les annexes A et B forment une liste d'établissements français d'une part et d'institutions et établissements marocains d'autre part. Or, il n'en est rien. Les

¹ Convention de Partenariat franco-marocaine, Premier Protocole, *op. cit.*, art. 11.

² Convention de Partenariat franco-marocaine, Premier Protocole, *op. cit.*, art. 21.

³ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003.

Annexes A et B fixent une liste d'établissements scolaires et autres instituts relevant exclusivement du droit français et ayant respectivement pour principal domaine d'intervention l'enseignement et la recherche scientifique. Ces entités sont placées « sous l'autorité de l'Ambassade de France au Maroc »¹. Leur activité, leur entretien « par l'État français qui fait appel aux entreprises de son choix »² et le statut du personnel sont strictement définis et encadrés par les articles 7 à 13 du Second Protocole.

En substance, sur la base de ce cadre juridique, il ne ressort pas un principe de cofinancement de l'aide s'agissant des moyens en personnel affectés aux entités françaises considérées. Ces modalités de prise en charge des dépenses de personnels, lesquels personnels sont assignés à des missions de coopération dans les domaines traditionnels de l'enseignement et/ou d'assistance technique en matière culturelle et scientifique, sont la manifestation d'une coopération institutionnelle aboutie du type de celle mise en œuvre sous couvert de l'Alliance française par exemple. En cela, ces établissements exclusivement régis par le droit français ne constituent pas une assise institutionnelle à partir de laquelle l'on peut confirmer les notions de cogestion, de cofinancement à la faveur d'un principe de co-maîtrise de l'aide par les Parties franco-marocaines. Ces établissements sont exclusivement financés par les autorités françaises dont ils dépendent d'un point de vue organique, tout comme leur fonctionnement qui relève d'une logique purement coopérative au titre de la « présence française » à l'international. Dans ce contexte de coopération, cette présence française se justifie soit par les besoins des ressortissants français dans un pays donné en termes de « structures d'enseignement », soit par la nécessité du rayonnement français sur le plan culturel et scientifique. Sur le plan juridique, les dispositions du Chapitre 1^{er} du Second Protocole ne permettent pas la démonstration d'un modèle de coopération fondé sur un principe de co-maîtrise de l'aide, et nonobstant, sur une coopération proprement intergouvernementale.

Partant de ce constat d'un régime juridique français applicables aux établissements français ainsi qu'aux nationaux y étant affecté, qu'en est-il des « établissements et institutions qui relèvent du droit marocain et [dont on sait qu'ils] sont associés conventionnellement à l'État français »³ ?

¹ Convention de Partenariat franco-marocaine, Second Protocole annexé relatif aux « autres moyens de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine », art. 7.

² Convention de Partenariat franco-marocaine, Premier Protocole, *op. cit.*, art. 12.

³ Convention de Partenariat franco-marocaine, Second Protocole, *op. cit.*, art. 14.

II. - Des modalités de financement conformes au procédé partenarial

Le Chapitre 2 du Second Protocole portant sur les « autres moyens de la coopération » retient ici l'attention et notamment son article 14 qui dispose que « les établissements, institutions et associations marocaines intervenant dans le champ du partenariat tel que défini par l'article 7 de la Convention peuvent y être associés sur la base de conventions pluriannuelles ». Plus avant, en matière de financement, l'article 15 dispose qu'« Au titre de ces conventions pluriannuelles visées à l'article [14], le Gouvernement français peut [soit] accorder des subventions destinées à *cofinancer*¹ le fonctionnement de ces établissements et à mettre en œuvre des actions de coopération, [soit] mettre à disposition des personnels ». Excluant de ce champ les associations marocaines « régulièrement affiliées à l'Alliance française »², il faut alors s'interroger sur les modalités de financement qui président à la formation de ces « conventions pluriannuelles ». Au demeurant, et s'agissant des personnels mis à disposition des établissements marocains considérés, les Parties précisent à l'article 16 qu'il s'agit d'Assistants techniques – français – relevant en conséquence du Premier Protocole³ et dont les conditions de recrutement et de rémunération ne présentent pas d'intérêt en terme de « cofinancement ».

En revanche, les moyens alloués au fonctionnement des établissements marocains répondent à un critère de « co-financement », que ces derniers, sous forme de subvention, bénéficient aux établissements marocains de l'article 14 ou visent à les soutenir dans la mise en œuvre d'actions de coopération. Partant, l'activité de ces établissements relevant du droit marocain s'entend du champ de leurs domaines d'intervention tel que fixé par l'article 7 de la Convention de partenariat. Pour rappel, cet article définit l'ensemble des domaines d'action du partenariat et en dresse une liste non exhaustive. Dans ce sens, la disposition finale dudit article précise qu'entre dans le champ du partenariat « tout projet susceptible de servir la cause du développement humain durable ou de nature à contribuer à l'amélioration des techniques d'organisation et de gestion des établissements relevant des domaines concernés par la

¹ Nous soulignons.

² Dans ce cas, de telles associations sont dénommées « Alliances franco-marocaines ».

³ Convention de Partenariat franco-marocaine, Premier Protocole annexé relatif aux « moyens en personnels de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine », art. 4-A : « Pour effectuer une mission de coopération supérieure à six mois, le Gouvernement français recrute des personnels de coopération qui relèvent, pour leur gestion, des dispositions législatives et réglementaires françaises qui régissent les assistants techniques et les volontaires civils internationaux. Leur rémunération, leurs frais de transport et indemnités afférentes sont pris en charge par le Gouvernement français. ».

coopération entrant dans le champ de la [...] Convention ». De ce point de vue, ces « établissements et institutions relevant du droit marocain » ne sont pas assimilables à ceux listés par les Annexes A et B compte tenu du champ très large des domaines d'activité qu'ils couvrent au titre de l'article 7 de la Convention de partenariat. De fait, et partant de ce champ d'intervention illimité des établissements marocains bénéficiant de subventions de fonctionnement et d'activité, sous couvert d'un critère de « cofinancement », se pose une question. Il s'agit de se demander en effet, si, finalement, la lecture combinée des articles 15 et 7 de la convention franco-marocaine ne fixe pas les modalités de financement du partenariat lui-même ou, plus exactement, de l'ensemble des actions de « partenariat ». Au demeurant, la réponse à cette question est porteuses des germes d'une co-maîtrise. En l'occurrence, cette approche est rendue possible par l'exclusion de la coopération institutionnelle de type « alliance française » et par l'intégration de trois critères juridiques de cofinancement, de cogestion et de coresponsabilité des actions de partenariat.

Au-delà des perspectives offertes par ces présomptions, quelques observations transitoires s'imposent à ce stade.

Au sens de la Déclaration de Paris, il est acquis que le « partenariat » est un procédé juridique par lequel deux États parties à une convention bilatérale font application des principes directeurs internationaux visant à garantir l'efficacité de l'aide. Ce faisant (ou pour ce faire), les États consentent à la régulation de leurs compétences portant sur l'exercice des fonctions supérieures attachées à la direction stratégique dudit « partenariat ». L'on considère alors que les États engagés dans ce procédé fondent leurs rapports d'assistance sur un modèle de coopération proprement intergouvernementale. En ce sens, les compétences attachées au financement et à la gestion de l'aide publique au développement affectée au partenariat sont exercées en commun par les Parties à la convention bilatérale. L'on en déduit alors que la coopération intergouvernementale suggère (ou est suggérée par) un principe de co-maîtrise de l'aide. Au demeurant, cette suite de considérations est susceptible d'emporter la qualification d'une telle convention bilatérale de « convention cadre ».

Plus avant et sur le plan notionnel, cette qualification pourrait être réservée à la convention de partenariat franco-marocaine en tant qu'elle pose un cadre juridique additionnel de coopération qui procède de la distinction entre le partenariat simple, en tant qu'objectif onusien à atteindre, et le partenariat renforcé, en tant que procédé juridique destiné à garantir

l'efficacité de l'aide. Au demeurant et sur un plan pratique, ces développements commandent l'analyse de ce cadre juridique additionnel en tant qu'il se concrétise par l'adoption de « conventions pluriannuelles [destinées] à cofinancer »¹ des projets de développement dont la gestion est confiée à des « acteurs » du partenariat.

¹ Convention de Partenariat franco-marocaine, Premier Protocole annexé relatif aux « moyens en personnels de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine », art. 15.

Chapitre 2. – De l'exercice de fonctions intermédiaires attachées à la gestion efficace de l'aide

En Préambule du Second Protocole administratif et financier annexé à la Convention de partenariat franco-marocaine, les Parties précisent que « faisant partie de la Zone de Solidarité Prioritaire, le Maroc bénéficie du concours de l'Agence Française de Développement (AFD) et de financement du Fonds de Solidarité Prioritaire pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets pluriannuels »¹. Ces projets « font l'objet d'une préparation et d'une mise en œuvre partenariale qui concrétisent l'esprit qui anime la coopération entre la France et le Maroc et l'importance d'une véritable coresponsabilité pour sa réussite »².

Ainsi, la France, conformément à sa propre définition de sa politique d'aide extérieure³, fait le choix de financer les projets de coopération de son Partenaire sous couvert de deux modèles de conventions pluriannuelles et par la voie de deux canaux distincts. Seront précisés le contenu et les effets des dispositions des conventions pluriannuelles de financement par lesquelles la France aide son Partenaire à partir du Fonds de Solidarité Prioritaire, soit les conventions « FSP » d'une part (Section 1) et les conventions pluriannuelles de financement par lesquelles la France aide son Partenaire par l'intermédiaire de son opérateur historique, soit les conventions « AFD » d'autre part (Section 2).

Section 1. – Les projets de développement gérés par les États

La recherche d'un nouveau modèle de coopération proprement intergouvernementale emporte l'idée d'une co-maîtrise de l'aide par les États parties à une convention bilatérale de partenariat. Cette notion de co-maîtrise est fondée à s'exercer sur la base de trois critères de cofinancement, de cogestion et de coresponsabilité. Or, c'est précisément sur cette base que les Parties, dûment représentés par leur gouvernement respectif, signent une série de Conventions de financement de projets relevant du Fonds français de Solidarité Prioritaire (FSP) (§1). Ces conventions pluriannuelles, par les mécanismes qu'elles posent, sont susceptibles d'infirmier ou de confirmer la co-maîtrise de l'aide (§2).

¹ Convention de Partenariat franco-marocaine, Second Protocole annexé relatif aux « autres moyens de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine », *Préambule*.

² Convention de Partenariat franco-marocaine, Second Protocole, *loc. cit.*

³ Par la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD).

§1. – Les conventions intergouvernementales « FSP »

L'étude des conventions bilatérales de financement sur le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) révèle qu'elles font applications des engagements de partenariat (I), conformément à un au modèle de coopération intergouvernementale, d'autre part (II).

I. – Deux gouvernements agissant conformément à leurs engagements de partenariat

L'étude du procédé convention classique (A) sera l'occasion d'affirmer que les conventions « FSP » sont intégrées au « cadre partenarial » (B).

A. – Le procédé conventionnel classique

Seront étudiées trois conventions FSP¹ portant modalités de financement des actions de coopération mis en œuvre dans le cadre du partenariat franco-marocain. Les conventions FSP partagent ainsi un même objet, à savoir le financement par le « Fonds de Solidarité Prioritaire » d'un projet de coopération et la définition des modalités de son exécution. Deux de ces textes sont conclus en 2004 et ont pour objet respectif « l'accompagnement du processus de décentralisation marocain » et « l'appui à la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc ». Le troisième, conclu en 2006, vise au financement de « l'appui à la modernisation des médias » apporté par la France à son partenaire marocain. Ces trois conventions² sont signées entre les gouvernements français et marocain dûment représentés par les départements ministériels dont les attributions correspondent le mieux à la nature du projet. S'agissant ainsi du financement du processus marocain de décentralisation, ce sont les Premiers ministres des deux pays qui signent la Convention. Pour la réforme de l'enseignement supérieur marocain, la convention de financement est signée, pour la Partie française, par le Ministre des Affaires Etrangères et, pour la Partie marocaine, par les ministres des Finances et de la Privatisation et

¹ Le choix de ses conventions peut sembler arbitraire en même temps qu'il est largement conditionné par la disponibilité de ce type de texte. Cela étant précisé les conventions en question sont référencées comme suit : Convention de financement (FSP) entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Royaume du Maroc pour l'exécution du projet n°2003-88 portant « appui à la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc (ARESM) », Rabat, 31 mai 2004 ; Convention de financement (FSP) entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Royaume du Maroc pour l'exécution du projet n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain », Paris, 21 juillet 2004 ; Convention de financement (FSP) entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Royaume du Maroc pour l'exécution du projet n°2006-28 portant « appui à la modernisation des médias », Paris, 11 décembre 2006.

² Pour des raisons purement pratiques et dans la mesure où l'objet même du projet qu'elles ont vocation à exécuter est relativement indifférent aux présents raisonnements, ces trois conventions seront référencées dans les prochains développements comme suit : Convention-FSP n°2003-88 ; Convention-FSP n°2003-43 et Convention-FSP n°2006-28.

le Ministre de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche scientifique. Enfin, pour le soutien qu'apporte la France au gouvernement marocain pour la modernisation de ses médias, la Convention de financement de 2006 est signée par les Ministres délégués à la coopération des deux pays.

B. – Des conventions fondées sur les dispositions de la convention de partenariat et justifiées par les directives du COPP

Au demeurant, chacun des projets cités trouve sa justification soit dans la Convention de partenariat signée en 2003, soit dans un Procès-verbal du Conseil d'Orientation et de Pilotage du Partenariat réuni en session, soit les deux. Ainsi, les représentants gouvernementaux signataires¹ de la Convention-FSP n°2003-88 rappellent qu'en matière de financement, [...] « les opérations inscrites dans le cadre du FSP sont exécutées conformément aux règles de cofinancement arrêtées par la Convention de Partenariat pour la Coopération et le Développement signée le 25 juillet 2003, lors de la rencontre de haut niveau entre [les deux Premiers ministres des Gouvernements français et marocain] »². Cette filiation juridique est plus affirmée dans la Convention-FSP n°2003-43. Sans qu'il soit question des seules modalités de financement, les Premiers ministres signataires rappellent sous la forme de visa que leur Convention FSP est conclue sur le fondement de « la convention de partenariat [...] signée le 25 juillet 2003 »³. A cette référence formulée de façon générale, les Parties ajoutent que le projet est mis en œuvre en considération des « conclusions du premier conseil d'orientation et de pilotage du Partenariat tenu le 31 mai 2004, et notamment les dispositions proposées par le Comité sectoriel consacré à la justice et à la modernisation du secteur public »⁴. Sur cette double référence, la Convention-FSP n°2006-28 n'est pas en reste et laisse même entrevoir une certaine systématisation. En effet, le visa faisant référence à la Convention de partenariat de 2003 ainsi que le considérant rappelant les conclusions du COPP sont fixées en Préambule du texte de 2006 avant même l'énoncé de la personne des signataires. Ce projet est mis en œuvre conformément aux dispositions du texte conventionnel de Partenariat et aux « conclusions du

¹ Pour le Gouvernement français, le Ministre des Affaires Etrangères et pour le Gouvernement marocain, les Ministres des Finances et de la privatisation et de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche scientifique.

² Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88 portant « appui à la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc (ARESM) », Rabat, 31 mai 2004, art. 4 : *Coût du projet*.

³ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain », Paris, 21 juillet 2004, *Visa*.

⁴ Le COPP est mis en place à la même date, il est donc logique que la Convention de mai n'y fasse pas référence.

[COPP] tenu le 13 juin 2006 (COPP – paragraphe 50) »¹. Ce paragraphe 50 est inclus au Procès-verbal de la deuxième session de l'organe central de pilotage du Partenariat et est rédigé comme suit : « Pour accompagner la libéralisation des ondes et des images au Maroc, le Conseil approuve l'élaboration du projet sur financement pluriannuel "appui à la modernisation des médias" »². Plus précises encore sont les dispositions de l'article 3 de la Convention-FSP n°2006-28 par lesquelles les Parties posent « le cadre de référence du Projet ». Ce faisant, ces dernières précisent à l'article 3.1 « l'origine du projet [et rappellent ainsi que] les actions programmées dans ce projet sont la traduction opérationnelle des objectifs de coopération entre le Maroc et la France exprimés dans le cadre des accords CST – COPP de mai 2004, confirmés et précisés en juin 2006, et sont conçues pour répondre au besoin de développement [...] »³.

Partant, les Conventions FSP sont donc issues de l'architecture normative jusqu'ici étudiée. Elles se fondent sur les dispositions de la Convention de Partenariat et ont pour principal objet le financement de projets dûment approuvés par l'organe central en charge de son pilotage à savoir le COPP. Signées par les autorités gouvernementales des deux pays, ces conventions FSP font application des engagements de partenariat et portent exécution des directives du COPP.

Partant de ce constat, ces textes ont-ils vocation à mettre en œuvre un modèle de coopération proprement intergouvernemental susceptible de caractériser un principe de co-maîtrise de l'aide assignée aux projets de développement initiés par les Parties sous couvert du COPP ?

II. – Deux gouvernements agissant conformément au modèle de coopération intergouvernementale

A ce stade, les développements précédents portant traduction d'un modèle de coopération intergouvernementale impose l'étude d'au moins trois critères combinés : le co-financement des projets « FSP » (A), celui de coresponsabilité dans la conduite desdits projets (B) et, enfin, le critère de gestion quant à leur exécution (C).

¹ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28 portant « appui à la modernisation des médias », Paris, 11 décembre 2006, *Préambule*.

² Procès-verbal de la 2ème Session du Conseil d'Orientation et de Pilotage du Partenariat, (France-Maroc), Paris, 13 juin 2006, art. 50.

³ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28 portant « appui à la modernisation des médias », Paris, 11 décembre 2006, art. 3.1 : *Origine du projet*.

A. – L'affirmation d'un critère de co-financement des projets « FSP »

Les trois conventions « FSP » étudiées font effectivement mention d'un critère de co-financement. La Convention-FSP n°2003-88 réaffirme ce critère en tant qu'il s'applique aux modalités financières attachées au projet. Ainsi, son article 4 al. 1^{er} procède à son estimation en « incluant les contributions des deux parties française et marocaine » avant de préciser au second alinéa que les opérations inscrites dans le cadre du Fonds de Solidarité Prioritaire sont exécutées conformément aux règles de co-financement arrêtées par la Convention de Partenariat »¹ signée en 2003. Traduction formelle de ce critère de co-financement, l'article 4.1 de ladite convention établit la part de la « contribution de la partie française » et l'article 4.2 celle « de la contribution de la Partie marocaine ». Les Parties à la Convention-FSP n°2003-43 procèdent de la même façon dans son Titre III relatif aux caractéristiques financières du projet. Ainsi, le premier alinéa de l'article 5 dispose que le coût total du projet inclut « les contributions de la partie française et de la partie marocaine [...] hors coûts en personnels de l'assistance technique marocaine et de l'assistance technique française »². Ce faisant, le second alinéa de l'article 5 fait également référence « aux règles de co-financement arrêtées par la Convention de Partenariat de 2003 ». Les articles 5.1 et 5.2 établissent par suite et respectivement la part de « la contribution française et de la contribution marocaine ». Ce mécanisme est également reproduit en tous points s'agissant de la Convention-FSP n°2006-28³ et pour lequel les coûts sont répartis entre la Partie française et la Partie marocaine. Il apparaît ainsi que, sur le plan opérationnel, le critère de co-financement va effectivement se traduire par la ventilation des coûts entre parties française et marocaine.

Qu'en est-il des effets de ce critère de co-financement en matière de co-maîtrise de l'aide ? Les trois projets « FSP » faisant l'objet d'un co-financement sont structurés sous forme de composantes. La conduite, le pilotage d'un projet font systématiquement l'objet d'une composante à part entière au titre de laquelle les Parties vont créer des organes dûment habilités à assurer cette mission. Ces organes sont constitués pour la durée du projet et sont structurés en fonction des tâches qui leur sont confiées. L'examen de leur composition (B) et de

¹ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88 portant « appui à la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc (ARESM) », Rabat, 31 mai 2004, art. 4 : *Coût du projet*.

² Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain », Paris, 21 juillet 2004, art. 5.

³ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28 portant « appui à la modernisation des médias », Paris, 11 décembre 2006.

leurs missions respectives (C) permettra de confirmer ou d'infirmier un nouveau modèle de coopération fondé sur un principe de co-maîtrise de l'aide (§2).

B. – L'affirmation d'un critère de coresponsabilité dans la conduite des projets « FSP »

Dans le cadre de chacune des composantes dédiées au pilotage et à la gestion des projets financés par le Fonds français de Solidarité Prioritaire, les Parties créent un « Comité de Pilotage » et une « Unité de gestion » dont la composition, respectivement, est strictement paritaire.

La composition des trois Comités de Pilotage des projets est paritaire. Ce sont encore les dispositions du projet FSP n°2003-43 qui sont le plus explicites sur ce point. L'article 7.1.1 portant création du Comité de Pilotage précise que ce dernier, « placé sous la présidence du Ministère de l'Intérieur marocain et du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France au Maroc, [...] est mis en place sur une base paritaire "franco-marocaine" »¹.

Sans être aussi précises, les deux Conventions-FSP n° 2003-88 et 2006-28 prescrivent également une telle répartition paritaire entre autorités ministérielles françaises et marocaines censées composer les Comités de Pilotage responsables des projets considérés. Cette composition peut être modulée en fonction de l'objet du projet ou de sa complexité sans remettre en cause ce principe fonctionnel de parité. Ainsi, l'article 6.3.4 de la Convention-FSP n°2003-88 dispose que le Comité de Pilotage créé est « composé du Premier Vice-Président de la Conférence française des Présidents d'Université [...], du Président de la Conférence marocaine des Présidents d'Université [...], les deux Conférences étant chargées de la conduite des opérations, ainsi que du représentant du Ministère des Finances et de la Privatisation »². Ce Comité de pilotage est en l'occurrence « placé sous la co-présidence du Ministère [marocain] de l'Enseignement Supérieur [...] et du [SCAC] de l'Ambassade de France au Maroc »³. La Convention-FSP n°2006-28 est plus nuancée. En effet, à son article 7.1 portant « organisation et responsabilité de mise en œuvre » du projet, les Parties précisent que celui-ci « est conduit par le Ministère

¹ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain », Paris, 21 juillet 2004, art. 7.

² Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88 portant « appui à la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc (ARESM) », Rabat, 31 mai 2004, art. 6.

³ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88, *loc. cit.*

marocain de la Communication et l'Ambassade de France au Maroc »¹. Chacun de ces ministères voit trois de leurs représentants composer le Comité de Pilotage auxquels viennent s'ajouter huit autres, tous issus du tissu institutionnel marocain en charge des médias. Cette surreprésentation des institutions marocaines peut s'expliquer par le fait que le projet engage les autorités marocaines à une réforme réglementaire et législative du statut de l'Institut Supérieur marocain de l'Information et de la Communication (ISIC). Ainsi et bien que le projet soit conduit par les ministères français et marocain dûment représentés au sein du Comité de Pilotage, sa « coordination [...] est assurée par le Ministère de la Communication »² marocain.

Tout en tenant compte de cette modulation dans la composition des Comités de Pilotage fonction de l'objet et de la complexité du projet, force est de constater qu'elle ne remet pas en cause leur composition paritaire. A cet égard, la composition paritaire est, dans les faits, la traduction organique d'une coopération proprement intergouvernementale fondée à s'exécuter sur la base d'un critère de coresponsabilité. Cet état de fait peut s'argumenter par trois dispositions, qui sans être identiques textuellement, sont communes aux trois Conventions FSP étudiées. La première de ces dispositions est l'article 7.1 de la Convention-FSP n°2003-43. Cet article relatif à l' « organisation et [la] responsabilité de mise en œuvre du Projet, dispose que la responsabilité du programme est celle des gouvernements respectifs du Maroc et de la France qui fixent les objectifs généraux et assurent le financement »³. La seconde de ces dispositions est l'article 6.3.2 de la Convention-FSP n°2003-88. Cet article, relatif à la « maîtrise d'ouvrage et assistance à la maîtrise d'ouvrage du Projet », dispose que « la responsabilité du PROJET (sic) est celle des gouvernements respectifs du Maroc et de la France qui en fixent les objectifs généraux et en assurent le financement »⁴. Enfin, la troisième de ces dispositions portant sur le principe de coresponsabilité est contenue dans la Convention-FSP n°2006-28. Dans le cadre de ce projet, les Parties affirment à l'article 7.1 portant « organisation et responsabilités de mise en

¹ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28 portant « appui à la modernisation des médias », Paris, 11 décembre 2006, art. 7.

² Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28 portant « appui à la modernisation des médias », Paris, 11 décembre 2006, art. 7.

³ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain », Paris, 21 juillet 2004, art. 7.

⁴ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88 portant « appui à la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc (ARESM) », Rabat, 31 mai 2004, art. 6.

œuvre » du projet, que « sa conduite est assurée conjointement par les autorités gouvernementales des deux pays »¹.

Partant, la composition paritaire des Comités de pilotage doit être regardée comme le résultat, sur le plan organique, de l'engagement des Parties à conduire lesdits projets sous couvert d'une coopération intergouvernementale fondée à s'exécuter sur la base d'un critère de coresponsabilité. Un tel mode de coopération se reflète également eu égard à la composition des organes de gestion créés pour chacun des projets en question.

C. – L'affirmation d'un critère de cogestion dans l'exécution des projets « FSP »

En plus de mettre en place des Comités de pilotage en charge de la conduite des projets, les Parties aux conventions FSP à l'étude créent également un organe en charge de sa gestion. Tantôt qualifié « d'Unité de gestion »², tantôt de « Comité de gestion »³, la création d'un organe central en charge de la conduite du Projet et d'une « unité » en charge de sa gestion apparaît ainsi comme l'architecture organique *a minima* nécessaire à la mise en œuvre des projets FSP. En outre, la composition de chacune des unités et autre comité de gestion est également paritaire. Dans ce sens, l'Unité de gestion créée dans le cadre du projet FSP n°2003-43 est composée « d'un Chef de projet désigné par la partie marocaine [et] d'un assistant technique, désigné par la partie française »⁴. L'Unité de gestion mise en place dans le cadre du projet FSP n°2003-88 est composée quant à elle « de deux assistants techniques, l'un étant désigné par la partie marocaine, l'autre par la partie française »⁵. Quant au Comité de gestion créé dans le cadre du projet FSP n°2006-28, il « réunit le chef de projet marocain désigné par le Ministère de la Communication marocaine et [du] responsable du projet français [à savoir] l'attaché audiovisuel »⁶. De plus, cette architecture organique minimale n'est pas figée et peut être complétée par un certain nombre d'organes spécifiques en fonction de la complexité du projet en cause. Ainsi, les Parties à la Convention-FSP n°2003-43 prévoient pas moins de deux

¹ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28 portant « appui à la modernisation des médias », Paris, 11 décembre 2006, art. 7.

² Dans les Convention-FSP n°2003-88 et 2003-43.

³ Dans la Convention-FSP n°2006-28.

⁴ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain », Paris, 21 juillet 2004, art. 7.2.

⁵ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88 portant « appui à la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc (ARESM) », Rabat, 31 mai 2004, art. 6.3.6.

⁶ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28 portant « appui à la modernisation des médias », Paris, 11 décembre 2006, art. 7.1.

organes supplémentaires : un « Comité exécutif du Projet » et une cellule de gestion qualifiée de « Laboratoire des maîtrises d'ouvrages locales ». Au demeurant, la composition respective de ces deux organes additionnels est également paritaire¹.

Partant de ces considérations sommes toute factuelles, la création et la composition paritaire d'organes en charge de la gestion des projets « FSP » illustrent, sur le plan organique, l'idée d'une coopération intergouvernementale gouvernée par un principe de co-maîtrise de l'aide. Au demeurant, les conséquences de l'engagement des Parties à conduire lesdits projets sous couvert de trois critères de cofinancement, de coresponsabilité et de cogestion restent à confirmer par l'étude des missions respectives confiées à ces organes de gestion par les Parties. C'est en effet à cette condition que l'hypothèse d'une co-maîtrise pourra être confirmée.

§2. – L'hypothèse d'une co-maîtrise de l'aide

A supposer que la coopération proprement intergouvernementale en droit international du développement emporte l'application de trois critères de co-financement, de coresponsabilité et de cogestion de l'aide publique au développement, leur addition suffit-elle à caractériser sa co-maîtrise ? En effet, si cette supposition se justifie sur le plan fonctionnel, elle reste à confirmer sur le plan organique à travers les compétences confiées par les États aux organes étudiés précédemment. Ainsi, la co-maîtrise impose, dans le cadre des conventions FSP, une répartition de compétences dûment consentie par les États Parties à la faveur d'autorités intergouvernementales en charge, précisément, de la direction des projets (I) et de leur gestion proprement dite (II).

I. – Des « Comités » franco-marocains habilités à exercer des fonctions supérieures attachées à la direction des projets FSP

Par fonctions attachées à la direction stratégique du projet, l'on entend l'exercice d'une mission de direction (A) et de contrôle (B).

A. – Une mission de direction

Dans un souci purement méthodologique, seront étudiées d'abord les missions confiées aux Comités de Pilotage des projets FSP les moins étoffés sur le plan organique à savoir les projets

¹ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain », Paris, 21 juillet 2004, art. 7.2.

FSP portant appui à la réforme de l'enseignement supérieur (n°2003-88) et à la modernisation des médias marocains (n°2006-28). L'article 6.3.3 de la Convention-FSP n°2003-88 dispose que « le Projet sera conduit par un Comité de Pilotage et mis en œuvre par une Unité de Gestion du Projet »¹. Par l'article 6.3.4, les Parties précisent que le Comité de Pilotage « se réunit au moins deux fois par an pour dresser le bilan technique et financier du semestre écoulé et approuver le programme d'action du semestre à venir »². Dans le cadre de la Convention-FSP n°2006-28, les missions du Comité de Pilotage sont plus détaillées. Ainsi, l'article 7.2.2. relatif à l'organisation et [aux] compétences dispose que ce Comité : « prend les décisions relatives à la stratégie et aux grandes décisions de mise en œuvre du Projet. Il valide le projet dans son suivi et s'assure du bien-fondé des engagements financiers. Il évalue l'état d'avancement des opérations et suit particulièrement les travaux d'expertise et de diagnostic. Il peut réorienter les priorités en cas de nécessité et réaffecter des fonds financiers. Il décide des modalités de sélection et de conventionnement des opérateurs de formation et des sociétés d'expertise et de conseil. »³ Par ces dispositions, le statut d'organe central accordé par les Parties aux Comités de pilotage est affirmé dès lors que ces derniers jouissent d'un réel pouvoir d'appréciation et de décision quant à la mise en œuvre des actions inhérentes aux deux projets considérés.

B. – Une mission de contrôle

S'agissant ensuite du projet FSP n°2003-43, plus complexe, les Parties prévoient un certain nombre d'organes additionnels. Ainsi, l'article 7.1 de ladite Convention portant « organisation et responsabilité de mise en œuvre » dispose que : « Le projet sera conduit par un Comité de pilotage et mis en œuvre par un comité exécutif, une unité de gestion de projet et un "laboratoire des maîtrises d'ouvrages locales" »⁴. Partant de cette construction organique, la répartition de compétences s'opère comme suit. Le Comité de pilotage « se réunit pour orienter le programme des activités, dresser le bilan technique et financier de la séquence écoulée et approuver le programme d'actions à venir »⁵. Par cette disposition, le Comité de pilotage, au titre de ses missions, jouit de réels pouvoirs d'appréciation et de décision. L'article 7.2 porte sur

¹ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88 portant « appui à la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc (ARESM) », Rabat, 31 mai 2004, art 6.

² Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88, *loc. cit.*

³ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28 portant « appui à la modernisation des médias », Paris, 11 décembre 2006, art. 7.

⁴ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain », Paris, 21 juillet 2004, art. 7.

⁵ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43, *Ibid.*, art. 7.1.1.

les « modalités de gestion du projet », qui, dans le contexte du projet FSP n°2003-43, se traduisent par une mission de contrôle confiée au Comité exécutif du Projet. Ainsi, ce dernier « a pour responsabilité principale la mise en œuvre du programme, conformément aux recommandations formulées par le Comité de pilotage (engagements comptables, gestion et suivi administratif et technique du programme). Il vérifie [également] la conformité des procédures »¹. Au-delà de ces missions caractéristiques, les Parties confient également au Comité exécutif du Projet la responsabilité de « la préparation des contrats et conventions des quatre composantes »². Partant de ces observations, l'exercice des fonctions supérieures attachées à la conduite dudit Projet est confié, par les Parties, aux seuls Comités de pilotage, d'une part, et au Comité exécutif du Projet, d'autre part. Dans ce sens, le projet est conduit, à titre principal, par un Comité de pilotage secondé par un Comité exécutif chargé d'exercer un contrôle des modalités de mise en œuvre dudit projet conformément aux orientations décidées par le Comité de pilotage.

Au demeurant, les missions de direction et de contrôle confiées par les Parties aux Comités de pilotage, assistés ou non par un Comité exécutif, sont révélatrices de l'exercice de fonctions supérieures attachées à direction stratégique du projet par des organes spécialement créés et habilités à cet effet par les Parties aux conventions FSP étudiées. De la même façon, il convient d'examiner à présent les modalités d'exercice des fonctions intermédiaires de gestion.

II. – Des « Unités » franco-marocaines habilitées à exercer des fonctions intermédiaires attachées à la gestion des projets FSP

L'étude des missions des Unités de gestion considérées débutera par l'examen des dispositions de la Convention-FSP n°2003-88 par lesquelles les Partenaires prescrivent qu'il est « conduit par un Comité de Pilotage et mis en œuvre par une Unité de Gestion du Projet »³ (A). Par suite, le champ de recherche s'élargira aux deux autres projets, plus complexes (B) avant de vérifier que la création de ces organes est une condition conventionnelle au déblocage des fonds (C).

¹ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43, *Ibid.*, art. 7.

² Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43, *Ibid.*, art. 7.2.

³ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88 portant « appui à la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc (ARESM) », Rabat, 31 mai 2004, art. 6.3.3.

A. – Un projet exécuté par une Unité de gestion

En toute logique, les unités considérées se voient confier par les Parties aux conventions « FSP » des missions de contrôle de gestion (1) dont il faudra fixer les limites (2).

1. – Des missions de contrôle de gestion

L'article 6.3.4 de la Convention-FSP n°2003-88 relatif au Comité de Pilotage dispose que c'est l'Unité de Gestion qui en assure le secrétariat. Au-delà de cette mission, somme toute classique, les Parties prévoient également que : « La conduite opérationnelle du projet sera assurée par une unité de gestion du projet. »¹ Cette mission est détaillée à l'article 6.3.6 et au titre de laquelle cette Unité a, entre autres responsabilités, celle de « la mise en œuvre du Projet, notamment le suivi (comptable et technique) du Projet, l'instruction des dossiers, la vérification de la conformité des procédures et le respect de l'application des décisions du Comité de pilotage. Elle est également responsable de la coordination de l'ensemble des activités du PROJET², du suivi du planning prévisionnel et de la remise des documents contractuels »³. Ainsi, à la faveur de ces missions relatives à la conduite du projet par le Comité de pilotage, l'Unité en matière de gestion vérifie *des* procédures⁴ et est dépositaire de documents contractuels⁵.

Pour la mise en œuvre du projet FSP n°2003-43, un « Comité exécutif du projet » est spécialement créé conformément aux recommandations formulées par le Comité de Pilotage. A ce titre, « il vérifie la conformité des procédures [et prépare les] contrats et conventions des composantes »⁶. Partant, la gestion opérationnelle fait l'objet d'une composante à part entière intitulée « laboratoire des maîtrises d'ouvrages locales »⁷. Ce laboratoire héberge deux structures : une Unité de gestion et une Cellule de gestion, la première étant investie de pouvoirs plus conséquents que ceux reconnus à la seconde. Dans ce sens et en premier lieu, l'Unité de gestion assure le Secrétariat général du Comité de Pilotage. En second lieu et

¹ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88, *Ibid.*, « Composante n°4 : Conduite de projet ».

² En majuscule dans le texte.

³ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88, *op. cit.*, art. 6.

⁴ Nous soulignons.

⁵ Nous soulignons.

⁶ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain », Paris, 21 juillet 2004, art. 7.2.

⁷ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43, *Ibid.*, art. 4.2.

s'agissant de l'aspect opérationnel, l'Unité de gestion se voit confier par les Parties un certain nombre de missions en matière « d'appels à manifestation d'intérêts », d'une part, et « d'appels à projets »¹, d'autre part. S'agissant, tout d'abord, des appels à manifestation d'intérêts, l'Unité de gestion a pour mission première de « reformuler les attentes et les besoins des collectivités locales marocaines en mutation qu'elle devra porter [...] à la connaissance des collectivités françaises »². Quant à l'utilité de ces appels à manifestation d'intérêt, ils servent aux travaux du laboratoire qui, par leur intermédiaire, doit favoriser « l'émergence de nouveaux partenariats entre collectivités [françaises et marocaines] »³. S'agissant ensuite de la mise en œuvre des appels à projet, il revient à l'Unité de gestion de proposer au Comité de pilotage, « les termes de référence des appels à projets (critères d'éligibilité, couverture géographique, éligibilité des coûts, etc...) »⁴.

2. – Les limites au pouvoir de contrôle

Ainsi, l'Unité de gestion devra veiller à concevoir les projets de sorte à ce qu'ils procèdent « d'une étroite collaboration entre les collectivités locales françaises et marocaines et leur exécution devra impliquer leur responsabilité et leur contribution soit en financement, soit en nature (matériel, main d'œuvre, études) »⁵. Cela étant dit, il appartient au Comité de Pilotage d'arrêter et de valider ces termes de référence des trois appels à projets que lui soumet l'Unité. Dans ce processus, les attributions reconnues à la Cellule de gestion sont moindres et s'apparentent plutôt à un secrétariat de l'Unité. A ce titre, la Cellule est « responsable des circuits de gestion et de validation des projets. Chacun des dossiers des candidats serait [ainsi] transmis [par la Cellule] à un comité d'examen »⁶. Par suite, les Parties prévoient une solution en cas de désaccord sur le choix des projets soumis à ce Comité dont on ne sait rien et dont on peut simplement supposer qu'il est composé paritairement entre les Parties. Toujours est-il

¹ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43, *Ibid.*, art. 4.2, « Composante n°3 ». Du reste, cette habilitation fait également l'objet d'une composante (n°3) à part entière.

² Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43, *Ibid.*, art. 4.2, « Composante n°3 ; Appels à manifestation d'intérêts ».

³ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43, *loc. cit.*

⁴ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43, *Ibid.*, art. 4.2, « Composante n°3 ; Appels à projets ».

⁵ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43, *loc. cit.*

⁶ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43, *loc. cit.* Sur ce « Comité d'examen », la question se pose de savoir s'il est un organe supplémentaire ou s'il désigne le « Comité exécutif » ; cette dernière éventualité étant la plus probable dès lors qu'il n'est pas fait mention de ce « Comité d'examen » dans le reste de la Convention.

« qu'en cas de désaccord, le Comité de pilotage [est] saisi »¹ et certainement donc appelé à trancher.

Cela étant posé, les missions de gestion confiées par les Partenaires à une « unité » spécialement créée à cet effet, tel que dans le cadre des Conventions FSP n°2003-88 et 2003-43, varient en fonction de la complexité du Projet. Ainsi, pour la gestion d'un projet relativement simple², les Parties vont créer une unité de gestion et lui confier des missions relativement basiques de vérification de la conformité des conditions de sa mise en œuvre aux décisions du Comité en charge de son pilotage. Pour la gestion d'un projet plus complexe³, les Parties vont créer un certain nombre de structures additionnelles à la fois centrale et intermédiaire, et qui, sur le plan opérationnel, se verront confier des missions caractéristiques d'une coopération d'envergure⁴.

B. – Un financement conditionné par la création d'organes de gestion

En substance, la création, en tant que telle, d'organes de gestion du Projet par les Parties est systématisée. En effet, quel que soit le degré de complexité du projet en cause, la création des organes de gestion est une conditionnalité conventionnelle dans les trois textes à l'étude, soit que cette condition est simplement suspensive⁵, soit qu'elle est « relative au déblocage des fonds⁶ ».

Ainsi, dans le cadre du projet FSP n°2006-28, il est question d'un Comité de gestion dont au moins l'un de ses membres, le chef de projet marocain en l'occurrence, reste à désigner. Cette

¹ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43, *loc. cit.*

² S'agissant, par exemple, de la coopération inter-universitaire, relativement courante (*cf.* Convention-FSP n°2003-88 portant « appui au projet de réforme de l'enseignement supérieur marocain »).

³ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain » nécessitant la rédaction « d'un projet de statut d'une fonction publique territoriale marocaine » ou le projet Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28 portant « appui à la modernisation des médias » avec le lancement du « processus réglementaire et législatif nécessaire au nouveau statut de l'ISIC » (Institut Supérieur de l'Information et de la Communication marocain).

⁴ Dans projet FSP-n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain », il est question notamment de l'organisation d'assises de la coopération décentralisée franco-marocaine.

⁵ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88 portant « appui à la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc (ARESM) », Rabat, 31 mai 2004, art. 6.3.1 : *Conditions suspensives*.

⁶ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain », Paris, 21 juillet 2004, art. 8-1 : *Conditions relatives aux déblocages des fonds* et Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28 portant « appui à la modernisation des médias », Paris, 11 décembre 2006, art. 8 : *Conditionnalités*.

désignation est une condition relative au déblocage des fonds¹. Pour obtenir les financements prévus, l'article 8.1. dispose que le Ministère marocain de la communication devra désigner « une équipe marocaine qui pilotera le projet au sein du Comité de Gestion, interface du chef de projet français, pour la durée du projet »². La portée de cette mission doit toutefois être relativisée dès lors que cette mission, d'une part, est confiée à une équipe marocaine³ qui reste à désigner et que, d'autre part, cette mission devrait, normalement, revenir au seul Comité de Pilotage⁴. En effet, par cette disposition, le Comité de gestion, placé sous la responsabilité première du chef de projet marocain qui reste à désigner, devra dans le cadre de ses missions (qui, au demeurant ne sont pas détaillées) assurer, en partenariat avec son homologue français, des fonctions intermédiaires de gestion pour le compte du Comité de Pilotage. Dans le contexte de ce projet, le Comité de Pilotage concentre une grande part des fonctions supérieures attachées à sa fonction éponyme. Rapportée au projet considéré, cette concentration de compétences au plus haut niveau, tout comme cette attribution significative à la partie marocaine composant le Comité de gestion, peut s'expliquer par le fait que l'une des responsabilités de mise en œuvre énoncée par l'article 7.1 de la Convention FSP n°2006-28 porte sur l'engagement de « la Partie marocaine [...] à lancer le processus réglementaire et législatif nécessaire au nouveau statut de l'ISIC »⁵. Au demeurant, la conversion de cet Institut en « établissement public » fait d'ailleurs l'objet d'une autre condition au déblocage des fonds français⁶.

Section 2. – Les projets de développement gérés par les opérateurs nationaux

Parallèlement aux conventions de type « FSP » par lesquelles les États partenaires créent et habilitent des organes interministériels pour piloter et gérer les projets de développement initiés et validés par le COPP, les États parties à la Convention de partenariat franco-marocaine désignent d'autres « opérateurs » susceptibles de coopérer sur la base de conventions ne présentant pas les mêmes aspects. Au nombre de ces opérateurs, l'on retrouve notamment l'Agence Française de Développement (AFD) et des opérateurs marocains public ou privé non

¹ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28, *Ibid.*, art. 7.1 : *Organisation et responsabilités de mise en œuvre*.

² Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28, *Ibid.*, art. 8.

³ Nous soulignons.

⁴ *Supra*, Paragraphe 2, Sect. 2, Ch. II, T. II, cette partie.

⁵ Institut Supérieur de l'Information et de la Communication marocain et dûment représenté au sein du Comité de pilotage.

⁶ Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28, *op. cit.*, art. 8.2.

identifiés. Au demeurant, l'Agence, pour les projets qu'elle finance, use également d'instruments conventionnels type¹. Cela étant dit, une précision s'impose ici. Bien que spécifiques à l'AFD, ces conventions ne sont pas exclues du champ de la Convention de Partenariat franco-marocaine et sont évoquées en Préambule du Second Protocole Administratif et Financier relatif aux « autres moyens de la coopération et de l'action culturelle » franco-marocaine. Du reste, les conventions « FSP », comme les conventions « AFD », ont le même objet, à savoir le financement de projets de développement. Simplement, les instruments conventionnels employés à leur mise en œuvre diffèrent. Sur le plan formel et contrairement aux conventions interministérielles, les conventions AFD sont systématisées. Sur le fond, ces instruments conventionnels offrent l'occasion d'examiner dans le détail un second mode de coopération issu des dispositions de la Convention de Partenariat franco-marocaine signée en 2003. L'intérêt pour ce mode de coopération de type « AFD » est d'autant plus appuyé que les États parties, habilitant l'Agence, laissent libre cours à cette dernière de créer des « organes »² dédiés au pilotage et à la gestion des projets mis en œuvre sous son couvert.

De fait, il convient de vérifier à ce stade si les instruments conventionnels dont use l'Agence sont de nature à révéler, à l'instar des conventions « FSP », une coopération intergouvernementale et par là, une co-maîtrise de l'aide publique au développement ?

Les réponses à ces questions révèlent, dans un premier temps, quelques caractéristiques qui, somme toute, permettent d'établir une distinction entre les modes de gestion interministériels (conventions-FSP) et les modes de gestion résultant des conventions AFD (§1). Dans un second temps, il conviendra alors de vérifier si, et le cas échéant, dans quelle mesure les conventions AFD peuvent servir à asseoir l'idée d'une co-maîtrise de l'aide (§2).

§1. – Les conventions de financement « AFD »

Le premier critère de distinction entre conventions FSP et conventions AFD procède de l'étude de la nature des personnes qui s'obligent. En effet, les Parties aux conventions AFD ne sont pas les gouvernements mais des opérateurs dûment habilités par ces derniers à agir en leur nom et place (I). Le second critère de distinction entre conventions FSP et conventions AFD est la conséquence du premier : les opérateurs ainsi désignés ne sauraient s'affranchir de l'obligation

¹ Précisons à ce stade qu'à défaut de pouvoir proposer des conclusions à partir de l'étude effective de conventions signées, l'on doit se contenter pour tout support textuel à ces raisonnements des modèles mis à disposition par les services de l'Agence fixant des options en fonction de la personne juridique de son co-contractant.

² Nous soulignons.

qui leur est faite par les États de tenir compte, dans leur action, des engagements de partenariats consentis par ces derniers en matière d'efficacité de l'aide (II).

I. – Des opérateurs nationaux intégrés au système partenarial

S'il ne fait aucun doute que l'Agence Française de Développement (AFD) apporte son concours à la réalisation du partenariat franco-marocain, sous couvert de l'habilitation qu'elle reçoit de sa tutelle à signer les conventions dites « AFD » (A), l'identification de son co-contractant, et par là de sa nature juridique, n'est pas aisée (B).

A. – Un établissement public français « singulier »

Le Royaume du Maroc faisant partie de la Zone de Solidarité Prioritaire, la Partie française désigne¹ l'Agence Française de Développement (AFD) comme l'opérateur national habilité à lui apporter son concours « pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets pluriannuels [nécessaires à son développement] »². Du reste, faisant référence aux actions de l'Agence, le COPP franco-marocain « note avec satisfaction que de nombreux projets financés par l'[AFD] contribuent à l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées, en améliorant l'accès aux services publics de base. Egalement, le Conseil marque son assentiment sur la priorité donnée à la résorption de l'habitat insalubre [...] et recommande [...] la poursuite de l'appui de l'opérateur français, partie prenante de ce projet »³. Partant, le concours apporté par l'AFD se concrétise par la signature de différentes conventions de financement qui, sur le plan matériel, justifient que l'on s'intéresse en premier lieu au statut de cet établissement public pour le moins singulier⁴.

L'AFD est un établissement public dont les activités sont, à la fois, celles d'une banque de développement et d'une agence de coopération (1). En cela, l'AFD est un opérateur original qui

¹ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003.

² Convention de Partenariat franco-marocaine, Second Protocole annexé relatif aux « autres moyens de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine », *Préambule*. Indépendamment du fait que le Royaume du Maroc bénéficie également de concours financiers au titre du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP).

³ Procès-verbal de la 2^{ème} Session du Conseil d'Orientation et de Pilotage du Partenariat, (France-Maroc), Paris, 13 juin 2006, §28.

⁴ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence française de Développement (AFD) d'autre part - période 2011-2013, Sénat, n°497, 6 mai 2011, p. 34.

se voit confier une mission générale d'investissement à l'étranger et une mission de gestion de fonds étatiques destinés à financer des projets de développement (2). De fait, cette dualité d'activités pose une difficulté quant à la définition de la nature privée ou publique des conventions de financement auxquelles l'Agence est partie (3). Il en ressort la certitude que l'AFD est un opérateur national dûment habilité par l'État à mettre en œuvre sa politique d'Aide Publique au Développement (APD) (4).

1. – Un statut dual

L'Agence Française de Développement (AFD) est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial dont le statut est défini au Code Monétaire et Financier, dans sa partie réglementaire, aux articles R516-3 à R516-20. Partant, l'AFD est « une institution financière spécialisée [ayant] pour mission de réaliser des opérations financières de toute nature en vue [notamment] de contribuer à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de l'État [français] à l'étranger »¹. Ces concours financiers sont consentis par l'Agence « sous forme de prêts, d'avances, de prises de participation, de garanties, de dons ou de toute autre forme de concours financier »². Ainsi, forte de son statut d'EPIC à vocation financière, l'Agence jouit d'une certaine autonomie, voire d'une autonomie certaine en fonction de la finalité de ses activités. En effet, au titre de ses missions statutaires, si l'Agence agit « pour le compte de l'État »³, elle apporte également son concours financier à des entités étrangères, publiques ou privées « pour son propre compte »⁴. Dans ce sens, l'article R516-14 dispose que : « Sont soumis à la délibération du conseil d'administration de l'agence ses concours financiers passés pour son compte propre tels que mentionnés à l'article R516-5 [ainsi que] les conventions portant sur la gestion par l'agence, pour le compte de l'État et aux risques de celui-ci, des opérations financées sur le budget de l'État telles que mentionnées à l'article R516-7. » Dans ce dernier cas de figure, « les termes de ces opérations font l'objet de conventions spécifiques signées au nom de l'État par le ou les ministres compétents »⁵.

Cela étant dit, cette énumération de formes de concours financiers (du reste non exhaustive) et cette dualité des activités de l'Agence dont les finalités semblent statutairement antagonistes,

¹ Code monétaire et financier, art. R516-3.

² Code monétaire et financier, art. R516-4.

³ Code monétaire et financier, art. R516-7.

⁴ Code monétaire et financier, art. R516-8.

⁵ Code monétaire et financier, art. R516-14.

laisse apparaître une difficulté quant à la nature juridique des conventions qui se formalisent sous couvert des missions confiées par l'État à cet Etablissement Public.

Une première approche, relativement simpliste en référence aux formes de concours, consisterait à dire que si l'Agence consent un prêt formalisé par une convention, elle agit alors telle une banque privée. Sur le plan institutionnel, elle serait alors à regarder telle une banque d'investissement privé dont les opérations relèveraient exclusivement de la loi bancaire au sens du Code Monétaire et Financier. Cette qualité emporterait, sur le plan matériel, l'application du droit privé bancaire à ladite convention de prêt. En revanche, si l'Agence consent un don ou une subvention, elle agit tel un établissement public d'État pour le compte de ce Dernier. Sur le plan institutionnel, elle serait alors à regarder tel un opérateur d'État assurant une mission de gestion « pour le compte de l'État et aux risques de celui-ci des opérations financées sur [Son] budget »¹ et dont les opérations relèveraient donc du droit public. Dans ce cas de figure, c'est bien entendu la qualité de l'État qui emporterait l'application du droit public à la convention accordant un don ou une subvention par l'intermédiaire de son opérateur. Du reste, cette dichotomie ne serait pas remise en cause en fonction de la nature juridique du destinataire soit du prêt, soit de la subvention qui pourra, indifféremment, être une entité publique ou privée.

Or, cette subdivision fondée sur les formes de concours n'est évidemment pas recevable juridiquement et n'a, à vrai dire, pas d'autre utilité que de mettre en perspective les interrogations à venir portant sur la nature publique ou privée des conventions « AFD » par suite étudiées.

2. – Une autonomie aux limites incertaines

Les interrogations quant à la nature des conventions AFD se posent compte tenu de la dualité des activités de l'AFD en tant que cet EPIC est à la fois « une banque de développement [et] une agence de coopération »². Partant, l'étude des activités de l'AFD peut se faire à deux niveaux, le premier fonctionnel (a) et le second matériel (b).

¹ Code monétaire et financier, art. R516-14.

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 33-34 : "L'AFD est également un outil d'influence et une source de dépenses et de recettes pour l'État".

a. – L'autonomie fonctionnelle de l'AFD

Sur le plan institutionnel, il apparaît d'une part, que l'AFD agissant pour son compte propre agit toujours sous couvert des compétences que lui reconnaît l'État. Le fait que « les orientations stratégiques de l'établissement mettant en œuvre les objectifs confiés à l'agence par l'État [soient] soumis à la délibération [de son] conseil d'administration »¹ n'emporte pas d'autonomie organique au sens d'une banque dont les opérations relèveraient exclusivement du secteur privé bancaire et par voie de conséquence, du droit applicable en cette matière. Et d'ailleurs, la composition du Conseil d'Administration de l'AFD, dont l'État est l'unique actionnaire, conforte cette analyse dès lors qu'y siègent en majorité les représentants des portefeuilles ministériels concernés par la question du Développement et de l'action extérieure française. Il apparaît d'autre part, que l'AFD intervenant pour le compte de l'État n'agit pas moins telle une banque qui se verrait confier un portefeuille de fonds étatiques destiné à financer des opérations spécifiques fondées à s'exécuter sur la base de conventions « signées au nom de l'État par le ou les ministres compétents »².

De prime abord, il apparaît difficile de se prononcer sur l'autonomie fonctionnelle reconnue à cet établissement public industriel et commercial alors même qu'il est un opérateur³ d'État sur lequel, à titre principal, les ministères français des Affaires Etrangères et de l'Economie exercent leur tutelle. En effet, sur le plan fonctionnel, l'on constate le statut hybride dont les effets emportent une autonomie opérationnelle plus ou moins affirmée en fonction des activités que l'AFD exercera dans le cadre de l'habilitation qu'elle reçoit de l'État.

b. – L'autonomie matérielle de l'AFD

Ce doute appuyé quant à la position fonctionnelle de l'Agence, dans la mesure où les conventions AFD sont systématisées par ses soins, peut-on en déduire que sur le plan matériel, son autonomie est indiscutable ? Pour répondre à cette question, une première approche des modèles de conventions AFD permet d'envisager une première catégorisation à la lumière de

¹ Code monétaire et financier, art. R516-14.

² Code monétaire et financier, art. R516-14. Notamment, pour la mise en œuvre des Contrats de Désendettement et de Développement (C2D) ; V. dans ce sens le Site dédié de l'AFD : « En application des directives du CICID (Comité interministériel de la coopération internationale et du développement), l'orientation générale des C2D est assurée conjointement par la Direction Générale du Trésor et des Politiques Economiques (DGTPE) et Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM). Pour les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), l'Agence française de développement est responsable de la mise en œuvre des C2D (instruction et exécution des points d'affectation). ».

³ Nous soulignons.

la dualité des fonctions qu'elle exerce. Dans ce sens, l'AFD « conjugue les fonctions de banque de développement et d'agence de mise en œuvre de la politique d'aide au développement de la France »¹. Partant, l'on peut s'interroger sur les modes de coopération que l'Agence mettra en œuvre soit qu'elle intervienne pour son propre compte, soit qu'elle agisse pour le compte de l'État. Ainsi, exerçant ses fonctions de banque de développement, l'établissement public industriel et commercial finance des projets, sur ses fonds propres, et gère ces derniers sur le marché bancaire national comme international. Est-ce à dire que les conventions procédant de l'exercice de cette fonction relèvent nécessairement de la loi bancaire conformément au Code Monétaire et Financier ? Dans l'affirmative, il n'est pas question ici de mode de coopération de type intergouvernemental mais simplement de conventions de prêt relevant exclusivement de la loi bancaire. En revanche, exerçant ses fonctions d'opérateur d'État apportant sa contribution à la politique française d'aide au développement, l'établissement public se voit confier par sa tutelle une mission de gestion publique de fonds affectés par l'État à son action extérieure. Partant, les conventions procédant de l'exercice de cette mission relèvent-elles nécessairement du droit public français, voire même, du droit international du développement ?

Une étude plus appuyée des modèles de conventions rédigés et mis à disposition par l'Agence permettrait de confirmer ou d'infirmar l'effectivité juridique de cette classification pour le moins fragile. Or, il n'en est rien. Il est même frappant de constater que, sur le plan formel, les modèles de conventions AFD reflètent parfaitement cette ambiguïté quant à leur nature privée ou publique et, subsidiairement, quant à la nature du mode de coopération qu'elles sont censés mettre en œuvre.

3. – Un opérateur national gestionnaire de fonds publics et privés d'aide extérieure

Dans le cadre de sa politique de transparence², l'Agence Française de Développement (AFD) rédige et met à disposition quatre modèles de conventions dont trois sont qualifiés de « Convention de crédit » et le quatrième de « Convention de financement ». Sans pour l'heure qu'il soit utile de s'attarder sur l'identité de son co-contractant³, il est un fait que l'application du droit français s'impose, en principe, en cas de différends entre l'Agence et ce dernier. Seule

¹ Pour un panorama succinct des missions de l'AFD, V. notamment le Portail du Ministère français de l'Economie, des Finances et du Commerce extérieur, [en ligne, consulté le 16 octobre 2013] : <http://www.economie.gouv.fr/l-agence-francaise-de-developpement-fete-ses-soixante-dix-ans>

² Pour un panorama succinct de la politique de transparence de l'AFD, V. notamment le Portail de l'Agence, [en ligne, consulté le 16 octobre 2013] : http://www.afd.fr/home/projets_afd/pour-un-projet/modèles-de-conventions

³ *Infra*, (B).

exception à cette règle établie, l'hypothèse où le bénéficiaire d'un prêt consenti par l'Agence serait un État. Dans ce cas alors, le litige sera tranché par voie d'arbitrage, mode de règlement des différends qui ne fait pas obstacle à l'application du droit de l'État bénéficiaire dudit prêt et/ou le cas échéant, à l'application du droit international.

Plus précisément, les dispositions relatives aux conventions de crédit signées au bénéfice de sociétés privées ou d'établissements bancaires et financiers, prévoient que : « Tout différend relatif à la Convention (y compris tout litige concernant l'existence, la validité, l'interprétation ou la résiliation de la Convention), qui ne pourrait être résolu à l'amiable, sera de la compétence exclusive du Tribunal de commerce de Paris. »¹ Quant, ensuite, aux dispositions des conventions de financement², visant en réalité à l'attribution de subventions et dans la mesure où ces subventions bénéficient aux co-contractants de l'AFD sans considération de leur personnalité juridique publique ou privée, les Parties confient le règlement de leur différend aux tribunaux compétents de Paris³. Quant, enfin, aux dispositions des conventions de prêt et dans la mesure où ces prêts sont consentis par l'Agence à un État, les Parties confient le règlement de « tout différend à l'arbitrage suivant le règlement de la chambre de commerce internationale »⁴.

Telles sont donc les options contentieuses applicables aux modèles de convention rédigés par l'Agence. Partant, ces clauses attributives de juridiction ont le mérite d'offrir une relative visibilité quant à la nature des modalités de règlement des différends en fonction des modes de financement en cause. En revanche, ces modalités contentieuses n'éclairent pas, ou si peu, sur le mode de coopération établi par les instruments conventionnels propres à l'Agence. Dans ce sens, l'on peut tout d'abord envisager que ces conventions mettent en œuvre une coopération proprement commerciale dès lors que l'AFD « banque » consent un prêt à une entité privée ou publique. L'on peut tout aussi bien considérer que ces conventions mettent en œuvre une coopération proprement publique dès lors que l'AFD « établissement public industriel et commercial » agit sur mandat de l'État français. Du reste, il est constant que ces modèles de

¹ Agence Française de Développement, Modèle de Convention de crédit, Version : « AFD - Sociétés.doc v16 (30/01/2013) », art. 17.

² Agence Française de Développement, Modèle de Convention de financement, Version : « AFD - Subvention.doc v15 (30/01/2013) », art. 12.

³ Laquelle expression « tribunaux compétents de Paris » est suffisamment vague pour ne pas trancher la question de la dualité juridictionnelle française.

⁴ Agence Française de Développement, Modèle de Convention de crédit, Version : « AFD - État.doc v13 (30/01/2013) », art. 17.

conventions, dans la détermination des modalités de règlement des différends, n'envisagent pas la mobilisation du droit international du développement. Partant, les conventions types de l'AFD sont à ranger « au-dessous des règles du droit international public *stricto sensu* [dès lors qu'elles] gouvernent des situations intermédiaires ou mixtes [et qu'elles se soustraient, *de facto*] au droit de l'État [co-contractant de l'AFD] »¹. De ce point de vue, force est de constater que c'est « peut-être à leur propos que se révèle avec plus de clarté l'insuffisance des moyens de règlements des différends dont dispose le droit international, qui constituent [...] l'un des problèmes clés du droit du développement »².

4. – Un opérateur historique habilité à mettre en œuvre la politique d'aide au développement de l'État

A l'instar du critère fonctionnel, le critère matériel n'est pas plus opérant pour clarifier la nature des modes de coopération mis en œuvre par les conventions AFD. Ce constat n'est pas surprenant compte tenu des débats nationaux récurrents quant à son statut et ses moyens d'action. En effet et conformément aux différentes options de recherche établies, il sera nécessaire d'interroger cette double impasse juridique³ dès lors que l'Agence n'en demeure pas moins un « établissement public de l'État à caractère industriel et commercial [ayant] pour mission de réaliser des opérations financières de toute nature en vue [notamment] de contribuer à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de l'État à l'étranger »⁴. Pour ce faire, l'Agence est un opérateur d'État et est qualifiée comme tel par les institutions législatives et gouvernementales intéressées par sa position fonctionnelle « d'opérateur pivot pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement définie par l'État. Elle appuie à ce titre l'élaboration et le financement de politiques dans ses domaines de compétence »⁵. Du reste, elle est également identifiée comme l'un des opérateurs du partenariat franco-marocain en préambule du Second Protocole administratif et financier annexé à la convention bilatérale signée en 2003. Cela étant dit, et pour illustration de l'ambiguïté patente quant à son statut et donc à la nature de ses actions de coopération, l'AFD ne relève pas de la Loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et ne peut donc pas être regardée comme un établissement public industriel et commercial entrant dans la

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 9.

² VIRALLY M., *Ibid.*, p. 12.

³ *Infra*, Paragraphe 1, Sect. 1, Ch. II, T. II, 2^{ème} Partie.

⁴ Code monétaire et financier, art. R516-3.

⁵ Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence Française de Développement (AFD) d'autre part – période 2011-2013, 29 octobre 2011, *Préambule*, al. 2.

« nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France »¹. Dans le même sens, et bien que l'Agence « contribue à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de l'État à l'étranger »² et nonobstant, gère pour le compte de ce Dernier un portefeuille financier, l'AFD n'est pas un « opérateur » au sens de la LOLF dès lors qu'elle ne bénéficie pas de subvention « pour charges de service public »³.

Il conviendra donc de réexaminer dans le détail les modèles types de conventions rédigées et employées par l'Agence pour asseoir ses activités de financement. En effet, et au-delà de ces débats nationaux, sa vocation internationale ne peut évidemment pas être négligée au regard des modes de coopération fondés, potentiellement, sur le procédé partenarial. Pour mémoire, l'AFD est, sans conteste, une banque publique de développement en même temps qu'elle est le seul opérateur désigné par la Partie française au Second Protocole annexé à la Convention de partenariat franco-marocaine. C'est donc sous l'angle du droit international du développement que cet examen devra être conduit. Pour l'heure, il reste à s'interroger sur les problèmes posés par l'identification de son co-contractant.

B. – Un opérateur marocain non identifié

Sur la personnalité juridique du co-contractant marocain de l'Agence, la lettre de la convention de partenariat franco-marocaine est explicite sur un point : elle est publique ou privée (1). Partant, ce statut public ou privé sera précisé à la faveur de l'application d'options conventionnelles intégrées aux modèles de conventions rédigées par l'Agence (2).

1. – Un opérateur marocain sous convention avec l'État français

Le Second Protocole administratif et financier ne désigne pas d'opérateur national marocain similaire à l'AFD. Dans ce sens, le Titre II dudit Protocole portant désignation des opérateurs de la coopération fait référence dans son Chapitre 2 aux « établissements relevant du droit marocain sous convention avec l'État français ». Plus précisément, l'article 14 évoque des « établissements, institutions et associations marocaines intervenant dans le champ du Partenariat tel que défini par l'article 7 de la Convention [et pouvant] y être associés sur la base de conventions pluriannuelles ». Partant, la lecture combinée de l'article 14 et du Préambule

¹ Loi n°2010-873 du 27 juillet 2010, art. 1^{er}.

² Code monétaire et financier, art. R516-3.

³ Pour une définition des opérateurs au sens de la LOLF, V. notamment : BOUVARD M., BRARD J. -P., CARCENAC T., DE COURSONRI C. (Rapp.), Rapport d'information sur la mise en œuvre de la Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), AN, n°1058, 16 juillet 2008, p. 37.

faisant état du concours de l'AFD impose d'étudier les rapports conventionnels, hors projets « FSP », établis entre l'AFD et ces « établissements, institutions et associations marocaines ». Cette nécessité est d'autant plus justifiée que l'Agence, indépendamment de ces dispositions conventionnelles, peut tout aussi bien « coopérer » avec l'État marocain.

Ainsi, dans l'hypothèse où l'AFD consent un crédit ou un prêt à une société privée, à un établissement bancaire ou à toute autre entité publique ou privée marocaine, la nature de la relation qu'entretient l'AFD avec ces co-contractants ne se pose pas : elle est strictement commerciale¹. En revanche, dans l'hypothèse où l'Agence consent à un financement, sous forme de subvention versée à une entité publique ou privée marocaine, la question portant sur la nature de la relation alors mise en œuvre reste entière. De fait, elle n'est pas commerciale, pour autant, peut-on considérer qu'elle relève d'un cadre logique et nonobstant, du cadre juridique posé par la convention de partenariat franco-marocaine ?

Pour répondre à cette question, il convient de préciser en amont que la personnalité juridique du bénéficiaire marocain d'un financement versé par l'Agence peut être multiple : il peut s'agir de l'État marocain, de ses collectivités locales, d'un établissement public, d'une société privée, d'une ONG ou même d'une banque ou autre institution financière marocaine. En conséquence de cette hétérogénéité, les dispositions des conventions AFD visant à l'attribution d'un financement seront modulées en fonction de la personnalité juridique du bénéficiaire du financement versé par l'Agence. Concrètement, ces options sont caractérisées sous couvert d'un régime de déclarations et de conditionnalités édicté par cette dernière.

2. – Un opérateur marocain soumis à un « régime AFD » de déclarations et de conditionnalités

Force est de constater à ce stade que l'opérateur marocain est soumis à un « régime AFD » de déclarations (a) et de conditionnalités (b). Il conviendra à l'issue de l'étude de ces deux régimes d'en tirer quelques conclusions par rapport au standard international « de partenariat ».

a. – Un « régime AFD » de déclarations

D'emblée, il convient de préciser que l'expression « opérateur marocain » ne préjuge pas, à ce stades des raisonnements tenus, de la personnalité juridique du co-contractant de l'Agence bénéficiaire de son financement. Cela étant dit, une première réserve conventionnelle emporte

¹ Pour mémoire, si le co-contractant de l'AFD est l'État marocain, le litige qui naîtrait alors de cette relation sera tranché par voie d'arbitrage.

une distinction entre un opérateur public et un opérateur privé bénéficiaire des fonds versés. Dans ce sens, l'entrée en vigueur de la convention de financement AFD, dans la mesure où le bénéficiaire serait l'État marocain ou une de ses collectivités locales, est effective « sous réserve que l'ensemble des formalités nécessaires au regard du droit du Bénéficiaire pour garantir la validité de la convention aient été réalisées de manière jugée satisfaisante par l'Agence »¹. Partant, dans la même logique, l'article 5 du modèle de convention de financement AFD, oblige le bénéficiaire à toute une série de déclarations « au profit de l'Agence ». Ainsi, dans l'hypothèse où ce dernier est une entité privée, celui-ci doit spécifier au titre de son statut qu'il est « valablement constitué au regard du droit du pays de son siège »². Dans l'hypothèse où le bénéficiaire serait une entité publique, cette précision n'a pas lieu d'être. Par suite, s'il est une entité publique, le bénéficiaire déclare que : « La signature de la Convention et l'exécution des obligations qui en découlent ne sont contraires à aucune disposition légale, loi ou réglementation nationale ou internationale qui lui est applicable. »³ Si le bénéficiaire est une entité privée, il fera alors la même déclaration eu égard à « ses documents constitutifs (ou document équivalent) »⁴. L'article 5 prévoit également la modulation des obligations en matière de licéité des fonds fonction de la personnalité juridique publique ou privée du cosignataire de l'AFD. Ainsi, « les fonds investis dans le Projet [sont réputés licites dès lors qu'ils] proviennent en totalité du budget de l'État », soit que le bénéficiaire de la subvention soit l'État lui-même, soit qu'il soit « en mesure de faire une telle déclaration »⁵. Dans le cas contraire, le bénéficiaire doit se plier à une déclaration par laquelle il s'engage auprès de l'AFD à ce que « les fonds, autres que ceux d'origine publique, investis dans le projet ne sont pas d'origine illicite au regard du droit français »⁶.

¹ Agence Française de Développement, Modèle de Convention de financement, Version : « AFD - Subvention.doc v15 (30/01/2013) », art. 11.

² Agence Française de Développement, Modèle de Convention de financement, *Ibid.*, art. 5.1.

³ Agence Française de Développement, Modèle de Convention de financement, *Ibid.*, art. 5.4.

⁴ Agence Française de Développement, Modèle de Convention de financement, *loc. cit.*

⁵ Agence Française de Développement, Modèle de Convention de financement, *loc. cit.*

⁶ Agence Française de Développement, Modèle de Convention de financement, *Ibid.*, art. 5.8. Il en va de même s'agissant des garanties en matière de responsabilité environnementale et sociale, qui en fonction de la personnalité publique ou privée de l'organisme marocain, vont varier selon qu'elles s'imposent à l'État bénéficiaire ou à « un établissement public, une collectivité locale, une société ou une ONG (association, fondation ou autre) ». Dans le même sens, il ne pèsera pas les mêmes obligations sur l'État bénéficiaire de la subvention en matière de responsabilité environnementale et sociale que s'il est « un établissement public, une collectivité locale, une société ou une banque/institution financière ». L'engagement aux conventions internationales se rapportant à cette matière et exigé par l'AFD de son cocontractant étant, par définition, réservé à l'État.

b. – Un « régime AFD » de conditionnalités

Dans cette même logique, le modèle de convention visant à l'attribution par l'AFD d'une subvention est annexé de conditions suspensives à la signature. Ces conditions suspensives renseignent sur la nature publique ou privée du co-contractant de l'AFD. S'il est une entité publique, soit l'État, une collectivité locale ou un établissement public, le bénéficiaire doit remettre à l'Agence « une copie certifiée conforme des décisions des Autorités compétentes du Bénéficiaire approuvant les termes de la Convention, et autorisant une ou plusieurs des personnes désignées à la signer en son nom et pour son compte »¹. Cette option est supprimée dans l'hypothèse où le bénéficiaire est une entité privée et remplacée par l'exigence de l'Agence qu'il lui soit remis une série de documents sociaux.

A lecture de ces dispositions, peut-on voir dans les modèles de conventions consignés par l'Agence un modèle de coopération caractéristique du partenariat envisagé dans la présente étude ? Rien n'est moins sûr dès lors qu'en réalité, si l'AFD est contrainte à s'adapter à la personnalité juridique de son co-contractant, cette adaptation ne permet pas l'affirmation d'un modèle de coopération caractéristique d'un procédé partenarial. En ce sens que le modèle de convention de financement AFD étudié ne relève pas du cadre juridique posé par la convention de partenariat franco-marocaine, ni même, à vrai dire, du cadre logique initié par la Déclaration de Paris. De fait, les Parties à la convention franco-marocaine ne lui commandent pas une telle filiation. Ainsi, le fait qu'un État coopérant avec la France participe ou non au traité-cadre considéré ne fait aucune différence quant aux conditions posées par l'Agence au bénéficiaire de ses fonds, que ce dernier soit un État ou non d'ailleurs. Cela étant, dans la mesure où la présente recherche impose l'étude d'un cadre normatif construit et en référence à la convention de partenariat franco-marocaine, il est inconcevable que les opérateurs, français ou marocains, s'affranchissent des engagements consentis par leur État respectif en matière d'efficacité de l'aide.

II. – Des opérateurs nationaux censés agir conformément au standard « du partenariat »

Le procédé partenarial induit des rapports d'assistance interétatique fondés sur une série d'engagements réciproques (A) et d'obligations mutuelles (B).

¹ Agence Française de Développement, *Modèle de Convention de financement*, *Ibid.*, Annexe 4, Partie I : *Conditions suspensives à la signature* (iii).

A. – L’affirmation d’un partenariat franco-marocain « équilibré et solidaire »

Les Parties à la convention de partenariat franco-marocaine expriment clairement « leur volonté commune d’élargir, de renforcer et de diversifier leurs relations bilatérales en vue de les élever au niveau d’un partenariat stratégique, conformément aux hautes directives de leurs chefs d’État »¹. Au demeurant, l’usage de l’expression « partenariat stratégique » est matériellement consolidé, soit qu’elle serve à la définition de « son cadre, de ses principes et [à l’identification de ses] acteurs »², soit encore qu’elle serve à détermination des domaines d’action dans lesquels les États s’engagent à coopérer³, soit enfin, qu’elle serve à la création d’un dispositif opérationnel visant au pilotage du partenariat par un organe central⁴. Partant, la construction de ce « partenariat » passe également par l’édiction d’un certain nombre de règles de régulation en termes de « modalités et de moyens »⁵. Ce faisant, les Parties désignent notamment des « opérateurs de la coopération [au nombre desquels l’AFD] et les établissements, institutions et associations marocaines intervenant dans le champ du Partenariat tel que défini par l’article 7 de la Convention [associés pour la mise en œuvre de projets] sur la base de conventions pluriannuelles »⁶. Dans ce sens, en Préambule du Second Protocole administratif et financier relatif aux « autres moyens de la coopération », les Parties affirment que « ces projets font l’objet d’une préparation et d’une mise en œuvre partenariale qui concrétisent l’esprit qui anime la coopération entre la France et le Maroc et l’importance d’une véritable coresponsabilité pour sa réussite »⁷.

Partant, et gardant à l’esprit les développements portant sur une potentielle co-maîtrise de l’aide par les États, l’on peut se demander si des trois critères étudiés, celui de la coresponsabilité ne serait pas dominant. En effet et bien que signé deux ans avant l’adoption

¹ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, *Préambule*.

² Convention de Partenariat franco-marocaine, *Ibid.*, Titre 1^{er}, art. 1^{er}.

³ Convention de Partenariat franco-marocaine, *Ibid.*, Titre II, art. 7. Rappelons que la liste établie desdits domaines n’est pas exhaustive.

⁴ Convention de Partenariat pour la coopération franco-marocaine, *Ibid.*, Titre II, art. 8. Le Conseil d’Orientation de Pilotage du Partenariat (COPP), mais également le Forum du Partenariat.

⁵ Convention de Partenariat pour la coopération franco-marocaine, *Ibid.*, Titre IV. Soulignons que, pour régler la question des modalités et des moyens mis à la disposition de leur Partenariat, les Parties n’emploient pas le terme de Partenariat mais celui de « coopération ».

⁶ Convention de Partenariat franco-marocaine, Second Protocole annexé relatif aux « autres moyens de la coopération et de l’action culturelle franco-marocaine », Titre II.

⁷ Convention de Partenariat franco-marocaine, Second Protocole annexé, *Ibid.*, *Préambule*.

de la Déclaration de Paris portant « engagements de Partenariat pour l'efficacité de l'aide », l'on peut se demander si ce n'est pas – finalement – dans les dispositions de la convention franco-marocaine qu'il serait logique de retrouver les trois critères de cofinancement, de cogestion et de coresponsabilité à la faveur d'une coopération intergouvernementale ? Dans ce sens, il serait alors question d'un « partenariat renforcé » fondé à se construire sur la base d'engagements – réciproques – de partenariat.

B. – L'affirmation d'obligations mutuelles visant à garantir l'efficacité de l'aide

Sous couvert de leurs engagements réciproques de partenariat, dans la logique des raisonnements tenus jusqu'ici et des questions posées à ce stade, il apparaît que les États s'obligent mutuellement à faire application de principes directeurs en vue de garantir l'efficacité de l'aide. Partant, l'on peut affirmer que le gouvernement français doit imposer à son Agence Française de Développement (AFD) de se conformer à ses engagements de partenariat (1) en même temps que son Partenaire doit impérativement réformer ses systèmes nationaux en vue de tenir les siens (2).

1. – L'obligation conventionnelle faite à l'AFD d'assurer ses missions conformément aux engagements français de partenariat

Issu de la réforme institutionnelle des systèmes gouvernementaux dédiés à la politique française d'Aide Publique au Développement (APD), le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) décide en 2004 « de renforcer l'efficacité de la politique publique en matière d'aide publique au développement »¹. C'est dans cet objectif que, dans un premier temps, les statuts de l'AFD ont été modifiés. Cette modification, dans un second temps, imposait aux pouvoirs publics d'élaborer une convention-cadre servant à la définition des relations entre l'AFD et l'État. Dans ce sens, les Parties à ladite convention-cadre² considèrent ainsi que « dans ce [nouveau] cadre juridique, les missions de service public de l'AFD, son rôle d'opérateur-pivot de la coopération française et son statut d'institution financière spécialisée, acteur sur les marchés de capitaux, pourront

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 35 : « La réforme de la coopération, initiée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 20 juillet 2004, a en effet été poursuivie et complétée par les CICID du 18 mai 2005, 19 juin 2006 et 5 juin 2009 ».

² Sont reproduits dans le Rapport précité l'ensemble des instruments juridiques (dont la convention-cadre en question) définissant les relations entre l'AFD et sa Tutelle préalablement à ce Contrat d'objectifs et de moyens.

pleinement s'exercer »¹. Ainsi, dans les rapports traditionnels qui lient l'AFD à sa tutelle il est clairement exprimé l'obligation faite à l'Agence par cette dernière de se conformer « aux orientations de la politique française de coopération qui vise notamment à renforcer l'efficacité de l'aide [et de veiller] à inscrire ses interventions dans une politique active de partenariats et d'harmonisation avec l'aide internationale ainsi que les autres instruments de l'aide bilatérale »². Cette formulation sera reprise et précisée à l'occasion de la signature d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens, premier du genre, entre l'AFD et l'État signé en octobre 2011. Rappelant les principes d'intervention de l'AFD par « des partenariats différenciés et une concentration sectorielle [...] l'AFD inscrit son action dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et des conclusions du Forum d'Accra »³. Ce faisant, l'AFD s'engage auprès de l'État à « mettre en œuvre des procédures de nature à favoriser l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, et la gestion axée sur les résultats »⁴.

En substance, c'est sur la base de ces directives étatiques faites à l'Agence qu'il conviendra de réinvestir en seconde partie, le champ de ses activités sous couvert du modèle de conventions de financement qu'elle rédige et dont elle use. Ce faisant, il sera alors possible de dépasser les difficultés liées à son statut à partir des missions que lui confie l'État en matière d'Aide Publique au Développement (APD).

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence Française de Développement (AFD) d'autre part - période 2011-2013, Sénat, n°497, 6 mai 2011, p. 198.

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *Ibid.*, p. 199.

³ Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence Française de Développement (AFD) d'autre part – période 2011-2013, 29 octobre 2011, Titre 1^{er} – *Principes généraux de l'intervention de l'AFD*, art. 1.2 : *Les principes d'intervention de l'AFD : des partenariats différenciés et une concentration sectorielle*.

⁴ Contrat d'objectifs et de moyens, *Ibid.*, art. 1.2 : *Les principes d'intervention de l'AFD : des partenariats différenciés et une concentration sectorielle*. Notons qu'il n'est pas fait mention du principe de « responsabilité mutuelle des résultats atteints ». En revanche, le principe d'harmonisation est affirmé (art. 2.5) portant sur la « coordination entre l'AFD et ses tutelles en matière de partenariat ». Dans ce sens, l'AFD et l'État conviennent que « L'efficacité de l'action de la politique de coopération passe aussi par un renforcement des partenariats, notamment avec les banques multilatérales et régionales de développement, les agences européennes et bilatérales, les agences des Nations Unies, les fonds sectoriels et les fondations privées, de façon à articuler aide bilatérale et aide multilatérale, à renforcer l'efficacité de [leur] aide et peser davantage dans les débats internationaux. L'AFD veillera en concertation avec ses tutelles à inscrire ses interventions dans le sens de cette politique. Au plan européen, l'AFD s'efforcera en particulier de développer la mise en œuvre de projets sur financement communautaire et d'approfondir les coopérations et les reconnaissances de procédure avec les autres agences bilatérales, dans le cadre du Consensus européen pour le développement et du Code de bonne conduite sur la complémentarité et la division du travail. ».

2. – L’obligation conventionnelle faite au Maroc de réformer ses systèmes nationaux en vue de tenir ses engagements de partenariat

L’obligation faite au Royaume du Maroc de réformer ses systèmes nationaux s’inscrit dans la « dynamique partenariale » (a) et suppose une réglementation nationale conforme aux standards internationaux (b).

a. – Une stratégie nationale de développement conforme aux engagements de partenariat

Il est un fait que si le modèle de convention de financement dont use l’AFD doit nécessairement s’inscrire dans le dispositif partenarial issu de la Déclaration de Paris, le Royaume du Maroc devra quant à lui réformer ses systèmes nationaux conformément aux standards internationaux visant à garantir l’efficacité de l’aide qu’il reçoit. Au nombre de ces standards, le principe d’appropriation mérite attention ici. En effet, sur la base d’engagements empreints de réciprocité, le principe d’appropriation emporte une obligation faite au gouvernement français de faire reposer son aide sur les systèmes nationaux de son partenaire marocain. De fait, à l’occasion de l’étude des effets de cet engagement pris au titre de ce principe, dans le flou de ce que pouvait signifier « les systèmes nationaux », il avait été alors envisagé que le gouvernement français ne devait plus avoir recours à ses propres opérateurs (dont l’AFD¹) pour la mise en œuvre de son aide extérieure². Or, l’étude des conventions AFD est l’occasion d’éclaircir ce point. En effet, il apparaît que l’expression « systèmes nationaux » renvoie à un large éventail de prérogatives reconnues à l’État bénéficiaire de l’aide extérieure française. En l’occurrence, le Royaume du Maroc multiplie les réformes de ses systèmes politique, économique et social³. Partant, au-delà de la volonté commune des États partenaires d’atteindre les Objectifs onusiens (OMD) par le respect de principes garantissant la satisfaction d’un Partenariat mondial pour le développement, l’État bénéficiaire de l’APD s’engage à réformer ses « systèmes nationaux » sous couvert des recommandations d’institutions

¹ Mais également, à ce stade, les opérateurs interministériels en charge de la gestion des Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP).

² Au sens de la Déclaration de Paris posant les conditions de cet effacement de l’opérateur français à savoir des systèmes nationaux opérationnels. A défaut, l’État français doit avoir recours à son opérateur de façon transitoire et sous couvert d’une obligation positive consistant à apporter son soutien à son partenaire dans le renforcement de ses propres capacités.

³ Le Royaume du Maroc est fermement engagé dans des réformes d’envergures en toutes ses matières lesquelles sont la traduction des Objectifs onusiens.

internationales d'évaluation, qui devront être prises en compte par ce Dernier dans la définition de sa stratégie nationale de développement¹.

b. – Une réglementation nationale conforme aux standards internationaux

Dans ce sens, revenant à la lettre des conventions de financement AFD, l'Agence fait obligation à son partenaire, lors de la passation et de l'attribution des marchés relatifs à la réalisation du Projet, objet de la convention, d'observer « les principes de mise en concurrence et de transparence, dans le respect des normes internationalement reconnues et recommandées par l'OCDE et par la convention des nations unies (*sic*) contre la corruption, pour l'attribution et la passation des marchés, notamment en ce qui concerne l'information et la présélection des fournisseurs, le contenu et la publication des dossiers d'appels d'offres l'évaluation et l'attribution des marchés »². Dans le cas où le partenaire de l'AFD serait l'État marocain, ce Dernier s'engage auprès de l'Agence « à prendre, en tant que de besoin, les mesures nécessaires pour adapter à ces principes les dispositions applicables localement aux marchés publics »³. Ce faisant, il pèse sur le partenaire de l'AFD la responsabilité de « confier les marchés pour l'exécution des travaux ou des prestations de services nécessaires à la réalisation du Projet à des entreprises présentant des garanties à tous égards suffisantes quant à leur aptitude à les mener à bien »⁴, sachant qu'en cas de manquement à cette responsabilité, l'Agence précise « qu'aucune exception résultant des contrats au titre des marchés conclus ne pourra [lui] être opposée »⁵ par son partenaire.

¹ Pour le Royaume du Maroc, V. la formalisation d'une telle stratégie nationale sur le Site dédié à l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) ; [en ligne, consulté le 16 octobre 2013] : <http://www.indh.gov.ma/fr/index.asp>

² En substance, tous les modèles de convention AFD portant crédit, prêt ou financement font mention d'une telle obligation.

³ Agence Française de Développement, Directives pour la passation des marchés financés par l'AFD dans les États étrangers, Publications-AFD, Paris, mars 2013, *Préambule* : « En tant qu'établissement public, l'Agence Française de Développement (l'AFD) est tenue de s'assurer de la bonne utilisation des concours qu'elle octroie dans le cadre de ses activités dans les États étrangers. Elle doit en particulier s'assurer de la bonne allocation des fonds qu'elle met à disposition et de l'application des principes d'économie et d'efficacité dans le respect des bonnes pratiques internationales lors de l'acquisition de biens ou de services par les Bénéficiaires de ses financements, qu'ils en soient les bénéficiaires directs ou indirects, et qu'ils assurent eux-mêmes la maîtrise d'ouvrage ou qu'ils la délèguent. Les présentes directives pour la passation des marchés (les Directives) ont pour objet de préciser et de rendre opposables au Bénéficiaire les exigences de l'AFD en termes de passation de marchés et de déterminer l'étendue des contrôles que l'AFD exerce sur le respect de ces exigences. ».

⁴ Modèles de conventions AFD.

⁵ Modèles de conventions AFD.

Partant, et en guise de conclusion intermédiaire, il est entendu que si l'AFD peut (et doit) se conformer au cadre logique minimum posé par les institutions internationales visant à garantir l'efficacité de l'Aide Publique au Développement (APD), alors cette obligation pèse également sur l'ensemble des opérateurs co-contractants de l'AFD, quelle que soit leur nature publique ou privée. A défaut, lesdits opérateurs bénéficiaires de l'aide ne pourraient pas justifier un tel manquement par l'inconsistance « politique » de leur tutelle à garantir l'efficacité de l'aide qu'elle reçoit. Ainsi, le respect des principes d'appropriation et d'alignement, empreints de réciprocité, dans les effets qu'il convient de leur prêter à ce stade, ont le mérite d'extraire du champ politique la rhétorique du partenariat pour mieux l'intégrer au droit international du développement. Au demeurant, cette réciprocité parfaite des rapports d'assistance entre États et opérateurs d'État est une condition *sine qua non* de l'hypothèse même d'une co-maîtrise de l'aide et, *in fine*, d'un « partenariat renforcé ».

§2. – De l'hypothèse d'une co-maîtrise de l'aide

À supposer que la coopération intergouvernementale en droit international du développement emporte le respect par les États parties d'engagements réciproques et d'obligations mutuelles, l'addition de ces affirmations suffit-elle à caractériser un « partenariat renforcé » ? Si, à ce stade, l'on répond par l'affirmative à cette question sous couvert d'un principe de co-maîtrise de l'aide, alors l'on admet que les États parties à la convention de partenariat imposent une répartition de compétences à la faveur d'opérateurs nationaux dûment habilités par ces derniers à exercer, d'une part, les fonctions supérieures attachées au financement de l'aide (I), et, d'autre part, les fonctions intermédiaires attachées à la gestion opérationnelle de l'aide (II).

I. – Un établissement public français habilité à exercer des fonctions supérieures attachées au financement de l'aide

Au titre des compétences transférées par l'État français à son opérateur historique, ce dernier reste maître de ses financements (A) et, par conséquent, de ses engagements financiers (B).

A. – Une Agence française maîtresse de ses financements

Au-delà des obligations faites au bénéficiaire marocain portant sur la procédure censée présider à la passation des marchés relatifs à la réalisation du projet financé par l'Agence, il apparaît au demeurant que l'AFD reste maîtresse de ses financements. Quelle que soit la forme des contributions « AFD », sans considération de la personnalité juridique publique ou privée

du bénéficiaire, les conventions AFD présentent une caractéristique commune quant aux modalités de versement des fonds.

Au-delà des dispositions, somme toute classiques¹, relatives au montant, à la destination et aux conditions d'utilisation des fonds versés par l'Agence, celle-ci ne se départit jamais de son pouvoir de contrôle sur les financements qu'elle accorde à son co-contractant. Dans ce sens, chacun des modèles de conventions étudiés prévoit que l'emprunteur ou le bénéficiaire formule une demande de versement, qui doit répondre à des règles formelles relativement strictes. Chacune de ces demandes de versement adressées à l'AFD doit par ailleurs être accompagnée de « pièces justificatives, telles que mémoires ou factures acquittées, [qui] pourront être présentées sous forme de photocopie ou de duplicata certifié conforme à l'original par le bénéficiaire »². Partant de ces dispositions, d'aucuns diront que ces modalités de versement sont conformes aux pratiques courantes d'une institution financière assimilée à une banque. Et à vrai dire, dès lors que l'Agence agit comme telle dans le cadre de la gestion privée de ses fonds propres versés à un opérateur privé, cette position ne souffre d'aucun commentaire. En revanche, cette neutralité est plus difficile à justifier dans l'hypothèse où l'AFD, en tant qu'établissement public d'État, jouit de telles prérogatives de contrôle dans le cadre de la gestion publique des fonds d'État versés à un opérateur public étranger, et *a fortiori* si cet opérateur est un État partenaire ou même une collectivité locale étrangère.

B. – Une Agence française ordonnatrice de ses engagements financiers

Cette réflexion s'entend du respect du principe d'appropriation par lequel l'État bénéficiaire de l'aide (quelle qu'en soit la forme) s'engage à « assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées [à son] développement »³. L'État donneur, ou son mandataire, n'a quant à lui qu'un rôle consultatif et s'engage au demeurant à « respecter le rôle prédominant [de ses partenaires] et doit les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle »⁴. Or, il semble précisément que les conventions AFD interdisent toute autonomie au cocontractant de l'Agence pour la conduite des financements de l'aide qu'il reçoit et cela sans considération de sa personnalité publique ou privée, et plus, sans

¹ Notamment, les dispositions précisant que les Fonds doivent servir au financement de la totalité du projet.

² Agence Française de Développement, Modèle de Convention de financement, Version : « AFD - Subvention.doc v15 (30/01/2013) », art. 3.2.

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, Paris, 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Appropriation*, art. 14.3.

⁴ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, *Ibid.*, art. 15.

considération de sa qualité d'État. Dans ce sens, le bénéficiaire de l'aide « s'engage à ne pas se dessaisir des pièces originales, à les tenir à la disposition permanente de l'Agence »¹ qui se réserve le droit de demander à son cocontractant « tout autre document prouvant que l'investissement correspondant à ces dépenses a bien été réalisé »².

Sans ignorer les effets de telles obligations quant au respect du principe d'appropriation, par ces dispositions, l'Agence exerce des fonctions supérieures attachées au financement de l'aide. En ce sens, elle garde une entière maîtrise sur le décaissement des fonds qu'elle octroie et à ce titre, elle peut être regardée comme la seule « autorité habilitée à engager les dépenses »³ utiles à la réalisation du projet en cause. De plus, cette maîtrise ne vaut que pour les fonds que l'Agence met à la disposition de son cocontractant, bien que, sous couvert d'un mandat, l'Agence puisse également se voir confier par les autres bailleurs de fonds participant au projet en cause, la gestion du financement total nécessaire à sa réalisation.

II. – Des opérateurs marocains habilités à exercer des fonctions intermédiaires attachées à la gestion du projet

Sur la base des développements du point précédent, un constat s'impose : l'opérateur marocain est maître de son projet sous contrôle de l'AFD (A). Position qui, par conséquent, invalide la motion de co-maîtrise de l'aide (B).

A. – Le constat : un opérateur maître de son projet sous contrôle de l'AFD

Du point de vue du cocontractant de l'AFD, il apparaît donc que son autonomie à conduire l'aide à tous les niveaux soit remise en compte. Cette observation vaut pour le contrôle des modalités de financement du projet certes mais également pour la réalisation du projet lui-même. En effet, les modèles de conventions AFD étudiés prévoient la réalisation d'audits. A cet effet, le bénéficiaire (ou l'emprunteur) autorise l'Agence à effectuer ou à faire effectuer des missions de suivi et d'audit ayant pour objet aussi bien l'évaluation des conditions de réalisation et d'exploitation du projet que l'appréciation des impacts et de l'atteinte des objectifs du projet. Partant, le bénéficiaire s'engage à accueillir ces missions dont la périodicité

¹ Agence Française de Développement, Modèle de Convention de financement, Version : « AFD - Subvention.doc v15 (30/01/2013) », art. 3.2.1.

² Agence Française de Développement, *loc. cit.*

³ CORNU G., *Vocabulaire Juridique*, P.U.F., 9^{ème} éd. Paris, 2011, p. 642 : « Autorité habilitée à donner à un comptable public l'ordre de percevoir ou de verser des fonds au nom d'un organisme public (le plus souvent, l'ordonnateur est en même temps l'autorité habilitée à "engager" les dépenses de ces organismes) ».

et les conditions de déroulement, sur pièces et sur place, seront déterminées par l'Agence, après consultation du Bénéficiaire (ou de l'emprunteur). Est-ce à dire que ce pouvoir de contrôle reconnu à l'Agence jugeant sur place et sur pièce des conditions de réalisation du projet est de nature à remettre en cause catégoriquement le principe d'appropriation de l'aide par son cocontractant ?

Cette question est d'autant plus justifiée que, dans le contexte franco-marocain et sur le plan fonctionnel, cette compétence reconnue à l'AFD vient remettre en cause les missions confiées au COPP en matière d'évaluation et d'audit. De fait, pour répondre à cette question, il convient d'apprécier cette potentielle remise en cause du principe d'appropriation sous couvert de sa corrélation avec le principe d'alignement. En effet, pour rappel, le principe d'alignement n'a d'effet utile à l'efficacité de l'aide que dans la mesure où le bénéficiaire est en capacité de se l'approprier. Ce faisant, et sous réserve qu'il engage les réformes nécessaires de ses systèmes nationaux, le bénéficiaire se voit reconnaître par son donateur la capacité de définir sa propre stratégie nationale de développement et, par voie de conséquence, à exercer des fonctions supérieures de direction stratégique des projets nécessaires à son développement. En d'autres termes, la remise en question du principe d'appropriation ne peut pas s'apprécier sans l'étude des dispositions conventionnelles visant au respect du principe d'alignement, opérée en trois temps.

B. – La conséquence : l'invalidation de la motion de co-maîtrise de l'aide

Dans un premier temps, l'étude des modèles de conventions AFD conforte l'idée que l'Agence n'intervient à aucun moment dans la définition du projet puisque celle-ci appartient exclusivement à l'État bénéficiaire de son aide, l'Agence se bornant à donner son approbation dès lors qu'elle consent à le financer. Tout au plus, elle exigera de son récipiendaire que ce dernier l'informe de toutes modifications substantielles du projet susceptibles d'intervenir au cours de son exécution. Cette exigence s'explique naturellement par l'éventualité des surcoûts que de telles modifications pourraient entraîner.

Dans un second temps, revenant sur les modalités de financement de l'aide, là encore l'Agence contrôle la libéralité des fonds qu'elle octroie et contrôle l'effectivité de leur destination. En revanche, elle n'intervient à aucun moment dans le processus d'affectation des fonds qu'elle consent. Seul le partenaire est en position d'apprécier l'affectation des fonds nécessaires à la réalisation du projet dans ses différentes phases.

Dans un troisième et dernier temps, seul le partenaire décide des modalités de direction stratégique du projet. En effet, ce dernier pourra choisir d'exécuter lui-même le projet ou de rétrocéder les fonds à un bénéficiaire final sous forme de [subvention] ou [prêt] à des conditions qui devront avoir été préalablement approuvées par l'Agence. Or, cette approbation ne porte pas sur le principe même de la rétrocession mais sur les conditions dans lesquelles le bénéficiaire principal choisira de rétrocéder les fonds qu'il tient de l'AFD. Ainsi, dans le cas d'une rétrocession, le bénéficiaire donne mandat au bénéficiaire final de présenter les demandes de versement au Directeur de l'Agence. Une copie de ces demandes de versement sera adressée au bénéficiaire par le bénéficiaire final.

Du reste, le bénéficiaire principal pourra demander à l'Agence d'effectuer des versements directs en faveur du bénéficiaire final. Dans ce cas de figure, l'Agence agira « en qualité de mandataire du bénéficiaire comme du bénéficiaire final [et] n'aura à aucun moment à vérifier s'il existe un empêchement de quelque nature que ce soit aux versements demandés »¹. L'Agence se réserve toutefois le droit de rejeter ces demandes au cas où elle aurait connaissance d'un tel empêchement. Dans cette même logique, le bénéficiaire principal pourra également désigner un maître d'ouvrage délégué. Dans cette hypothèse de choix, « le bénéficiaire s'engage à prendre toutes les mesures pour que le maître d'ouvrage délégué reprenne l'engagement pris [par lui] aux termes de l'article 11.6 (passation des marchés) et les respecte »².

Partant de ces dispositions, les principes d'appropriation et d'alignement sont caractérisés dans une certaine mesure et leurs effets sont notables à la lecture des dispositions conventionnelles précitées. Dans ce sens, ils commandent que seul l'opérateur marocain, public ou privé, exerce des fonctions supérieures attachées à la direction stratégique tant des projets de développement envisagés que de l'Aide Publique au Développement (APD) censée les financer.

¹ Agence Française de Développement, Modèle de Convention de financement, Version : « AFD - Subvention.doc v15 (30/01/2013) », art. 3.2.2.

² Agence Française de Développement, Directives pour la passation des marchés financés par l'AFD dans les États étrangers, Publications-AFD, Paris, mars 2013, art. 1.6.3.

Conclusion du Titre II.

Le nouveau cadre international commun de négociation posé par la Déclaration du Millénaire pour le Développement ainsi que le nouveau cadre international commun de référence posé par la Déclaration de Paris suffisent à établir la potentialité d'un nouveau mode de coopération fondé sur le procédé partenarial. Au demeurant, la création de ces cadres internationaux suffit également à l'autonomisation du droit international du développement. Cela étant dit, ce nouveau procédé doit nécessairement se fonder sur une coopération proprement intergouvernementale entre deux États coopérants. C'est en effet à cette condition que les États engagés dans ce processus seront en position de réguler leurs rapports d'assistance conformément aux commandements onusiens visant à la résorption des inégalités de développement. En ce sens, le procédé partenarial impose à ces derniers le respect d'un certain nombre de principes directeurs dont les effets visent à la réformation des modalités de financement, de gestion et de responsabilité en matière d'Aide Publique au Développement (APD).

Toutefois, l'étude pratique des relations conventionnelles franco-algérienne et franco-marocaine n'a pas permis d'étayer une telle réformation. En effet, il n'est pas possible, à ce stade tout du moins, d'affirmer que les principes portant « engagements de partenariat » emportent de facto l'établissement de normes de régulation ayant pour objet d'organiser une co-maîtrise de l'aide sur la base des critères de cofinancement, de cogestion de l'aide et d'une coresponsabilité. En effet, cette analyse n'est pas concluante dès lors que la partie française reste ordonnatrice de son aide, soit que cette attribution résulte d'une clause conventionnelle explicite (les conventions dites « FSP »), soit que cette attribution résulte d'une clause conventionnelle générique attributive d'une telle compétence à un établissement public français (les conventions dites « AFD »).

Néanmoins, et en substance, ce constat n'interdit pas d'aller plus avant dans l'étude des principes posés par la Déclaration de Paris en ce qu'ils suggèrent une co-maîtrise de l'Aide Publique au Développement (APD). Au demeurant, c'est cette potentialité qu'il convient d'explorer à présent à travers l'étude de la notion de partenariat en droit international du développement.

Conclusion de la première partie

À ce stade, tout juste est-il possible d'affirmer que la notion de « partenariat renforcé » au sens du droit international du développement ouvre deux voies possibles de coopération interétatique. Cette coopération sera mise en œuvre sous couvert d'un « partenariat simple », *sui generis*, visant exclusivement à la réalisation des Objectifs onusiens et se formalisera dans l'adoption de conventions bilatérales entre États signataires de la Déclaration du Millénaire. Ainsi, et dans l'hypothèse où les États se satisfont de cette première option, les conséquences de ce choix sont relativement minimales dès lors que la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) fait l'objet d'un consensus politique ne présentant que peu d'intérêt sur le plan normatif.

Plus avant, un certain nombre d'États choisit, volontairement, de coopérer sur la base d'un cadre international unique de référence visant exclusivement à garantir l'efficacité de l'aide publique au développement (APD). Faisant ainsi le choix d'un « partenariat renforcé », il est alors possible d'envisager que celui-ci se formalise dans l'adoption d'un instrument conventionnel spécifique. En effet, dans le cadre de la régulation des rapports d'assistance entre États conformément au cadre international portant « engagements de Partenariat pour l'efficacité de l'aide », l'intérêt réside à présent dans l'étude de la « convention bilatérale – cadre – de partenariat » dont il faudra, dans la seconde partie, établir les critères juridiques caractéristiques d'un objectif international qu'elle doit satisfaire : la résorption des inégalités de développement.

Deuxième partie. – La notion de Partenariat en droit international du développement

Le champ de recherche se limite, à ce stade, à l'étude d'un système normatif supposé hiérarchisé et articulé. Composé *a minima* d'un Traité-cadre multilatéral portant « engagements de Partenariat » et d'une Convention-cadre bilatérale de partenariat, ce système normatif prend corps à la faveur d'une nouvelle formule de coopération, à savoir le « partenariat » en tant qu'il serait issu d'un régime international de régulation des rapports d'assistance entre États. C'est en substance ce qu'il conviendra d'établir dans cette seconde partie, non sans rappeler quelques présupposés politico-juriques nécessaires à l'existence même de cette architecture normative. En effet, la réalisation effective d'une « coopération proprement intergouvernementale » conditionne la prescription d'un tel régime juridique spécifique à cette nouvelle formule de coopération qu'est (ou que serait) le partenariat en droit international du développement. C'est pourquoi, les développements de cette seconde partie sont éminemment prospectifs.

Cela étant précisé, ces raisonnements conduiront à tirer quelques conclusions de la révision des fondements juridiques constitutifs des rapports d'assistance entre États qu'induit le système normatif présentement étudié (Titre 1^{er}) et, par suite, à proposer une définition des fondements juridiques constitutif d'un « partenariat » en droit international du développement (Titre 2).

Titre Ier. – La révision des fondements juridiques constitutifs des rapports d’assistance entre États

Dans un souci de donner un poids juridique à l’articulation des deux ensembles conventionnels multi- et bilatéral formant un « système partenarial », il est possible de prendre appui sur les perspectives offertes par un modèle de « coopération proprement intergouvernementale », tant sur le plan organique que matériel. Cette notion « d’intergouvernementalité » employée en droit international du développement suppose ainsi des normes spéciales visant à la régulation du partenariat et, par voie de conséquence, une répartition de compétences attachées à l’exercice de fonctions « spéciales » dévolues aux « acteurs » du partenariat. Cette notion de « coopération intergouvernementale » rythmera les prochains raisonnements dès lors qu’elle renvoie à un « domaine d’action [l’aide publique au développement] caractérisé par [un objectif : la garantie de son efficacité], des procédures et des instruments juridiques propres, déterminés par le [traité-cadre portant « engagements de Partenariat pour l’efficacité de l’aide »] et entraînant des effets juridiques, de façon qu’on puisse parler d’un véritable ordre juridique et non plus d’une simple coopération diplomatique entre États souverains »¹.

Partant des précautions d’usage qu’il convient de prendre quant à l’idée même d’un « véritable ordre juridique », l’on s’en tiendra à celle d’un « système partenarial » dûment structuré et composé de deux ensembles conventionnels dont le premier, multilatéral, est gouverné par un Traité-cadre source et le second, bilatéral, d’un instrument conventionnel-cadre de régulation. C’est dans cette logique qu’il sera alors possible de faire la promotion de cette nouvelle formule juridique de coopération en tant qu’elle est issue des différents sommets internationaux relatifs à l’efficacité de l’aide publique au développement (APD). Logiquement, cette prétention impose de faire la démonstration d’une homogénéisation des « acteurs » (toujours plus nombreux) du Partenariat en droit international de l’aide, et des instruments juridiques (toujours insaisissables) dont ces derniers devront user pour en garantir l’efficacité. En l’occurrence, cette démonstration conduit nécessairement au réexamen de deux notions majeures inhérentes au concept même de « partenariat » : l’égalité entre États donateurs et bénéficiaires de l’aide et leur responsabilité respective en matière de développement (Chapitre 1^{er}). Il sera alors possible de relever les malfaçons persistantes d’une doctrine de l’égalité encore en construction au regard de la politique française de partenariat (Chapitre 2).

¹ ELFTHERIA N., « La politique étrangère et de sécurité commune et l’identité de l’Union européenne », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 50, n°50, 2004, p. 827.

Chapitre 1er. – Du statut de partenaire en droit international

La démonstration d'une nouvelle formule juridique de coopération fondée sur le procédé partenarial commande, sur le plan théorique, d'en fixer les contours. Cette nécessité se justifie par l'affirmation selon laquelle le concept de « partenariat » implique d'examiner deux notions controversées (pour ne pas dire polémiques) qui lui sont inhérentes : l'égalité entre États « bailleurs » et « récipiendaires » ainsi que leur responsabilité respective en matière de développement. En effet, si le « partenariat » ne trouve pas de définition en droit international du développement, il se conçoit comme « un processus de co-décision et une mise en œuvre en commun de prestations ou d'actions concrètes, avec une préoccupation certaine d'efficacité »¹ ou encore, comme un « concept évoquant des objectifs conjoints, des responsabilités partagées en ce qui concerne les réalisations, des engagements réciproques et une obligation de rendre compte de manière claire »². Il est difficile alors de percevoir comment les États engagés dans le processus initié par la Déclaration de Paris ne seraient pas placés à égalité de « position » tant en termes de statut que de responsabilité. Dans cette perspective, la question est de savoir si le « partenariat » issu du Traité-cadre présentement étudié emporte la création d'un statut international de « partenaires » et, dans l'affirmative, quelle est la nature de la responsabilité pesant sur chacun des États prétendant à ce statut au titre de leurs engagements réciproques de partenariat.

En matière de développement, le terme « partenaires » est défini dès 2002³ par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE comme une qualité reconnue à toutes « personnes et/ou organisations qui collaborent pour atteindre des objectifs convenus en commun ». Les auteurs, précisant leur définition, dressent une liste non exhaustive desdites personnes pouvant prétendre à la qualité de « partenaires » : « des organisations gouvernementales, de la société civile, des ONG, des universités, des associations professionnelles, des organisations multilatérales, des entreprises privées, etc... » Partant de cette diversité d'acteurs, surgit une première difficulté caractérisée par une distorsion entre les

¹ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 804. Partant de cette définition, on ne peut s'empêcher de la rapprocher du processus qui a présidé à la construction des systèmes d'intégration régionale.

² Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (GT-EV – DABELSTEIN N., Pdt.), Publications-OCDE, Paris, 2002 (MàJ : 2010), p. 29.

³ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *loc. cit.*

engagements interétatiques considérés et les « partenaires » amenés à participer audit « partenariat ».

Par ailleurs, la participation des États à la Déclaration de Paris et par conséquent, leur consentement à une « régulation internationale » de leurs rapports d'assistance, n'a pas donné lieu à la création d'une « organisation gouvernementale » *stricto sensu*¹. De fait, il n'existe pas de cadre juridique permettant de soutenir la qualification d'États « partenaires » en tant qu'ils sont les seuls en capacité juridique de souscrire à des engagements réciproques de partenariat. Cet état de fait est confirmé par les deux phases d'évaluation² portant sur la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'Accra et censées préparer le 4^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'Aide réuni à Busan fin 2011. Tout juste est-il question d'une « coalition de Paris »³ pour les observateurs reprenant, dans leur rapport daté de juin 2011, la terminologie employée dans la Déclaration de Paris pour qualifier les États y participant à savoir les États « partenaires » et les États « donateurs ».

Quant à l'idée même de responsabilité, il est frappant de constater que l'adoption d'un « partenariat pour une coopération efficace » à l'occasion du dernier Forum international qui s'est tenu à Busan (Corée) a, paradoxalement, donné lieu à une « explosion terminologique » rendant quasi impossible l'affirmation d'un tel instrument au regard des enjeux en présence. Or, cette dilution de la notion de partenariat est lourde de conséquence pour celui qui s'attache à sa définition académique. De fait, l'on se retrouve alors noyé dans les sources de l'égalité et de la responsabilité en droit international et, dans le même temps, totalement dépourvu s'agissant de ces notions en droit international du développement dont la finalité reste la résorption des inégalités de développement.

¹ SALMON J. (Dir.), *op. cit.*, p. 793.

² Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE), Rapport sur l'efficacité de l'Aide 2005-10 – Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Publications-OCDE, Paris, 2011, p. 17 ; WOOD B. (Dir.), Rapport de synthèse sur la première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Copenhague, juillet 2008 et des mêmes auteurs : Rapport Final de l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2, Copenhague, juin 2011. Dans ces trois rapports, les experts désignés reprennent la terminologie de la Déclaration de Paris désignant d'une part, les bailleurs de l'aide comme les « donateurs » et d'autre part, ses bénéficiaires comme les « partenaires ».

³ WOOD B. (Dir.), Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2, Copenhague, juin 2011, *Résumé exécutif*, p. 17.

C'est pourquoi, il faudra en rechercher l'assise dans l'étude des consentements des États donateurs et partenaires à soumettre à l'évaluation leur capacité à garantir l'efficacité de l'aide (Section 1). Partant, il sera alors possible d'envisager un régime statutaire des États spécifique au « procédé partenarial » en droit international du développement (Section 2).

Section 1. – Le consentement de l'État à être évalué

À défaut d'une définition générale en droit international public, l'évaluation se définit classiquement en fonction de l'objet sur lequel elle porte. Ainsi, les rapports officiels et autres registres statistiques publiés au niveau international servent à établir des diagnostics dans une multitude de domaines : le contexte politique, économique, le respect des droits de l'Homme, de l'environnement, etc. Ces diagnostics sont établis par les sujets du droit international public pour les sujets du droit international. Ils sont destinés à « éclairer » leur prise de décision en matière de coopération. Dans tous les domaines, l'évaluation joue alors le rôle de « métronome » des relations internationales. Tantôt vu comme un processus froid d'appréciation de politiques étatiques de toute nature, tantôt comme un instrument de mesure servant à poser les bases d'une politique mondiale, régionale ou étatique, l'évaluation en général et l'outil statistique en particulier¹, apparaissent aujourd'hui comme la contrepartie d'une notion chère au droit international public : la transparence. Ainsi, quel que soit le degré de volonté d'un État de se plier, souverainement, à cet exercice (en fonction notamment de la politique publique évaluée), ne doivent pas être négligés ses effets tant sur les politiques internes de l'État évalué que sur les relations internationales que celui-ci entend entretenir dans tel ou tel domaine avec ses homologues. En l'occurrence, le domaine du développement n'échappe pas à ce processus inhérent à une « bonne gouvernance mondiale »².

Dans le cadre des rapports d'assistance entre États, l'évaluation de leur niveau de développement respectif emporte leur catégorisation au titre de laquelle le droit international du développement « se donne pour mission d'inscrire les disparités économiques existantes dans des cadres juridiques spécifiques »³. Dans ce sens, l'évaluation des systèmes nationaux

¹ V. dans ce sens, le « Profil statistique-pays » et notamment pour la France : portail de l'OCDE : [En ligne, consulté le 5 septembre 2013] : <http://www.oecd.org/fr/france/>

² Nous soulignons.

³ FEUER G., CASSAN H., *Droit international du développement*, Précis Dalloz, Paris, 1985, Paris, p. 47 : « Une nouvelle approche de la notion d'État. Le droit international classique appréhende l'État de manière abstraite et générale : tous les États souverains sont placés en principe sur le même pied et se trouvent virtuellement dotés du même statut. Leurs relations juridiques obéissent au principe d'égalité tel qu'il est consacré par l'article 2 §1^{er} de la Charte des Nations Unies. Le droit international du développement, dans son essence même, constitue une remise en cause

des États sert à établir, formellement, leurs inégalités de développement en amont des rapports d'assistance qu'ils entretiendront fonction de leur catégorisation en tant que pays « riches » ou pays « pauvres ». En substance, c'est à partir de ces évaluations que se fixe leur qualité d'État bailleur ou d'État récipiendaire. Partant de cette catégorisation, se matérialiseront une série de normes juridiques employées à la régulation des rapports d'assistance entre États.

Ces normes juridiques sont traditionnellement identifiées comme celles ayant permis, par exemple, la construction d'un « statut préférentiel » aux pays en voie de développement (PVD) en matière commerciale¹. Ainsi, si le principe même de l'évaluation n'est plus contesté sur la scène internationale, sont connus en revanche les limites, voire l'échec, des processus juridiques qu'elle a jusqu'ici induits visant à rétablir, en matière de développement, l'égalité entre pays « développés » et « sous-développés »². Au-delà des rapports politiques conflictuels que peut engendrer une telle catégorisation, l'on peut voir dans cette classification internationale des États une base de réflexion indispensable à la réalisation de rapports voulus égalitaires. Toutefois, cette perspective est inenvisageable dès lors qu'une telle subdivision semble sans fin³.

Ainsi, à l'intérieur de la catégorie des pays « sous-développés », on compte dorénavant une classification des États allant « du plus émergent » au « moins avancé »⁴. De même, à l'intérieur de celle des pays « développés », la classification des États s'entend aujourd'hui en fonction du poids de leur dette⁵. Se font alors jour les défauts d'une catégorisation éclectique qu'il est impossible de fixer à un cadre juridique spécifique et qui, nonobstant, en matière de

radicale de cette construction dont il dénonce le caractère formel et artificiel. Il entend avant tout se fonder sur la situation concrète des États. Par conséquent, il se donne pour mission d'inscrire les disparités économiques existantes dans des cadres juridiques spécifiques. Aussi a-t-on vu se dégager empiriquement et progressivement des distinctions inconnues auparavant, et se créer des catégories nouvelles prenant en compte le degré de développement des États ».

¹ En matière commerciale, il est bien entendu question de l'OMC à l'origine d'une telle construction. En matière financière, il s'agit du FMI. Sur ce point, V. notamment : GUILHAUDIS J. -F., *Relations internationales contemporaines*, Litec, Paris, 2010, p. 499.

² PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 66 : La catégorisation des pays imposait qu'ils soient évalués sur la base d'une grille de référence conçue par les États industrialisés, ce qui a pu être source de tensions entre États « incapables de s'accorder sur une méthode ».

³ GUILHAUDIS J. -F., *Relations internationales contemporaines*, Litec, Paris, 2010, p. 624 : Ces « classements sont quelque peu perturbés ».

⁴ FEUER G., « Reconstruire un droit international pour le développement », Coll. « Cahiers du centre de coordination de la recherche », n°5, Fédération Internationale des Universités Catholiques, Publications-FIUC, Paris, 2008, p. 29.

⁵ Ces derniers sont évalués par des Agences internationales de notation et catégorisés sur une échelle de valeurs allant du triple « A » au « CCC - ».

développement, donne des résultats, pour le moins baroques¹. Ce constat fait, qu'en est-il du cadre juridique spécifique résultant des dispositions de la Déclaration de Paris ?

Traditionnellement, en droit international du développement, comme en droit économique ou commercial, « l'évaluation » sert initialement à justifier l'adoption de cadres juridiques spécifiques visant à pallier les inégalités de développement entre États. Dans un sens contemporain et s'agissant plus précisément du droit de l'aide au développement, l'évaluation est aujourd'hui perçue comme un processus nécessaire à la régulation des rapports d'assistance entre États.

Dans ce sens, le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE prescrit en 2010 que le processus de « l'évaluation » doit avant tout « fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des [États] bénéficiaires et des [États] bailleurs de fonds »². Cette position permet d'établir, sur le plan pratique, que dans cette acception, l'évaluation n'a pas pour objet, ni pour effet, de catégoriser les États mais plutôt d'orienter les politiques d'APD engagées par ces derniers, quel que soit leur qualité de pays riche ou pauvre.

Concrètement, et spécifiquement en matière de développement, l'urgence n'est plus tant de pallier les inégalités entre États que de réguler efficacement leurs rapports d'assistance.

À cette fin, s'agissant du « cadre juridique spécifique » mis en œuvre depuis 2005 en matière d'efficacité de l'aide, c'est *in fine* la capacité des États « coopérants » à accéder à la qualité de « partenaire » que l'on évalue, quelle que soit leur position de « bénéficiaire » (§1) ou de « donneur » (§2) et indépendamment de leur appartenance à telle ou telle catégorie au regard du droit international économique ou commercial.

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 15 : « Comment expliquer en effet au grand public que l'on trouve parmi les six premiers pays d'intervention de l'aide française en 2008, la Chine, alors que ce pays est considéré aujourd'hui comme le géant de demain ? ».

² Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (GT-EV – DABELSTEIN N., Pdt.), Publications-OCDE, Paris, 2002 (MàJ : 2010), p. 22.

§1. – L'évaluation des capacités de l'État récipiendaire à respecter ses engagements de partenariat

La Déclaration de Paris portant « engagements de Partenariat » impose l'idée de « partenaires ». Depuis son adoption, cette qualité est tout du moins reconnue aux pays bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD), qualité relativement formelle au titre de laquelle l'État « partenaire » accepte de se plier à deux types d'évaluation.

La première, traditionnelle, porte sur l'utilisation que l'État fait de l'aide publique au développement (APD) qu'il reçoit au profit de sa stratégie nationale de développement (SND) divisée en programmes et autres projets de coopération (I). La seconde, plus récente, porte sur la capacité de ses systèmes nationaux à en garantir l'efficacité (II).

I. – L'évaluation de l'aide affectée à un projet de développement

Le concept d'évaluation en droit international du développement sert à la catégorisation des États, processus préalable nécessaire à l'application de règles visant à rétablir l'égalité entre eux. Plus avant, l'évaluation, à terme, devrait mener le juriste à démontrer qu'il n'existe qu'une seule et même catégorie d'États dès lors que seront résorbées les inégalités de développement. Pour l'heure, ce concept d'évaluation en droit international se construit sur le postulat suivant : « Dès lors que l'on convient d'appliquer aux États des règles différenciées et adaptées selon qu'ils sont développés ou non, il est nécessaire de déterminer en fonction de quel critère un État sera rattaché à l'une ou l'autre de ces catégories »¹. Partant de cette conception de l'évaluation datant des années 1970, les États « incapables de s'accorder sur une méthode, [ces derniers] et les organisations internationales procèdent [encore aujourd'hui] de manière pragmatique et utilisent alternativement divers procédés selon le problème en cause »². Émerge alors une évaluation « par l'objet » (A), qui, dans sa conception même, limite considérablement sa portée dès lors qu'elle est quantitative et sectorielle (B).

A. – L'évaluation par l'objet

En 1970, l'impératif de transparence en matière d'aide publique au développement (APD) emporte l'idée relativement neuve d'une « évaluation ». A l'époque, « le concept même

¹ PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 65.

² PELLET A., *Ibid.*, p. 66.

d'évaluation reste imprécis ; aucune définition et aucune méthode ne s'est imposée ; on en est encore à un stade expérimental »¹.

Réactualisé à la lumière des principes contemporains relatifs au développement, il est impératif de préciser quelques points méthodologiques attachés à la définition de ce processus (1) avant d'envisager que, lorsque l'évaluation est appliquée en fonction de l'objet sur lequel elle porte, son champ d'application est pour le moins restreint (2).

1. – La méthode de définition

Maurice FLORY considère que, pour qu'une « évaluation sérieuse [puisse être menée], il convient de savoir à quelle évaluation on entend procéder ; ceci [revenant] à préciser : 1) qui évalue (le pays industriel, le pays en voie de développement ou les deux conjointement) ; 2) ce qu'on évalue (évaluation sectorielle ou globale) ; 3) quand on évalue (évaluation *ex ante* pour la définition d'un projet ou *ex post* pour en dresser un bilan, ce qui implique le choix d'une date de référence) ; 4) par rapport à quoi on évalue (ce qui renvoie consciemment ou inconsciemment à un modèle) ; 5) selon quelles méthodes on évalue (quantitatives ou qualitatives) »².

A partir de cette grille de lecture proposée par le Professeur FLORY, le terme d'évaluation est, depuis 2002, défini par le Groupe de Travail sur l'Évaluation de l'Aide (GT-EV). Hébergé par le Comité d'Aide au Développement (CAD)³, organe subsidiaire de l'OCDE, le Groupe de travail édite un « glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats »⁴. Dans un souci de vocabulaire commun mis à disposition des partenaires du développement, le terme « évaluation » est défini comme « l'appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et

¹ FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977, p. 180 à 182.

² FLORY M., *loc. cit.*

³ Au même titre que le Groupe de Travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF) créé en 2005 au sein du CAD/OCDE, année de l'adoption de la Déclaration de Paris et dont la mission principale vise au suivi des textes adoptés et à l'organisation des Forums de Haut Niveau inhérents.

⁴ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (GT-EV – DABELSTEIN N., Pdt.), Publications-OCDE, Paris, 2002 (MàJ : 2010).

l'accomplissement des objectifs, l'efficience en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité »¹.

Aux auteurs du glossaire de préciser que le terme « évaluation » désigne également « un processus aussi systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d'une action de développement, projetée, en cours ou achevée »².

Cette conception traditionnelle de l'évaluation emporte l'idée qu'en contrepartie de l'aide publique au développement (APD) qu'il recevra des bailleurs de fonds, l'État bénéficiaire doit accepter que l'utilisation qu'il en fera, dans le cadre d'un programme ou même d'une politique nationale, soit dûment évaluée.

Ce processus d'évaluation de l'aide (de son impact³, de son efficience au service d'un secteur, d'un programme ou d'une politique) est couramment reçu sous le vocable « d'évaluation de programme national » ou encore « d'évaluation-pays ». Il renvoie à l'évaluation de « l'ensemble des actions de développement d'un (ou plusieurs) bailleur(s) ou organisme(s) dans un pays partenaire, au regard de la stratégie d'aide sous-jacente [que l'on suppose être celle de l'État bénéficiaire]⁴ ». Sur le plan formel, ce type d'évaluation se traduit par la rédaction « de rapports obligatoires selon une périodicité plus ou moins grande, de consultations préalables [et] d'expertises [systématiques] tant que durera l'action, le projet ou le programme de développement. »⁵

2. – Le champ d'application

La redevabilité en matière d'évaluation due à ses bailleurs de fonds par l'État bénéficiaire de l'APD suscite quelques interrogations. En effet, les observateurs posent la question récurrente

¹ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Ibid.*, p. 21.

² Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Ibid.*, p. 22. Partant de cette définition générale tous les processus d'évaluation (21 au total) sont également définis, par exemple : « évaluation ex ante, ex post, externe, formative, indépendante, interne, conjointe, etc. ».

³ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Ibid.*, p. 24 : le mot « impacts » est défini par les auteurs du glossaire comme les « effets à long terme, positifs ou négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non ». En droit international de l'environnement, c'est notamment l'expression « étude d'impact » qui prévaut et est définie comme une « procédure que doit suivre le promoteur d'un projet ou un tiers et dont la mission est d'évaluer les incidences dudit projet sur l'environnement » : SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 469 et 470.

⁴ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Ibid.*, p. 19.

⁵ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *loc. cit.*

du respect de la souveraineté des pays récipiendaires consentant tant au principe même d'une évaluation qu'au modèle de référence utilisé pour sa mise en œuvre.

Sur son consentement à être évalué, tout d'abord, on a pu considérer que le refus de l'État bénéficiaire de rendre compte à ses bailleurs de fonds de l'utilisation qu'il en fait était difficilement concevable. De ce point de vue, pour l'État qui en bénéficie, ne pas consentir au principe même d'une évaluation « extérieure » reviendrait à refuser l'aide elle-même. Dans ce sens, le Professeur FLORY dès 1977, précise que : « La fourniture d'aide [ne peut] se poursuivre dans l'ignorance des résultats obtenus. »¹ C'est donc sur ce double impératif de transparence et de redevabilité quant aux résultats que se construit cette obligation à l'évaluation de l'utilisation de l'APD par l'État bénéficiaire. Du reste, cette obligation s'est aujourd'hui imposée : elle est mise en œuvre entre bailleurs de fonds et États bénéficiaires par la référence à des « normes d'évaluation » dont, d'ailleurs, sur le plan normatif, on ne sait pas grand-chose².

S'agissant, ensuite, de la définition du cadre de référence utilisé pour la mise en œuvre de l'évaluation de l'utilisation des fonds « APD » versés à l'État récipiendaire, les critiques sont similaires. En cela, ce n'est pas tant le consentement de l'État récipiendaire à un cadre de référence « extérieur » servant à l'évaluation d'un projet ou d'un programme qui peut poser problème que « l'appréciation systématique et objective [...] d'une politique, en cours ou terminée, de sa **conception, de sa mise en œuvre**³ et de ses résultats »⁴. Dès lors, on comprend aisément, en matière de développement⁵, les complications qui peuvent surgir, ne

¹ FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977, p. 180 à 182.

² Ce type de « normes » sert traditionnellement au respect d'un cadre prescriptif associé à une contrainte de droit. Dans ce sens, V. la définition d'une norme prescriptive « déterminant les conduites des destinataires en termes de devoirs « (...) adressées aux sujets ou à ceux qui apprécient leurs conduites, et qui déterminent leurs actions respectives » (Combacau et Sur, *D.I.P.* 4^e éd., 1999, p. 19 » in SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 754. On opposera à ce type de « normes d'évaluation », celles qui, sous le même vocable, emportent une contrainte de fait telles que notamment les évaluations conduites par les Agences de notations qui imposent aux États de prendre des mesures de redressement budgétaire.

³ Nous soulignons dès lors que la conception et la mise en œuvre d'une telle politique appartiennent à l'État bénéficiaire de l'aide au titre du principe d'appropriation.

⁴ Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (GT-EV – DABELSTEIN N., Pdt.), Publications-OCDE, Paris, 2002 (MàJ : 2010), p. 21.

⁵ Cette appréciation n'est pas propre au droit international du développement, elle est par exemple probante en droit international économique en référence aux réformes imposées « de l'extérieure » aux États de la zone Euro en crise.

serait-ce que sur le plan revendicatif¹. C'est pourquoi il est nécessaire de bien s'entendre sur ce processus d'évaluation dès lors qu'il s'applique à une « politique nationale ». En effet, il serait faux de considérer que ce consentement de l'État à soumettre ses politiques publiques à une évaluation internationale vaut acceptation par ce dernier de réformer ses systèmes nationaux sur la base d'un cadre de référence qui lui serait imposé de « l'extérieur ».

En d'autres termes, l'État bénéficiaire de l'aide publique au développement (APD) « consent »² à l'évaluation des résultats obtenus à l'issue d'un programme bénéficiant à une politique publique donnée et non à l'évaluation des performances des systèmes nationaux sur lesquels il entend s'appuyer pour mener à bien ladite politique publique. Concrètement, si un État consent à une APD structurelle et massive pour moderniser, par exemple, son système de santé, ce consentement emporte l'évaluation des résultats obtenus à l'issue du programme de modernisation par rapport aux objectifs de la politique de santé qu'il aura souverainement choisi de conduire. *A fortiori*, ce consentement n'emporte pas (et ne peut pas emporter) son obligation de concevoir ou même de mettre en œuvre sa politique de santé sous couvert de mesures qu'il n'aura pas décidées souverainement et qui lui seraient donc imposées par son bailleur de fonds soucieux d'obtenir tel ou tel résultat.

Ce raisonnement³ permet en l'occurrence de distinguer l'évaluation des résultats de l'aide utilisée par le bénéficiaire dans le cadre d'un programme de l'évaluation des moyens institutionnels qu'il mettra en œuvre pour en garantir l'efficacité. Sous l'angle du droit international du développement, cette distinction des processus d'évaluation est primordiale⁴. En effet, la portée pratique d'une telle dichotomie n'est pas sans conséquence sur le plan des

¹ FLORY M., *op. cit.*, p. 181 et 182. Sans remettre en cause leur contenu, les rapports d'évaluation étaient rédigés par les pays du « centre » dès lors qu'ils disposaient des moyens humains et financiers nécessaires. Pendant longtemps, cette compétence exclusive a été vivement critiquée par les États récipiendaires. Aujourd'hui, le principe d'une évaluation est intégré et fait partie intrinsèque de l'APD versée. Le coût de l'évaluation est systématiquement prévu pour chaque action ou projet de développement envisagé, le plus souvent, sous la forme de « fonds spéciaux ».

² Nous soulignons dès lors que cet assentiment à l'évaluation apparaît, au moins en fait, contraint. Dans ce sens, DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 8^{ème} éd., Paris, 2009, p 1234 : « Cette liberté théorique de choix de l'État receveur est en réalité, fortement compromise par l'urgence de ses besoins. [Ce consentement à l'évaluation] est un élément supplémentaire de déséquilibre entre les parties [...] »

³ Il s'agit ici de faire preuve de réalisme juridique en tant que ces affirmations servent à illustrer le raisonnement. Cela étant dit, il va de soi que pour la mise en œuvre d'une action, d'un projet ou d'un programme de développement, l'évaluation *ex-ante* du système considéré (ici la santé) serait prise en compte sous réserve du consentement donné par l'État récipiendaire.

⁴ Par exemple, en droit international économique et financier, les réformes imposées par les bailleurs internationaux (FMI/BCE) aux États européens surendettés sur la base d'évaluations de leurs systèmes budgétaires.

relations internationales. En effet, si l'État partenaire consent à une évaluation, *ex ante* et/ou *ex post*, sur la base d'un cadre de référence négocié avec son bailleur de fonds, d'une frange de l'APD affectée à un programme ou un projet, il est bien question d'une évaluation « sectorielle » sur la base d'une méthode « quantitative ». En revanche, si l'État partenaire consent à une évaluation, *ex ante* et/ou *ex post*, sur la base d'un cadre de référence défini par un texte international, des moyens institutionnels qu'il mettra en œuvre pour garantir l'efficacité de l'aide qu'il reçoit au titre de sa stratégie nationale de développement (SND), alors il sera question d'une évaluation « globale » sur la base d'une méthode « qualitative ».

Il semble donc urgent, en droit international du développement, de veiller à définir strictement le champ de l'évaluation ainsi que la portée du consentement de l'État récipiendaire à s'y soumettre. Il convient, pour ce faire, de se rappeler que celui-ci, premier responsable de son développement, est le seul concepteur et maître d'œuvre de ses politiques publiques mais également de sa stratégie nationale de développement (SND) qu'il définit souverainement au titre du principe d'appropriation.

B. – Des effets d'une évaluation quantitative et sectorielle

Les hésitations quant à la définition du champ d'application du processus d'évaluation conduisent à un consentement de l'État récipiendaire « intégré » (1), et sur le plan pratique, à une évaluation fragmentée (2).

1. – Un consentement conventionnel « intégré »

En principe, le processus d'évaluation sectorielle ne vise qu'à mesurer quantitativement l'utilisation de la part d'aide affectée à un programme ou un projet par l'État récipiendaire en vue du développement d'une politique publique prédéterminée. En ces termes, les résultats de ce type d'évaluation sont alors formalisés par les entités coopérantes dans un bilan financier classique, spécifique à l'action de développement en cours (évaluation à mi-parcours) ou achevée.

Dans le contexte d'une coopération nécessairement ponctuelle, le bailleur de fonds ne pourrait pas exiger de l'État bénéficiant de son aide que ce dernier soumette à son appréciation les décisions qu'il entend prendre pour concevoir et mettre en œuvre sa politique sectorielle en cause. Même dans l'hypothèse où les parties s'attèlent à une évaluation *ex post* pour concevoir les modalités de leur coopération visant au développement de tel ou tel secteur, il n'est pas concevable que l'évaluation ponctuelle d'une politique publique menée par un État ait pour

effet d'orienter les décisions du gouvernement aidé, sauf, bien entendu, à recevoir de ce dernier un consentement exprès¹.

Or, en pratique, spécialement en matière de droit international du développement² en général et en droit de l'aide (APD) en particulier, ce consentement additionnel de l'État aidé à l'évaluation de sa politique sectorielle est « intégré », voire même le seul envisagé. Cette pratique pose, au demeurant, la question récurrente de la marge de manœuvre dont dispose réellement ce dernier dans l'hypothèse où il souhaiterait s'y opposer³. Dans ce contexte, le consentement de l'État aidé à évaluer sa politique sectorielle s'exprimera à l'occasion de la formalisation du programme lui-même sous couvert d'un instrument conventionnel (bi- ou multilatéral) dont il est l'objet⁴.

Quoi qu'il en soit des conséquences de ce consentement « intégré »⁵, cette entorse larvée à la souveraineté de l'État récipiendaire ne sert qu'à l'évaluation de l'utilisation quantitative qui est faite de la portion de l'aide censée contribuer au développement d'une politique sectorielle précise⁶. Dès lors, cette précision met en lumière un processus d'évaluation de l'APD dont le champ d'application est relativement (voire considérablement) restreint.

¹ Un pays en développement n'est-il pas naturellement enclin à tester tel ou tel système de santé, d'éducation ou de justice avant de construire sa propre politique nationale ?

² Cette formalisation s'observe aisément par la signature successive des « accords » portant « discipline budgétaire » signés entre bailleurs de fonds internationaux et États européens en crise. Du reste, il faut noter ce type de consentement dorénavant appliqué aux États dits « du centre » qui, en contrepartie d'une aide financière, s'engagent à des réformes structurelles, voire de systèmes (protection sociale, retraite).

³ L'appréciation de cette marge de manœuvre sera d'autant plus significative que seront en cause des politiques publiques relevant des missions régaliennes de l'État récipiendaire.

⁴ Ainsi, l'instrument conventionnel considéré contiendra des dispositions visant à une évaluation portant exclusivement sur la réalisation dudit programme. De fait, il ne contiendra pas de dispositions portant sur l'évaluation du système national auquel le programme se rapporte (cf. *summa divisio* exposée *supra*, Paragraphe 2, Sect. 2, Ch. II, T. II ; 1^{ère} Partie).

⁵ Nous soulignons.

⁶ Ce découpage sectoriel relève de l'orthodoxie du développement. Dans ce sens, ce sont bien entendu les règles gouvernant les rapports de commerce qui ont donné corps à ce type de découpage (FEUER G., CASSAN H., *Droit international du développement*, Précis Dalloz, Paris, 1985, p. 566). Aujourd'hui, l'approche sectorielle (santé, éducation, justice) est dominante (cf. Déclaration du Millénaire pour le Développement, New York (États-Unis), 8 septembre 2000).

2. – Une évaluation fragmentée

Au demeurant, sur le plan matériel, cette évaluation quantitative et sectorielle ne pose aucune difficulté. Elle ne nécessite pas l'édiction de normes¹ internationales spécifiques visant à encadrer les obligations interétatiques en matière d'évaluation. Dans cette logique, bailleurs de fonds et bénéficiaires se satisferont d'une convention internationale bi- ou multilatérale ayant pour objet la mise en œuvre d'un programme ou d'un projet et qui, de fait, en prévoirait les modalités d'évaluation *ex post* et *ex ante*.

Cela étant dit, il en est autrement d'une évaluation ne portant pas tant sur l'utilisation sectorielle et quantitative de l'APD que sur les garanties juridiques qui président à en assurer l'efficacité. Autrement dit, si l'évaluation porte sur l'efficacité de l'APD reçue par l'État récipiendaire, en tant que telle et indépendamment de l'utilisation qu'il en fait dans le cadre d'un programme ou d'un projet au bénéfice d'une politique sectorielle, alors la nature de son consentement à une telle évaluation est tout autre. Il est une chose pour un État récipiendaire de consentir à l'évaluation de la part d'APD utilisée à la modernisation d'un secteur donné et par là, à l'évaluation de sa politique sectorielle, il en est une autre pour ce dernier de consentir à l'évaluation des capacités de l'ensemble de ses systèmes nationaux à en garantir l'efficacité.

En conséquence de cette distinction, une différenciation de la nature des instruments employés à recueillir le consentement à ces deux types d'évaluation s'impose.

L'objet et le champ trop restreint d'une convention bi- ou multilatérale de coopération entre un bénéficiaire et ses bailleurs de fonds ne saurait être une base juridique suffisante pour constituer l'engagement international de l'État aidé à évaluer certes, mais également, sur la base de ces évaluations, à réformer ses systèmes nationaux en vue de garantir l'efficacité de l'APD qu'il reçoit, et cela, quels que soient les secteurs auxquels l'aide, quantitativement, serait affectée. En synthèse, ce type de consentement engageant l'État récipiendaire à garantir l'efficacité de l'aide qu'il reçoit de ses bailleurs de fonds nécessite l'édiction et l'adoption, au niveau international, de normes juridiques spécifiques.

¹ Il n'est pas question ici d'accorder à ces normes un quelconque caractère normatif. Au sens du droit international public, ces normes sont tout au plus « prescriptives » : SALMON J. (Dir.), SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 752-756.

II. – L'évaluation des capacités de l'État à garantir l'efficacité de l'aide

Le concept d'évaluation fait aujourd'hui l'objet « d'une analyse globale »¹ dès lors qu'il est acquis dorénavant que les États bailleurs et récipiendaires « “appartiennent [...] au même système” »². Sans prétendre faire table rase du passé et pour illustrer ce nouvel appui, l'on peut renouer avec les postulats ayant présidé à la conception de l'évaluation comme suit : « Dès lors que l'on convient [de réguler les rapports d'assistance entre États dûment catégorisés] selon qu'ils sont développés ou non, il est nécessaire de déterminer en fonction de quel critère un État sera rattaché à l'une ou l'autre de ces catégories »³. Œuvrant au renouvellement de ce critère, les États s'entendent sur la définition de l'évaluation « par le but » qu'ils poursuivent (A) et, dans le même temps, s'engagent à une évaluation qualitative et globale (B).

A. – L'évaluation par le but

L'affirmation d'un consentement de l'État récipiendaire à une évaluation visant à garantir l'efficacité de l'aide qu'il reçoit impose que soient évaluées non pas seulement l'aide affectée aux actions de développement mais les capacités de ce dernier à tenir ses engagements de partenariat. Partant, il est nécessaire de préciser la méthode de définition attachée à une telle évaluation (1) et d'en tirer quelques conséquences en matière de consentement à l'aide de l'État qui en bénéficie au sens du droit international du développement (2).

1. – La méthode de définition

Le terme « efficacité » n'est pas absent du glossaire édité par le CAD portant « définition des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats ». Ses auteurs définissent le terme « efficacité » comme une « mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative »⁴. Or, force est de constater qu'en termes d'efficacité, cette définition ne correspond pas à l'axe de recherche présentement exploré pour au moins deux raisons.

¹ PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 65.

² PELLET A., *loc. cit.* (citant S. Amin).

³ PELLET A., *loc. cit.*

⁴ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (GT-EV – DABELSTEIN N., Pdt.), Publications-OCDE, Paris, 2002 (MàJ : 2010), p. 20.

Tout d'abord, parce qu'il est question de mesurer les capacités des systèmes nationaux de l'État récipiendaire à garantir l'efficacité de l'aide et non pas uniquement, ainsi que le suggère le CAD en 2002, la réalisation d'objectifs attachés à « une action [ou un programme, un projet] de développement ». Par suite, « l'efficacité de l'aide » est, en tant que telle, un objectif que les États récipiendaires doivent atteindre sur la base des engagements internationaux auxquels ils auront souverainement consentis.

Partant, ce processus suggère l'adoption, au niveau international, de normes juridiques visant, dans un premier temps, à établir de tels engagements et, dans un second temps, à en évaluer le respect. Dans ce sens, l'on peut prendre appui sur la remarque formulée en marge de la définition de l'évaluation proposée par le Groupe de Travail de l'Évaluation de l'Aide hébergé par le CAD/OCDE¹ pour la réviser en ces termes : « dans [ce] cas, l'évaluation [portant sur les capacités du pays bénéficiaire de l'APD à en garantir l'efficacité] suppose [effectivement] la définition de normes appropriées, l'appréciation des performances par rapport à celles-ci, et [un jugement] des résultats attendus et obtenus ». Il faudra attendre 2005 pour que les États coopérants définissent ces « normes appropriées », sous couvert d'engagements de partenariat, visant à apprécier les performances des États bénéficiaires par rapport à l'objectif d'efficacité.

Ainsi, les nouvelles « Normes de qualité pour l'évaluation du Développement » adoptées en février 2010 par le CAD² sont significatives au regard du cadre posé par la Déclaration de Paris cinq ans plus tôt. En effet, complétant ainsi la définition de « l'évaluation » en matière de développement posée par le glossaire CAD/OCDE en 2002, les lignes directrices publiées en 2010 précisent les modalités de « l'évaluation du développement » et non plus seulement celles d'un programme ou d'un projet de développement. Cette évaluation s'entend alors de « normes de qualité » portant sur l'efficacité de l'aide (APD) en tant que telle et non plus seulement d'une évaluation quantitative portant sur l'utilisation qui en est faite par l'État récipiendaire à la faveur de tel ou tel secteur.

Sous cet angle, les auteurs du glossaire de 2010 précisent que le processus d'évaluation « doit être [nourri] d'analyses crédibles et utiles pour renforcer la redevabilité en matière de résultats du développement, contribuer à tirer des enseignements, ou encore les deux à la fois. Ces

¹ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Ibid.*, p. 22 : « Remarque : dans certains cas l'évaluation suppose la définition de normes appropriées, l'appréciation des performances par rapport à celles-ci, et en juger les résultats attendus et obtenus. Elle permet de dégager des leçons pertinentes. ».

² Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), Normes de qualité pour l'évaluation du développement - Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Publications-OCDE, 2010.

Normes¹ visent à améliorer la qualité des évaluations et *in fine*, à renforcer leur contribution à une meilleure efficacité de l'aide »².

2. – Le champ d'application

C'est en 2010 que sont établies les « [lignes directrices]³ du CAD pour des évaluations de qualité » censées rendre compte du nouveau cadre juridique posé en 2005 par la Déclaration de Paris. Ainsi, par la voix de son Président, le Réseau du CAD sur l'évaluation du développement souligne la manière dont : « Les nouvelles modalités de l'aide, le consensus sur des objectifs de développement et les engagements pris lors de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'Aide (2005) et dans l'Agenda d'Action d'Accra (2008) modifient la façon dont les partenaires du Développement abordent les défis globaux. »⁴ Aux auteurs de souligner également que, tenant compte de ce « contexte de développement, contexte en pleine évolution, l'évaluation a un rôle important à jouer pour étayer les décisions politiques et pour mettre tous les partenaires du développement face à leurs responsabilités mutuelles pour atteindre les résultats fixés »⁵.

Par cette référence aux textes internationaux posant les nouvelles modalités de l'aide en matière d'efficacité, ces considérations emportent l'engagement des États participants à la Déclaration de Paris de réformer leurs systèmes nationaux en vue de garantir l'efficacité de l'aide et leur consentement à soumettre à une évaluation qualitative et globale les efforts qu'ils auront accomplis dans ce sens.

De fait, on pouvait alors s'attendre à ce que la définition de l'évaluation proposée en 2010 par l'organe missionné par le CAD soit conforme à cette construction. Or, tel ne semble pas être le cas. En effet, précisant quelques terminologies, les auteurs des « lignes directrices du CAD » définissent « l'évaluation du développement [comme la seule] appréciation systématique et objective d'une action d'aide au développement en cours ou terminée, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Dans le contexte du développement, l'évaluation se réfère au processus visant à déterminer la valeur ou l'importance d'une intervention en matière de

¹ En majuscule dans le texte.

² Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), Normes de qualité pour l'évaluation du développement - Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Publications-OCDE, 2010, p. 22.

³ L'emploi du terme « normes » semble abusif car il serait sans doute plus juste de parler de « lignes directrices ».

⁴ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *op. cit.*, p. 1, *Avant-propos*.

⁵ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *loc. cit.*

développement »¹. Cette définition est encore trop restrictive dès lors qu'elle ne porte (et toujours) que sur une « action d'aide au développement » et ne peut donc servir à « l'évaluation du développement » en tant que tel. Ce constat est d'autant plus importun que l'on peut y voir une occasion manquée, sous couvert des techniques d'évaluation inhérentes à l'APD, d'établir une typologie des processus d'évaluation et partant, de les hiérarchiser en fonction des textes internationaux sur la base desquels ils sont acceptés par les États.

Revenant à la grille de lecture proposée par le Professeur FLORY², ce raisonnement se schématiserait alors comme suit.

Soit un premier processus d'évaluation, traditionnellement quantitatif et sectoriel, portant sur l'utilisation qui est faite de l'aide assignée à un programme, un projet ou une action de développement. Ce type d'évaluation est accepté par les États récipiendaires dans le cadre de conventions bi- ou multilatérales. Sur cette base conventionnelle, bailleurs et bénéficiaires soumettent ladite action à l'appréciation d'un organe spécifique que ces derniers auront créé et/ou mandaté aux fins de l'évaluation des résultats attendus.

Soit un second processus d'évaluation, plus récent, qualitatif et global, portant sur les capacités des systèmes nationaux des États récipiendaires à garantir l'efficacité de l'aide assignée à leur développement. Ce type d'évaluation est accepté par ces derniers sous réserve de leur participation à un Traité-cadre multilatéral par lequel ils consentent à soumettre leurs systèmes nationaux à l'appréciation d'une autorité internationale indépendante usant d'un cadre de référence commun³.

L'émergence de ce second type d'évaluation – comme des règles de consentement sous-jacentes – marque une avancée capitale en matière d'aide au développement⁴. C'est en

¹ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *op. cit.*, p. 6, *Considérations générales*.

² FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977, p 180 à 182.

³ En l'occurrence, le système mis en œuvre par le Comité d'Aide au Développement hébergé par l'OCDE et mandaté par les États participants à la Déclaration de Paris en vue de conduire les politiques internationales relatives à l'efficacité de l'aide.

⁴ Sur les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics français s'agissant de l'évaluation de l'efficacité de l'aide, V. notamment les imprécisions engendrées par une évaluation de l'APD affectée à un « projet spécifique » qui serait la « manière plus prospective [et] plus constructive » pour en mesurer l'efficacité. En l'occurrence, cette approche est totalement opposée à la logique des textes (et, du reste, au phénomène d'interdépendance économique des États) et peut paraître, sous certains aspects, pour le moins « obscure » quant aux propositions faites et aux conclusions posées : Intervention d'Esther DUFLO, Professeure au Massachusetts institute of technology (MIT) invitée à la Table ronde du 21 novembre 2012 relative à « l'évaluation » tenue à l'occasion des « assises du développement et de la solidarité internationale, novembre 2012 – mars 2013, MAE, (Min. P.

substance ce que soulignent les différents rapports du Groupe de travail sur l'efficacité de l'Aide hébergé par le CAD. Ces rapports, en prévision du 4^{ème} Forum de Haut niveau sur l'efficacité de l'aide, rendent compte des mutations institutionnelles accomplies tant par les États bénéficiaires de l'aide que les États pourvoyeurs de fonds, conformément à leurs « engagements de partenariat ».

B. – Des effets de l'engagement de l'État à une évaluation qualitative et globale

La révision des modalités d'évaluation portant sur les capacités de l'État aidé à tenir ses engagements de partenariat permet d'envisager, sous le prisme du consentement, une mutation des relations internationales en matière de développement (1) et offre quelques perspectives quant à une modalité d'évaluation plus respectueuse des prérogatives de l'État aidé (2).

1. – Un consentement international intégré

Auteur du Rapport final portant sur l'évaluation de la Déclaration de Paris édité en juin 2011, un Groupe d'experts constate que s'agissant de ce texte, « les observateurs les plus sceptiques ont vu dans la Déclaration une initiative majeure d'effectuer des changements dans le domaine de la coopération au développement international, voire des relations internationales plus généralement »¹. Affirmant que « la Déclaration se démarque à plusieurs égards d'initiatives antérieures », les auteurs de ce Rapport rappellent que le texte « prévoit des mécanismes à l'échelle internationale en vue de promouvoir une responsabilité mutuelle transparente face aux engagements : exercices réguliers de suivi (à l'aide d'indicateurs cibles choisis) et des évaluations comparatives indépendantes réalisées conjointement. »² À ces mêmes auteurs de souligner que, sous couvert de leur participation à la « campagne de la Déclaration de Paris », « Les pays partenaires comme les donateurs sont également invités à “établir leurs propres objectifs cibles d'amélioration de l'efficacité de l'aide dans le cadre des engagements de partenariat et des indicateurs convenus”. »³ Partant de ces considérations, les résolutions ayant présidé à la signature du « Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service

CANFIN). Vidéo en ligne, [consultée le 13 octobre 2013] : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/aide-au-developpement-et/assises-du-developpement-et-de-la/les-cinq-grands-chantiers/comment-assurer-une-aide/contributions-21811/article/intervention-d-esther-duflo>

¹ WOOD B. (Dir.), Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2, Copenhague, juin 2011, p. 9.

² WOOD B. (Dir.), *loc. cit.*

³ WOOD B. (Dir.), *loc. cit.*

du Développement » à l'occasion du 4^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide en décembre 2011 sont significatives de telles avancées.

Les chefs d'États signataires réunis à Busan reconnaissent « être unis dans le cadre d'un nouveau partenariat de plus vaste portée et plus solidaire que jamais, s'appuyant sur des principes partagés, des objectifs communs et des engagements différentiels au service d'un développement international efficace »¹. De ce glissement terminologique d'une « aide efficace » à une « coopération pour un développement efficace », il faut retenir notamment l'exigence « de politiques et d'institutions efficaces » [au titre desquelles les États participants s'engagent] « à appuyer la mise en œuvre de changements en matière d'institutions et de politiques, menés par les pays en développement, ouvrant la voie à une mobilisation des ressources et une fourniture de services efficaces. Ceci inclut les institutions aux niveaux nationaux et infranational, les organisations régionales, les parlements et la société civile »². En conséquence, les États s'engagent, « sous la direction des pays en développement » à « évaluer les institutions, les systèmes et les besoins en termes de développement des capacités » et, ainsi « soutenir la production de meilleures données sur les performances institutionnelles, pour informer la formulation des politiques, leur mise en œuvre et leur redevabilité »³.

Partant de ces nouveaux engagements en matière d'évaluation des institutions, des systèmes et des besoins en matière de développement des capacités, une première conclusion peut être proposée quant à leurs effets sur le plan des relations internationales en matière de développement.

2. – L'évaluation en droit international du développement

L'évaluation, en tant que telle, est *de facto*, une prérogative gouvernementale dont seul l'État bénéficiaire de l'aide peut user par son consentement à s'y soumettre. En effet, que l'évaluation porte sur les capacités des systèmes nationaux d'un État bénéficiaire à garantir l'efficacité de l'aide affectée à son développement ou sur l'utilisation qu'il en fait dans le cadre d'un programme, d'un projet ou d'une action de développement, ce dernier, en principe, garde l'entière maîtrise du processus d'évaluation. Autrement dit, le fait que l'État récipiendaire de l'aide exprime son consentement à se soumettre à une évaluation par son adhésion à un texte

¹ Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, 4^{ème} Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan (République de Corée), 29 novembre – 1 décembre 2011, art. 1^{er}.

² Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, *Ibid.*, art. 29.a).

³ Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, *Ibid.*, art. 29.c).

international ou par la signature d'une convention bi- ou multilatérale n'a pas d'incidence sur sa maîtrise du processus d'évaluation mis en œuvre.

Cela étant précisé, dans le cadre d'une évaluation de l'utilisation de l'APD affectée à un programme ou un projet de développement, rien n'interdit à l'État aidé, en accord avec son bailleur de fonds, d'en négocier les aspects principaux, voire même d'en transférer la conduite à une entité tierce. C'est en l'occurrence le processus couramment observé, étant entendu que les modalités institutionnelles et matérielles utilisées pour l'évaluation du programme ou du projet de développement varient en fonction de son objet¹.

En revanche, s'agissant d'une évaluation des capacités des systèmes nationaux de l'État bénéficiaire de l'APD à garantir l'efficacité de l'aide affectée à son développement, elle ne saurait être conduite en dehors de ses institutions politiques. En matière d'efficacité de l'APD, seul l'État aidé peut rendre compte de ses propres capacités à une telle garantie, dès lors qu'il est le premier responsable de son développement, d'une part, et que traditionnellement, il est le seul récipiendaire de l'APD, d'autre part. À ce double titre, l'État bénéficiaire est seul en capacité à s'engager au respect d'un cadre international commun de références auquel il choisit d'adhérer souverainement et de se soumettre effectivement.

Ainsi, dès lors qu'un État bénéficiaire participe à la Déclaration de Paris, il devra, au titre de ses engagements de partenariat et notamment de ceux découlant du principe d'appropriation, procéder lui-même à l'évaluation de ses progrès institutionnels et acceptera d'en rendre compte à une autorité internationale indépendante qui lui est extérieure. Dans cette logique, l'État bénéficiaire de l'aide ne pourrait pas se défaire d'une telle redevabilité en matière d'évaluation, sauf à dénoncer le Traité-cadre présentement étudié porteur de ses « engagements de partenariat ».

En synthèse, l'évaluation, quel que soit l'objet sur lequel elle porte, est une prérogative gouvernementale de l'État bénéficiaire de l'aide. Toutefois, dès lors que son consentement s'exprime par la signature d'une convention bi- ou multilatérale, l'État bénéficiaire sera redevable de cette évaluation vis-à-vis de son ou ses bailleurs de fonds. En revanche, dès lors que son consentement s'exprime par son adhésion à un texte international portant

¹ Ainsi, logiquement, plus l'objet du programme sera en lien avec les activités régaliennes de l'État (justice, police, santé, éducation) et plus cet État sera légitime à exiger que l'évaluation soit conduite par ses propres services sur la base d'un cadre de référence qu'il aura lui-même établi. Du reste, cette exigence est relayée par les dispositions de la Déclaration de Paris.

« engagements de Partenariat », l'État bénéficiaire sera redevable de cette évaluation vis-à-vis de l'ensemble des États participants audit texte.

Partant de cette distinction, méritent d'être envisagées les perspectives de ce second et nouveau type de consentement dont l'utilité première permettrait d'affirmer que, dès lors qu'un État consent à soumettre à l'évaluation ses capacités à garantir l'efficacité de l'aide au titre de ses « engagements de partenariat », il prétend alors à un statut international d'État « partenaire », quelle que soit sa position de « bénéficiaire » ou de « donneur ».

§2. – L'évaluation des capacités de l'État bailleur à respecter ses engagements de partenariat

Si la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra reconnaissent la qualité de pays « partenaire » à l'État bénéficiaire de l'aide, l'État bailleur de fonds est, quant à lui, qualifié de pays « donneur ». Cette qualité de pays « partenaire » reconnue aux seuls pays bénéficiaires de l'aide n'est pas surprenante en 2005 et 2008 tant il était urgent de reconsidérer, sur le plan diplomatique, le statut du récipiendaire de l'aide. Toutefois, s'il est admis que ce dernier accède à la qualité de « partenaire » par son consentement à soumettre à l'évaluation ses capacités institutionnelles à garantir l'efficacité de l'aide au titre de ses « engagements de partenariat », il faut bien admettre que cette acception est beaucoup moins évidente s'agissant des États donneurs.

En effet, l'irresponsabilité de principe de ces derniers rend, *a priori*, sans objet l'évaluation de leurs capacités institutionnelles à garantir l'efficacité de leur aide (I) alors même que ce processus est, depuis 2005, intrinsèque au principe de « responsabilité mutuelle » qui reste à définir (II).

I. – L'évaluation d'une politique d'aide extérieure

Il est un principe général du droit international du développement selon lequel l'État bénéficiaire de l'aide est le premier responsable de son développement¹.

¹ COLARD D., « La Charte des droits et devoirs économiques des États », *Études internationales*, Vol. 6, n°4, 1975, p. 452 : « La responsabilité du développement de chaque pays incombe « au premier chef » à ce pays lui-même, mais elle s'inscrit dans un contexte international qui doit lui être favorable ». V. également dans ce sens la Déclaration sur le droit au développement (41/128), New York (États-Unis), 4 décembre 1986, art. 3.1 : « Les États ont la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement ».

Cette affirmation a pu conduire à considérer que l'État donneur ne pouvait pas être tenu pour responsable de l'échec de son bénéficiaire à se développer (A). Plus précisément, ce principe a donné lieu à une responsabilité toute relative pesant sur le bailleur (B).

A. – L'irresponsabilité de l'État donneur en question

Dans les faits¹, l'inefficacité de l'aide publique au développement (APD) est imputée en principe à l'État bénéficiaire, lequel au titre de l'article 6 de la Résolution 58/172 adoptée en 2004 par l'Assemblée générale de l'ONU et réaffirmant le droit au développement proclamé en 1986, est le responsable « au premier chef de [son] propre développement économique et social et qu'on ne saurait trop insister sur le rôle des politiques et des stratégies de développement nationales »².

Partant, le « donneur », par sa position même, ne pouvait donc pas endosser la responsabilité de cette inégalité (chronique) de développement entre États. Or, cette affirmation pourrait sembler excessive dès lors que l'État pourvoyeur de fonds s'engage traditionnellement, sur le plan politique, au respect de « bonnes pratiques » en matière d'aide liée, de conditionnalités³ et surtout de prévisibilité. Au demeurant, ce dernier consent à l'évaluation de sa politique d'aide extérieure mais dont les résultats engagent uniquement sa responsabilité politique. Ainsi, sur la base de ces évaluations, le donneur sera enjoint par ses pairs à faire des efforts en toutes ces matières.

Toujours est-il que sur le plan juridique, cette irresponsabilité de principe reconnu à l'État donneur est garantie, ce qui n'est pas sans conséquence en droit international du développement. En effet, là où en certaines matières⁴ les États ont su aménager ce principe de responsabilité, en matière de développement ce principe n'est pas évoqué, pas même dans les

¹ Dans les faits, les opinions publiques des États donateurs sont relativement tranchées quant à la responsabilité des États aidés dans leur sous-développement ; lorsque cette position n'est pas celle des gouvernements eux-mêmes (cf. « discours de Dakar »).

² Déclaration sur le droit au développement (A/RES/58/172), New York (États-Unis), 11 mars 2004, §6 : « Souligne que la responsabilité fondamentale de la promotion et de la protection de tous les droits de l'homme incombe à l'État, et réaffirme que les États sont responsables au premier chef de leur propre développement économique et social et qu'on ne saurait trop insister sur le rôle des politiques et des stratégies de développement nationales » et §7 : « Réaffirme qu'il incombe au premier chef aux États de créer, aux niveaux national et international, des conditions favorables à l'exercice du droit au développement et qu'ils ont pris l'engagement de coopérer à cet effet »

³ *Infra*, Paragraphe 1, Sect. 1, Ch. I, T. II, cette Partie.

⁴ En matière de paix et de sécurité, en matière commerciale, etc.

travaux issus du Sommet de Monterrey ayant présidé à la fixation de l'objectif de « Partenariat mondial pour le Développement » en 2000.

Or, dans sa conception même, le procédé partenarial ne peut pas faire l'économie d'une définition du principe de responsabilité mutuelle, ou tout du moins partagée, entre États engagés dans la réalisation d'un objectif commun de développement. Il faudra attendre 2005 pour que la notion de responsabilité pénètre le droit international du développement qui, sans remettre en cause la responsabilité première des États aidés dans l'échec de leur développement, n'est pas sans conséquence sur l'irresponsabilité de principe des États donateurs.

B. – Des effets d'une évaluation des politiques d'aide au développement

L'acceptation par les États d'une évaluation de leur politique publique d'aide extérieure s'envisage dorénavant sous le prisme de la responsabilité (1), laquelle est au fondement d'une réciprocité parfaite (2) dans le rapport de partenariat qu'entretiennent les États.

1. – Une évaluation au fondement de la responsabilité

Dès 2010, les auteurs des premières lignes directrices du CAD pour des évaluations de qualité, rendant compte du nouveau cadre juridique posé en 2005 par la Déclaration de Paris, considèrent que « l'évaluation a un rôle important à jouer pour étayer les décisions politiques et pour mettre tous les partenaires du développement face à leurs responsabilités mutuelles pour atteindre les résultats fixés »¹. Par suite, les rapporteurs de l'OCDE en charge de l'évaluation conduite en 2011 sur les progrès accomplis par les États au regard de leurs « engagements de partenariat » considèrent que l'une « des caractéristiques distinctives de la Déclaration de Paris est que les donateurs et les gouvernements des pays partenaires s'y engagent à se rendre mutuellement compte de l'avancement de sa mise en œuvre au moyen d'un ensemble d'indicateurs précis de progrès assortis d'objectifs-cibles à atteindre pour 2010 »². C'est dire l'importance d'une telle appréciation et l'avancée majeure qu'elle laisse entrevoir en matière de responsabilité. En effet, à partir de 2005, les États donateurs consentent, au titre de leurs « engagements de partenariat », à rendre compte à leurs partenaires des réformes qu'ils entendent mener en vue de garantir l'efficacité de leur aide.

¹ Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), Normes de qualité pour l'évaluation du développement - Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Publications-OCDE, 2010, p. 1, *Avant-propos*.

² Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE), Rapport sur l'efficacité de l'Aide 2005-10 – Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Publications-OCDE, Paris, 2011, p. 18.

Au demeurant, l'évaluation faisant état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration conduite en 2011 rend précisément compte de ce nouvel « état d'esprit » quant à la position des États donateurs. Cette évaluation indépendante conclut notamment par « l'urgence du renouvellement de l'engagement collectif des donateurs, d'une plus grande réciprocité avec les pays partenaires et d'une gestion du risque de façon plus réaliste »¹. Dans le même esprit, les rédacteurs du Rapport OCDE de 2011² sur l'efficacité de l'aide emploient l'expression « d'exigences en matière de redevabilité », lesquelles exigences, sous certaines conditions, servent à la traduction du principe de responsabilité mutuelle. Dans ce sens, les rapporteurs soulignent en l'occurrence que : « Pour plusieurs pays, les exigences en matière de redevabilité imposées par les outils existants sont très asymétriques entre les partenaires et ne traduisent donc pas nécessairement un véritable esprit de responsabilité mutuelle. »³ Reste à savoir si cette appréciation visant « les partenaires » désigne les seuls États aidés et donc, leur seule responsabilité qu'ils auront mutualisée avec leurs homologues ou l'ensemble des partenaires, États aidés et donateurs, tous responsables mutuellement.

Dans le premier cas, il persiste une dualité de statut quant à une responsabilité que seuls les États « partenaires » devraient endosser au titre de leur participation à la Déclaration de Paris, alors que, dans le deuxième cas, cette dualité laisse place à une responsabilité mutualisée entre tous les « partenaires » indépendamment de leur position d'États aidés ou donateurs. Or si la lettre de la Déclaration renvoie effectivement à la première option, dans l'esprit, il est bien question de la seconde. Au demeurant, cette interprétation est rendue possible par les appréciations des évaluateurs des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration par les États y participant.

2. – Une évaluation au fondement de la réciprocité

Ainsi, logiquement, c'est donc sur la base de ce principe de « responsabilité mutuelle » que devaient se construire des rapports équilibrés entre États donateurs et bénéficiaires. Ce sont, tout du moins, les perspectives posées par les évaluateurs qui, à la veille du Forum de Busan,

¹ WOOD B. (Dir.), Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2, Copenhague, juin 2011, p. 63.

² Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE), *op. cit.*, p. 95 : « Dans la Déclaration de Paris, il est reconnu que l'efficacité de l'aide passe par la mise en place de dispositifs plus rigoureux et plus équilibrés de reddition de comptes. Elle appelle donateurs et pays en développement à se rendre mutuellement compte du respect des engagements souscrits pour rendre l'aide plus efficace dans l'obtention de résultats en termes de développement. Pour ce faire, donateurs et pays partenaires sont convenus d'évaluer, au moyen des mécanismes existants à l'échelon local, les progrès réalisés dans l'exécution de leurs engagements respectifs ».

³ Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE), *op. cit.*, p. 102.

regrettent qu'un tel équilibre n'ait pas été trouvé considérant que : « L'espoir que le processus inspiré de la Déclaration puisse rétablir un équilibre entre les donateurs et les pays partenaires relativement à la responsabilité mutuelle a été jusqu'à présent déçu. »¹

Or, en référence aux conclusions des différentes phases d'évaluation menées, ce déséquilibre persistant est dû aux États donateurs. Les critiques faites par les évaluateurs des progrès accomplis par ces derniers au titre de leurs « engagements de partenariat » et notamment en matière de responsabilité sont sans ambiguïté. Les rédacteurs de la première phase d'évaluation pointent notamment le fait que : « Sauf exceptions frappantes, les donateurs ont montré moins d'empressement que les pays partenaires à changer leurs propres systèmes [...]. Ainsi, la plupart des donateurs ont demandé aux pays partenaires de se conformer, en tant que condition préalable pour leurs propres réformes. Au lieu d'évoluer avec eux en réciprocité et de gérer et partager les risques de façon réaliste. »² Lesdites évaluations étant destinées à préparer le Forum de Busan, c'est par le texte voté à cette occasion que seront établies les avancées en matière de réciprocité censées donner corps au principe de « responsabilité mutuelle » en droit international du développement.

II. – La notion de « redevabilité réciproque »

À la veille du Forum de Busan, les règles en matière de responsabilité applicable aux rapports d'assistance entre États ne sont pas circonscrites : le principe même de responsabilité reste une notion fragile. Le Forum coréen est toutefois (ou tout au plus) l'occasion pour les participants de réaffirmer et de renforcer les principes posés par la Déclaration de Paris (A). C'est bien entendu l'emploi de l'adjectif « réciproque » adossé à l'idée d'une redevabilité qui doit retenir l'attention. En effet, il peut être la source d'une autre « responsabilité » dès lors que le traité cadre enjoint au respect d'un principe de « responsabilité mutuelle » et non pas « réciproque ».

En l'occurrence, et s'agissant de règles de responsabilité applicable à la régulation des rapports d'assistance entre États, l'idée d'une « réciprocité » rend pour le moins curieux et pour le plus enthousiaste. Malheureusement, le « Partenariat de Busan » n'a pas été le théâtre d'un tel avènement (B) et à son issue, force est de constater que la définition du principe de responsabilité en sort fragilisée (C).

¹ WOOD B. (Dir.), *op. cit.*, p. 66.

² WOOD B. (Dir.), Rapport de synthèse sur la première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Copenhague, juillet 2008, p. 62, note 203.

A. – La thèse d’une égalité statutaire : la Déclaration de Paris

Le 4^{ème} Forum de Haut Niveau sur le Développement réuni à Busan à la fin de l’année 2011 donne lieu à la signature du « Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement ». Par cet accord, l’ensemble des acteurs du développement invités à Busan¹ reconnaissent « être unis dans le cadre d’un nouveau partenariat de plus vaste portée et plus solidaire que jamais, s’appuyant sur des principes partagés, des objectifs communs et des engagements différentiels au service d’un développement international efficace ».² Cette position pose ainsi trois critères internationaux constitutifs du « Partenariat » au sens du droit international du développement : des principes partagés, des objectifs communs et des engagements différentiels.

Au demeurant, la réaffirmation de ces trois critères sert à la notion de « Partenariat » en tant qu’instrument international censé jeter les bases juridiques d’une coopération efficace au service du développement. En cela, le procédé partenarial engage les États participants à atteindre des objectifs communs par leur adhésion à cinq principes directeurs. Ce faisant, pays bénéficiaires et pays donateurs consentent à une « régulation internationale » de leurs rapports d’assistance (1^{ère} Partie) et, nonobstant, à se rendre mutuellement compte des progrès accomplis au regard de leurs engagements respectifs de partenariat découlant de ces principes³.

Sur cette redevabilité, l’article 13 du Partenariat de Busan est explicite en tant que les signataires s’engagent à se tenir « mutuellement redevables de la mise en œuvre de [leurs] actions respectives dans les pays en développement et à l’échelle internationale »⁴. Le point 11.d) précise au demeurant que « le fondement [d’une] coopération au service d’un développement efficace » passe par le respect, entre autres, des principes de « transparence » et de « redevabilité réciproque ». Dans ce sens, il est question d’une « redevabilité mutuelle et

¹ Ainsi, « Plus de 3000 délégués se sont réunis à Busan » : Chefs d’État, Ministres et représentants de pays en développement et de pays développés, parlementaires, responsables d’institutions multilatérales et bilatérales, représentants de différents types d’organisations publiques et privée, de la société civile, locales et régionales, etc. V. portail de l’OCDE : [en ligne, consulté le 16 octobre 2013] :

<http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/quatriemeforumdehautniveauurlefficacitedelaide.htm>

² Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, 4^{ème} Forum à Haut Niveau sur l’efficacité de l’aide, Busan (République de Corée), 29 novembre – 1 décembre 2011, art. 1^{er}.

³ Au demeurant, cet impératif est fixé par la Déclaration de Paris de 2005 (art. 11).

⁴ Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, 4^{ème} Forum à Haut Niveau sur l’efficacité de l’aide, Busan (République de Corée), 29 novembre – 1 décembre 2011, art. 13.

[d'une] redevabilité aux destinataires [des] actions de coopération, ainsi qu'[aux] citoyens, organisations, mandants et parties prenantes respectifs »¹. De plus, cette double « redevabilité » est destinée à « garantir l'obtention de résultats »². Quant aux « pratiques transparentes, [elles] constituent le socle d'une redevabilité renforcée »³.

Partant, l'on pourrait déduire de ces dispositions conventionnelles, qu'à travers la notion de « redevabilité réciproque », États donateurs et États bénéficiaires sont placés sur un pied d'égalité, au moins statutaire. Or, l'étude du texte adopté à Busan ne permet pas une telle affirmation et, à dire vrai, marque même un recul du processus engagé par la Déclaration de Paris en 2005 et le Programme d'Action d'Accra en 2008.

B. – L'antithèse d'une égalité entre partenaires : le Partenariat de Busan

Avec le Partenariat de Busan pour un développement efficace, la communauté internationale des États et des Organisations internationales se montre incapable de circonscrire les notions de redevabilité et de réciprocité (1). Ce faisant et à l'issue du Forum coréen, les États donateurs, censés prétendre à un statut de partenaire en droit international, sont assimilés à ses « objets de réglementation »⁴ (2).

1. – D'une redevabilité fantôme à une réciprocité effrénée

Le terme de « redevabilité » au sens du Partenariat de Busan n'est pas employé à la seule adresse des États ou des organisations internationales engagés initialement dans le processus de Partenariat initié par le Traité-cadre faisant l'objet de la présente étude. Ainsi, en même temps que la notion de « réciprocité » fait son apparition en droit international du développement, elle s'impose à l'ensemble des acteurs signataires, qu'ils soient des États, des organisations, ou toute autre entité publique ou privée.

Or, s'il est concevable qu'en matière de redevabilité et au titre du principe de « responsabilité mutuelle », des États consentent à se rendre mutuellement compte de leurs progrès, il semble difficile d'admettre qu'au titre d'une forme de « réciprocité », d'autres entités puissent se

¹ Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, *Ibid.*, art. 11. d).

² Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, *loc. cit.*

³ Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, *loc. cit.*

⁴ Alors même qu'à la fin des années 1970, les observateurs trouvaient quelques défauts à cette « étatisme », il s'agit aujourd'hui de le défendre à la faveur d'une égalité de développement. V. dans ce sens PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 62.

prévaloir d'une position similaire à celle de l'État. Concrètement, le Partenariat de Busan, plutôt que d'affirmer l'égalité des États quant à leur position, marque une rupture dans la dynamique amorcée par les textes précédents. Sur le plan formel, l'État donneur est requalifié en « fournisseur de coopération au développement » et, par suite, noyé dans une catégorie plus vaste de bailleurs et d'acteurs en tout genre. Sur le plan matériel, cette dilution de l'État dans une catégorie d'acteurs « fournisseurs » est même corruptrice du système de coopération en général, et de celui du partenariat en particulier. Si bien que, de deux choses l'une. Le « Partenariat de Busan » prétend atténuer les velléités *d'influence*¹ de l'État donneur à la faveur du statut de son récipiendaire et, dans ce cas, il ne peut être question d'égalité « réelle ». Soit le « Partenariat de Busan » prétend atténuer la responsabilité de l'État donneur à la défaveur de son récipiendaire et, dans ce cas, il ne peut être question d'égalité « réelle ». Toujours est-il que ce recul de « l'étatisme » est préjudiciable au droit international du développement qui, contrairement au « droit international général [envisage l'État] concrètement »².

2. – Des États donneurs assimilés à des « objets de réglementation »

Du reste, le texte de Busan se borne à rappeler le principe de « responsabilité mutuelle » sans en donner plus de consistance alors que dans le même temps surgit l'idée, pour le moins frénétique, d'une « redevabilité ». Cette rédaction marque une rupture évidente de la dynamique interétatique, seul « canal institutionnel » capable, au sens du droit international public et en l'absence d'organisation internationale dédiée, de garantir l'efficacité de l'aide. De fait, la responsabilité mutuelle ne se rattache plus à la problématique de l'efficacité de l'aide et ne concerne plus seulement les États bailleurs et récipiendaires. Dans ce sens, les signataires du Partenariat de Busan considèrent que : « L'aide n'est qu'une partie de la solution au problème du développement. »³ Ce faisant, le Forum de Busan pose un « nouveau cadre dans lequel [...] des institutions étatiques et non étatiques efficaces définissent et appliquent les mesures requises pour leurs propres réformes et s'en tiennent mutuellement responsables. »⁴. A l'issue de ce Forum, on observe de fait que les potentiels partenaires ne sont plus seulement les États, mais un nombre impressionnant d'acteurs dont le statut, sur le plan international, justifiait

¹ Nous soulignons.

² PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 62 : « Alors que le droit international général considère l'État abstrait, indépendamment de ses caractéristiques économiques et humaines, le droit international du développement l'envisage concrètement ».

³ Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, 4^{ème} Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan (République de Corée), 29 novembre – 1 décembre 2011, art. 28.

⁴ Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, *Ibid.*, art. 28.c)

éventuellement et jusqu'alors, qu'ils soient simplement invités, en tant qu'observateurs, au processus de régulation des rapports d'assistance interétatiques engagé à Paris en 2005. C'était, de ce point de vue, tout l'enjeu de ce Forum : éviter la dilution de la notion-même de « Partenariat » et par là même celle de ces « acteurs » dont certains ne sont en droit international que « purs objets de réglementation »¹. Ainsi, le glissement sémantique d'un « Partenariat pour une aide efficace » à un « Partenariat pour une coopération efficace au service du Développement » reste discutable². Au demeurant, il est acquis qu'une coopération efficace au service du développement est d'abord une coopération interétatique régulée (1^{ère} Partie). Or, avec le Forum de Busan, on passe d'un Partenariat mondial pour l'efficacité de l'aide entre sujets de droit international à des « partenariats efficaces » entre acteurs de toute nature. De fait, Busan est l'occasion manquée d'une définition d'un « partenariat » en tant qu'instrument juridique international au service « d'une coopération efficace pour le développement ». Du reste, le « Partenariat de Busan » n'étaye pas non plus le 8^{ème} OMD visant à la satisfaction d'un « Partenariat Mondial pour le Développement ».

Au final, le Forum de Corée vise simplement à encourager la formation de « partenariats » élargis à tous les acteurs du développement alors qu'au sens de la Déclaration de Paris, le partenariat pour le développement ne s'entend que de rapports internationaux régulés (et donc renforcés) entre États donateurs et bénéficiaires de l'APD, au titre desquels l'on pouvait supposer que ces derniers étaient placés dans une position d'égalité du fait de leur « responsabilité mutuelle » et nonobstant du fait d'une « redevabilité réciproque ».

C. – L'espoir déçu d'une définition d'un régime de responsabilité en droit international du développement

À la décharge de la multitude d'acteurs conviés à Busan, des cinq principes énoncés par la Déclaration de Paris, la « responsabilité mutuelle » est celui dont la signification est encore confuse à la veille du Forum coréen. Ainsi, les auteurs du premier rapport de l'OCDE en 2011 sur l'efficacité de l'aide prescrivent la nécessité d'une « définition beaucoup plus claire » de ce

¹ PELLET A., *op. cit.*, p. 62.

² Dans ce sens, il n'est même plus question « d'efficacité de l'aide » en tant que telle mais « d'un développement international efficace », « d'une coopération efficace », « d'une action efficace », « d'une utilisation des ressources efficace » par « des institutions efficaces et des services efficaces » par l'apport de « solutions efficaces » et « d'engagement efficace ».

principe¹. Cette confusion est entretenue par le fait que la responsabilité en matière de développement s'entend d'une double obligation qui pèse sur les États donateurs et bénéficiaires de l'aide.

En effet, au titre de leurs engagements de partenariat, les États consentent à une responsabilité réciproque en tant qu'elle permet à leurs autorités respectives « de dresser un bilan réciproque de leur performance au regard des engagements souscrits en matière d'efficacité de l'aide »². Les donateurs ainsi que les bénéficiaires rendront compte mutuellement de cette performance à l'échelle internationale sur la base d'un cadre commun de référence dûment accepté par tous et mis en œuvre sur la base des indicateurs contenus dans le Traité-cadre auquel ils participent.

Par ailleurs et au titre de leurs engagements politiques, les États consentent à une responsabilité mutuelle quant aux progrès qu'ils auront accomplis en vue d'atteindre les Objectifs onusiens de Développement. Or les donateurs et les bénéficiaires rendront compte de ces progrès à leur opinion publique respective sur la base d'un cadre commun de référence défini à l'échelle nationale et formalisé dans une stratégie nationale de développement (SND).

Or, cette distinction, en matière de responsabilité, n'est pas établie à Busan ; d'ailleurs, les auteurs du texte reportent³ la difficulté causée par l'absence d'une définition claire du principe de responsabilité, lui préférant une notion de « redevabilité », qu'ils emploient abusivement.

Pourtant, c'est précisément l'affirmation du principe de responsabilité dans sa double dimension – réciproque et mutuelle – qui doit porter les germes d'une égalité de statut entre États « partenaires » faisant partie de la « coalition de la Déclaration »⁴, quelle que soit leur qualité de donneur ou de bénéficiaire. Dans ce sens, les observateurs de l'OCDE en 2011 ne soulignaient-ils pas que le principe de responsabilité mutuelle tel qu'il a été affirmé par la Déclaration de Paris était « souvent interprété [par les États] comme une collaboration d'égal à égal entre partenaires »⁵ ? C'est dire que la « rhétorique du Partenariat »⁶ impose une

¹ WOOD B. (Dir.), Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2, Copenhague, juin 2011, p. 43 et p. 61.

² Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE), Rapport sur l'efficacité de l'Aide 2005-10 – Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Publications-OCDE, Paris, 2011, p. 101.

³ Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, 4^{ème} Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan (République de Corée), 29 novembre – 1 décembre 2011, § : *L'avenir : agir en partenariat vers la réalisation des OMD et au-delà*, art. 25 et s.

⁴ WOOD B. (Dir.), *op. cit.*, *Résumé exécutif*, p. xvii.

⁵ Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE), *op. cit.*, p. 105.

⁶ WOOD B. (Dir.), *op. cit.*, p. 65.

redéfinition de l'égalité entre États engagés dans ce nouveau procédé et emporte nécessairement une redéfinition objective des niveaux de responsabilité eu égard aux efforts fournis par chaque partenaire à garantir l'efficacité de l'aide et aux résultats obtenus quant à la satisfaction des huit objectifs onusiens.

En substance, la nécessaire révision de ces deux notions majeures que sont l'égalité et la responsabilité au regard du droit de l'aide n'est pas sans conséquence sur la catégorisation traditionnelle des États qui consentent à des « engagements de partenariat ».

Section 2. – Le régime statutaire de l'État « partenaire » : inventaire et perspectives

Au regard des précédents développements, le procédé partenarial apparaît comme un facteur d'égalité entre États partenaires réciproquement et mutuellement responsables de l'efficacité ou de l'inefficacité de l'aide qu'ils versent ou qu'ils reçoivent. Même si les engagements des États sont « différentiels », ils n'en sont pas moins réciproques et l'égalité entre partenaires s'impose par la soumission de chacun d'entre eux à l'évaluation de leur respect. Ainsi, les systèmes nationaux de la France, au même titre que ceux de son Partenaire, sont dûment évalués sur les progrès accomplis par les pouvoirs publics au regard des engagements de Partenariat de la France visant, d'une part, à garantir l'efficacité de sa politique publique d'Aide au Développement, et d'autre part, à atteindre les Objectifs onusiens.

C'est dans ce nouveau cadre juridique de régulation des rapports d'assistance entre États initié en 2005 qu'il convient de revenir et de relativiser l'échec du Forum de Busan de 2011. Tout d'abord, cette réunion a permis l'affirmation d'une notion de « réciprocité », laquelle notion en droit du développement n'était pas évidente dans son évocation eu égard à la position traditionnelle des États pourvoyeurs de l'aide. Il faut d'autant plus voir dans cette affirmation de la réciprocité une avancée capitale au regard du droit de l'aide qu'elle était absente de la Déclaration de Paris et du Forum d'Accra.

En effet, dans ces deux textes, n'était contenu que l'engagement des États participants à obtenir des résultats et à en rendre compte à leur opinion publique. Or la notion de réciprocité dont il doit être question ne vise pas à la définition d'une responsabilité mutuelle vis-à-vis des destinataires des actions de développement, mais d'une responsabilité réciproque entre États partenaires quant à leur politique publique d'aide au développement. Dans ce sens, la notion de réciprocité s'entend de la mesure des progrès accomplis par ces derniers en matière de réforme de leurs systèmes nationaux censés garantir l'efficacité de l'aide versée comme reçue.

En cela, le Forum de Busan est relativement concluant, à ceci près que cette réciprocité est affirmée sous couvert d'une « redevabilité » qui ne trouve écho ni en droit, ni même au sens des engagements posés par la Déclaration de Paris dont elle est absente. A l'issue du Forum coréen, cette notion de réciprocité est éclatée et, aux termes des dispositions du texte final, s'applique à une multitude d'acteurs publics et privés. Or, une telle imprécision n'est pas sans conséquence sur un droit de l'aide régulateur des rapports d'assistance entre États. Dans ce sens et reprenant les propos de Guy FEUER, si un premier cadre juridique est posé, « la substance profonde des problèmes à résoudre est quasiment la même : il s'agit toujours du rapport dominants-dominés »¹.

Partant, le procédé partenarial interétatique tel qu'il est présentement envisagé ne pourrait-il pas précisément remettre en cause ce type de rapports et ainsi « ouvrir la voie à des compromis susceptibles d'aboutir un jour à une régulation mondiale digne de ce nom »² ? Prétendant à ce dessein, il sera nécessaire d'établir que le nouveau cadre juridique posé par la Déclaration de Paris initie la fin de la dualité de statut et de normes entre États Partenaires (§1). Par suite, il sera alors possible d'envisager une notion de « partenariat » saisit par le droit (§2).

§1. – La nécessaire résorption de la dualité de statuts et de normes

Dans son plaidoyer pour la reconnaissance d'une égalité réelle entre États³, leitmotiv visant à la reconstruction du droit international du développement, Guy FEUER conditionne l'idée même d'un droit de l'aide régulateur des rapports d'assistance entre États à ce que les responsables des pays développés « fassent réellement preuve d'équité et de générosité, tandis que ceux des pays en développement doivent démontrer leur souci d'intégrité, de compétence et de responsabilité. Dès lors, avec un peu de sagesse et d'esprit d'ouverture, la communauté des nations pourrait édifier un nouveau droit du développement, accepté comme tel par tous, car élaboré par tous »⁴.

Sans qu'il soit nécessaire de revenir sur l'importance d'une responsabilité partagée entre pays développés et « sous-développés » au regard de leurs engagements de partenariat, se pose

¹ FEUER G., « Reconstruire un droit international pour le développement », Coll. « Cahiers du centre de coordination de la recherche », n°5, Fédération Internationale des Universités Catholiques, Publications-FIUC, Paris, 2008, p. 29.

² FEUER G., *Ibid.*, p. 30 (reprenant la formule de Michel VIRALLY).

³ FEUER G., *Ibid.*, p. 16.

⁴ FEUER G., *Ibid.*, p. 30.

clairement, à ce stade, l'épineuse question de la nature des conditionnalités dont usent les États pourvoyeurs de l'aide (I). L'étude du modèle français révèle que la réforme d'une « conditionnalité » de résultats se substituant à une « conditionnalité » d'instruments serait de nature à mettre fin à une dualité de statut et donc de normes entre États participant à la coalition de Paris (II).

I. – La « conditionnalité » de l'aide en droit international

Au sens du droit international public, la « conditionnalité » est un « terme évoquant le fait qu'un prêt ou le rééchelonnement de dettes est subordonné à l'engagement pris par un emprunteur vis-à-vis du prêteur de respecter un certain nombre d'engagements »¹. Pour les besoins des présents développements, il convient de rebondir sur cette définition générale et de considérer, qu'en droit de l'aide, la conditionnalité renvoie traditionnellement à un procédé par lequel l'État donneur subordonne le décaissement de son aide à l'engagement pris par son partenaire de prendre un certain nombre de mesures d'ordre politique, économique ou commercial (A). Partant du constat d'échec de ce type de conditionnalités dites « d'instruments », il conviendra d'étudier un nouveau concept de conditionnalités dites « de performances ou de résultats » (B).

A. – Une pratique fondée sur un mécanisme compensatoire

La conditionnalité employée à la compensation est à la source de la dualité de statuts et de normes (1) dès lors qu'elle est une pratique attachée aux disciplines économique et commerciale (2).

1. – Une pratique à la source de la dualité

Le droit de l'aide se nourrit des correctifs juridiques visant à satisfaire à une égalité de fait en tant qu'elle est « réalisée dans le cadre d'une situation concrète, grâce à l'octroi des moyens sans lesquels l'exercice d'un droit reconnu par l'égalité juridique demeurerait purement formel »². Admettre de tels correctifs juridiques – et, par suite, l'APD – n'est pas sans conséquence dès lors que cela emporte la « *summa divisio* du droit international du développement, à savoir l'existence de deux catégories d'États [chacune, se voyant] attribuer

¹ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 228.

² FEUER G., CASSAN H., *Droit international du développement*, Précis Dalloz, Paris, 1985, p 34.

des droits et des obligations différents »¹. Une telle catégorisation fait l'objet de critiques, notamment de la part de Guy FEUER qui considère que cette « dualité de statut conduit à une dualité de normes »². C'est sur le fondement de cette dualité que se développent pourtant les rapports d'assistance entre États usant des « divers mécanismes imaginés ou institués par la Communauté internationale pour aider les pays en développement à surmonter les difficultés résultant du sous-développement et leur permettre, à terme, d'atteindre le niveau de vie des pays développés, ou tout du moins de s'en approcher »³. Dans cette perspective, « l'égalité n'est pas uniquement un principe qui s'attache à la qualité d'État, mais aussi un but à rechercher au moyen de règles nouvelles »⁴.

2. – Une pratique attachée aux disciplines économiques et commerciales

Toujours est-il que dans cette quête, les États, dûment catégorisés, ont mis en œuvre quelques procédés compensatoires dont les effets n'ont fait qu'aggraver cette dualité de statut en matière de développement et sont particulièrement significatifs en matière d'aide publique au développement. Dans ce sens, s'il est un fait que les pays en voie de développement bénéficient d'une aide extérieure, par nature compensatrice, cette aide est traditionnellement assortie de conditionnalités de nature politique⁵ ou économique⁶. Pour illustration de ce procédé, les régimes d'assistance financière aux pays en développement⁷ tels que définis, notamment, par le FMI et la BIRD, sont assorties de conditionnalités en tant qu'elles désignent « l'ensemble des mesures économiques correctives qu'un État s'engage explicitement à prendre en contrepartie du soutien financier qui lui est apporté »⁸. Par ailleurs, il faut noter que ce mécanisme de la « conditionnalité » en matière économique et/ou commerciale vaut à l'État bénéficiaire des fonds d'être dûment évalué sur son climat des affaires, son niveau de

¹ FEUER G., CASSAN H., *loc. cit.*

² FEUER G., CASSAN H., *loc. cit.* « Cette construction produit un effet juridique bien défini par la formule qui figure dans les accords du Tokyo Round, celle de « traitement différencié et plus favorable » pour les pays en développement. »

³ SALMON J. (Dir.), *op. cit.*, p. 574 : ces mécanismes se rapportent à « l'inégalité compensatrice [qui] se manifeste essentiellement par l'octroi à ces pays, notamment en matière commerciale ou financière, d'une « traitement différencié et plus favorable », dérogoire par rapport aux principes fondamentaux d'égalité et de réciprocité ».

⁴ FEUER G., CASSAN H., *op. cit.*, p. 33.

⁵ Soit une aide conditionnée par le respect des droits de l'homme.

⁶ Soit une aide conditionnée par la privatisation d'un secteur économique donné.

⁷ Aujourd'hui sont également concernés par ces conditionnalités les pays développés lourdement endettés.

⁸ SALMON J. (Dir.), *op. cit.*, p. 228. L'auteur précise que « la conditionnalité repose sur des critères de réalisation définis [par ladite organisation] mais non sur un ensemble de règles opérationnelles rigides [définies par la communauté internationale, en droit international]. Dans le cadre du FMI les conditions du soutien financier du Fonds sont précisées dans une lettre d'intention. ».

corruption ou encore de sécurité des investissements étrangers. Dans ce cas de figure, et dès lors qu'elle est appliquée en ces matières par des organisations bancaires, la « conditionnalité » ne pose *a priori* pas question¹. En revanche, ce régime d'assistance financière assorti de conditionnalités soulève quelques interrogations dès lors qu'il est mis en œuvre par des États donateurs. En effet, il ne faut jamais perdre de vue que l'APD joue un rôle de levier politique en matière de développement en même temps qu'elle sert les stratégies d'influence économique et commerciale des États donateurs. C'est, du reste, tout l'objet d'un droit de l'aide en construction en tant que branche d'un droit international du développement autonome affranchi des matières économique et commerciale. À défaut de cette autonomisation, la question du respect de la souveraineté de l'État récipiendaire de l'aide ressurgit inmanquablement².

Plus précisément, en droit de l'aide, il est question d'une conditionnalité dite « d'instruments³ ». Il s'agit du mécanisme le plus fréquent « où le déboursement de l'aide est conditionné par la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures de politique économique que le pays s'est engagé à prendre (par exemple libérer son commerce extérieur, dévaluer sa monnaie, changer un prix administré ou modifier le statut de la fonction publique...) »⁴.

Il résulte de cette « conditionnalité d'instruments » plusieurs systèmes d'évaluations relativement hétérogènes dès lors que ces dernières sont opérées sur la base d'indicateurs propres à chaque État donneur, en fonction de sa stratégie d'aide extérieure. Ce faisant, ce type de « conditionnalité » creuse ainsi le sillon d'une aide peu respectueuse de la souveraineté des États récipiendaires de l'aide et entretient inmanquablement une dualité de statut et de normes entre États coopérants.

À partir de 2005, avec l'adoption de la Déclaration de Paris et les engagements politiques visant à l'abandon de ce type de conditionnalités, s'ouvre une voie juridique permettant de résorber cette dualité. En l'occurrence, ce processus est remis en cause en France dès 2006 par des économistes auteurs d'un rapport commandé par les pouvoirs publics au Conseil d'Analyse Economique sur l'aide publique au développement française.

¹ De ce point de vue, le banquier est dans son rôle et peut exiger de son co-contractant une série de comportements en vue de garantir la « bonne » utilisation des fonds versés.

² Du reste, cette appréciation vaut pour les pays en développement mais également pour les pays de la zone Euro.

³ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et *al.*), Rapport public « La France et l'aide publique au développement », (07-1128), *Doc. fr.*, Paris, sept. 2006, p. 98 et 99.

⁴ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et *al.*), *Ibid.* p. 99.

B. – Une pratique fondée sur des engagements de partenariat en droit

Au lendemain du Forum de Paris sur l'efficacité de l'aide, les économistes¹ tournent le dos à la « conditionnalité d'instruments » pour lui préférer la conditionnalité « de performance ou de résultats ». Ils préconisent notamment que la France « devrait simultanément renoncer à affecter ses dons à des dépenses publiques spécifiques et abandonner sa conditionnalité traditionnelle, fondée sur des mesures de politique économique »². Ainsi, à la faveur du principe d'appropriation, les auteurs du rapport considèrent que : « Pour que les gouvernements des pays en développement se réapproprient leur politique, il faut qu'ils puissent en décider souverainement. Certes l'aide ne peut se passer de conditionnalité, elle doit demeurer un contrat entre deux partenaires : il est alors important de modifier le contenu de ce contrat en faisant évoluer la conditionnalité vers une "conditionnalité de résultat ou de performance". L'expression est de plus en plus utilisée dans les différentes réunions internationales sur l'aide, mais non sans ambiguïtés. Une conditionnalité de résultat devrait idéalement s'appuyer sur la réalisation d'objectifs finaux de la politique, choisis par les pays aidés (comme la réduction de la mortalité des enfants ou leur aptitude à lire ou à écrire) et non sur certaines actions (comme l'ouverture de classes ou de dispensaires ou même la fréquentation de ceux-ci par exemple). L'une des difficultés est que la chaîne causale entre les actions et les résultats et impacts de ces actions reste insuffisamment connue et maîtrisée, ce qui milite pour la mise en place d'évaluations scientifiques d'impact permettant de mieux appréhender les relations de causalité. »³ Les mêmes auteurs considèrent que : « Pour être efficace une conditionnalité de performance devra respecter quelques principes [et s'appuyer] sur de véritables indicateurs de résultats finaux. »⁴

Pour mener à bien cette mutation de la « conditionnalité d'instruments » vers une « conditionnalité de performances », plus respectueuse de la souveraineté des États aidés⁵, les auteurs préconisent que les critères définis « pour juger de l'amélioration des indicateurs de résultats finaux devront être fixés à partir de normes internationales servant de référence »⁶. Or, c'est précisément ce que vont établir les États participants à la Déclaration de Paris sur

¹ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), Rapport public « La France et l'aide publique au développement », (07-1128), *Doc. fr.*, Paris, sept. 2006.

² Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *Ibid.*, p. 37.

³ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *Ibid.*, p. 37.

⁴ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *Ibid.*, p. 141.

⁵ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *Ibid.*, p. 151.

⁶ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *Ibid.*, p. 37.

l'efficacité de l'aide par l'adoption de cinq principes et cinquante-six engagements servant de référence à douze indicateurs¹ de résultats finaux à partir desquels ces derniers seront dûment évalués et devront rendre compte des résultats obtenus quel que soit leur qualité.

II. – La « conditionnalité » en droit international du développement

La Déclaration de Paris commande l'application par les bailleurs d'une conditionnalité de résultats (A) qui, à certains égards, peut être vue comme vectrice d'une égalité de statuts et de normes (B).

A. – D'une conditionnalité d'instruments à une conditionnalité de résultats

Certes, l'aide publique au développement (APD), en tant qu'elle s'accompagne [nécessairement] d'une « conditionnalité », « constitue [...] une entorse au principe de souveraineté »². Partant de ce constat, les auteurs du rapport préconisent « qu'une façon de rendre la conditionnalité plus respectueuse de la souveraineté des États [aidés] serait de substituer à la "conditionnalité d'instruments" une "conditionnalité fondée sur les résultats" [...] »³.

Partant de cette analyse et de ces recommandations, l'adoption du « Document-cadre de la coopération française au développement » en 2011 marque une étape importante de la réforme de la politique française d'APD engagée depuis la fin des années 1990. D'emblée, on peut

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section III – *Indicateurs des progrès*.

² Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *op. cit.*, p. 65

³ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *op. cit.*, p. 12 : « Recommandation n° 6 : modifier la conditionnalité de l'aide budgétaire » et p. 151 : « La conditionnalité qui accompagne l'aide budgétaire ne semble pas avoir été très efficace pour améliorer la politique économique au point que parfois on a soutenu de manière exagérée qu'elle n'avait aucun impact sur la qualité de la politique économique. Certes la conditionnalité a souvent conduit les gouvernements des pays aidés à se reposer, par facilité ou nécessité financière, sur les conseils ou prescriptions des donneurs, sans s'engager véritablement à mener des réformes imposées par l'extérieur. C'est pourquoi est reconnue l'urgence que les gouvernements des pays en développement « s'approprient » leur politique. Une façon de rendre la conditionnalité plus respectueuse de la souveraineté des États serait de substituer à la « conditionnalité d'instruments » une « conditionnalité fondée sur les résultats », dont nous avons défini les principes. La France pourrait expérimenter ce type de conditionnalité dans plusieurs de ses partenaires africains. Comme la conditionnalité de résultat ne parviendra pas à changer les comportements des gouvernements des pays aidés si elle est pratiquée par un faible nombre de donneurs, la France devrait se faire l'avocat de cette nouvelle conditionnalité, au moins à l'égard de la Commission européenne et des autres donneurs européens qui semblent être à l'heure actuelle réceptifs. ».

estimer que les pouvoirs publics, exécutif et législatif¹, ont adopté une conception française de la « conditionnalité » fondée sur les résultats et non plus sur les instruments. En effet, les pouvoirs publics prennent toute la mesure des enjeux et des difficultés que pose une telle réformation en même temps qu'avec cet instrument gouvernemental, destiné à fixer la stratégie française d'aide au développement, la France confirme son consentement à soumettre l'efficacité de sa politique d'aide extérieure à l'évaluation.

À l'occasion du débat parlementaire autour de l'adoption de ce nouvel « outil » de la coopération française, si les auteurs du rapport d'information qui en résulte conçoivent « qu'un diagnostic [portant sur l'efficacité de l'APD française] gagnerait à s'appuyer sur une évaluation des résultats, [il n'en reste pas moins qu'une telle évaluation] suppose un travail important et de [relever au moins trois] défis »². Le premier est un défi de « capacité [en matière de] production d'une information systématisée sur les résultats [qui] implique la mobilisation de moyens importants autour de la collecte de données de leur analyse, mais aussi le renforcement d'une articulation étroite avec les pays partenaires dans le suivi des projets, des aides programmes et des aides budgétaires »³. Le second défi est d'ordre méthodologique et pose, en substance, la question de la position des acteurs nationaux s'attribuant les résultats des actions menées, lesquels résultats sont par nature, collectifs. Le troisième, enfin, porte sur « la présentation de résultats agrégés [qui ne permettrait pas de] rendre compte de la diversité des contextes et de donner à voir les facteurs de succès ou d'échec des opérations menées »⁴.

Partant de ce constat, la « conditionnalité fondée » sur les résultats impose tout d'abord aux pouvoirs publics français un renforcement de leurs propres capacités à rendre compte de l'efficacité de leur aide et, par conséquent, une coopération plus étroite avec le pays partenaire dans sa gestion. Ce type de « conditionnalité » impose ensuite l'idée de résultats communs,

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 11 : « Le Gouvernement a choisi –et nous nous en félicitons– un mode de consultation qui est allé au-delà des administrations et des opérateurs publics impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de la coopération gouvernementale. [...] Jusqu'à présent, ce type de document n'avait fait l'objet de consultations qu'au sein de l'exécutif. Dans le prolongement de la politique africaine de la France, la coopération a longtemps été une politique à laquelle le Parlement était peu associé. ».

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *Ibid.*, p. 37.

³ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *loc. cit.*

⁴ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *loc. cit.*

mutuels, partagés et enfin, une méthodologie de présentation des résultats qui rende réellement compte de l'efficacité de l'aide française¹.

B. – La voie juridique ouverte à une égalité de statut et de normes

La « conditionnalité » fondée sur les résultats impose à la France de « moderniser [ses] relations avec [ses] pays partenaires »². D'ailleurs, les pouvoirs publics français font cas de cette recommandation et affirment³ que « l'efficacité [de l'APD] nécessite une approche partenariale, fondée sur l'égalité des partenaires, un diagnostic commun et partagé des besoins et une contractualisation des engagements réciproques [et constatent] que l'émergence d'une coopération internationale équilibrée requiert la capacité des pays en développement à identifier leurs intérêts et à les faire entendre dans les instances pertinentes, dans une égalité de statut qui suppose aussi responsabilisation et réciprocité »⁴.

Pourtant, tout en affirmant cette « égalité de statut » qui suppose « responsabilisation et réciprocité », le gouvernement français ne semble pas tirer toutes les conséquences d'une telle approche « partenariale ». Ainsi, les orientations finales fixées dans le Document-cadre de la coopération française au développement, en plus d'être ambiguës⁵, semblent totalement détachées du procédé partenarial qui ne trouve aucun écho juridique dans ledit texte.

Si les pouvoirs publics français ont visiblement pris toute la mesure d'une « conditionnalité » de l'aide fondée sur les résultats, ils n'ont pas su (ou voulu) en tirer les conséquences juridiques en matière d'égalité et de responsabilité. Autrement dit, le gouvernement français, tout en réformant sa politique publique d'aide extérieure sur la méthodologie issue de la Déclaration de Paris, ne semble pas considérer cette « conditionnalité » fondée sur les résultats comme la conséquence directe de ses engagements de partenariat visant à en garantir l'efficacité. Ce faisant, les pouvoirs publics restent attachés à la définition traditionnelle du champ de la coopération française au développement sur la base d'un critère d'abord

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 38 : « Or force est de constater qu'aujourd'hui encore la grande majorité des interventions ne sont pas évaluées, soit que leurs promoteurs craignent la révélation d'effets nuls ou moins importants que ce qu'ils escomptaient, soit que la mise en œuvre d'évaluations rigoureuses soit perçue comme trop difficile. ».

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 77.

³ Document-cadre de la coopération française au développement, (version du 4 mai 2010 annexée au Rapport d'information parlementaire), point 4.5.

⁴ Document-cadre de la coopération française au développement, *loc. cit.*

⁵ Document-cadre de la coopération française au développement, *loc. cit.*

géographique, et ensuite thématique, même si le Document-cadre de coopération française au développement propose un ordre inverse, du thématique vers le géographique. Ainsi, cet instrument gouvernemental « recense-t-il d'abord les quatre défis de la communauté internationale avant d'introduire la notion de partenariats géographiques différenciés qui permet d'établir une correspondance entre catégories de pays, catégories d'instruments et catégories d'enjeux »¹. Or, dans cette conception, le critère géographique restreint considérablement les effets du procédé partenarial envisagé.

La notion de « partenariat » perd de son sens dans des partenariats français « géographiques différenciés » permettant tout au plus d'établir une (vague) correspondance entre catégories de pays, d'instruments et d'enjeux. Or, dans le même temps, la notion de « partenariat » au sens de la Déclaration de Paris et les engagements qui en découlent, emportent l'établissement d'une catégorie d'États « partenaires » (égalité de statut), usant des mêmes instruments (égalité de normes) pour satisfaire aux mêmes enjeux (d'efficacité de l'APD).

Dans cette optique, et au-delà de la définition de critères d'évaluation au niveau international en matière d'efficacité de l'APD, c'est la catégorisation internationale des pays qu'il conviendrait de réviser et, en l'occurrence, de compléter.

§2. – Des engagements politiques saisis par le droit

En dépit de la persistance de critères juridiques présidant à l'octroi de l'APD française à ses partenaires et des critiques formulées sur leurs conséquences en matière d'égalité et de responsabilité, le discours égalitaire énoncé par les économistes et formulé par les pouvoirs publics à la faveur du procédé partenarial ne peut être ignoré.

En effet, le fait qu'un gouvernement ne prenne pas la mesure de ses engagements de partenariat n'interdit pas d'en étudier les conséquences sur le plan juridique². Il en va d'autant plus ainsi que l'architecture normative dégagée précédemment est favorable à cette exploration dès lors qu'en matière d'APD, il est question de principes et d'engagements qui, dans leurs effets, suggèrent une égalité entre « partenaires », qualité internationale déduite des

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 37.

² Cf. Première partie s'agissant des effets des engagements de partenariat en tant qu'ils emporteraient, *a priori*, la redéfinition du principe d'égalité appliqué aux rapports d'assistance entre États.

principes d'égalité et de responsabilité revisités, qu'il soit question du partenariat mondial pour le Développement (I) ou du partenariat pour l'efficacité de l'Aide (II).

I. – L'objectif onusien de Partenariat Mondial pour le Développement

La définition consensuelle d'un cadre international de référence visant à la construction d'un partenariat mondial pour le développement est l'un des objectifs phares de la politique onusienne (A). Au demeurant, l'analyse des modalités attachées à cette construction – éminemment politique – fait apparaître que la communauté internationale des États ne dispose pas d'instruments de droit objectif visant à l'atteindre (B).

A. – Les options politiques de partenariat

Au titre de leur participation à la Déclaration du Millénaire pour le Développement, les États s'engagent à satisfaire le 8^{ème} OMD visant à la construction d'un Partenariat Mondial pour le Développement (PMD). Pour ce faire, la communauté internationale des États procède à sa transcription sous forme de « cibles » à atteindre d'ici à 2015 et fixent un certain nombre d'indicateurs sur la base desquels seront évaluées leurs actions en vue de les atteindre.

À la faveur de ce « partenariat mondial », le système onusien offre ainsi un nouveau cadre commun de négociations, mais uniquement cela. En effet, il n'établit qu'un engagement (relatif¹) des États à la réalisation d'un Objectif de Partenariat, laissant le soin à ces derniers de conduire leurs politiques publiques d'aide extérieure dans cette perspective. Ainsi, l'objectif de Partenariat mondial au sens du 8^{ème} OMD repose sur un ensemble de « bonnes pratiques » en un certain nombre de domaines (divisés en six cibles²) que les États doivent, individuellement, adopter dans leur comportement au niveau national, comme international. Ce faisant, ces derniers consentent à l'évaluation de leurs systèmes nationaux sur la base de seize indicateurs répartis entre trois politiques publiques : l'aide publique au développement (APD), l'accès aux marchés, la viabilité de la dette.

¹ VIRALLY M., « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 2, n°2, 1956, pp. 66-96.

² Organisation des Nations Unies, Rapport sur le Huitième objectif du Millénaire pour le développement - Le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins, Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, Publications-Nations Unies, New York (États-Unis), 2010, p. IX, référentiel C8. A à E.

S'agissant de l'APD et plus spécialement de son efficacité, il est possible d'établir à ce stade qu'elle est intégrée à l'ingénierie onusienne. En effet, lors du Sommet mondial de 2005 visant à une évaluation d'étape de l'application des textes issus du Sommet du Millénaire, la communauté internationale se félicite « des efforts déployés et des initiatives prises [...] pour améliorer la qualité de l'aide et en accroître l'impact »¹ faisant ainsi directement référence à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Partant, les États décident « solennellement de prendre [...] des mesures concrètes et efficaces pour donner effet à tous les engagements convenus concernant l'efficacité de l'aide »². Ces derniers vont même jusqu'à envisager d'arrêter « une procédure de contrôle claire »³. Ceci étant, l'on pouvait alors s'attendre à ce que ces engagements solennels soient rattachés à l'objectif d'un partenariat mondial. Or, il n'en est rien, ces recommandations sont intégrées au paragraphe portant sur la problématique du financement du Développement. Cela est d'autant plus surprenant, que les auteurs de la première évaluation portant sur le 8^{ème} OMD en tant que tel, n'ignorent pas cette question de l'efficacité. Au demeurant, la position des observateurs évolues sensiblement en 2010 et ces derniers concèdent effectivement que les politiques publiques d'aide extérieure doivent faire l'objet d'une « approche à deux niveaux [et qu'au-delà des apports d'aide⁴, les États doivent faire] en sorte que l'Aide permette de lutter plus efficacement contre la pauvreté et [de] réaliser les autres objectifs du Millénaire pour le développement »⁵.

Toujours est-il que ce défaut de lien entre Partenariat mondial et efficacité de l'aide ne fait pas obstacle à la position selon laquelle la notion de Partenariat mondial suggère un 8^{ème} OMD spécifique dont la satisfaction conditionne la réalisation des sept premiers. Cette affirmation n'est pas anodine en droit international dès lors qu'elle alimente l'idée d'une « gouvernance

¹ Assemblée générale des Nations Unies, Projet de résolution adopté sous forme de document final du Sommet mondial de 2005, (A/60/L.1*), New York (États-Unis), 20 septembre 2005, art. 23.c) : « Nous nous félicitons en outre des efforts déployés et des initiatives prises récemment pour améliorer la qualité de l'aide et en accroître l'impact, notamment la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, et décidons solennellement de prendre en temps voulu des mesures concrètes et efficaces pour donner effet à tous les engagements convenus concernant l'efficacité de l'aide, en arrêtant une procédure de contrôle claire et des délais précis, et notamment en continuant d'aligner l'assistance sur les stratégies des pays, en renforçant les capacités institutionnelles, en réduisant les coûts de transaction et en éliminant les procédures bureaucratiques, en faisant des progrès en ce qui concerne le déliement de l'aide, en améliorant la capacité d'absorption et la gestion financière des pays bénéficiaires ainsi qu'en mettant davantage l'accent sur les résultats du développement ».

² Assemblée générale des Nations Unies, *loc. cit.*

³ Assemblée générale des Nations Unies, *loc. cit.*

⁴ La question de l'augmentation des volumes d'aide est récurrente.

⁵ Organisation des Nations Unies, *op. cit.*, p. 9 : « Cette approche à deux niveaux consistant, d'une part, à augmenter les volumes d'aide et à faire en sorte que l'aide permette de lutter plus efficacement contre la pauvreté et, d'autre part, à réaliser les autres objectifs du Millénaire pour le développement. ».

partenariale » du développement en matière d'APD, de marchés et de dette. Or ces trois composantes internationales reposent, à ce jour et incontestablement, sur des gages politiques et non juridiques. C'est dans cet esprit d'ailleurs que sont évalués les gouvernements des États en matière de volume d'APD, à côté de ceux relatifs aux marchés et à la dette¹. Sans surprise, ce cadre de référence onusien, produit d'un consensus, n'intéresse pas la présente démonstration dès lors que « l'engagement » d'un État au versement d'un volume déterminé de l'aide est, par définition, sous l'emprise du principe d'égalité souveraine. Cela étant dit, cette approbation d'un cadre onusien de référence en matière, notamment, d'APD interpelle quelque peu dès lors que l'on voudrait y voir l'occasion de régler la question sous-jacente de son efficacité et, nonobstant, de son volume.

B. – Une ingénierie onusienne inachevée

La problématique de l'efficacité de l'aide et les engagements de Partenariat qui en découlent ne sont pas inscrits en tant qu'indicateurs relatifs à l'APD². Ce choix de traiter de l'efficacité de l'aide indépendamment de l'Objectif de Partenariat mondial peut toutefois s'analyser positivement par l'affirmation, en droit international public, d'engagements de Partenariat réunis dans un traité spécifique, à savoir la Déclaration de Paris. Mais, analysé négativement, il en va de l'effet tout relatif d'un tel instrument et de l'intérêt que la communauté internationale aurait à intégrer cet objectif d'efficacité dans son ingénierie onusienne dédiée à la réalisation du 8^{ème} OMD³. Autrement dit, l'absence d'intégration des indicateurs relatifs à l'efficacité de l'aide fixés par la Déclaration de Paris au système onusien emporte une hétérogénéité dans l'ensemble conventionnel multilatéral.

Certes, l'efficacité de l'APD ne mériterait sans doute pas, en tant que telle, d'être inscrite au panthéon des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), mais, au moins, cet objectif devrait être reconnu dans sa transversalité au titre du 8^{ème} portant objectif de « partenariat ». Dans ce sens, la ventilation des indicateurs entre APD, marchés et dette

¹ Organisation des Nations Unies, *op. cit.*, p. 15 (montants reçus au titre de l'APD).

² Organisation des Nations Unies, *op. cit.*, p. IX, référentiel C8. A à E.

³ Cette intégration de la problématique de l'efficacité de l'aide à l'ingénierie onusienne avait été envisagée à l'occasion de la Conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement (cf. *Supra*, Paragraphe 1, Sect. 1, Ch. I, T. II, 1^{ère} Partie). Force est de constater qu'en 2012, une telle intégration n'est pas confirmée par les Nations Unies (V. dans ce sens : Organisation des Nations Unies, Rapport sur le Huitième objectif du Millénaire pour le développement - Le Partenariat mondial pour le développement : traduire la théorie en pratique, Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, Publications-Nations Unies, New York (États-Unis), 2012.).

n'empêche pas qu'en matière de marchés notamment, la proportion d'APD allouée au renforcement des capacités commerciales des États bénéficiaires soit évaluée. Quant à la dette, elle fait partie intégrante des politiques publiques d'APD mises en œuvre par les États. En France, par exemple, cette question fait l'objet d'une technique de contractualisation très poussée au bénéfice des États les plus pauvres¹.

Cette question de l'intégration des indicateurs servant à l'évaluation des engagements de partenariat des États serait donc résolue par l'homogénéisation des normes de droit international du développement. Une telle homogénéité est d'autant plus nécessaire dès lors que, comme le soulignent de nombreux observateurs, « le système international dans le domaine de développement ressemble aujourd'hui de plus en plus à un écosystème où il a toujours plus de naissance et jamais de morts »². Cette articulation des indicateurs onusiens et ceux issus de la Déclaration de Paris marquerait une étape importante dans la mesure où, par un phénomène d'absorption, l'ensemble des États consentirait certes à l'évaluation de leurs capacités à réaliser un Partenariat Mondial pour le Développement (PMD) mais surtout à la régulation juridique de leurs rapports d'assistance, sur la base d'un droit international contraignant.

Or, en l'état actuel des choses, cette perspective ne semble tenir que dans l'hypothèse où tous les États « onusiens » accepteraient de rejoindre la coalition de Paris et ainsi de soumettre leurs rapports d'assistance à une régulation internationale, dont on sait par ailleurs qu'elle a été mise sur pied par les gouvernements des donateurs³. En attendant que cette hypothèse se réalise, et au terme de la Déclaration du Millénaire, la communauté internationale fait siens les principes et engagements de partenariat relatifs à l'efficacité de l'aide et considère ces derniers comme

¹ V. sur ce sujet, le portail de l'AFD dédié à ce types de contrats : [En ligne, consulté le 16 octobre 2013] : <http://www.afd.fr/home/outils-de-financement-du-developpement/C2D>. Pour une doctrine d'emploi de ces instruments V. notamment : Agence Française de Développement, « Note pour le Conseil de surveillance - Volet bilatéral de l'initiative PPTE renforcée », Direction des opérations, Paris, juin 2003 et son actualisation ; Agence Française de Développement, « Note pour le Conseil de surveillance – Contrats de désendettement et de développement (C2D) – Renovation des modalités de mise en œuvre », Direction des opérations, Paris, 29 juin 2006.

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 76 et 77

³ Organisation des Nations Unies, Rapport sur le Huitième objectif du Millénaire pour le développement - Le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins, Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, Publications-Nations Unies, New York (États-Unis), 2010, p. 10 : « [...] les gouvernements des donateurs ont mis sur pied une conférence majeure sur l'efficacité de l'aide dans le cadre de laquelle les responsables d'agence d'entraide ainsi que plusieurs pays bénéficiaires ont adopté la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ; comme à Gleneagles, la Déclaration de Paris a défini un ensemble d'objectifs contrôlés spécifiques à atteindre d'ici à 20105. ».

pertinents. Ce faisant, elle entretient l'ambiguïté entre notion de Partenariat Mondial pour le Développement (PMD) et engagements de Partenariat pour l'efficacité de l'aide¹. C'est donc sur cette ambiguïté qu'il convient de rebondir en considérant que c'est la définition claire du principe de responsabilité qui permettrait de la lever.

Ainsi, l'engagement des États à réaliser le 8^{ème} OMD reste un engagement éminemment politique et ne peut donc engendrer qu'une responsabilité de même nature. Partant, le système onusien ne peut tout au plus que générer une responsabilité respectueuse des États² alors que les engagements à un partenariat pour l'efficacité de l'aide emportent l'affirmation d'une responsabilité de tout autre nature, juridique cette fois.

II. – Les engagements de partenariat pour l'efficacité de l'aide

La définition d'une série de principes directeurs visant à l'établissement d'un partenariat pour l'efficacité de l'aide (A) offre un socle déterminant pour la définition d'instruments juridiques encore en construction (B).

A. – L'option juridique de partenariat

Laissant le soin aux États de définir unilatéralement cette notion de Partenariat, le droit international du développement offre à l'heure actuelle deux options.

La première, l'option onusienne, engage les États au respect de bonnes pratiques et propose un ensemble d'indicateurs sur la base desquels les réformes conduites seront dûment évaluées. Dans ce contexte, le principe d'égalité souveraine joue de tout son poids et se traduit par l'adhésion des États à une responsabilité politique portant sur la réalisation d'un « Partenariat mondial ».

La seconde, l'option posée par la Déclaration de Paris, engage les États au respect de cinq principes et propose un ensemble d'indicateurs sur la base desquels ils consentent à être évalués. Dans ce contexte, le « cadre multilatéral, dans un monde devenu totalement interdépendant, [apparaît comme] le niveau approprié pour l'élaboration de réponses

¹ Organisation des Nations Unies, *Ibid.*, p. 1 : « Dans bon nombre de domaines cruciaux du Partenariat (dont l'augmentation du volume des aides et de l'efficacité de l'aide [...]), 2010 a été arrêté comme date butoir pour tenir les engagements convenus. ».

² A l'image du dernier Sommet qatari sur le climat (*cf.* Acte Kyoto II du 8 décembre 2012).

communes aux défis mondiaux [...] »¹. Partant de ce constat, les observateurs annoncent « la fin d'une coopération fondée sur le socle exclusif des souverainetés nationales »² à la faveur d'un partenariat visant à réguler les rapports d'assistance entre États.

Conscients de cette évolution, les parlementaires français considèrent que « l'aide au développement n'est plus seulement un acte de charité, mais aussi un moyen de régulation de la mondialisation et de gestion des relations Nord/Sud »³. À cet égard, ces derniers soulignent l'apport du Document-cadre de coopération française au développement issu de ce nouvel état d'esprit considérant qu'il offre « une vision plus utilitariste de l'Aide »⁴ que par le passé. Dans ce sens, aux rapporteurs de préciser que « "cette instrumentalisation" constitue bien un projet de gestion commune des dérèglements nés de la mondialisation. En ce sens, le terme "d'aide", lui-même porteur de profonds malentendus, est rendu quelque peu obsolète. Ses "bénéficiaires", sont en réalité de véritables partenaires dans la gestion de leurs propres intérêts et des intérêts croisés qui déterminent nos destinées globales »⁵.

Toutefois, le gouvernement, rédacteur du Document-cadre de la coopération française, en tant qu'instrument juridique et dont l'ambition est de poser un cadre de référence pour tous les acteurs français de l'aide au développement, ne semble pas tenir compte de tels impératifs. Au demeurant, les parlementaires eux-mêmes, pourtant relayeurs du discours égalitaire formulé par les économistes, ne paraissent pas porter grande attention aux engagements de partenariat pris par la France au titre de sa participation à la Déclaration de Paris⁶. À l'issue de l'examen parlementaire, il était envisageable qu'*a minima*, les deux dimensions de la notion de Partenariat soient clairement posées et qu'*a maxima*, la nécessité d'une définition nationale d'un concept français de « partenariat international » soit au moins évoquée. Tel n'est pas le cas, ce qui est d'autant plus surprenant que la volonté de la France de voir ses partenaires s'approprier son aide est affirmée en même temps qu'elle fait le choix de « la gestion d'une aide axée sur les résultats ».

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 29.

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *loc. cit.*

³ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 21

⁴ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 22

⁵ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 120. En synthèse, les parlementaires français s'interrogent en ces termes : « Sommes-nous capables en France de mesurer l'efficacité de notre politique d'aide au développement ? ».

⁶ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 120 : Ces derniers voient en la Déclaration de Paris un « catalogue de procédures administratives et de bonnes pratiques ».

B. – Une ingénierie de l’efficacité à compléter

Toute surprenante qu’elle soit, cette absence d’une définition nationale d’un concept français de « partenariat international » peut néanmoins s’expliquer par le fait que ni le gouvernement français, ni le parlement n’évoquent les principes d’alignement et de responsabilité mutuelle, bien que ces deux principes soient précisément les pendants respectifs, voire la contrepartie juridique, des principes d’appropriation et de gestion axée sur les résultats.

Certes, la France n’ignore pas cette corrélation normative. Dans ce sens, d’ailleurs, et notamment en matière d’alignement¹, les pouvoirs publics font la démonstration de leur volonté de faire reposer l’aide bilatérale française sur les systèmes nationaux de leurs partenaires². En revanche, s’agissant du principe de « responsabilité » il n’est envisagé dans le texte gouvernemental que sous le prisme des résultats et encore, pour exprimer toute la difficulté des pouvoirs publics français à le circonscrire³. Si bien que ce constat fait dire aux évaluateurs internationaux combien « l’espoir que le processus inspiré de la Déclaration [de Paris] puisse rétablir un équilibre entre les donateurs et les pays partenaires relativement à la responsabilité mutuelle a été [jusqu’en 2011] déçu »⁴. Ainsi, à la veille du Forum de Busan, « beaucoup de confusion demeure quant à la signification de “responsabilité mutuelle” dans le contexte de l’aide et à la façon de la mesurer »⁵.

En attendant que la communauté internationale des États précise la signification de ce principe de « responsabilité », il est possible de préciser les processus qu’il induit, à savoir que, parallèlement à une « responsabilité mutuelle des résultats atteints » et sous couvert d’une «

¹ Conseil d’analyse économique, (COHEN D. et *al.*), Rapport public « La France et l’aide publique au développement », (07-1128), *Doc. fr.*, Paris, sept. 2006, p. 25 : « On prône l’alignement des donateurs sur les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté définies par les pays eux-mêmes. Mais le poids des organismes d’aide, la force de leur bureaucratie et les habitudes prises par les fonctionnaires des pays aidés, conjugués à la faiblesse des institutions des pays en développement susceptibles de définir ces stratégies, rendent extrêmement difficile ce changement radical de méthode. ».

² Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE), Rapport sur l’efficacité de l’Aide 2005-10 – Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Publications-OCDE, Paris, 2011, p. 160 à 163 ; plus spécifiquement s’agissant de l’aide liée : p. 166 et 167 et pour une récapitulatifs des indicateurs : p 194.

³ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d’information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 170 : « La mesure des effets des politiques de coopération se heurte à des difficultés conceptuelles et pratiques considérables (coresponsabilité propre à toute action de coopération, poids généralement marginal des apports extérieurs, multiplicité des acteurs dans un secteur donné, impact de facteurs extérieurs...). ».

⁴ WOOD B. (Dir.), Rapport final de l’évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2, Copenhague, juin 2011, p. 66.

⁵ WOOD B. (Dir.), *Ibid.*, p. 43.

redevabilité réciproque » en matière d'APD, « donneurs et pays partenaires sont convenus d'évaluer, au moyen des mécanismes existants à l'échelon local, les progrès réalisés dans l'exécution de leurs engagements respectifs »¹. Ce processus suppose donc qu'à l'échelon du pays aidé, soit créé, avec le soutien de ses partenaires, un cadre commun d'évaluation à différents niveaux. Il apparaît qu'en 2011, ces mécanismes sont en construction², non sans difficulté dès lors que le socle de définition du principe même de « responsabilité » est imprécis.

Ce flottement peut notamment s'illustrer par les allusions faites par les observateurs à une responsabilité mutuelle, sous couvert d'une évaluation mutuelle, devant permettre aux États de « dresser un bilan réciproque de leur performance »³ et par conséquent, « des progrès réalisés dans l'exécution de leurs engagements respectifs »⁴. Or, il semble qu'en matière d'APD, il y aurait un intérêt certain à clarifier les notions servant à la définition d'un principe de responsabilité revisité en droit international du développement. Les modalités de cette clarification du principe de responsabilité s'attacheraient, tout d'abord et simplement, à tenir compte des sources internationales à disposition, lesquelles sont de nature différente et, nonobstant, n'ont pas la même valeur juridique.

La première de ces sources est définie, au niveau international, dans le cadre du système onusien et consiste en une responsabilité des organisations internationales et des États vis-à-vis des destinataires de leurs actions en matière de développement. Dans ce cas de figure, il ne peut alors s'agir que d'une responsabilité de type politique fondée à être sanctionnée sur la base d'intérêts géostratégiques. La seconde est évoquée, en droit international, par les organisations internationales et les États participants aux Forums sur l'efficacité de l'Aide et consistant en une double responsabilité de ces derniers au titre de leurs engagements de partenariat. La responsabilité consistant d'une part à obliger les États à rendre mutuellement compte des résultats obtenus en matière de développement et, d'autre part, à obliger les États à rendre compte des progrès qu'ils auront accomplis au titre de leurs engagements réciproques de partenariat. De fait, il est une responsabilité entre États participant à la Déclaration de Paris que l'on doit s'attacher à définir à partir de la nature des engagements en cause au titre du partenariat pour l'efficacité de l'aide.

¹ Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE), *op. cit.*, p. 95.

² Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE), *op. cit.*, p. 101.

³ Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE), *loc. cit.*

⁴ Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE), *loc. cit.*

En effet, énoncé dans le cadre de la « coalition de Paris » et renouvelé à l'occasion du Forum d'Accra, le principe de « responsabilité mutuelle » vise uniquement à établir – à défaut de sanctionner – la mauvaise gestion de l'aide alors que le principe d'une responsabilité en droit de l'aide devrait davantage servir à mesurer deux types de progrès accomplis par les États en matière d'efficacité : l'un en matière de gestion de l'aide et l'autre quant au partenariat à proprement parler. En référence à la *summa divisio* proposée en première partie, ces deux types de responsabilité peuvent être exposés en droit de l'aide au développement sous couvert des engagements en cause mais également des tiers susceptibles d'engager ces « responsabilités ». Au demeurant, une telle hauteur de vue impose qu'à ce stade soient fixés quelques éléments de synthèse.

Les sources textuelles portant sur l'efficacité de l'aide engagent les États à sa gestion efficace emportant ainsi une responsabilité partagée des résultats obtenus par ces derniers et cela quelle que soit leur position de donateurs ou de bénéficiaires. Dans ce cas de figure, il est bien question d'une responsabilité qualifiée de « mutuelle » en ce qu'elle renvoie au principe établi par la Déclaration de Paris et au titre duquel les partenaires devront, mutuellement, rendre compte aux destinataires de leurs actions, de leur gestion commune de l'aide reçue et/ou allouée aux fins de la réalisation des Objectifs onusiens.

Par ailleurs, le texte source engage les États partenaires, donateurs comme bénéficiaires, à la régulation de leurs rapports d'assistance emportant ainsi une responsabilité commune, partagée, des progrès accomplis par ces derniers en matière de partenariat. Dans ce cas de figure, il est bien question d'une responsabilité pouvant être qualifiée de « réciproque » en ce qu'elle renvoie à des engagements réciproques de partenariat et au titre desquels les partenaires devront, dans un second temps et conjointement, rendre compte, à la coalition de Paris, de leurs progrès au regard de leurs engagements de partenariat souscrits en vue de garantir l'efficacité de l'aide reçue et/ou allouée.

Partant, le droit international du développement ne saurait choisir entre l'une ou l'autre de ces responsabilités. Si la première semble se construire sur une rhétorique d'efficacité de gestion et est réaffirmée au fur et à mesure des Sommets dédiés, la seconde est plus délicate à réaliser¹ et

¹ Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, 4^{ème} Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan (République de Corée), 29 novembre – 1 décembre 2011, art. 35.

les États conviés à établir cette « responsabilité réciproque » sont pour le moins hésitants¹. Démonstration est faite de cette hésitation à l'occasion du Forum portant signature du « Partenariat de Busan » à la fin de l'année 2011 où le règlement de cette question est différé dans le temps et la notion de « responsabilité » remplacée par une notion plus vague de « redevabilité ». Pour illustration, les participants (toujours plus nombreux), s'engagent à se rendre « mutuellement compte des progrès réalisés au regard des engagements et des actions convenus à Busan, ainsi que de ceux énoncés dans la Déclaration de Paris et dans le Programme d'Action d'Accra. A cette fin, [les États s'appliqueront] à se mettre d'accord, d'ici juin 2012, sur un ensemble sélectif et pertinent d'indicateurs et d'objectifs à travers lesquels [ils suivront] les progrès de façon continue, en soutenant la redevabilité internationale et régionale de la mise en œuvre de [leurs] engagements »².

Pourtant, cet « ensemble sélectif et pertinent d'indicateurs et objectifs » sur la base desquels seront mesurés les progrès accomplis existent et sont formulés explicitement ou implicitement par le texte de la Déclaration de Paris. Dans ce sens, le principe d'une responsabilité mutuelle d'une gestion axée sur les résultats est explicite et ne souffre d'aucun commentaire alors qu'en matière d'efficacité, la responsabilité réciproque pourrait se déduire des effets des principes d'appropriation et d'alignement à la condition, toutefois, que les rédacteurs de la Déclaration parisienne y voient un « Traité-cadre » ouvrant la voie juridique à cette double dimension de la responsabilité en droit international du développement.

¹ Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, *Ibid.*, art. 13 : « Nous nous tiendrons mutuellement redevables de la mise en œuvre de nos actions respectives dans les pays en développement et à l'échelle internationale. Tout en nous concentrant sur les échelons locaux de mise en œuvre, nous constituerons un nouveau Partenariat Mondial pour une Coopération Efficace au service du Développement, ouvert à tous, afin d'en soutenir la mise en œuvre au niveau politique. ».

² Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, *Ibid.*, art. 35.b).

Chapitre 2. – Une doctrine de l'égalité en construction

Au sein du droit international du développement autonome, nourri du droit de l'aide régulateur des rapports d'assistance entre États, peut être vérifiée l'hypothèse qu'en matière de développement, le procédé partenarial offre aux États l'occasion de réaffirmer leur autorité souveraine. C'est à la condition d'une stricte égalité entre États partenaires, se traduisant notamment par leur adhésion à un principe de responsabilité qu'il convient d'envisager cette position dominante de l'État sur les autres acteurs du développement. En effet, la construction d'un droit régulateur de l'aide et d'une notion de responsabilité juridique qui en découle au regard des engagements de la Déclaration de Paris, ne peut relever que de la compétence des États. Leur participation au Traité-cadre portant « partenariat pour l'efficacité de l'aide » emporte une responsabilité à la fois des États donateurs et des États bénéficiaires au titre de leurs engagements réciproques et mutuels de partenariat. Ce régime de la responsabilité se schématiserait comme suit : d'une part, une responsabilité réciproque sur la base des principes d'appropriation pesant sur les États bénéficiaires et d'alignement pesant sur les États donateurs contraints d'en rendre compte à leurs pairs, et d'autre part, une responsabilité mutuelle en matière de gestion et des résultats atteints pesant les États donateurs comme bénéficiaires contraints d'en rendre compte aux destinataires de leurs actions. Tel est la subdivision du régime de la responsabilité, à la fois réciproque et mutuelle, que l'on peut objectiver à partir d'une doctrine française du partenariat international encore en construction.

En matière de réciprocité, ce partenariat, à la faveur d'une reformulation de l'égalité entre partenaires et d'une responsabilité juridique inédite, pose essentiellement problème aux États donateurs enclins à user de leur APD pour influencer les politiques internes des États qui en bénéficient. Partant, il est intéressant d'examiner dans le détail la considération faite par les pouvoirs publics à l'idée que le nouveau cadre juridique posé par la Déclaration de Paris n'aurait d'autres fins que de gommer la dualité de statut et de normes entre partenaires du Nord et du Sud et ainsi, de supprimer les effets négatifs qu'on lui connaît. S'il fut un temps où cette dualité pouvait justifier la volonté de la communauté internationale de « favoriser les intérêts des pays en développement »¹, elle ne fait cependant que produire et entretenir les inégalités de développement. Dans ce sens, il convient de s'en référer à la doctrine des « non alignés » développée dans les années 1970 et 1980 pour qui cette dualité n'est « qu'un

¹ FEUER G., « Le droit international du développement. Une création de la pensée francophone » in « État des savoirs sur le Développement : trois décennies de sciences sociales en langue française », Cahiers du GEMDEV, n°18, février 1993, p. 92.

instrument d'aménagement de la dépendance [des États du Sud], au service [d'un] système de relations »¹ dominé par les États du Nord.

L'implication des États signataires de la Déclaration de Paris n'est pas anodine dès lors que la dualité de statut et de normes, ou l'application d'un régime différentiel sur la base d'une catégorisation des États, était considérée comme étant à « la base même de la spécificité du droit international du développement »². Or, l'engagement des États dans un processus partenarial tel que défini par le Traité-cadre présentement à l'étude rompt catégoriquement avec cette analyse. Ce faisant, la Déclaration de Paris enjoint les États donateurs à endosser une responsabilité dans cet échec dont ils ne faisaient pas grand cas jusqu'à l'effondrement du bloc soviétique et l'apparition du phénomène de mondialisation porteur d'interdépendance³.

À cet égard, la Déclaration de Paris ne fait que tracer les contours de ce que devrait être le partenariat pour l'efficacité de l'aide. Par l'affirmation de principes directeurs⁴ et des mécanismes d'évaluation visant à en contrôler le respect, les États y participant restent ainsi libres de concevoir leur propre « politique partenariale » dont la portée est supposée se nourrir des engagements interétatiques consentis quant à l'efficacité de l'aide versée ou reçue. Si, pour l'État qui en bénéficie, cette perspective lui impose de définir une stratégie nationale de développement (SND) à long terme, l'État donneur, également, doit répondre à cet impératif.

En synthèse, la Déclaration de Paris et les Forums sur l'efficacité de l'aide qui s'en sont suivis obligent l'État donneur, et en l'occurrence à la France, à clarifier sa position quant à l'utilisation politique qu'il entend faire de son APD (Section 1).

Nonobstant, et au-delà de cette réciprocité pénétrant le droit international du développement au bénéfice d'une égalité réelle entre *partenaires*⁵, l'effectivité du statut de partenaire oblige l'État donneur y prétendant à adapter ses systèmes nationaux et par voie de conséquence, à concevoir sa « doctrine du partenariat » (Section 2).

¹ FEUER G., *Ibid.*, p. 92.

² FEUER G., *loc. cit.*

³ *Supra*, Paragraphe 2, Sect. 1, Ch.I, T. I, 1^{ère} Partie.

⁴ Dont le principe d'harmonisation qui concerne uniquement les États donateurs.

⁵ Nous soulignons.

Section 1. – Le partenariat pour l’efficacité de l’aide en droit français

La position de l’État français pourrait être résumée ainsi : il est « donneur », jamais « partenaire ». Or, la qualité de partenaire, voire ce statut, impose à l’Etat occupé à l’adoption d’un instrument national de partenariat d’en établir les sources (§1) et, dans un second temps, à partir de celles-ci, de poser des règles visant à garantir, effectivement, l’efficacité de son aide publique au développement au regard des sources externes (§2).

§1. – Les sources internes

Engagée dans la réforme de sa politique publique d’Aide au Développement depuis la fin des années 1990, la France a su prendre toute la mesure des enjeux politiques à garantir l’efficacité de l’aide. De ce point de vue, les pouvoirs publics n’ont pas manqué de s’interroger sur les modalités de leur aide extérieure et, autant que le contexte national le permettait, à prendre quelques mesures de réformation significatives. Dans son volontarisme affiché, l’adoption d’un document-cadre de partenariat propre à chaque pays (DCP-pays) est en soi une avancée sur le plan instrumental qu’il convient de souligner dans la mesure où, sur la base de critères nationaux, ce document se veut un outil de transparence et de dialogue étroit dans le cadre des relations bilatérales de la France avec les États qu’elle choisit d’aider. Il faut voir dans l’adoption d’un tel instrument gouvernemental, une première étape franchie en matière de « coopération proprement intergouvernementale » au sens où l’évoquait le Professeur VIRALLY. Par suite, l’adoption en 2011 d’une Stratégie nationale d’aide publique au développement, formalisée dans un instrument portant « Document-cadre de coopération française au développement » marque une étape décisive pour la France qui s’engage, avec l’adoption d’un tel instrument, sur la voie politico-juridique du partenariat. Dans ce sens, le gouvernement français, sous couvert d’un examen parlementaire jusqu’ici inédit, affirme dans son Document-cadre de coopération au développement que : « L’efficacité des actions de coopération nécessite une approche partenariale, adaptée au contexte, fondée sur l’égalité des partenaires, un diagnostic partagé des besoins et une contractualisation des engagements réciproques. »¹

¹ Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats, Coopération au Développement : Une vision française - Document Cadre, Publications-MAE, Paris, 2011, p. 35, §3.72.

Partant, les principales caractéristiques de ce texte national de référence méritent d'être analysées (I) afin de mieux cerner la problématique française portant sur le choix entre instruments de coopération bi- et multilatérale (II).

I. – L'adoption d'un Document-cadre de stratégie politique

En 2011, les pouvoirs publics adoptent un « Document-cadre de la coopération au développement » visant à établir la stratégie politique française en matière d'aide extérieure (A), sans que, toutefois, ce support textuel ne précise la notion de « partenariat » censée en garantir l'efficacité (B).

A. – Un document gouvernemental discuté devant le Parlement

Le « Document-cadre de coopération au développement » est un texte d'origine gouvernementale ayant pour objectif « de définir la stratégie française de coopération et de développement »¹ à l'horizon de 2020. Sa rédaction par les autorités gouvernementales françaises résulte de « l'examen de l'aide de la France par ses pairs à l'OCDE »². Il répond à la principale recommandation formulée à l'attention de la France par l'Organisation internationale portant sur la nécessité « d'une formalisation accrue [de ses] orientations stratégiques »³. Destinataire de ces recommandations, « le Comité interministériel de la Coopération internationale et du Développement (CICID) du 5 juin 2009, présidé par le Premier ministre, a donc pris acte de ce besoin en passant commande de ce document »⁴. En tant que tel, ce document gouvernemental, soumis à l'approbation finale du CICID, est donc « de nature à donner un sens politique et une cohérence globale à [la] coopération [française] en clarifiant les enjeux et objectifs stratégiques de cette politique »⁵.

L'adoption d'un tel document destiné à fixer les grandes lignes de la coopération française marque deux étapes importantes en matière de transparence. Quant à sa rédaction même et

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 14.

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *loc. cit.*

³ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *loc. cit.* En référence aux recommandations du Comité d'Aide au Développement formulées en 2008 : Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), Rapport du Comité d'Aide au Développement (CAD) : France – Examen par les pairs, Publications-OCDE, 2008, p. 25 : « Ainsi, une plus grande clarification des objectifs de l'aide et de la façon dont ils se déclinent en termes de stratégies géographiques et sectorielles, au plan bilatéral et multilatéral, serait nécessaire. ».

⁴ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *loc. cit.*

⁵ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *Ibid*, p. 5.

dès lors que la politique d'aide extérieure est rattachée à la politique étrangère de la France, les gouvernements successifs étaient peu enclins à rendre compte de leurs actions en la matière. L'absence d'un texte de référence d'origine gouvernementale reflétait, jusqu'à la rédaction du Document-cadre de la coopération française au développement en 2011, cette attribution reconnue à l'exécutif. Quant à sa soumission à l'examen du parlement, elle est à l'initiative du gouvernement d'alors choisissant un « mode de consultation [allant] au-delà des administrations et des opérateurs publics impliqués [traditionnellement] dans l'élaboration et la mise en œuvre de la coopération gouvernementale »¹. Toutefois, la portée des recommandations formulées par les Parlementaires à l'adresse du gouvernement à l'issue de cette consultation doit être relativisée. Nonobstant, il semblait difficile pour ce dernier de faire l'économie d'une telle discussion avec le législateur dès lors que, précisément, d'une part, un texte d'une telle importance était rédigé pour la première fois, et que, d'autre part, l'association des Parlements dans la détermination des politiques gouvernementales d'aide extérieure est une recommandation récurrente en droit international du développement².

Soumis à l'approbation du Comité Interministériel de la Coopération et du Développement, le projet présenté au parlement est donc un instrument qui, de fait, doit servir « de référence à l'ensemble des administrations [françaises] qui concourent à l'aide au développement »³. Intéressant les relations internationales, le Document-cadre de la coopération française au développement relève de la catégorie des actes de gouvernement au sens où l'entendait le Professeur VIRALLY⁴.

Cela étant dit, le législateur, consulté pour la première fois, saisit l'occasion d'affirmer « qu'une vraie implication du Parlement dans la définition de la politique de coopération a été actée [et que ce débat, organisé avant l'aval du texte par le CICID] doit être une première étape vers l'adoption, à échéance régulière, par le Parlement, d'une loi d'orientation sur le développement, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe »⁵.

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *Ibid.*, p. 11.

² Bien que, précédemment, il a été souligné que cet engagement pesait uniquement sur les États récipiendaires de l'aide et était source de crispations politiques et juridiques (*cf. supra* : Paragraphe 2, Sect. 2, Ch. I, T. I, 1^{ère} Partie).

³ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 5.

⁴ VIRALLY M., *L'introuvable acte de gouvernement*, t. 68, RDP, 1952, p. 326.

⁵ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 12.

B. – Un support textuel de référence

L'adoption d'un texte de référence emporte une coopération française résolument tournée vers le procédé partenarial (1) en même temps que la notion censée y présidée reste déstructurée (2).

1. – Une coopération française sous forme de « partenariats »

Les rapporteurs du Sénat partagent le diagnostic posé par le gouvernement « sur l'évolution de l'environnement international qui dessine un nouveau visage de la coopération »¹. Dans ce contexte, le Document-cadre de la coopération française au développement apparaît comme un instrument gouvernemental de régulation de l'aide versée par la France dans la mesure où le phénomène d'interdépendance oblige l'État français à tenir compte de ses propres intérêts mais également de ceux des pays qu'elle choisit d'aider. C'est dans cette perspective qu'en l'occurrence, les parlementaires français considèrent que les « "bénéficiaires" [de l'aide] sont en réalité de véritables partenaires dans la gestion de leurs propres intérêts [...] »². C'est dans cette perspective également que, du point de vue des parlementaires, la « coopération [française] doit toujours désormais se penser sous la forme de partenariats »³.

Partant de ces considérations, les partenariats évoqués sont de trois ordres. Il est question « d'une relation de partenariat avec les pays récipiendaires d'abord, [d'une relation de partenariat] avec les autres bailleurs de fonds nationaux et multilatéraux ensuite, et enfin, avec un nombre croissant d'intervenants en France (ONG, collectivités, entreprises) et au niveau international (organisations internationales, fonds verticaux, fondations, nouveaux pays donateurs ...) »⁴.

2. – Une notion de « partenariat » déstructurée

À défaut d'une définition juridique de ces différents types de partenariats, on pouvait s'attendre à ce que les commissions parlementaires soulignent qu'aucun instrument précis ne soit envisagé par le gouvernement pour les mettre en œuvre. Plus précisément, les parlementaires se montrent insistants sur ce qui n'est encore qu'à l'état de « notion » et utilisent le vocable de « partenariat » sans distinction de la personne juridique des potentiels

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 5.

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 22.

³ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 28.

⁴ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 28.

partenaires. Or, et quel que soit le terme utilisé pour désigner un instrument servant à réguler les relations qu'entretient l'État français dans le cadre de sa politique d'aide extérieure avec ses homologues bénéficiaires, ses homologues bailleurs ou toute autre entité publique ou privée, un même instrument juridique ne saurait être employé à la régulation de l'ensemble de ces relations indépendamment de la personnalité juridique du partenaire. En cela consiste la limite d'un Document-cadre de référence qui, bien que support textuel définissant une stratégie politique globale de coopération auquel devront se référer l'ensemble des acteurs français de l'aide, ne précise pas les instruments conventionnels, voire contractuels, dont devront user ces derniers. Pas plus, ne sont précisés les instruments de régulation gouvernementale auxquels ces acteurs devront se soumettre dès lors qu'ils sont à considérer « comme des purs objets de réglementation »¹.

À défaut de cette précision, doivent donc être examinés ceux des instruments dont il est fait classiquement usage en matière d'APD, qu'il s'agisse d'instruments bilatéraux ou multilatéraux.

II. – Une doctrine partagée entre bi- et multilatéralisme

Les systèmes normatifs traditionnels dont usent les États coopérants impliquent qu'ils mettent en œuvre leurs rapports d'assistance par le biais de deux modalités, donc de deux types d'instruments, au mieux complémentaires, au pire concurrents. Ainsi, partagés entre multilatéralisme les obligeant à faire preuve d'un minimum de transparence et bilatéralisme les conduisant à une certaine entente politique menant inmanquablement à la défense d'intérêts étroitement conçus, les États bénéficiaires et donateurs usent de deux modèles d'instruments conventionnels, tels deux lignes juridiques qui, si elles peuvent se croiser à la faveur d'une action ou d'un programme de développement, ne peuvent se compléter sur le plan normatif (A).

Partant de cette dichotomie entre bilatéralisme et multilatéralisme, le système normatif à l'étude, composé d'une part d'un Traité-cadre multilatéral supérieur portant « engagements de partenariat » et d'autre part, d'une convention-cadre bilatérale de partenariat, commande l'articulation de ces deux modalités de coopération dans le seul but de garantir l'efficacité de l'aide (B).

¹ PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 62.

A. – Des modalités d’action politique aux avantages comparatifs différents

Traditionnellement, au niveau international, les États usent de l’instrument conventionnel pour régler les rapports d’assistance qu’ils entretiennent avec leurs partenaires. Dans ce contexte, la convention apparaît alors comme l’outil privilégié mettant en œuvre une assistance financière, humaine et matérielle entre États. Parallèlement à ces relations interétatiques, s’est développé un système juridique international visant à réguler, par la voie de traités et de résolutions, les rapports interétatiques.

Cette distinction entre relations bilatérales et multilatérales ne se dément pas au point qu’à la fin de l’année 2010 encore, ces deux voies de coopération sont analysées comme concurrentes¹. Confronté au choix entre multilatéralisme et bilatéralisme, l’État français est à la recherche permanente d’un équilibre entre ces deux modes d’interventions. C’est pourquoi l’APD est, en tant que telle, considérée comme un « instrument de politique étrangère ». Encore aujourd’hui, faisant dans ce sens référence au Rapport d’information « Ameline »², les deux modes de coopération bilatérale et multilatérale sont tout au plus considérés comme complémentaires³.

Cette complémentarité fait ainsi dire à Jean-Michel SEVERINO⁴, auditionné par les rapporteurs de la mission d’information que : « “Le sujet n’est (...) pas de choisir entre bilatéralisme et multilatéralisme, (...). **Ce qui importe, c’est de rechercher les allocations optimales selon les sujets, les territoires, l’influence et l’action que l’on souhaite.**”⁵ Il faut par conséquent arriver à la bonne articulation entre les deux” ; “il s’agit de trouver les moyens d’agir en cohérence avec les acteurs multilatéraux, dans la mesure où **bilatéralisme et multilatéralisme ont chacun des avantages comparatifs différents**”⁶ ».

¹ AMELINE N. (Rapp.), Rapport d’information sur l’aide au développement : quel équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme ?, AN, n°3074, 22 décembre 2010, p. 59 et s. : « A l’heure de se prononcer sur l’équilibre “idéal” entre multilatéralisme et bilatéralisme, sans doute est-il opportun de passer préalablement en revue les avantages et inconvénients comparés reconnus à l’un et à l’autre. ».

² La mission d’information « Aide au développement : quel équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme » est composée de : M. Jean-Paul BACQUET, Président, Mme Nicole AMELINE, Rapporteuse, Mme Chantal BOURRAGUE, MM. Loïc BOUVARD, Jean-Louis CHRIST, Alain COUSIN, Jean-Paul DUPRE, Jean-Paul LECOQ, François LONCLE, Jean-Luc REITZER, Michel TERROT, *Député(e)s*.

³ AMELINE N. (Rapp.), *op. cit.*, p. 63.

⁴ AMELINE N. (Rapp.), *op. cit.*, p. 63 et 64. Jean-Michel SEVERINO est auditionné en qualité de Directeur de l’Agence Française de Développement (2001 - 2010).

⁵ Souligné dans le texte du rapport.

⁶ Souligné dans le texte du rapport.

Ainsi, d'un point de vue politique et bien que la communauté internationale « plaide en faveur d'une rupture radicale [avec] un "tout-bilatéralisme" ou un "tout-multilatéralisme" »¹, chacun de ces modes de coopération présentent des avantages comparatifs différents. Or, cette vision en termes d'avantages (au demeurant très politisée) est relativement réduite. La participation des États, et notamment de la France, à des traités multilatéraux servirait ainsi à asseoir leur leadership sur la scène internationale, les accords bilatéraux n'étant signés, quant à eux, que pour affirmer leur position géopolitique². Cette position restrictive est d'autant plus surprenante qu'il n'existe aucune raison à ce que la fin des dichotomies traditionnelles soulignées dans le cadre de l'examen du Document-cadre de coopération au développement³ ne puisse pas s'appliquer aux instruments juridiques bilatéraux et multilatéraux. Plus que la complémentarité entre ces deux systèmes éminemment politiques, c'est leur articulation juridique qu'il convient d'affirmer aujourd'hui.

C'est bien entendu à la faveur de l'exigence d'une « coopération efficace pour le développement » (Busan) qu'il convient de déterminer objectivement (et indépendamment des intérêts étroitement conçus) l'articulation de ces instruments, mais également d'en tirer toutes les conséquences juridiques par les pouvoirs publics⁴ quant aux objectifs qu'ils poursuivent en matière d'efficacité de l'aide conformément au droit international présidant à la régulation de ses modalités sous couvert d'un nouveau modèle de coopération : le partenariat.

B. – Une politique publique du partenariat sans doctrine ni instrument

Considérer la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide » comme un Traité-cadre n'est pas neutre dans la mesure où les développements de la première partie s'appuient sur une approche prospective visant à établir une articulation entre ce texte source et les instruments conventionnels dont usent les États pour mettre en œuvre leur « coopération ». Bien que cette technique soit opérante, il est autrement moins évident de considérer ce texte source comme l'alpha et l'oméga juridique d'un concept naissant en droit international du développement : le partenariat.

¹ AMELINE N. (Rapp.), *op. cit.*, p. 63.

² AMELINE N. (Rapp.), *op. cit.*, p. 60 : « Si l'on se place sur un terrain essentiellement politique, celui de l'APD comme instrument diplomatique, indubitablement, le bilatéralisme dispose d'un avantage comparatif net sur lequel il n'est pas nécessaire de s'étendre très longtemps. ».

³ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 30.

⁴ Il est question ici du Gouvernement et du Parlement associés dans la définition d'une stratégie nationale.

Bien qu'affirmé sur le plan politique tant multilatéral que bilatéral, le partenariat est encore (pour le moins) une notion balbutiante sur le plan juridique et son intégration dans les systèmes juridiques internes pose plusieurs questions fondamentales quant à la souveraineté des États. En effet, il est une chose pour le gouvernement d'un État d'accepter qu'au titre de ses engagements de partenariat, il puisse être évalué sur les réformes qu'il aura conduites en vue de garantir l'efficacité de l'aide qu'il verse ou qu'il reçoit, mais il en est une autre de considérer que, par cette acceptation à être évalué, il se place dans un rapport d'égalité avec ses partenaires et cela quelle que soit sa position de donneur ou de bénéficiaire de l'aide.

Cette réalité politique est d'autant plus problématique qu'elle peut parfois être perçue et analysée par les pouvoirs publics des pays donneurs comme la satisfaction de la revendication des pays en développement à une égalité « réelle » faisant fi de l'égalité souveraine¹. Néanmoins, les interrogations politico-juridiques s'articulent, aujourd'hui, autour du principe d'égalité de statut que semble imposer cette nouvelle formule juridique qu'est le Partenariat. Quant à la technique du Traité-cadre, elle prévoit effectivement l'articulation d'instruments bilatéraux et multilatéraux et propose ainsi quelques perspectives non négligeables pour répondre, en droit, aux inégalités de développement. Il est notable que les pouvoirs politiques français travaillent à cette question depuis 2006 et s'expriment dans le sens d'une égalité de statut entre donneurs et bénéficiaires de l'aide dès 2010.

Sur cette question de l'égalité entre partenaires du développement, les premières études commandées au Parlement à l'occasion de l'adoption du « Document-cadre de coopération au développement »² sont significatives. En ce sens, la France semble engagée à inscrire sa politique d'aide extérieure dans la rhétorique du partenariat dans le seul but de satisfaire à une exigence d'efficacité. Il reste encore à ses pouvoirs publics à traduire, sur le plan doctrinal, cette exigence d'efficacité en garantie.

§2. – Les sources internationales

L'exigence française d'efficacité attachée à son aide extérieure est centrale au regard des réformes de sa politique publique.

¹ Cette revendication est toujours source de conflits en droit international public, notamment en matière de paix et de sécurité (*cf.* nucléaire iranien).

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 66.

Sur le plan interne, toutefois, la réception de l'exigence d'efficacité n'apparaît encore aux yeux des pouvoirs publics que comme une thématique parmi d'autres¹ (I). Pour autant, les engagements pris par les États à l'occasion de la Déclaration de Paris n'ont d'autres fonctions que d'accompagner la France dans sa reconnaissance d'un partenariat entre « Égaux » (II).

I. – Le traitement français de l'exigence d'efficacité

L'exigence politique d'efficacité n'est pas nouvelle en droit international du développement (A). Elle est aujourd'hui au premier plan juridique et, à ce titre, sert à l'articulation des politiques bilatérales et multilatérales de développement (B).

A. – Une « thématique universelle »

S'interrogeant sur l'équilibre entre APD bilatérale et multilatérale, les pouvoirs politiques français ne débattent plus de l'idée selon laquelle pour qu'il y ait développement, il faut une aide efficace. En tant que telle, l'exigence d'efficacité est, aujourd'hui, totalement intégrée dans les politiques publiques d'aide au développement. Elle se déploie notamment dans un impératif-concept de « bonne gouvernance » et se fixe aux clauses de conditionnalité imposées traditionnellement par l'État donneur à son partenaire et exigeant de lui de réformer ses systèmes nationaux dans un sens donné. Ce type de conditionnalité conduisant à des réformes imposées « de l'extérieur »² est aujourd'hui totalement remis en cause. De ce point de vue, l'échec de ce procédé est total. Les politiques évoquant « le paradigme contemporain de l'efficacité et ses incidences [précisent qu'à] l'instar d'autres aspects précédemment abordés [...] »³, la problématique de l'efficacité de l'aide a déjà été abordée dans le passé, « il y a même parfois fort longtemps »⁴. Ainsi, les rédacteurs du Rapport « Ameline » précisent que : « *Ce n'est pas avec la Déclaration de Paris en 2005 que la communauté internationale a découvert les principes qui sous-tendent aujourd'hui la réflexion collective sur l'efficacité de l'aide. Déjà, la trame de la résolution 1710⁵ laissait poindre les notions de coordination et d'appropriation. Dix ans plus tard, la*

¹ Telles que la prévisibilité de l'aide, le déliement de l'aide ou encore la nature des conditionnalités.

² WOOD B. (Dir.), Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2, Copenhague, juin 2011, p. 34.

³ Notamment en matière de volume de l'aide publique au développement et l'objectif de 0,7% du revenu national brut.

⁴ AMELINE N. (Rapp.), Rapport d'information sur l'aide au développement : quel équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme ?, AN, n°3074, 22 décembre 2010, p. 42.

⁵ AMELINE N. (Rapp.), *Ibid.*, p. 14 : « Résolution 1710 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Décennie des Nations Unies pour le développement », 19 décembre 1961.

résolution 2626 évoquait une stratégie globale de développement reposant sur l'action commune et concertée des pays en développement et des pays développés ; d'aide déliée ; d'harmonisation des conditionnalités de l'aide. On y parlait "d'esprit d'association et de coopération constructives", d'interdépendance des intérêts, de volonté politique et de détermination collective d'atteindre les buts et objectifs. Tout cela était donc en gestation depuis longtemps. Il a néanmoins fallu attendre le tournant du siècle pour que la préoccupation de l'efficacité prenne le pas sur les autres considérations.»¹ Rappelant leur source², les rapporteurs ne manquent pas de donner poids aux cinq principes qui en résultent qualifiant ces derniers de « maîtres mots du vade-mecum de l'aide publique au développement ».³ Dans le même sens, empruntant aux propos de Jean-Michel Severino et Olivier Ray, « la recherche et la mesure de "l'efficacité" sont devenues l'un des principaux moteurs de changement de l'aide »⁴.

Partant, l'actualisation et le renforcement de cette exigence d'efficacité⁵ apparaît comme la principale caractéristique d'une politique d'aide au développement en mutation. La thématique de l'efficacité est dorénavant un objectif de politique internationale primordial en matière de développement en même temps qu'elle a vocation à établir les instruments juridiques employés à sa réalisation (B).

B. – Un engagement international servant à l'articulation des instruments bilatéraux et multilatéraux

Dans la dynamique internationale d'objectivation de l'APD, ou tout du moins de ses modalités d'acheminement et de gestion visant à en assurer l'efficacité⁶, la Rapporteuse, Nicole

¹ AMELINE N. (Rapp.), *Ibid.*, p. 42.

² Le Consensus de Monterrey issue de la Conférence internationale sur le financement du développement et l'approche qui s'en est dégagée de la notion de partenariat in AMELINE N. (Rapp.), *op. cit.*, p. 43 : « Après la première étape qu'a constituée la Déclaration de Monterrey en 2002, cinq engagements ont finalement été dégagés en 2005 sur lesquels la gestion de l'aide doit désormais reposer : Appropriation, Alignement, Harmonisation, Gestion axée sur les résultats et Responsabilité mutuelle sont désormais les maîtres mots du vade-mecum de l'aide publique au développement ».

³ AMELINE N. (Rapp.), *op. cit.*, p. 43.

⁴ Jean-Michel SEVERINO et Olivier RAY, « La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », Fondation pour les études et recherches sur le développement international, (FERDI), Document de travail, Série « Politiques de développement » / P1, Mai 2010, cité in AMELINE N. (Rapp.), *op. cit.*, p. 43.

⁵ À l'instar de l'exigence de solidarité (*cf. supra*, P. 1, Sect. 1, Ch. I, T. I, 1^{ère} Partie).

⁶ AMELINE N. (Rapp.), *op. cit.*, p 44 : « Il était inévitable que la thématique de l'efficacité de l'aide finisse par s'imposer. Le tournant du siècle était au volet social : avec l'adoption de la Déclaration du Millénaire, la lutte contre la pauvreté prenait définitivement le pas sur les autres aspects et composantes de l'APD, et la conjoncture économique et financière, de son côté, rendait parallèlement nécessaire la légitimation de l'aide. ».

AMELINE, concède : « L'efficacité est [...] devenue le pivot sur lequel les instruments de l'aide, tant bilatérale que multilatérale, se sont articulés [...]. La thématique de l'efficacité de l'aide a par conséquent été abordée sous l'angle le plus consensuel, qui pouvait le moins prêter le flanc à la discussion : celui de la collaboration de tous les acteurs, aux efforts tendus dans un même but. Il n'y a ainsi désormais plus d'action de coopération qui ne soit fondée sur des critères de partenariats, de programmation par résultats, d'appropriation et d'utilisation des systèmes de gestion publique nationaux des bénéficiaires, ou qui, à tout le moins, y prétende dans la forme si les conditions de fond – en d'autres termes, le niveau de gouvernance du pays concerné –, ne le permettent pas. Ce paradigme s'est définitivement imposé à l'ensemble des acteurs de l'aide, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux. Comme le faisait remarquer l'ambassadeur Pierre JACQUEMOT, "l'édifice proposé [par la Déclaration de Paris] est impressionnant par sa taille et son niveau de détail : 56 engagements à prendre par les donateurs et les bénéficiaires pour améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. (...) Désormais, la Déclaration sert de charte pour la majorité des donateurs comme des bénéficiaires. Au milieu de l'année 2007, plus d'une centaine de pays l'avaient formellement adoptée". »¹.

S'appuyant sur ces observations, la Rapporteuse, Nicole AMELINE, va jusqu'à affirmer que : « Mieux, l'exigence d'efficacité conditionne désormais pour partie des aspects fondamentaux des politiques et des stratégies de l'aide servie par les bailleurs. »² Cette affirmation revient, *a contrario*, à considérer que l'application de conditionnalités par les États donateurs qui ne seraient pas conformes à leurs « engagements de partenariat » et dès lors qu'elles n'auraient pas pour but de garantir l'efficacité de l'aide devrait être regardée comme illégale au regard du droit international du développement et, par conséquent, de nature à engager leur responsabilité devant leurs Partenaires.

Toutefois et compte tenu des appréciations parlementaires précitées, il serait démesuré d'affirmer qu'au titre de ses engagements de partenariat, différentiels mais réciproques, la France consent à engager sa responsabilité en matière d'efficacité de l'aide. Néanmoins, cette perspective juridique est envisageable dès lors que « l'efficacité de l'aide est une thématique inévitable [et] universelle »³ et que : « Cette exigence d'efficacité, mais aussi d'efficience, est

¹ JACQUEMOT P., « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaire autour de l'expérience du Ghana », *Afrique contemporaine*, 2007/3-4, n° 223, page 164 in AMELINE N. (Rapp.), Rapport d'information sur l'aide au développement : quel équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme ?, AN, n°3074, 22 décembre 2010, p. 45.

² AMELINE N. (Rapp.), *Ibid.*, p. 46.

³ AMELINE N. (Rapp.), *Ibid.*, p. 42 et 45.

désormais au cœur, non seulement de la préoccupation des citoyens, mais aussi des propres États, qu'ils soient donateurs ou bénéficiaires de l'aide. »¹.

II. – Le traitement français de l'égalité entre « partenaires »

Dans sa conception d'une politique d'aide au développement entre partenaires égaux, la France privilégie la relation bilatérale (A). Toutefois, cette prédilection pour ce type de relation, aussi rapprochée soit-elle, ne suffit pas à garantir ce statut égalitaire, d'autant que les pouvoirs publics français semblent (pour le moins) impassibles quant aux effets de leurs engagements de partenariat (B).

A. – La préférence à la relation bilatérale

La tradition française envisage le bilatéralisme comme vecteur privilégié de l'égalité entre États (1). De nos jours, cette tradition est mise à l'épreuve d'une politique d'aide au développement qui ne servirait plus les stratégies française dite « d'influence » (2).

1. – Une bilatéralisme vecteur d'égalité

Cette motion d'une égalité de statut n'est pas évidente dès lors qu'elle résulte de normes internationales de régulation d'un « partenariat renforcé », lequel est, dans son intensité, relativement incertain tant l'APD sert, sur le plan international, les politiques de stratégies d'influence. À ce titre, l'APD est un instrument dont usent les gouvernements servant tantôt les intérêts des États donateurs, tantôt ceux de leurs récipiendaires dans le jeu mondial (et incertain) des alliances géopolitiques. À cet égard, il convient de rappeler que l'articulation entre bilatéralisme et multilatéralisme « a certes à être tranchée en fonction de critères tenant à l'efficacité de l'aide [mais on ne peut toutefois oublier] que cette politique publique est aussi indiscutablement un instrument diplomatique essentiel pour l'influence qu'un pays comme le nôtre entend jouer sur la scène internationale »². Cela étant, l'exigence d'efficacité suggère que les États donateurs, au même titre que les bénéficiaires de leur aide, sont dorénavant jugés sur leurs capacités respectives à gérer efficacement l'aide versée ou reçue.

Or, si cette évaluation des capacités est totalement admise à l'endroit des États aidés, elle est moins évidente à admettre pour les États donateurs contraints de rendre compte des politiques

¹ AMELINE N. (Rapp.), *Ibid.*, p. 45.

² AMELINE N. (Rapp.), *Ibid.*, p 67.

d'aide extérieure qu'ils entendent mener¹. Au demeurant, il apparaît que les pouvoirs publics français ont pris l'entière mesure de ce nécessaire rééquilibrage qui, nonobstant, emporte des modalités d'allocation de l'aide plus respectueuses de la souveraineté de leurs partenaires.

À titre d'illustration, l'analyse faite en 2010 des relations bilatérales qu'entretient la France avec son partenaire tunisien est significative. Interrogé sur l'équilibre entre bilatéralisme et multilatéralisme, le ministre tunisien du développement et de la coopération internationale² insistait sur « **l'importance du maintien de la relation bilatérale** [avec la France], entendue comme **partenariale, d'égal à égale** »³. En Tunisie, la France est donc considérée comme un partenaire plus que comme un bailleur d'aide, et son action est perçue, dans ce cadre, comme bénéfique aux intérêts réciproques de l'une comme l'autre. Cet intérêt commun qui fonde la relation doit être avant tout entendu comme stratégique, politique, et analysé sur le long terme comme un jeu « gagnant-gagnant ». En ce sens, les difficultés conjoncturelles ne devraient pas amener la France à se recentrer sur ses préoccupations intérieures jusqu'à oublier un pays comme la Tunisie, au risque que les sirènes des grands émergents, voire même des États-Unis ou d'autres, ne viennent bientôt détourner son attention »⁴. C'est donc bien dans cette dynamique politique que se met en place une doctrine du partenariat sous couvert de rapports d'assistance entre États partenaires égaux.

2. – Un partenariat libéré des stratégies d'influences

Compte tenu des enjeux diplomatiques et, de façon sous-jacente, économiques, il est logique que l'État donneur prenne alors toutes les précautions dans la construction de cette doctrine dès lors qu'elle conduit inévitablement au moins à réguler son action, au plus, à rogner sa liberté en matière d'aide extérieure. Cette précaution doit être toutefois relativisée dès lors qu'il serait faux de considérer que cette égalité réelle, (dans l'hypothèse où elle serait actée), rognerait la liberté d'action unilatérale de l'État, lequel voit son consentement protégé par sa liberté de définir « ses propres priorités »⁵. En effet, la notion d'égalité de statut entre États

¹ *Supra*, Paragraphe 2, Sect. 1, Ch. I, T. I, cette Partie.

² AMELINE N. (Rapp.), Rapport d'information sur l'aide au développement : quel équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme ?, AN, n°3074, 22 décembre 2010, p. 66.

³ AMELINE N. (Rapp.), *Ibid.*, p. 67. (En gras dans le texte du rapport).

⁴ AMELINE N. (Rapp.), *loc. cit.*

⁵ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 8^{ème} éd., Paris, 2009, p. 1234 : « La liberté d'action de l'État donneur [...] est, elle aussi, protégée par le principe du consentement : la définition des priorités – choix des bénéficiaires, choix des projets dans un ensemble de demandes qui dépasse les moyens disponibles – reste de leur responsabilité. »

partenaires n'aurait aucun impact sur le principe d'égalité souveraine, qui jusque-là, joue de tout son poids. En d'autres termes, l'État reste libre de rejoindre ou non et même de rompre avec le cadre commun de référence établi par la Déclaration de Paris, dont du reste, il est, par ailleurs, le concepteur. En revanche, bien que libre d'agir sur la scène internationale dans le sens de ses intérêts géostratégiques, l'État donneur intégrant la coalition de la Déclaration de Paris, accepte que soit remis en cause les instruments juridiques dont il use pour précisément défendre ses intérêts géostratégiques à travers l'aide qu'il affecte à tel pays, ou à telle région, sur la base d'un cadre d'action et d'un processus d'évaluation qu'il définit unilatéralement.

Dans cette logique, en matière d'APD, l'État donneur ne pourrait plus justifier de conditionnalités politiques qui, par définition, ne sont pas conformes à ses « engagements de partenariat » sauf à engager sa responsabilité devant ses partenaires, pas plus qu'il ne pourrait s'abriter « derrière [sa] liberté de décision »¹ pour imposer une aide liée. Il s'agit ici pour des États prétendant au statut de partenaires de « dépolitiser »² l'aide de sorte que la question récurrente de savoir si « le consentement de l'État bénéficiaire reste [libre] ne se pose plus »³.

On comprend mieux alors la rupture que propose la notion de partenariat lorsqu'elle est utilisée pour qualifier les rapports d'assistance entre États par opposition à celle employée pour qualifier des rapports diplomatiques (entre États et organisations internationales) ou contractuels (entre États et entités publiques ou privées). On comprend mieux également pourquoi la rupture évoquée emporte quelques réflexions relativement sensibles autour de l'égalité souveraine entre États du centre et ceux de la périphérie. Ainsi, à l'occasion du dernier Forum coréen sur l'efficacité de l'aide ayant donné lieu à un « Partenariat » signé par toutes sortes d'entités internationales, les participants, dont les États, reportent à juin 2012 le fait de se « mettre d'accord [...] sur un ensemble sélectif et pertinent d'indicateurs et d'objectifs à travers lesquels [ils suivront] les progrès de façon continue, en soutenant la redevabilité internationale et régionale de la mise en œuvre de [leurs] engagements »⁴. Pourtant, ces indicateurs et objectifs visant à garantir l'efficacité de l'aide sont d'ores et déjà énoncés par la Déclaration de

¹ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Ibid.*, p. 1235.

² Pour accompagner cette « dépolitisation » quoi de mieux que la politique, V. dans ce sens : CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 23 : « Dans un contexte de remise en cause de la répartition des pouvoirs au sein des grandes instances internationales, la France œuvre pour maintenir son rang et ses intérêts dans le concert des institutions multilatérales. »

³ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *op. cit.*, p. 1235.

⁴ Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, 4^{ème} Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan (République de Corée), 29 novembre – 1 décembre 2011, art. 35.b).

Paris depuis 2005 et procèdent précisément d'engagements de partenariat. Toujours est-il que les pouvoirs publics français sont sans conteste engagés dans cette voie politique d'une égalité de statut entre partenaires. Reste à lever les incertitudes pour confirmer cet engagement, sur le plan juridique, en droit international du développement.

B. – Une égalité de statut qui suppose responsabilisation et réciprocité

Dès 2006, les économistes recommandent aux pouvoirs publics français la nécessité de « modalités de l'aide respectueuses de la souveraineté des pays **capables**¹ et désireux de s'approprier leur politique économique »², considérant dès lors que la « question importante [...] est [...] celle de la nature de la conditionnalité de l'aide budgétaire la plus à même d'améliorer la politique économique et donc l'efficacité de l'aide »³. Cette position est reprise explicitement – voire dépassée – par les parlementaires invités à examiner le Document cadre de la coopération française au développement. Ces derniers attirent ainsi l'attention des pouvoirs publics « sur le fait que la notion de partenariat avec les pays sud (*sic*), qui est cité à de nombreuses reprises dans le document-cadre, suppose **un rapport d'égalité avec ces pays, ce qui est encore loin d'être le cas** »⁴. Cela étant dit, le point 4.5 du Document annexé au rapport parlementaire affirme cette position gouvernementale selon laquelle : « L'émergence d'une coopération internationale équilibrée requiert la capacité des pays en développement à identifier leurs intérêts et à les faire entendre dans les instances pertinentes, dans une égalité de statut qui suppose aussi [et surtout] responsabilisation et réciprocité. »⁵

Partant de cette avancée majeure suggérée par les parlementaires, sous les traits approchant d'une « responsabilité réciproque », les orientations finalement proposées par le gouvernement français censées illustrer cette nouvelle approche du principe d'égalité appliqué aux rapports d'assistance entre partenaires sont décevantes. Une telle déception est d'autant plus grande qu'il n'est fait allusion à aucun instrument, ni aucune technique juridique, garantissant

¹ Nous soulignons.

² Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et *al.*), Rapport public « La France et l'aide publique au développement », (07-1128), *Doc. fr.*, Paris, sept. 2006, p. 12 : Recommandation n° 6 du rapport et p. 151 : « Une façon de rendre la conditionnalité plus respectueuse de la souveraineté des États serait de substituer à la « conditionnalité d'instruments » une « conditionnalité fondée sur les résultats » ».

³ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et *al.*), *Ibid.*, p. 127.

⁴ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 29 et 93 : Le diagnostic du document-cadre sur les évolutions internationales souligne « la fin d'un monde international fondé sur le socle exclusif des souverainetés nationales. ».

⁵ Document-cadre de la coopération française au développement, (version du 4 mai 2010 annexé au Rapport d'information parlementaire), point 4.5.

l'application de ce principe naissant en droit français de l'aide. C'est en l'occurrence un reproche récurrent fait par les parlementaires à l'endroit du gouvernement. Les conclusions de la Commission consultée à l'occasion de l'adoption du Document-cadre de coopération au développement sont fort explicites : « Tient pour nécessaire que soit établie et jointe au Document-cadre une doctrine d'emploi des différents instruments de l'aide au développement permettant de savoir ce qu'on peut attendre de chaque instrument et dans quel contexte il est le mieux adapté. »¹ En outre, les recommandations des rapporteurs en charge d'examiner l'équilibre entre aide bilatérale et multilatérale vont également dans ce sens, ces derniers considérant que : « La mesure de cette efficacité-là [de la politique de coopération au développement] dépend aussi grandement, chacun le sait bien, du choix des instruments et des priorités données à l'un ou l'autre. »²

Il faut saluer à ce stade les efforts accomplis par la France en matière de réformation de ses politiques publiques d'aide extérieure en même temps qu'il faut faire le constat que les pouvoirs publics français persistent dans une lecture politique et non juridique de leurs engagements de partenariat. Pour preuve de cette volonté affichée par ces derniers de moderniser la politique d'aide au développement, l'adoption d'un Document cadre de coopération française au développement marque une avancée significative. En revanche, ancrés dans une politique standardisée sur la base de partenariats différenciés fondés sur un découpage géographique avec des partenaires qui, objectivement, n'en n'ont que le nom, les pouvoirs publics français ne sont pas en position de définir une doctrine française du partenariat.

Section 2. – L'introuvable doctrine française du partenariat

En substance, si l'on considère que le procédé partenarial emporte nécessairement une égalité réelle de statut entre États entretenant des rapports d'assistance fondés à être régulés sous couvert d'un modèle partenarial – et indépendamment de leur catégorisation classique en droit international d'État riche ou d'État pauvre mais bien d'États partenaires – alors il est

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 8, p. 31 à 35 et p. 93 : « De même nous ne retrouvons dans ce document, ni évaluation ni doctrine d'emploi des instruments de notre coopération qui permette de savoir ce que nous pouvons attendre de chacun d'entre eux et dans quel contexte il est le mieux adapté. Cela permettrait d'éviter les utilisations à contre-emploi pour des raisons d'affichage. ».

² AMELINE N. (Rapp.), Rapport d'information sur l'aide au développement : quel équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme ?, AN, n°3074, 22 décembre 2010, p. 67.

urgent de définir des instruments ainsi qu'une doctrine d'emploi relative à leur hiérarchisation et à leur articulation.

S'agissant de leur hiérarchisation, la technique du Traité-cadre appliquée en droit international du développement est opérante. Toutefois, la définition de ces instruments et de leur doctrine d'emploi¹ ne pourra pas être posée avant de proposer une hiérarchisation des partenariats (§1) et ainsi, de poser les bases de normes de régulation en matière de pratiques juridiques homogènes (§2). Pour ce faire, il convient de préciser que l'approche prospective présentement retenue impose de s'interroger à partir d'une doctrine française inachevée.

§1. – Le défaut d'ordonnement des partenariats français

La politique française d'aide extérieure telle qu'elle est conçue à ce jour tient à l'application du procédé partenarial sans considération de la personnalité juridique de son partenaire (I). De fait, les difficultés rencontrées par la France pour cette hiérarchisation se comprennent aisément, dès lors qu'en droit international également elle fait défaut (B).

I. – Une notion de partenariat indifférente aux niveaux de coopération

La rédaction du Document-cadre de coopération au développement visait à « fixer la stratégie de la France en matière de coopération pour la décennie à venir. Son adoption était devenue nécessaire compte tenu de l'absence d'une doctrine des pouvoirs publics français dans ce domaine [...] »². Ce Document-cadre gouvernemental renseigne sur la politique étrangère française en matière de développement et le niveau d'intégration³ dans son droit interne des engagements qu'elle a pris pour satisfaire aux Objectifs onusiens pour le développement (OMD). C'est sa première utilité : le Document-cadre de la politique d'aide extérieure française est avant tout un instrument diplomatique par lequel le gouvernement français, souverainement, détermine la (ou les) ligne(s) politique(s) qu'il entend suivre pour pallier les inégalités de développement.

¹ *Infra*, Sect. 1, Ch. II, Titre II.

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, Annexe II, p. 106 ; Intervention du Président de la Commission des Affaires Etrangères (DE ROHAN J.) : « La préparation de ce document sera d'autant plus utile qu'elle est concomitante avec de nombreuses échéances telles que la préparation du prochain triennum budgétaire, la Conférence des Nations unies sur les objectifs du millénaire pour le développement, en septembre prochain, ou encore la préparation de la présidence française du G20 en 2011. ».

³ C'est toutes les limites du procédé partenarial fondé sur la *soft-law* ; il va de soi que l'égalité de statut entre États dans leur rapport d'assistance dont il est fait la promotion dans la présente étude ne saurait être rapprochée du principe de solidarité mis en œuvre dans les processus d'intégration régionale.

D'un point de vue juridique, ce Document-cadre doit établir le degré de régulation auquel le gouvernement français accepte de soumettre sa politique publique d'APD sous ses deux aspects : son volume financier et les modalités juridiques censées en garantir l'efficacité. Partant, cet instrument gouvernemental inédit est approprié pour éclairer la notion de partenariat. En effet, si sur le plan diplomatique, les pouvoirs publics français peuvent se satisfaire d'une politique d'APD fondée sur des partenariats, ils ne peuvent faire l'économie de leur classification en droit interne.

Ainsi, les partenariats multilatéraux qu'entretient la France avec les Organisations internationales et l'Union Européenne¹ au titre de leurs engagements à résorber les inégalités de développement ne sont pas de même nature que ceux qu'elle entretient avec les États bénéficiaires de son aide dans le cadre de ses relations bilatérales. De la même façon, ces relations bilatérales sous couvert du procédé partenarial ne sont pas de même nature que les partenariats que l'État français entretient avec des entités, autres que ces homologues, nationales ou internationales, publiques ou privées. D'un point de vue juridique, lorsque la France modernise ses relations avec ses pays partenaires, elle ne s'engage pas sur un même niveau que lorsqu'elle prend l'engagement de travailler en partenariat avec les acteurs non étatiques de la coopération². Or, la principale critique qui peut être formulée à l'égard de cet instrument tient à ce qu'il fait application de la notion de « partenariat » indifféremment à ces trois niveaux de coopération auxquels participe l'État. Une telle critique peut s'appuyer sur la hiérarchisation proposée par M. VIRALLY³.

II. – L'absence de hiérarchisation des partenariats en droit international du développement

Nonobstant le niveau des institutions, les partenariats multilatéraux sont d'un niveau supérieur et désignent les relations avec des Organisations internationales au sein desquelles la France imposera sa position et sa contribution à la définition de « principes »⁴ censés réguler,

¹ Notamment par sa participation au Fonds Européen de Développement (FED).

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 169.

³ *Supra*, Paragraphe 2, Sect. 1, Ch. I, T. I, 1^{ère} Partie.

⁴ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, 1965, p. 8 : « Le niveau supérieur est celui des principes. Nous y avons déjà fait allusion pour dire qu'il devait être abordé de façon très concrète, en se gardant de tout formalisme et en évitant les querelles de mots. Leur étude ne peut donc être séparée de celle des autres plans. Il n'en est pas moins nécessaire de les garder présents à l'esprit, lorsqu'on aborde l'analyse d'institutions particulières, et même de se faire une idée assez claire de leurs exigences. C'est ici

au niveau mondial, l'action extérieure des États en matière de développement. Dans ce contexte diplomatique, c'est bien entendu le principe d'égalité souveraine entre États qui prédomine.

Quant aux partenariats bilatéraux, ils sont d'un niveau intermédiaire et désignent les relations institutionnelles ou intergouvernementales entre la France et ses partenaires sous couvert des principes définis au niveau multilatéral supérieur et à partir desquels, sous réserve de réciprocité, se forment des partenariats différenciés qui seront fonction des capacités institutionnelles de l'État bénéficiaire de l'aide et non plus de son niveau de développement. Dans ce contexte, le principe d'égalité de statut d'États partenaires pourrait, d'un point de vue juridique, servir de critère visant précisément à différencier les « conventions bilatérales de partenariat » ainsi formées.

Enfin, les troisièmes et derniers partenariats sont d'un niveau inférieur et désignent les relations contractuelles entre États Partenaires usant de leurs prérogatives de puissance publique et des entités non gouvernementales, publiques ou privées, à but lucratif ou non. À partir de cette hiérarchisation, il est possible de s'interroger sur la pertinence de la stratégie choisie par les pouvoirs publics français.

§2. – Le défaut de pratiques juridiques homogènes

En synthèse, deux critiques principales peuvent être faites à l'adresse de la politique d'aide extérieure française.

La première est la définition de partenariats différenciés sur la base d'un découpage géographique (I). La seconde, en parallèle de la première, tend à pointer les imperfections du droit international du développement (II).

I. – Les critique du choix français de « partenariats » géostratégiques

La France dans ses réformes successives intervenues tout au long de la première décennie des années 2000 organise ses rapports d'assistance sur la base d'un découpage géostratégique intitulé « Zone de Solidarité Prioritaire » (ZSP). Adoptée par le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) le 14 février 2002 cette zone est

peut-être qu'une réflexion dépassionnée, c'est-à-dire dégagée de toute préoccupation politique, est la plus nécessaire, même si elle reste très difficile. ».

définie par le gouvernement français « comme celle où l'aide publique engagée de manière sélective et concentrée peut produire un effet significatif [...]. Elle se compose de pays [...] avec lesquels la France entend nouer une relation forte de partenariat [et] répond à plusieurs objectifs »¹, sachant toutefois que ces objectifs (au nombre de six) ne correspondent pas à ceux établis par l'organisation onusienne.

Ce faisant, les pouvoirs publics français ne semblent pas prêts à établir leur stratégie de politique d'APD sur la base de critères juridiques précis en tant qu'ils découleraient de principes et d'engagements internationaux communs. Cette position tient, notamment, à l'analyse des partenariats au titre des relations bilatérales en question. Il aurait été logique, en effet, que faisant le choix d'imprégner sa politique internationale d'APD de la rhétorique du Partenariat, ces derniers soient, effectivement et dans un premier temps, établis sur la base d'un découpage géostratégique. Partant, ces partenariats devraient être conçus, dans un second temps, sur la base de l'application réciproque des principes et engagements de partenariat définis par la Déclaration de Paris. Ce choix de base juridique, sous couvert de la technique du Traité-cadre, devrait avoir pour conséquence une nouvelle catégorisation des pays engagés dans ce processus, lesquels seraient qualifiés de pays partenaires.

Une fois cette catégorisation additionnelle établie, seuls les indicateurs fixés par la Déclaration de Paris devraient servir à évaluer les efforts faits par les partenaires au titre de leurs engagements réciproques en termes d'appropriation et d'alignement. Une précision peut être apportée : si le pays donneur est libre de définir des indicateurs complémentaires, ces derniers ne doivent pas être en contradiction avec ses engagements de partenariat. Au demeurant, l'imposition de tels indicateurs est effective au moment de l'adoption de la Déclaration de Paris et les participants eux-mêmes se « félicitent [...] des initiatives mises en place par les pays partenaires et les donateurs en vue d'établir leurs propres objectifs cibles d'amélioration de l'efficacité de l'aide dans le cadre des engagements de partenariat et des indicateurs convenus »², étant entendu que ces « indicateurs des progrès offrent un cadre permettant de

¹ Portail du MAE consacré à ce découpage géostratégique et à partir duquel les objectifs de la politique française d'aide extérieure sont détaillés ainsi que la liste des pays intégrés : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/aide-au-developpement-et/article/zone-de-solidarite-prioritaire>

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section I – *Exposé des résolutions*, art. 9 et 11 ; le suivi de ces indicateurs est confié au CAD.

concrétiser les responsabilités et les obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide »¹.

Ainsi, placés sur un pied d'égalité, les États partenaires organisent leurs rapports d'assistance sur la base de principes internationaux communs et s'obligent, sur la base des indicateurs définis par la Déclaration de Paris, à rendre compte de leurs engagements réciproques. Toutefois, il aurait sans doute été plus judicieux de considérer que ces obligations de rendre compte se concrétisent dans deux types de responsabilités : l'une réciproque et l'autre mutuelle. En l'occurrence, il est question ici d'une responsabilité réciproque des États partenaires, ainsi qu'il ressort de la définition donnée par l'OCDE du terme de partenaires².

II. – Les imperfections du droit international du développement

Force est de constater à ce stade que le gouvernement français ne peut s'extraire des malfaçons engendrées par des partenariats indifférenciés dès lors qu'au niveau international cette différenciation n'est pas envisagée (A), ni le principe de responsabilité déterminé (B).

A. – Des « partenaires » indifférenciés

Bien que le gouvernement de l'époque³ affirme l'importance d'une « égalité de statut qui suppose [...] responsabilisation et réciprocité »⁴, ce dernier avoue être confronté, du point de vue de l'évaluation des politiques de coopération, « à des difficultés conceptuelles et pratiques considérables [et notamment en matière de] coresponsabilité propre à toute action de coopération [...] »⁵.

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, Annexe A – *Note méthodologique sur les indicateurs de progrès*.

² Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (GT-EV – DABELSTEIN N., Pdt.), Publications-OCDE, Paris, 2002 (MàJ : 2010), p. 28 et 29 : « Personnes et/ou organisations qui collaborent pour atteindre des objectifs convenus en commun. Remarque : le concept de partenariat évoque des objectifs conjoints, des responsabilités partagées en ce qui concerne les réalisations, des engagements réciproques et une obligation de rendre compte de manière claire. [...] ».

³ Gouvernement FILLON (I).

⁴ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 77.

⁵ Document-cadre de la coopération française au développement, (version du 4 mai 2010 annexé au Rapport d'information parlementaire), point 5.1.

Partant de cette considération et de la définition posée par l'OCDE et des raisonnements tenus au précédent paragraphe, l'on peut critiquer l'emploi du terme de partenaires en référence à des « personnes et/ou organisations qui collaborent pour atteindre des objectifs convenus en commun »¹. S'il est entendu, au sens du glossaire de l'OCDE, que « le concept de partenariat évoque des objectifs conjoints, des responsabilités partagées en ce qui concerne les réalisations, des engagements réciproques et une obligation de rendre compte de manière claire »², alors on ne peut pas considérer que de tels objectifs, de telles responsabilités, engagements et de telles obligations puissent trouver à s'appliquer indifféremment à des « partenaires [qui] peuvent être des organisations gouvernementales, de la société civile, des ONG, des universités, des associations professionnelles, des organisations multilatérales, des entreprises privées »³. En effet, seuls les États souverains, résolus à fonder leurs rapports d'assistance sur la base d'engagements de partenariat, peuvent prétendre à cette qualité.

De fait, cet agrégat de personnes juridiques contenu dans la définition posée par l'OCDE n'est pas conforme au processus engagé par la Déclaration de Paris, dès lors que seuls les États y participant ont qualité de personne juridique internationale susceptible de prendre de tels engagements. Cette position, somme toute tranchée, est également défendable en matière de responsabilité dite « partagée ».

B. – Un principe de « responsabilité » indéterminé

Dans ce sens, les auteurs du glossaire de l'OCDE définissent la responsabilité partagée comme « l'obligation de rendre compte du fait que le travail a été conduit selon les règles et les normes convenues, ou [comme une] obligation de rendre compte de façon claire et impartiale sur les résultats et la performance, au regard du mandat et/ou des objectifs fixés »⁴. Et ces mêmes auteurs de préciser que ce type de responsabilité « peut exiger une démonstration précise, voire juridique, que le travail a été accompli selon les termes du contrat »⁵. Or, cette définition, à supposer qu'elle s'applique à des États ou même à des organisations gouvernementales, est trop inconsistante et pénétrée d'une notion de contractualisation qui n'a pas lieu d'être ici. Elle est trop inconsistante si l'on considère que l'emploi du mot « travail » renvoie à une action ou

¹ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *op. cit.*, p. 28 et 29.

² Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *loc. cit.*

³ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *loc. cit.*

⁴ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Ibid.*, p. 15.

⁵ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *loc. cit.*

un programme de développement conduit par des pseudo-partenaires, soit que ces derniers soient des États, participants ou non à la Déclaration de Paris, soit qu'il s'agisse de tout autre entité publique ou privée.

Plus avant, si l'on prend en considération la notion de contractualisation, elle exclut *de facto* les États, participants ou non à la Déclaration de Paris. Ainsi, cette définition de la responsabilité partagée s'entend de rapports contractuels entre pseudos-partenaires sans considération de leur personnalité juridique publique ou privée et ne peut donc pas s'appliquer aux rapports d'assistance entre États objets de la présente étude et emprunts de « réciprocités ». Du reste, les auteurs du glossaire font remarquer que « dans le contexte du développement, le terme [de responsabilité partagée] peut concerner l'obligation des partenaires à agir selon des responsabilités clairement établies, un partage des rôles et des performances attendues, souvent dans le respect d'une gestion prudente des ressources »¹. Si cette appréciation de la responsabilité, pour le moins, pourrait s'appliquer aux rapports d'assistance fondés sur le processus partenarial, elle semble en réalité concerner les acteurs du partenariat signataires d'un contrat au titre duquel ces derniers disposent de ressources déterminées pour la conduite d'une action ou d'un projet de développement. En supposant que cette définition complémentaire de la responsabilité partagée puisse s'appliquer aux États partenaires ayant consenti à des engagements de partenariat, il serait alors question de la gestion de l'aide publique versée ou perçue et non pas seulement de ressources.

Toujours est-il que l'absence de définitions d'un statut de « partenaires » et d'un principe « responsabilité », les autres « acteurs » du partenariat ne doivent pas, et ne peuvent pas, être assimilés aux États ayant consenti à des engagements réciproques de partenariat et, ce faisant, consentant à une responsabilité mutuelle des résultats atteints qui pourrait être mise au crédit d'une égalité de statut entre ces derniers. Cela étant dit, les États partenaires s'engagent à mettre en place des mécanismes engageant leur responsabilité mutuelle des résultats atteints et devront « rendre compte [de l'efficacité de leurs actions] envers les contribuables et les citoyens »².

¹ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *loc. cit.*

² Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *loc. cit.*

Conclusion du Titre Ier.

Il est regrettable que les pouvoirs publics français, à l'occasion de l'adoption du Document-cadre définissant leur stratégie politique de « partenariat », n'aient pas fait le choix d'un processus inhérent fondé sur des critères et indicateurs internationaux pourtant affirmés au titre de l'efficacité de l'aide. À défaut, le choix du critère géographique, s'il peut se justifier sur le plan géopolitique, conduit à une impasse juridique dont il faudra sortir¹ dès lors qu'il ne permet pas la remise en cause d'une catégorisation traditionnelle des États qui a pourtant montré ses limites. D'ailleurs, s'il faut saluer le réalisme français quant à la tâche qui incombe à ses pouvoirs exécutif et législatif de donner corps à cette nouvelle formule de coopération qu'est le Partenariat, il faut bien admettre que le Document-cadre adopté ne propose pas de doctrine d'un partenariat visant à accompagner : « L'émergence d'une coopération internationale équilibrée [qui] requiert la capacité des pays en développement à identifier leurs intérêts et à les faire entendre dans les instances pertinentes, dans une égalité de statut qui suppose aussi responsabilisation et réciprocité. »² Ce défaut de doctrine du partenariat est d'autant plus problématique qu'il ne peut alors exister de doctrine d'instruments. Cette dernière remarque invite à réétudier les documents-cadre de partenariat et les conventions bilatérales de partenariat, ce qui fera l'objet du titre second.

¹ *Infra*, Section 2, Ch. II, T. II.

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 77.

Titre II. – La définition des fondements juridiques constitutifs d'un Partenariat en droit international du développement

Les parlementaires consultés à l'occasion de la rédaction du Document cadre de la coopération française au développement avant son adoption par le CICID observent que : « Si on veut que [ce document] éclaire la décision politique, il devrait aussi contenir une doctrine d'emploi des instruments de l'aide au développement. Le document tel qu'il a été présenté n'est pas une vision prospective ou normative de l'aide au développement. Il relève davantage d'une mise en cohérence des objectifs et des pratiques et d'une définition du champ des possibles en matière d'aide au développement. Dès lors, y introduire une sorte de "boîte à outils" du développement recensant les instruments et leur doctrine d'emploi [aurait] toute sa place. »¹

Dans la ligne de cette requête parlementaire, les précédents développements envisageaient la construction d'un cadre juridique à partir duquel les États donateurs et bénéficiaires, placés sur un pied d'égalité, s'engagent à réguler leurs rapports d'assistance sur la base de principes directeurs portant engagements de partenariat. À ce stade, il est établi que ce partenariat renforcé impose aux partenaires de définir de nouvelles modalités en matière d'évaluation et de conditionnalités ainsi qu'une nouvelle responsabilité objectivement partagée. Ce faisant, la construction de ce cadre juridique est envisageable sous couvert d'une technique juridique permettant l'articulation entre instruments multilatéraux et bilatéraux « cadres ». Si la caractérisation des premiers est acquise et le Traité-cadre dûment déterminé, il reste encore à délimiter les seconds.

Au demeurant, l'étude critique des politiques françaises d'aide extérieure ainsi que la demande formulée par les parlementaires à l'adresse du gouvernement autorisent d'aller plus avant dans la recherche des critères juridiques nécessaires à l'achèvement du système partenarial dont il est fait la promotion dans cette étude. Pour ce faire, il convient de s'appuyer sur les solutions suggérées par la dichotomie établie entre « organes » et « acteurs » du partenariat. Partant, il sera alors possible d'établir les critères organiques et matériels nécessaires à l'établissement de ce partenariat renforcé (Chapitre 1^{er}). Ceci fait, il conviendra ensuite de proposer un corpus d'instruments juridiques spécifique à un partenariat en droit international du développement (Chapitre 2).

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *Ibid.*, p. 35. (Souligné dans le texte).

Chapitre 1er. – L'unité organique

Sur le plan institutionnel, l'affirmation d'un système partenarial construit abouti pose la question immanente d'une redistribution des pouvoirs et des compétences entre organes et acteurs du partenariat. En effet, la dualité de statut ne s'entend plus au sens d'une inégalité entre partenaires, mais d'une diversité de partenaires potentiels ne disposant pas, en droit international public, des mêmes attributs juridiques. En ce sens, seuls les sujets de droit international que sont les États disposent des qualités juridiques et des moyens inhérents à l'établissement d'un partenariat renforcé.

Nonobstant, forts de leur statut de partenaires, seuls les États sont en position de prendre les décisions juridiques constitutives de leur partenariat. Partant, il est acquis que cette constitution est conditionnée par une coopération proprement intergouvernementale qui, sur le plan institutionnel, invite les partenaires à établir une « unité organique » caractéristique de cette nouvelle forme de coopération. Cette motion ouvre alors deux axes de recherche.

Le premier, déjà entrevu en première partie, porte sur l'étude des prérequis indispensables à l'institutionnalisation du partenariat ainsi qu'à sa régulation (Section 1). Le second, en conséquence, impose l'exercice en commun de fonctions supérieures attachées à la direction stratégique dudit partenariat (Section 2).

Section 1. – Un partenariat institué et régulé

La technique du Traité-cadre appliquée à la mise en œuvre d'un partenariat inédit en droit international du développement impose, au sens de la définition posée par A. -C. KISS, que les partenaires s'attellent à la construction d'un cadre institutionnel de négociation continue. Ce cadre institutionnel servir à l'effectivité des engagements de partenariat (§1) et, par voie de conséquence, oblige les partenaires devront se plier aux normes de régulation que ces engagements suggèrent (§2).

§1. – L'institutionnalisation du partenariat

Servant de support à la construction du cadre de négociation spécifiquement partenariale, les accords conventionnels de niveau interétatique ne visent pas tant à satisfaire les huit OMD qu'à garantir l'efficacité de l'aide publique au développement (APD).

Laisser libres de définir le cadre de négociation bilatéral dont ils feront usage, les instruments interétatiques employés à garantir l'efficacité de l'aide viseront en premier lieu à élaborer un cadre de négociation partenariale (I) et, en second lieu, à garantir l'application d'une conditionnalité qui reste à définir conformément au cadre multilatéral de référence considéré (II).

I. – Des instruments bilatéraux constitutifs

La permanence des négociations en référence à la technique du traité-cadre suppose que les partenaires adoptent une série d'instruments qui, pour une part tout du moins, seront sans limite de durée. Usant des instruments existants, la construction de ce cadre institutionnel peut s'appuyer sur un document-cadre de partenariat, autrement appelé « DCP-pays » (A), et sur une convention de partenariat qualifiée de « convention-cadre de partenariat » (B).

A. – Le document-cadre de partenariat

Qualifié « d'élément clé de la réforme de la coopération française » en 2006¹, le document-cadre de partenariat (DCP-pays) présente une utilité dès lors qu'il formalise la stratégie française d'aide au développement initiée par les pouvoirs publics. En tant que « document de référence de la programmation par pays »² de l'APD française, le DCP-pays permet aux gouvernements successifs d'en assurer le pilotage. Sans en donner de qualification objective, la première partie de la présente étude avait conduit à reconsidérer la nature de cet instrument. Tantôt qualifié « d'annexe descriptive » par les gouvernants, tantôt, dans cette précédente partie, de « document spécial » visant à la transposition des principes de la Déclaration de Paris, ces qualifications subjectives doivent être à nouveau examinées.

Dans cette optique, le DCP-pays peut être considéré comme un acte susceptible d'intégrer, à la faveur de la technique du Traité-cadre, le système normatif suggéré par le procédé partenarial. Mais encore faut-il tracer les contours d'une qualification juridique de cet instrument dont la nature reste à définir (2) et, pour ce faire, d'en établir le contenu minimal indispensable à la démonstration d'une coopération proprement intergouvernementale en tant qu'elle à fixer le niveau de partenariat (1).

¹ Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD), Les Documents Cadres de Partenariat et la nouvelle programmation par pays (12 mai 2005 – actualisée le 23 février 2006), *Les Notes du jeudi*, t. II, juin 2005, mars 2006, p. 17.

² Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD), *Ibid.*, p. 15.

1. – Un acte intergouvernemental visant à fixer le niveau de partenariat

Le document-cadre de partenariat servant à la fixation du niveau de partenariat est, en tant que tel, un document intergouvernemental prescriptif (a) et d'autorité (b).

a. – Un document intergouvernemental prescriptif

L'adoption d'un document-cadre de partenariat par deux gouvernements partenaires suppose l'affirmation par ces derniers de deux voies de coopération possibles. À supposer que les États participants à la coalition de Paris choisissent de retranscrire dans leur droit interne ces deux options de coopération, le document-cadre de partenariat (DCP-pays) doit impérativement établir le degré de partenariat entre deux États. Soit ces derniers font le choix d'une coopération à dominante politique, purement institutionnelle, visant au seul but commun : atteindre les objectifs onusiens de développement. Soit deux États partenaires choisissent une coopération potentiellement juridique, proprement intergouvernementale, visant à un seul but conjoint : garantir l'efficacité de l'APD, tant versée que reçue, au titre de leurs engagements réciproques de Partenariat. Ainsi, ce document-cadre, produit d'une entente préalable entre deux États visant au développement de l'un des deux, sert à la fixation des contours de deux modèles différents de coopération. Le premier modèle précité n'aura de partenariat que le nom et sera mis en œuvre sous couvert du seul principe d'égalité souveraine et, de fait, ne sera pas à l'abri de contentieux diplomatiques, alors que le second sera mis en œuvre sur la base d'un principe d'égalité de statut entre États jouissant de la qualité de partenaires engagés dans un processus effectif de négociation continue.

Plus fermement, le premier modèle de coopération dite « institutionnelle », qui a été illustré par l'étude du modèle franco-algérien, ne permet pas la qualification de document-cadre de partenariat, alors que le second, dit « intergouvernemental », l'impose tout au contraire. En effet, dès lors que l'on prête au DCP-pays la vocation d'établir un degré de partenariat entre deux États participants à un Traité-cadre qui impose à ces derniers de réguler leurs rapports d'assistance en fonction des engagements qu'il contient, ce document doit prescrire et ordonnancer les règles générales issues des négociations menées. Partant, en même temps qu'il doit poser ces règles, produit de la rencontre de deux « patrimoines juridiques autonomes »¹ relatifs à l'aide publique au développement (APD), il doit également circonscrire l'exercice de prérogatives de deux puissances publiques attachées à la personnalité des partenaires.

¹ COSSALTER P., Les délégations d'activité publiques dans l'Union européenne, LGDJ, Paris, 2007, p. 492.

b. – Un document intergouvernemental d'autorité

Ainsi, le document-cadre de partenariat (DCP-pays), qualifié comme tel¹, ne vise pas seulement à « présenter un programme politique dans un langage accessible et imagé, transcendant les [relations bilatérales entre deux États] »². À la faveur de cette qualification de document-cadre, il « implique une action [conjointe] entre deux [sujets de droit international] ayant [chacun] des intérêts légitimes ou des compétences propres »³. Pris dans ce sens, « le partenariat se conçoit très aisément lorsqu'il désigne des formes de coopération entre [deux États partenaires] [...] ou lorsque l'intérêt général [de l'un et l'autre converge] et aboutit à la création de structures communes de gestion »⁴ dûment habilitées par les parties à exercer un certain nombre de leurs prérogatives.

Telle est l'architecture normative que la technique du Traité-cadre commande. Dans l'hypothèse où les États font le choix de ne pas s'y conformer, ces derniers signeront une convention bilatérale de partenariat qui sera le résultat d'une négociation formalisée préalablement dans un document de partenariat, lequel document aura une portée plus symbolique que juridique. Dans l'hypothèse inverse, ils devront se conformer à leurs engagements de partenariat et exercer conjointement leurs compétences, au nombre desquelles leur « prérogative de décision⁵ », et ainsi « imposer des obligations aux autres sujets de droit par voie d'autorité »⁶ amenés à coopérer sous couvert de leur stratégie commune de développement.

De fait, la qualification d'un DCP-pays en tant qu'acte décisoire conjoint émis par deux gouvernements ne suffit pas à démontrer une coopération proprement intergouvernementale : encore faut-il qu'il établisse un cadre juridique censé garantir le respect des engagements réciproques consentis par les partenaires en termes d'appropriation et d'alignement, de gestion et de responsabilité. Le DCP-pays, en tant qu'acte intergouvernemental d'intégration de ces

¹ A défaut d'une telle qualification il sera alors question d'un Document-cadre de *coopération* et non de *partenariat* (cf. Convention franco-algérienne).

² COSSALTER P., *Ibid.*, p. 10 et en référence à l'incertitude quant à la nature du DCP-Algérie qui, dans le langage politique, est « moins qu'un traité d'amitié mais plus qu'un simple accord de coopération » : GAYMARD H., Rapporteur du projet de loi portant approbation de la convention franco-algérienne, (AN, n°1986, oct. 2009, p. 7.).

³ COSSALTER P., *op. cit.*, p. 10.

⁴ COSSALTER P., *loc. cit.*

⁵ LAAZOUZI M., *Les contrats administratifs à caractère international*, Coll. "Recherches juridiques", Economica, Paris, 2008, p. 365

⁶ LAAZOUZI M., *loc. cit.*

principes, est l'instrument unilatéral établissant l'assise d'un exercice conjoint de telles prérogatives, qui dans la sphère internationale sont « reconnues aux [seules] autorités étatiques », sujets de droit international. Une telle appréciation ouvre des perspectives quant à la portée d'un document-cadre de partenariat et permettrait certainement de qualifier cet instrument intergouvernemental d'outil dont la nature dépasse largement celle d'une simple « annexe descriptive ».

2. – Un acte « de gouvernements »

Déterminer la nature du document-cadre de partenariat n'est pas chose aisée. Le rapporteur du projet de loi portant approbation par le Parlement de la Convention franco-algérienne compare le DCP-Algérie à une annexe descriptive servant à « la mise en œuvre détaillée des grands axes fixés dans » le Titre 2 de la Convention de Partenariat franco-algérienne¹. Or, une telle qualification comparative est discutable dès lors que le rapporteur, détaillant les règles d'organisation et les procédures de la coopération bilatérale contenues dans la convention bilatérale signée, précise, dans le même temps, qu'à l'instar des annexes d'une loi d'orientation « qui n'ont généralement pas de valeur normative, le DCP n'est pas soumis à approbation parlementaire, n'ayant pas la valeur juridique de la convention ou du protocole »². Partant, si le DCP-pays n'a pas la valeur juridique de la convention et des protocoles qui lui sont annexés, rien n'interdit de s'interroger sur sa valeur juridique propre. Ce faisant, deux axes de réflexion sont alors possibles : soit le DCP-pays est à ranger dans la catégorie française des actes de gouvernement (a), soit il est un acte intergouvernemental (b).

a. – L'exclusion de la qualification française « d'acte de gouvernement »

Le premier axe de réflexion permettrait de considérer que le document-cadre de partenariat (DCP-pays) relève de la catégorie des actes de gouvernement. Sous l'angle du droit interne, le fait que cet instrument bilatéral, par son objet même, ne soit pas détachable des relations internationales qu'entretient la France avec l'un de ses partenaires vient renforcer cette qualification³. Dans ce cas, il ne vise qu'à une chose : préciser la conduite du gouvernement français dans les rapports de coopération qu'il entend entretenir avec son partenaire. Sur la

¹ GAYMARD H. (Rapp.), Rapport sur le projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, AN, n°1986, octobre 2009, p. 20.

² GAYMARD H. (Rapp.), *loc. cit.*

³ De fait, le DCP-pays serait alors insusceptible de recours au sens de la jurisprudence du Conseil d'État : CE, 23 novembre 1984, *Association "Les Verts"*.

base de cette catégorisation, sous l'angle du droit international de l'aide, le DCP-pays serait alors assimilé à un acte unilatéral de l'État français exprimant son consentement à être lié à l'égard de son partenaire¹. Or, cette qualification n'est pas recevable dès lors que cet instrument est un acte bilatéral par lequel les partenaires définissent ensemble les règles censées réguler leurs rapports d'assistance sur la base d'un standard juridique international : le partenariat pour l'efficacité de l'aide. Dans cette acception, et quelle que soit la valeur juridique que l'on prête au DCP-pays, s'il paraît concevable que le Parlement ne soit pas associé à son élaboration, il est en revanche infondé qu'il ne l'examine pas, au même titre que la convention.

Du reste, la Déclaration de Paris ainsi que le Programme d'Accra et le Partenariat de Busan, font de cet examen parlementaire un engagement qui pèse à la fois sur les donateurs et sur les pays partenaires. À en juger les dispositions introductives du texte de la Déclaration, la participation des Parlements est inhérente aux principes d'évaluation des résultats et de responsabilité mutuelle². Le Programme d'Accra quant à lui évoque un « contrôle parlementaire » engageant ainsi les États à se rendre « compte mutuellement des résultats définis ensemble en accord avec les politiques des pays en matière de développement et d'aide extérieure »³. Partant de ces dispositions, il est permis de remettre en cause les considérations du Rapporteur Hervé GAYMARD quant à la nature du DCP-pays. Dans la pratique en effet, le DCP-pays, bien que souvent signé le même jour, n'est effectivement pas annexé au texte final de la Convention bilatérale qu'il est pourtant censé préciser en certains points. Or, en considération des textes sources précités relatifs aux engagements de partenariat, la déconnexion du DCP-pays par rapport à la Convention-cadre n'est pas recevable.

En effet, le seul fait que cet instrument n'aurait pas d'autre objet que de préciser des dispositions de la convention-cadre et n'aurait donc pas de valeur juridique propre, ne suffit pas à justifier qu'il n'y soit pas annexé, même si ledit instrument cadre ne serait pas soumis au contrôle parlementaire. *A fortiori*, dès lors que le DCP-pays a pour objet de préciser les règles d'organisation et de procédure de la coopération bilatérale, il est difficile de concevoir que, dans ce cas, il serait dénué de valeur juridique et, partant, ne serait pas inclus en tant qu'annexe au système conventionnel-cadre étudié.

¹ CARREAU D., MARRELLA F., *Droit international*, Coll. « Etudes internationales », 11^{ème} éd., Pédone, Paris, 2012, p. 260 : « dans ce cas n'est plus fondé à revenir sur son engagement ».

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section I – *Exposé des résolutions*, art. 3.iii.

³ Programme d'action d'Accra, 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'Aide (GHANA), 2-4 septembre 2008, §24.

b. – L'intégration de la qualification internationale « d'acte intergouvernemental »

Sous l'angle du droit international de l'aide, le DCP-pays pourrait alors être rapproché des « actes juridiques concertés »¹ dès lors que ce type de « "documents" [...] ne sont jamais ratifiés ou approuvés »². Plus concrètement, il serait question d'un instrument cadre hybride empruntant les critères cumulés d'un « procès-verbal » relatant « officiellement ce qui a été dit et [décidé entre États partenaires] » et d'un « code de conduite » constitutif de principes directeurs à partir desquels ces derniers « vont régler leurs relations dans [le secteur de l'aide publique au développement en vue, notamment, d'en garantir l'efficacité] »³. De ce point de vue, il ne peut être considéré qu'un tel document puisse être détaché du système conventionnel-cadre étudié.

La rhétorique du partenariat impose que le document-cadre de partenariat (DCP-pays) soit, en tant que tel, source d'obligations intergouvernementales en matière d'organisation et de procédure visant à réguler les rapports bilatéraux d'assistance entre partenaires. À ce titre, il n'est pas logique que le DCP-pays ne soit pas annexé à la convention-cadre bilatérale de partenariat et qu'il soit, ainsi, soustrait au contrôle parlementaire sur la base d'une appréciation péremptoire quant à sa valeur juridique. D'ailleurs, dans l'hypothèse où les pouvoirs publics français devaient intégrer ce document au système conventionnel-cadre, pourrait-on se satisfaire qu'il soit considéré comme une simple « annexe » ? En effet, dans la logique d'intégration, cet instrument cadre apparaîtrait alors non plus comme un acte de gouvernement insusceptible de recours mais comme un « acte intergouvernemental détachable » de la convention-cadre.

À supposer donc qu'il soit qualifié comme tel par les pouvoirs publics engagés dans la coalition de Paris, le document-cadre de partenariat (DCP-pays) serait alors à la convention-cadre de partenariat ce qu'est, *mutatis mutandis*, l'acte détachable au contrat administratif⁴. Cette perspective ouvrirait, conformément aux dispositions du Traité-cadre en matière de responsabilité « à l'égard des citoyens et des instances parlementaires », une brèche

¹ CARREAU D., MARRELLA F., *op. cit.*, p. 236.

² CARREAU D., MARRELLA F., *loc. cit.*

³ CARREAU D., MARRELLA F., *op. cit.*, p. 237.

⁴ V. dans ce sens pour une application de cette théorie en droit international public et au sens du droit public général : DE BERRANGER T., DE VILLIERS M., (Dir.), *Droit public général*, Manuel, 5^{ème} éd., Litec, Paris, 2011, p. 403 : « cette catégorie se rétrécit régulièrement, notamment grâce à l'idée d'actes ou de partie d'actes *détachables*, parce que leur validité peut être appréciée indépendamment de la validité de l'accord international ».

contentieuse au regard « des obligations mutuelles des donateurs et des pays partenaires [quant] à leurs politiques et leurs stratégies de développement, et les résultats obtenus »¹. Cette finalité servirait nonobstant à renforcer la catégorisation entre d'une part, un document-cadre de coopération institutionnelle par lequel deux États précisent les conditions de leur coopération formalisées dans une Convention de coopération institutionnelle² et, d'autre part, un document-cadre de partenariat proprement dit par lequel des États partenaires édictent des règles d'organisation et de procédure conformément à leurs engagements de partenariat formalisés dans la Convention-cadre auquel il se rattache³. Pour le moins, de cette logique se dégagerait alors quelques solutions contentieuses en matière de responsabilité.

B. – La convention-cadre de partenariat

L'étude de la Convention bilatérale de partenariat franco-marocaine conduisait à mettre en perspective plusieurs critères susceptibles de contribuer à sa qualification de convention-cadre et ainsi d'envisager, en tant qu'accords séparés, sa possible intégration à l'architecture normative suggérée par la technique du Traité-cadre. Toutefois, cette articulation entre Traité-cadre et convention-cadre de partenariat impose de revenir sur la portée juridique toute relative de la Déclaration de Paris (1). Ceci fait, pourront être précisés les critères devant présider à la formation d'un instrument conventionnel-cadre intégré au modèle partenarial (2).

1. – Un accord constitutif des engagements de partenariat

« À l'inverse des normes conventionnelles classiques, suffisamment précises pour prescrire des droits et des obligations aux États parties », la Déclaration de Paris « ne pose pas l'engagement contraignant de faire ou de ne pas faire [...] »⁴. En revanche, elle « pose l'obligation des [États y participant] de prendre “des mesures appropriées” pour garantir l'efficacité de l'aide tant versée que reçue “selon les moyens dont [les partenaires] disposent et selon leurs possibilités” »⁵. Partant, les États participants à la coalition de Paris devront « formuler des normes pour l'application [du Traité-cadre] et mettre effectivement en œuvre ses

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section I – *Exposé des résolutions*, art. 3.iii.

² Cf. Convention de coopération franco-algérienne.

³ Cf. Convention de partenariat franco-marocaine sous réserve qu'en soient exclues les dispositions portant sur les personnels enseignants des établissements français établis au Maroc (Première partie).

⁴ RUCZ C., « Organisation des Nations Unies (ONU) – Coopération pour le développement », *J -Cl DI*, Cote 05.1999, Fasc. 123, avril 1999, p. 22.

⁵ RUCZ C., *loc. cit.*

dispositions ». Qualifiée comme tel, la Déclaration de Paris « n'a pas pour but de formuler un code exhaustif des règles applicables » en matière d'aide publique au développement, mais « prévoit seulement une ossature ». Elle « énonce des objectifs communs et affirme la volonté des Parties d'y parvenir par l'obligation de coopérer, notamment en négociant des règles contraignantes ». Ainsi, dès lors que les États partenaires formalisent de telles règles contraignantes dans un « accord séparé »¹, « il s'agit bien de règles juridiques, [ces derniers manifestant] leur volonté de s'engager en droit »².

Dans ce sens, la Déclaration de Paris, par les règles de comportement qu'elle impose aux États y participant, sous couvert de principes portant engagements de partenariat, produit un « contexte juridique grâce auquel les États intéressés seront à même de conclure des accords particuliers »³, en l'occurrence des accords bilatéraux qui prendront la forme, dans le système juridique en question, de convention-cadre de partenariat⁴. Cela étant dit, il faut avoir à l'esprit que si la portée de la Déclaration de Paris « se limite à énoncer des principes et des mécanismes permettant de répondre à l'objectif général qu'elle s'est fixée »⁵, à savoir garantir l'efficacité de l'aide, elle ne dit rien sur la nature des « instruments connexes » que les partenaires devraient adopter alors même qu'elle délimite « le cadre de l'action normative »⁶ de ces derniers.

Certains auteurs voient dans cette imperfection l'avantage d'une technique « très souple [permettant] l'articulation d'instruments juridiques évolutifs et plus précis [...] ». Il est question « d'annexes relativement autonomes, mais qui font partie intégrante du traité-cadre et possèdent la même valeur juridique »⁷. Pascale HILBERER-ROUZIC trouve « ce concept [...] d'autant plus intéressant qu'il approuve l'échelonnement dans le temps de la création et de l'entrée en vigueur des diverses normes juridiques, et donc des obligations résultant d'un

¹ KISS A. -C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 39, n°39, 1993, p. 793.

² RUCZ C., *op. cit.*, p. 31.

³ MARCHIARO R., « Une approche transfrontalière de la gestion de l'eau : le bassin hydrographique », *Rev. Environnement*, n°7, Etude 13/16, juillet 2005, p. 7.

⁴ HILBERER-ROUZIC P., « Lutte contre la pollution marine d'origine tellurique en droit régional », *J -CI Environnement et Développement durable*, Fasc. 648, Cote : 02,1997, p. 6.

⁵ PETIT Y., « Environnement », *Rép. Internat. Dalloz*, janvier 2010-1, p. 14 et 15.

⁶ SCHWOB J., « Traités communautaires (sources et révision) », *Rép. Droit. Communautaire, D.* (1992 - Mai), mars 2011, §13.

⁷ HILBERER-ROUZIC P., *op. cit.*, p. 6. (Citant A. -C KISS).

même système conventionnel [donnant ainsi] naissance à plusieurs systèmes normatifs pyramidaux très achevés »¹.

Pour d'autres, et notamment Yves PETIT, « la technique des traités-cadres présentant les défauts de ses qualités, “on aboutit ainsi à des ensembles conventionnels complexes, formés de plusieurs traités distincts mais liés les uns aux autres de façon plus ou moins étroite, dont les dispositions s'articulent entre elles à la manière de poupées russes” »².

Partant, si la Déclaration de Paris se limite à l'affirmation « de principes directeurs » tout en délimitant « le cadre de [leur] action normative »³ par l'énoncé d'un certain nombre d'engagements, les États partenaires y participant sont libres quant au choix de l'instrument juridique dont l'objet principal serait alors de « formuler des normes pour l'application de la [Déclaration] et [ainsi] mettre effectivement en œuvre ses dispositions »⁴. Dans cette optique, l'articulation entre le Traité-cadre portant engagements de partenariat et convention-cadre de partenariat visant à définir des règles contraignantes semble opérante. Dès lors, par le jeu du renvoi inter-conventionnel⁵, l'adoption d'un modèle standardisé de « convention-cadre de partenariat », en plus de renforcer la portée juridique du Traité-cadre sur lequel il se fonde, donnerait naissance à un « système normatif pyramidal [relativement] achevé ».

2. – Un accord portant organisation et procédures du partenariat

La difficulté d'analyse du système conventionnel-cadre étudié est pointée par les auteurs en tant qu'il est constitué « d'ensembles conventionnels complexes, formés de plusieurs traités distincts mais liés les uns aux autres de façon plus ou moins étroite, dont les dispositions s'articulent entre elles à la manière de “poupées russes” »⁶. Ce faisant, ces derniers font référence en réalité non pas aux « accords séparés » tels que les envisageait A. –C. KISS dans sa définition de la technique du Traité-cadre⁷, mais aux accords additionnels tels que, en matière

¹ HILBERER-ROUZIC P., *loc. cit.*

² Citant DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 8^{ème} éd., Paris, 2009.

³ SCHWOB J., « Traités communautaires (sources et révision) », *Rép. Droit. Communautaire*, D. (1992 - MaJ), mars 2011, §13.

⁴ RUCZ C., « Organisation des Nations Unies (ONU) – Coopération pour le développement », *J -Cl DI*, Cote 05.1999, Fasc. 123, avril 1999, p. 31.

⁵ FORTEAU M., « Les renvois inter-conventionnels », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 49, n°49, 2003, pp. 71-104.

⁶ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 8^{ème} éd., Paris, 2009, p. 1429.

⁷ KISS A. –C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 39, n°39, 1993, pp. 792-797.

d'efficacité de l'aide, la Déclaration de Paris, le Programme d'Action d'Accra ou le Partenariat de Busan¹.

Dans ce sens, les conclusions des Forum et autres Sommets portant sur l'efficacité de l'aide formalisés dans des « Déclarations » doivent être considérés comme des « instruments juridiques connexes »² au traité-cadre et non pas comme des « accords séparés » par lesquels les parties définissent « les modalités et les détails de [leur Partenariat], en prévoyant s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet »³. Au demeurant et d'après A. –C. KISS, la nature de « soft-law » des traités-cadres est « précisément leur principale caractéristique et leur principal intérêt : les détails sont apportés par d'autres textes conventionnels qui leur sont reliés. Ces derniers peuvent être négociés séparément et n'engageront pas nécessairement tous les États parties au [traité-cadre principal] »⁴.

Évoquant « un autre type de convention-cadre [utilisant] une méthode moins nettement définie »⁵, A. –C. KISS suggère que « les principes du traité principal peuvent être mis en œuvre par des accords ne réunissant qu'une partie des contractants, voire simplement des accords bilatéraux, selon le cas. On ne recherche donc pas l'unanimité des [participants], car la coopération dans des cadres plus restreints est mieux adaptée aux objectifs du traité-cadre »⁶. C'est en l'occurrence la théorie « d'accords séparés » qui conduit à percevoir dans la convention bilatérale de partenariat franco-marocaine quelques caractéristiques d'un tel instrument. En effet, nonobstant qu'elle soit conclue sans limite de durée garantissant ainsi une négociation continue entre partenaires, ces derniers énoncent un certain nombre de règles « d'organisation et de procédure » visant à réguler leurs rapports d'assistance et établissent un certain nombre « d'outils et d'opérateurs » chargés de mettre en œuvre leur partenariat. Sans

¹ De fait, l'analyse des dispositions contenues dans le texte du « Partenariat de Busan » laisse penser que la Déclaration de Paris n'est pas vue comme un traité-cadre alors même qu'elle en présente toutes les caractéristiques.

² PETIT Y., « Environnement », *Rép. Internat. Dalloz*, janvier 2010-1, p. 14 et 15 : « Tous les traités-cadres concernant la protection de mers régionales et aussi les conventions relatives à la pollution atmosphérique à longue distance, à la protection de la couche d'ozone, à celle des Alpes et aux changements climatiques prévoient explicitement la conclusion de protocoles additionnels. Ces derniers ont pour but de préciser la portée des principes énoncés à la convention principale et devraient réunir à cet effet l'acceptation de tous les États contractants. ». A l'inverse, A. – C. KISS évoque des "protocoles additionnels" (*op. cit.* p. 795).

³ KISS A. –C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 39, n°39, 1993, p. 793.

⁴ KISS A. –C., *Ibid.*, p. 795.

⁵ KISS A. –C., *loc. cit.*

⁶ KISS A. –C., *loc. cit.* « C'est le cas des conventions de Bonn sur la protection d'espèces migratrices de la faune sauvage, de Madrid sur la coopération transfrontière, de Vienne sur l'assistance en cas d'accident nucléaire, d'Helsinki sur la protection des eaux transfrontalières et aussi de la partie XII de la Convention sur le droit de la mer ».

revenir sur les dispositions de la convention bilatérale franco-marocaine faisant obstacle à sa qualification de « convention-cadre » au sens présentement retenu, il est possible toutefois d'établir une série de critères indispensables à cette qualification et d'autres qui la réfuteraient catégoriquement, à commencer par celles portant sur la nature des conditionnalités.

II. – De la nature de la conditionnalité en droit international du développement

La définition d'une conditionnalité en droit de l'aide impose de redéfinir le champ de recherche en considération du standard international posé par les textes sources (A). Ce nouveau champ investi, il sera alors possible d'établir une conditionnalité au fondement d'une responsabilité mutuelle en droit international du développement (B).

A. – La redéfinition du champ de recherche

Le système partenarial ne saurait être pénétré de conditionnalités dont la nature ne serait pas proprement juridique (1). Au demeurant, les engagements de partenariat imposent l'adoption de conditionnalités portant exclusivement sur les capacités du partenaire aidé (2).

1. – Une conditionnalité proprement juridique

À considérer que la Déclaration de Paris, en tant que Traité-cadre, pose un « standard »¹ international minimum de comportement « optimal »² visant à garantir l'efficacité de l'aide reçue ou versée, la convention-cadre de partenariat a « bien évidemment pour finalité de [le retranscrire] en droit interne »³. « C'est dire que [les partenaires], par l'adoption « des normes juridiques qu'ils posent au travers de [leur convention-cadre bilatérale de partenariat] remplissent une vraie mission [internationale] de service public [...] »⁴. Ce faisant, les États participant à la coalition de Paris, concourent au « phénomène de standardisation [qui] aboutit à une uniformisation de la règle de droit à l'échelle de la planète [...] »⁵.

¹ Sur la notion de « standard juridique », V. notamment CARREAU D., MARRELLA F., *Droit international*, Coll. « Etudes internationales », 11^{ème} éd., Pédone, Paris, 2012, p. 296.

² En conséquence d'une « articulation optimale » : PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif »* développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^o Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011.

³ CARREAU D., MARRELLA F., *Droit international*, Coll. "Etudes internationales", 11^{ème} éd., Pédone, Paris, 2012, p. 296 et 297.

⁴ CARREAU D., MARRELLA F., *Ibid.*, p. 297 ; Nous préférons à « mission de service public international » l'expression de « mission internationale de service public ».

⁵ CARREAU D., MARRELLA F., *loc. cit.*

En matière de conditionnalité, ce sont précisément les perspectives offertes par le procédé partenarial¹ qui permettraient leur définition si l'on veut bien voir, dans ce procédé, le siège d'une coopération « renforcée » entre deux États. Dans ce sens, si l'on accepte l'intégration simultanée dans « deux patrimoines juridiques autonomes »² des principes juridiques communs portant engagements de partenariat, il convient de rappeler en amont que les États engagés dans ce processus sont réputés strictement égaux. En effet, des conditionnalités « de résultats » ou « politiques », par essence aux mains des partenaires donneurs, qui ne seraient pas respectueuses de la souveraineté des partenaires aidés sont incompatibles avec l'idée même d'un partenariat en droit. Plus avant, de telles conditionnalités s'opposent à l'application de la technique du traité-cadre théorisée par A. –C. KISS. Cela étant précisé, il est impératif que les pouvoirs publics participant à la coalition de Paris formulent et intègrent dans leur ordre juridique interne respectif des conditionnalités conformes à leurs engagements de partenariat. Il ne serait pas excessif d'envisager cette réforme de la nature des conditionnalités comme la traduction d'un réel « changement de philosophie »³ en même temps que, potentiellement, elle serait le siège d'un nouveau type de conditionnalités propres à un partenariat intergouvernemental.

2. – Une conditionnalité conforme aux engagements de partenariat

Dans la pratique, les conditionnalités de nature politique et/ou économique sont les seules envisagées en droit international public. Sur le plan politique, l'adoption du Document-cadre de la coopération française a été l'occasion pour les pouvoirs publics de défendre une conditionnalité portant sur l'idée de « démocratie »⁴ dans les pays partenaires. Qualifié de

¹ A cet égard, il est regrettable que les Assises du Développement et de la solidarité internationale (novembre 2012 – mars 2013) n'aient pas été l'occasion de régler cette question de la nature des conditionnalités dans le cadre d'un atelier dédié. Du reste, la notion de partenariat n'a pas été abordée sous l'angle d'un instrument juridique mais comme un objectif à atteindre. V. portail du Ministère des Affaires Etrangères ; [en ligne, consulté le 16 octobre 2013] : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement-et/assises-du-developpement-et-de-la/>

² COSSALTER P., *Les délégations d'activités publiques dans l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2007, p. 492.

³ GAYMARD H. (Rapp.), *Rapport sur le projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire*, AN, n°1986, octobre 2009, p. 22.

⁴ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement*, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 121. V. également dans ce sens : Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *Rapport public « La France et l'aide publique au développement »*, (07-1128), *Doc. fr.*, Paris, sept. 2006, p. 100 : « il existe aussi une conditionnalité de nature plus politique comme le respect des droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance ».

« concept-valise »¹, il lui avait été préféré par le gouvernement d'alors une conditionnalité de « sécurité »². Au demeurant, l'inscription de cette conditionnalité au Document-cadre de la coopération française au développement dans sa version finale est conforme au droit international public en tant qu'objectif traditionnel onusien. À ce titre, elle est applicable indépendamment de la nature des rapports interétatiques constitués, que celle-ci emprunte au modèle de coopération institutionnelle ou à celui du partenariat tel qu'il est issu du Traité-cadre considéré.

Sur le plan économique, il n'est pas nécessaire de revenir sur le constat d'échec des conditionnalités de ce type³. Il faut saluer en revanche le volontarisme de l'État français de reconsidérer la nature de ces conditionnalités et, ce faisant, le fait qu'il ait reçu (relativement) favorablement les préconisations d'économistes lui suggérant « d'abandonner sa conditionnalité traditionnelle, fondée sur des mesures de politique économique »⁴. Cette réforme s'entend en droit par l'abandon de conditionnalités dites « d'instruments » pour l'adoption de conditionnalités « de résultats »⁵. Or, cette recommandation ayant présidé à l'adoption du Document-cadre de la coopération française est issue d'un champ d'application fort restreint. La réforme à conduire consiste certes à intégrer une conditionnalité de résultats, mais s'il est attaché de trop près à la rhétorique économique, ce type de conditionnalités prête

¹ BATTISTELLA D. et al., Dictionnaire des relations internationales, Dalloz, 3^{ème} éd., Paris, 2012, p. 9.

² Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats, Coopération au Développement : Une vision française - Document Cadre, Publications-MAE, Paris, 2011, p. 20, §2.31 et Programme d'action d'Accra, 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'Aide (GHANA), 2-4 septembre 2008, art. 21.b) : « Au niveau des pays, les donateurs et les pays en développement se concerteront et se mettront d'accord sur une série d'objectifs réalistes dans le domaine de la construction de la paix et du renforcement de l'État permettant de s'attaquer aux causes profondes des conflits et de la fragilité des États et d'assurer la protection et la participation des femmes. Leur réflexion sera éclairée par un dialogue de portée internationale entre partenaires et donateurs sur ces objectifs considérés comme des conditions préalables au développement. ».

³ BATTISTELLA D. et al., *op. cit.*, p. 7 et 8.

⁴ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *op. cit.*, p. 37 : « Dans les pays dont la gouvernance serait jugée satisfaisante, la France devrait accroître la part de son aide budgétaire, domaine où elle est en retrait par rapport au Royaume-Uni. Elle devrait simultanément renoncer à affecter ses dons à des dépenses publiques spécifiques et abandonner sa conditionnalité traditionnelle, fondée sur des mesures de politique économique. Pour que les gouvernements des pays en développement se réapproprient leur politique, il faut qu'ils puissent en décider souverainement. Certes l'aide ne peut se passer de conditionnalité, elle doit demeurer un contrat entre deux partenaires : il est alors important de modifier le contenu de ce contrat en faisant évoluer la conditionnalité vers une "conditionnalité de résultat ou de performance". L'expression est de plus en plus utilisée dans les différentes réunions internationales sur l'aide, mais non sans ambiguïtés. ».

⁵ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *loc. cit.*

le flanc à la critique récurrente d'États donateurs enclins à imposer aux pays en développement des « grands équilibres comptables [que ces derniers] ne s'imposent pas à eux-mêmes »¹.

Par ailleurs, la Déclaration de Paris, par le standard qu'elle impose, n'ignore pas cet objectif. Toutefois, sur le terrain de la recherche juridique, la « conditionnalité de résultats » (à supposer d'ailleurs qu'elle puisse être qualifiée de conditionnalité²) sert à l'affirmation de la notion de « responsabilisation mutuelle » des États partenaires devant tous les « acteurs du Partenariat ». Plus avant, une conditionnalité en droit de l'aide doit se déduire des engagements réciproques³ des partenaires soucieux de garantir l'efficacité de l'aide qu'ils versent ou qu'ils perçoivent. Se dessinent alors dans ce type de conditionnalité les germes d'une responsabilité réciproque des États, les uns, donateurs, en matière d'alignement, les autres, bénéficiaires, en matière d'appropriation. Dans ce sens, la seule conditionnalité acceptable serait alors celle portant sur les capacités du partenaire aidé à s'approprier les fonds publics qu'il reçoit. À défaut d'une telle redéfinition, et donc dans l'hypothèse de l'application des conditionnalités dites « traditionnelles », les États feront reposer leurs rapports d'assistance sur une coopération dite institutionnelle et non pas sur un partenariat « renforcé ».

Avant d'envisager une telle redéfinition des conditionnalités, il convient de préciser que le Document-cadre censé régir l'aide extérieure française n'est pas exempt de critiques : force est de constater que la convention bilatérale franco-marocaine, tout comme le document-cadre franco-marocain y afférent, en porte les stigmates.

B. – Une conditionnalité au fondement du principe de responsabilité en droit international du développement

La définition d'une nouvelle conditionnalité en droit de l'aide ne saurait être réduite à une simple conditionnalité de résultats ou de performances (1). Au demeurant, il est nécessaire de donner quelques effets juridiques à cette nouvelle conditionnalité censée respecter la souveraineté de l'État aidé (2). Partant, il sera alors possible de définir la conditionnalité caractéristique en droit international du développement (3).

¹ BATTISTELLA D. et al., *op. cit.*, 2012, p. 9.

² Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *op. cit.*, p. 98 : « Il existe plusieurs types de conditionnalité dont nous verrons que l'efficacité est différente. Initialement le terme s'appliquait aux conditions mises aux versements d'une source d'aide en faveur d'un pays après qu'aient été définis les volumes engagés, mais plus récemment le terme a été appliqué aux conditions des engagements d'aide eux-mêmes. ».

³ Au sens de l'article 55 de la C.

1. – Des effets de la conditionnalité de résultats ou de performances en droit français

Les économistes appelés à éclairer la décision française sur « la fameuse et ambiguë conditionnalité »¹ font état de « l'urgence d'une nouvelle conditionnalité en vue d'une appropriation des réformes par les pays en développement »². Leur raisonnement est basé principalement sur une appréciation quantitative de la conditionnalité en tant qu'elle « établit un lien explicite entre le volume de l'aide accordée à un pays et certaines conditions que doit remplir³ ce pays ». Sur cette base, le rapport rédigé par le Conseil d'Analyse Economique en 2006 « décortique et pourfend la thèse dominante d'après laquelle l'efficacité de l'aide est avant tout conditionnée par la qualité de la politique économique, des institutions et de la gouvernance des pays en développement bénéficiaires des transferts »⁴. Ce faisant, les auteurs préconisent l'application de conditionnalités de « résultats ou de performances » en substitution de conditionnalités dites « d'instruments ». L'approche effectivement adoptée par la France fait ainsi la démonstration de son volontarisme à respecter ses engagements de partenariat et notamment le principe de « gestion axée sur les résultats ».

Or, si l'on peut se réjouir d'un tel progrès, on peut également regretter le manque de hauteur de vue⁵, pour au moins deux raisons : le choix d'une conditionnalité de résultats est sans effet sur la responsabilité mutuelle des résultats atteints (a) et ne suffit pas à interdire l'application de conditionnalités politico-économiques (b).

a. – Une conditionnalité de résultats sans effet sur la responsabilité mutuelle des résultats atteints

La première de ces raisons est que l'adoption d'une conditionnalité de résultats ou de performances est sans effet dès lors que les pouvoirs publics français n'en tirent pas quelques conséquences en matière de « responsabilité mutuelle des résultats atteints ». Dans ce sens, on aurait tendance à penser que la France, participant à la Déclaration de Paris en tant que donneur, serait légitime à conditionner le décaissement de son aide à l'obtention par son partenaire de résultats en matière de développement qui serait donc le seul responsable des résultats alors obtenus. Or, cette lecture n'est pas conforme aux engagements posés par le texte

¹ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *op. cit.*, p. 8.

² Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *op. cit.*, p. 113.

³ Nous soulignons.

⁴ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *op. cit.*, p. 7.

⁵ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, 1965, p. 7

source dès lors qu'elle n'emporte aucune conséquence nouvelle en matière de responsabilité. En effet, si l'on en reste à l'adoption d'une conditionnalité de résultats ou de performances imposée unilatéralement par la France aux États qu'elle choisit d'aider, alors ce type de conditionnalité est applicable en toutes circonstances, que l'État en question participe à la Déclaration de Paris ou non. L'on en revient alors au principe traditionnel en droit du développement selon lequel le pays aidé est responsable, au premier chef, de son développement.

Confronter les systèmes de coopération franco-algérien et franco-marocain permet de confirmer cette dernière analyse. Dans le premier cas, la France rappelle souverainement à son partenaire algérien sa volonté de respecter ses propres engagements de partenariat¹ sans que, pour autant, cette précision n'engage son partenaire en matière de responsabilité quant aux résultats atteints dès lors que ce dernier ne participe pas à la Déclaration². Dans le second cas, les partenaires franco-marocains s'engagent conjointement à la gestion de l'aide axée sur les résultats sans que pour autant les parties ne reconnaissent leur responsabilité mutuelle quant aux résultats ainsi obtenus.

Dès lors, l'adoption d'une conditionnalité de résultats n'a pas d'effet sur l'efficacité de l'aide dès lors qu'elle est déconnectée de la notion de responsabilité mutuelle des résultats obtenus. Du reste, les deux principes de « gestion axée sur les résultats » et de « responsabilité mutuelle des résultats atteints » pourraient être reformulés en un seul et même principe directeur : le principe de « responsabilité mutuelle de la gestion de l'aide axée sur les résultats ». Ainsi, la France pourrait appliquer, en fonction du statut de l'État qu'elle choisit d'aider, soit de façon unilatérale une conditionnalité de résultats dès lors que ce dernier ne participe pas à la coalition de Paris, soit de façon conjointe une conditionnalité portant sur la responsabilité mutuelle des résultats atteints. Dans ce dernier cas de figure, l'adoption d'une telle conditionnalité emporterait des conséquences en matière de régulation.

b. – La persistance de conditionnalités politico-économiques

La seconde raison qui milite dans le sens d'une conditionnalité de résultats insuffisante à garantir l'efficacité de l'aide se déduit de la première. En effet, l'adoption d'une conditionnalité de résultats ou de performances ne suffit pas à faire obstacle à l'application par la France de conditionnalités économiques ou politiques et donc d'instruments au sens des économistes

¹ Document-cadre de Partenariat franco-algérien, art. 5.

² L'Algérie ne participe pas à la Déclaration de Paris au : 16 octobre 2013.

consultés. Si les pouvoirs publics français rédacteurs du Document-cadre de coopération adoptent sans conteste le principe d'un diagnostic des résultats obtenus, ils font également le choix de conditionnalités politiques. Plus précisément, ils reformulent le concept de « bonne gouvernance » pour lui préférer celui de « gouvernance démocratique »¹. Là où le premier était « initialement centré sur la bonne gestion des affaires publiques et la lutte contre la corruption »², le second se « définit désormais non comme un ensemble de règles mais comme un processus au cœur des politiques de développement »³. Dans ce sens, les pouvoirs publics français considèrent que le concept de gouvernance démocratique « conduit à se préoccuper de la manière dont [les politiques de développement, que l'on suppose être celles des futurs partenaires de la France] sont élaborées »⁴. Il est question également d'un « dialogue politique sur la manière dont les stratégies nationales et régionales [que l'on suppose également être celles des futurs partenaires de la France] sont mises en œuvre »⁵.

Nul besoin, à ce stade, de souligner l'ambiguïté de telles dispositions si l'on se réfère aux préconisations des économistes⁶. En cela, les concepteurs du dispositif de coopération française au développement ne font pas grand cas des effets du principe d'appropriation posé par la Déclaration de Paris qui, précisément, leur interdit d'intervenir dans la conception et la mise en œuvre des stratégies nationales de développement élaborées par leurs potentiels partenaires.

Concrètement, cette indifférence des pouvoirs publics aux effets du principe d'appropriation peut être illustrée par la définition de « secteurs transversaux »⁷ définis par les pouvoirs publics français et dûment reportés dans le cadre des conventions de partenariat franco-

¹ Document-cadre de la coopération française au développement, (version du 4 mai 2010 annexé au Rapport d'information parlementaire), point 4.1. : « Orientations : promouvoir la gouvernance démocratique au niveau local et national comme axes transversale de toute politique de coopération ; développer la capacité d'intervention et de coopération sur la construction de l'État de droit, la gouvernance financière et l'efficacité économique, la gouvernance locale et le développement urbain, les mécanismes de protection sociale et de redistribution, la responsabilité sociale et environnementale des entreprises » ; autant de sujet qui, au sens de la Déclaration de Paris, intéressent uniquement le partenaire aidé et sa propre stratégie nationale de développement.

² Document-cadre de la coopération française au développement, *loc. cit.*

³ Document-cadre de la coopération française au développement, *loc. cit.*

⁴ Document-cadre de la coopération française au développement, *loc. cit.*

⁵ Document-cadre de la coopération française au développement, *loc. cit.*

⁶ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et *al.*), Rapport public « La France et l'aide publique au développement », (07-1128), *Doc. fr.*, Paris, sept. 2006, p. 113 ; quant à « l'urgence d'une nouvelle conditionnalité en vue d'une appropriation des réformes par les pays en développement ».

⁷ Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), Stratégie – Gouvernance de la Coopération française (validée par), Publications-MAE, Paris, 5 décembre 2006, p. 28 et AMELINE N. (Rapp.), Rapport d'information sur l'aide au développement : quel équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme ?, AN, n°3074, 22 décembre 2010, p. 89 : *Gouvernance, développement durable et égalité homme/femme*

algérienne et franco-marocaine étudiées. Or, si dans le cadre de la convention franco-algérienne, rien ne s'oppose à ce que la France décide unilatéralement de conditionner son aide à la réalisation d'actions de développement relevant de ces « secteurs transversaux », il est acquis que, dans le cas de la coopération franco-marocaine, la définition de tels secteurs serait contraire au principe d'appropriation. En effet, dès lors que la Royaume du Maroc participe au même titre que la France à la coalition de Paris, de telles dispositions devraient être par nature invalides et seraient à regarder comme des conditionnalités politiques que le processus partenarial, au sens entendu dans ces lignes, ne saurait admettre.

Du reste, ce constat conduit à penser que la définition de nouvelles conditionnalités plus respectueuses de la souveraineté des États n'est pas à rechercher dans les effets juridiques des principes de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle des résultats atteints mais dans ceux des principes d'appropriation et d'alignement. Une telle approche méritera d'être précisée par la suite.

2. – Des effets de la conditionnalité en droit international du développement

A ce stade, l'affirmation de conditionnalités respectueuses de la souveraineté des États aidés doit être objectivée en droit. Partant, ces conditionnalités seront nécessairement tirées des stratégies nationales de développement formalisées par les partenaires aidés (a). C'est à cette condition en effet que ce type de conditionnalités garantira l'appropriation de l'aide reçue par ce dernier (b).

a. – Des conditionnalités tirées des stratégies nationales de développement du partenaire aidé

En l'état actuel du droit international du développement, en tant que sous-branche du droit économique, la question de la nature des conditionnalités applicables à l'aide publique au développement (APD), à l'instar de son financement¹, ne fait pas l'objet d'un consensus international entre États. A cet égard, les débats politico-économiques sont aussi nombreux que polémiques, bien qu'il ne soit pas nécessaire de les exposer ici. Sur le terrain juridique, en revanche, la Déclaration de Paris offre l'occasion d'une typologie des conditionnalités applicables en droit de l'aide en vue d'en garantir l'efficacité : l'une de nature à établir une gestion axée sur les résultats et, par conséquent, d'une responsabilité mutuelle des résultats atteints ; l'autre de nature à établir, en droit, un partenariat « réel ».

¹ Cf. Consensus de Monterrey, (A/CONF.198/11), Monterrey (Mexique), 22 mars 2002.

Dans la recherche d'une définition d'une telle conditionnalité, laquelle doit être « plus respectueuse de la souveraineté des États »¹ aidés, le régime des conditionnalités posé par le texte source présentement étudié se déduit des engagements de partenariat pesant sur l'État donneur. Ainsi, au titre du principe d'alignement, les donateurs s'engagent à faire « reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires »². Partant, ces derniers devront tirer « autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires ou des examens annuels de l'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies »³. En conséquence, dans l'hypothèse où l'État donneur souhaiterait « l'inclusion de conditions supplémentaires, [il devra] dûment [les justifier] et [faire en sorte que] leur application [se fasse] de manière transparente et en consultation étroite avec les autres donateurs et parties prenantes »⁴. Dans le même esprit, les donateurs devront par ailleurs, « lier leur financement à une série unique de conditions [qui] doivent être dérivées d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif l'obtention de résultats durables »⁵. Il est regrettable que ce « cadre commun rationnel » ne soit pas désigné par les participants à la coalition de Paris comme celui posé par la Déclaration elle-même. L'adoption du Programme d'Accra trois ans plus tard peut expliquer cette imperfection.

b. – Des conditionnalités visant à soutenir l'appropriation de l'aide par le partenaire aidé

Rappelant l'engagement des donateurs à « modifier la nature de la conditionnalité afin de favoriser l'appropriation [de leur aide par leurs partenaires] »⁶, les rédacteurs du Programme d'Accra précisent qu'au sens de la Déclaration de Paris, les conditionnalités applicables par les donateurs résultent nécessairement « des propres politiques de développement des pays en développement »⁷. De fait, il est regrettable que le Forum d'Accra n'ait pas été l'occasion d'une référence plus explicite à des conditionnalités qui, pour être conformes aux engagements de partenariat, doivent nécessairement se déduire du « cadre commun rationnel » posé par la

¹ Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), *op. cit.*, p. 12, (recommandation n°6 du rapport).

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Alignement*.

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 16.2.

⁴ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.*

⁵ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 16.3.

⁶ Programme d'action d'Accra, 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'Aide (GHANA), 2-4 septembre 2008, p. 7.

⁷ Programme d'action d'Accra, *Ibid.*, art. 25.

Déclaration de Paris. Toutefois, il existe des aspects positifs d'une conditionnalité dérivée « de la propre politique » du partenaire bénéficiaire de l'aide, visant exclusivement à permettre à ce dernier de se l'approprier.

Sur le plan pratique, cette conditionnalité s'entend d'un partenaire dont les capacités sont suffisantes pour effectivement s'approprier l'aide qu'il reçoit. Dans cette logique, l'État donneur serait donc en position de conditionner le décaissement de son aide à la capacité de son partenaire à se l'approprier. Cela est certes radical, mais dans cette logique et à défaut de systèmes nationaux opérationnels lui permettant cette appropriation, l'État donneur devra « soutenir et non affaiblir »¹ les réformes engagées par son partenaire pour renforcer ses capacités. Enfin, c'est à cette condition d'appropriation par son partenaire de son aide qu'*in fine* l'État donneur sera en position de tenir ses engagements relatifs au principe d'alignement.

Partant, ne pourrait-on pas déduire de cette synthèse que les conditionnalités au sens de la Déclaration de Paris devront être définies par les partenaires en tant que notion transversale aux principes d'alignement et de conditionnalité ? En effet, il est une chose que le donneur conditionne le versement de son aide à la réalisation d'une réforme engagée par son partenaire, il en est une autre de conditionner le versement de son aide à la capacité de son partenaire à conduire ses propres réformes. Dans le premier cas, cela reste une conditionnalité de type politique, dans le second, il est bien question d'une conditionnalité conforme à la somme des engagements relatifs aux principes d'appropriation et d'alignement et aux effets qui leur sont prêtés en matière de réciprocité. Il est opportun de rapprocher ce raisonnement de l'approche économiste qui, réfutant la conditionnalité d'instruments, précise que l'inefficacité de l'aide ne tient pas seulement à « la qualité de la politique économique, des institutions et de la gouvernance des pays en développement bénéficiaires des transferts »².

3. – La définition de la conditionnalité en droit international du développement

La définition de conditionnalités conformes aux engagements réciproques de partenariat n'exclut pas l'application de conditionnalités d'instruments et de résultats (a). Partant, il conviendra de proposer une illustration pratique d'une telle affirmation (b).

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Alignement*, art. 21.1.

² Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et *al.*), Rapport public « La France et l'aide publique au développement », (07-1128), *Doc. fr.*, Paris, sept. 2006, p. 7.

a. – La somme des conditionnalités de résultats et d’instruments

L’interprétation juridique du texte source conduit à affirmer d’une part que la conditionnalité d’instruments n’est pas « invalide » en soi dès lors qu’elle vise au respect des principes d’appropriation et d’alignement et que, d’autre part, les engagements réciproques de partenariat résultant de ces deux principes ne font pas obstacle à ce que l’efficacité de l’aide soit conditionnée par les capacités du partenaire à conduire sa propre politique économique ou encore à réformer ses institutions¹. Une telle nature de conditionnalité, conforme au « cadre commun rationnel » présentement défendu, serait effectivement respectueuse de la souveraineté des États aidés.

Concrètement, si les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, de la santé, de l’éducation, de la justice, etc..., du bénéficiaire sont opérationnels², alors le donneur devra s’interdire de lui imposer des conditions supplémentaires qui ne soient pas conformes à sa stratégie nationale de développement et qui, dans leur objet comme dans leurs effets, seraient contraires au cadre commun de référence. Dans ce sens, si les systèmes nationaux en cause ne sont pas opérationnels, alors le donneur pourra imposer des conditionnalités supplémentaires dans le seul but de soutenir les réformes de son bénéficiaire engagé à les renforcer. Bien que la France ait choisi d’établir des conditionnalités supplémentaires sous forme de secteurs transversaux³, du reste à forte connotation politique, elle ne semble pourtant pas ignorer l’importance du renforcement des capacités de son partenaire à conduire ses propres réformes.

Les pouvoirs publics français admettent explicitement que : « Dans les situations de fragilité, d’instabilité ou de conflictualité, la première priorité est donc de renforcer la légitimité des États dans leur capacité à remplir leurs missions régaliennes de contrôle du territoire national, de maintien de la sécurité et de l’État de droit, d’exercice de la justice et du pouvoir à l’échelon local. »⁴ Une telle recommandation pourrait être complétée par une disposition précisant que seule la capacité des systèmes nationaux de son partenaire et l’engagement de ce dernier à les renforcer pour s’approprier l’aide peuvent conditionner le décaissement de l’aide française et

¹ Cf. *summa divisio* en droit international du développement : *supra*, Paragraphe 2, Sect. 2, Ch. II, T. II ; 1^{ère} Partie.

² Il est entendu ici que l’appréciation des capacités des systèmes du bénéficiaire de l’aide appartient aux évaluations indépendantes mise en œuvre par l’institution « source » à savoir le Comité d’Aide au Développement (OCDE) et ne saurait être appréciée par rapport aux systèmes des donneurs.

³ Au prétexte que ses secteurs visent à la satisfaction des Objectifs onusiens.

⁴ Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats, Coopération au Développement : Une vision française - Document Cadre, Publications-MAE, Paris, 2011, p. 20 et 21, § 2.32.

permettre ainsi aux pouvoirs publics de tenir leurs engagements au titre du principe d'alignement.

Ainsi, réfuter la conditionnalité d'instruments est louable mais cette prescription ne se justifie que sur le plan politico-économique¹. Sur le plan juridique, notamment en droit international du développement, rien ne fait obstacle à ce que des engagements interétatiques réciproques, pour autant qu'ils visent à atteindre des objectifs communs de Développement, imposent des « conditionnalités d'instruments » sous la réserve explicite que celles-ci soient destinées au seul renforcement des capacités du partenaire aidé pour atteindre lesdits objectifs communs. C'est d'ailleurs tout l'esprit – pour ne pas dire l'objet – de la Déclaration de Paris.

b. – Illustration pratique

Sous l'angle juridique purement matériel, le principe d'appropriation fait obligation aux pays bénéficiaires de l'aide qu'ils formalisent, en concertation avec leur société civile, leur stratégie nationale de développement (SND). Ainsi, la France serait alors en position de conditionner le versement de son aide à la formalisation d'un tel instrument par son futur partenaire. Plus avant, aux termes de la Déclaration de Paris, dès lors que son partenaire aura doté sa politique de développement d'un instrument détaillant sa stratégie nationale, la France, au titre du principe d'alignement devra « tirer (autant que possible) [ses] conditionnalités de ladite stratégie nationale dûment formalisée ». Ainsi, dès lors que son partenaire rendrait compte d'un tel instrument², la France serait encore en mesure de conditionner le décaissement de son aide à la capacité de ce dernier à se l'approprier selon qu'il dispose ou non de systèmes nationaux opérationnels. A ce stade de l'analyse des engagements réciproques en termes d'appropriation et d'alignement, de telles conditions appliquées par la France seraient alors « conformes au cadre commun rationnel [...] » posé par la Déclaration de Paris et permettraient « l'obtention de résultats durables »³.

Partant de cette perspective et en référence au système conventionnel étudié en première partie, on peut alors s'interroger sur la validité de la disposition de la convention « FSP » relative à la modernisation des médias marocains par laquelle les Parties conditionnent le

¹ En tant que cette prescription est une réponse aux nombreuses critiques faites à l'endroit des bailleurs de fonds internationaux tels que le FMI ou la Banque Mondiale ou encore la BCE.

² Le Royaume du Maroc a formalisé sa stratégie nationale de développement intitulée « Initiative Nationale pour le Développement Humain ».

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : *Alignement*, art. 16.3.

décaissement de l'aide française à la transformation d'un organisme privé marocain en « établissement public »¹. Si cette conditionnalité portant transformation de statut dudit établissement est formalisée et mise en œuvre par les autorités marocaines sous couvert de leur stratégie nationale de développement, alors elle sera valide. Si, en revanche, elle est imposée unilatéralement par la France comme condition préalable au décaissement de son aide, alors la France méconnaît ses engagements de partenariat. Dans ce contexte, la seule conditionnalité que pourraient imposer les pouvoirs publics pour aider leur partenaire à la modernisation de ses médias serait d'exiger de lui qu'il inscrive cette réforme de statut dans sa stratégie nationale de développement². À défaut, la France ne saurait imposer directement ou indirectement la création de cet établissement public sans contredire ses engagements internationaux de partenariat. Néanmoins, afin de mesurer le chemin juridique qu'il reste à parcourir sur ce point, il est nécessaire de rappeler que la convention « FSP » citée en exemple a été signée en 2006 alors qu'en 2011 encore les observateurs constataient que « la plupart des donateurs ont demandé aux pays partenaires de se conformer, en tant que condition préalable pour leurs propres réformes, au lieu d'évoluer avec eux en réciprocité et de gérer et partager les risques de façon réaliste »³.

En synthèse, le droit international du développement impose la définition de deux types de conditionnalités. Le premier résulte des effets cumulés des principes d'appropriation et d'alignement et est applicable aux actions de coopération visant au renforcement des capacités du partenaire à tenir ses engagements de partenariat. Le second résulte des effets cumulés des principes de gestion axés sur les résultats et de responsabilité mutuelle des résultats atteints et est applicable à toute action de coopération visant au développement du partenaire bénéficiaire de l'APD. La somme de ces deux types de conditionnalités fixe la définition d'une conditionnalité en droit international du développement.

En l'occurrence, il est regrettable que la France n'ait pas procédé à la définition de ces deux natures de conditionnalités, pour finalement s'enfermer dans celle d'une aide conditionnée par la seule obtention de résultats : non pas qu'en termes d'appropriation et d'alignement, des

¹ Convention de financement (FSP) entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Royaume du Maroc pour l'exécution du projet n°2006-28 portant *appui à la modernisation des médias*, Paris, 11 décembre 2006.

² De fait, et par cette inscription, la publicité d'une telle réforme de statut intégrée à la stratégie nationale de développement de l'État marocain permet à son partenaire français de respecter son engagement en matière de prévisibilité de l'aide.

³ WOOD B. (Dir.), Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2, Copenhague, juin 2011, *Résumé exécutif*, p. xiv.

résultats ne soient pas attendus, mais, dans ce cas, ces résultats emportent l'affirmation d'une responsabilité réciproque entre partenaires et non pas une simple responsabilité mutuelle de ces derniers vis-à-vis des autres acteurs du partenariat. Au demeurant, cette catégorisation des conditionnalités applicables en fonction de la nature des actions de coopération en cause n'est pas sans conséquence sur la régulation du partenariat dit « réel » .

§2. – La régulation du partenariat

En vertu de ce qui précède, pour la mise en œuvre d'un partenariat « renforcé », États donneur et bénéficiaire doivent énoncer explicitement dans la convention-cadre de partenariat leur qualité de partenaires s'engageant à réguler leurs rapports d'assistance sur la base d'un cadre rationnel commun défini « par tous et pour tous »¹. Ils devront encore compléter ce cadre rationnel commun par la définition de règles destinées à établir la nature juridique de leurs rapports d'assistance (I) et créer un organe juridique en charge d'en contrôler le respect (II).

I. – Un partenariat « renforcé » : définition et perspectives

La nature même de la Déclaration de Paris laisse liberté aux États, en fonction de leurs capacités, de déterminer eux-mêmes la nature de leurs rapports bilatéraux d'assistance, en vertu de leur volonté commune². Qualifiée de Traité-cadre, la Déclaration enjoint ces derniers à l'abandon de certaines prérogatives attachées à leur souveraineté, ainsi que cela a été envisagé en première partie. Cette présomption doit être confirmée à ce stade par la définition du partenariat renforcé en droit international (A). Ceci fait, il sera alors possible d'envisager les conditions nécessaires à sa réalisation (B).

¹ FEUER G., « Reconstruire un droit international pour le développement », Coll. « Cahiers du centre de coordination de la recherche », n°5, Fédération Internationale des Universités Catholiques, Publications-FIUC, Paris, 2008, p. 30 : « Dès lors, avec un peu de sagesse et d'esprit d'ouverture, la communauté des nations pourrait édifier un nouveau droit du développement, accepté comme tel par tous, car élaboré par tous. ».

² SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 1140 : « Dans le droit interne, la source de droit est en premier lieu la volonté de l'État lui-même. De même dans la sphère des relations entre États, la source de droit ne peut être qu'une volonté émanant d'États (...). Mais si la volonté d'aucun État particulier ne peut créer un droit international, on ne peut imaginer qu'une seule chose : c'est qu'une volonté commune, née de l'union de ces volontés particulières, se trouve capable de remplir cette tâche. Peut seule être source du droit international, une volonté commune de plusieurs ou de nombreux États. » (Triepel, H., « Les rapports entre le droit interne et le droit international », R.C.A.D.I., 923-I, t. 1, pp. 82-83). ».

A. – La définition du partenariat « renforcé »

La typologie des conditionnalités applicables au titre des engagements de partenariat emporte la définition de deux natures d'actions de coopération, la première visant au renforcement des capacités du partenaire, la seconde visant à son développement. Cette appréciation n'est pas sans référence aux raisonnements tenus en première partie selon lesquels le procédé partenarial, au sens de la Déclaration de Paris, suggère une distinction entre les procédés conventionnels établissant une coopération institutionnelle classique et la technique du traité-cadre offrant les perspectives d'un instrument juridique visant à instaurer un « partenariat renforcé ». Envisagée à la faveur de l'analyse des dispositions des conventions bilatérales franco-algérienne et franco-marocaine, il est impératif de poser à ce stade les cadres rationnels de définition de la notion de partenariat (1) ainsi que le cadre rationnel censé présider à sa formation en tant qu'il serait « renforcé » (2).

1. – Le cadre rationnel de définition

Si l'établissement d'un partenariat oblige les États à l'application de conditionnalités caractéristiques en fonction du niveau des engagements de coopération en cause, il implique *de facto* que ces derniers, en amont, définissent la nature juridique de leurs rapports d'assistance. Au demeurant, le texte source prescrit cette nécessaire définition et offre l'occasion aux États coopérants de faire la démonstration de leur volontarisme pour établir un partenariat sur la base d'un cadre commun de référence.

Ce processus est particulièrement sensible dès lors qu'il est question de la nature des conditionnalités issues du cadre rationnel attaché au respect des engagements réciproques résultant des principes d'appropriation et d'alignement. Partant, trois modèles de coopération s'offrent aux États coopérants en matière de solidarité internationale : la coopération dite « d'influence » (a), institutionnelle (b) et intergouvernemental (c).

a. – La coopération dite « d'influence »

Dans la première hypothèse, aucun des deux États coopérants ne participe à la Déclaration de Paris : aucune règle de droit international public ne fait obstacle à ce que ces derniers soumettent leurs rapports d'assistance à l'application de conditionnalités de nature politique ou économique. Pour illustration, peuvent être rangés dans cette catégorie les rapports de coopération qui n'ont pas tant vocation à financer par l'APD des actions de développement

que pour principal objet d'accroître sur le plan qualitatif comme quantitatif la « présence »¹ d'un État sur le territoire d'un autre.

b. – La coopération institutionnelle

Dans la seconde hypothèse, intermédiaire, l'un des deux États coopérants participe à la coalition parisienne : ces derniers seront tenus, dans une certaine mesure, de respecter leurs engagements respectifs souscrits à l'occasion du consensus international ayant présidé à l'adoption de la Déclaration onusienne du Millénaire. Partant, l'État participant à la Déclaration de Paris sera quant à lui en position de conditionner son aide au seul principe de sa gestion axée sur les résultats², dès lors que les principes d'appropriation et d'alignement et de responsabilité mutuelle des résultats atteints imposent une réciprocité à laquelle le « partenaire imparfait » ne saurait être soumis sauf à rejoindre la coalition. À défaut de cette concordance dans les engagements, le « partenariat » restera fondé sur un « bric-à-brac »³ politico-économique, fruit d'une « amitié »⁴ interétatique en proie à un contentieux diplomatique permanent. Pour illustration, ce cas de figure renvoie au modèle de coopération traditionnelle posée par la convention bilatérale franco-algérienne⁵.

c. – La coopération intergouvernementale

Enfin, dans l'hypothèse terminale, les partenaires participent tous deux à la coalition de Paris. La convention bilatérale franco-marocaine laissait penser que les signataires n'avaient pas pris toute la mesure (et le potentiel) de leurs engagements réciproques de partenariat. Par conséquent, l'articulation juridique entre le Traité-cadre considérée et le texte conventionnel alors étudié était seulement envisageable. Une telle hésitation est justifiée lorsque l'on sait le profond remaniement qu'impose le texte source en matière de prérogatives interétatiques. Au demeurant, l'adoption d'une coopération proprement intergouvernementale doit permettre de dépasser ces appréhensions en ce qu'elle offre un cadre propice à l'intégration de principes généraux constitutifs du partenariat. De fait, il convient à ce stade d'approfondir cette définition du partenariat renforcé en tant que produit d'un système dont les États « partenaires » sont les créateurs.

¹ Cf. Les missions de l'Alliance française, les jumelages, ou encore toute les actions entrant dans le champ de la promotion de la francophonie.

² On constate ici la limite de l'approche économiste.

³ COMBACAU J., « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *A.P.D.*, 1986, pp. 85-105.

⁴ Nous soulignons (*cf.* appréciation parlementaire de la convention de partenariat franco-algérienne).

⁵ *Supra*, Paragraphe 2, Sect. 1, Ch. II, T. I, 1^{ère} Partie

2. – Le cadre rationnel de création

Dans l'hypothèse où les États coopérants participent à la Déclaration de Paris, les partenaires sont tenus de respecter leurs engagements réciproques de partenariat résultant des principes directeurs visant à garantir l'efficacité de l'aide reçue comme versée. Partant, ce procédé permet d'envisager la création d'un modèle de coopération qui ne soit plus fondé « sur le socle exclusif des souverainetés nationales »¹, et donc sur l'idée d'abandon, par des États prétendant au statut de partenaires, d'une partie de leur souveraineté quant aux modalités d'affectation et de gestion de l'APD. En ce sens, les partenaires sont les « autorités créatrices des principes qui animent le système tout entier »² (a), prérogatives qui sont de nature à fonder l'égalité, en droit, desdits « partenaires » (b).

a. – Des États souverains créateurs du système

L'analyse des principes d'appropriation et d'alignement exige un tel impératif à partir des effets des engagements réciproques. Désormais, il ne s'agit pas tant de minimiser l'idée même d'un abandon de souveraineté en droit international du développement que d'établir si oui ou non la formule juridique du partenariat emporte l'abandon par les partenaires d'une partie de leur souveraineté à la faveur d'une architecture normative, voire d'un système juridique autonome ? Dans l'affirmative, « dans une perspective positiviste [le Partenariat apparaîtrait alors comme catalyseur d'un] mode d'organisation des objets juridiques suivant une logique voulue par les [partenaires créateurs] des principes qui animent le système tout entier »³ et non pas un simple objectif que la « bonne conscience » internationale *s'efforcera*⁴ d'atteindre.

Ainsi, il n'est pas question ici d'un droit international du développement qui, au prétexte de sa quête d'une égalité de statut entre États donneurs et bénéficiaires de l'aide, s'affranchirait des règles classiques du droit international public, en général, et du principe fondamental d'égalité souveraine, en particulier. En effet, le partenariat en droit international du développement, à

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 7.

² PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011, p. 6.

³ COMBACAU J., « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *A.P.D.*, 1986, pp. 85-105 in PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011, p. 6.

⁴ Nous soulignons.

l'instar du droit international, naît de « la confrontation des “prétentions subjectives de droit” émises par chaque État : leur acceptation signifie simplement qu'elles sont opposables dans les rapports entre l'État émetteur et le(s) États(s) récepteur(s), leur rejet témoigne en sens inverse de leur inopposabilité dans le cadre de ces mêmes rapports »¹.

Cette réflexion ramenée dans le champ du droit international du développement révèle ainsi une souplesse dont la matière ne peut pas faire l'économie en termes « d'opposabilité ». Pour illustration, de l'opposabilité au sens du droit international public naît une coopération de type institutionnel en ce qu'elle établit effectivement un système fondé sur des « prétentions subjectives » opposables entre États souverains à la fois émetteurs et receveurs. En revanche, de l'opposabilité au sens du droit international du développement naît une formule partenariale fondée sur « l'intersubjectivité »², donnant lieu à la création d'un « ordre juridique d'une autre nature³ [...] doté d'une logique propre et exclusive »⁴.

Appliqué au système conventionnel présentement étudié, le principe « d'intersubjectivité » sert à la détermination d'un système partenarial *stricto sensu* et *lato sensu*. Il est le « produit de volontés, et recouvre un certain nombre d'éléments unis au sein d'un ordre lui aussi voulu ». De plus, ce « produit de volontés » est caractéristique d'une coopération entre États souverains, quelle que soit la formule employée à son effectivité et quel que soit le domaine de coopération en cause.

b. – Des États égaux maîtres du système

Le système partenarial s'entend également au sens large d'un système comprenant « en outre l'ordonnancement d'un certain nombre de principes fondateurs de l'identité du système juridique *stricto sensu*, inhérents à toute règle relevant de ce dernier, et indépendants des volontés de ses auteurs »⁵. Pour le moins, le système conventionnel à l'étude est caractéristique d'un partenariat entre États souverains faisant le choix de cette modalité de coopération par la fixation d'un certain nombre de « principes fondateurs » dûment ordonnancés et dont les effets

¹ PFERSMANN O., MACHELON J.-P., (Dir.), *loc. cit.*

² Terme que l'on pourrait illustrer par l'affirmation d'une interdépendance effective (*Supra*, Première partie).

³ PFERSMANN O., MACHELON J.-P., (Dir.), *op. cit.*, p. 6.

⁴ PFERSMANN O., MACHELON J.-P., (Dir.), *op. cit.*, p. 7.

⁵ COMBACAU J., « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *A.P.D.*, 1986, pp. 85-105 in PFERSMANN O., MACHELON J.-P., (Dir.), *op. cit.*, p. 6.

emportent l'affirmation d'un principe extrinsèque développé « en dehors des intentions ouvertes »¹ desdits partenaires.

Cette approche permet d'établir deux points d'analyse. Le premier serait d'avancer à ce stade la prépondérance des principes d'appropriation et d'alignement sur les autres principes fondateurs du Partenariat pour l'efficacité de l'aide dès lors que leurs effets emportent l'affirmation implicite d'un principe extrinsèque de responsabilité réciproque des partenaires. Le second point d'analyse serait d'argumenter à ce stade que les partenaires s'obligeant « synallagmatiquement et commutativement »² entendent ainsi maîtriser ensemble leur interdépendance et ce faisant, fondent leurs rapports d'assistance sur un droit de l'aide porteur des germes d'une égalité de statut entre États partenaires donateurs ou bénéficiaires.

C'est dans cet esprit qu'il faut entendre et donner corps à l'expression de VIRALLY qui évoque une « coopération proprement intergouvernementale », laquelle « trouve son fondement dans le consentement [des partenaires] aux abandons de souveraineté » au titre de leurs engagements réciproques de Partenariat, étant entendu que dans ce cas, « la notion "d'abandon" correspond alors à la modalité [...] »³. À ce stade, il convient de souligner la nature résolument prescriptive du système dont la promotion est ici assurée, notamment en ce qui concerne la question centrale des « conditionnalités ».

B. – Les perspectives d'un partenariat « renforcé »

Il est entendu que le système partenarial impose que chacun de ses États concepteurs s'affranchissent des contingences diplomatiques susceptibles de le remettre en cause⁴. En participant à la coalition de Paris, États bénéficiaires comme donateurs consentent à « entrer

¹ COMBACAU J., « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *A.P.D.*, 1986, pp. 85-105 in PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 6.

² PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, *A.F.D.C.*, Nancy, 16-18 juin 2011, p. 9 : « Il faut à cet égard préciser que Georges SCELLE, en effet, situe ouvertement sa conception du fédéralisme dans le prolongement de celle développée par Pierre-Joseph Proudhon au cours du XIX^e siècle ».

³ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 79. Citant Prudhon : « La notion d'« abandons de souveraineté » est en effet à l'origine employée par Pierre-Joseph Proudhon, pour désigner l'élément essentiel de tout "contrat fédératif", ce dernier consistant en ce que "les contractants [personnes morales notamment], non seulement s'obligent synallagmatiquement et commutativement les uns envers les autres, [mais] se réservent individuellement, en formant le pacte, plus de droits, de liberté, d'autorité, de propriété qu'ils n'en abandonnent" ».

⁴ Sur la base du principe d'égalité souveraine qu'il n'a pas lieu de nier ici.

dans une relation continue de chacun avec tous les autres »¹. En ce sens, le modèle juridique de partenariat en droit international du développement « a pour objet une communauté complète, pacifique, sinon encore amicale, de tous les [partenaires] susceptibles d'entrer les uns avec les autres dans des relations effectives »². Ce faisant, les États traduiront ces « relations effectives » par l'application à leurs rapports bilatéraux d'assistance, en l'espèce à leur partenariat, une série de « conditionnalités objectives nécessaires à sa réalisation »³.

Georges SCELLE, théorisant le « phénomène de solidarité », suggère un « faisceau des conditions *optima* nécessaires à [son] existence, sans l'observation desquelles il ne pourrait ni naître, ni persister »⁴. C'est dans cette veine que se situe le profond remaniement imposé par le texte source des principes généraux applicables en droit international du développement⁵ qui, dans la pratique juridique, se traduirait par la systématisation de conventions-cadres de partenariat sans limite de durée et contenant des conditionnalités qui ne visent qu'à un seul but : la réalisation du partenariat lui-même. « De cette finalité, [...] découle nécessairement et spontanément l'ensemble des conditions nécessaires à sa réalisation »⁶.

Partant des raisonnements précédents, il est une conditionnalité « transversale » seule admise en droit international du développement, dont doivent découler toutes les autres : les capacités institutionnelles des partenaires à la réalisation du partenariat. Sur un plan matériel, les conditionnalités « additionnelles » devront nécessairement découler des effets des engagements synallagmatiques et commutatifs de partenariat consentis par les États au titre des principes intrinsèques d'appropriation et d'alignement et des principes extrinsèques de responsabilité réciproque et d'égalité de statut.

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 119, §110.1.

² PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *loc. cit.*

³ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 20.

⁴ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 19 : « si la finalité objective du phénomène de solidarité ainsi que les conditions objectives nécessaires à sa réalisation n'étaient en effet pas respectées, alors ce dernier déperirait ».

⁵ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 119, §110.3 : « Dans ces conditions supplémentaires, les " principes politiques " qui tendent à la réalisation de la paix perpétuelle " sont assurément réalisables ", et le philosophe de Königsberg donne comme exemple de ces " principes politiques " la création d'un " congrès permanent " " auquel il reste loisible à chaque État voisin de venir s'associer ", c'est-à-dire la " réunion arbitraire de différents États, susceptible d'être dissoute à tout moment, et non pas une union (comme celle des États américains) qui est fondée sur une constitution politique et par conséquent est indissoluble ". »

⁶ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 56.

Au-delà de la définition de conditionnalités propres au système partenarial, l'analyse de sa nature prescriptive est nécessaire, afin d'en déduire certaines conclusions du point de vue de la hiérarchisation des rapports normatifs en cause.

II – Un partenariat régulé

La construction du système partenarial appartient exclusivement aux États partenaires (A), lesquels sont astreints à l'adoption d'une réglementation intergouvernementale censée le réguler (B).

A. – Des États « seuls » maîtres du système partenarial

Il appartient aux seuls « maîtres du système » partenarial d'en établir les fondements. Ce faisant, les États souverains devront nécessairement consentir à l'abandon de leur souveraineté dès lors qu'ils prétendent au statut international de Partenaire (1). Ceci fait, les Partenaires devront par suite s'atteler à une définition de « réglementations sous-jacentes » (2).

1. – L'abandon par les partenaires de leur souveraineté

Georges SCELLE définit la notion d'abandon de souveraineté « comme le pouvoir de délimiter des compétences législatives spécialisées dans la mesure jugée nécessaire à l'articulation optimale des réglementations sous-jacentes de compétences législatives spécialisées concernées, relatif à des objets, matière, domaines quelconques »¹. Bien qu'il ne soit pas question ici de compétences législatives à proprement parler mais normatives², cette définition peut trouver à s'appliquer aux dispositions portant engagements de partenariat contenues dans le texte source de 2005, en ce qu'il prescrit aux États participants une délimitation de compétences entre États donneur et bénéficiaire de l'aide. Cette prescription est notamment visible s'agissant de la définition de système d'évaluation ou encore de conditionnalités qui soient de nature à renforcer les systèmes nationaux des États aidés « et non les affaiblir ».

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 79 et 80. En référence aux travaux de Georges SCELLE, les auteurs poursuivent : « Il précise même que ce pouvoir peut être exercé "individuellement" par chaque État, non pas de façon inconditionnelle mais au titre de son "autonomie constitutionnelle et législative" délimitée par la "loi internationale". Il est donc évident que la plus simple réalisation intergouvernementale du devoir fédératif interétatique trouve son fondement dans le consentement des législateurs interétatiques nationaux concernés aux "abandons de souveraineté" correspondants [...] ».

² STERN B., « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 32, n°32, 1986, p. 12 : « la compétence normative peut être extraterritoriale, c'est-à-dire qu'elle peut prétendre "atteindre" des biens, des situations ou des personnes à l'étranger, sauf dans les hypothèses où cet exercice est interdit par le droit international. ».

De cette prescription, avait été déduite la dynamique conventionnelle suggérée en première partie en ce qu'elle opère une *summa divisio* à partir de laquelle les États signataires du Traité-cadre confient la mise en œuvre d'actions de coopération dans tel ou tel domaine à des acteurs du partenariat. De tels acteurs devront nécessairement se conformer aux principes directeurs issus de la Déclaration de Paris, sous couvert d'un organe intergouvernemental dûment habilité par les partenaires à en contrôler le respect. Ce faisant, les États, par ailleurs fondateurs du système, devront nécessairement prendre une série de normes de régulation « dans la mesure jugée nécessaire à l'articulation optimale des réglementations sous-jacentes de compétences », pour reprendre la formule de Georges SCELLE¹.

Un tel processus n'est pas éloigné de la vision du Professeur VIRALLY quand il dresse « l'inventaire de ce qui n'est encore que le droit international des inégalités de développement – constitué par des règles et des pratiques spécifiques [...] »². L'auteur prescrit que la recherche de solutions juridiques à cette inégalité « doit être menée à quatre niveaux différents »³. C'est cette hiérarchisation qui avait été supposée applicable au procédé partenarial. Ainsi, faisant abstraction à ce stade du second niveau des institutions, le système partenarial, objet de l'argumentation en cours, se construit à partir d'un niveau supérieur multilatéral où « se fixent les principes » et d'un second niveau bilatéral composé des « règles gouvernant les relations interétatiques ». Par ailleurs, sur le plan pratique, cette hiérarchisation entre instruments multilatéraux et bilatéraux est également recevable par la technique du Traité-cadre. C'est même par son application que les acteurs du partenariat devront potentiellement respecter les normes de régulation ou les « réglementations sous-jacentes » théorisées par Georges SCELLE : dès lors, elles doivent être regardées comme l'une des « conséquences pratiques des principes [dont les partenaires] se couvrent »⁴. Cela étant posé, il est un premier élément conclusif qui peut être avancé à partir de cette hiérarchisation.

2. – La définition par les partenaires de « réglementations sous-jacentes »

Il est permis d'affirmer, à ce stade, qu'il ne peut y avoir de partenaires que les États. En effet, si l'on admet tout d'abord que le partenariat en droit international du développement ne peut se

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011, p. 79.

² VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, 1965, p. 7.

³ VIRALLY M., *Ibid.*, p. 8 et 9.

⁴ VIRALLY M., *Ibid.*, p. 10.

concevoir que sur la base d'un système juridique affranchi des « intérêts étroitement conçus » et « des souverainetés nationales », alors seuls les États ont cette capacité de conception. À cet égard, au sens de Jean COMBACAU, les États partenaires jouissent de cette qualité dès lors qu'ils sont les seuls « maîtres du système », uniques sujets de droit international légitimes à le créer, le faire évoluer ou même rompre avec lui. C'est en cela qu'a été déploré l'éclatement terminologique observé à l'occasion de l'adoption du « partenariat de Busan » qualifiant tous les « acteurs » du développement, États y compris, de partenaires agissant en cacophonie pour un développement efficace.

À l'inverse, se dessine la potentialité d'un système juridique créé, organisé et mis en œuvre par les « maîtres du système » dans le cadre de leurs rapports multilatéraux et bilatéraux de partenariat et surtout, par leur qualité de sujets de droit international seuls en capacité de déterminer les règles sous-jacentes qui devront gouverner « les situations intermédiaires ou mixtes », celles-là même dont précisément « la nature n'est pas toujours aisée à définir »¹. Dans les pas de VIRALLY, il est indéniable que « l'on ne peut trouver de fondations solides [au droit international du développement] que dans le principe de réciprocité ou d'avantage mutuel »². Mais au-delà de son propos, il est envisageable que ce principe, dès lors qu'il est créé et établi par les maîtres du système dans le cadre de leurs relations multilatérales de niveau supérieur, peut (voire doit), nécessairement s'appliquer, ou pour le moins, être mis en œuvre, « sur une base étroitement bilatérale ». C'est de ce point vue qu'une telle articulation participerait alors « à construire des égaux ».

Partant, la superposition de « réglementations » décrite par Georges SCELLE n'est pas sans similitude avec un système juridique composé de deux ensembles conventionnels, l'un multilatéral, gouverné par un Traité-cadre³ conclu à un niveau supérieur « où se fixent les principes », l'autre bilatéral, gouverné par une Convention-cadre de partenariat conclue à un niveau inférieur à partir duquel les partenaires devront définir les « règles gouvernant [leurs] relations interétatiques »⁴ de partenariat. Ces deux ensembles conventionnels composent le

¹ VIRALLY M., *Ibid.*, p. 9.

² VIRALLY M., *Ibid.*, p. 11.

³ Et de ses textes connexes : Programme d'action d'Accra et Partenariat de Busan.

⁴ VIRALLY M., *op. cit.*, p. 9.

système partenarial ; leur articulation est assurée par l'application de la technique homonyme définie par A. -C. KISS¹.

Mais au-delà de cette articulation, reste à déterminer les conséquences pratiques d'un tel ordonnancement de ces deux instruments censés être à la racine du système partenarial et à partir duquel devront être ultérieurement définies les « réglementations sous-jacentes »². Du reste, cette perspective confirme la *summa divisio* évoquée en première partie entre normes visant à réguler le partenariat et au titre desquelles donneurs et bénéficiaires sont appelés à exercer des « fonctions normatives » (B) et règles, d'un niveau moindre, visant à la mise en œuvre de l'aide par des acteurs du partenariat³.

B. – Des partenaires « seuls » régulateurs du système partenarial

Dans la suite logique des développements précédents, les Partenaires exerceront nécessairement en commun un pouvoir normatif (1) en vue de la définition d'une « réglementation primordiale » (2).

1. – L'exercice en commun du pouvoir normatif

Appelés à construire, établir, définir le droit objectif du système partenarial dont ils sont membres, les États partenaires « sont dès lors contraints de rechercher en quoi celui-ci consiste, c'est-à-dire astreints à déterminer la finalité sociale du phénomène de solidarité et les conditions de réalisation qui en découlent »⁴. Pour ce faire, les partenaires disposent de deux instruments dont ils sont les seuls rédacteurs. Le premier multilatéral fixe les principes sur la base desquels devront se fonder leurs rapports d'assistance : c'est l'esprit de la Déclaration de Paris. Le second bilatéral fixe les normes sur la base desquelles devra être régulé leur partenariat : c'est tout l'objet de la « convention-cadre de partenariat ».

En effet, la « convention-cadre de partenariat » a pour conséquence que les États partenaires exercent en commun une fonction normative consistant à « “instituer”, “délimiter”, “attribuer”, “ de façon abstraite, générale et impersonnelle” les “pouvoir(s) conféré(s) aux

¹ KISS A. -C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 39, n°39, 1993, pp. 792-797.

² *Infra*, Section 2.

³ *Infra*, Section 2.

⁴ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011, p. 35 (note n°110).

individus membres de la société d'émettre des actes de volonté qui se réaliseront dans le milieu [partenarial] »¹. Partant, et autrement formulé, l'instrument conventionnel cadre impose que les partenaires exercent en commun une fonction normative visant à la définition d'une réglementation primordiale en matière de statuts et de compétences. Au demeurant, une telle compétence (de la compétence) est caractéristique d'un pouvoir qui ne peut être reconnu qu'aux seuls maîtres du système et non aux autres « acteurs » du partenariat, qui sont, quant à eux, les « purs objets de cette réglementation »².

2. – La définition intergouvernementale d'une « réglementation primordiale »

Ainsi, les partenaires astreints à établir une telle réglementation de compétences devront répondre aux questions de savoir « qui peut faire quoi, quand, où et comment ? »³ Si la dimension temporelle et spatiale importe peu ici, les dimensions organique⁴, matérielle et procédurale sont, au contraire, significatives dès lors que l'on se réfère à la dichotomie proposée en première partie entre « organes » et « acteurs ». Illustrée par l'étude du conseil franco-marocain d'orientation et de pilotage du partenariat et aux compétences qui lui ont été prêtées, cette dichotomie apparaît caractéristique de l'instrument conventionnel cadre par lequel les partenaires, dans leurs rapports bilatéraux d'assistance, confient la mise en œuvre d'actions de coopération dans tel ou tel domaine aux acteurs du partenariat, qui devront se conformer aux principes directeurs issus de la Déclaration de Paris, sous couvert d'un organe central dûment habilité par les partenaires à en contrôler le respect.

Ainsi, sur le plan organique, les maîtres du système partenarial devront établir formellement à l'occasion de la signature de leur convention-cadre de partenariat cette distinction entre « organes » et « acteurs » du partenariat, l'organe en question étant entendu ici comme proprement intergouvernemental dès lors qu'il est la création des États partenaires et qu'il se voit confier par ces derniers la régulation de leur partenariat conformément aux règles matérielles et procédurales qu'ils auront pris soin de définir.

Cette dichotomie confirmée, peut être posé à ce stade un critère juridique notable de l'instrument conventionnel cadre, faisant l'objet de la présente étude, en ce qu'il est un acte intergouvernemental d'habilitation : dans l'exercice de leur fonction normative, les partenaires

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *Ibid.*, p. 35, §3

² PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 62.

³ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *Ibid.*, p. 36.

⁴ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *loc. cit.* (G. SCALLE préfère le terme « personnelle »).

définissent une réglementation « interétatique d'origine intergouvernementale », laquelle « comporte [...] trois types de réglementations de compétences [...] : une réglementation primordiale, une réglementation secondaire et une réglementation terminale »¹. L'organe intergouvernemental dont il s'agit se voit alors habilité à exercer les fonctions de contrôle du respect par les « acteurs du partenariat » des règles inhérentes à la « réglementation primordiale ».

Cette idée a été autrement formulée sous un angle pratique d'un organe intergouvernemental dûment habilité par les partenaires à exercer les fonctions supérieures attachées à la direction stratégique de leur partenariat. Désormais, il convient de préciser tant la nature d'un tel organe que ses attributions avant d'en déduire des conséquences sur le plan procédural.

Section 2. – L'exercice commun des fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du Partenariat

La motion d'un système juridique partenarial susceptible de dégager un autre principe extrinsèque de co-maîtrise de l'aide suppose encore d'être confirmée ou infirmée. En effet, ne pourrait-on pas considérer que deux États, donneur et bénéficiaire de l'aide, qui s'obligent réciproquement au titre des principes d'appropriation et d'alignement s'astreignent à établir une série de normes visant à garantir son efficacité et dont les effets emportent en réalité sa co-maîtrise ? Cette approche ne serait pas sans référence à la qualité même des partenaires considérés ainsi comme les « maîtres du système », qui, à cet égard, sont censés le construire et le faire évoluer ensemble, cela quelle que soit la nature du rapport multilatéral ou bilatéral en cause. Au demeurant, la technique du Traité-cadre suggère alors que, dans cette perspective de maîtrise commune du système partenarial, les partenaires devront créer un organe intergouvernemental aux fins du respect de la réglementation primordiale, laquelle vise *in fine* à permettre la co-maîtrise de l'aide.

Dans l'attente de confirmer une telle approche, il est toutefois permis d'envisager que les États parties à une convention-cadre de partenariat devront nécessairement créer un organe intergouvernemental dûment habilité à exercer des fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du partenariat en ce que ces fonctions supérieures renvoient à l'édiction d'une « réglementation primordiale ». Ce faisant, la volonté exprimée par les États parties à

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *Ibid.*, p. 74 : Georges SCELLE ajoute : « “à partir de laquelle pourront être le cas échéant élaborées, puis entrer en vigueur des réglementations dérivées [...]” ».

une telle convention-cadre de rationaliser leurs rapports d'assistance sous couvert d'un procédé partenarial implique nécessairement que ces derniers définissent « les règles de droit qui précisent “les procédés par lesquels les normes devront être utilisées et grâce auxquels elles seront respectées” »¹.

Dans cette logique, c'est l'organe intergouvernemental habilité par les parties qui sera d'évidence compétent pour veiller au respect desdites règles, lesquelles relèvent d'un « droit constructif »². Plus concrètement, il y a lieu de préciser ici que si les partenaires exercent sans conteste des fonctions normatives, il n'appartient qu'aux seuls États partenaires de définir la portée des principes intrinsèques ainsi que des principes extrinsèques qui en découlent. Cette définition n'appartient qu'aux États partenaires qui en négocieront les termes en amont – dans le cadre du DCP-pays notamment – et la formaliseront en aval, au titre de leur « devoir objectif », dans la convention-cadre de partenariat.

De fait, il est nécessaire de rappeler ici l'importance d'une négociation continue et d'en étudier les effets tant sur la nature de l'organe intergouvernemental en question que sur ses attributions (§1). Ceci fait, il sera alors possible de déduire de cette analyse les prérogatives que celui-ci est amené à exercer (§2).

§1. – Un organe intergouvernemental habilité à exercer des fonctions de direction

L'organe faisant l'objet de la présente étude doit être, par définition, un organe strictement paritaire composé des autorités gouvernementales des deux pays partenaires. En revanche, sur le choix des autorités gouvernementales censées le composer, il est nécessaire d'apporter des précisions et de figer quelques solutions. C'est en substance ce qu'invitent à faire les membres de la Commission parlementaire rédacteurs du rapport d'information sénatorial sur le projet gouvernemental de Document cadre de la coopération française au développement.

Appelés à se prononcer sur la réforme de la politique française d'aide extérieure, les parlementaires sont notamment en demande d'un diagnostic sur « les structures administratives de l'aide au développement et leurs objectifs respectifs »³. S'il est bien question pour les rapporteurs de faire la lumière sur la répartition des compétences entre autorités

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *Ibid.*, p. 47.

² PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *loc. cit.*

³ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 35.

administratives françaises missionnées, par l'État français, pour mettre en œuvre sa politique publique au développement, la réponse qui sera apportée à cette question par les pouvoirs publics n'est pas sans conséquence sur la composition de l'organe actuellement étudié.

En effet, si les pouvoirs publics français ainsi que ceux de leur Partenaire s'attèlent à la création d'une structure administrative centrale (I), alors cette structure centrale sera nécessairement dépolitisée (II).

I. – Un organe intergouvernemental institué

Forts de leur statut de partenaires, les États coopérants procéderont à l'institutionnalisation de leur partenariat par la création d'un organe central auquel ils attribueront une identité organique (A) et fonctionnelle (B).

A. – Un organe assuré d'une identité organique

Partant de l'hypothèse où l'organe étudié est habilité par les Partenaires à exercer la direction stratégique du Partenariat, c'est qu'il doit se voir reconnaître par ces derniers une identité organique. En l'occurrence, cette identité serait à rechercher dans les modalités qui président à son institution. Ainsi, et pour illustration, le Conseil franco-marocain d'orientation et de pilotage du partenariat est placé « sous la présidence conjointe des ministres chargés des affaires étrangères des deux pays »¹. Signés en 2003 et en cours de renégociation, les prochains documents cadres de partenariat franco-marocains devraient tenir compte des questions posées par les parlementaires consultés en 2011, en ce que ces derniers prescrivent que le Document-cadre de la coopération française débouche « sur la formalisation, [...], des objectifs assignés à chacun des acteurs et au réseau de coopération dans son ensemble »². En substance, les questions soulevées par les sénateurs s'inscrivent dans la rédaction dudit document. Faisant l'inventaire des structures politico-administratives françaises intervenant dans la politique d'aide publique au développement, les parlementaires pointent l'absence de cohérence entre les acteurs. Or, l'incohérence, quelle que soit sa nature, n'est pas compatible avec l'organe intergouvernemental présentement étudié, pour au moins deux raisons concomitantes.

¹ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, art. 10

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 36.

La première raison serait d'affirmer que si la désignation des autorités gouvernementales françaises censées siéger au sein de cet organe est le fruit de circonstances politiques internes, alors il ne peut pas être question d'un organe intergouvernemental au sens du système partenarial entendu jusqu'ici. Un tel système n'est pas réceptif aux aléas politiques dès lors qu'il commande une constance politique dans les rapports instaurés entre autorités gouvernementales des deux pays. Autrement dit, astreints à une négociation continue, les partenaires sont dans l'obligation de construire un cadre intergouvernemental permanent de négociation. Au demeurant, instauré par une convention-cadre de partenariat sans limite de durée, la permanence de l'organe en charge des fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du partenariat doit être affirmée et sa pérennité assurée. Dans ce sens, la permanence du Conseil franco-marocain avait été soulignée au prétexte qu'il disposait d'un « secrétariat permanent » assuré conjointement par les ambassades respectives des deux pays¹. Partant, la seconde raison serait d'affirmer que la pérennité fonctionnelle de l'organe intergouvernemental doit être assurée dès lors qu'il est en charge d'adopter « une réglementation primordiale ».

B. – Un organe assuré d'une identité fonctionnelle

Dans la même logique du point précédent, si les Partenaires habilite l'organe étudié à exercer des « fonctions supérieures », alors ces derniers devront lui garantir une stabilité statutaire dès lors qu'il sera investi, au titre de ces fonctions, d'une compétence normative. Ce faisant, les Parties, dans les dispositions conventionnelles portant création d'un tel organe, devront être explicites quant au statut de ses membres et les confirmer dans cette compétence. Ainsi que le préconise Georges SCELLE, l'intérêt du phénomène social « réside dans sa tendance à l'institutionnalisation : conscients de leur identité fonctionnelle, [les partenaires] concernés s'organisent en vue d'assurer la reconnaissance de leur fonction »². Ainsi, la création d'un organe intergouvernemental au sens du système partenarial suppose des rapports institutionnels normalisés et, à cet égard, sa qualification de « conseil » semble assez bien correspondre au niveau de compétences en cause.

¹ Convention de Partenariat franco-marocaine, *op. cit.*, art. 10 : sur la base de « modalités » qui restaient à définir d'un commun accord. Par ailleurs, si l'on peut se féliciter d'une négociation continue assurée par un texte fondateur sans limite de durée, l'on peut s'interroger en revanche sur l'importance donnée à cet engagement à une négociation continue au vue de la fréquence des réunions du COPP franco-marocain prévues « à la demande » et « au moins une fois par an ».

² PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011, p. 40.

Toutefois, il faut ajouter que certes une telle « identité fonctionnelle » impose une permanence certaine des rapports entre gouvernements des deux pays, mais également – et peut-être même surtout – une dépolitisation de ces rapports. Dès lors, la présidence du conseil dont il s’agit peut être confiée aux ministres des affaires étrangères des deux pays en tant qu’ils sont les représentants directs des autorités gouvernementales signataires de la convention-cadre de partenariat. En revanche, il est discutable que les ministres des gouvernements soient invités à y siéger compte tenu des incertitudes fonctionnelles attachées aux portefeuilles ministériels¹. Dans ce sens, il faut s’interroger sur les cinq présidents des Comités sectoriels et thématiques (CST) siégeant au Conseil franco-marocain et dont on ne sait pas s’ils sont « les représentants des autorités gouvernementales », autrement dit les ministres en charge des secteurs déterminés, ou ceux « des établissements publics homologues des Parties concernés ou intéressés par les domaines d’action » détaillés dans la convention.

Cette imprécision mériterait d’être levée tant sur le plan fonctionnel que sur les modalités présidant à la détermination des « secteurs » en question. Sur les déterminants des secteurs retenus, ils sont l’occasion de se demander s’ils sont conformes à la stratégie nationale de développement (SND) publiée par le bénéficiaire de l’aide. Dans la négative, soit que le partenaire ne respecte pas lui-même sa propre stratégie², soit que la France ne remplisse pas ses obligations négatives au titre du principe d’alignement, leur modalité de choix de ces secteurs ne serait pas conforme aux prescriptions de réciprocité des engagements de partenariat. Or, il est acquis qu’une telle question (au sens parlementaire) ne peut se régler ailleurs que dans une réciprocité fonctionnelle mais également organique. Il en va du respect des stratégies nationales formalisées au plus haut niveau interétatique garanti par la démonstration d’une unité organique. Partant, le « conseil » apparaît alors comme la traduction fonctionnelle de cette unité en tant qu’il est l’organe « unique »³ du partenariat habilité par les Parties à exercer en lieu et place de celles-ci des « prérogatives de puissance publique » pour reprendre un vocabulaire emprunté au droit interne. Pour le moins, il

¹ L’adoption du quinquennat et les remaniements ministériels trop fréquents, voire la personnalisation du pouvoir sont préjudiciables à la négociation continue qu’impose le procédé partenarial.

² L’on pourrait voir ici un effet relatif du principe d’appropriation. Dans ce sens, si le procédé partenarial impose que le bénéficiaire formalise sa stratégie nationale de développement, il impose également qu’il la respecte. Dans l’hypothèse où il ne la respecterait pas pour des raisons qui lui appartiennent, alors il devra nécessairement la modifier en conséquence et formaliser cette modification. Cette formalisation est la garantie d’une constance, tant dans les rapports d’assistance qu’il entretient avec ses « partenaires bailleurs » que dans les politiques internes des deux partenaires. Au demeurant, se pose la question du niveau de publicité de tels instruments (SND et DCP-pays).

³ Pour reprendre l’expression d’Hervé GAYMARD, Rapporteur du projet de Loi autorisant l’approbation de la Convention de Partenariat franco-algérienne (AN, n°1986, octobre 2009)

appartient toutefois aux partenaires de traduire ces stratégies politiques en engagements réciproques et, de façon additionnelle, en responsabilité¹ et de les formaliser dans des instruments².

Pour l'heure, de telles attributions justifient que l'on s'intéresse de plus près à ce que recouvre une telle habilitation dès lors qu'elles suggèrent, au fond, l'exercice d'un pouvoir de contrôle et de sanction par l'organe intergouvernemental considéré.

II. – Un organe intergouvernemental dépolitisé

Dans la mesure où l'organe considéré se verra habilité à l'exercice de prérogatives attachées à sa double identité organique et fonctionnelle, le cadre rationnel de compétences pose question, voire problème (A) en même temps que des ressources fonctionnelles existent et sont susceptibles de fixer une solution (B).

A. – Le cadre rationnel de compétences : problème

On ne peut se contenter d'un vague point de fixation pour asseoir l'hypothèse en droit international du développement d'un exercice interétatique de prérogatives de puissance publique. Cela étant dit, et à l'appui des recommandations faites par les sénateurs à l'adresse du gouvernement, peuvent être apportées quelques précisions quant à l'autorité susceptible de garantir l'exercice d'un tel pouvoir de contrôle et de sanction. Partant du constat des réformes d'ampleur qu'entreprend continuellement³ la France en matière d'aide au développement, les parlementaires évoquent quelques objectifs contenus dans celle qui, pour la première fois, était soumise à leur examen. Il est notamment question d'un « recentrage du ministère des affaires étrangères et européennes sur la stratégie, la programmation et le pilotage de la mission "aide publique au développement" »⁴. Il est également question d'un « chef de file » en la personne du ministre de la coopération⁵ et surtout du « rôle des ambassadeurs, chargés d'assurer la

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 45 : Sans quoi, « l'impossibilité d'appréhender sans technique adaptée les rapports complexes d'addition, de substitution et de condition des différents phénomènes de solidarité concernés ainsi que de leur droit objectif respectif, provoque naturellement incertitudes et conflits quant à l'existence même et à la teneur du droit positif [...] »

² *Infra*, Chapitre 2.

³ Ministère des affaires étrangères et de la coopération, Les Assises du Développement et de la solidarité internationale, novembre 2012 – mars 2013 (Min., P. CANFIN).

⁴ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 35.

⁵ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *loc. cit.*

cohérence et de la coordination de l'ensemble des actions menées par la France dans leurs pays de résidence »¹. Il s'agit donc d'un ensemble de mesures programmatiques qui « avait vocation à donner une cohérence [au dispositif français] d'aide publique au développement ».

D'emblée, il faut préciser que le Document-cadre de la coopération française au développement soumis à l'examen du Parlement et finalement adopté ne fait pas grand cas de cette cohérence demandée par les parlementaires. L'ambassadeur apparaît comme le grand oublié de la réforme conduite par les pouvoirs publics français, alors même qu'en référence à la motion « d'unité organique et fonctionnelle », l'office de l'ambassadeur est au cœur du système partenarial. En effet, s'il s'agit de confier à un organe intergouvernemental « dépolitisé » les fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du partenariat, il est difficile de comprendre comment le représentant du gouvernement à l'étranger serait tenu à l'écart d'un tel transfert de compétences.

Ainsi, si l'on admet que des ministres « clés »² soient appelés à présider un tel organe au titre des engagements politiques réciproques décidés au plus haut niveau, c'est encore la personne de l'ambassadeur qui est la mieux placée pour incarner et surtout garantir cette intergouvernementalité fonctionnelle et organique que commande le système partenarial. Plus exactement, les ambassadeurs des deux partenaires sont, sur le lieu de leur résidence respectif, les mieux à même non pas d'assurer une simple « cohérence et la coordination de l'ensemble des actions menées »³ mais bien, par leur position juridique, de réguler les rapports d'assistance établis entre partenaires et de veiller au respect pas ces derniers de leurs engagements de partenariat.

B. – Le cadre rationnel de gouvernance : solution

Dans l'hypothèse du cadre fonctionnel et organique à l'étude, rien ne fait obstacle à ce que les représentants des États partenaires, ou des « maîtres du système », se voient confier par ces derniers à la fois un rôle de « filtre politique » visant à régler, en amont, les questions diplomatiques portant sur le Partenariat et à assumer, en aval, une part certaine de sa direction

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 35.

² Le ministre des Affaires Etrangères et son ministre délégué à la Coopération.

³ CAMBON C., VANTOMME A., Avis au nom de la Commission des Affaires Etrangères sur le Projet de Loi de finances de 2011, t. III : *Aide publique au Développement*, Sénat, n°112, novembre 2010, p. 123.

stratégique. Dans cette logique, il convient de reconsidérer le rôle des *deux*¹ ambassadeurs et, nonobstant, celui de l'ambassadeur représentant, sur le territoire français, les intérêts du partenaire de la France. Quoi qu'il en soit, cette question de l'organe habilité à exercer les fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du Partenariat doit impérativement trouver une solution. En effet, le rôle comme l'autorité de l'ambassadeur au sein de l'architecture organique dédiée à l'efficacité de l'aide ne cesse de faire débat. Une question posée par les sénateurs est, de ce point de vue, significative, ces derniers demandant au gouvernement si les représentants diplomatiques « resteront ridiculisés »².

Toujours est-il que cette question parlementaire, pour le moins aiguë, ne doit pas, sur le plan normatif, masquer la voie ouverte par les prescriptions du Traité-cadre. Pour illustration, les ambassadeurs des partenaires franco-marocains se voient confier le « secrétariat permanent » du COPP selon des modalités qui restaient à définir au moment de la signature de la convention de partenariat. Il est un fait que l'instrument conventionnel-cadre objet de la présente étude ne peut faire l'économie de telles dispositions « à venir ». Il en va, en effet, de la « gouvernance » du partenariat, de sa régulation et, par conséquent, de l'institutionnalisation d'un système juridique qui soit opérationnel sur le plan fonctionnel mais aussi organique. En outre, si les missions de secrétariat franco-marocain confiées aux ambassadeurs se limitent *in fine* à « assurer la coordination et la cohérence » des actions menées dans le cadre du « partenariat », le défaut d'une « autorité intergouvernementale » en charge de sa régulation emporte quelques dérives qu'il sera nécessaire de souligner.

Pour l'heure, il convient d'établir plus précisément la nature des attributions qui doivent être prêtées à une telle « autorité intergouvernementale » au titre de l'habilitation, par la voie de la convention-cadre, qu'elle reçoit des partenaires.

§2. – Un organe intergouvernemental doté de prérogatives étatiques

À considérer que l'organe intergouvernemental présentement étudié est dûment habilité par les Partenaires à contrôler le respect d'une réglementation primordiale par les acteurs, alors il

¹ Nous soulignons.

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 129 ; Intervention du Président de la Commission des Affaires Etrangères (DE ROHAN J.) : « “Dans le projet de loi relatif à l'action culturelle extérieure de la France, actuellement en discussion devant l'Assemblée Nationale, le Sénat avait souhaité que les actions de l'AFD soient conduites *sous l'autorité de l'ambassadeur*. Cette proposition, apparemment, aurait fait trembler la République ! Reste qu'il est impensable que l'ambassadeur soit tenu à l'écart de l'action de l'AFD sur son territoire.” ».

est essentiel de préciser ses attributions au titre de sa double identité fonctionnelle (I) et organique (II).

I. – Des prérogatives attachées à l'identité fonctionnelle

Dès lors que l'on considère que l'organe étudié jouit d'une identité fonctionnelle, il est impératif de circonscrire les compétences attachées à une telle identité. Pour la première de ces compétences, l'organe se verra confier l'exercice de prérogatives attachées à l'évaluation qualitative et globale du partenariat (A). Pour la seconde, partant de cette attribution, l'organe devra encore définir un processus intégré d'évaluation et de contrôle des engagements de partenariat (B).

A. – Des compétences attachées à l'évaluation qualitative et globale du partenariat

Si l'organe intergouvernemental est dûment habilité par les partenaires à contrôler le respect de leur réglementation primordiale par les acteurs du partenariat, alors se pose nécessairement la question de son niveau d'autonomie. Certes, cette autonomie ne peut être que relative, puisque les autorités qui le composent, qu'elles soient de nature gouvernementale ou diplomatique, sont par nature étatiques. Il n'en demeure pas moins que l'autonomie laissée par les partenaires à ces autorités peut s'apprécier au regard de deux points de réglementation essentiels à la création et la pérennité du système partenarial. S'agissant de sa création, l'autonomie de l'organe s'apprécie au regard de l'application de conditionnalités *optima*. Quant à sa pérennité, elle s'apprécie au regard de la définition des modalités d'évaluation.

Ainsi, on ne peut pas admettre que les États partenaires transfèrent à l'organe intergouvernemental la compétence de définir les conditionnalités dépolitisées censées construire leur partenariat. En effet, cette compétence n'appartient qu'aux seuls « maîtres du système » dès lors qu'ils sont, au regard du droit international, légitimes à en tirer toutes les conséquences dans leur droit interne respectif. En revanche, il en va autrement de la définition des modalités d'évaluation, laquelle compétence peut tout à faire revenir pleinement à l'organe intergouvernemental en question. C'est en substance ce qui était ressorti de la comparaison des missions d'évaluation confiées au COPP franco-marocain contrairement à la Commission mixte franco-algérienne¹ qui se voyait interdire toute initiative en la matière. Cela étant rappelé, il est bien question de la définition des modalités d'évaluation non pas des actions

¹ *Supra*, Paragraphe 1, Sect. 1, Ch. I, T. II, 1^{ère} Partie.

menées dans le cadre du partenariat mais bien du partenariat lui-même. Dans cette perspective, le fait que les « maîtres du système », dans le respect du cadre de référence posé par la Déclaration de Paris, confient à un organe intergouvernemental la mission de définir les modalités d'évaluation du partenariat emporte ainsi deux conséquences.

La première serait de considérer que, dûment habilité par les partenaires à définir les modalités d'évaluation du partenariat, l'organe intergouvernemental se voit confier en réalité la mission d'une évaluation spécifiquement qualitative et globale. Dans cette hypothèse, chacun des États partenaires consent à soumettre à l'évaluation de leur organe les règles établies par eux au titre de leurs engagements réciproques de partenariat. Plus concrètement, les partenaires signataires d'une convention-cadre de partenariat devront nécessairement accepter le principe d'une évaluation, par exemple, de la nature des conditionnalités qu'ils auront choisies d'appliquer à leurs rapports d'assistance. Partant, cette évaluation qualitative et globale doit être continue et laissée à la seule appréciation de l'organe dûment habilité tant dans la définition des modalités que dans sa portée. Nonobstant, le défaut d'une telle indépendance serait préjudiciable à la pérennité du système et empêcherait également son perfectionnement.

De cette approche, se déduit la seconde conséquence : les États partenaires devront affirmer explicitement dans la convention-cadre qui les lie l'autonomie, voire l'indépendance, de l'organe pour remplir sa mission d'évaluation. Cette affirmation n'est pas sans incidence tant elle est, potentiellement, l'un des autres aspects du réel changement de paradigme suggéré par le système partenarial.

B. – Des compétences attachées à la définition d'un processus intégré d'évaluation et de contrôle des engagements de partenariat

Si l'on admet que les engagements de partenariat attachés aux principes d'appropriation et d'alignement emportent une responsabilité réciproque des partenaires, l'évaluation qualitative et globale dont il est question vise effectivement à rendre compte de cette responsabilité. Si pour des raisons évidentes, il appartient à un organe autonome de conduire, en toute indépendance, une telle évaluation, encore faut-il s'interroger sur l'institution qui en serait le destinataire. Or il n'est pas envisageable que les rapports d'évaluation portant sur la responsabilité réciproque des deux États partenaires dans la conduite de leur partenariat ne soient pas déferés à leur appréciation. Pour faire œuvre utile, cette évaluation doit permettre à ces derniers de corriger et de perfectionner leur partenariat et, ce faisant, le système tout entier.

Par ailleurs, au titre du sacro-saint « échange d'expérience »¹, l'organe en charge de l'évaluation de leur partenariat doit également être habilité par les partenaires à en rendre compte aux institutions internationales en charge du « suivi international des indicateurs de progrès qui figurent » dans la Déclaration de Paris². Plus exactement, l'organe intergouvernemental sera en charge de rendre compte à « la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et [bénéficiaires] hébergée par le CAD, [à savoir le] Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, associant les membres du CAD/OCDE, des pays [bénéficiaires] et des institutions multilatérales »³.

Dans cette optique, il convient toutefois de rester prudent, voire critique, quant aux prescriptions posées par la Déclaration de Paris. En effet, cette recommandation faite à l'adresse des États partenaires de rendre compte « des progrès tangibles [...] réalisés sur le terrain [s'entend] d'une évaluation périodique [sous la conduite du pays bénéficiaire] tant qualitative que quantitative [des] progrès mutuels au niveau national dans la mise en œuvre des engagements convenus à l'appui de l'efficacité de l'aide »⁴. Or, en référence aux propos relatifs à la responsabilité, cette disposition est pour le moins floue et pour le plus erronée.

Si, d'emblée, il serait tentant de voir dans cette disposition la marque d'une réévaluation du statut du pays bénéficiaire en charge de conduire – à supposer qu'il en ait les capacités – les processus d'évaluation « tant qualitative que quantitative », à y regarder de plus près, l'obligation qui en découle et la responsabilité sous-jacente semblent peser uniquement sur lui. L'expression sophistiquée de « progrès mutuels au niveau national dans la mise en œuvre des engagements » de partenariat n'aide pas, bien au contraire, à lever le doute. Dans ce sens, si l'on admet que le système international actuellement examiné fait l'objet d'une évaluation portant sur les progrès accomplis certes, mais surtout sur les capacités des « maîtres du système » à construire leur partenariat dont la seule norme de référence est le Traité-cadre, alors un tel niveau de responsabilité commande que les normes internationales de contrôle et d'évaluation du respect des engagements de partenariat par les États partenaires soient plus explicites et formellement ordonnancées.

¹ Nous soulignons.

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section III – *Indicateurs des progrès*.

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *loc. cit.* (note p. 12).

⁴ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, Section I – *Exposé des résolutions*, art. 10.

Du reste, les précédents développements conduisent à confirmer qu'en matière d'évaluation qualitative et globale, seuls les partenaires sont légitimes à en définir les modalités à partir d'un cadre international de référence exclusif de tout autre. Partant, rien n'interdit aux partenaires de créer un organe permanent¹ de négociation intergouvernementale habilité à exercer cette fonction supérieure attachée à la direction stratégique du partenariat. Les partenaires, par cette habilitation, devront par suite en tirer toutes les conséquences quant au niveau d'autonomie dont l'organe devra bénéficier pour accomplir sa mission. Certes, sur le plan organique, cette autonomie est toute relative, sinon inconcevable, mais une telle exigence, sur le plan fonctionnel, est significative du système partenarial, pour deux raisons.

Premièrement, plus l'autonomie accordée aux autorités composant l'organe en question est importante et plus l'intergouvernementalité attachée au processus est affirmée. Dans ce sens, si la technique du Traité-cadre s'apparente au ciment nécessaire à l'élaboration du système partenarial, l'intergouvernementalité en serait l'esprit. Il en va du consentement par les États partenaires à un processus intégré d'évaluation et de contrôle sur eux-mêmes, astreints qu'ils sont de rendre compte du respect de leurs engagements réciproques de partenariat. Ce faisant, aucun organe du partenariat, qui ne serait pas intergouvernemental, pas même les États respectivement, ne peut exercer une telle compétence.

Secondement, fort de cette identité et de cette autonomie fonctionnelle, l'organe intergouvernemental est alors renforcé dans sa légitimité à, d'une part, interpréter les dispositions de la Déclaration de Paris dans l'exercice de son pouvoir normatif portant sur la définition des modalités d'évaluation et de contrôle et, d'autre part, à rendre compte, au regard de la responsabilité réciproque sous-jacente, aux partenaires mais également à leurs pairs des progrès qu'ils auront accomplis au titre de leurs engagements internationaux de partenariat.

II. – Des prérogatives attachées à l'identité organique

Parallèlement à son identité fonctionnelle, l'on considère que l'organe étudié jouit également d'une identité organique. De la même façon, il est impératif de circonscrire les compétences attachées à une telle identité. Pour la première de ces compétences, l'organe se verra confier la compétence attachée à la régulation du partenariat (A). Pour la seconde, partant de cette attribution, l'organe se verra la confier la définition d'une réglementation primordiale visant à soumettre tous les acteurs du partenariat à son contrôle (B).

¹ En substance, la technique du Traité-cadre impose une telle création.

A. – Des compétences attachées à la régulation du Partenariat

Considérant que l'identité fonctionnelle de l'organe intergouvernemental se déduit de l'habilitation qu'il reçoit des partenaires à évaluer les normes censées construire leur partenariat, peut-on envisager que cet organe jouisse également d'une identité organique ? Cette question est pour le moins délicate dans la mesure où, pareillement à son identité fonctionnelle, elle repose sur celle de son autonomie.

D'emblée, il n'est pas question ici d'envisager une quelconque autonomie organique vis-à-vis des partenaires dès lors que l'organe dont il s'agit est par définition intergouvernemental. Dans ce sens, son autonomie fonctionnelle n'est envisageable que dans la mesure où les partenaires sont disposés à soumettre à une évaluation qualitative et globale les normes « constructives »¹ de leurs rapports d'assistance conformément à leurs engagements réciproques de partenariat². Cette autonomie fonctionnelle est renforcée, du reste, par l'idée que l'objet de ce type d'évaluation est le partenariat lui-même et qu'elle a pour seul but d'intéresser les partenaires à son perfectionnement sous couvert d'une responsabilité réciproque sous-jacente.

Or, si l'on admet que l'organe intergouvernemental se voit confier la compétence d'évaluer les règles présidant à la création et à la pérennité du partenariat, il est concevable que celui-ci, dans la droite ligne de cette compétence, évalue également les règles présidant à son organisation. En effet, si les partenaires sont appelés à définir la « réglementation primordiale » nécessaire à la création et à la pérennité du système dont ils sont maîtres, cette réglementation s'entend des règles matérielles censées présider tant à la construction de leur partenariat qu'à son organisation. Il est constant qu'à l'instar de ses règles de création, les règles d'organisation devront être conformes aux engagements réciproques de partenariat et, par conséquent, être dûment évaluées par l'organe intergouvernemental habilité spécialement à en contrôler le respect.

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011, p. 36. En référence aux travaux de L. DUGUIT les auteurs précisent : « À la fonction législative exercée par les gouvernants revient le soin de prendre conscience des règles du droit objectif, de les formuler sous forme de règles générales "normatives" et/ou de les assortir de règles générales "constructives", c'est-à-dire nécessaires à leur réalisation concrète ». V. également sur la nature de ces « normes constructives » définie par Geroges SCELLE, p. 47 : « Relèvent du droit constructif les règles de droit qui précisent "les procédés par lesquels les normes devront être utilisées et grâce auxquels elles seront respectées." ».

² Notamment en matière de conditionnalités et de déliement de l'aide.

Partant, cette compétence d'évaluation des règles organisant le partenariat n'est pas sans conséquence sur l'identité organique qui doit être reconnue à l'organe intergouvernemental.

B. – Des compétences attachées à la définition d'un processus intégré d'évaluation et de contrôle des acteurs du Partenariat

En effet, si l'incohérence d'une évaluation de l'ensemble des « actions menées dans le cadre du partenariat »¹ a été soulignée, il en est autrement de l'évaluation des acteurs en charge de la mise en œuvre de ces actions. Dans ce sens, avait été avancée, au bénéfice de la *summa divisio*, l'idée que les États signataires du Traité-cadre confient la mise en œuvre de leurs actions de coopération dans tel ou tel domaine à des acteurs du Partenariat, lesquels devront nécessairement se conformer aux principes directeurs issus de la Déclaration de Paris, sous couvert d'un organe central dûment habilité par les partenaires à en contrôler le respect.

Partant, l'identité organique prêtée à l'organe intergouvernemental ne doit pas s'entendre vis-à-vis des partenaires, mais bien par l'habilitation qu'il reçoit de ces derniers à contrôler tous les acteurs du partenariat contraints au respect de leur réglementation primordiale commune. De cette approche, il convient de déduire deux conséquences.

La première conséquence est qu'il n'appartient qu'aux seuls États partenaires de définir ces acteurs en ce que seuls les États sont légitimes à contraindre ces derniers au respect des règles d'organisation du partenariat, lesquelles règles sont réputées conformes à leurs engagements réciproques de partenariat. Autrement formulé, usant de leur « pouvoir déterminateur », les « maîtres du système »² sont astreints à définir une réglementation de type organisationnelle et donc, « à la détermination concrète des compétences particulières nécessaires à l'existence, la persistance ainsi qu'au développement [de leur partenariat] »³.

Ce faisant, la seconde conséquence est qu'il n'appartient qu'aux seuls partenaires de définir les règles et autres modalités de contrôle sur ces acteurs, lequel contrôle sera de la compétence d'un organe qu'ils auront pris soin d'habiliter à cet effet. Avant d'entrer dans le détail pratique

¹ Et pour cause, cette évaluation serait matériellement difficile à réaliser et du reste, ne pourrait être envisagée que dans l'hypothèse de relations intergouvernementales continues (*supra*, Paragraphe 1, Sect. 1, Ch. I, T. I, cette Partie).

² PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011, p. 83 : ou « "un corps approprié de gouvernants" ».

³ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *loc. cit.*

de ces développements, sur le plan théorique, la *summa divisio* suggérée jusqu'ici s'avère relativement circonscrite.

Les États partenaires, dans leur volonté de garantir l'efficacité de l'aide, sont astreints à édicter des règles relatives, d'une part, à la création de leur partenariat et, d'autre part, à son organisation. Partant, à la faveur de la technique du Traité-cadre censée en garantir la pérennité, les partenaires créent un organe central permanent de régulation du partenariat en charge d'évaluer lesdites règles de création et d'organisation. Ainsi, dans une réciprocité parfaite, sous couvert d'une égalité de statut entre partenaires, nécessaire à garantir la pérennité du système, les règles présidant à sa création seront soumises à l'évaluation de l'organe central. Dans ce cas de figure, sous l'angle purement organique, les acteurs évalués sont les États partenaires et, du reste, seulement eux¹ en tant qu'ils usent en commun de leur « pouvoir déterminateur » et consentent à l'évaluation de la « réglementation primordiale » qui en découle. C'est pourquoi, l'organe proprement intergouvernemental se verra reconnaître une simple « identité fonctionnelle » le légitimant à rendre compte, en toute indépendance², des progrès accomplis par les « maîtres du système » dans l'élaboration de leur partenariat.

Ainsi, pareillement, dans une réciprocité parfaite nécessaire à garantir l'efficacité du système, les règles d'organisation du partenariat seront également soumises à l'évaluation de l'organe central. Dans ce cas de figure, sous l'angle organique toujours, les acteurs évalués sont tous les acteurs du partenariat, autres que les États et qui ne sont pas en charge d'une mission d'évaluation qualitative et globale du partenariat : autrement dit, toute entité morale ou personne physique, juridiquement autonome ou non, publique ou privée apportant son concours au développement du partenaire. Ainsi, seront soumis à l'évaluation de l'organe central tant les opérateurs interétatiques agissant pour le compte des partenaires que les acteurs du partenariat au sens le plus large du terme, quel que soit leur statut, dès lors qu'ils participent directement ou indirectement, de façon structurelle ou ponctuelle, à une action de

¹ Contrairement à ce que prévoit le modèle de Partenariat posé à l'occasion du Forum de Busan (*supra*, Paragraphe 2, Sect. 1, Ch. I, T. I, cette Partie).

² Cette indépendance, indispensable à la pérennité et au perfectionnement du système partenarial, doit s'entendre non pas au sens d'un État par rapport à un autre (égalité souveraine) mais par rapport aux enjeux des stratégies de politiques de développement menées par les partenaires dans leur pays respectif par rapport aux autres « acteurs » du partenariat en tant qu'ils sont soumis au respect de cette régulation. Dans ce sens, V. PELLET A., *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987, p. 62 ; l'auteur parle « d'objets de réglementation ».

partenariat. C'est dans cette logique que l'organe intergouvernemental puise son identité organique dès lors qu'il sera expressément habilité par les partenaires à contrôler tous les acteurs du partenariat.

L'identité organique spécifiquement partenariale, fondée sur la *summa divisio* entre organes et acteurs, assure la réalisation d'une unité organique en droit international du développement de nature à garantir l'efficacité de l'APD. Cette notion doit être envisagée sous l'angle d'une séparation verticale des pouvoirs à la faveur des États, maîtres du système partenarial, contraints, au titre de leurs engagements réciproques de partenariat, à en assurer la pérennité mais également la stabilité.

Partant de cette architecture normative, à la fois fonctionnelle et organique, peut alors être envisagée l'efficacité de l'aide publique au développement (APD) au sens des recommandations fixées par le Traité-cadre et ses textes internationaux connexes. Sous couvert d'une notion de co-maîtrise de l'aide, versée comme reçue, par les États prétendant au statut international de partenaire, une réflexion terminale consistera à pointer les raisons de cette imperfection, voire de l'inexistence du système partenarial, tant la résistance au changement est forte, laquelle résistance est flagrante en matière d'instruments dont usent les acteurs considérés.

Pour illustration de cet impératif, les conventions de partenariat franco-algérienne et franco-marocaine sont, dans une certaine mesure, révélatrices d'un « bric-à-brac » instrumental certes, mais également institutionnel¹. Pour illustration de cet état de fait comme du chemin juridique qu'il reste à parcourir en matière de redistribution des pouvoirs portant sur la direction stratégique de l'APD dans le seul droit interne français, l'idée même que « l'opérateur pivot » de la coopération française soit soumis à l'autorité de l'ambassadeur aura, aux dires du Sénateur JOSSELIN DE ROHAN, « fait trembler la République »².

¹ Dans ce sens, ensemble, les approches de COMBACAU J., « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *A.P.D.*, 1986, pp 85-105. et de VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, 1965, pp. 3-12.

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 129.

Chapitre 2. – L’unité instrumentale

La finalisation du système partenarial impose, sur le plan normatif, des partenaires qu’ils adoptent une série d’instruments et qu’ils définissent leur doctrine d’emploi. A ce stade, la dualité de normes ne s’entend plus en conséquence d’une inégalité de statut entre ces derniers, mais d’une diversité d’instruments dont use une multitude d’acteurs ne disposant pas, en droit international public, des mêmes attributs juridiques que les États partenaires dont ils dépendent. En ce sens, ces acteurs du partenariat, autrement appelés « opérateurs », devront nécessairement se conformer au cadre juridique établi par les partenaires. Partant, cette subordination est conditionnée par la définition d’un corpus d’instruments juridiques, qui sur le plan normatif, invite les partenaires à établir une unité instrumentale caractéristique de cette nouvelle forme de coopération.

Ceci fait, le statut d’opérateurs du partenariat impose à ces derniers de se conformer strictement aux décisions des organes intergouvernementaux dont ils dépendent. Au demeurant, cette motion ouvre alors deux axes juridiques de proposition. Le premier, en conséquence de l’unité organique établie au chapitre précédent, porte sur la définition par les partenaires d’instruments juridiques de partenariat et de leur doctrine d’emploi (Section 1). Le second, en prolongement, emporte la définition d’un régime intergouvernemental de délégation à l’adresse « d’opérateurs spécialisés » en ce qu’ils ont vocation à exercer des fonctions intermédiaires attachées à la gestion de l’aide (Section 2).

Section 1. – Les instruments juridiques de partenariat et de leur doctrine d’emploi : inventaire et perspectives

Dès 2006, les économistes recommandent à pouvoirs publics français de mettre en œuvre leur politique d’aide extérieure française sous couvert de modalités plus « respectueuses de la souveraineté des pays *capables*¹ et désireux de s’approprier leur politique économique »². Sur le plan instrumental, les gouvernements, dans la mesure où ces derniers participent à la coalition de la Déclaration de Paris³, signent une convention-cadre de partenariat visant à établir les modalités de régulation des rapports d’assistance entre les deux États partenaires. Dans cette

¹ Nous soulignons.

² Conseil d’analyse économique, (COHEN D. et *al.*), Rapport public « La France et l’aide publique au développement », (07-1128), *Doc. fr.*, Paris, sept. 2006, p. 127.

³ A défaut de cette participation, l’on serait en présence d’une coopération institutionnelle qui, tant sur le plan organique que matériel, ne présente pas grand intérêt juridique.

perspective, cette convention-cadre devra être sans limite de durée et créer un organe intergouvernemental en charge des fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du Partenariat¹. À ce titre, cet instrument a été qualifié d'acte bilatéral de régulation² à la faveur d'un « partenariat renforcé ». Une telle régulation suppose que les partenaires signataires d'une convention-cadre de partenariat établissent deux niveaux de coopération et définissent donc deux instruments conventionnels bien distincts. Ce faisant, ces derniers devront par conséquent définir le régime juridique applicable à ces deux instruments dont l'objet exclusif pour les uns, portera sur le renforcement des capacités du partenaire aidé et pour les autres, portera sur son développement. Sur le plan institutionnel, ces deux niveaux de coopération emporte une répartition de compétences entre, d'une part, les services déconcentrés des États coopérants s'agissant des actions visant au renforcement des capacités de l'État aidé, et d'autre part, les opérateurs pivots de la coopération, s'agissant des conventions visant au développement de l'État aidé.

Partant, pour asseoir une telle répartition, seront précisés les instruments et procédures français employés à la mise en œuvre des actions de développement (§1). Cette synthèse critique permettra alors de dépasser les malfaçons instrumentales et procédurales ainsi mises à jour et de proposer un corpus d'instruments juridiques conformes aux engagements de partenariat consentis par la France et ses partenaires en vue de résorber leur inégalité de développement (§2).

§1. – Des instruments et procédures du partenariat « à la française » : analyse critique

Dans sa vocation régulatrice, le procédé partenarial, en droit international du développement, impose aux États participants à la coalition de Paris de faire reposer leurs rapports d'assistance sur des instruments et procédures qui soient conformes aux principes directeurs posés par la Traité-cadre et, par là, garantissent une gestion efficace de l'aide. Dans ce contexte, les États coopérants restent libres de déterminer de tels cadres procéduraux, dès lors qu'ils s'inscrivent dans la logique des 56 engagements de partenariat fixés par la Déclaration de Paris et le Programme d'action adopté à Accra. Or, à bien observer la palette d'instruments et de

¹ Cette compétence générale d'attribution est appelée « pilotage » dans la convention de partenariat franco-marocaine, terme traditionnellement employé dans le cadre de la coopération institutionnelle dans ses aspects opérationnels mais qui, sur le plan juridique, est inconsistant.

² A ce stade, la question portant sur la nature de l'acte devient alors accessoire dès lors qu'il est intégré à un tout organisé/hiéarchisé par l'application des techniques juridiques du traité-cadre et du renvoi inter-conventionnel.

procédures employés à la mise en œuvre de la politique publique française d'aide extérieure, on ne peut que regretter leur nombre et leur variété en même temps qu'il faut s'interroger sur les déterminants préalables à leur formalisation. En effet, l'aide publique au développement française est mise en œuvre sous l'emprise d'une procédure interne composée d'instruments cadres successifs. Aux dires des magistrats de la Cour des Comptes : « La démarche qui mène des cadrages aux projets individuels est longue. Les cadrages eux-mêmes s'enchaînent : les cadres d'intervention régionaux (CIR) et cadres d'intervention sectoriels (CIS) aboutissent aux cadres d'intervention-pays (CIP) qui doivent être en accord avec les DCP. »¹ Institués depuis 2005², les DCP-pays « sont des instruments de cadrage pluriannuel de l'APD, qui couvrent aujourd'hui [les] pays de la [zone de solidarité prioritaire] ». Signé, en principe, par le « ministre chargé de la coopération [...] et le pays partenaire, [le DCP-pays détermine] notamment, en tenant compte des axes prioritaires de l'action de développement du pays partenaire, des secteurs de concentration (trois au maximum) parmi ceux contribuant à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). [Il définit] une stratégie à cinq ans dans le pays concerné pour tous les instruments programmables bilatéraux, traduite en termes de programmation indicative, et implique tous les acteurs de l'aide française y inclus l'AFD. Les processus de programmation des différents acteurs de l'aide sont alignés sur cet instrument »³.

Revenant succinctement sur la portée des DCP-pays, les magistrats consultés précisent que : « Ces documents ne constituent pas en tant que tels des orientations directement données à l'AFD, mais dans la mesure où ils engagent l'État et les diverses entités qui dépendent de lui vis-à-vis d'États récipiendaires de l'aide française, ils définissent les conditions que doit remplir l'action de l'AFD dans chacun des pays considérés. »⁴ Partant, c'est dans cette appréciation que l'on retrouve la marque d'une unité instrumentale. Au demeurant, si ce rappel est formulé dans le cadre d'une étude portant sur les instruments et procédures de type « AFD » (I), il en va de même quant aux actions mises en œuvre par les services déconcentrés de l'État français (II).

¹ Cour des Comptes, La place et le rôle de l'Agence Française de Développement (AFD) dans l'aide publique au développement, Communication à la Commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, Publications-CdC, Paris, 14 janvier 2010, p. 18.

² Cour des Comptes, *Ibid.*, p. 15. (Par le CICID, le 20 juillet 2004).

³ Cour des Comptes, *loc. cit.* Les magistrats précisent que « les documents-cadres de partenariat doivent par ailleurs être conformes aux DSP communautaires ».

⁴ Cour des Comptes, *loc. cit.*

I. – Des instruments et procédures de « l’opérateur AFD »

L’analyse des magistrats de la Cour rejoint les appréciations jusqu’ici développées quant à l’amplitude normative qu’il convient de reconnaître aux DCP-pays. En cela, ces instruments cadres définissent les conditions dans lesquelles doivent intervenir l’ensemble des entités françaises dépendantes de l’État, dont l’AFD. Ainsi, si l’on considère que les documents internes à l’AFD doivent nécessairement se conformer aux directives posées par les partenaires dans leur document-cadre de partenariat, la question est de savoir à quel point. Autrement posé, le problème est de savoir si les instruments conventionnels formalisés en son sein sont conformes aux exigences du système partenarial tel que l’ont conçu les « maîtres du système ».

À cette question, il conviendra de répondre par la négative et de confirmer cette réfutation par des raisons attachées au statut de l’Agence française (A) qui, en conséquence, emportent une distorsion instrumentale incompatible avec le système partenarial (B).

A. – Un statut « d’opérateur » incompatible avec le système partenarial

Le statut de l’AFD oscillant entre banque publique de développement et opérateur pivot de la coopération française suscite bon nombre d’interrogations à l’adresse de sa tutelle (1). Au demeurant, le Contrat d’objectifs et de moyens signés en 2011 entre l’État et l’AFD ne suffit pas à lever les incertitudes quant à la limitation de ses compétences (2).

1. – La tutelle informelle de l’État sur son principal opérateur

Les magistrats de la Cour des Comptes soulignent que les tutelles ministérielles « dictent [à l’Agence] très peu de projets » et « quand tel est le cas, ces initiatives portent le plus souvent sur des projets *politiques*¹ ». Par conséquent, « dans la généralité des cas, des discussions informelles ont lieu à tous les stades entre l’AFD et les tutelles. L’agence s’assure de l’absence d’opposition des ministères de tutelle, au niveau local (ambassadeur) et central »². Et les magistrats d’en conclure que : « La définition des projets individuels revient en majeure partie à l’AFD elle-même. La tutelle est tenue informée de tous les projets et peut s’opposer à un projet qui ne lui conviendrait pas. »

À la lecture de ces modalités d’intervention, il faut se demander si l’AFD, en tant qu’institution financière spécialisée se voyant confier la gestion financière d’une partie de l’aide affectée au

¹ En italique dans le texte.

² Cour des Comptes, *op. cit.*, p. 18.

partenariat bilatéral, serait également, somme toute de façon informelle, chargée par sa tutelle de déterminer unilatéralement l'affectation de l'aide publique française en fonction des besoins exprimés par le partenaire dans sa stratégie nationale de développement. En effet, si l'on peut admettre que l'AFD, forte de son statut de banque¹, détermine le volume, la nature et l'affectation de l'aide financière qu'elle entend verser sur ses fonds propres, une telle compétence, exercée au titre de son statut d'opérateur pivot² gestionnaire des fonds de l'État pose question.

Au demeurant, l'exercice de cette double compétence par l'AFD n'a pas d'incidence sur la stabilité du système partenarial (a), à condition que des limites à l'exercice d'une telle compétence soient clairement établies par sa tutelle (b).

a. – Les compétences de l'AFD sans incidence sur le système partenarial

Le système partenarial n'est pas sensible rétif aux concours qu'ils soient le fait d'une banque publique ou d'un gestionnaire financier étatique, alors même que ces deux fonctions seraient assurées par la même entité³. En réalité, le système partenarial ne se préoccupe pas du statut de l'AFD et encore moins de ses relations avec sa tutelle dès lors que cette problématique relève exclusivement du droit interne français en même temps qu'elle n'altère pas le processus partenarial. En effet, que l'aide provisionnée soit versée par une entité privée ou publique agissant pour le compte de l'État n'a aucune incidence sur la stabilité du système faisant l'objet de la présente étude, dès lors que le volume, la nature et l'affectation de l'aide financière – d'où qu'elle provienne – sont dictés par la stratégie nationale de développement dûment formalisée par le partenaire bénéficiaire. Au demeurant, ce constat conduit à reconnaître une telle compétence à l'AFD, qu'elle agisse pour son propre compte ou pour celui de l'État.

Partant, l'on devrait déduire d'une telle acceptation que l'Agence agissant pour le compte de l'État est alors garante du respect des obligations internationales pesant sur ce dernier au titre de ses engagements de partenariat, notamment au titre du principe d'alignement. Or, il n'en est rien dès lors que les limites à cette compétence ne sont pas posées par sa tutelle.

¹ En réalité, l'AFD est un « Groupe » composé d'une multitude d'entités allant de l'établissement public agissant pour le compte de l'État à une filiale d'investissement totalement privée (PROPARCO).

² Cette qualification d'opérateur est à nouveau posé par le Contrat d'Objectifs et de Moyens 2011-2013 entre l'État et l'Agence Française de Développement, *Preamble* : « L'AFD est l'opérateur pivot pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement définie par l'État. Elle appuie à ce titre l'élaboration et le financement de politiques publiques dans ses domaines de compétence. ».

³ L'AFD est gestionnaire des fonds publics de l'État affectés à son aide extérieure et de ses fonds propres en qualité de banque publique d'investissement.

b. – Les limites au transfert de compétences de l'État à l'AFD

Premièrement, il suffit de se référer aux observations des magistrats de la Cour des Comptes pour considérer, en substance, qu'un tel transfert de responsabilité de l'État vers « son » Agence ne peut se satisfaire de discussions informelles dans le choix des projets que les pouvoirs publics entendent financer. Concrètement, par référence aux instruments de droit interne organisant les relations entre l'État et « son » Agence, une telle délégation n'est pas affirmée.

Ainsi, lorsque l'État a souhaité clarifier les missions qu'il confiait à l'Agence par la rédaction d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM), il aura fallu que la commission sénatoriale consultée à l'occasion de l'élaboration de ce contrat demande qu'un tel contrat « intègre la mention selon laquelle : *“l'AFD inscrit son action dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et des conclusions du Forum d'Accra et s'engage à mettre en œuvre des procédures de nature à favoriser l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, et la gestion axée sur les résultats”*. »¹

Le document final, signé en octobre 2011 entre l'État et l'AFD, a effectivement intégré cette mention sans que, pour autant, les parties prenantes ne tirent les conséquences, sur le plan organique et fonctionnel, d'une telle référence aux textes sources².

Cet état de fait doit être critiqué dès lors que, dans la logique du système partenarial, cette disposition contractuelle n'est pas sans portée juridique et devrait pouvoir offrir aux pouvoirs publics la faculté de régler définitivement le faux problème de l'exercice de la tutelle sur l'AFD. Si l'on admet en effet que l'Agence bancaire puisse jouir d'une indépendance certaine quant à la « définition des projets »³ qu'elle décide de financer sur ses fonds propres, cette indépendance ne peut l'affranchir des engagements internationaux de l'État français portant

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence française de Développement (AFD) d'autre part - période 2011-2013, Sénat, n°497, 6 mai 2011, p. 9 ; souligné dans le texte du rapport. A noter l'absence du principe de « responsabilité mutuelle » qui n'est pas évoqué par les parlementaires.

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *Ibid.*, p. 7. Le contrat finalement adopté fait cas de la demande des parlementaires mais la référence à la Déclaration de Paris et à ses principes (hormis celui de la responsabilité mutuelle) apparaît de façon générique sans qu'elle ne trouve d'écho juridique dans le paragraphe consacré pourtant aux modalités d'intervention.

³ Cour des Comptes, La place et le rôle de l'Agence Française de Développement (AFD) dans l'aide publique au développement, Communication à la Commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, Publications-CdC, Paris, 14 janvier 2010, p. 18.

sur l'efficacité de l'aide. Dans ce sens, l'Agence, toute indépendante qu'elle soit, est astreinte, comme l'ensemble des acteurs du partenariat, au respect d'une réglementation primordiale portant co-maîtrise de l'aide par les États partenaires. Or, force est de constater que sur le plan institutionnel et s'agissant de l'AFD, tel n'est pas le cas.

2. – Un contrat d'objectifs et de moyens en deçà des engagements français de partenariat

Le contrat d'objectifs et de moyens signé en 2011 est sans ambiguïté : soucieux de renforcer sa place sur la scène internationale au travers de sa politique d'aide au développement, et par là, de renforcer l'efficacité de son aide, l'État français impose à l'AFD de veiller, « en concertation avec ses tutelles à inscrire ses interventions dans [ce] sens [...] ». *A fortiori*, l'AFD ne saurait donc pas s'affranchir des engagements internationaux français à garantir l'efficacité de son aide, dès lors qu'elle intervient pour le compte de l'État et qu'elle est contrainte par ce dernier à soutenir financièrement les choix de développement arrêtés par l'homologue partenaire qu'il s'engage à aider.

Autrement formulé, l'AFD « banque » comme l'AFD « gestionnaire de l'APD française » devra impérativement déterminer la nature et l'affectation des financements conformément aux besoins exprimés par le partenaire aidé, ainsi qu'il les aura formalisés dans sa stratégie nationale de développement. Telle est la portée juridique qui aurait dû être reconnue à la recommandation faite par les sénateurs français. Ainsi, le document-cadre de partenariat (DCP-pays) devrait être nécessairement composé d'un document prévisionnel de planification budgétaire intergouvernementale, tandis que l'ambassadeur français et son homologue représentant son partenaire en France, devraient être désignés comme les garants du respect par leur gouvernement respectif d'une telle planification à long terme¹. Dans ce sens, de tels représentants intergouvernementaux, siégeant au sein de l'organe intergouvernemental de partenariat, sauraient interpellier l'ensemble des bailleurs financiers concourant au partenariat bilatéral et assurer la concordance de l'aide perçue et versée, comme la correspondance entre la SND et le DCP-pays.

Pour conclure sur l'aspect matériel dans cette phase pré-partenariale, si l'AFD dispose d'une ligne statutaire originale² allant d'une totale indépendance à une relative autonomie vis-à-vis de l'État français, cette liberté qui lui est reconnue ne peut pas avoir pour effet de l'affranchir

¹ Une planification à cinq est tout à fait concevable.

² Cour des Comptes, *op. cit.*, p. 7 : *L'exception française*

des engagements internationaux de partenariat portant sur l'efficacité de l'aide pris par l'État français. Dans ce sens, elle est dans son rôle d'acteur du partenariat lorsqu'elle impose une procédure de marché à l'État bénéficiaire de ses fonds, tandis qu'elle outrepassé ce rôle lorsqu'elle impose à cet État une réforme relevant de sa seule appréciation. De fait, quelle que soit la nature des fonds qu'elle octroie sous couvert de son statut d'opérateur pivot de la coopération française dûment référencé dans la convention-cadre de partenariat, l'Agence devra s'abstenir d'imposer ce type de conditionnalités qui, par nature, porte atteinte à la souveraineté du partenaire de la France¹. Une telle perspective n'est pas sans conséquence sur la nature des instruments faisant l'objet de la présente étude, tant d'un point de vue interne qu'international.

B. – Une gamme d'instruments et de procédures inadaptée au système partenarial

Partant de l'hypothèse de rapports d'assistance dûment régulés, celle-ci conduit à faire mention d'une unité instrumentale visant à confirmer l'articulation entre instruments conventionnels cadres, définis par les États partenaires, et instruments de niveau moindre² dont use l'ensemble des acteurs français de l'aide publique au développement, comme l'AFD, étant entendu que la démonstration de cette articulation entre instruments cadres et instruments de niveau moindre sert à la consolidation du système partenarial. Or s'agissant notamment des conventions de financement « AFD »³, cette articulation n'est pas affirmée par les pouvoirs publics ou alors sur l'initiative corrective de parlementaires enfin consultés. Toujours est-il que dans les conventions-cadres⁴ qui lient traditionnellement ses tutelles à l'Agence, il est convenu que cette dernière jouisse de la compétence d'appliquer, pour les secteurs qui lui sont attribués, ses propres procédures d'instruction, de décision et de suivi⁵.

Au demeurant, cette autonomie laissée à l'AFD est de nature à l'affranchir des engagements français de partenariat (1). Cela étant dit, l'AFD dirige son action sur la base d'un *corpus* de

¹ De fait, le processus partenarial est susceptible d'apporter une réponse relativement tranchée quant à l'autonomie laissée à l'AFD par sa tutelle.

² VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 9 : et « dont la nature n'est pas toujours aisée à déterminer ».

³ *Supra*, Paragraphe 1, Sect. 2, Ch. II, T. II, 1^{ère} Partie.

⁴ L'ensemble des conventions-cadres précédemment signées entre l'AFD et ses tutelles est versé en annexe du rapport parlementaire portant sur l'adoption du Contrat d'objectifs et de moyens signé en 2011 : CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence française de Développement (AFD) d'autre part - période 2011-2013, Sénat, n°497, 6 mai 2011, Annexes V et VI.

⁵ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *Ibid.*, Annexe VI, p. 201.

conventions-types de financement dont il est très difficile de déterminer la nature intrinsèque dès lors que ces instruments conventionnels sont formalisés sur la base d'un cadre normatif qui lui est propre¹. De fait, sur le plan strictement instrumental, force est de constater que les conventions de financement AFD sont indifférentes au cadre international commun de référence étudié (2).

1. – Des conventions « AFD » affranchies des engagements de partenariat

La catégorisation en fonction de l'objet des conventions de financement « AFD », simpliste et aux effets limités², permet toutefois de souligner que la liberté procédurale laissée à l'Agence remet en question le principe de droit international selon lequel le récipiendaire de l'APD est nécessairement l'État³. *A fortiori*, en même temps qu'il a pour effet de réactualiser le débat de l'ingérence, l'usage par l'Agence de conventions modélisées sur la base d'un cadre de références qui lui est propre, en fonction de la nature des financements qu'elle octroie, emporte nécessairement une distorsion instrumentale⁴.

Cette distorsion est entretenue par la question sous-jacente en droit interne français de savoir ce qu'est, au juste, l'AFD, alors même que, d'un point de vue pratique, la question est de savoir ce qu'elle fait et sous couvert de quel cadre normatif. Qu'elle agisse en qualité de banque publique ou d'opérateur-pivot dûment habilité par sa tutelle à conduire les projets qu'elle met en œuvre au bénéfice de son homologue partenaire, l'AFD est donc un bailleur de fonds doublé d'un gestionnaire opérationnel. L'agence doit se positionner en fonction des besoins exprimés par le partenaire aidé et, dans ce cas, il est louable qu'en matière de financements sur ses fonds propres, elle jouisse d'une certaine liberté. Mais elle doit également, sur le plan fonctionnel, apporter son appui à l'État français dès lors que les modalités de l'habilitation qu'elle reçoit de ce dernier se justifieraient pour un secteur donné ou pour la conduite d'un

¹ *Supra*, Première partie

² Cour des Comptes, La place et le rôle de l'Agence Française de Développement (AFD) dans l'aide publique au développement, Communication à la Commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, Publications-CdC, Paris, 14 janvier 2010, p. 38 : « La variété des types d'intervention de l'AFD a pour corrélat la diversité de ses modalités d'action. ». Au demeurant, cette catégorisation présente le seul avantage de savoir à quel titre l'AFD intervient et donc de mesurer son degré d'autonomie vis-à-vis de l'État.

³ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 8^{ème} éd., Paris, 2009, p. 1234. A défaut, l'on pourrait voir le contournement de l'État comme la marque d'une ingérence, dès lors que l'AFD n'intervient pas nécessairement sous couvert de sa tutelle (et donc potentiellement en dehors du cadre partenarial).

⁴ Et de surcroît, par ricochet, sur le plan matériel, une distorsion dans la définition de l'APD elle-même. Dans ce sens, V. PEILLON V., Question parlementaire portant sur la définition et calcul de l'aide publique au développement (n°E-010536/2010 – Projet de Loi de Finances 2011), 20 décembre 2010.

projet déterminé. Dans les deux cas, l'Agence ne devra pas s'affranchir des engagements de partenariat visant à garantir l'efficacité de l'aide. Or, force est de constater que la liberté laissée par l'État à l'AFD, sur le plan procédural et donc instrumental, est contraire à cette dernière exigence.

En effet, un certain nombre de dispositions conventionnelles « AFD » standardisées ne tiennent pas compte de l'identité juridique du co-contractant de l'Agence. Autrement dit, les obligations qu'elle est susceptible d'imposer par l'usage de ses instruments sont potentiellement contraires à la notion même de partenariat. Avant d'entrer dans le détail de ces dispositions, il faut convenir que le cadre international de référence présentement défendu ne résiste pas à la faible portée, voire à l'inexistence, des normes de régulation établies par les « maîtres du système » à l'adresse de leurs opérateurs, quelle que soit leur identité juridique, à l'instar de l'AFD qui, par cette carence, cristallise toutes les critiques¹.

Cela étant dit, avant d'exposer les solutions terminales à cette « malfaçon » instrumentale entretenue par l'absence de normes de régulation caractéristiques du modèle partenarial, il est nécessaire de se souvenir que, dès 2003, la convention de partenariat franco-marocaine affirmait que le Maroc bénéficie du concours de l'AFD « pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets pluriannuels ; lesquels projets devaient faire l'objet d'une préparation et d'une mise en œuvre partenariale qui concrétisent l'esprit qui anime la coopération entre la France et le Maroc et l'importance d'une véritable coresponsabilité pour sa réussite »².

2. – Des conventions « AFD » hors cadre international de référence

La « distorsion » instrumentale dont il est question peut être illustrée par l'étude de l'usage par l'AFD d'instruments conventionnels aux effets non négligeables voire, en matière de partenariat, rédhibitoires. La liberté procédurale laissée à l'AFD est déjà critiquable en soi lorsqu'elle est mise en œuvre sans considération de la stratégie nationale de développement formalisée par l'État aidé³. Elle l'est tout autant lorsque l'Agence est dans son rôle de bailleur-opérateur dûment habilité par les partenaires à exercer les fonctions intermédiaires de gestion

¹ Ce statut original de l'AFD engendre une opacité tant dans les relations qu'elle entretient avec sa tutelle que celles qu'elle entretient avec les partenaires de sa tutelle.

² Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, Second Protocole administratif et financier sur les « autres moyens de la coopération » franco-marocaine, *Préambule*.

³ Au titre des effets cumulés des engagements réciproques d'appropriation et d'alignement pesant sur les seuls États partenaires.

de leurs projets de développement. En effet, la démarche partenariale conçue dans les présents développements fait interdiction à l'AFD d'imposer à l'État partenaire de la France, ou même à ses démembrements, une quelconque conditionnalité. Cela s'explique du fait que cette compétence appartient exclusivement aux « maîtres du système »¹ : elle relève des pouvoirs propres des États prétendant au statut de partenaire et ne saurait être transférée à un quelconque opérateur, encore moins à une banque, dès lors que les États les exercent au titre de leurs engagements réciproques de partenariat. Or, à lire les conventions AFD, rien ne s'oppose à ce que l'Agence impose de telles conditionnalités en de nombreux domaines.

Pour illustration, en matière de passation et d'attribution des marchés relatifs à la réalisation d'un projet, l'Agence impose au bénéficiaire de son financement, et donc, potentiellement à l'État aidé, d'observer les principes de mise en concurrence et de transparence, dans le respect des normes internationalement reconnues et recommandées par l'OCDE ainsi que par la Convention des Nations Unies contre la corruption, pour l'attribution et la passation des marchés, notamment en ce qui concerne l'information et la présélection des fournisseurs, le contenu et la publication des dossiers d'appels d'offres, l'évaluation des offres et l'attribution des marchés. Bien entendu, s'il peut être aisément admis que de telles obligations puissent être rappelées par l'AFD en prévision du décaissement de son aide, il n'est pas concevable, en revanche, qu'elles soient mobilisées par l'instrument conventionnel-type en tant que conditionnalité imposée unilatéralement par l'Agence.

Tout au plus, serait-il question, à ce niveau de coopération, d'une réaffirmation des engagements convenus entre les seuls États partenaires dont on sait que le donneur s'engage, en amont, à soutenir les réformes engagées par le bénéficiaire de son aide visant précisément à renforcer ses capacités en cette matière². Plus avant, il n'est pas conforme à la démarche partenariale que l'Agence impose à son co-contractant, dans l'hypothèse où ce dernier serait un État partenaire de la France, qu'il prenne, en tant que de besoin, les mesures nécessaires pour adapter à ces principes les dispositions applicables localement aux marchés publics³. Plus problématique encore est l'obligation faite par l'Agence à un État bénéficiaire de ses

¹ Au titre de leur « devoir fédératif » en tant que base conceptuelle. Dans ce sens, V. notamment : PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif »* développée par Georges SCHELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011, p. 13.

² Il faut rappeler ici que si l'État partenaire n'adhère pas à l'OCDE, sa participation à la « coalition de Paris » sous couvert de l'Organisation est toujours possible.

³ Agence Française de Développement, *Modèle de Convention de financement*, Version : « AFD - Subvention.doc v15 (30/01/2013) », art. 6.6 a) et b)

financements de lui fournir « pour approbation préalable le Plan de Passation des Marchés (PPM) [et] à mettre en œuvre [ce Plan] dans les conditions approuvées par l'Agence »¹.

Cette dernière obligation est d'autant plus discutable que l'Agence pourrait justifier cette approbation préalable par le respect de la Recommandation du CAD (OCDE) sur le déliement de l'APD². Cette recommandation impose au co-contractant de l'AFD qu'il notifie à cette dernière, préalablement, le PPM qu'il aura établi, trente jours calendaires avant la date d'ouverture de la période de dépôt des soumissions. Or, en aucun cas, la Recommandation du CAD ne prévoit que l'Agence puisse approuver – et donc se réserver la possibilité de rejeter – le PPM conçu par l'État bénéficiaire de son financement.

Dans cette même logique, les exemples pourraient être multipliés. En matière de rétrocession par ailleurs, le bénéficiaire des fonds pourra les rétrocéder sous forme de prêt ou de subvention « à des conditions qui devront avoir été approuvées préalablement par l'Agence »³. S'agissant notamment des obligations pesant sur le co-contractant de l'Agence en matière de responsabilité environnementale et sociale pour lesquelles l'opérateur français établit une « Option 1 » entièrement consacrée à l'hypothèse où le bénéficiaire de son financement serait un État. En substance, l'Agence pose un certain nombre de conditions suspensives⁴ qu'elle regroupe en annexe de ces conventions-types et qu'elle décline pour certaines sous le vocable de « non-objection préalable ». Ainsi, les dispositions « du (ou des) Contrat(s) d'Opérateur(s) [...], le Plan de gestion environnemental et/ou social finalisé, comme celui de la passation des marchés, les dispositions de l'Acte de Rétrocession [et] les dispositions du mandat donné par le Bénéficiaire au Maître d'Ouvrage Délégué,⁵ tous ces documents sont soumis à la non-objection préalable de l'Agence. Or, conformément à l'égalité de statut entre États partenaires, l'imposition de telles conditionnalités par un opérateur mandaté par l'État donneur est contraire aux règles suggérées par le procédé partenarial eu égard à sa souveraineté.

¹ Agence Française de Développement, *Ibid.*, art. 6.6 e)

² Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), Recommandation du CAD pour le déliement de l'Aide, (25 avril 2001 – DCD/DAC(2001)12/FINAL), Publications-OCDE, 2001 (MàJ : 2008), p. 10.

³ Agence Française de Développement, Modèle de Convention de financement, Version : « AFD - Subvention.doc v15 (30/01/2013) », art. 2.2.

⁴ Dont certaines sont tout à fait justifiées sur un plan strictement procédural et notamment en matière de décaissement.

⁵ Agence Française de Développement, Modèle de Convention de financement, Version : « AFD - Subvention.doc v15 (30/01/2013) », Annexe IV, §(g). En majuscule dans le texte.

En synthèse, ce n'est pas tant la liberté procédurale laissée par l'État à l'AFD qui pose problème, mais bien le fait que l'Agence use d'instruments standardisés hors du cadre partenarial ; ce faisant, cela entretient l'idée que les États donateurs n'évoluent pas avec leur partenaire en réciprocité et ne gèrent, ni ne partagent les risques de façon égalitaire¹. En tant que tel, ce constat n'est pas surprenant dès lors que l'État lui-même use d'instruments conventionnels de financement qui, pour le moins, ne tiennent pas compte de ses propres engagements de partenariat.

II. – Des instruments et procédures du « Partenaire » français

À ce niveau de coopération interétatique, il convient d'emblée de prendre la mesure des perspectives offertes par la notion d'unité instrumentale, dès lors qu'elles imposent à la France – prétendant au statut de partenaire – un bouleversement des modalités d'affectation et de gestion de l'aide allouée comme reçue (A). Partant, l'on s'autorisera alors à soutenir que la France ne dispose pas d'instruments et de procédures adaptés (B).

A. – Des prétentions de la France au statut de « Partenaire »

La prétention de États au statut de partenaire enjoint ces derniers à adopter et respecter une « réglementation de compétences législatives spécialisée [sous couvert de leur] pouvoir déterminateur [de compétences] »². Ce faisant, les partenaires auront pour première tâche de réglementer leurs rapports d'assistance et de dompter ce phénomène normatif par la détermination de normes constructives ou institutionnelles visant à la régulation du système partenarial³.

En substance, par cette approche, l'unité instrumentale apparaît alors comme le produit d'une coopération intergouvernementale par laquelle donateurs et bénéficiaires s'engagent à faire reposer leurs rapports d'assistance conformément à leurs engagements réciproques de

¹ WOOD B. (Dir.), Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2, Copenhague, juin 2011, p. 63.

² PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011, p. 84.

³ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *Ibid.*, p. 85 : « Georges SCELLE relativise ainsi très fortement une analyse qu'il avait par ailleurs développée en suivant la distinction du guiste précédemment évoquée : distinguant alors le fédéralisme normatif "pur" du fédéralisme constructif, il exposait en conséquence une théorie soulignant l'existence d'un devoir objectif imposant l'évolution progressive du fédéralisme normatif "pur" au fédéralisme constructif ou fédéralisme institutionnel. ».

partenariat. Partant, sur la base de deux actes de prévision (SND et DCP-pays) dûment formalisés dans la phase pré-partenariale, les donateurs¹ seront en mesure de prévoir la part d'aide nécessaire à la réalisation de la stratégie définie par le bénéficiaire² et s'attacheront à imposer des conditionnalités portant exclusivement sur les capacités institutionnelles de ce dernier à se l'approprier.

Pour illustration de ce processus, le Royaume du Maroc, au titre du principe d'appropriation, a notamment réformé son système national de gestion des finances publiques, ses règles nationales de passation de marchés publics, son système national de couverture sociale, etc... Toutes ces réformes visent à renforcer la capacité des systèmes nationaux du Royaume en tant que préalable indispensable à son développement. Pour ce faire, il appartiendra à ce dernier de prévoir – ou non – dans sa SND la création et/ou le développement de ses capacités institutionnelles et, le cas échéant, permettre à la France de satisfaire à son engagement d'aligner son aide sur lesdits systèmes nationaux. De fait, dès lors que les signataires d'un DCP-pays auront préalablement évalué et dressé le constat d'une réglementation nationale opérante, les pouvoirs publics ont obligation, au sens de la Déclaration de Paris, de mettre en œuvre leur aide par l'intermédiaire « des systèmes et procédures »³ de leur homologue.

Sur le plan pratique, dans l'hypothèse d'une action de coopération franco-marocaine mise en œuvre par la voie contractuelle, la France devra décaisser son aide sous couvert de la réglementation marocaine établie en matière de marchés publics. À défaut d'une telle réglementation, la France pourra toujours, dans cette phase partenariale, conditionner le décaissement de son aide à la consolidation de ce secteur, voire à son existence, lesquelles relèvent exclusivement des pouvoirs souverains de son partenaire. À supposer que cette réglementation soit établie et efficiente⁴, l'aide décaissée par les pouvoirs publics français, quelle qu'en soit la forme ou la provenance, devient alors la propriété de son homologue partenaire. En ce sens, l'aide est assimilée à la matière de l'appropriation.

¹ Au titre du principe d'harmonisation : chacun pour sa part, mais *tous* les bailleurs.

² Au titre du principe d'harmonisation : pour un *seul* récipiendaire.

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – *Engagements de partenariat*, § : Alignement, art. 17 : L'expression « système et procédure » désigne notamment « les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi ». Par cette disposition, la Déclaration de Paris dresse une liste des disciplines majeures du droit international du développement qu'il convient d'approfondir à la lumière d'une régulation internationale des rapports de partenariat entre État.

⁴ Au regard des standards et autres recommandations du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE en la matière.

Dans cette logique, le contournement des systèmes du partenaire par les pouvoirs publics au prétexte qu'ils seraient inopérants n'est plus recevable. En effet, accepter un tel argument serait contraire à l'esprit du partenariat qui anime le système dès lors que les capacités du bénéficiaire à s'approprier l'aide sont insuffisantes, puisque le donneur en porte, aussi infime soit-elle¹, une part de responsabilité. Pour illustration du non respect par la France de ce processus idéal, seront évoqués principalement les manquements des pouvoirs publics à leurs engagements de partenariat sous deux aspects, à travers une analyse critique des conventions « FSP ».

B. – Une gamme d'instruments et de procédures inadaptés au système partenarial

Il est nécessaire de revenir sur les raisonnements posés en première partie pour se rappeler que les États signataires des conventions FSP conservent des compétences propres invalidant la motion de co-maîtrise de l'aide (1). Nonobstant, l'État français jouit d'un certain nombre d'attributions interdisant l'idée même d'une coopération intergouvernementale et, par conséquent, celle d'un Partenariat au sens du droit international du développement (2).

1. – Des dispositions conventionnelles invalidant la motion de co-maîtrise de l'aide

Il a été établi en première partie, à propos des relations franco-marocaines, que les conventions de financement « FSP » étaient présidées par les principes de co-financement, de cogestion et de coresponsabilité² des actions de coopération visant, principalement, au développement de systèmes nationaux marocains. C'est par l'étude de ces règles établies qu'il a été avancé que, dans le cadre d'un partenariat renforcé, les partenaires acceptaient de mettre en œuvre leurs rapports d'assistance sous couvert d'un principe implicite de co-maîtrise de l'aide.

Toutefois, cette déduction ne s'appuyait sur aucun élément objectif contenu dans les conventions FSP, ni même sur aucune disposition explicite contenue dans la Convention bilatérale de Partenariat franco-marocaine. Force était donc de constater que les conventions bilatérales FSP précédemment analysées³ n'étaient pas intégrées au système partenarial, alors même que les Parties franco-marocaine font explicitement référence au cadre auquel les présents développements sont consacrés. En effet, aucun des instruments conventionnels de

¹ Il appartient aux maîtres du système de renforcer cette responsabilité.

² *Supra*, Paragraphe 1, Sect. 1, Ch. II, T. I, 1^{ère} Partie.

³ *Supra*, *Ibid.*

type « FSP » employés à la conduite des projets financés par l'État français¹ ne met en œuvre, à proprement parler, une telle co-maîtrise.

Ce constat s'appuie, notamment, sur l'analyse des modalités de passation des contrats de marchés publics d'aide au développement. Plus précisément, chacune des conventions étudiées dispose que la part de financement apportée par la Partie française reste sous l'emprise du droit français et sous la maîtrise des pouvoirs publics français².

Pour illustration, la convention de financement « FSP » portant « accompagnement du processus de décentralisation » prévoit expressément que « les procédures d'attribution des différents contrats sous maîtrise d'ouvrage du ministère français des Affaires Etrangères s'inspireront du code des marchés publics français »³. Dans le même sens, la convention de financement « FSP » portant « appui à la réforme de l'enseignement supérieur » marocain prévoit que « la désignation des opérateurs tiendra compte des principes régissant les commandes passées par les services français. Les contrats à conclure au titre des opérations financées par la partie française, seront passés par les Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France »⁴. On peut toutefois considérer qu'en 2004, année de signature des deux conventions précitées, les parties franco-marocaines n'avaient pas encore souscrit d'engagements de partenariat.

On pouvait donc s'attendre à une certaine évolution dans la convention de financement « FSP » portant « appui à la modernisation des médias » signée en 2006. Or, il n'en est rien⁵. En effet, ces dispositions conventionnelles portant sur les modalités de passation des contrats de marchés de l'aide sont contraires aux effets combinés des principes d'appropriation et d'alignement. Ainsi, les Parties conviennent que « les contrats à conclure au titre des opérations financées par le FSP sont passés par le Service de Coopération et d'Action

¹ Cour des Comptes, La place et le rôle de l'Agence Française de Développement (AFD) dans l'aide publique au développement, Communication à la Commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, Publications-CdC, Paris, 14 janvier 2010, p. 3 ; sur le « Fonds de Solidarité Prioritaire ».

² *Supra*, Sect. 1 et 2, Ch. II, T. I, 1^{ère} Partie.

³ Convention de financement (FSP) entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Royaume du Maroc pour l'exécution du projet n°2003-43 portant « accompagnement du processus de décentralisation marocain », Paris, 21 juillet 2004, art 7-4.

⁴ Convention de financement (FSP) entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Royaume du Maroc pour l'exécution du projet n°2003-88 portant « appui à la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc (ARESM) », Rabat, 31 mai 2004, art. 6.3.7.

⁵ Même si la nouveauté du Traité-cadre source, signé en 2005, peut justifier un tel constat.

Culturelle de l’Ambassade de France et par le Ministère français des Affaires Etrangères (DGCID), en s’inspirant du code des marchés publics français »¹.

2. – Des attributions conventionnelles invalidant le Partenariat

En synthèse, la persistance des pouvoirs publics français à ne pas faire reposer leur part de financement sur les procédures marocaines de passation de marchés est contraire à « une préparation et [une] mise en œuvre partenariale qui concrétisent l’esprit qui anime la coopération entre la France et le Maroc et l’importance d’une véritable coresponsabilité pour sa réussite »². En effet, participant à la coalition de Paris, les pouvoirs publics peuvent juger, souverainement, les réformes successives du code marocain des marchés publics³ insuffisantes pour garantir l’efficacité de l’aide française. Ainsi, au titre de leurs engagements de partenariat, ces derniers devront motiver et justifier, dans le DCP-pays, leur décision de contourner les systèmes conçus par leurs homologues partenaires dans leur stratégie nationale de développement. Par suite, cette solution fera l’objet d’une évaluation internationale objective et indépendante⁴, condition essentielle à la mise en œuvre pratique d’une coresponsabilité au titre des engagements réciproques de partenariat.

Il faut à ce stade s’interroger à nouveau sur les raisons qui pourraient justifier que le DCP-pays, donc l’action intergouvernementale des partenaires, échappe à l’approbation du ou des Parlements.

¹ Convention de financement (FSP) entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Royaume du Maroc pour l’exécution du projet n°2006-28 portant « appui à la modernisation des médias », Paris, 11 décembre 2006.

² Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, Second Protocole administratif et financier sur les autres moyens de la coopération franco-marocaine, *Préambule*.

³ En 1998, 2004, 2009 et 2013. Comme en France, le Code des marchés publics marocain est adopté par la voie réglementaire : Décret n°2-12-349 du 8 jourmada I 1434 (20 mars 2013) relatif aux marchés publics.

⁴ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), Glossaire des principaux termes relatifs à l’évaluation et la gestion axée sur les résultats, Groupe de travail du CAD sur l’évaluation de l’aide (GT-EV – DABELSTEIN N., Pdt.), Publications-OCDE, Paris, 2002 (MàJ : 2010), p. 24 : Soit une évaluation « [...] conduite par des services ou des personnes non liés aux responsables de la conception et de la mise en œuvre [du partenariat]. Remarque : la crédibilité d’une évaluation dépend en partie de l’indépendance avec laquelle elle a été conduite. L’indépendance implique une liberté par rapport aux influences politiques et aux pressions des organisations. Elle est caractérisée par l’accès libre et complet à l’information et par une autonomie totale pour mener des investigations et en rendre compte. ». En l’occurrence, c’est à l’organe central intergouvernemental que l’on prête une telle indépendance, ou tout du moins une relative autonomie (*infra*).

Cette consultation parlementaire serait d'autant plus justifiée lorsque l'on sait que, ne respectant pas leurs propres engagements de partenariat attachés au principe d'alignement, les pouvoirs publics français définissent leur stratégie nationale d'aide au développement de telle sorte qu'elle fait obstacle à l'engagement de leur partenaire à s'approprier l'aide. C'est ce qui ressortait de l'étude des dispositions du DCP-Maroc par lesquelles la France impose à son partenaire une série de secteurs transversaux contribuant aux Objectifs onusiens du Millénaire pour le Développement (OMD) en sus de ceux qu'il aura déterminés. Cette étude avait alors conduit à considérer que l'imposition unilatérale de tels secteurs ne permettait pas de qualifier l'instrument conventionnel franco-marocain de « convention-cadre de partenariat ».

Partant, cette distorsion impose une révision de la stratégie française d'aide au développement et nonobstant, la définition d'instruments juridiques de partenariat et de leur doctrine d'emploi à la faveur d'une coopération proprement intergouvernementale (Section 2). Pour ce faire, il convient d'étudier pour l'heure les instruments à disposition à la lumière d'un critère temporel habituellement usité en droit international du développement.

§2. – Des instruments et des procédures du Partenariat en droit international du développement : analyse prospective

A l'instar de la confusion qui règne autour des acteurs du développement, force est de constater qu'en droit international du développement règne une confusion certaine quant aux instruments employés traditionnellement à la mise en œuvre des actions de développement.

Ce constat est patent dès lors que les gouvernants français n'ont pas su donner une définition claire à leur principal instrument censé « piloter » l'aide extérieure française. Il est pourtant un critère temporel essentiel en droit international de développement (I) susceptible d'apporter une solution relativement tranchée quant à cette incertitude persistante, notamment en matière de prévisibilité (II).

I. – Un critère temporel déterminant

Le critère temporel est essentiel à la mise en œuvre des actions de développement et procède d'une distinction entre instruments-programmes et instruments-projets (A). Au demeurant, il conviendra de dépasser cette dichotomie traditionnelle à la faveur des instruments prévisionnels inhérents à la garantie d'une aide publique au développement efficace (B).

A. – La distinction entre instruments-programmes et instruments-projets

Le critère temporel donne lieu à l'élaboration en droit international d'instruments généraux et abstraits (1) et partant, permet d'envisager l'adoption en droit international du développement d'actes prévisionnels spéciaux et concrets (2).

1. – Des instruments prévisionnels généraux et abstraits

À la faveur de la définition du « programme en général » posée par le Professeur VIRALLY, le recours à un tel « instrument que constitue le programme devient pratiquement nécessaire dès le moment où une institution éprouve le besoin de planifier son action dans le temps, c'est-à-dire de fixer des objectifs précis mais non immédiatement atteignables et de déterminer par quels moyens et de quelle façon les poursuivre »¹.

Partant de cette définition, l'auteur qualifie le « programme en général » « d'acte de prévision » précisant par ailleurs, qu'empreint d'un critère de temporalité, c'est sa durée dans le temps qui permet de le distinguer du « projet ». Ce critère temporel est, en effet, déterminant pour la démonstration actuelle ; toutefois, il convient de souligner le flou entourant l'institution et l'action, auxquelles fait référence l'auteur.

En outre, cet acte de prévision reste pour le moins abstrait dès lors que son objet – la prévision précisément – « laisse à des décisions à prendre dans le futur [...] le soin de déterminer concrètement ce qui sera fait »². « En d'autres termes, le programme couvre un nombre, déterminé ou non, d'opérations indépendantes, qui trouvent place dans son cadre, mais ne sont pas définies par lui. »³ Plus exactement, l'institution qui « éprouve le besoin [...] de fixer des objectifs précis »⁴ formalise ce besoin dans un instrument programme, tout en ne définissant pas les opérations ou bien encore les projets qu'il est censé contenir. Partant, en tant que simple acte de prévision, le programme, « parfois, n'est lui-même qu'une liste de projets ». Plus avant encore, l'auteur précise que le « plus souvent, le programme est défini sans référence à aucun projet concret, de façon purement générale et abstraite », d'où se déduit son caractère, voire sa nature profondément abstraite.

¹ VIRALLY M., « La notion de Programme — un instrument de la coopération technique multilatérale », *Annuaire fr. dr. Int.*, Vol. 14, 1968, p. 533.

² VIRALLY M., *loc. cit.*

³ VIRALLY M., *loc. cit.*

⁴ VIRALLY M., *loc. cit.*

2. – Des instruments prévisionnels spéciaux et concrets

Cette abstraction n'est pas sans conséquence sur la consistance juridique de l'instrument dont il s'agit. En effet, si le programme est pensé tel un acte ou un instrument abstrait, compte tenu d'un critère dominant de temporalité, alors cette approche ne sert qu'à une chose : distinguer le programme du projet, sachant que le premier peut donner corps au second, mais pas nécessairement.

Cette abstraction de l'instrument programme est toutefois relativisée à deux égards. D'une part, tout aussi abstrait qu'il soit, l'acte prévisionnel n'est pas dénué de valeur normative¹. D'autre part, tout en considérant son caractère peu ou prou conceptuel, l'auteur considère que « pour être complet, c'est-à-dire exécutable, [le programme] doit, néanmoins, déterminer directement ou indirectement [en fonction de son abstraction certainement] et au moins dans leur principe, trois séries d'éléments »², à savoir les fins, l'objet et les moyens.

Or, pour être exécutable, le programme ne doit pas tant être seulement complet, mais surtout concret. Cette réflexion peut paraître déplacée tant il est vrai que le Professeur VIRALLY offre une grille de lecture permettant de caractériser un instrument-programme visant à établir concrètement des prévisions, qui trouvera à s'exécuter concrètement sur la base des trois éléments précités.

En effet, si, tout en laissant de côté la qualification de programme, on s'appuie sur la réflexion de M. VIRALLY pour qualifier les instruments employés au partenariat soumis à la présente étude, alors deux actes de prévision sont susceptibles de correspondre à sa conception : le premier est celui par lequel les partenaires aidés définissent leur stratégie nationale de développement (SND), tandis que le second est le document-cadre de partenariat élaboré par pays (DCP-pays). L'un comme l'autre de ces documents présentent la caractéristique commune d'être des actes prévisionnels concrets.

¹ VIRALLY M., *Ibid.*, p. 534 et 535 : « La fonction du programme dans la vie d'une organisation internationale est d'orienter son activité. La prévision qu'il constitue doit donc avoir une valeur normative. C'est la raison pour laquelle le programme constitue le contenu d'une décision d'un organe, qui l'adopte ou l'approuve. ».

² VIRALLY M., *Ibid.*, p. 534.

B. – Des actes prévisionnels de partenariat

Au côté du DCP-pays (2), il est un autre instrument intégré au système partenarial, à savoir la stratégie nationale de développement, dont on ne connaît pas la portée normative alors même que le Traité-cadre source impose qu'elle soit formalisée (1).

1. – La stratégie nationale de développement du partenaire aidé

La stratégie nationale de développement, dès lors qu'elle est formalisée par le bénéficiaire de l'aide, est un instrument qui a pour finalité son développement et pour objet de déterminer les réformes qu'il envisage de mener pour la poursuite de cette finalité. De plus, le bénéficiaire doit également par cet instrument déterminer les moyens qui lui seront nécessaires à cette fin.

En référence au système partenarial au centre des développements actuels, le programme général au sens de la présente étude couvre un nombre déterminé de réformes interdépendantes formalisées dans un instrument pré-partenarial, lesquelles réformes sont nécessairement définies par le partenaire aidé. Telle est la ligne juridique qui devrait être poursuivie quant à la satisfaction de l'engagement pris par l'État aidé de s'approprier l'aide qu'il reçoit, lequel engagement ne peut faire l'économie d'un acte de prévision exprimant, à long terme, ses besoins en développement.

Au demeurant, cet instrument pré-partenarial est par nature un acte unilatéral par lequel l'État aidé exprime sa volonté de faire reposer ses rapports d'assistance sur le système partenarial. Nonobstant cette acceptation de principe, les besoins en développement définis par l'État aidé doivent recevoir une réponse de son homologue partenaire, qui devra également être formalisée. Pour ce faire, la France choisit le document-cadre de partenariat (DCP-pays).

2. – Le Document-cadre de partenariat

Autre acte de prévision du système faisant l'objet du présent examen, le document-cadre de partenariat (DCP-pays) est un instrument par nature intergouvernemental. De fait, il ne saurait contenir des dispositions unilatérales imposées par l'État donneur portant appréciation de la stratégie nationale de développement définie par son homologue bénéficiaire de l'aide¹. Dans le même esprit, l'État donneur devra s'abstenir d'intégrer unilatéralement des secteurs de

¹ Les États coopérants pourront éventuellement régler cette question des « valeurs communes » en préambule de leur convention-cadre de partenariat, à l'instar du texte conventionnel franco-marocain.

développement qu'il aura définis au regard de sa seule politique d'action extérieure¹. En plus de cette double abstention², l'État donneur devra satisfaire à son engagement d'aligner son aide sur les systèmes nationaux de l'État bénéficiaire et, à défaut de systèmes opérationnels, mettre tout en œuvre pour les développer et non les affaiblir. Ce faisant, il s'engage à soumettre le décaissement de son aide à l'application de conditionnalités portant exclusivement sur les capacités de ce dernier à respecter ses engagements de partenariat. Autrement dit, l'État donneur devra soutenir, d'une part, les réformes envisagées par son partenaire lui permettant de renforcer ses capacités à s'approprier son aide et, d'autre part, les actions nécessaires à son développement.

Partant, cette approche infirme l'idée selon laquelle le DCP-pays serait, ainsi qu'il a été présenté aux parlementaires, une simple annexe « descriptive » sans valeur juridique. Cet instrument cadre doit être, au contraire, un acte intergouvernemental de prévision par lequel l'État français, dans sa volonté de garantir l'efficacité de son aide, exprime son acceptation de principe à faire reposer ses rapports d'assistance sur le système partenarial.

Du reste, lui est prêté le même caractère pré-partenarial qu'à la stratégie nationale de développement (SND). Plus précisément, le DCP-pays a pour finalité de garantir l'efficacité de l'aide et pour objet de fixer la « nature des opérations »³ nécessaires à cette garantie ; de plus, il prévoit les moyens « qui seront matériellement nécessaires à la réalisation des opérations envisagées, notamment sur le plan financier ». Par « opérations », il est question, au sens du système partenarial, de la traduction de la stratégie nationale de développement de l'État bénéficiaire en « actions de coopération »⁴ par les partenaires ; par « moyens », il faut entendre le volume de l'aide que ces derniers auront à gérer efficacement conformément à leurs engagements réciproques de partenariat.

En substance, à ce stade de l'analyse, les États partenaires, dès le moment où ils font le choix de faire reposer leurs rapports d'assistance sur le système partenarial, devront nécessairement adopter deux instruments pré-partenariaux constitutifs de cette acceptation. Ce faisant, ces

¹ Cf. les secteurs transversaux déterminés par les pouvoirs publics français à la faveur d'une « plus-value » à ceux définis par son partenaire.

² Sauf à porter atteinte au principe d'appropriation.

³ VIRALLY M., « La notion de Programme — un instrument de la coopération technique multilatérale », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 14, n°14, 1968, p. 538.

⁴ Et dont on ne fixera pas la signification ici dès lors que l'on est à ce stade au niveau des principes et des engagements réciproques de partenariat.

États partenaires sont dans la nécessité « de fixer des objectifs précis mais non immédiatement atteignables et de déterminer par quels moyens et de quelle façon les poursuivre »¹ à partir du cadre juridique posé par le Traité-cadre de référence.

Ces actes, indépendamment de leur nature unilatérale ou intergouvernementale, devront « répondre ainsi à toutes les exigences de la prévision [et définir], dans leur principe, les fins, l'objet et les moyens »² que les partenaires entendent assigner à leur partenariat. En référence à VIRALLY, « c'est par cette prévision » que le partenariat pourra acquérir alors une « signification juridique ». Du reste, la qualification de ces deux documents d'actes prévisionnels est de nature à résoudre la question de la prévisibilité de l'aide et, par là, offre quelques perspectives en matière de budgétisation intergouvernementale.

II. – La prévisibilité de l'aide par sa budgétisation intergouvernementale

La résolution du problème de la prévisibilité de l'aide peut s'envisager à partir d'un constat relativement simple : dès lors qu'ils participent au système partenarial, le partenaire bénéficiaire définit, à long terme, ses besoins d'aide publique au développement et le partenaire donneur définit, à long terme, le volume d'aide publique au développement qu'il s'engage à lui verser³. Ainsi, les premiers, comme les seconds, s'attacheront à une budgétisation de l'aide publique au développement, qu'elle soit exprimée comme un besoin ou une dépense censée y répondre, dans leur droit interne respectif conformément à leurs procédures constitutionnelles.

Pour des raisons évidentes, dans l'hypothèse où ils ne seraient pas freinés par un partenaire en incapacité de déterminer ses besoins, la question de la prévisibilité de l'aide se pose à l'endroit des donneurs à tenir leurs engagements, sur la durée, en matière de financements.

Partant, si cette problématique du financement n'intéresse pas directement le système partenarial⁴, il convient toutefois, sur le plan strictement instrumental, d'évoquer les dispositions du Traité-cadre de référence quant à la prévisibilité de l'aide (A) et d'en déduire des solutions en matière d'harmonisation des processus de planification budgétaire (B).

¹ VIRALLY M., *op. cit.*, p. 533.

² VIRALLY M., *Ibid.*, p. 534.

³ Sous couvert du principe d'harmonisation que ce dernier doit également respecter par ailleurs.

⁴ Cette question est traitée dans le cadre du Consensus de Monterrey, (A/CONF.198/11), Monterrey (Mexique), 22 mars 2002.

A. – Des engagements de planification budgétaire

Dès lors que l'on attribue à la stratégie nationale de développement et au DCP-pays un caractère d'actes prévisionnels de planification et de gestion de l'aide à long terme, il est nécessaire d'en préciser les effets tant en matière d'engagements des États s'agissant de la prévisibilité de l'aide (1) qu'en matière de planification budgétaire (2).

1. – Des engagements en matière de prévisibilité de l'aide

Les problèmes liés au financement international de l'aide ne sont pas intégrés au système partenarial. Plus précisément, les États concepteurs du système excluent du champ partenarial la question du volume de l'aide en même temps qu'ils n'ignorent pas les difficultés que pose son imprévisibilité. La Déclaration de Paris engage ses Auteurs « à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, à savoir en particulier : [...] l'incapacité des donateurs de fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide »¹.

Le Programme d'action d'Accra, adoptée trois ans plus tard, est plus directif encore en ce qu'il enjoint les États de relever « trois défis majeurs pour accélérer les progrès dans le domaine de l'efficacité de l'aide »², au nombre desquels celui d'une aide prévisible. Ce faisant, il rattache cet impératif aux engagements réciproques découlant des principes d'appropriation et d'alignement considérant que, par son respect, « les administrations des pays en développement auront davantage la maîtrise de leurs propres politiques de développement et associeront leurs parlements et leurs citoyens respectifs à l'élaboration de celles-ci »³. Quant aux donateurs, ils « apporteront leur soutien tout en respectant les priorités des pays, [...], en utilisant davantage leurs systèmes pour acheminer l'aide et en améliorant [sa] prévisibilité [...] »⁴.

Plus avant, la Déclaration d'Accra dispose que « pour renforcer l'appropriation par les pays et améliorer la prévisibilité des apports d'aide, les donateurs sont convenus [...] de poser, à chaque fois que cela [est] possible, des conditions dérivées des propres politiques de développement » des pays bénéficiaires. Ainsi, le texte d'Accra opère une jonction des

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section I – *Exposé des résolutions*, art. 4.ii.

² Programme d'action d'Accra (Ghana), 2-4 septembre 2008, art. 7.

³ Programme d'action d'Accra, *Ibid.*, art. 8.

⁴ Programme d'action d'Accra, *loc. cit.*

impératifs liés à la prévisibilité de l'aide et à la nature des conditionnalités et prescrit, par conséquent, que les définitions et modalités d'application de l'un et l'autre de ces impératifs soient établis dès la phase pré-partenariale. Cette définition préalable imposée par les textes sources n'est pas sans conséquence sur la densité juridique des actes de prévision dont il s'agit. En effet, l'étude des directives établies par les « maîtres du système » réunis à Accra et portant spécifiquement sur la prévisibilité de l'aide est particulièrement significative en ce que ces dernières imposent, *in fine*, une budgétisation intergouvernementale de l'aide.

2. – Des engagements en matière de budgétisation de l'aide

L'article 26 du Programme d'Accra entend « permettre aux pays en développement de planifier et de gérer leurs programmes de développement à court et moyen terme » et impose, pour ce faire, aux pays donateurs comme aux bénéficiaires de prendre toute une série de mesures prioritaires et concrètes en matière de budgétisation. En premier lieu, le Programme fait peser sur le bénéficiaire une série d'obligations caractéristiques de son engagement à s'approprier l'aide qu'il reçoit. En second lieu, le Programme fait peser sur le donneur une série d'obligations caractéristiques de son engagement à aligner son aide sur les systèmes nationaux de son partenaire. Ainsi, les premiers s'engagent à consolider leurs « processus de planification budgétaire » et les seconds à fournir des « plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans ».

Or, dans la logique actuellement retenue, on voit mal pourquoi la consolidation des « processus de planification budgétaire permettant de gérer les ressources internes et externes et [l'amélioration de] la mise en correspondance entre les dépenses et les résultats à moyens termes » serait une injonction formulée à l'endroit des seuls pays bénéficiaires. Un certain réalisme juridique incite à une lecture critique de cette disposition. Si cette injonction impose à l'État bénéficiaire d'intégrer, prioritairement, cet impératif de consolidation dans sa stratégie nationale de développement et concurrentement au donneur de soutenir et non d'affaiblir les réformes que son partenaire entend réaliser en ce domaine, alors l'expression « ressources internes » n'a pas sa place, sauf à courir le risque d'être interprétée comme une atteinte au principe d'appropriation, voire comme une forme d'ingérence. De plus, la rédaction du premier alinéa de l'article 26 laisse penser que seuls les pays bénéficiaires de l'aide seraient contraints à rendre compte de leurs dépenses et de leurs résultats. Au contraire, sur un plan

prospectif, cette injonction peut être interprétée comme s'adressant également au donneur, mais alors c'est l'emploi même du mot « ressources » qui serait inapproprié¹.

Pourtant, une telle affirmation en matière de prévisibilité de l'aide n'est pas sans utilité si l'on considère qu'une budgétisation prévisionnelle engage des partenaires qui, l'un comme l'autre, indépendamment de leur statut de donneur ou de bénéficiaire, s'engagent à harmoniser leurs « processus [respectifs] de planification budgétaire permettant de gérer les ressources [d'aide publique au développement et d'améliorer] la mise en correspondance entre [l'aide versée par le partenaire donneur et l'aide perçue par le partenaire bénéficiaire] ».

Au demeurant, cette nouvelle rédaction du premier alinéa du point 26 du Programme d'Accra d'une part, renforcerait la notion de statut international de partenaire, dont la promotion est assurée dans ces lignes, et d'autre part, ouvrirait des pistes de réflexion en matière de budgétisation intergouvernementale, laquelle perspective tend à donner une certaine consistance juridique, sur le plan organique comme matériel, à la proposition de co-maîtrise de l'aide.

B. – L'harmonisation des processus de planification budgétaire

Au demeurant, la résolution de la problématique de la prévisibilité de l'aide par sa budgétisation intergouvernementale ne doit pas faire abstraction de deux impératifs indispensables à son affirmation. Le premier est que l'acte budgétaire intergouvernemental devrait être soumis à l'approbation des Parlements respectifs des partenaires (1). Le second relève plus spécifiquement des pouvoirs publics français qui ne peuvent plus, dans leur prétention à un statut de partenaire, faire l'économie d'une clarification des prérogatives de l'AFD en matière budgétaire (2).

¹ Dans ce cas en effet, l'on admettrait que l'aide versée par l'État donneur permet à celui-ci un « retour sur investissements ». Au demeurant, sur le plan politique, cette conception n'est pas inappropriée et correspond, très concrètement, à un bénéfice appréciable pour l'État usant de son aide extérieure pour assoir sa stratégie d'influence sur la scène internationale. En revanche, dans son rôle d'État « donneur », en tant que premier gestionnaire de l'aide qu'il entend distribuer, il est surprenant de constater qu'en matière d'aide au développement l'idée même d'un « bénéfice » (sonnant et trébuchant) n'est pas apprécié ou tout du moins est passé sous silence. Or, il n'en est rien et un rapide coup d'œil aux résultats budgétaires et financiers du principal opérateur français de coopération suffit à convaincre que l'aide au développement est une activité lucrative et profitable à l'État « donneur » qui use souverainement de ses libéralités.

1. – Un acte intergouvernemental de prévision budgétaire soumis à l’approbation des Parlements

L’affirmation d’une aide prévisible par l’imposition d’un processus international de planification budgétaire permettant une gestion et la mise en correspondance des ressources d’aide versées et perçues impose que les États partenaires, sur le plan interne, clarifient le rôle de leurs institutions et autres organismes susceptibles de participer à cette phase pré-partenaire. Lorsque cet impératif est clairement établi pour le partenaire aidé dès lors que la participation de ses entités – lorsqu’elles existent – est une condition *sine qua non* posée à son développement, il est moins affirmé à l’adresse du partenaire donneur tant ses institutions, au sens large, sont réputées opérationnelles.

Au demeurant, à y regarder de plus près, force est de constater que les rouages institutionnels français ne sont pas à l’abri de quelques incertitudes. Il en est ainsi de la participation du Parlement à la « planification budgétaire intergouvernementale » suggérée dans ces pages. En effet, une telle motion repose la question de la participation des Parlements de l’ensemble des États prétendant au statut international de partenaire.

Dans ce sens, de nombreuses dispositions de la Déclaration de Paris et du Programme d’Accra rappellent cet impératif à l’adresse des bénéficiaires comme des donateurs, en même temps qu’il faut se souvenir ici que le document-cadre de partenariat (DCP-pays) n’est pas soumis à l’approbation du Parlement français. Or, si l’on admet sa nature d’acte de prévision et, à ce titre, la valeur juridique ainsi reconnue à cet instrument cadre, contrairement aux gouvernants, cet évitement n’est pas conforme aux recommandations des textes sources portant sur l’efficacité de l’aide. Plus globalement et par ailleurs, les instruments de politique d’aide extérieure de la France ne sont pas davantage déferés à l’approbation du Parlement ; tout juste, depuis peu, lui sont-ils soumis pour information, sans certitude du reste que cette consultation soit maintenue au gré des législatures.

Cela étant souligné, sur le plan organique toujours, la suggestion d’une planification budgétaire intergouvernementale repose également la question de la participation de l’Agence française de développement (AFD) à cette phase pré-partenaire. Plus que sa participation, clairement affirmée d’ailleurs par les textes bilatéraux qui font l’objet des présents développements, ce sont ses caractéristiques institutionnelles, empreintes d’une ambiguïté certaine, qui suscitent le débat.

2. – Une clarification des prérogatives de l'Agence Française de Développement en matière budgétaire

Tantôt banque publique de développement jouissant d'une autonomie significative, tantôt opérateur-pivot du dispositif institutionnel français, le statut de l'AFD, notamment les modalités de son intervention, fait l'objet de critiques récurrentes¹. Parce qu'il est temps « d'en finir avec le débat caricatural, qui dure depuis un demi-siècle, sur les relations entre l'ambassadeur et le représentant de l'AFD »², cette question est, à ce stade de l'analyse, sans objet.

En effet, dans la phase pré-partenariale, l'AFD ne se positionne pas autrement que comme une « institution financière spécialisée »³ placée sous la tutelle « particulière » du ministère chargé des Finances⁴. Ainsi, l'intervention de l'AFD dans la pré-budgétisation intergouvernementale dont il est question ne souffre d'aucune difficulté. Soumise au « pouvoir de décision »⁵ de la Direction du trésor et aux directives du ministère des Finances « à la lumière de ses propres responsabilités particulières », en matière de représentation internationale notamment⁶, l'Agence gère pour le compte de l'État et/ou pour son propre compte, l'aide publique au développement. Ainsi, l'AFD « dispose naturellement d'une plus grande liberté pour ses opérations en compte propre que pour les opérations pour le compte de l'État ou engageant l'État »⁷. En revanche, plusieurs observations s'imposent quant aux modalités de son intervention sur le plan organique vis-à-vis non pas des gouvernants français mais bien des engagements internationaux français à garantir l'efficacité de son aide.

¹ Au point que le Président de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale en application de l'article 58-2 de la LOLF demande à la Cour des Comptes de procéder à une enquête sur l'Agence. En réponse à cette demande, la Cour rendra, par voie de communication, ses conclusions en 2010 (*infra*).

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 107.

³ Cour des Comptes, La place et le rôle de l'Agence Française de Développement (AFD) dans l'aide publique au développement, Communication à la Commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, Publications-CdC, Paris, 14 janvier 2010, p. 1 : *Introduction*

⁴ Cour des Comptes, *Ibid.*, p. 16 et s.

⁵ Cour des Comptes, *Ibid.*, p. 17.

⁶ Cour des Comptes, *Ibid.*, p. 17, en matière de représentation.

⁷ Cour des Comptes, *Ibid.*, p. 18 : « Elle assure elle-même l'identification, l'instruction et la sélection des projets, y compris dans le cas de l'utilisation des crédits budgétaires (subventions, bonifications). Ces projets doivent naturellement respecter les orientations géographiques et sectorielles et les contraintes d'emploi des instruments fixées par le CICID. ».

Partant de la définition des actes de prévision intégrés au système partenarial présentement étudié et d'un début de réponse à la question de la prévisibilité de l'aide par sa budgétisation intergouvernementale dans le document-cadre de partenariat (DCP-pays), force est d'admettre que cette motion de budgétisation de l'aide si elle est nécessaire, ne suffit pas à garantir son efficacité. Ainsi, prenant appui sur cet embryon instrumental, il faut encore consolider le système partenarial par la détermination, *lato sensu*, des actes juridiques de partenariat ainsi que leur doctrine d'emploi susceptibles de garantir effectivement l'efficacité de l'aide. Pour ce faire, les actuels développements s'attacheront à cette double définition en droit international du développement.

Section 2. – Un régime juridique intergouvernemental de maîtrise d'œuvre

Dans sa vocation régulatrice, par principe, le procédé partenarial impose aux signataires d'une convention-cadre de partenariat de fixer une distinction entre organe intergouvernemental exerçant les fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du Partenariat et les autres acteurs du Partenariat, lesquels doivent nécessairement se conformer aux principes directeurs issus de la Déclaration de Paris, sous couvert dudit organe intergouvernemental dûment habilité par les partenaires à en contrôler le respect¹. Au demeurant, sur le plan institutionnel, le processus établi par la convention bilatérale de partenariat franco-marocaine est supposé² opérant. Partant, cette supposition impose toutefois que soit défini un certain nombre d'instruments opérants.

Ainsi, après avoir décliné une série de compétences portant sur les fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du partenariat, il convient à présent de déterminer la nature des instruments inhérents à l'exercice de telles fonctions (§1). Partant, pourront être proposées quelques solutions pratiques visant à une gestion efficace de l'aide publique au développement (§2).

§1. – Les instruments de Partenariat employés à sa direction stratégique

A ce stade, c'est l'idée d'une co-maîtrise de l'aide qui resurgit en même tant qu'on ne peut plus faire l'économie d'une définition des instruments censés donner corps à cette motion.

¹ *Supra*, 1^{ère} Partie.

² *Supra*, 1^{ère} Partie, partant des effets de la distinction entre organes et acteurs du Partenariat.

Cette première approche permettra de parachever l'établissement des sources textuelles constitutives du partenariat (I), dont l'une reste à définir en tant qu'elle reçoit la qualification de « convention-cadre de partenariat » (II).

I. – Le document-cadre et la convention-cadre : instruments sources du Partenariat

Partant du constat que les pouvoirs publics français, par la conception des instruments dédiés à la politique d'aide extérieure, ne font pas application de leurs engagements issus du système normatif dont ils sont pourtant et par ailleurs les concepteurs, peuvent désormais être formulées des solutions susceptibles de pallier une telle malfaçon instrumentale. Pour rappel, la démarche entreprise dans ces pages est prospective, dès lors qu'elle repose sur une typologie et une hiérarchisation des instruments de l'aide encore inexistantes, ne disposant pas encore, par voie de conséquence, de doctrine d'emploi.

De cette façon, une réponse sera proposée à la requête des parlementaires faite à l'endroit du gouvernement occupé à l'adoption d'un Document-cadre de la coopération française au développement. Ce dernier instrument inédit définissant la stratégie nationale d'aide au développement fait l'objet d'une consultation tout aussi inédite par les sénateurs, lesquels demandent aux gouvernants « que le document-cadre définisse clairement la palette d'instruments à la disposition des autorités politiques, qualifie leurs avantages comparatifs respectifs en s'appuyant sur des éléments d'évaluation et détermine une doctrine d'emploi qui permettrait de savoir ce qu'on peut attendre de chaque instrument et dans quel contexte il est le mieux adapté [...] »¹. L'addition de cette « palette d'instruments » et « leur doctrine d'emploi » formeront ainsi le cadre auquel devra se conformer l'ensemble des opérateurs de l'aide française.

La tentative de solution présentement entreprise consiste en la définition des instruments employés non pas en fonction de la nature de l'action de développement qu'ils sont censés mettre en œuvre, ni même sur la base des fonds mobilisés pour leur financement², mais bien à partir des besoins en développement exprimés par le bénéficiaire de l'aide. C'est à cette condition que ces instruments, comme leur doctrine d'emploi, sont susceptibles, effectivement, de garantir l'efficacité de l'aide. Ce faisant, il conviendra de confirmer les perspectives offertes

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 34.

² Ces deux approches sont matériellement infructueuses dès lors que l'on peut considérer qu'il existe autant d'instruments que d'actions de développement.

par un provisionnement de l'aide dans la phase pré-partenariale (A), lesquelles permettront de fixer les premiers éléments constitutifs d'une convention bilatérale de partenariat susceptible d'être qualifiée de « convention-cadre » (B).

A. – Un document pré-partenarial visant à la formalisation des promesses de partenariat

Le système partenarial impose à ses concepteurs de réformer leur politique nationale d'aide extérieure en vue d'en garantir l'efficacité. À la lumière de leurs engagements respectifs de partenariat, donateurs et bénéficiaires de l'aide devront déterminer, en interne et souverainement, un instrument unique définissant les modalités de mise en œuvre de leurs rapports d'assistance. Par l'adoption de cet instrument, les premiers s'attacheront à adapter en tant que de besoin leur « stratégie nationale d'aide au développement » au cadre international de référence. Quant aux seconds, ils devront établir leur « stratégie nationale de développement » ainsi que le leur commande ledit cadre de référence.

Ces besoins exprimés, les partenaires signeront un « document-cadre de partenariat » fixant les modalités financières et institutionnelles censées satisfaire lesdits besoins. Premier des instruments intéressant la présente étude, le document-cadre de partenariat (DCP-pays) est un acte intergouvernemental de prévision par lequel des partenaires prévoient le volume d'aide publique au développement affecté aux besoins formalisés¹ par l'État bénéficiaire et procèdent à sa planification budgétaire à long terme.

Conçu dans la phase pré-partenariale, le DCP-pays fait l'objet d'une approbation législative par les autorités internes désignées par le droit constitutionnel des partenaires, premiers intéressés par la concordance des dépenses et des recettes budgétaires en cause en même temps que sa négociation, sa signature et son contentieux relèvent exclusivement de la sphère diplomatique. Par « dépenses budgétaires », il faut entendre les fonds d'aide publique au développement versés par les donateurs et par « recettes budgétaires » les fonds d'aide publique au développement reçus par les bénéficiaires et affectés par eux à la satisfaction de leur stratégie nationale de développement. Partant de cette définition, seront établis deux avantages à l'adoption d'un tel instrument, tant sur le plan matériel (1) que normatif (2).

¹ Dans sa stratégie nationale de développement (SND).

1. – Un document-cadre de provisionnement budgétaire

Alors même que sont reconnues au document-cadre de partenariat (DCP-pays) les vertus d'un instrument budgétaire intergouvernemental servant à la planification de la coopération franco-partenaire à long terme, force est de constater que les instruments en question, tels qu'ils sont conçus par les pouvoirs publics français, ne contiennent aucune disposition de nature budgétaire¹. Tout juste est-il question « d'enveloppes estimatives d'intervention » sur une période mal déterminée².

Or, le DCP-pays, sur un plan strictement budgétaire, est le seul instrument susceptible de régler en amont la question de la prévisibilité. En ayant les caractéristiques matérielles d'un document budgétaire, il en a donc tous les attributs matériels en matière de planification. Ainsi, il est l'acte embryonnaire par lequel les partenaires signataires, souverainement, détermineront leur degré de coopération et, le cas échéant³, formaliseront leurs promesses de partenariat. Pour le bénéficiaire, cette promesse unilatérale porte sur les réformes qu'il s'engage à mener pour consolider ses institutions et œuvrer à son développement. Pour le donneur, elle porte sur les fonds publics d'aide au développement qu'il s'engage à décaisser en vue de soutenir les efforts de son partenaire en conséquence.

Ce faisant, le système partenarial impose aux États partenaires de décliner dans leur document-cadre de partenariat (DCP-pays) un plan budgétaire classique et de le soumettre aux contrôles institutionnels traditionnellement prévus pour ce type de document. À cet égard, le DCP-pays, en tant qu'acte intergouvernemental de planification budgétaire, doit nécessairement être soumis à l'approbation des parlements respectifs des partenaires. Plus qu'une « simple annexe sans valeur juridique »⁴, il contient une notion intégrée de « plan financier de développement » ; il est, à ce titre, une pièce fondatrice de l'architecture normative présentement défendue. Partant, cet instrument cadre, au stade des engagements et non plus des promesses, a vocation à évoluer, *in fine*, vers un « Protocole financier de Partenariat ».

¹ Les parties signent par ailleurs un *Mémoire* de coopération financière qui n'est pas annexé à la convention de partenariat mais dont il est fait mention dans le seul texte franco-algérien.

² L'ensemble des DCP-pays prévoit cette « enveloppe estimative ».

³ A supposer qu'ils participent à la coalition de Paris.

⁴ GAYMARD H. (Rapp.), Rapport sur le projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, AN, n°1986, octobre 2009, p. 20.

2. – Un document-cadre d’harmonisation budgétaire

Les perspectives offertes par l’adoption d’un tel acte intergouvernemental de planification budgétaire sont pour le moins significatives sur le plan normatif au point qu’elles compensent largement la fragilité des sources. En plus de la solution matérielle proposée au problème de la prévisibilité de l’aide, le document-cadre de partenariat (DCP-pays) est opérant pour régler, dans cette phase pré-partenariale, la question de l’harmonisation de l’aide. En effet, cinquième principe volontairement ignoré jusqu’ici¹, il apparaît que les caractéristiques intergouvernementales de cet instrument ne sont pas altérées dans l’hypothèse où d’autres partenaires donateurs souhaiteraient s’appuyer sur cet instrument pour déterminer, comme la France, le volume d’aide qu’ils entendent verser à leur homologue bénéficiaire.

Dans cette optique, il appartient aux pouvoirs publics, sous réserve d’une définition de l’instrument cadre qui soit conforme à leurs engagements de partenariat, d’en faire la promotion tant auprès de leurs partenaires bailleurs que du partenaire aidé lui-même. D’ailleurs, ce dernier pourrait choisir unilatéralement d’imposer à ses donateurs qu’ils budgétisent leur aide à long terme par le biais d’un instrument intergouvernemental unique dont le modèle serait intégré à sa stratégie nationale de développement (SND).

Par suite, l’avantage d’une telle option résiderait principalement dans une répartition intelligible entre fonds relevant exclusivement de partenaires donateurs et fonds relevant exclusivement des banques de développement, au nombre desquelles l’AFD. Instrument clé de la prévisibilité de l’aide et de son harmonisation, le document-cadre de partenariat (DCP-pays) est un acte intergouvernemental de prévision qui reste à élaborer par les « maîtres du système » en même temps que les dispositions prévisionnelles qu’il contient devront être concrétisées par les États partenaires conformément à leurs engagements réciproques de partenariat. Pour ce faire, encore faut-il que cet acte de prévision soit conçu comme la pièce fondatrice d’une réglementation sous-jacente intergouvernementale visant à réguler les rapports d’assistance entre États partenaires bénéficiaires et l’ensemble des bailleurs.

C’est à cette condition que le DCP-pays prendra une certaine consistance normative et, par voie de conséquence, participera à stabiliser le système partenarial.

¹ Considérant que ce principe d’harmonisation ne fait peser des engagements consentis entre États donateurs et n’est donc pas susceptible d’influer directement sur les rapports d’assistance entre ces derniers et leurs bénéficiaires.

B. – Une convention-cadre visant à la formalisation des engagements de partenariat

Le système partenarial impose à ses concepteurs la définition d'un instrument conventionnel cadre destiné à réguler les rapports d'assistance entre États partenaires. À la lumière de leurs engagements réciproques de partenariat, donateurs et bénéficiaires de l'aide devront déterminer, ensemble et dans une intergouvernementalité parfaite, un instrument unique définissant les modalités attachées à la direction stratégique de leur partenariat.

Par la signature d'un tel instrument et conformément aux conditionnalités posées par le cadre international de référence auquel il se rattache¹, les donateurs aligneront l'aide versée sur les systèmes nationaux et procédures du partenaire bénéficiaire en fonction de ses capacités à se l'approprier. Quant aux bénéficiaires, ils devront, en contrepartie et autant que possible, s'approprier l'aide reçue et œuvrer à la consolidation de leurs systèmes nationaux et procédures ainsi que le leur commande ledit cadre international de référence.

Ces engagements réciproques de partenariat seront formalisés dans une convention-cadre de partenariat fixant les modalités fonctionnelles et organiques censées les satisfaire. Second des instruments intéressant la présente étude, la convention-cadre de partenariat est un acte intergouvernemental² par lequel des partenaires fixent les normes de régulation de leur partenariat et créent, pour en garantir le respect, un organe unique doté de compétences fonctionnelle et organique, dûment habilité à exercer les fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du partenariat.

Première pierre juridique de l'édifice partenarial, la convention-cadre de partenariat établit un régime d'évaluations conduites par l'organe central et par toutes autorités internationales intéressées par la concordance des actions de développement en cause en même temps que sa négociation, sa signature et son contentieux relèvent exclusivement de la sphère interétatique. Par « régime d'évaluations », il faut entendre, d'une part, une évaluation qualitative et globale du partenariat et, d'autre part, une évaluation quantitative et sectorielle des actions de partenariat. La première est conduite par l'organe central, au titre de ses compétences fonctionnelles : elle est soumise à l'appréciation des partenaires et de leurs pairs. La seconde

¹ Et sous couvert de la technique du renvoi inter-conventionnel : FORTEAU M., « Les renvois inter-conventionnels », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 49, n°49, 2003, pp. 71-104.

² Au sens scellien du terme : PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCHELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, *A.F.D.C.*, Nancy, 16-18 juin 2011, p. 61 et notamment, §52.

est conduite par des opérateurs habilités par l'organe central, au titre de ses compétences organiques, à exercer les fonctions intermédiaires attachées à la gestion de l'aide : elle est alors soumise à sa seule appréciation.

Enfin, par « actions de partenariat » doivent être compris, d'un côté, les « programmes de partenariat »¹ destinés au renforcement des capacités du partenaire aidé à s'approprier l'aide qu'il reçoit et, d'autre part, les « projets de partenariat »² destinés à son développement *stricto sensu*. Partant de ces définitions, seront avancés deux avantages à l'adoption d'un tel instrument, tant sur le plan matériel (1) que normatif (2).

1. – Une convention-cadre source juridique du partenariat

Si l'on reconnaît à la convention-cadre les qualités d'une source juridique de partenariat, alors les conditions de sa validité en droit international (a) comme en droit international du développement (b) doivent être fixées.

a. – Les conditions de sa validité en droit international : approche doctrinale

Alors même que sont reconnues à la convention-cadre de partenariat les vertus d'un instrument intergouvernemental servant à la régulation du partenariat, force est de constater que les textes conventionnels employés par les pouvoirs publics à la mise en œuvre de leur coopération bilatérale ne contiennent aucune disposition de ce type. Tout juste est-il question d'organes et d'outils du partenariat sans que les Parties auxdites conventions bilatérales ne délimitent de « compétences [spéciales] nécessaires à l'articulation optimale »³ d'une réglementation sous-jacente censée gouverner leurs rapports d'assistance. En ce sens, ni la convention franco-algérienne, ni même la convention franco-marocaine ne constitue un Partenariat en droit international du développement.

Or la convention-cadre objet de la présente recherche doit être l'instrument susceptible de garantir en aval l'efficacité de l'aide. En ayant les caractéristiques matérielles d'un instrument de régulation, elle en a tous les attributs normatifs en matière d'organisation. Ainsi, elle est l'acte intergouvernemental par lequel les partenaires signataires, conjointement, détermineront les modalités organiques et matérielles nécessaires à la mise en œuvre de leur Partenariat. L'un comme l'autre, donneurs ou bénéficiaires, s'engagent par la signature d'une convention-cadre

¹ *Infra*, Paragraphe 2.

² *Infra*, Paragraphe 2.

³ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 61, §51.2.

de partenariat à l'édition d'une réglementation sous-jacente conforme à leurs engagements réciproques de partenariat.

Par « réglementation sous-jacente », il faut entendre deux ensembles de normes de régulation bien distincts : un premier ensemble de normes, organique et matériel, est destiné à établir les modalités de la direction stratégique du partenariat, tandis qu'un second ensemble de normes, fonctionnel et matériel, est destiné à établir les modalités d'une gestion efficace de l'aide. Ce faisant, le système partenarial impose aux États partenaires de décliner dans leur convention-cadre de partenariat les attributs d'une réglementation classique en même temps qu'ils devront prévoir des mécanismes de contrôle en vue de soumettre les acteurs du partenariat à son respect. À cet égard, la convention-cadre de partenariat en tant qu'acte intergouvernemental de régulation, doit nécessairement être soumise à l'approbation des parlements respectifs des Partenaires. Pour ce faire, la convention-cadre de partenariat comprendra comme annexe un Protocole financier de Partenariat et un Protocole administratif de Partenariat et sera adoptée par un « consentement législatif interétatique » qui lui conférera sa validité en droit international du développement.

Ainsi, gouvernants et parlementaires respectifs des partenaires, à l'occasion de l'adoption d'un tel instrument conventionnel cadre, « exercent fondamentalement la même fonction fédérative interétatique qui consiste, [à ce niveau pertinent] et d'un commun accord : d'une part à déterminer la mesure superétatique et/ou intergouvernementale dans laquelle la délimitation de compétences législatives spécialisées est nécessaire à l'articulation optimale des réglementations [...] de compétences législatives spécialisées concernés ; d'autre part à procéder effectivement à ladite délimitation »¹. Cela étant dit, il convient de préciser ici les engagements réciproques en cause pour chacun des partenaires adoptant un tel instrument annexé de ses Protocoles.

b. – Les conditions de sa validité en droit international du développement : solution juridique

Sur le plan matériel, un tel consentement interétatique suppose que la convention-cadre considérée, à laquelle sera annexé un Protocole de partenariat financier, soit définie comme un acte intergouvernemental par lequel les donateurs procèdent à l'engagement – au sens des finances publiques – des dépenses d'aide en prévision de son appropriation par leur

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 99.

partenaire. Ce faisant, les partenaires devront nécessairement définir une réglementation intergouvernementale subsidiaire¹ présidant, en fait, à ce transfert de fonds et, en droit, à ce transfert de propriété, laquelle réglementation devra être respectée par l'ensemble des bailleurs parties prenante du Partenariat.

Sur le plan organique, un tel consentement interétatique suppose que la convention-cadre considérée, à laquelle sera annexé un Protocole de partenariat administratif, soit définie comme un acte interétatique par lequel les partenaires habilite un organe unique à exercer les fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du partenariat. Par « fonctions supérieures », il faut entendre le pouvoir d'engager les fonds d'APD prévus au Protocole financier. À ce titre, l'organe central en question devra se voir reconnaître par les partenaires la qualité approchante de celle d'un ordonnateur de l'aide, au sens des finances publiques².

Il faut entendre également par « fonctions supérieures » le pouvoir de déléguer la gestion de ces fonds et la mise en œuvre de l'action de partenariat à des opérateurs spécialisés. À ce titre, l'organe central en question devra se voir reconnaître par les partenaires la qualité approchante de celle reconnue à un « pouvoir adjudicateur originaire »³ au sens des systèmes nationaux de passation des marchés standardisés par l'OCDE⁴.

Enfin, par « fonctions supérieures », il faut entendre aussi le pouvoir d'évaluer et de sanctionner lesdits opérateurs spécialisés désignés par l'organe central pour exercer les fonctions intermédiaires attachées à la gestion opérationnelle de l'aide. À ce titre, l'organe central devra se voir reconnaître par les partenaires la qualité d'autorité intergouvernementale d'évaluation et de contrôle, au sens du droit international du développement.

2. – Le régime de maîtrise d'œuvre en droit international du développement

Les perspectives offertes par l'adoption d'un acte conventionnel cadre de planification budgétaire et de régulation administrative du Partenariat sont significatives sur le plan normatif, au point que cet instrument participe à la consolidation du système partenarial tout

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 86 et 87.

² Plus avant, ne pourrait-on pas envisager la qualité d'ordonnateur international ?

³ COSSALTER P., *Les délégations d'activité publiques dans l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2007, p. 317.

⁴ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés*, 4^{ème} version, Publications-OCDE, octobre 2006.

entier¹. En réalité, les solutions matérielles et organiques suggérées pour garantir l'efficacité de l'aide suggèrent que la convention-cadre de partenariat est l'instrument charnière par lequel les partenaires vont définir un régime international de co-maîtrise d'œuvre.

Dès lors, sur le plan normatif, les partenaires, exerçant leurs « compétences législatives intergouvernementales »² consistant « à délimiter – c'est-à-dire à régler – des compétences »³, devront établir expressément, dans le texte considéré, d'une part, la valeur normative des actes exécutoires pris par l'organe central qu'ils auront dûment habilité et, d'autre part, un régime d'évaluation et de contrôle, non pas des actions de partenariat menées, mais bien du partenariat lui-même.

Partant, dûment habilité à exercer les fonctions supérieures attachées à la direction stratégique de l'aide, jouissant dès lors d'une « compétence normative »⁴ consistant en l'adoption d'actes intergouvernementaux exécutoires, l'organe central de Partenariat est garant, au titre de ses prérogatives, de la conformité de ses actes aux engagements réciproques de partenariat. Ainsi, au titre de son identité fonctionnelle, l'organe central conduit des évaluations indépendantes, qualitatives et globales, du Partenariat dont il rendra compte aux partenaires et aux autorités internationales intéressées⁵. Au demeurant, les résultats de ces évaluations sont susceptibles de caractériser un régime de responsabilité « réciproque » ou pour le moins, d'en fixer la notion.

Par ailleurs, au titre de l'identité organique de l'organe central, les partenaires devront définir un régime d'évaluation quantitative et sectorielle des actions de partenariat mises en œuvre par les opérateurs habilités par l'organe central à exercer les fonctions intermédiaires attachées à la gestion opérationnelle de l'aide. Ainsi, usant de sa compétence normative, l'organe

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, *A.F.D.C.*, Nancy, 16-18 juin 2011, p. 83 et 84 : « Il est impossible de prêter à Georges SCELLE, pourfendeur de la théorie de la personnalité morale, l'intention d'avoir attribué à une simple idée – l'ordre juridique – la compétence déterminatrice dont il est question, et qui consiste à traduire sur le terrain du droit positif (autrement dit, en compétences) un certain nombre d'éléments sociaux qui jusque-là se trouvaient à l'état latent. L'auteur signifie évidemment que l'ordre juridique complexe recouvre en particulier un ensemble de règles de droit positif relatives à la délimitation des compétences déterminatrices, dont la mise en œuvre sera vecteur de particularisation de cet ordre juridique. ».

² PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *Ibid.*, p. 94 et s.

³ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *Ibid.*, p. 36 et pour une critique de la théorie de « l'union des volontés » : p. 38.

⁴ Sur cette notion, V. STERN B., « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 32, n°32, 1986, pp. 7-52.

⁵ En l'occurrence ici, les groupes d'experts du Comité d'Aide au Développement en charge de l'efficacité de l'aide (GT-EFF) et de son évaluation (GT-EV).

intergouvernemental sera en position de contrôler lesdits opérateurs, lesquels devront lui rendre compte des résultats obtenus en matière de développement. Du reste, les résultats de ces évaluations sont susceptibles de caractériser un régime de responsabilité « mutuelle » ou pour le moins, d'en fixer la notion au sens des principes directeurs de la Déclaration de Paris portant sur la gestion de l'aide axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle des résultats obtenus.

En synthèse, l'ensemble de ces prérogatives sont caractéristiques de ce que les partenaires devront, *in fine*, définir un régime de co-maîtrise de l'aide et seront astreints à en organiser la mise en œuvre et le contrôle par l'intermédiaire d'un organe intergouvernemental dûment habilité à cet effet.

II. – La convention-cadre de partenariat : critères de qualification

La décision de créer et d'habiliter un organe central à exercer les fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du partenariat appartient aux seuls États partenaires signataires d'une convention-cadre de partenariat. Au demeurant, aucune règle de droit international public ne vient faire obstacle à cette création et cette habilitation interétatique, pas même les textes sources internationaux employés à l'édification du système partenarial faisant l'objet des présents développements. Ni la Déclaration de Paris, ni le Programme d'Accra ne fait interdiction aux États participants d'en convenir, en même temps que la nature même du Traité-cadre dont il s'agit aurait vocation à prévoir et régir une telle institutionnalisation. Mais force est de constater que tel n'est pas le cas.

C'est pourquoi il convient de s'essayer à une telle proposition dès lors que, sur le plan matériel, la convention-cadre de partenariat présente, en tant que telle, toutes les caractéristiques d'un acte intergouvernemental d'habilitation.

Cela étant dit, cette caractéristique impose d'objectiver cette habilitation par sa définition en droit international du développement (A) pour mieux appréhender ses limites par l'analyse de son objet juridique (B).

A. – Un instrument conventionnel constitutif d'une habilitation interétatique

Sans définition de ce que pourrait être, au sens strict, une habilitation interétatique en droit international du développement, il faut s'appuyer sur sa définition au sens du droit interne¹. L'habilitation, au sens courant, se définit comme « l'investiture légale ou judiciaire en vertu de laquelle une personne reçoit le pouvoir d'accomplir un ou plusieurs actes juridiques, soit en son nom personnel, soit par représentation d'autrui »². Au sens du droit public, l'habilitation est définie comme une procédure, « en doctrine ou en pratique, par laquelle une autorité publique en autorise une autre à faire quelque chose que sans cette permission elle ne pourrait pas faire »³.

Partant de ces définitions, l'idée d'une investiture légale peut être défendue dès lors que la convention-cadre de partenariat est soumise par les gouvernements signataires à l'approbation de leurs parlements respectifs. En revanche, il est difficile de considérer que, ce faisant, l'organe intergouvernemental serait, en vertu de cette habilitation inter-législative, considéré comme une « une personne », non plus qu'une « autorité publique », bien qu'il faille reconnaître à l'organe central du partenariat une certaine autorité vis-à-vis des acteurs qu'il doit contrôler.

Au demeurant, la définition de l'habilitation telle qu'elle est envisagée par le droit français du service public⁴ offre le meilleur appui textuel pour dégager la notion qui semble correspondre aux règles d'un droit international du développement effectif. Ainsi, l'habilitation interétatique pourrait se définir en droit international du développement comme « l'opération conventionnelle dont l'objet est de conférer à un organe central intergouvernemental une identité fonctionnelle et organique, au titre de laquelle il exercera une compétence normative, que, par nature, il ne possède pas ». En effet, « la définition de l'habilitation rappelle que l'exercice [d'une telle compétence normative] est un monopole originel des [partenaires] »⁵. De fait, l'habilitation conférée par ces derniers à l'organe central considérée⁶ n'est ni totale, ni

¹ Sur la notion d'habilitation en droit interne français, il conviendra de se référer à la Thèse de Guillaume TUSSEAU, *Les normes d'habilitation*, Dalloz, Paris, 2006.

² CORNU G., *Vocabulaire Juridique*, PUF, 9^{ème} éd., 2011, p. 453.

³ CORNU G., *loc. cit.*

⁴ GUGLIELMI G. -J., KOUBI G., *Droit du service public*, 3^{ème} éd., Montchrestien-Lextenso, Paris, 2011, p. 308 et 309.

⁵ GUGLIELMI G. -J., KOUBI G., *Ibid.*, p. 308.

⁶ Rappelons que l'on reconnaît à cet organe une simple identité organique et fonctionnelle, il n'est pas question de lui reconnaître une personnalité juridique.

définitive : les partenaires sont seuls responsables, réciproquement, de l'efficacité de l'aide et « disposent *de jure* d'un pouvoir de direction et de contrôle sur l'habilité »¹.

Cette approche, relativement pragmatique, est justifiée par l'effort de rationalisation qu'impose la recherche entreprise. Ainsi, dans ses effets pratiques, une telle définition présente le mérite de donner une certaine consistance au statut de partenaire qui a été défendu précédemment. En effet, au sens du droit de l'aide visant à en garantir l'efficacité, les États prétendant à un tel statut sont les seuls acteurs du développement susceptibles de se voir reconnaître, en tant que sujets de droit international, la qualité de « personnes publiques habilitantes ». Cela étant dit, il faut encore circonscrire cette habilitation interétatique en s'appuyant sur son objet juridique².

B. – L'habilitation en droit international du développement

Les contours de l'habilitation en droit international du développement doivent être précisés eu égard à la personnalité juridique des partenaires astreints à réguler leurs rapports d'assistance. En ce sens, la convention-cadre de partenariat dont ils sont signataires est un acte d'habilitation interétatique à l'exercice de compétences normatives attachées à la mission de direction stratégique du partenariat confiée à l'organe central créé à cet effet.

Partant, avait été déduit de cette habilitation un certain nombre de compétences exercées par l'organe en question au titre de l'habilitation qu'il reçoit des États partenaires. Bien que relativement circonscrites sur un plan pratique, il convient toutefois d'en fixer les limites juridiques « en fonction de l'objet des compétences transférés »³, qui sont au nombre de trois et dont deux seulement seront analysées à ce stade.

Au demeurant, les instruments inhérents à cette habilitation sont, d'une part, les actes d'engagement des dépenses d'aide publique au développement (1) et, d'autre, les actes déléguant l'exercice des fonctions intermédiaires attachées à la gestion opérationnelle de l'aide (2).

¹ GUGLIELMI G. -J., KOUBI G., *op. cit.*, p. 308 et 309.

² GUGLIELMI G. -J., KOUBI G., *op. cit.*, p. 309.

³ GUGLIELMI G. -J., KOUBI G., *op. cit.*, p.308.

1. – Les actes d’engagement des dépenses d’aide publique au développement attachées à la direction stratégique du Partenariat

Tout d’abord, s’agissant de la compétence de l’organe central à prendre des actes d’engagement des dépenses, cette prérogative est justifiée par une « nécessité fonctionnelle »¹ au point de reconnaître à l’organe central la qualité d’ordonnateur de l’aide, ou plus précisément la qualité d’ordonnateur des fonds d’APD versés au partenariat. Est-ce à dire que l’organe central est en position de définir la part d’aide qu’il convient d’affecter à telle ou telle action de partenariat ? La réponse à cette question est bien évidemment négative dès lors que le provisionnement de l’aide est élaboré par ailleurs et en amont par le document-cadre de partenariat (DCP-pays) avant d’être confirmé dans le Protocole financier annexé à l’instrument conventionnel cadre.

De fait, de telles prérogatives relèvent exclusivement des négociations conduites par les gouvernements respectifs des partenaires, étant entendu que leurs prévisions devront être soumises à l’approbation de leur parlement respectif. À ce titre d’ailleurs, peut être revalorisé le rôle des ambassadeurs² représentants les autorités gouvernementales des deux pays et, partant, garants des engagements financiers convenus. C’est, du reste, l’une des fonctions essentielles que devraient se voir reconnaître les ambassadeurs respectifs des partenaires, l’un comme l’autre siégeant en bonne place à l’organe intergouvernemental.

2. – Les actes déléguant l’exercice des fonctions intermédiaires attachées à la gestion opérationnelle de l’aide

Ensuite, s’agissant d’une compétence reconnue à l’organe central de prendre des actes de délégation consistant à confier à des opérateurs spécialisés la gestion opérationnelle des fonds affectés à une action de partenariat, cette prérogative est justifiée par une nécessité organique au point de reconnaître à l’organe central la qualité d’autorité intergouvernementale déléguante ou plus précisément la qualité de maître d’œuvre de l’aide.

Est-ce à dire pour autant que l’organe ainsi doté serait en position de définir la qualité de ses opérateurs spécialisés délégataires ? Bien entendu, la réponse à cette question est négative dès

¹ GUGLIELMI G. -J., KOUBI G., *op. cit.*, p. 382.

² Cf. La question posée par le Sénateur de ROHAN de savoir si « l’ambassadeur resterait ridiculisé » : CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d’information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 129.

lors que, typiquement, l'identification, et par là, la catégorisation, de tels opérateurs relève exclusivement de la compétence législative des partenaires.

Toutefois, cette catégorisation permettrait une clarification de ce que les partenaires entendent par opérateurs. De ce point de vue, le statut de l'AFD est symptomatique d'un opérateur au statut pour le moins ambigu, dont on ne sait s'il intervient au titre de son statut de banque spécialisée ou d'opérateur-pivot, en même temps que l'Agence est un établissement public industriel et commercial détenant des filiales autonomes d'investissement¹. Or, à ce stade de la recherche, le règlement de cette question est fondamental dès lors qu'elle conduit à la définition en droit international du développement d'une catégorie spécifique d'opérateurs spécialisés qui reçoivent délégation intergouvernementale à exercer les fonctions intermédiaires attachées à la gestion de l'aide. Au demeurant, ces considérations autorisent à l'exposé de solutions pratiques visant à une gestion efficace de l'aide.

§2. – Les instruments de partenariat visant à garantir l'efficacité de l'aide publique au développement

Si devait être convoquée ici une assise doctrinale à l'idée d'une gestion efficace de l'aide dont seuls les partenaires peuvent être les garants, elle serait assurément celle de « la fonction fédérative interétatique » dont Georges SCELLE précise qu'elle « incombe aux gouvernants nationaux » et qu'elle « peut être réalisée selon deux grandes modalités »². Il serait opté pour la définition par cet auteur de la « modalité superétatique » rapportée comme suit : « La délimitation des compétences législatives spécialisées procède [...] d'un commun accord des gouvernants des diverses sociétés nationales concernées, intervenant à titre originel ou sur le fondement d'une législation intergouvernementale préexistante, mais est effectuée de telle sorte que d'autres délimitations de compétences législatives spécialisées puissent ultérieurement procéder d'un accord de volontés qui sera dans une certaine mesure extra-gouvernemental et interviendra dans le cadre d'une procédure à laquelle les gouvernants nationaux pourront le cas échéant participer. »³

¹ Et notamment, la Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique (Groupe AFD).

² PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011, p. 61.

³ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *Ibid.*, p. 62.

Partant de cette définition, il convient de prendre toute la mesure de l'instrument cadre bilatéral de partenariat (I) avant de définir les caractéristiques de cet instrument servant à « d'autres délimitations de compétences législatives spécialisées [procédant] d'un accord de volontés qui sera dans une certaine mesure extra-gouvernemental »¹ (II).

I. – La convention-cadre de partenariat : source règlementaire

La convention-cadre de partenariat, en tant qu'instrument de régulation du partenariat, doit impérativement rationaliser les acteurs du partenariat (A) et des instruments et procédures dont ces derniers devront user (B).

A. – La rationalisation des acteurs

Devant la nécessité d'une définition d'une catégorie spécifiques d'opérateurs spécialisés pour stabiliser le système partenarial, que dire alors de cet opérateur-pivot français, qui n'en est pas un au sens de la LOLF² et de cet établissement public n'entrant pas dans la catégorie des « établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'État »³? Pour rappel de cette malfaçon institutionnelle, ce n'est pas tant la problématique sous-jacente de l'autonomie de l'Agence vis-à-vis de sa tutelle qui pose question. En effet, l'Agence est un établissement public, certes singulier, mais un établissement qui ne saurait jouir des attributs de l'État. En revanche, c'est bien son autonomie vis-à-vis du partenaire de la France qui pose question dès lors que l'Agence définit son propre cadre de procédures qu'elle met en œuvre par une série de conventions modélisées par ses soins et qui, du reste, ne sont pas respectueuses de la souveraineté de son co-contractant.

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *loc. cit.* « Le degré très poussé d'intégration, la rapidité de mutation et la très grande technicité qu'exige la connaissance des complexes de droits objectifs internes et interétatiques, ainsi que la lourdeur de toute procédure intergouvernementale et la généralité des aptitudes des gouvernants nationaux interétatiques, exigent au contraire de ces derniers la réalisation superétatique de la fonction fédérative interétatique qui leur incombe. »

² CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence française de Développement (AFD) d'autre part - période 2011-2013, Sénat, n°497, 6 mai 2011, p. 83.

³ Assemblée Nationale, Commission des affaires étrangères (A. PONIATOWSKI, Pdt.), Examen du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État (n° 2339) », Compte rendu n°61, Amendement CAE 52 du Rapporteur (H. GAYMARD) portant inclusion de l'AFD dans la nouvelle catégorie d'établissements créés par la loi (rejet).

Ce faisant, on pouvait s'attendre à ce que l'adoption du premier contrat d'objectifs et de moyens (COM)¹ entre l'État et l'Agence pour la période 2011-2013 soit l'occasion pour le gouvernement de rectifier cette anomalie institutionnelle en plaçant cet instrument sous les auspices des principes issus de la Déclaration de Paris dont la vocation régulatrice n'est plus à démontrer. À défaut, il faudrait s'attendre à ce que l'absence de telles obligations imposées par l'État à l'adresse de l'AFD entretienne une inégalité chronique entre partenaires et, de fait, participe à l'instabilité du système partenarial, voire invalide son existence même. Du reste, la dernière compétence confiée à l'organe central en question est de nature à confirmer cette urgence de rationalisation.

B. – La rationalisation des procédures

Dans la mesure où est reconnue à l'organe central intergouvernemental la compétence d'évaluer et de contrôler ces opérateurs spécialisés, alors se pose la question de savoir sur quelle base textuelle pourra être mise en œuvre cette compétence. D'emblée, il est bien entendu exclu que l'organe intergouvernemental en question puisse définir un quelconque régime de co-maîtrise de l'aide sur la base duquel il pourra remplir sa mission d'évaluation et de contrôle. Dans ce sens, il n'appartient qu'aux partenaires signataires d'une convention-cadre de partenariat, au titre de leur « pouvoir déterminateur »², de déterminer un tel régime.

En l'occurrence, c'est sur le plan strictement instrumental que surgissent les plus grandes difficultés. En effet, aucune des deux conventions bilatérales de partenariat étudiées n'a révélé un ensemble compact de règles conventionnelles visant à régler (au sens « scellien » du terme) les rapports entre organes et acteurs du partenariat. De fait, en même temps que cette carence était constatée³, était évoqué un nombre considérable d'instruments conventionnels de financement très divers et dont il est impossible, tant ils sont variés, de déduire un quelconque

¹ CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.), *op. cit.*, p. 49 : « Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD arrive donc à un moment où le sens du développement de l'AFD suscite des débats internes, mais aussi des interrogations parmi la société civile et les parlementaires, comme en témoignent les travaux de votre commission. »

² PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011, p. 8.

³ Laquelle carence, du reste, n'a pas été comblée par les textes sources tant il est vrai qu'à l'issue du Forum de Busan, les États, « maîtres du système » apparaissent « dessaisis ».

« régime juridique préexistant »¹. En effet, à l'issue de l'analyse des conventions de type « FSP » ou « AFD », ces catégories de conventions financières sont le résultat d'un « bric-à-brac »² conventionnel, composées d'autant de textes différents qu'il existe d'actions de partenariat à financer.

Les conventions « FSP » sont significatives en matière de « maîtrise d'œuvre » ; mais une telle qualification ne permettait pas d'en déduire un régime de co-maîtrise compte tenu des dispositions qu'elles contiennent en matière de conclusion et d'exécution des contrats de marchés publics³. Quant aux conventions de type « AFD », leur standardisation sous couvert de quatre modèles rédigés par l'Agence elle-même ne se préoccupe guère des engagements réciproques de partenariat et, dans les conditionnalités qu'elles contiennent, ne sont pas respectueuses de la souveraineté des États partenaires de la France. Ainsi, les partenaires franco-marocains ne prenant pas la mesure de leur statut et de leur responsabilité réciproque à garantir l'efficacité de l'aide laissent, de fait, le soin aux opérateurs spécialisés mettant en œuvre une action de partenariat de définir un instrument par action. Somme toute, s'ils étaient effectivement signataires d'un instrument conventionnel cadre au sens préconisé dans ces lignes, lesdits partenaires seraient astreints à la définition d'un régime intergouvernemental de co-maîtrise de l'aide, condition essentielle à la réalisation d'un partenariat en droit international du développement.

II. – Un instrument conventionnel constitutif d'un régime intergouvernemental de maîtrise d'œuvre

Dès lors que le procédé partenarial emporte la rationalisation des acteurs et des instruments du partenariat, l'on admet que l'organe intergouvernemental, au titre de son identité organique soit habilité par les partenaires à déléguer la gestion opérationnelle de l'aide (A) et que, pour ce faire, ce dernier usera d'un instrument de délégation internationale dont aux moins deux caractéristiques juridiques sont établies (B).

¹ PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), *op. cit.*, p. 36 (en illustration de l'opposition entre DUGUIT et SCALLE sur la préexistence d'un tel régime) et p. 129 et s. (pour une précision du régime juridique de l'exercice du pouvoir fédératif).

² COMBACAU J., « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *A.P.D.*, 1986, pp. 85-105.

³ *Supra*, Paragraphe 2, Sect. 2, Ch. II, T. II, 1^{ère} Partie.

A. – L’habilitation interétatique à déléguer la gestion opérationnelle de l’aide

En droit international public général, les États coopérants, sur la base d’une coopération proprement intergouvernementale ou non, sont libres de définir les modalités et les instruments servant à la mise en œuvre des « actions de coopération » objets de leurs rapports d’assistance. En revanche, en droit international du développement, le procédé partenarial impose aux États participants à la Déclaration de Paris de fonder leurs rapports d’assistance sur une coopération proprement intergouvernementale. Ainsi, il est acquis à ce stade que les partenaires devront transférer la compétence portant sur l’exercice des fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du Partenariat à un organe central intergouvernemental. A ce titre, l’une de ces compétences transférées audit organe porte sur le contrôle du respect des engagements de partenariat par les acteurs en charge de la gestion opérationnelle de l’aide. De fait, les partenaires devront nécessairement définir au moins deux instruments nécessaires à l’effectivité d’un tel contrôle de l’organe sur les acteurs du partenariat.

Le premier de ces instruments est l’habilitation interétatique reçue par l’organe considéré l’autorisant à déléguer la gestion opérationnelle de l’aide (1). Le second, en conséquence du premier, est l’acte de délégation par lequel l’organe considéré confiera la gestion opérationnelle de l’aide aux acteurs du partenariat placé sous son contrôle (2). Il reste ainsi à faire la démonstration, éminemment prospective, de la réception de ces deux instruments en droit international du développement.

1. – La réception de la notion d’habilitation interétatique à déléguer la gestion opérationnelle de l’aide en droit international du développement

La définition de l’habilitation interétatique à déléguer la gestion de l’aide en droit international du développement, telle qu’elle ressort des raisonnements présents, impose de revenir sur la liberté de choix laissée aux partenaires quant aux modalités de mise en œuvre de leur partenariat (a).

Ceci fait, il sera alors possible de circonscrire cette liberté au système partenarial dont il est fait la promotion (b) et de poser quelques conséquences (c) avant d’en proposer les aménagements (d).

a. – Le principe : la liberté de choix dans les modalités de gestion opérationnelle de l'aide

Mérite d'être dorénavant signalée la fragilité normative des sources cadres dont il a été question jusqu'ici, en ce sens que les signataires d'une convention bilatérale de coopération – ou autrement appelée : de partenariat – sont souverains quant à la définition des modalités de mise en œuvre de leur coopération. Cela étant dit, à supposer qu'ils soient candidats à un statut international de partenaires, il est acquis que les États participants à la Déclaration de Paris s'engagent à administrer leur partenariat sous couvert d'une politique cadre de l'efficacité. Ce faisant, ces derniers sont astreints à l'élaboration d'une réglementation sous-jacente conforme à un cadre de référence international commun. Cette réglementation sous-jacente devra en l'occurrence être respectée par l'ensemble des acteurs invités (ou convoqués) à prendre part à leur partenariat. Ce volontarisme conduit les partenaires à un transfert de compétences original consistant à habiliter un organe intergouvernemental central à gérer, sur le plan opérationnel, l'ensemble de l'Aide Publique au Développement affectée à leur partenariat.

Partant, la liberté dont disposent les États partenaires habilitants doit nécessairement être transférée à l'organe considéré. Dans ce sens, au titre de l'identité organique que lui reconnaîtront les partenaires, l'organe intergouvernemental constitué sera laissé libre de choisir les modalités qui lui semblent le plus à même de garantir l'efficacité de l'aide affectée à une action de partenariat déterminée. En effet, dès lors que l'on reconnaît à cet organe une compétence de contrôle sur les acteurs du partenariat, il doit être le seul organe habilité par les partenaires à exercer une telle fonction et par conséquent, doit être libre dans sa décision de confier la gestion opérationnelle d'une action de partenariat prédéterminée à un acteur donné. Au demeurant, cette approche n'est pas sans conséquence sur la portée de ce principe.

b. – La portée du principe : l'interdiction de modalités contraires à la stratégie nationale de développement

D'emblée, il convient de préciser que cette interdiction portant sur la définition de modalités qui ne seraient pas conformes à la stratégie nationale de développement du partenaire s'applique également à ce dernier. Ainsi qu'il a été dit précédemment, il en va de la stabilité des rapports d'assistance entretenus par les partenaires et de la cohérence à long terme des objectifs de développement qu'ils sont convenus d'atteindre. Au demeurant, cette interdiction offre une consistance juridique au commandement du Traité-cadre source qui impose la

formalisation d'un tel document. Partant, il en va également d'une obligation synallagmatique et commutative pesant sur le partenaire donneur qui, de la même façon, s'interdira de définir dans sa stratégie nationale d'aide au développement des modalités qui ne seraient pas conformes à la stratégie internationale de développement de son partenaire. Dans ce sens, c'est bien entendu la définition par les pouvoirs publics français d'une série de secteurs transversaux additionnels qui est visée et dès lors que, nonobstant, ces derniers imposent une telle définition dans le cadre des rapports d'assistance qu'ils entretiennent avec l'ensemble de leurs partenaires intégrés à la zone prioritaire de solidarité. En l'occurrence, deux raisons justifient que les pouvoirs publics français s'abstiennent d'imposer ce type de secteurs.

La première de ces raisons peut s'analyser sous le seul angle politique. En effet, lorsque la France justifie la définition de ses secteurs transversaux, elle le fait sous couvert de l'argument selon lequel ces secteurs sont toujours issus des objectifs onusiens de développement. Or, si la détermination de tels secteurs, lesquels sont éminemment politiques, peut effectivement se justifier dans le cadre d'une coopération proprement institutionnelle¹, cette justification n'est pas recevable dans le cadre d'une coopération qui se voudrait proprement partenariale. En effet, l'État partenaire, participant au même titre que la France à l'élaboration d'un partenariat efficace pour le développement, inscrit nécessairement sa stratégie nationale de développement dans le but, précisément, de satisfaire aux objectifs onusiens de développement². Partant, s'impose alors une seconde justification à cette interdiction sous l'angle juridique cette fois.

Il est acquis qu'en droit international public général, les États donneurs, au titre du principe d'égalité souveraine, sont totalement libres de définir leur stratégie nationale d'aide au développement. En ce sens, cette liberté ne trouve aucune limite en dehors du consentement de l'État aidé de se voir imposer un certain nombre de secteurs dits transversaux au prétexte d'une plus-value en contrepartie d'une aide publique conséquente affectée à son développement. En revanche, dès lors que les États, à l'instar de la France, consentent à une série d'engagements de partenariat, et par là, prétendent à un statut international de partenaire, l'égalité attachée à ce statut leur fait interdiction d'une telle imposition. Autrement dit, le partenaire donneur doit impérativement respecter les principes directeurs censés réguler ses rapports d'assistance et s'interdire l'imposition de modalités supplémentaires de

¹ Cf. procédé de la coopération franco-algérienne.

² Cf. procédé de la coopération franco-marocaine.

développement à son partenaire. A défaut, il contredit ses engagements de partenariat et notamment les principes d'appropriation et d'alignement. Au demeurant, ce mécanisme déduit du procédé partenarial en droit international du développement invite la France à une catégorisation objective supplémentaire des États intégrés à sa zone prioritaire de solidarité : soit que ces derniers participent ou non à la Déclaration de Paris et, dans l'affirmative, devront être regardés comme de « réels » partenaires. Cela étant posé, il convient de revenir à la circonscription de l'habilitation interétatique donnée à l'organe intergouvernemental, qui en substance, est en charge de contrôler le respect des principes de partenariat évoqués.

c. – La conséquence du principe : la subordination de tous les acteurs du partenariat à l'organe intergouvernemental

Forts de son identité organique, l'organe intergouvernemental, dûment habilité à la gestion opérationnelle de l'aide, use de cette compétence pour mettre en œuvre le contrôle qu'il doit exercer sur l'ensemble des acteurs du partenariat. Partant, pour l'exercice de cette fonction supérieure attachée à la direction stratégique de l'aide, il est inconcevable que cet organe ne soit pas habilité en réalité à exercer une forme de tutelle intergouvernementale sur l'ensemble des acteurs du partenariat quels qu'ils soient. En ce sens, par analogie, l'on peut comparer ce pouvoir de tutelle intergouvernementale, *mutatis mutandis*, à celui que l'on reconnaît traditionnellement à une autorité publique délégante. Au demeurant, cette subordination ne doit souffrir d'aucune exception dès lors qu'elle est à regarder comme l'un des critères juridiques fondamentaux servant à établir, en droit international du développement, la subdivision organique et opérationnelle entre organes et acteurs du partenariat. Au demeurant, l'affirmation d'un tel critère est de nature à donner force juridique à l'idée que l'AFD, entre autres gestionnaires opérationnels de l'aide publique française, doit se conformer aux décisions de l'organe intergouvernemental dûment habilité par les parties à exercer un contrôle sur les actions qui lui sont confiées. Au demeurant, cette approche dépolitisée présente l'avantage d'une définition d'une catégorie d'acteurs spécialisés relativement à la gestion opérationnelle de l'aide.

d. – L'aménagement du principe : la dévolution de compétences intermédiaires attachées à la gestion opérationnelle de l'aide

En substance, la volonté affichée des partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre leurs actions de développement sous couvert « d'une préparation et d'une mise en œuvre partenariale [et]

d'une véritable coresponsabilité [...] »¹ impose la désignation d'un certain nombre d'opérateurs spécialisés habilités à exercer les fonctions intermédiaires attachées à la gestion opérationnelle de l'aide et, par voie de conséquence, garants d'une telle prescription. A ce titre, s'il l'on admet l'exercice d'une forme de tutelle intergouvernementale de l'organe central sur les acteurs du partenariat, ceux de ces acteurs qui se verraient confier, sur décision de ce dernier, la gestion opérationnelle de l'aide ne peuvent pas être confondus avec une organisation non gouvernementale ou tout autre entité publique ou privée concourant à un marché public d'aide au développement. Plus avant, il est alors logique que les partenaires, sur proposition de l'organe intergouvernemental au titre de son identité fonctionnelle, définissent la liste de ces gestionnaires opérationnels censés recevoir une telle délégation.

Sur le plan statutaire, ces opérateurs spécialisés devront être qualifiés comme tels par les États dont ils dépendent d'un point de vue fonctionnel. A cet égard, les États devront leur conférer la qualité de gestionnaires opérationnels, d'où l'on déduit deux obligations cumulatives pesant sur ces derniers. La première consiste pour ces derniers à respecter les documents de stratégie d'aide publique au développement² adoptés par l'État dont ils dépendent. La seconde consiste au respect des dispositions contenues à la fois dans le DCP-pays et la convention-cadre de partenariat négociés et signés par leur tutelle respective.

Cela étant dit, force est de constater qu'aucun des instruments nationaux comme intergouvernementaux jusqu'ici étudiés n'établit une telle redistribution de compétences en dépit du fait que tous les outils juridiques étaient disponibles pour envisager une telle organisation caractéristique du partenariat en droit international du développement. Ce constat est d'autant plus dommageable qu'une telle répartition des compétences entre organes, opérateurs spécialisés et acteurs du partenariat permet d'établir une définition relativement tranchée de ce qu'il faut entendre par « action du partenariat ». Au demeurant, cet état de fait n'interdit pas d'aller plus avant pour fixer cette définition à la faveur d'une réactualisation des notions de « programmes » et de « projets » au sens du partenariat en droit international du développement.

¹ Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles) signée à Rabat le 25 juillet 2003, Second Protocole annexé relatif aux « autres moyens de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine », *Préambule*

² Pour les opérateurs spécialisés français : le Document cadre de la coopération française au développement adoptée en 2011 et à supposer qu'un tel document intègre cette architecture normative.

En synthèse, au-delà des instruments nécessaires à la direction stratégique du partenariat par l'organe intergouvernemental sous couvert de l'habilitation interétatique qu'il reçoit en vue de la délégation de la gestion opérationnelle de l'aide, l'on doit à présent circonscrire l'acte de délégation lui-même. Aussi l'organe central devra-t-il nécessairement prendre un acte de délégation, qui sera, dans ses principes et ses limites, dûment délimité par les partenaires à un Protocole administratif de partenariat annexé à la convention-cadre dont ils sont signataires et par laquelle ils auront habilité l'organe du partenariat à une telle délégation. À défaut d'une telle délimitation, la mise en œuvre de chaque « action de partenariat » sera variable d'un « projet » ou d'un « programme » à un autre, ce qui contredit la systématisation que suggère la technique du traité-cadre et affaiblit, par voie de conséquence, la proposition d'unité instrumentale. Or, cette notion d'unité instrumentale est fondamentale dès lors que l'on a pu constater que les instruments conventionnels, élaborés par la France, sont déterminés non pas à partir d'une définition propre au partenariat¹ mais sur la base de la stratégie nationale française. Plus précisément, la gestion opérationnelle des « actions de coopération » financées par l'aide publique française est déléguée à des opérateurs spécialisés en fonction de la nature des fonds mobilisés². Or, cette malfaçon juridique doit et peut être corrigée dès lors que l'on admet que l'organe en charge de la direction stratégique du partenariat délègue à des opérateurs spécialisés l'exercice des fonctions intermédiaires attachées à la gestion opérationnelle de l'aide dans le seul but d'en garantir l'efficacité.

2. – La réception de la notion de délégation intergouvernementale de gestion opérationnelle de l'aide en droit international du développement

La réception de la notion de délégation intergouvernementale de gestion opérationnelle de l'aide par le droit international du développement impose qu'une liberté dans le choix des gestionnaires opérationnels soit entérinée (a) à condition que cette liberté soit circonscrite par le système partenarial auquel elle est intégrée (b).

a. – Le principe : la liberté dans le choix du gestionnaire opérationnel de l'aide

Au titre de son identité organique et en conséquence de sa liberté de choix des modalités de mise en œuvre des actions de partenariat, l'organe intergouvernemental est libre de choisir les gestionnaires opérationnels invités à gérer, sur le plan opérationnel, la part d'aide publique affectée à une action de partenariat. Cela étant posé, une précision s'impose. En effet, il

¹ Compétence qui, du reste, appartient aux « maîtres du système ».

² Modèles de conventions « FSP » vs « AFD ».

pourrait paraître réducteur de considérer que seuls les gestionnaires opérationnels de l'aide seraient à même de mettre en œuvre une action de partenariat. Or, tel n'est pas le propos ici ; il s'agit bien de confier à un gestionnaire opérationnel identifié non pas la mise en œuvre de l'action elle-même, mais la gestion de la part d'aide qui y sera affectée. L'affirmation d'une telle compétence est primordiale dès lors qu'elle est le fruit de la subdivision entre opérateurs spécialisés garants de l'efficacité de l'aide dont ils auront la responsabilité de gestion et les acteurs du partenariat se voyant confier par ces derniers l'exécution de l'action elle-même. Partant, il convient de poser les limites à une telle liberté laissée à l'organe intergouvernemental dans le choix des gestionnaires opérationnels.

b. – Les limites au principe : le choix d'opérateurs spécialisés pré-identifiés

Si l'organe est libre de choisir le gestionnaire opérationnel de la part d'aide affectée à une action de partenariat donnée, il est exclu que l'organe dûment habilité puisse désigner un tel gestionnaire sans que celui-ci n'ait été dûment identifié préalablement par les États partenaires eux-mêmes. En ce sens, l'habilitation reçue par l'organe de ces derniers ne va pas jusqu'à lui laisser le soin de définir les opérateurs spécialisés appelés à prendre leur part de responsabilité dans la gestion opérationnelle et efficace de l'aide. Il en va de cette limitation de compétence de la stabilité du partenariat lui-même, voire de l'une de ces caractéristiques essentielles. En effet, si l'on se souvient des Annexes A et B de la Convention de partenariat franco-marocaine, dans la mesure où l'on en exclurait les « institutionnels », on peut voir dans une telle liste une ressource de compétences et de spécialisation en terme de gestion opérationnelle de l'aide révélatrice d'un système partenarial abouti sur le point fonctionnel. Au demeurant, les effets des principes d'appropriation et d'alignement emportent qu'à long terme, cette liste ne soit plus constituée que des seuls opérateurs spécialisés dépendant de l'État partenaire récipiendaire de l'aide.

Partant de ces considérations fonctionnelles, il est indispensable d'en tirer quelques conséquences pratiques et de poser aux moins deux caractéristiques de l'instrument partenarial en tant que support juridique employé à la mise en œuvre d'une telle délégation. Partant, il est indispensable d'envisager cette délégation sous deux aspects. Le premier s'entend d'une délégation intergouvernementale de gestion opérationnelle de la partie d'aide financée sur le « fonds partenariat » et affectée aux actions de partenariat ayant pour objet exclusif le renforcement des capacités du partenaire. Quant au second, il s'entend d'une délégation intergouvernementale de gestion opérationnelle de la partie d'aide financée sur le

« fonds développement » et affectée aux actions autres que de partenariat et ayant pour objet exclusif le développement du partenaire.

Il est entendu que les opérateurs jouissant d'une telle habilitation seront, à nouveau, dûment identifiés tout comme les instruments dont ils devront user dans le respect des procédures imposées par la tutelle intergouvernementale.

B. – Les caractéristiques juridiques de l'instrument de délégation en cause

À ce stade, il est impératif de donner consistance juridique à l'instrument de délégation en cause et notamment par l'appréciation de son objet principal (1) et secondaire (2).

1. – Un objet principal : la co-maîtrise de l'aide en vue d'en garantir l'efficacité

Les dispositions conventionnelles cadre relatives à la délégation de la gestion opérationnelle de l'aide devront nécessairement établir qu'en plus de sa qualité d'ordonnateur, l'organe central, strictement paritaire ou intergouvernemental, doit également être regardé comme une autorité intergouvernementale délégante. L'habilitation interétatique qu'il reçoit des partenaires ne vise, en effet, qu'à une seule chose : maîtriser l'aide et, par voie de conséquence, sa gestion, de sorte que son efficacité puisse être garantie conformément aux prescriptions du système partenarial.

Ainsi, sur la base d'une stratégie nationale de développement définie dans un document-cadre de partenariat (DCP-pays), à supposer que les partenaires affirment leur tutelle sur leurs opérateurs spécialisés respectifs, l'organe central choisira, en fonction de la nature des besoins exprimés par le partenaire, de déléguer la gestion opérationnelle de l'aide et exercera, par voie de conséquence, un contrôle du respect des dispositions contenues dans cet acte d'habilitation intergouvernementale.

Pour l'heure, s'agissant des dispositifs institutionnels internes, les DCP-pays « définissent une stratégie à cinq ans dans le pays concerné pour tous les instruments programmables bilatéraux, traduite en termes de programmation indicative, et implique tous les acteurs de l'aide française y inclus l'AFD ». En outre : « Les processus de programmation des différents acteurs de l'aide sont alignés sur cet instrument. »¹ Certes, il faut également convenir que :

¹ Cour des Comptes, La place et le rôle de l'Agence Française de Développement (AFD) dans l'aide publique au développement, Communication à la Commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, Publications-CdC, Paris, 14 janvier 2010, p. 15.

« Ces documents ne constituent pas en tant que tels des orientations directement données à l'AFD, mais dans la mesure où ils engagent l'État et les diverses entités qui dépendent de lui vis-à-vis d'États récipiendaires de l'aide française, ils définissent les conditions que doit remplir l'action de l'AFD dans chacun des pays considérés. »¹ Partant de cette « ambiguïté », mise en lumière par les magistrats de la Cour des Comptes, il faut enfin se souvenir que : « La définition des projets individuels revient en majeure partie à l'AFD elle-même [ainsi que celle des cadres de procédures et des instruments employés par l'Agence]. La tutelle est [quant à elle] tenue informée de tous les projets et peut s'opposer à un projet qui ne lui conviendrait pas. » C'est pourquoi le procédé partenarial impose aux États signataires d'une convention-cadre de partenariat de créer un organe central habilité par leurs soins à déléguer la gestion opérationnelle de l'aide par un acte d'habilitation intergouvernementale, sur le fondement duquel il exercera sur les gestionnaires opérationnels un contrôle de tutelle par voie d'évaluation continue, quantitative et sectorielle, ou par tout audit qu'il jugera nécessaire.

Il reste dorénavant à déterminer le niveau de sanction que l'organe serait à même de prendre à l'encontre d'un gestionnaire opérationnel défaillant. Il reste également à régler les différends qui pourraient surgir de l'exécution de la délégation entre le « maître du partenariat » et son ou ses délégataires. De ce point de vue, le contentieux de l'acte de délégation devrait relever soit de la sphère diplomatique, soit de l'arbitrage international, en fonction du niveau de responsabilité en cause, qui sera déterminé par la nature des actions de partenariat. Ces considérations amènent à proposer une dichotomie des actions en question, à partir d'une redéfinition des vocables traditionnellement usités en droit de l'aide, soit que ces derniers désignent un « programme de partenariat », soit qu'ils renvoient à un « projet de développement ».

2. – Un objet secondaire : la définition du niveau de délégation en fonction de la nature de l'action en cause

Le système présentement étudié n'admet que deux secteurs de partenariat : le renforcement des capacités du partenaire aidé et son développement à proprement parler. Par « capacités », il faut entendre les capacités institutionnelles du partenaire aidé à tenir son engagement de partenariat à s'approprier l'aide qu'il reçoit. À cet effet, il devra exprimer ses besoins nécessaires au financement des programmes de réformes institutionnelles qu'il entend mener. Par « développement », il faut renvoyer au développement du partenaire aidé, au sens strict. À

¹ Cour des Comptes, *loc. cit.*

cet effet, le partenaire aidé devra exprimer ses besoins nécessaires au financement des projets structurels qu'il entend mettre en œuvre.

Partant de cette dichotomie, sur le plan strictement instrumental, il semblerait logique que l'habilitation intergouvernementale envisagée tienne compte, dans ses caractéristiques, de ces deux objets. Par conséquent, si l'organe intergouvernemental délègue à des gestionnaires opérationnels la gestion d'un programme de partenariat ou d'un projet de développement, alors la délégation en question n'est pas de même niveau.

C'est, en l'occurrence, une division déjà observée s'agissant de la nature des actions de coopération financées soit sur les fonds dits « FSP », soit sur ceux de l'« AFD ». Pour illustration de cette distinction, il apparaît que les premières touchent à des matières régaliennes attachées à la structuration de l'État et de ses démembrements, alors que les secondes touchent à des matières régulières attachées au développement structurel du pays. Partant, si l'habilitation intergouvernementale considérée a pour objet unique de déléguer la gestion opérationnelle de l'aide, cette délégation ne sera pas de même niveau selon qu'elle porte sur l'un ou l'autre de ces secteurs. Les partenaires signataires d'une convention-cadre de partenariat devront définir les critères juridiques tenant compte de cette subdivision.

Sur le plan matériel, ces derniers devront notamment régler la question de la temporalité inhérente aux délégations envisagées, dès lors que cet aspect ne peut pas être appréhendé de la même façon pour les deux secteurs en cause. Les conventions intergouvernementales de délégation ne seront pas de même durée selon que les partenaires s'engagent dans une réforme institutionnelle visant au renforcement des systèmes nationaux de l'État aidé en matière de santé ou d'éducation, par exemple, ou qu'ils conviennent de la construction d'une autoroute ou de l'électrification d'une région donnée. Ainsi ressort renforcée la qualification d'un acte de délégation intergouvernementale visant à la gestion opérationnelle de l'aide affectée à un « programme » de partenariat ou à un « projet » de développement.

Par suite, sur le plan organique, les partenaires devront en conséquence catégoriser les « gestionnaires opérationnels » selon qu'ils sont, par nature, appelés à intervenir dans l'un ou l'autre de ces secteurs.

S'agissant du secteur portant renforcement des systèmes nationaux du partenaire, compte tenu de la nature des programmes de partenariat, les gestionnaires opérationnels habilités à les mettre en œuvre sont les départements ministériels des deux États. Pourrait se déduire de cette

première catégorisation une coopération interministérielle qui, peut-être, trouverait à se réaliser dans un GIP international « délégataire ».

S'agissant du secteur portant développement du partenaire, compte tenu de la nature des projets de partenariat, il apparaît que les gestionnaires opérationnels habilités à les mettre en œuvre sont les établissements publics des deux États. Cette seconde catégorisation pourrait s'entendre d'une coopération inter-établissements publics qui, peut-être, trouverait à se réaliser dans un GIE international « délégataire ».

Cela étant dit, deux précisions s'imposent à ce stade.

La première serait de préciser le statut international de ces GIP/GIE « délégataires ». En effet, il est question ici de groupements internationaux proprement dits en ce sens que leur composition est strictement paritaire et réunit des gestionnaires opérationnels des deux pays « partenaires ». En effet, il n'est pas question d'assimiler ces derniers aux GIP ou GIE nationaux agissant dans la sphère internationale. À proprement parler, l'extranéité de leurs actions n'emporte pas, sur le plan organique et dans la logique de cette étude, leur qualification de « groupements internationaux »¹.

La seconde serait de considérer que, pour finaliser la structuration de ce régime intergouvernemental de maîtrise d'œuvre, les partenaires devront, par suite, imposer un cadre réglementaire portant définition d'un régime juridique contractuel auquel devront se conformer les gestionnaires opérationnels « délégataires » dans l'exercice de leur fonction. En effet, dès lors que ces derniers seront en charge des contrats inhérents à la mise en œuvre des programmes ou des projets de développement, c'est sur eux que pèsera une responsabilité contractuelle quant à la formation et à l'exécution desdits contrats. Cela étant dit, et avant d'étayer cette affirmation, il convient de fixer ici les éléments de synthèse attachés au présent titre.

¹ V. dans ce sens les GIP « internationaux » français : GIP ADETEF (Ministère des Finances), GIP ESTHER (Ministère des affaires étrangères) ou encore le GIP International (Ministères de l'emploi, des affaires sociales et de la santé).

Conclusion du Titre II.

La révision des fondements juridiques de rapports d'assistance entre États conduit à la démonstration d'une unité à la fois organique et instrumentale à la faveur d'un partenariat en droit international du développement. En l'occurrence, l'unité organique sert d'appui, voire de fondement juridique, à l'égalité « réelle » entre États partenaires. Quant à l'unité instrumentale, elle vient parachever la notion de partenariat dès lors qu'elle en pose les fondements matériels. Partant l'on en déduit alors deux statuts, l'un susceptible de s'ajouter aux nombreuses catégories des États en droit international général, l'autre qu'il reste encore à explorer à la faveur d'un droit international du développement « digne de ce nom »¹. En synthèse, cette unité organique et instrumentale, et par là, ces deux « entités » en droit international, se définissent comme suit.

Le statut de Partenaires s'entend des États engagés à fonder leurs rapports d'assistance sur un partenariat sous couvert duquel ils entretiennent des relations strictement égalitaires en vue de résorber leurs inégalités de développement. Cette égalité de statut s'entend de l'habilitation donnée par les partenaires à un organe intergouvernemental en vue de l'exercice par ce dernier des fonctions attachées à la direction stratégique du partenariat. Au titre de ces fonctions, l'organe considéré se voit reconnaître une identité fonctionnelle et organique. Au titre de son identité fonctionnelle, l'organe veillera au respect par les partenaires de leurs engagements à garantir l'efficacité de l'aide. À cet effet, et au titre de son identité organique, l'organe délègue à des opérateurs spécialisés l'exercice des fonctions intermédiaires de gestion et veillera au respect des principes constitutifs du partenariat par lesdits délégataires.

¹ VIRALLY M., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, p. 8.

Conclusion de la deuxième partie.

Sur le plan pratique, et eu égard aux raisonnements développés dans cette partie, s'il est deux programmes de partenariat prioritaires que doit envisager le partenaire récipiendaire dans la formulation de sa stratégie nationale de développement, ce sont ceux visant à la consolidation de sa législation de finances publiques et de sa réglementation en matière de passation de marchés publics. En effet, en référence à la proposition de budgétisation intergouvernementale exposée, la consolidation des procédures internes portant législation des finances publiques est la condition posée à la budgétisation de l'aide en même temps que cette opération est de nature à garantir sa prévisibilité, sa gestion transparente et, *in fine*, son efficacité. Quant à la consolidation des procédures internes législatives ou réglementaires en matière de passation de marchés publics, il faut y voir un gage d'indépendance de l'État récipiendaire. En effet, dès lors que ce dernier adopte un cadre de procédure de passation des marchés publics conforme aux règles du droit international du développement, l'on peut considérer qu'il est en position de s'appropriier – au sens strict – l'aide qu'il reçoit, en même temps que, ce faisant, son bailleur sera en position quant à lui d'aligner son aide sur ses systèmes et procédures.

Dans l'hypothèse ensuite où le récipiendaire ne dispose pas de systèmes budgétaires et contractuels opérants, il est du « devoir fédératif »¹ pour son bailleur de le soutenir dans le renforcement de ses capacités en ces deux matières. En effet, respectant le principe d'alignement, le donneur doit s'interdire d'appliquer des conditionnalités qui seraient de nature à affaiblir le système de son récipiendaire et, parallèlement, devra tout mettre en œuvre pour le renforcer. Il faut noter que, par ailleurs, le bailleur dispose d'un ensemble d'outils² relativement aboutis lui permettant de respecter son engagement.

Au demeurant et plus avant, il est regrettable que les textes sources de référence, au titre des engagements réciproques de partenariat, ne fassent pas interdiction au donneur d'utiliser son système de passation de marchés publics pour lui imposer l'application d'une procédure définie au niveau « fédératif ». Malheureusement, une telle procédure n'existe pas (encore).

¹ Au sens scellien du terme : PFERSMANN O., MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011, p. 13.

² A considérer d'ailleurs que ces outils standardisés soient l'œuvre des « maîtres du système ». Nonobstant, on peut citer en exemple deux instruments mis à disposition des États par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), « L'intégrité dans les marchés publics – les bonnes pratiques de A à Z », n°55606-2007, Publications-OCDE, 2007 et « Méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés », 4^{ème} version, Publications-OCDE, octobre 2006.

Toutefois et dans l'heureuse hypothèse où les partenaires, par ailleurs « maîtres du système », seraient enclins à la détermination d'une procédure de passation de marchés applicable de façon transitoire et dans le seul but de garantir l'efficacité de l'aide, cette perspective théorique porte les germes d'une égalité réelle. Sur un plan pratique et si l'on s'intéresse aux gestionnaires opérationnels, premiers concernés par cette procédure contractuelle, ceux-ci, au titre de leur qualité de « délégataires », devraient alors se voir reconnaître la qualité d'autorités adjudicatrices. Partant, et dès lors que l'on sait que statutairement ces gestionnaires désignent soit des départements ministériels, soit des opérateurs publics des deux pays, l'on peut déduire de ce régime d'attribution un régime de responsabilité contractuelle en droit international du développement.

- CONCLUSION GENERALE -

Alors que la notion de responsabilité en droit international du développement a donné lieu à de nombreuses discussions sans qu'il n'en ressorte une doctrine, et plus avant, un modèle de partenariat dûment défini, l'on trouve dans la démonstration de cette nouvelle formule de coopération l'occasion d'y contribuer.

De fait, c'est bien par la contractualisation des opérations de gestion de l'aide affectée aux actions de partenariat que se prescrit la responsabilité en droit international du développement. En l'occurrence, ce régime de la responsabilité contractuelle visant à garantir l'efficacité de l'aide s'entend d'une responsabilité réciproque d'une part, et d'une responsabilité mutuelle d'autre part pesant sur les « délégués ».

Dans cette logique, l'on en déduira deux niveaux de responsabilité réciproque et mutuelle en fonction de la nature de l'action de partenariat en cause. En effet, soit il est question de programmes de partenariat, dont la gestion opérationnelle est déléguée aux services interministériels¹. Soit il est question de projets de développement dont la gestion opérationnelle est déléguée aux opérateurs spécialisés².

Ainsi, cette dévolution des fonctions intermédiaires attachées à la gestion opérationnelle de l'aide à un « délégué » impose que ce dernier exerce un minimum de prérogatives et spécifiquement en matière de contractualisation. Partant, on peut s'interroger sur les limites de ces prérogatives contractuelles ainsi déléguées par l'organe intergouvernemental en vue de l'exécution d'un programme de partenariat ou d'un projet de développement. Au demeurant, l'on peut prévoir que ces prérogatives seront sensiblement différentes dès lors qu'elles sont transférées à des services ministériels ou à des opérateurs publics.

De fait, les partenaires devront établir les règles conventionnelles cadre devant présider à la passation de ces contrats sur deux points essentiels : le régime d'évaluation et, sur cette base, le régime de responsabilité applicable. Somme toute, l'un comme l'autre de ces régimes, intégrés au système partenarial considéré, forment alors un « régime de dévolution » au sens du droit

¹ Constitués en GIP international.

² Constitués en GIE international.

interne du service public¹. Partant de l'étude de la nature des actions de partenariat exposées plus haut, il est permis de proposer les développements conclusifs suivants.

Dans l'hypothèse d'une délégation de gestion d'un programme de partenariat à un délégataire « interministériel », ce dernier exercera des prérogatives attachées à la passation et à l'exécution de contrats internationaux de marchés publics. Ces contrats ont pour objet unique le renforcement d'un système national visant à la satisfaction des engagements de partenariat. Compte tenu de la personnalité juridique du gestionnaire opérationnel considéré², ce dernier usera de ses prérogatives contractuelles sur la base d'un principe sous-jacent de liberté totale et inconditionnée dans le choix du mode de gestion du programme de partenariat dont il a charge et, par conséquent, dans le choix de son co-contractant dans la limite des capacités du partenaire aidé.

Par suite, au titre de la délégation intergouvernementale reçue, le « délégataire interministériel » soumettra la gestion du programme de partenariat dont il a la charge à une évaluation qualitative et globale diligentée par l'organe central délégant. Sur cette base, les services ministériels des deux pays engagent leur responsabilité réciproque devant l'organe central délégant quant à la gestion efficace de l'aide affectée au programme. Par ailleurs, le « délégataire interministériel », signataire d'un contrat international de marché public, engage sa responsabilité vis-à-vis de son co-contractant prestataire du programme. Plus exactement, les services interministériels des deux pays réunis sous le statut d'unique « délégataire » engagent leur responsabilité mutuelle vis-à-vis de leur co-contractant. De fait, sur cette base, les contentieux qui surgiraient entre le délégataire et le prestataire quant à l'exécution desdits contrats, compte tenu de leur objet, relèveront nécessairement de l'arbitrage.

Dans l'hypothèse d'une délégation de gestion d'un projet de développement à un délégataire « opérationnel », ce dernier exercera des prérogatives attachées à la passation et à l'exécution de contrats de marchés publics internationaux. Ces contrats ont pour objet unique le développement structurel d'un pays visant à la résorption des inégalités de développement. Compte tenu de la personnalité juridique du gestionnaire opérationnel considéré³, ce dernier usera de ses prérogatives contractuelles sur la base d'un principe sous-jacent de liberté relative et conditionnée dans le choix du mode de gestion du projet de développement dont il a charge

¹ GUGLIELMI G. -J., KOUBI G., *Droit du service public*, 3^{ème} éd., Montchrestien-Lextenso, Paris, 2011, p. 804.

² Autorité adjudicatrice interministérielles.

³ Autorité adjudicatrice inter-opérateurs.

et, par conséquent, dans le choix de son co-contractant dans la limite des capacités du partenaire aidé.

Par suite, au titre de la délégation intergouvernementale reçue, le « délégataire inter-opérateurs » soumettra la gestion du projet de développement dont il a la charge à une évaluation quantitative et sectorielle diligentée par l'organe central délégant. Sur cette base, les opérateurs des deux pays engagent leur responsabilité réciproque devant l'organe central délégant quant à la gestion efficace de l'aide affectée au projet. Par ailleurs, le « délégataire inter-opérateur », signataire d'un contrat de marché public international, engage sa responsabilité vis-à-vis de son co-contractant prestataire du projet. Plus exactement, les opérateurs des deux pays réunis sous le statut de « délégataire » engagent leur responsabilité mutuelle vis-à-vis de leur co-contractant. De fait, sur cette base, les contentieux qui surgiraient entre le délégataire et le prestataire quant à l'exécution desdits contrats, compte tenu de leur objet, relèveront nécessairement des juridictions du partenaire aidé et se verront appliquer le droit de ce dernier.

Au demeurant, ces raisonnements sont de nature à révéler, aux côtés des contrats de désendettement et de développement français¹, une catégorie contractuelle spécifique au droit international du développement. Par cet achèvement, c'est toute la portée théorique et pratique de la notion de Partenariat qui, ainsi structurée, est de nature à garantir l'efficacité de l'aide publique au développement.

Dans ces aspects théoriques, il reste à renforcer les prescriptions pratiques autour de ce régime de co-maîtrise d'œuvre présentement défini. Au demeurant, l'on peut prolonger la réflexion par la présomption d'une « délégation internationale de service public » et d'un régime contractuel proprement partenarial. Ce faisant, il faudra rester prudent dans la définition d'un tel régime de délégation internationale de sorte que les acquis du Partenariat en matière d'égalité et de responsabilité entre États inégalement développés ne soient pas remis en cause.

En effet, force est de constater que l'unique approche actuelle – plus politique que juridique – de cette motion est vouée à l'échec dès lors qu'elle est sans considération du modèle posé par le Partenariat en matière d'égalité de statut et de responsabilité réciproque.

¹ Conlus sous couvert de l'expertise de l'Agence française de développement (AFD) :

<http://www.afd.fr/home/pays/afrique/geo-afrcongo/Projets-congo/contrats-desendettement-developpement-congo>

En France, cette idée de « délégation internationale de service public » est avancée dans le cadre de la coopération sanitaire et sociale entre États. Elle est le fruit de la pensée de Bernard DEBRÉ ainsi qu'il l'exprime dans son *Dictionnaire amoureux de la Médecine* (Plon, Paris, 2008). L'auteur disserte ainsi sur les termes de « mondialisation et solidarité » et propose « l'établissement de véritables contrats internationaux de solidarité, par le biais d'une délégation internationale de service public. Les pays pauvres qui signeraient ces contrats accepteraient de déléguer à une organisation internationale la gestion de leur service de soins. Ce n'est qu'après l'établissement d'un plan de redressement que les fonds pourraient être débloqués. La politique hospitalière, voire même la politique sanitaire seraient gérées par des préfets sanitaires internationaux pendant la durée déterminée par le contrat ; ce serait les préfets qui gèreraient les fonds internationaux ». Bernard DEBRÉ défend également sa position dans le cadre des travaux d'une Commission parlementaire commune des Affaires culturelles, familiales et sociales et des Affaires étrangères (AN, CR n°65, 21 juin 2006, p. 15.). Ainsi, il préconise « d'instaurer un impôt international sur les budgets de toutes les nations, qui serait versé à un organisme international, lequel pourrait passer des contrats de délégation internationale de service public avec les pays pauvres : ces derniers délégueraient temporairement leur responsabilité en matière de santé, car sans santé, ni instruction, il n'y a pas de démocratie ».

Bien entendu, le Partenariat en droit international de développement ne saurait supporter une telle construction qui, *in fine*, reviendrait à placer le pays pauvre sous tutelle internationale au prétexte de son développement.

Dans ces aspects pratiques, ce sont bien entendu les prescriptions attachées à la contractualisation des actions de partenariat qu'il conviendra d'amplifier. Ainsi, à la faveur d'une catégorie de contrats internationaux de marchés publics dont le seul objet vise à garantir l'efficacité de l'aide, l'on qualifierait ces contrats de « marchés publics d'aide au développement ». De fait, formés et exécutés sur la base des raisonnements tenus dans la présente étude, ces instruments sont spécifiés en droit international du développement dès lors qu'ils sont conclus dans le cadre d'un Partenariat. Du reste, cette catégorie se divise en deux branches : « contrats-programme » ou « contrats-projets », fonction de la nature de l'action de partenariat en cause.

- Bibliographie -

I. – OUVRAGES

BEN ACHOUR R., LAGHMANI S. (Dir.), *Le droit international à la croisée des chemins – Force du Droit et droit de la force*, Pédone, Paris, 2004.

DE BERRANGER T., DE VILLIERS M. (Dir.), *Droit public général*, Manuel, 5^{ème} éd., Litec, Paris, 2011.

BEURIER J. –P., KISS A. –C., *Droit international de l'environnement*, Coll. « Etudes internationales », 3^{ème} éd., Pédone, Paris, 2004.

BLACHÈRE P., *Droit des relations internationales*, Paris, Litec, 4^{ème} éd., 2011,

CARREAU D., MARRELLA F., *Droit international*, Coll. « Etudes internationales », 11^{ème} éd., Pédone, Paris, 2012.

COLOMBEAU A., DAVIN C., GUEYDAN C., RUCZ C., *Etudes de doctrine et de droit international du développement*, P.U.F., Paris, 1975.

COSSALTER P., *Les délégations d'activités publiques dans l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2007.

DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 8^{ème} éd., Paris, 2009.

FEUER G., CASSAN H., *Droit international du développement*, Précis Dalloz, Paris, 1985.

FLORY M., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », P.U.F., Paris, 1977.

GUGLIELMI G. –J., KOUBI G., *Droit du service public*, 3^{ème} éd., Montchrestien-Lextenso, Paris, 2011.

GUILHAUDIS J. –F., *Relations internationales contemporaines*, Litec, Paris, 2010.

KISS A. –C., BEURIER J. –P., *Droit international de l'environnement*, 3^{ème} éd., Pédone, Paris, 2004.

LAZOUZI M., *Les contrats administratifs à caractère international*, Coll. « Recherches juridiques », Economica, Paris, 2008.

PELLET A.,

- *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, P.U.F., Paris, 1978.
- *Le droit international du développement*, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^{ème} éd., P.U.F., Paris, 1987.

II. – ARTICLES

BADRE B., LANDAU J. –P., « Une fiscalité internationale pour le développement ? », *Politique étrangère*, Vol. 69, n°3, 2004, pp. 587-597.

BOISSON DE CHAZOURNES L., « La gestion de l'intérêt commun à l'épreuve des enjeux économiques - Le protocole de Kyoto sur les changements climatiques », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 43, n°43, 1997, pp. 700-715

CARON D. –D., « La protection de la couche d'ozone stratosphérique et la structure de l'activité normative internationale en matière d'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 36, n°36, pp, 704-726.

CARREAU D., « Traité international », *Rép. Internat. Dalloz*, Paris, déc. 1998 (MàJ : mars 2009).

CARREAU D., FLORY T., DUTHEIL DE LA ROCHERE J., JUILLARD P., « Chronique de Droit international économique - Vers un nouvel ordre économique international », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 21, n°1, 1975, pp. 647-700.

CHATZISTAVROU F., « L'usage du *soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *Le Portique* [en ligne], 15/2005, mis en ligne le 15 décembre 2007, pp. 1/13.

COLARD D., « La Charte des droits et devoirs économiques des États », *Études internationales*, Vol. 6, n°4, 1975, pp. 439-461.

COLLIARD C. –A., « L'adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies de la Déclaration sur le droit au développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 33, n°33, 1987, pp. 614-628.

COMBACAU J., « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *A.P.D.*, 1986, pp. 85-105.

DAUDET Y., « Organisation des Nations Unies », *Rép. Internat. Dalloz*, Paris, fév. 2004 (MàJ : mars 2009).

DUPUY R. –J., « Communauté internationale », *Rép. Internat. Dalloz*, Paris, déc. 1998.

EISEMANN P. –M.,

- « Note de lecture : **BENCHIKH M.,** *Droit international du sous-développement - Nouvel ordre dans la dépendance* », *Politique étrangère*, Vol. 48, n°4, 1983, pp. 1006-1007.
- « Note de lecture : **BENNOUNA M.,** *Droit international du développement - Tiers Monde et interpellation du droit international* », *Politique étrangère*, Vol. 48, n°2, 1983, pp. 468-470.

ELFATHERIA N., « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 50, n°50, 2004, pp. 826-860.

FEUER G.,

- « Le droit international du développement. Une création de la pensée francophone » in « Etat des savoirs sur le Développement : trois décennies de sciences sociales en langue française », Cahiers du GEMDEV, n°18, février 1993.
- « Reconstruire un droit international pour le développement », Coll. « Cahiers du centre de coordination de la recherche », n°5, Fédération Internationale des Universités Catholiques, Publications-FIUC, Paris, 2008.

FISCHER G.,

- « L'assistance technique de la France aux nouveaux Etats », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 3, n°3, 1957, pp. 92-118.
- « L'assistance technique en matière de droit international », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 10, n°10, 1964, pp. 3-13.

FLORY M.,

- « Le droit au développement : à propos d'un colloque de l'Académie de La Haye », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 27, n°27, 1981, pp. 169-174.
- « Relations culturelles et droit international public », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 17, n°17, 1971, pp. 61-84.

FORTEAU M., « Les renvois inter-conventionnels », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 49, n°49, 2003, pp. 71-104.

HILBERER-ROUZIC P., « Lutte contre la pollution marine d'origine tellurique en droit régional », *J -Cl Environnement et Développement durable*, Fasc. 648, Cote : 02,1997.

KISS A. -C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 39, n°39, 1993, pp. 792-797.

MARCHIARO R., « Une approche transfrontalière de la gestion de l'eau : le bassin hydrographique », *Rev. Environnement*, n°7, Etude 13/16, juillet 2005.

PETIT Y., « Environnement » (à vérifier), *Rép. Internat. Dalloz*, janvier 2010-1.

RUCZ C., « Organisation des Nations Unies (ONU) – Coopération pour le développement », *J -Cl DI*, Cote 05.1999, Fasc. 123, avril 1999.

SCHWOB J., « Traités communautaires (sources et révision) », *Rép. Droit. Communautaire, D.* (1992 - MaJ), mars 2011.

STERN B., « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 32, n°32, 1986, pp. 7-52.

VERNOCHET J. -M., « Note de lecture : **FERRER G., CASSAU H.**, *Droit international du développement* », *Politique étrangère*, Vol. 51, n°2, 1986, pp. 583-584.

VIRALLY M.,

- « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 2, n°2, 1956, pp. 66-96.
- « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 11, n°11, 1965, pp. 3-12.
- « La notion de Programme – un instrument de la coopération technique multilatérale », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 14, n°14, 1968, pp. 530-553.
- « La 2^{ème} décennie des Nations Unies pour le développement - Essai d'interprétation para-juridique », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 16, n°16, 1970, pp. 9-33.
- « La Charte des droits et des devoirs économiques des Etats. Note de lecture », *Annuaire fr. dr. int.*, Vol. 20, n°20, 1974, pp. 57-77.
- « L'introuvable acte de gouvernement », t. 68, *RDP*, 1952, pp. 317-358.

III. – DICTIONNAIRES

BATISTELLA D. et al., Dictionnaire des relations internationales, Dalloz-Sirey, Paris, août 2012, 572 p.

CORNU G., *Vocabulaire Juridique*, P.U.F., 9^{ème} éd., Paris, 2011, 986 p.

SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, 1198 p.

IV. – DOCUMENTS OFFICIELS**A. – AMENDEMENT**

Assemblée Nationale, Commission des affaires étrangères (A. PONIATOWSKI, Pdt.), Examen du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État (n° 2339), Compte rendu n°61, Amendement CAE 52 du Rapporteur (H. GAYMARD) portant inclusion de l'AFD dans la nouvelle catégorie d'établissements créés par la loi (rejet).

B. – AVIS

CAMBON C., VANTOMME A., Avis au nom de la Commission des Affaires Etrangères sur le Projet de Loi de Finances de 2011, t. III : *Aide publique au Développement*, Sénat, n°112, novembre 2010.

C. – ÉTUDES et COMMUNICATIONS

Conseil d'État, Le droit souple, EDCE, 2013.

Cour des Comptes, La place et le rôle de l'Agence Française de Développement (AFD) dans l'aide publique au développement, Communication à la Commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, Publications-CdC, Paris, 14 janvier 2010.

PFERSMANN. O, MACHELON J. -P., (Dir.), La nature fédérative des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE - Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Nancy, 16-18 juin 2011.

D. – DOCUMENTS D'INFORMATION

Assemblée Générale des Nations-Unies, Réunion plénière, « *Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement* », Fiche d'information, New York, 20-22 septembre 2010

Conférence internationale sur le financement du développement, « *Un partenariat pour le développement : le consensus de Monterrey* », Département de l'information (DEV/M/12), New York, 22 mars 2002

E. – PROJETS DE LOI

KOUCHNER B., Projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, Sénat, n°334, avril 2009.

F. – QUESTION PARLEMENTAIRE

PEILLON V., Question parlementaire portant sur la *définition et calcul de l'aide publique au développement* (E-010536/2010 – Projet de Loi de Finances 2011), 20 décembre 2010.

G. – RAPPORTS

AMELINE N. (Rapp.), Rapport d'information sur l'aide au développement : quel équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme ?, AN, n°3074, 22 décembre 2010.

BOUVARD M., BRARD J. -P., CARCENAC T., DE COURSONRI C. (Rapp.), Rapport d'information sur la mise en œuvre de la Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), AN, n°1058, 16 juillet 2008.

CAMBON C., VANTOMME A., (Rapp.),

- Rapport d'information sur le projet de Contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat d'une part et l'Agence française de Développement (AFD) d'autre part - période 2011-2013, Sénat, n°497, 6 mai 2011.
- Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement, Sénat, n°566, 17 juin 2010.

Comité d'Aide au Développement (CAD), Rapport sur la Coopération pour le Développement - Efforts et politiques des membres du Comité d'Aide au Développement, Vol. 2, n°1, Publications-OCDE, Paris, 2001.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Rapport BRUNDTLAND - Notre avenir à tous, Oxford University Press (1^{ère} éd.), mars 1987.

Conseil d'analyse économique, (COHEN D. et al.), Rapport public « La France et l'aide publique au développement », (07-1128), *Doc. fr.*, Paris, sept. 2006.

Conseil National Economique et Social, Rapport national sur le Développement Humain – Algérie (année 2008), Alger, 2009.

DEL PICCHIA R. (Rapp.), Rapport sur le projet de Loi portant approbation de la convention de partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, Sénat, n°538, juillet 2009.

DEMAROLLE A., JOHANET H. (Rapp.), Les fonds souverains, *Doc. fr.*, Paris, mai 2008.

Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD),

- Rapport sur l'efficacité de l'aide un an après la Déclaration de Paris - Enjeux nationaux, européens et multilatéraux et rôle du réseau de coopération, (Direction des politiques de Développement), *Les Notes du jeudi*, n° 53, mars 2006.
- Rapport sur la coopération française face aux défis de l'éducation en Afrique : l'urgence d'une nouvelle dynamique, Comité de réflexion sur la coopération éducative (VERCLYTTTE J., Pdt.), Publications-MAE, mai 2007.

GAYMARD H. (Rapp.), Rapport sur le projet de Loi portant approbation de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, AN, n°1986, octobre 2009.

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE),

- Rapport du Comité d'Aide au Développement (CAD) : France – Examen par les pairs, Publications-OCDE, 2008.
- Rapport sur l'efficacité de l'Aide 2005-10 – Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Publications-OCDE, Paris, 2011.

Organisation des Nations Unies,

- Rapport sur le Huitième objectif du Millénaire pour le développement - Le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins, Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, Publications-Nations Unies, New York (Etats-Unis), 2010.
- Rapport sur le Huitième objectif du Millénaire pour le développement - Le Partenariat mondial pour le développement : traduire la théorie en pratique, Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, Publications-Nations Unies, New York (Etats-Unis), 2012.)

Rapport de la Conférence internationale sur le financement du Développement (A/CON.98/11), Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002 ;

- Annexe II, Déclaration de J. -D. WOLFENSOHN, Président du Groupe de la Banque Mondiale.
- Conclusions de la Table ronde au niveau ministériel (A/CONF.198/8/Add.1), Partenariat pour le financement du développement (A.2).
- Conclusions de la Table ronde au niveau ministériel (A/CONF.198/8/Add.2), Partenariat pour le financement du développement (A.3).
- Conclusions de la Table ronde au niveau ministériel (A/CONF.198/8/Add.3), Partenariat pour le financement du développement (A.4).
- Conclusions de la Table ronde au niveau ministériel (A/CONF.198/8/Add.4), Partenariat pour le financement du développement (A.1).
- Conclusions de la Table ronde du Sommet (A/CONF.198/8/Add.11), Perspectives d'Avenir (C.1).
- Conclusions de la Table ronde du Sommet (A/CONF.198/8/Add.12), Perspectives d'Avenir (C.2).
- Conclusions de la Table ronde du Sommet (A/CONF.198/8/Add.9), Perspectives d'Avenir (C.4).

WOOD B. (Dir.),

- Rapport de synthèse sur la première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Copenhague, juillet 2008.
- Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2, Copenhague, juin 2011.

V. – DOCUMENTS CADRES DE POLITIQUES GOUVERNEMENTALES

A. – FRANCE

Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), Stratégie – Gouvernance de la Coopération française (validée par), Publications-MAE, Paris, 5 décembre 2006.

Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD), Les Documents Cadres de Partenariat et la nouvelle programmation par pays (12 mai 2005 – actualisée le 23 février 2006), *Les Notes du jeudi*, t. II, juin 2005 – mars 2006.

Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats, Coopération au Développement : Une vision française - Document Cadre, Publications-MAE, Paris, 2011.

Ministère des affaires étrangères et de la coopération, Les Assises du Développement et de la solidarité internationale, novembre 2012 – mars 2013 (Min., P. CANFIN).

B. – ROYAUME DU MAROC

Discours de SM le Roi Mohammed VI à la Nation, Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), Rabat, 18 mai 2005.

Décret n°2-12-349 du 8 jourmada I 1434 (20 mars 2013) relatif aux marchés publics.

C. – ALGERIE

Plan cadre des Nations Unies pour la coopération au Développement (UNDAF), Algérie 2007-2011, Publications-ONU, Hydra (Alger), juin 2006.

Programme national de Soutien au Renouveau Rural (PSRR 2007-2013), Instruction n°01 de Monsieur le Chef du Gouvernement, Alger, 27 janvier 2008.

VI. – DOCUMENTS CADRES DE COOPERATION INTERGOUVERNEMENTALE

A. – FRANCE/ALGERIE

Document-cadre de partenariat entre le Gouvernement français et le Gouvernement algérien, Alger, décembre 2007

Mémoire franco-algérien de coopération financière (s.l./s.d. : 2006).

B. – FRANCE/MAROC

Document-cadre de partenariat entre le Gouvernement français et le Gouvernement marocain, Rabat, mars 2006.

Procès-verbal de la 2^{ème} Session du Conseil d'Orientation et de Pilotage du Partenariat, (France-Maroc), Paris, 13 juin 2006.

VII. – DOCUMENTS DE REFERENCE

Agence Française de Développement,

- Directives pour la passation des marchés financés par l'AFD dans les États étrangers, Publications-AFD, Paris, mars 2013.
- Modèle de Convention de crédit, Version : « AFD - Etat.doc v13 (30/01/2013) ».
- Modèle de Convention de crédit, Version : « AFD - Sociétés.doc v16 (30/01/2013) ».
- Modèle de Convention de financement, Version : « AFD - Subvention.doc v15 (30/01/2013) ».
- « Note pour le Conseil de surveillance - Volet bilatéral de l'initiative PPTE renforcée », Direction des opérations, Paris, juin 2003 et son actualisation : « Note pour le Conseil de surveillance – Contrats de désendettement et de développement (C2D) – Renovation des modalités de mise en œuvre », Direction des opérations, Paris, 29 juin 2006.

Coordination Sud, « Politique française de coopération au Développement – Pour un partenariat adapté aux enjeux du 21^{ème} siècle », Contribution à l'élaboration du document cadre global français de coopération au développement, (document de position), Publications-CS, Paris, mai 2010.

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE),

- Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (GT-EV – DABELSTEIN N., Pdt.), Publications-OCDE, Paris, 2002 (MàJ : 2010).

- L'intégrité dans les marchés publics – les bonnes pratiques de A à Z, n°55606-2007, Publications-OCDE, 2007.
- Méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés, 4^{ème} version, Publications-OCDE, octobre 2006.
- Normes de qualité pour l'évaluation du développement - Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Publications-OCDE, 2010.
- Recommandation du CAD pour le déliement de l'Aide, (25 avril 2001 – DCD/DAC(2001)12/FINAL), Publications-OCDE, 2001 (MàJ : 2008).

Organisation des Nations-Unies, Liste officielle des indicateurs associés aux OMD – effectif à compter du 15 janvier 2008, Publications-ONU/PNUD, 2011

VIII. – TEXTES

- Agenda pour le Développement, (A/RES/51/240), New York (Etats-Unis), 20 juin 1997.
- Charte des Droits et devoirs économiques des Etats, (A/RES/3281 (XXIX)), New York (Etats-Unis), 12 décembre 1974.
- Charte des Nations Unies, San Francisco (Etats-Unis), 26 juin 1945
- Code monétaire et financier, Partie règlementaire, art. R-516-3 à R516-20
- Consensus de Monterrey sur le financement du Développement, (A/CONF.198/11), Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002
- Contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat d'une part et l'Agence Française de Développement (AFD) d'autre part – période 2011-2013, 29 octobre 2011.
- Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-43 portant *accompagnement du processus de décentralisation marocain*, Paris, 21 juillet 2004.
- Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2003-88 portant *appui à la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc (ARESM)*, Rabat, 31 mai 2004.
- Convention de financement (FSP) pour l'exécution du projet n°2006-28 portant *appui à la modernisation des médias*, Paris, 11 décembre 2006.
- Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (ensemble un

- protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération), Alger, 4 décembre 2007
- Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles), Rabat, 25 juillet 2003
 - Déclaration sur le financement du développement, (A/CONF.212/L.1/Rev.1**), Doha (Qatar), 29 novembre – 2 décembre 2008
 - Déclaration de Midrand (Afrique du Sud), (CNUCED - TD/L.360), 10 mai 1996.
 - Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005.
 - Déclaration de Rome issue du Premier Forum de Haut niveau sur l'efficacité de l'aide, (DCD/DAC/TFDP(2003)), Rome (Italie), 25 février 2003.
 - Déclaration du Millénaire pour le Développement, (A/RES/55/2), New York (Etats-Unis), 8 septembre 2000.
 - Déclaration sur le droit au développement (41/128), New York (Etats-Unis), 4 décembre 1986.
 - Note du Secrétariat du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'Aide, Accra (Ghana), 2-4 septembre 2008.
 - Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, 4^{ème} Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan (République de Corée), 29 novembre – 1 décembre 2011.
 - Programme d'action issu du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'Aide, Accra (Ghana), 2-4 septembre 2008.
 - Règlement (CE), n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, 24 octobre 2006.
 - Résolution (1515 (XV)) portant Action concertée en vue du développement économique des pays économiquement peu développés, AG-ONU, 15 décembre 1960

- Résolution (1519 (XV)) portant Renforcement et développement du marché mondial et amélioration des conditions d'échanges pour les pays économiquement peu développés, AG-ONU, 15 décembre 1960.
- Résolution (1522 (XV)) portant Accélération du courant des capitaux et de l'assistance technique aux pays en voie de développement, AG-ONU, 15 décembre 1960.
- Résolution (1710 (XVI)) portant Décennie des Nations Unies pour le développement : programme de coopération économique internationale, 19 décembre 1961.
- Résolution (2626 (XXV)) portant Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement, 24 octobre 1970.

- Table des matières -

- INTRODUCTION -	1
Première partie. – Le contexte du partenariat international pour le Développement	29
Titre Ier. – Un droit international du développement effectif	31
Chapitre 1er. – Des principes directeurs visant à dépasser les clivages juridiques	35
Section 1. – La réconciliation de systèmes juridiques concurrents	38
§1. – La dualité des sources	40
I. – Deux doctrines au service d’une même finalité	40
A. – Un droit objectif régulateur des rapports d’assistance entre États	40
1. – Les principes	41
a. – L’égalité souveraine et l’équité	41
b. – La solidarité internationale	42
2. – La portée des principes	43
a. – L’illusion d’un droit international compensateur	43
b. – L’affirmation d’un droit international régulateur	44
3. – Le procédé juridique	46
a. – Un mécanisme compensatoire	46
b. – Un droit de l’aide structuré	47
B. – Un droit subjectif correcteur des inégalités de développement entre États	49
1. – Un droit idéologique	49
2. – Un droit au contenu incertain	50
II. – Un droit en proie à l’injonction politique	51
A. – Le blocage politique	51
1. – Le principe dominant d’égalité souveraine	51
2. – L’idéal politique de suffisance économique	52
B. – L’impasse juridique	53
1. – Des principes formels	54
2. – Un droit sans pratique	54
§2. – L’unification des sources	55
I. – La réforme des stratégies internationales pour le Développement	56
A. – Le principe d’égalité souveraine à l’épreuve de l’interdépendance	56
1. – La définition du développement et de ses composantes	56
2. – Des effets d’une interdépendance authentique	57
3. – La reconsidération de la place des principes traditionnels	58
B. – La rationalisation des institutions assignées au développement	59
C. – La mutualisation des règles assignées au développement	60
D. – L’intégration logique des règles « intermédiaires »	61
II. – L’adoption d’une nouvelle matrice juridique pour le Développement	62
A. – La Déclaration du Millénaire pour le Développement	62
1. – Des règles visant à garantir l’égalité entre États	62

a. – La réaffirmation des principes juridiques traditionnels	62
b. – La réaffirmation des valeurs internationales communes	64
2. – La fixation d’Objectifs visant à résorber les inégalités de développement	64
a. – L’adoption d’objectifs onusiens pour le Développement	64
b. – L’adoption de principes, de valeurs et d’objectifs communs de développement	65
B. – Un droit international du développement en mouvement	66
1. – Un cadre de négociations onusien légitimé	66
2. – Des rapports d’assistance régulés	68
3. – Un partenariat mondial rénové et renforcé	69
Section 2. – La régulation des rapports d’assistance en matière d’aide publique au développement	71
§1. – Les principes directeurs d’appropriation et d’alignement	73
I. – L’appropriation de l’aide par les pays en développement	73
A. – La définition du principe d’appropriation	73
B. – Les effets du principe d’appropriation	75
II. – L’alignement de l’aide par les pays développés	76
A. – La définition du principe d’alignement	76
B. – Les effets du principe d’alignement	77
1. – La définition d’un cadre commun d’évaluation	78
2. – La définition de nouvelles modalités attachées à l’exécution de l’aide	78
III. – Les effets cumulés des principes d’appropriation et d’alignement	80
A. – La portée des principes d’appropriation et d’alignement	80
1. – La permanence des règles classiques de consentement	80
2. – La persistance d’un État donneur attaché à ses prérogatives	81
B. – La perspective d’un mode de coopération international inédit	82
1. – Des règles de consentement révisées	82
2. – Des rapports d’assistance restructurés	83
§2. – Les principes directeurs de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle des résultats atteints	84
I. – Le principe de gestion de l’aide axée sur les résultats	84
A. – La définition du principe de gestion de l’aide axée sur les résultats	84
B. – Les effets du principe de gestion de l’aide axée sur les résultats	84
1. – L’instauration d’un cadre de gestion efficace	84
2. – L’obligation faite à l’État récipiendaire de définir un cadre national d’évaluation	85
3. – L’obligation faite à l’État bailleur de ne pas intervenir dans la définition de ce cadre national d’évaluation	85
C. – La portée du principe du principe de gestion de l’aide axée sur les résultats	86
II. – Le principe de responsabilité mutuelle des résultats atteints	88
A. – L’absence de définition du principe de responsabilité mutuelle	88
B. – L’exigence de transparence	89
1. – L’adhésion de l’opinion publique aux politiques nationales de développement	89
a. – Une obligation source de crispations politiques	89
b. – Un concept source de distorsions juridiques	91
2. – La prévisibilité des dépenses affectées à l’aide	92

a. – Des obligations attachées à la budgétisation de l'aide	92
b. – Des niveaux de responsabilités divergents	93
C. – La juridicisation d'un principe de responsabilité en droit international du développement	94
1. – Une budgétisation des ressources et des dépenses affectées aux stratégies nationales de développement	94
2. – Une évaluation conjointe des progrès accomplis dans l'exécution des engagements de partenariat	95
a. – De la responsabilité en matière de gestion de l'aide publique au développement	95
b. – De la responsabilité en matière d'engagements de « partenariat »	96
Chapitre 2. – Des principes directeurs visant à dépasser le modèle de l'assistance	99
Section 1. – Des ensembles conventionnels visant à la formation de partenariats	100
§1. – Des engagements bilatéraux visant à abandonner le modèle de l'assistance	102
I. – De la nature des conventions bilatérales de partenariat	102
A. – La fin de la traditionnelle « assistance technique »	102
1. – La définition de « l'assistance technique »	103
2. – L'abandon par la France de l'assistance technique en substitution	104
B. – La classification des conventions bilatérales de partenariat	105
1. – L'exclusion du simple échange de prestations	106
a. – La typologie des traités-lois et des traités-contrats	106
b. – La permanence des relations internationales entre États	107
c. – L'institutionnalisation des modalités de coopération	107
2. – L'exigence d'une coopération bilatérale à long terme	109
a. – La typologie des traités-normatifs et du traités-constitutifs	109
b. – Des règles caractéristiques du traité-normatif	109
c. – Des règles caractéristiques du traité-constitutif	110
II. – De la nature du document-cadre de partenariat	112
A. – Un document de référence de la programmation de l'aide française	112
B. – Un acte intergouvernemental censé garantir l'efficacité de l'aide	114
§2. – Des engagements multilatéraux visant à satisfaire les objectifs onusiens	115
I. – Un droit international du développement libéré des intérêts étroitement conçus	115
A. – Un système conventionnel visant à garantir un développement durable	115
B. – Un système conventionnel fondé sur des engagements de partenariat	117
II. – La technique du Traité-cadre au service de la structuration du système	118
A. – L'identification du Traité-cadre présumé	118
1. – La définition du Traité-cadre	118
2. – Les caractéristiques techniques du Traité-cadre	119
B. – L'identification de la convention bilatérale susceptible de s'y rattacher	120
1. – L'ensemble conventionnel bilatéral franco-algérien	122
a. – Un mode de coopération visant à la satisfaction des OMD	122
b. – Un mode de coopération institutionnelle	123
2. – L'ensemble conventionnel bilatéral franco-marocain	124
a. – Un mode de coopération visant à la satisfaction des OMD	124
b. – Un mode de coopération potentiellement partenarial	125

Section 2. – Un système conventionnel structuré visant à la formation d'un partenariat	127
§1. – L'applicabilité des principes d'appropriation et d'alignement à la relation bilatérale franco-marocaine	128
I. – L'appropriation de l'aide française par son Partenaire marocain	128
II. – L'alignement de l'aide française sur les systèmes nationaux marocains	129
A. – L'obligation faite au Maroc de renforcer ses capacités institutionnelles	130
B. – L'obligation faite au Maroc de rendre compte des progrès accomplis	131
§2. – L'applicabilité des principes de gestion de l'aide et de responsabilité mutuelle des résultats atteints	131
I. – La présomption d'une cogestion de l'aide	131
A. – La définition commune d'un cadre de gestion par les résultats	132
B. – La définition commune d'un cadre d'évaluation des résultats atteints	132
II. – La présomption d'une coresponsabilité en matière de gestion et de partenariat	133
A. – L'impératif d'une gestion transparente	133
1. – La transparence budgétaire	133
2. – La transparence démocratique	134
B. – Un organe central habilité à l'évaluation des résultats atteints	135
C. – Un organe central habilité au contrôle du respect des engagements de partenariat	136
Conclusion du Titre Ier.	139
Titre II. – Un droit international du développement autonome	141
Chapitre 1er. – De l'exercice de fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du Partenariat	143
Section 1. – La notion de partenariat en droit international et en droit international du développement	144
§1. – Le partenariat en droit international : critères communs de définition	145
I. – La définition finaliste : la réalisation d'une stratégie internationale de Développement	146
A. – Un concept déstructuré	146
1. – Le Consensus de Monterrey	146
2. – Un qualificatif diplomatique plus qu'un procédé de coopération	147
3. – La voie juridique de l'efficacité	148
B. – Un partenariat entre États	149
1. – L'association du secteur privé en question	149
2. – La distinction des partenariats en cause par le but poursuivi	150
II. – La définition matérielle : la constitution d'un cadre institutionnel de partenariat	152
A. – L'institutionnalisation du partenariat	152
1. – La Commission mixte de partenariat franco-algérienne	153
2. – Le Conseil d'orientation et de pilotage du partenariat franco-marocain	153
B. – La création par les États d'un organe en charge du « pilotage » du partenariat	154
§2. – Le partenariat en droit international du développement : critères différentiels de définition	156
I. – L'affirmation de principes constitutifs d'un partenariat « renforcé »	157
A. – La fixation par les États de principes généraux conformes à leurs engagements de partenariat	157
1. – Les principes constitutifs du partenariat franco-algérien	157
2. – Les principes constitutifs du partenariat franco-marocain	158
B. – La création par les États d'un organe intergouvernemental chargé d'en contrôler le respect	159

1. – Le pouvoir de contrôle de la Commission mixte de partenariat franco-algérienne	159
2. – Le pouvoir de contrôle du Conseil d'orientation et de pilotage du partenariat franco-marocain	160
a. – La maîtrise des études et des audits	160
b. – L'exercice de prérogatives intergouvernementales	161
c. – Le contrôle de la conformité des actions aux engagements de partenariat	162
II. – Le choix d'un partenariat sans limite de durée	164
A. – Une coopération institutionnelle franco-algérienne en proie au contentieux diplomatique	165
B. – Une coopération intergouvernementale franco-marocaine à la faveur d'un partenariat renforcé	166
Section 2. – La présomption d'une co-maîtrise de l'aide	167
§1. – Les modalités de définition des moyens assignés à l'aide publique au développement	169
I – La plénitude de compétence reconnue à l'État bailleur	169
A. – Le principe d'absence d'un « droit à l'aide »	169
1. – Des volumes chiffrés d'aide publique au développement	169
2. – Un État bailleur souverain	171
B. – Les effets du principe : un droit de l'aide restructuré	172
II. – L'insuffisance du principe coutumier de partage des charges	173
A. – La distinction entre financements principaux et financements accessoires	173
B. – Un principe appliqué aux seuls financements accessoires	174
§2. – La présomption d'un critère juridique de co-financement de l'aide	176
I. – Des modalités de financement conformes au modèle traditionnel de coopération	176
A. – La stricte répartition des financements nationaux des personnels coopérants	177
B. – La stricte répartition des financements nationaux des établissements publics de coopération	178
II. – Des modalités de financement conformes au procédé partenarial	180
Chapitre 2. – De l'exercice de fonctions intermédiaires attachées à la gestion efficace de l'aide	183
Section 1. – Les projets de développement gérés par les États	183
§1. – Les conventions intergouvernementales « FSP »	184
I. – Deux gouvernements agissant conformément à leurs engagements de partenariat	184
A. – Le procédé conventionnel classique	184
B. – Des conventions fondées sur les dispositions de la convention de partenariat et justifiées par les directives du COPP	185
II. – Deux gouvernements agissant conformément au modèle de coopération intergouvernementale	186
A. – L'affirmation d'un critère de co-financement des projets « FSP »	187
B. – L'affirmation d'un critère de coresponsabilité dans la conduite des projets « FSP »	188
C. – L'affirmation d'un critère de cogestion dans l'exécution des projets « FSP »	190
§2. – L'hypothèse d'une co-maîtrise de l'aide	191
I. – Des « Comités » franco-marocains habilités à exercer des fonctions supérieures attachées à la direction des projets FSP	191
A. – Une mission de direction	191
B. – Une mission de contrôle	192
II. – Des « Unités » franco-marocaines habilitées à exercer des fonctions intermédiaires attachées à la gestion des projets FSP	193
A. – Un projet exécuté par une Unité de gestion	194

1. – Des missions de contrôle de gestion	194
2. – Les limites au pouvoir de contrôle	195
B. – Un financement conditionné par la création d’organes de gestion	196
Section 2. – Les projets de développement gérés par les opérateurs nationaux	197
§1. – Les conventions de financement « AFD »	198
I. – Des opérateurs nationaux intégrés au système partenarial	199
A. – Un établissement public français « singulier »	199
1. – Un statut dual	200
2. – Une autonomie aux limites incertaines	201
a. – L’autonomie fonctionnelle de l’AFD	202
b. – L’autonomie matérielle de l’AFD	202
3. – Un opérateur national gestionnaire de fonds publics et privés d’aide extérieure	203
4. – Un opérateur historique habilité à mettre en œuvre la politique d’aide au développement de l’État	205
B. – Un opérateur marocain non identifié	206
1. – Un opérateur marocain sous convention avec l’État français	206
2. – Un opérateur marocain soumis à un « régime AFD » de déclarations et de conditionnalités	207
a. – Un « régime AFD » de déclarations	207
b. – Un « régime AFD » de conditionnalités	209
II. – Des opérateurs nationaux censés agir conformément au standard « du partenariat »	209
A. – L’affirmation d’un partenariat franco-marocain « équilibré et solidaire »	210
B. – L’affirmation d’obligations mutuelles visant à garantir l’efficacité de l’aide	211
1. – L’obligation conventionnelle faite à l’AFD d’assurer ses missions conformément aux engagements français de partenariat	211
2. – L’obligation conventionnelle faite au Maroc de réformer ses systèmes nationaux en vue de tenir ses engagements de partenariat	213
a. – Une stratégie nationale de développement conforme aux engagements de partenariat	213
b. – Une réglementation nationale conforme aux standards internationaux	214
§2. – De l’hypothèse d’une co-maîtrise de l’aide	215
I. – Un établissement public français habilité à exercer des fonctions supérieures attachées au financement de l’aide	215
A. – Une Agence française maîtresse de ses financements	215
B. – Une Agence française ordonnatrice de ses engagements financiers	216
II. – Des opérateurs marocains habilités à exercer des fonctions intermédiaires attachées à la gestion du projet	217
A. – Le constat : un opérateur maître de son projet sous contrôle de l’AFD	217
B. – La conséquence : l’invalidation de la motion de co-maîtrise de l’aide	218
Conclusion du Titre II.	221
Conclusion de la première partie	223

Deuxième partie. – La notion de Partenariat en droit international du développement	225
Titre Ier. – La révision des fondements juridiques constitutifs des rapports d'assistance entre États	227
Chapitre 1er. – Du statut de partenaire en droit international	229
Section 1. – Le consentement de l'État à être évalué	231
§1. – L'évaluation des capacités de l'État récipiendaire à respecter ses engagements de partenariat	234
I. – L'évaluation de l'aide affectée à un projet de développement	234
A. – L'évaluation par l'objet	234
1. – La méthode de définition	235
2. – Le champ d'application	236
B. – Des effets d'une évaluation quantitative et sectorielle	239
1. – Un consentement conventionnel « intégré »	239
2. – Une évaluation fragmentée	241
II. – L'évaluation des capacités de l'État à garantir l'efficacité de l'aide	242
A. – L'évaluation par le but	242
1. – La méthode de définition	242
2. – Le champ d'application	244
B. – Des effets de l'engagement de l'État à une évaluation qualitative et globale	246
1. – Un consentement international intégré	246
2. – L'évaluation en droit international du développement	247
§2. – L'évaluation des capacités de l'État bailleur à respecter ses engagements de partenariat	249
I. – L'évaluation d'une politique d'aide extérieure	249
A. – L'irresponsabilité de l'État donneur en question	250
B. – Des effets d'une évaluation des politiques d'aide au développement	251
1. – Une évaluation au fondement de la responsabilité	251
2. – Une évaluation au fondement de la réciprocité	252
II. – La notion de « redevabilité réciproque »	253
A. – La thèse d'une égalité statutaire : la Déclaration de Paris	254
B. – L'antithèse d'une égalité entre partenaires : le Partenariat de Busan	255
1. – D'une redevabilité fantôme à une réciprocité effrénée	255
2. – Des États donneurs assimilés à des « objets de réglementation »	256
C. – L'espoir déçu d'une définition d'un régime de responsabilité en droit international du développement	257
Section 2. – Le régime statutaire de l'État « partenaire » : inventaire et perspectives	259
§1. – La nécessaire résorption de la dualité de statuts et de normes	260
I. – La « conditionnalité » de l'aide en droit international	261
A. – Une pratique fondée sur un mécanisme compensatoire	261
1. – Une pratique à la source de la dualité	261
2. – Une pratique attachée aux disciplines économiques et commerciales	262

B. – Une pratique fondée sur des engagements de partenariat en droit	264
II. – La « conditionnalité » en droit international du développement	265
A. – D’une conditionnalité d’instruments à une conditionnalité de résultats	265
B. – La voie juridique ouverte à une égalité de statut et de normes	267
§2. – Des engagements politiques saisis par le droit	268
I. – L’objectif onusien de Partenariat Mondial pour le Développement	269
A. – Les options politiques de partenariat	269
B. – Une ingénierie onusienne inachevée	271
II. – Les engagements de partenariat pour l’efficacité de l’aide	273
A. – L’option juridique de partenariat	273
B. – Une ingénierie de l’efficacité à compléter	275
Chapitre 2. – Une doctrine de l’égalité en construction	279
Section 1. – Le partenariat pour l’efficacité de l’aide en droit français	281
§1. – Les sources internes	281
I. – L’adoption d’un Document-cadre de stratégie politique	282
A. – Un document gouvernemental discuté devant le Parlement	282
B. – Un support textuel de référence	284
1. – Une coopération française sous forme de « partenariats »	284
2. – Une notion de « partenariat » déstructurée	284
II. – Une doctrine partagée entre bi- et multilatéralisme	285
A. – Des modalités d’action politique aux avantages comparatifs différents	286
B. – Une politique publique du partenariat sans doctrine ni instrument	287
§2. – Les sources internationales	288
I. – Le traitement français de l’exigence d’efficacité	289
A. – Une « thématique universelle »	289
B. – Un engagement international servant à l’articulation des instruments bilatéraux et multilatéraux	290
II. – Le traitement français de l’égalité entre « partenaires »	292
A. – La préférence à la relation bilatérale	292
1. – Une bilatéralisme vecteur d’égalité	292
2. – Un partenariat libéré des stratégies d’influences	293
B. – Une égalité de statut qui suppose responsabilisation et réciprocité	295
Section 2. – L’introuvable doctrine française du partenariat	296
§1. – Le défaut d’ordonnancement des partenariats français	297
I. – Une notion de partenariat indifférente aux niveaux de coopération	297
II. – L’absence de hiérarchisation des partenariats en droit international du développement	298
§2. – Le défaut de pratiques juridiques homogènes	299
I. – Les critiques du choix français de « partenariats » géostratégiques	299
II. – Les imperfections du droit international du développement	301
A. – Des « partenaires » indifférenciés	301
B. – Un principe de « responsabilité » indéterminé	302
Conclusion du Titre Ier.	305

Titre II. – La définition des fondements juridiques constitutifs d'un Partenariat en droit international du développement	307
Chapitre 1er. – L'unité organique	309
Section 1. – Un partenariat institué et régulé	309
§1. – L'institutionnalisation du partenariat	309
I. – Des instruments bilatéraux constitutifs	310
A. – Le document-cadre de partenariat	310
1. – Un acte intergouvernemental visant à fixer le niveau de partenariat	311
a. – Un document intergouvernemental prescriptif	311
b. – Un document intergouvernemental d'autorité	312
2. – Un acte « de gouvernements »	313
a. – L'exclusion de la qualification française « d'acte de gouvernement »	313
b. – L'intégration de la qualification internationale « d'acte intergouvernemental »	315
B. – La convention-cadre de partenariat	316
1. – Un accord constitutif des engagements de partenariat	316
2. – Un accord portant organisation et procédures du partenariat	318
II. – De la nature de la conditionnalité en droit international du développement	320
A. – La redéfinition du champ de recherche	320
1. – Une conditionnalité proprement juridique	320
2. – Une conditionnalité conforme aux engagements de partenariat	321
B. – Une conditionnalité au fondement du principe de responsabilité en droit international du développement	323
1. – Des effets de la conditionnalité de résultats ou de performances en droit français	324
a. – Une conditionnalité de résultats sans effet sur la responsabilité mutuelle des résultats atteints	324
b. – La persistance de conditionnalités politico-économiques	325
2. – Des effets de la conditionnalité en droit international du développement	327
a. – Des conditionnalités tirées des stratégies nationales de développement du partenaire aidé	327
b. – Des conditionnalités visant à soutenir l'appropriation de l'aide par le partenaire aidé	328
3. – La définition de la conditionnalité en droit international du développement	329
a. – La somme des conditionnalités de résultats et d'instruments	330
b. – Illustration pratique	331
§2. – La régulation du partenariat	333
I. – Un partenariat « renforcé » : définition et perspectives	333
A. – La définition du partenariat « renforcé »	334
1. – Le cadre rationnel de définition	334
a. – La coopération dite « d'influence »	334
b. – La coopération institutionnelle	335
c. – La coopération intergouvernementale	335
2. – Le cadre rationnel de création	336
a. – Des États souverains créateurs du système	336

b. – Des États égaux maîtres du système	337
B. – Les perspectives d'un partenariat « renforcé »	338
II – Un partenariat régulé	340
A. – Des États « seuls » maîtres du système partenarial	340
1. – L'abandon par les partenaires de leur souveraineté	340
2. – La définition par les partenaires de « réglementations sous-jacentes »	341
B. – Des partenaires « seuls » régulateurs du système partenarial	343
1. – L'exercice en commun du pouvoir normatif	343
2. – La définition intergouvernementale d'une « réglementation primordiale »	344
Section 2. – L'exercice commun des fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du Partenariat	345
§1. – Un organe intergouvernemental habilité à exercer des fonctions de direction	346
I. – Un organe intergouvernemental institué	347
A. – Un organe assuré d'une identité organique	347
B. – Un organe assuré d'une identité fonctionnelle	348
II. – Un organe intergouvernemental dépolitisé	350
A. – Le cadre rationnel de compétences : problème	350
B. – Le cadre rationnel de gouvernance : solution	351
§2. – Un organe intergouvernemental doté de prérogatives étatiques	352
I. – Des prérogatives attachées à l'identité fonctionnelle	353
A. – Des compétences attachées à l'évaluation qualitative et globale du partenariat	353
B. – Des compétences attachées à la définition d'un processus intégré d'évaluation et de contrôle des engagements de partenariat	354
II. – Des prérogatives attachées à l'identité organique	356
A. – Des compétences attachées à la régulation du Partenariat	357
B. – Des compétences attachées à la définition d'un processus intégré d'évaluation et de contrôle des acteurs du Partenariat	358
Chapitre 2. – L'unité instrumentale	361
Section 1. – Les instruments juridiques de partenariat et de leur doctrine d'emploi : inventaire et perspectives	361
§1. – Des instruments et procédures du partenariat « à la française » : analyse critique	362
I. – Des instruments et procédures de « l'opérateur AFD »	364
A. – Un statut « d'opérateur » incompatible avec le système partenarial	364
1. – La tutelle informelle de l'État sur son principal opérateur	364
a. – Les compétences de l'AFD sans incidence sur le système partenarial	365
b. – Les limites au transfert de compétences de l'État à l'AFD	366
2. – Un contrat d'objectifs et de moyens en deçà des engagements français de partenariat	367
B. – Une gamme d'instruments et de procédures inadaptée au système partenarial	368
1. – Des conventions « AFD » affranchies des engagements de partenariat	369
2. – Des conventions « AFD » hors cadre international de référence	370
II. – Des instruments et procédures du « Partenaire » français	373
A. – Des prétentions de la France au statut de « Partenaire »	373
B. – Une gamme d'instruments et de procédures inadaptés au système partenarial	375
1. – Des dispositions conventionnelles invalidant la motion de co-maîtrise de l'aide	375

2. – Des attributions conventionnelles invalidant le Partenariat	377
§2. – Des instruments et des procédures du Partenariat en droit international du développement : analyse prospective	378
I. – Un critère temporel déterminant	378
A. – La distinction entre instruments-programmes et instruments-projets	379
1. – Des instruments prévisionnels généraux et abstraits	379
2. – Des instruments prévisionnels spéciaux et concrets	380
B. – Des actes prévisionnels de partenariat	381
1. – La stratégie nationale de développement du partenaire aidé	381
2. – Le Document-cadre de partenariat	381
II. – La prévisibilité de l'aide par sa budgétisation intergouvernementale	383
A. – Des engagements de planification budgétaire	384
1. – Des engagements en matière de prévisibilité de l'aide	384
2. – Des engagements en matière de budgétisation de l'aide	385
B. – L'harmonisation des processus de planification budgétaire	386
1. – Un acte intergouvernemental de prévision budgétaire soumis à l'approbation des Parlements	387
2. – Une clarification des prérogatives de l'Agence Française de Développement en matière budgétaire	388
Section 2. – Un régime juridique intergouvernemental de maîtrise d'œuvre	389
§1. – Les instruments de Partenariat employés à sa direction stratégique	389
I. – Le document-cadre et la convention-cadre : instruments sources du Partenariat	390
A. – Un document pré-partenarial visant à la formalisation des promesses de partenariat	391
1. – Un document-cadre de provisionnement budgétaire	392
2. – Un document-cadre d'harmonisation budgétaire	393
B. – Une convention-cadre visant à la formalisation des engagements de partenariat	394
1. – Une convention-cadre source juridique du partenariat	395
a. – Les conditions de sa validité en droit international : approche doctrinale	395
b. – Les conditions de sa validité en droit international du développement : solution juridique	396
2. – Le régime de maîtrise d'œuvre en droit international du développement	397
II. – La convention-cadre de partenariat : critères de qualification	399
A. – Un instrument conventionnel constitutif d'une habilitation interétatique	400
B. – L'habilitation en droit international du développement	401
1. – Les actes d'engagement des dépenses d'aide publique au développement attachées à la direction stratégique du Partenariat	402
2. – Les actes déléguant l'exercice des fonctions intermédiaires attachées à la gestion opérationnelle de l'aide	402
§2. – Les instruments de partenariat visant à garantir l'efficacité de l'aide publique au développement	403
I. – La convention-cadre de partenariat : source réglementaire	404
A. – La rationalisation des acteurs	404
B. – La rationalisation des procédures	405
II. – Un instrument conventionnel constitutif d'un régime intergouvernemental de maîtrise d'œuvre	406
A. – L'habilitation interétatique à déléguer la gestion opérationnelle de l'aide	407

1. – La réception de la notion d’habilitation interétatique à déléguer la gestion opérationnelle de l’aide en droit international du développement	407
a. – Le principe : la liberté de choix dans les modalités de gestion opérationnelle de l’aide	408
b. – La portée du principe : l’interdiction de modalités contraires à la stratégie nationale de développement	408
c. – La conséquence du principe : la subordination de tous les acteurs du partenariat à l’organe intergouvernemental	410
d. – L’aménagement du principe : la dévolution de compétences intermédiaires attachées à la gestion opérationnelle de l’aide	410
2. – La réception de la notion de délégation intergouvernementale de gestion opérationnelle de l’aide en droit international du développement	412
a. – Le principe : la liberté dans le choix du gestionnaire opérationnel de l’aide	412
b. – Les limites au principe : le choix d’opérateurs spécialisés pré-identifiés	413
B. – Les caractéristiques juridiques de l’instrument de délégation en cause	414
1. – Un objet principal : la co-maîtrise de l’aide en vue d’en garantir l’efficacité	414
2. – Un objet secondaire : la définition du niveau de délégation en fonction de la nature de l’action en cause	415
Conclusion du Titre II.	419
Conclusion de la deuxième partie.	421
- CONCLUSION GENERALE -	423
- Bibliographie -	429
- Table des matières -	441
- Annexes -	453

- ANNEXES -

1. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005 et Programme d'action d'Accra (annexé).
2. Convention de Partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (ensemble un protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération), Alger, 4 décembre 2007
3. Convention de Partenariat pour la coopération culturelle et le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (ensemble deux annexes et deux protocoles), Rabat, 25 juillet 2003.

RESUME. En matière d'aide au développement le droit est aussi inventif que fertile : droits économiques et sociaux, droits de l'homme, développement humain durable, etc. ; autant de matières mises en balance avec le droit du marché, de la concurrence sous couvert d'un intérêt économique général. La première option de cette étude est d'envisager les mécanismes juridiques propres à l'aide au développement à travers ces deux finalités à première vue antinomiques : l'efficacité économique et le développement humain. La seconde est de délimiter le champ de recherche à la matière conventionnelle afin d'apprécier le seul processus partenarial qui, du point de vue de la coopération internationale, n'a pas livré tout son potentiel. L'intérêt de ce modèle de coopération internationale fondé sur le « Partenariat » n'est encore que secondaire comparé à la nature des parties (publique et privée) qui s'obligent, la nature des droits (politiques, économiques et sociaux) qu'il se propose de concilier, et enfin, les obligations à la fois de rentabilité et d'humanisme (le marché du développement humain) qu'il impose aux partenaires. Ainsi, la finalité de cette recherche est, certes, d'interroger les effets juridiques de tels partenariats, mais également de considérer le contrat de marchés publics d'aide au développement comme, potentiellement, porteur d'une nouvelle formule de coopération visant à résorber les inégalités de développement entre États.

SUMMARY. As regards development aid the law is as creative as fertile : economic and social rights, human rights, sustainable development, etc. ; so many matters put in balance with the market law, the competition on behalf of a general economic interest. The first option of this study is to consider the legal mechanisms peculiar to the development aid through these two ends, at first sight paradoxical/antinomical : the economic efficiency and the human development. The second is to bound the field of research to the conventional material in order to appreciate the only process partnership which, from the international cooperation point of view, has not delivered yet all his potential. The interest of this international cooperation pattern based on the "Partnership" remains still secondary, compared with the nature of the parties (public and private) which bind themselves, the nature of the rights (political, economical and social) that it sets out to conciliate, and finally, the bonds of profitability as well as humanism (the market of human development) it imposes upon its partners. Thus, the purpose of this research is indeed, to question the legal effects of such partnerships, but also, to regard the contract of public procurements of Development Aid, as potentially a growth market of an new model cooperation to be used for resorb inequalities of development between states.

Mots clés : aide publique au développement, conditionnalités de l'aide, efficacité de l'aide, égalité souveraine, égalité de statut, gestion de l'aide, inégalités de développement, maîtrise d'œuvre, partenariat, prévisibilité de l'aide, responsabilité, statut de partenaire.

