

NOUVEL ACCORD DE PARTENARIAT ACP-UE (COTONOU)
GUIDE DE L'USAGER

Quatrième partie

DIMENSION POLITIQUE
DU NOUVEL ACCORD DE PARTENARIAT ACP-UE (COTONOU)

PRODUCTION

Dr. M. Tekere

TRADE & DEVELOPMENT STUDIES - TRUST

[TRADES CENTRE]

Harare, Zimbabwe

FRIEDRICH

EBERT 

STIFTUNG



Juin 2001

**NOUVEL ACCORD DE PARTENARIAT ACP-UE (COTONOU)
GUIDE DE L'USAGER**

Quatrième partie

**DIMENSION POLITIQUE
DU NOUVEL ACCORD DE PARTENARIAT ACP-UE (COTONOU)**

PRODUCTION

Mose Tekere

[TRADES CENTRE]

Harare

Zimbabwe

Friedrich Ebert Stiftung
6 Ross Avenue. Belgravia
Box 4720 Harare Zimbabwe
Tel :, 2630705587.723866
Fax, 263-4-723866
Email. feszim@africaonline.co.zw

TRADES CENTRE
3 Downie Avenue, Belgravia
Box 2459 Causeway, Harare
Tel . 263-4-790423/5/8/9
Fax : 263-4-790431
Email ; tradesc@africaonline.co.zw
Website : www.tradescentre.org.zw

Juin 2001

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1. L'Accord de Cotonou et le dialogue politique renforcé
 - 1.1 Objectifs d'un dialogue politique revitalisé
 - 1.2 Large participation au dialogue politique
 - 1.3 Dialogue souple
 - 1.4 Dialogue réciproque ? - Cohérence des politiques

2. Politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits

3. Eléments essentiels et élément fondamental-Violation et non exécution
 - 3.1 Bonne gestion des affaires publiques – l'élément fondamental
 - 3.2 Définition de la bonne gestion des affaires publiques
 - 3.3 La corruption peut déclencher la suspension de la coopération
 - 3.4 Mesures positives

4. Du droit à l'aide au partenariat basé sur les performances
 - 4.1 Définition des critères de performance
 - 4.2 Performances dans le cadre de l'Accord de Cotonou
 - 4.3 Evaluation des la performances
 - 4.4 Quelques questions ouvertes

5. Cotonou et les migrations

6. Défis de la mise en œuvre

Avant-propos

Le Centre d'études sur le commerce et le développement, en anglais « Trade and Development Studies Centre – Trust (TRADES CENTRE), » avec l'appui de la Friedrich Ebert Stiftung du Zimbabwe, a pris l'initiative de produire un « Guide de l'Usager » portant sur le nouvel Accord de partenariat de Cotonou en quatre séries et couvrant les grands domaines de la coopération ACP-UE : les aspects commerciaux, la coopération financière et technique, le rôle des acteurs non étatiques et le dialogue politique. Le « Guide de l'Usager » vise à : conduire les acteurs concernés à travers les différentes dispositions de la Convention de Lomé, procéder à une analyse des nouveaux instruments du point de vue des ACP, identifier les problèmes susceptibles de surgir au cours de l'application de ce nouvel Accord et donner des informations nécessaires y afférentes dans un langage simple. Les différents « Guide de l'Usager » fournissent des présentations simplifiées et fondamentales du nouvel Accord ACP-UE, lesquelles sont destinées aux acteurs ACP susceptibles d'intervenir dans sa mise en œuvre. Le groupe cible est constitué des pouvoirs publics des Etats ACP, des acteurs non étatiques de ces pays cherchant à intervenir dans la coopération UE-ACP, des parlementaires ACP ayant des responsabilités en rapport avec l'application de la coopération ACP-UE, des médias des pays ACP, des universitaires et des instituts de recherche des pays ACP, et du public. Ces différents « Guide de l'Usager » visent non seulement à présenter l'Accord dans ses grandes lignes, mais aussi à le situer dans le contexte des efforts propres des pays ACP aux fins de promouvoir leur propre développement économique et social.

Dans le domaine du **dialogue politique**, le nouvel Accord de partenariat ACP-UE de Cotonou contient des innovations. Il vise à approfondir et à élargir l'actuel dialogue politique entre les ACP et l'UE (c'est-à-dire à inclure de nouveaux aspects tels que la paix et la prévention des conflits, le commerce des armes, etc.) aux fins de trouver des arrangements institutionnels plus flexibles et diversifiés pouvant promouvoir le dialogue (c'est-à-dire pour éviter un formalisme excessif) et en vue d'impliquer les acteurs non étatiques dans ces processus du dialogue politique. L'Accord de Cotonou s'inspire de Lomé IV bis en matière des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, considérés comme « éléments essentiels » de la coopération ACP-UE, et dont la violation pourrait entraîner la suspension de l'aide. Outre ces aspects primordiaux, le nouvel Accord

reconnait la « bonne gestion des affaires publiques » comme un élément fondamental. Par ailleurs, l'Accord introduit un élément-clé liant l'aide à la performance. En d'autres termes, il s'agit de récompenser ceux qui réalisent de bonnes performances et de punir ceux qui ne respectent pas leurs engagements. Un autre volet du dialogue politique prend en compte l'asile et l'immigration, particulièrement la question des rapatriement des immigrés en situation irrégulière sur les territoires de chaque partie.

Le présent guide vise à apporter quelques éclaircissements sur les 5 aspects du dialogue politique susénumérés ; nous ne prétendons pas à une étude exhaustive de cette question.

Trades and Development Studies Centre et FES partagent l'espoir que le présent document permettra aux pays ACP d'être mieux outillés pour tirer parti des innovations figurant dans ce nouvel Accord et de prendre les mesures appropriées en vue d'atténuer les effets négatifs émanant de cet instrument juridique.

Pour passer la commande de l'ensemble complet des 4 « Guide de l'utilisateur », contactez TRADES CENTRE et FES, qui se trouvent tous deux à Harare, au Zimbabwe.

Felix Schmidt

Représentant Résident de la
Fondation Friedrich Ebert

Moses Tekere

Directeur du TRADES CENTRE
Harare

INTRODUCTION

Depuis 1975, année de la conclusion de la Convention de Lomé entre l'UE et les pays ACP, l'étendue et la couverture de cet accord ont pris de l'ampleur : l'on est passé d'une simple coopération économique à un partenariat élargi intégrant des aspects non économiques tels que le dialogue politique et l'implication des acteurs non étatiques. Désormais, la coopération politique constitue une composante de l'Accord de Cotonou. L'Accord de George Town de 1975 pose les jalons du dialogue politique et de l'égalité « partenariat entre égaux » fondés sur les droits et devoirs mutuels. Dans la Convention de Lomé I de 1975, et pour éviter les différences liées à la guerre froide, les parties ont adopté une position bien neutre sur les questions politiques, reconnaissant et respectant la souveraineté des pays ACP, dont la plupart sortaient du colonialisme européen. La Convention de Lomé III (1985) contenait déjà une clause sur les droits de l'homme, bien que cette disposition fût déjà perçue par les ACP comme contraire aux principes de souveraineté et de partenariat entre égaux, proclamés dans l'Accord de George Town et la Convention de Lomé I.

Au cours de ces 25 dernières années, certains facteurs ont modifié le paysage de la coopération politique entre l'UE et les ACP. Premièrement, avec la fin de la guerre froide, la tendance générale était à la démocratie dans les ACP, étant donné que beaucoup d'entre eux abandonnaient le socialisme pour adopter la voie et l'idéologie des pays capitalistes. Deuxièmement, au niveau de l'UE, il était reconnu que les ressources extérieures pouvaient légèrement mieux faire que de venir en appui aux efforts nationaux des pays ACP. Troisièmement, l'approche participative du développement tend à se répandre, à telle enseigne qu'en l'absence de structures décentes de gestion des affaires publiques qui permettent la participation et la responsabilité publique, l'aide pourrait ne pas contribuer au développement. Tous ces paramètres ont amené l'UE à considérer les droits de l'homme, le respect des principes démocratiques et l'Etat de droit comme des éléments essentiels du partenariat ACP-UE (Lomé IV bis). Ils ont également conduit l'UE à abandonner progressivement le principe de « droits à laide » en faveur d'une allocation des ressources destinées à l'aide et en pleine diminution, allocation davantage basée sur les performances ¹

¹ ECDPM. 2001. Cotonou Infokit : Towards a Stronger Political Partnershim (18). Maastricht. ECDPM

Ainsi, l'Accord de Cotonou contient cinq principaux aspects du dialogue politique entre l'UE et les ACP.

- **Renforcement du dialogue politique.** L'Accord vise à approfondir et à élargir l'actuel dialogue politique entre les pays ACP et l'UE (c'est-à-dire à inclure de nouveaux aspects tels que la paix et la prévention des conflits, le commerce des armes, etc.) afin de mettre au point des arrangements institutionnels plus souples et diversifiés pour promouvoir le dialogue (en d'autres termes, éviter un formalisme excessif) et impliquer des acteurs non étatiques dans les processus de ces dialogue politiques.
- **Règlement des différends et paix.** Une autre innovation-clé consiste en l'engagement de poursuivre une politique active, complète et intégrée de consolidation de la paix et de prévention et de règlement des conflits. Aux termes de cet accord, « les politiques générales visant à promouvoir la paix ainsi qu'à prévenir, gérer et régler les conflits violents occupent une place importante dans ce dialogue, tout comme la nécessité de prendre pleinement en considération l'objectif de paix et de la stabilité démocratique lors de la définition des domaines prioritaires de la coopération. »
- **Éléments essentiels et élément fondamental.** L'Accord de Cotonou s'inspire de Lomé IV bis en matière de respect des droits de l'homme, de principes démocratiques et de l'Etat de droit, considérés comme « éléments essentiels » de la coopération ACP-UE, dont la violation pourrait entraîner une suspension de l'aide. Outre ces volets primordiaux, le nouvel Accord reconnaît la « bonne gestion des affaires publiques » comme un aspect fondamental.
- **Allocation de l'aide basée sur les performances.** L'Accord de Cotonou introduit un élément-clé qui lie l'aide à de bons résultats dans les domaines socio-économique et politique. Il s'agit du système de la programmation glissante où l'allocation des fonds repose sur une évaluation non seulement des besoins de chaque pays, mais aussi de ses performances et de l'observance de ces volets primordiaux. A ce titre, ce type de programmation permet à la Communauté et au pays bénéficiaire de procéder à une revue régulière et d'ajuster leur programme de coopération et leur budget global.
- **L'asile et l'immigration constituent des innovations dans le cadre du dialogue politique des signataires de l'Accord de Cotonou.** Des négociations visant à

conclure des accords bilatéraux définissant les conditions spécifiques de réadmission et de retour des émigrants clandestins seront initiées entre les parties. A la fin, ces pourparlers permettront de définir les moyens de rapatriement des immigrés qui se trouvent actuellement en situation irrégulière dans les territoires de chaque partie, cet accord qui doit se conformer aux exigences des principes du droit international.

Le présent guide vise à apporter quelques éclaircissements sur les 5 aspects du dialogue politique susénumérés ; nous ne prétendons pas à une étude exhaustive de ces aspects.

1. L'Accord de Cotonou et un dialogue politique renforcé

Le nouvel Accord de Cotonou contient un large éventail de dispositions qui traitent directement ou indirectement des aspects politiques les plus importants de la coopération ACP-UE.

Selon cet Accord, les parties mènent, de façon régulière, un dialogue politique global équilibré et approfondi conduisant à des engagements mutuels. « Ce dialogue a pour objectif d'échanger des informations, d'encourager la compréhension mutuelle, ainsi que de faciliter la définition de priorités et de principes communs, en particulier en reconnaissant les liens existant entre les différents aspects des relations nouées entre les parties et entre les divers domaines de la coopération. En outre, le dialogue politique doit faciliter les consultations entre les parties au sein des enceintes internationales. Le dialogue a également pour objectif de prévenir les situations dans lesquelles une partie pourrait juger nécessaire de recourir à la clause de non exécution. »

1.1 Objectifs d'un dialogue politique revitalisé

- Un tel dialogue facilite l'accord sur la définition des priorités en matière de coopération à l'effet de parvenir aux objectifs de développement de la coopération ACP-UE.
- Il permet aux partenaires de procéder à une évaluation des progrès réalisés dans les domaines des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit – les fameux « éléments essentiels » du partenariat.
- Il permet d'éviter le recours aux mesures prises en dernier ressort telles que la suspension de l'aide.
- Il aborde les problèmes liés aux nouveaux domaines ayant un grand impact sur le développement, tels que la prévention des conflits, le commerce des armes, les migrations, etc.
- Il ne se limite pas à l'échelle nationale. Il joue également un rôle important au niveau régional (à l'effet, par exemple, de négocier des accords de partenariat économique) ou mondial (aux fins, par exemple, de défendre les intérêts des ACP lors des forums internationaux).

Bien mieux qu'avant, le partenariat repose désormais sur des bases politiques plus solides, qui tiennent compte des innovations ci-après.

1.2 Large participation au dialogue politique

Contrairement aux conventions de Lomé, l'Accord de Cotonou reconnaît divers acteurs dans le dialogue politique (les pouvoirs publics et les acteurs non étatiques, notamment le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, et les organisations de la société civile). Les Etats ACP demeurent les principaux acteurs dans la formulation des stratégies de développement et agissent « en toute souveraineté » ; cependant, l'une des principales innovations du nouvel Accord consiste en ce que les représentants de la société civile seront associés à ce dialogue (article 8). La société civile est censée jouer un rôle particulièrement important dans les processus de recherche de la paix (article 11). Cet engagement à garantir la participation de la société civile est également contenu dans les dispositions réglementant les méthodes de travail des institutions conjointes ACP-UE (articles 14 à 17). A ce titre, il est prévu que le Conseil des Ministres ACP-UE, tout comme l'Assemblée parlementaire paritaire organiseront un dialogue permanent avec les représentants des milieux économiques et sociaux ACP-UE les autres acteurs de la société civile, afin de recueillir leurs avis sur la réalisation des objectifs de l'Accord. Cet instrument juridique, en son article 7, prévoit également le renforcement des capacités de la société civile pour mettre en valeur leur rôle dans le dialogue politique.

1.3 Dialogue souple

L'Accord de Cotonou prévoit, selon les besoins, un dialogue flexible, formel ou informel, mené dans le cadre institutionnel et en dehors de celui-ci, sous la forme et au niveau les plus appropriés, y compris au niveau régional, sous-régional ou national. Ce dialogue doit être souple, sa forme précise dépendant du problème en question. Il sera conduit au sein du cadre institutionnel des institutions conjointes ACP-UE ou en dehors de celui-ci, sous la forme et au niveau les plus appropriés. Des procédures de consultation et mesures appropriées sont prévues en cas de violation des « éléments essentiels » du partenariat (entre autres, les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit), article 96, ou pour des « cas graves de corruption », article 97.

1.4 Dialogue réciproque ? – Cohérence des politiques

Une des innovations intéressantes de l'Accord de Cotonou concerne l'introduction d'une procédure de consultation relative à la cohérence des politiques de la Communauté et à leur impact sur les pays ACP (article 12). La Communauté est invitée à informer « au

moment opportun » les pays ACP des mesures qu'elle entend prendre et « qui pourraient affecter les intérêts des Etats ACP . » Une telle demande d'informations peut également être introduite à l'initiative de Etats ACP eux-mêmes. Ces dispositions facilitent les consultations ACP-UE qui tiendront compte des préoccupations des ACP et des questions éventuelles en matière de changements de politique. Si la Communauté ne donne pas suite aux observations des Etats ACP, elle les informe en indiquant ses raisons.

2. Politique en faveur de la paix, prévention et de résolution des conflits

Le règlement des conflits et la paix constituent des aspects importants de l'Accord de Cotonou. Les Parties se sont mises d'accord pour poursuivre une politique active, globale et intégrée de consolidation de la paix et de prévention et de règlement des conflits dans le cadre du partenariat. Cette politique repose sur le principe de l'appropriation. Elle se concentre notamment sur le développement des capacités régionales, sous-régionales et nationales, et sur la prévention des conflits violents à un stade précoce en agissant directement sur leurs causes profondes et en combinant, de manière appropriée, tous les instruments disponibles. Les activités dans le domaine de consolidation de la paix, de la prévention et du règlement des conflits sur le terrain visent :

- à assurer un équilibre des opportunités politiques, économiques, sociales et culturelles, offertes à tous les segments de la société, à renforcer la légitimité démocratique et l'efficacité de la gestion des affaires publiques ;
- à établir des mécanismes efficaces de conciliation pacifique des intérêts des différents groupes ;
- à combler les fractures entre les différents segments de la société, ainsi qu'à encourager une société civile active et organisée.

Il est prévu des activités en vue du règlement des conflits et de la consolidation de la paix, lesquelles comprennent l'appui :

- aux efforts de médiation, de négociation et de réconciliation ;
- à la gestion régionale efficace des ressources naturelles communes rares ;
- à la démobilisation et à la réinsertion sociale des anciens combattants ;
- à la recherche des solutions au problème des enfants soldats ainsi qu'à toute action pertinente visant à limiter à un niveau approprié les et le dépenses militaires commerce des armes ;
- à la promotion et à l'application des normes et des codes de conduite communs;

- à la lutte contre les mines anti-personnelles, ainsi qu'à la recherche des solutions au problème de la propagation excessive et incontrôlée du trafic illicite et de l'accumulation des armes de petit calibre et de l'artillerie légère.

Dans les situations de conflit violent, les parties prennent les mesures appropriées pour prévenir une intensification de la violence, pour limiter sa propagation et pour faciliter un règlement pacifique des différends existants. Il faudra particulièrement veiller à ce que les ressources destinées à la coopération soient utilisées conformément aux principes et aux objectifs du partenariat, et à empêcher le détournement des fonds à des fins bellicistes.

Dans les situations post-conflit, les parties prennent toutes les mesures appropriées pour faciliter le retour à une situation durable de non-violence et de stabilité. Les parties assurent les liens nécessaires entre les mesures d'urgence, la réhabilitation et coopération au développement.

Le dialogue met l'accent, entre autres, sur des sujets politiques spécifiques qui préoccupent toutes les parties ou revêtent une signification générale. Il s'agit, entre autres :

- du commerce des armes ;
- des dépenses militaires excessives ;
- de la drogue et du crime organisé ;
- ou de la discrimination ethnique, religieuse ou raciale.

Le dialogue comprend également une évaluation rigoureuse du développement des avancées dans les domaines :

- des droits de l'homme ;
- des principes démocratiques ;
- et de la bonne gestion des affaires publiques.

3. Eléments essentiels et élément fondamental – violation et non exécution

Les populations et la personne humaine occupent la première place dans l'Accord de Cotonou dont l'article 9 stipule que

« la coopération vise un développement durable centré sur la personne humaine, qui en est l'acteur et le bénéficiaire

principal, et postule le respect et la promotion de l'ensemble des droits de l'homme. »

Dans le préambule de l'Accord de Cotonou, les parties reconnaissent l'importance capitale d'un environnement politique favorable au développement, ainsi que la principale responsabilité des Etats ACP dans la création d'un tel environnement. La coopération ACP-UE est sous-tendue par un ensemble de principes fondamentaux et de valeurs politiques « éléments essentiels » (respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit) et un « élément fondamental » (bonne gestion des affaires publiques) à respecter par chacune des parties.

Lors des négociations ayant abouti à l'Accord de Cotonou, l'une des questions les plus débattues était l'inclusion de la bonne gestion des affaires publiques comme élément « fondamental », en même temps que des « éléments essentiels » de respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit. La distinction entre « fondamental » et « essentiels » revêt une signification en ce que la violation d'un élément essentiel peut entraîner la suspension de la coopération.²

3.1 Eléments essentiels

Les éléments essentiels sous-tendant la coopération ACP-UE ne constituent pas une nouveauté, étant donné qu'ils existaient déjà dans le cadre de la Convention de Lomé IV bis. Ils comprennent le respect :

1. des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels que définis par le droit international. « Le respect de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le respect des droits sociaux fondamentaux, la démocratie basée sur l'Etat de droit et une gestion transparente et responsable des affaires publiques font partie intégrante du développement durable » ;
2. des principes démocratiques universellement reconnus. Les principes démocratiques sont des principes universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'Etat pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et l'existence

² ECDPM. 2001. Cotonou Infokit : Essential and Fundamental Elements (20). Maastricht.

des mécanismes de participation. Sur la base de ces principes, chaque pays développe sa propre culture démocratique ;

3. de l'Etat de droit, en particulier des moyens effectifs et accessibles de recours légal ; d'un système juridique indépendant, garantissant l'égalité devant la loi et un exécutif qui est pleinement soumis au respect de la loi.

La violation d'un de ces éléments essentiels peut constituer un motif de suspension de l'aide de l'UE, mais pas de la coopération commerciale avec l'Etat ACP en question. Avec des conséquences sérieuses de ce type, les définitions et les procédures liées à la prise de décisions sont capitales.

Les droits de l'homme sont bien définis dans diverses conventions internationalement reconnues, qui procèdent à un contrôle et à une évaluation relativement clairs. Cependant, l'appréciation du respect des principes démocratiques et de l'Etat de droit est un exercice davantage délicat. Les Etats ACP sont enclins à avoir peur que cette procédure conduise à des interprétations subjectives ou « eurocentriques » ou à l'utilisation des normes doubles par l'UE.

ARTICLE 96 : Procédure consultative et suspension de la coopération

En ce qui concerne le droits humains et les principes démocratiques, l'Accord de Cotonou dispose en son article 96 que :

Si, nonobstant le dialogue politique mené de façon régulière entre les parties, une partie considère que l'autre a manqué à une obligation découlant du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit visés à l'article 9, paragraphe 2, elle fournit à l'autre partie et au Conseil des ministres, sauf en cas d'urgence particulière, les éléments d'information utiles nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. A cet effet, elle invite l'autre partie à procéder à des consultations, portant principalement sur les mesures prises ou à prendre par la partie concernée afin de remédier à la situation.

Les consultations sont menées au niveau et dans la forme considérés les plus appropriés en vue de trouver une solution.

Les consultations commencent au plus tard 15 jours après l'invitation et se poursuivent pendant une période déterminée d'un commun accord, en fonction de la nature et de la gravité du manquement. Dans tous les cas, les consultations ne durent pas plus de 60 jours.

Si les consultations ne conduisent pas à une solution acceptable par les parties, en cas de refus de consultation, ou en cas d'urgence particulière, des mesures appropriées peuvent être prises. Ces mesures sont levées dès que les raisons qui les sont motivées disparaissent.

Les termes « cas d'urgence particulière » visent des cas exceptionnels de violations particulièrement graves et évidentes d'un des éléments essentiels visés à l'article 9, paragraphe 2, qui nécessitent une réaction immédiate.

La partie qui recourt à la procédure d'urgence particulière en informe parallèlement l'autre partie et le Conseil des ministres, sauf si les délais ne le lui permettent pas.

Les « mesures appropriées » au sens du présent article, son des mesures arrêtées en conformité avec le droit international et proportionnelles à la violation. Le choix doit porter en priorité sur les mesures qui perturbent les moins l'application du présent accord. Il est entendu que la suspension serait un dernier recours.

Si des mesures sont prises, en cas d'urgence particulière, celles-ci sont immédiatement notifiées à l'autre partie et au Conseil des ministres. Des consultations peuvent alors être convoquées, à la demande de la partie concernée, en vue d'examiner de façon approfondie la situation et, le cas échéant, d'y remédier. Ces consultations se déroulent selon les modalités spécifiées aux deuxième et troisième alinéas du point a).

Dans le passé, l'application des sanctions aux pays ACP où il était perçu la violation des éléments essentiels n'était pas toujours fondée sur le dialogue ou sur une prise de décisions transparente. C'est la raison pour laquelle l'Accord de Cotonou définit une nouvelle procédure qui garantit un traitement équitable (article 96). Cette procédure met davantage l'accent sur la responsabilité du pays concerné. Elle permet également une plus grande souplesse dans le processus consultatif en utilisant au mieux le dialogue comme instrument de résolution de crise. La suspension est prise seulement en dernier ressort.

Toutefois, il existe une disposition traitant des « cas d'urgence particulière », c'est-à-dire des cas exceptionnels de violations graves et évidentes d'un des éléments essentiels. Il est alors permis à l'autre partie de prendre des « mesures appropriées ». Ces mesures sont levées dès que les raisons qui les ont motivées disparaissent.

3.2 La bonne gestion des affaires publiques – L'élément fondamental

Comme ci-dessus mentionné, l'une des questions les plus débattues lors des négociations post-Lomé IV était l'introduction de la bonne gestion des affaires publiques comme élément essentiel dont la violation pourrait déclencher la clause de non exécution. L'UE voulait élargir les éléments essentiels pour y inclure la bonne gestion des affaires publiques tandis que les ACP pensaient que ce concept était suffisamment couvert par les éléments essentiels existants. Par ailleurs, ils soutenaient que la difficulté de parvenir à des critères universels d'évaluation du niveau de gestion des affaires publiques signifiait que la clause relative à la suspension laissait le champ libre à l'arbitraire.

Le compromis arrêté consiste en ce que la bonne gestion des affaires publiques ait été ajoutée comme au élément « fondamental » dans l'Accord du Cotonou. Après d'interminables discussions, l'UE et les ACP sont parvenus à se mettre d'accord sur la définition de ce concept (voir encadré).

3.3 Définition de la bonne gestion des affaires publiques

L'Accord de Cotonou, en son article 9, définit la bonne gestion des affaires publiques comme « la gestion transparente et responsable des ressources humains, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. » Elle implique des procédures de prise de décisions claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption.

Contrairement aux éléments essentiels, un Etat confronté aux problèmes de gestion des affaires publiques ne devra pas redouter une suspension de l'aide, à l'exception notable de « cas graves de corruption. »

3.4 La corruption peut déclencher la suspension de la coopération

La corruption a été classée à part, puisqu'elle peut désormais déclencher la suspension de la coopération. L'Accord de Cotonou la considère comme un grand problème de développement à résoudre. Selon l'article 97, des « cas graves de corruption », y compris des pots de vin qui conduisent à cette corruption, peuvent constituer des motifs d'une suspension de la coopération. Ces dispositions ne s'appliqueront pas seulement en cas de corruption impliquant les ressources FED, mais également dans tout pays où la CE injecte des financements et où la corruption constitue un obstacle au développement. Ainsi, l'Accord ne se limite pas aux activités de la CE.

L'UE et les ACP se sont mis d'accord sur une procédure spécifique pour traiter de ces cas de corruption (article 97). Ces consultations commencent 21 jours au plus tard après l'invitation et ne vont pas au-delà de 60 jours. Si ces consultations ne conduisent pas à une solution acceptable par les parties, des mesures appropriées et proportionnelles par rapport au sérieux de la situation peuvent être prises. L'Accord précise que la suspension doit être prise en dernier ressort. Les mesures appropriées ne sont pas également définies.

3.5 Mesures positives

Le chapitre politique de l'Accord ne traite pas seulement des mesures négatives à prendre contre les Etats qui ne respectent les principes et les valeurs politiques de base. Il aborde également les dispositions positives visant à appuyer de manière active la promotion des droits de l'homme, les processus de démocratisation, la consolidation de l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques (voir les articles 9 et 33 de l'Accord).

Dans ce contexte, la coopération ACP-UE vise à :

- fournir un appui aux réformes politiques, institutionnelles et juridiques ;
- lutter contre la corruption ;
- apporter une assistance à la réforme, à la rationalisation et à la modernisation du secteur public ;
- promouvoir la décentralisation politique, administrative, économique et financière ;

- venir en appui aux institutions nécessaires au soutien d'une économie de marché ;
- renforcer les capacités des acteurs non étatiques.

4. Du droit à l'aide au partenariat basé sur la performance

La revue à la hausse du dialogue politique a apporté un grand changement dans la culture des « droits à l'aide » de Lomé - qui reposait sur des allocations aux différents pays d'une durée de cinq ans, sans tenir compte de leurs performances. Les « droits à l'aide » rendaient difficile une évaluation objective des performances du pays bénéficiaire en matière de respect des obligations arrêtées d'un commun accord. Au cours des négociations, l'UE s'est voulue claire quant au fait que l'aide est destinée à aider ceux qui s'aident et, en termes politiques, cette déclaration était synonyme d'une plus grande « sélectivité » dans l'allocation de l'aide. Les subventions seraient basées sur les deux 'besoins' (c'est-à-dire sur les indicateurs de développement objectif et sur les 'mérites' (c'est-à-dire les indicateurs de performance qualitative). L'idée consistait à récompenser les pays et les régions (en mettant des ressources additionnelles à leur disposition) lorsqu'ils réalisaient de bons résultats dans la mise en œuvre des objectifs de l'Accord. Les mesures négatives, sous la forme de la diminution des sommes allouées ou de sanctions, seraient prises à l'encontre des pays réalisant de mauvais résultats. Dans ce partenariat basé sur les performances, l'UE voulait garantir une utilisation davantage flexible des ressources, tout en améliorant l'aide dans l'ensemble.

En fait, cette nouvelle procédure qui constitue un renforcement des conditionnalités est la principale raison pour laquelle, de prime abord, elle fut fortement critiquée par les gouvernements ACP. Ceux-ci redoutaient une érosion de l'aide destinée au partenariat – qui se reflète dans l'imposition de nouvelles conditionnalités, dans les listes de vérification des indicateurs de performance quantifiable et dans les sanctions unilatérales.³

La Convention de Lomé IV bis contenait déjà des éléments de mérite et des sanctions (parmi elles, la suspension de l'aide). Plusieurs Etats membres de l'UE et des organismes multilatéraux ont utilisé les critères de la performance du pays pour déterminer le volume, la nature et les stratégies de mise en œuvre de leur coopération. Les deux parties sont convenues que la période de « droits à l'aide » ne pouvait plus continuer. Les

³ ECDPM. 2001. Cotonou Infokit : Performance-Based Partnership (21). Maastricht: ECDPM

contribuables européens voulaient se rassurer que leurs ressources financières étaient utilisées à bon escient. Par ailleurs, certains pensaient que le partenariat basé sur les performances pouvait transformer l'actuel système, en grande partie inefficace, des conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds en un ensemble d'objectifs acceptés et de critères de performance dans lesquels les populations locales se reconnaissent.

4.1 Définition des critères de performance

L'Annexe IV à l'Accord de Cotonou définit un ensemble de critères :

- le revenu par habitant ;
- l'importance de la population ;
- les indicateurs sociaux ;
- le niveau d'endettement ;
- les pertes de recettes d'exportation', etc.

En outre, un traitement spécial est prévu pour

- les Etats ACP les moins développés ,
- la vulnérabilité des pays ACP enclavés ou insulaires, et
- les difficultés particulières des pays sortant de conflits' (article 3).

L'Accord de Cotonou veut que la performance soit évaluée 'd'une manière objective et transparente' (article 3, annexe IV à l'Accord de Cotonou). A cet effet, cet Accord a défini un ensemble de paramètres à utiliser dans les évaluations des performances (voir encadré).

4.2 Critères de performance dans l'Accord de Cotonou

- Etat d'avancement de la mise en œuvre des réformes institutionnelles.
- Performances du pays en matière d'utilisation des ressources.
- Mise en oeuvre effective des opérations en cours.
- Atténuation et réduction de la pauvreté.
- Mesures de développement durable.
- Performances en matière de politique macroéconomique et sectorielle.

4.3 Evaluation des performances

Le succès du partenariat basé sur la performance dépendra, en grande partie, de la manière dont il est pratiqué. La participation et l'appropriation constituent des éléments essentiels d'une stratégie de mise en œuvre efficace.

L'Accord de Cotonou, dans une certaine mesure, reconnaît la nécessité d'un procédé d'évaluation des performances flexibles et tenant compte des réalités locales. A cet effet, il prévoit que :

- la programmation de l'UE sera « glissante », de manière à garantir la flexibilité dans la gestion des ressources de l'UE destinées à l'aide ;
- les programmes indicatifs nationaux et régionaux seront soumis à une revue opérationnelle annuelle, ainsi qu'à une revue à mi-parcours et à la fin, en vue d'adapter les programmes à l'évolution des circonstances, et de s'assurer qu'ils sont correctement mis en œuvre ;
- les paramètres et les critères des revues seront définis par les deux parties et incorporés dans le programme indicatif ;
- le dialogue politique constituera un instrument-clé d'évaluation des performances ;
- la revue opérationnelle annuelle du programme indicatif consiste en une évaluation conjointe de la mise en œuvre du programme et s'effectue localement par la délégation de la CE et par l'ordonnateur national ;
- suite à l'achèvement des revues à mi-parcours et finale, la Communauté peut procéder à la révision de l'allocation des fonds en tenant compte des besoins actuels et des performances. Cette mesure peut impliquer une augmentation des ressources (pour « ceux qui enregistrent de bons résultats ») ou une réduction (pour « ceux qui réalisent de mauvaises performances ») ;
- les acteurs non étatiques seront associés aux revues des performances (ce qui peut rendre le processus davantage participatif et transparent).

L'évaluation des performances du bénéficiaire est plus difficile et délicate. Quel type de critères de performance doit-on retenir ? L'évaluation doit-elle se baser sur les principes universels ou tenir compte des spécificités du pays ? Quelle est l'importance des mérites par rapport aux besoins ? Quel danger y-a-t-il à définir des listes de vérification

abstraites ou des décisions de base « glissantes » ? Dans quel intervalle la performance se mesure-t-elle, etc. ?

4.4 Quelques questions ouvertes

La promotion et la mise en œuvre d'un partenariat basé sur les performances nécessiteront un temps d'apprentissage et d'expérimentation. L'Accord de Cotonou prévoit un cadre de base d'évaluation des performances, mais certaines questions restent ouvertes.

En voici quelques-unes :

- **Pénalisation des pauvres.** L'application des critères de performance peut conduire à une plus grande marginalisation des pays et des populations les plus pauvres (exemple : dans les cas où l'aide est suspendue). Comment l'UE réconciliera-t-elle la 'sélectivité' et son ambition affichée de combattre la pauvreté ? Comment l'aide peut-elle être réorientée au cas où l'on viendrait à la suspendre ?
- **Pays politiquement fragiles.** Un nombre croissant de pays sont confrontés à de sérieux problèmes de gestion des affaires publiques, d'instabilité politique ou de conflit. Comment doit-on appliquer les critères de performance aux pays politiquement fragiles ? Quelle est l'efficacité des politiques et des instruments de coopération existants prévus pour ces pays ?
- **Supervision conjointe.** Les mécanismes visant à évaluer conjointement, de façon équitable, participative et décentralisée, n'ont pas totalement été élaborés. Inévitablement, la prise de décisions définitives demeurera la responsabilité politique des organismes centraux, particulièrement au niveau de l'UE (exemple : les décisions concernant les allocations des ressources). Toutefois, tous les autres aspects d'une évaluation des performances se prêtent aux approches participatives, impliquent les autorités centrales et locales, la société civile, le secteur privé, les institutions indépendantes, etc. Cette augmentation des acteurs locaux impliqués peut permettre d'éviter une évaluation tendancieuse et centralisée qui est coupée des réalités locales complexes.

- **Performance des donateurs.** Même au sein d'un « partenariat entre inégaux », les critères de performance retenus par les donateurs peuvent également être envisagés aux fins de garantir la crédibilité (exemple : éviter les agendas cachés et des normes doubles) et l'efficacité (exemple : quant à apporter un appui efficace aux gouvernements réformateurs). Les possibles critères de performance retenus par les donateurs sont entre autres, la simplicité et la transparence dans la prise de décisions, le niveau de cohérence et de coordination entre l'UE et les Etats membres, l'amélioration de la cohérence des politiques, et les performances bureaucratiques (exemple : la qualité et la vitesse de la livraison de l'aide).

5. Cotonou et les migrations

La gestion des migrations a fait l'objet d'un dialogue approfondi vers la fin des négociations Post - Lomé IV. Les pays ACP mettaient l'accent sur le mauvais traitement dont étaient victimes les ressortissants ACP résidant sur la territoire de l'UE, tandis que cette dernière voulait bloquer l'entrée de nouveaux migrants dans son territoire. Comme compromis, l'accord réaffirme les obligations et les engagements existants que prévoit le droit international aux fins de garantir le respect des droits de l'homme et d'éliminer toutes les formes de discrimination fondées notamment sur l'origine, le sexe, la race, la langue et la religion.

L'article 13 de l'Accord de Cotonou prévoit un traitement équitable des ressortissants des pays tiers résidant légalement sur leurs territoires ; une politique d'intégration ayant pour ambition de leur offrir des droits et des obligations comparables à ceux de leurs citoyens, à favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle, et à mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie. Les travailleurs ressortissants d'un pays ACP exerçant légalement une activité sur le territoire de l'UE seront exempts de toute discrimination basée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération, et de licenciement. L'Accord vise également à appuyer le développement économique et social des régions d'origine des migrants et à réduire la pauvreté, ainsi qu'à appuyer la formation des ressortissants ACP dans leur pays d'origine, dans un autre pays ACP ou dans un Etat membre de l'Union européenne ; il a également pour objectif l'appui à l'intégration professionnelle des ressortissants ACP dans leurs différents pays d'origine.

Par ailleurs, l'Accord prévoit un dialogue politique aux fins d'examiner les questions émanant de l'immigration clandestine, à l'effet de mettre sur pied, en tant que de besoin, les moyens d'une politique préventive. Les parties se sont mises d'accord pour accepter le retour et la réadmission d'un des ressortissants des ACP se trouvant actuellement en situation irrégulière sur le territoire de l'UE ou d'un pays ACP précis.

6. Défis de la mise en œuvre

Il est clair que les nouvelles 'règles du jeu' en ce qui concerne les aspects politiques de la coopération ACP-UE sont fort ambitieuses. Elles nécessiteront une adaptation importante des stratégies et procédés actuels de la coopération politique. En témoignent les exemples ci-après :

- **Stratégies appropriées.** Les récentes évaluations ont montré que la CE, pratiquement comme d'autres organismes donateurs, n'a pas encore mis au point un ensemble complet et efficace de stratégies aux fins de promouvoir les réformes politiques dans les pays partenaires, de prévenir les conflits ou de consolider la paix, ou d'aider à développer une société civile forte.
- **Procédés.** Pour garantir l'efficacité d'un partenariat basé sur les performances, il faut procéder à une clarification des épineuses 'questions de procédé ? Comment se fera l'accord sur les critères de performance ? Qui doit-on impliquer dans l'élaboration, la négociation et le contrôle de ces critères ? Quel rôle peuvent y jouer les institutions locales indépendantes (à l'instar des associations chargées de la défense des droits de l'homme) ? Comment peut-on coordonner l'évaluation des performances par l'UE et celle effectuée par d'autres organismes donateurs ?
- **Cohérence des politiques.** Le partenariat est un processus à deux sens. Les exigences de l'UE en matière d'amélioration de la gestion transparente et de responsable des affaires publiques, gagneraient en crédibilité si des normes semblables s'appliquaient aux donateurs. L'accent grandissant mis sur la politique de la coopération ACP-UE exige de l'UE une garantie d'une plus grande cohérence des politiques envers les pays ACP à divers niveaux (par exemple, en matière de normes appliquées aux différents pays ACP, entre l'aide et le commerce, et avec d'autres politiques affectant les pays en développement telles que les politiques agricoles).

- **Capacités.** Le nouvel Accord de Cotonou invite l'UE à se transformer : elle doit passer du stade d'un bailleur de fonds quasiment traditionnel à celui d'un 'animal politique' qui peut supporter les changements politiques et institutionnels complexes qui ont lieu dans les pays ACP, par le biais du dialogue, des mesures positives, et de la coopération avec la société civile. Il s'agit-là d'un travail de longue haleine. Les capacités peuvent se trouver à tous les niveaux, notamment dans les délégations de la CE.