

# **PARTENARIAT ET DIALOGUE POLITIQUE**

*Marie Laure DE BERGH*

*Gwenaëlle CORRE*

*Programme Acteurs du partenariat*

*ECDPM – Maastricht – Pays Bas*

L'Accord de Cotonou qui encadre la coopération entre l'UE et les pays ACP (Afrique – Caraïbes et Pacifique) est l'exemple le plus innovant d'un dialogue politique institutionnalisé dans le cadre d'un partenariat. Le Préambule de Cotonou reconnaît l'importance d'un contexte politique favorable au développement ainsi que la responsabilité des parties impliquées en la matière. La dimension politique (titre II) représente un des trois piliers de l'Accord de Cotonou au même titre que l'aide et le commerce dans une approche globale du développement.

Le dialogue politique (article 8 de l'Accord de Cotonou) s'inscrit dans cette dimension. Il dépasse la simple conditionnalité politique et est conçu comme un instrument stratégique permettant de renforcer le partenariat et d'atteindre les objectifs de l'Accord. L'Accord de Cotonou conserve les « éléments essentiels », acquis de la quatrième Convention de Lomé bis, y ajoute la bonne gouvernance comme un « élément fondamental » en incorporant la dimension de lutte contre la corruption et élargit potentiellement le champ du dialogue à tous les sujets ayant un impact sur le développement. Parmi les aspects innovants du dialogue politique dans le cadre de l'Accord de Cotonou figurent aussi les modalités de mise en œuvre et les acteurs impliqués qui représentent autant de défis opérationnels. Le dialogue politique comme élément positif d'un partenariat ne semble pas avoir été suffisamment exploité jusqu'à présent et ses modalités ont besoin d'être clarifiées.

## **1. Contexte : la dimension politique dans le cadre de la coopération ACP-CE**

### *Evolution de la coopération ACP-CE*

La coopération ACP-CE remonte au traité de Rome qui établissait la Communauté économique européenne (CEE) en 1957. La première association entre des pays ACP et les États membres de la CEE a pris forme dans les accords de Yaoundé I (1963-69) et de Yaoundé II (1969-75) et concernait l'Afrique francophone. Le mot d'ordre était alors la coopération économique. L'adhésion du Royaume-Uni à la CEE, en 1973 a conduit à la signature de l'accord plus vaste de Lomé I conclu entre 46 pays ACP et les 9 États membres que comptait alors la CEE (1975-1980), et à la création effective du groupe ACP. La première convention de Lomé était marquée par son époque. Dans un contexte post-colonial, elle reflétait le pouvoir géopolitique relatif des pays ACP dans le contexte de la guerre froide, la crise pétrolière et le débat idéologique sur le « nouvel ordre économique international » qui occupait alors les esprits. Révisées et mises à jour tous les cinq ans, les conventions successives de Lomé ont représenté, à l'échelon mondial, le cadre politique et financier le plus large offert à la coopération Nord-Sud. Pendant longtemps, la convention de Lomé a été considérée comme un modèle innovant de coopération internationale. À bien des aspects, elle a servi de structure pilote à d'autres formes de coopération.

## *L'intégration progressive de la dimension politique dans la culture de Lomé*

Si les conventions successives de Lomé se sont caractérisées par la continuité, la nature de la coopération ACP-CE s'est profondément modifiée, en particulier après 1990. Les trois premières conventions étaient principalement axées sur la coopération économique. L'Europe a adopté une position de neutralité dans les affaires politiques. La fin de la guerre froide a conduit à une politisation de la coopération ACP-CE. Pendant les années 1990, le respect des droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit sont devenus des « éléments essentiels » dont la violation pouvait entraîner en dernier recours une suspension partielle ou totale de l'aide au développement. Lomé IV a ainsi été le premier accord de développement à intégrer une clause portant sur les droits de l'homme. Certains pays ACP ont craint que dans le processus, le principe d'un partenariat entre égaux ait été vidé de sa substance et remplacé par des conditionnalités.

### **2. Cotonou : des modalités de dialogue innovantes**

La dimension politique est un des trois piliers de l'Accord de Cotonou au même titre que l'aide et le commerce dans une approche globale et intégrée du développement. En effet, l'accord de Cotonou a fait du dialogue politique un des instruments clés pour la gestion de cette relation de partenariat et l'accroissement des engagements pris de part et d'autre. Ce dialogue revitalisé dessert plusieurs buts :

- il permet une approche du développement qui inclut la prise en compte systématique des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'état de droit « éléments essentiels » du partenariat. Ceci peut contribuer à éviter un recours à des mesures de dernier ressort telle que la suspension de l'aide,
- il peut faciliter le consensus sur les priorités de la coopération en vue de réaliser les objectifs de développement de la coopération ACP-CE,
- il peut également permettre de traiter les nouveaux domaines ayant un impact majeur sur le développement,
- le dialogue n'est pas limité au seul niveau national. Il est également considéré comme un instrument d'une grande importance au niveau régional - par exemple en vue de négocier des accords de partenariat économique - ou au niveau global afin de défendre les intérêts ACP dans les fora internationaux.

### *Conservation des éléments essentiels et ajout d'un élément fondamental*

Dans le préambule de l'Accord de Cotonou, les parties reconnaissent l'importance cruciale d'un contexte politique propice au développement, ainsi que la responsabilité première des États ACP dans l'établissement d'un tel environnement. Cela explique pourquoi la coopération ACP-CE est étayée par un ensemble de principes et de valeurs politiques de base censés être respectés par chacune des parties. Dans le jargon ACP-CE, ces règles du jeu comprennent trois « éléments essentiels » et un « élément fondamental ». Ces éléments ont été négociés et validés par les deux parties, puis ratifiés par chaque Parlement dans l'ensemble des pays concernés.

Les éléments essentiels étayant la coopération ACP-CE existaient déjà sous la convention de Lomé IV bis. Ils comprennent :

- le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales tels que définis par le droit international ;

- le respect des principes démocratiques « universellement reconnus » (liés à la manière dont l'État s'organise lui-même pour assurer la légitimité de son autorité et la légalité de ses actions) ; c'est sur la base de ces principes que chaque pays développe sa culture démocratique.

- le respect de l'Etat de droit, en particulier l'existence de voies de recours juridique efficaces et accessibles, d'un système judiciaire indépendant garantissant l'égalité devant la loi, et d'un pouvoir exécutif pleinement assujetti à la loi.

Les discussions en cours dans le cadre de la revue de l'Accord de Cotonou reflètent la nécessité pour la Communauté européenne d'adapter la dimension politique à l'évolution actuelle de la thématique sécuritaire. La Communauté européenne propose en effet d'introduire une clause de non-prolifération des armes de destruction massive dans la liste des éléments essentiels du partenariat. Cette clause a été adoptée par le Conseil européen en Novembre 2003 et devrait être incluse dans tous les accords de coopération signés par l'Union européenne. Les pays ACP sont quant à eux opposés à la définition de la non-prolifération des armes de destruction massive comme un élément essentiel.

La bonne gestion des affaires publiques (« good governance ») figure dorénavant comme « élément fondamental » de l'Accord de Cotonou. Après de longues discussions, les parties se sont mises d'accord sur une définition du concept. L'accord de Cotonou (article 9) définit la bonne gestion des affaires publiques comme étant la « gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières dans des buts de développement équitable et durable ». L'article 9 met surtout l'accent sur l'apport d'un soutien aux États qui essaient de s'attaquer au problème de la corruption. La bonne gestion des affaires publiques y est clairement définie comme « un élément important du dialogue politique » et « faisant l'objet d'une attention particulière dans l'appui aux stratégies de développement », la Commission européenne étant prête à « apporter un appui aux réformes politiques, institutionnelles et juridiques, et au renforcement des capacités des acteurs publics, privés et de la société civile, dans le cadre des stratégies qui sont décidées d'un commun accord entre l'État concerné et la Communauté ».

### ***Un dialogue approfondi***

Le dialogue politique n'est pas une chose nouvelle dans la coopération ACP-CE. Cependant, dans le passé, le débat politique entre les deux parties était généralement axé sur un nombre assez restreint de questions principalement liées aux conditionnalités politiques et était organisé dans un cadre assez rigide et formel – sous la forme de rencontres ministérielles à haut niveau – ce qui laissait peu de place pour des discussions franches et ouvertes.

Le dialogue politique tel que conçu dans l'article 8 de l'Accord de Cotonou a pour but de faciliter la discussion et un accord entre les deux parties sur les priorités en termes de développement. L'idée n'est pas seulement de promouvoir le dialogue lorsqu'il y a un désaccord majeur ou une crise mais d'utiliser le dialogue de façon constante pour traiter potentiellement de tous les sujets ayant un impact sur le développement comme, entre autres, la paix, la prévention des conflits, le commerce des armes, la migration.

### ***Un dialogue élargi***

L'Accord de Cotonou reconnaît le droit des pays ACP à déterminer leurs stratégies de développement « en toute souveraineté ». Les agences du gouvernement central sont dès lors les principaux acteurs et les interlocuteurs privilégiés de l'Union européenne dans les processus de dialogue politique. Cependant, une des innovations majeures de l'Accord de Cotonou est d'ouvrir ce dialogue à d'autres acteurs que les gouvernements centraux et d'y associer « les représentants de la société civile » (article 8). L'implication de la société civile est jugée particulièrement importante dans les processus de consolidation de la paix (article 11). Cet engagement à assurer la participation de la société civile se reflète également dans les dispositions qui fixent les méthodes de travail des institutions communes ACP-CE (article 14 à 17). L'accord prévoit qu'à la fois le Conseil des ministres ACP-CE et l'Assemblée parlementaire paritaire mettront en place un dialogue permanent avec les représentants des partenaires économiques et sociaux ACP-CE et les autres acteurs de la société civile afin de recueillir leurs points de vue sur la réalisation des objectifs de l'Accord de Cotonou. Enfin, l'article 6 définit les acteurs de la coopération et comprend la mention des autorités publiques locales et nationales, ce qui implique que collectivités locales et Parlements ont aussi un rôle à jouer dans ce dialogue.

Hormis les acteurs non étatiques, d'autres organisations non gouvernementales telles que les instances régionales SADC, CEDEAO ou COMESA sont également considérées comme des interlocuteurs valables pour certains aspects du dialogue politique de Cotonou, en fonction de leurs compétences et de leurs connaissances spécifiques.

### ***Des mécanismes flexibles***

L'Accord de Cotonou ne fournit pas de directives opérationnelles détaillées sur les modalités de mise en œuvre du dialogue, mais opte plutôt pour un certain pragmatisme et des approches spécifiques par pays.

Ce dialogue se veut flexible, la forme précise qu'il doit prendre dépend de la question traitée. Ce dialogue doit être conduit au sein même ou en dehors du cadre institutionnel ACP-CE ou des institutions communes ACP-CE, sous la forme et au niveau approprié qu'il soit global (tous ACP), régional (i.e. CEDEAO) ou national. Le dialogue politique est mené au niveau global notamment au sein des institutions conjointes : Conseil des ministres ACP-CE et Assemblée Parlementaire Paritaire.

L'accord stipule clairement qu'il s'agira d'un dialogue constant, régulier et vaste, par son contenu autant que par sa portée. Ce dialogue n'a en outre besoin d'aucun événement particulier pour s'amorcer et ne doit pas non plus s'interrompre parce que des obstacles sont apparus dans un domaine particulier.

Ces lignes directrices pour le dialogue politique ACP-CE ont été réaffirmées par l'approbation en Conseil des ministres ACP-CE des lignes directrices proposées pour le dialogue politique ACP-CE (article 8) en mai 2003.

### ***Un dialogue réciproque***

Une innovation intéressante de l'Accord de Cotonou est l'introduction d'une procédure de consultation sur la cohérence des politiques de la Communauté européenne et leur impact

sur les États ACP (article 12). La Communauté est invitée à informer « en temps utile » les États ACP des mesures qu'elle envisage de prendre qui « pourraient affecter les intérêts des États ACP ». L'initiative d'une demande d'information de ce type peut également venir d'un État ACP. Ces mesures devraient concourir à un dialogue ACP-CE qui prend en compte les préoccupations des pays ACP et les modifications politiques qu'ils suggèrent. Il permet aussi un espace de dialogue sur des enjeux aussi importants que la cohérence entre les différentes politiques de la CE ou la coordination inter bailleurs.

### ***Un outil au service de la programmation glissante***

Une des grandes innovations de l'Accord de Cotonou est que l'allocation des ressources repose à la fois sur les besoins et les performances. Un ensemble de critères permettant d'identifier ces derniers sont présentés dans l'annexe IV de Cotonou. La programmation de l'aide de la CE est glissante afin d'assurer la flexibilité de la gestion des ressources. Les programmes indicatifs nationaux et régionaux sont soumis à un examen opérationnel annuel ainsi qu'à des revues à mi-parcours et en fin de parcours afin de les adapter aux circonstances changeantes et de garantir leur bonne mise en œuvre et un décaissement adéquat des ressources. Le dialogue politique est conçu comme un instrument clé de l'évaluation des performances dans ce cadre.

### **3. Que se passe-t-il en cas de rupture du dialogue ?**

#### ***Violation d'un élément essentiel***

La violation d'un des éléments essentiels peut constituer un motif de suspension à la fois de l'aide de la CE et de la coopération commerciale avec les pays ACP concernés. Du fait de ces graves conséquences, les définitions et les procédures de prise de décision prennent une importance cruciale. Dans le passé, l'imposition de sanctions aux pays ACP accusés de violer certains éléments essentiels n'était pas toujours fondée sur le dialogue ou sur une prise de décision transparente. L'accent mis par l'Accord de Cotonou sur le dialogue politique a précisément pour but d'empêcher que de telles sanctions soient imposées sans échanges préalables et tentatives de conciliations entre les parties concernées. De plus, l'accord maintient et renforce la « procédure de consultation » introduite dans Lomé IV bis, qui offre de plus grandes garanties d'équité (article 96). Il met plus fortement l'accent sur la responsabilité de l'État concerné en s'intéressant de près aux mesures prises par ce dernier pour remédier à la situation. Il permet aussi une plus grande flexibilité dans le processus de consultation afin d'en faire un meilleur usage en tant qu'instrument de résolution de crise. Si les consultations n'aboutissent pas à une solution acceptable pour les deux parties, des « mesures appropriées » pourront être prises dont, en dernier recours, la suspension de l'aide. Les modalités de déclenchement de l'article 96 sont également en discussion dans le cadre de la révision de Cotonou, les États ACP souhaitant qu'il fasse l'objet d'une décision conjointe.

#### ***Violation d'un élément fondamental***

À la différence des situations impliquant un « élément essentiel », un État confronté à des problèmes de gouvernance n'aura pas à craindre une suspension de l'aide, à l'exception notable de « graves cas de corruption » (article 9). La CE et les pays ACP se sont convenus d'une procédure spécifique pour traiter ces cas (article 97). Des consultations peuvent être organisées à la demande de chaque partie. Si elles n'apportent pas de solutions, des mesures

appropriées et proportionnelles à la gravité de la situation seront prises. La suspension de l'aide est une mesure de dernier recours.

#### **4. Le dialogue politique en pratique**

L'analyse de la mise en pratique du dialogue politique dans le cadre de l'article 8 n'est pas facilitée par le fait que ni les Etats ACP ni la CE ne recensent de façon systématique les expériences en la matière, contrairement à l'application de l'article 96. Un certain nombre de difficultés et de réserves sont cependant à mentionner dans la mise en œuvre de ce dialogue. Elles sont à la fois dues au manque de préparation de chacune des parties ainsi qu'à la teneur du dialogue lui-même.

##### ***Une dimension positive inexploitée de l'article 8***

Les possibilités offertes par l'article 8 sont restées très souvent inexploitées jusqu'à présent. Ayant pour vocation d'être utilisé de façon constante et non pas d'être seulement déclenché en cas de problème, il est perçu par les Etats ACP comme un prélude à l'utilisation des articles 96 et 97. Cette perception reflète l'utilisation ambiguë qui peut être faite de l'article 8.

Le cas du Zimbabwe illustre ce point. La Communauté européenne a en effet proposé à ce pays d'entamer un dialogue politique dans le cadre de l'article 8 début 2001 dans l'espoir d'éviter le recours à l'article 96. La proposition de la CE n'a débouché sur rien de concret et la CE a finalement déclenché la procédure définie dans l'article 96 début 2002. Le fait d'utiliser le dialogue politique pour essayer de trouver une voie de sortie dans le cadre d'un désaccord politique majeur a certainement contribué à la confusion entre ces deux procédures.

De même, la flexibilité de l'article 8 n'est pas bien exploitée. Tant du côté européen que du côté ACP on observe des hésitations sur les modalités de dialogue à adopter. La Délégation n'est parfois pas en mesure d'engager un dialogue informel avec l'Etat comme elle le souhaiterait, n'étant pas en position d'obtenir un tel mandat de la part des Etats membres. Il est par ailleurs souvent très long de se mettre d'accord sur un agenda.

Alors que le dialogue politique pourrait potentiellement couvrir tous les domaines ayant un impact sur le développement, des sujets conséquents tels que la corruption ou la discipline fiscale ne semblent pas y être abordés. L'article 8 est cependant l'instrument adapté pour servir la bonne gouvernance dans un contexte d'évolution des modalités de transfert de l'aide, avec notamment l'utilisation croissante de l'appui budgétaire.

Les pays ACP tendent également à percevoir l'utilisation du dialogue politique comme une forme d'ingérence, et voit parfois l'article 8 comme une nouvelle forme de conditionnalité politique.

##### ***Ressources et structures institutionnelles inadaptées de la Commission européenne***

Les difficultés de la Commission européenne à mettre en œuvre l'article 8 tel que conçu dans Cotonou sont entre autres liées à sa structure institutionnelle et au changement de nature de ses fonctions :

- la Commission, et en particulier les délégations, ont toujours eu comme principale tâche la gestion de l'aide et manquent d'expérience dans le traitement du dialogue politique,
- l'absence de cohésion politique au sein même de l'Union européenne peut poser problème, l'UE ayant parfois du mal à définir une approche commune face aux pays en crise,
- le rôle de la CE sur le terrain n'est pas clair pour beaucoup, elle doit assurer la coordination entre les différents Etats membres mais la forme de son intervention est variable et reste floue. Doit elle aussi mener un dialogue inter bailleurs sur le terrain avec les acteurs locaux? Est-ce plutôt le rôle de la Présidence, de la Troïka UE ou des Etats Membres ?

### ***L'implication de la société civile : un véritable défi pour le dialogue politique***

L'implication de la société civile dans le dialogue politique semble avoir été rare jusqu'à présent. On peut citer comme exemple de participation de la société civile au dialogue politique avec la Commission européenne, le Soudan. Afin de soutenir les perspectives de règlement positif du conflit, l'UE a engagé un dialogue politique avec les autorités soudanaises et a régulièrement invité certains groupes d'acteurs non étatiques du Nord et du sud du pays à débattre des sujets inscrits sur l'agenda du dialogue politique. Ces pourparlers bilatéraux au sein de l'UE ne revêtent pas un caractère vraiment officiel mais le gouvernement soudanais a été tenu informé des rencontres et de leurs résultats.

Les gouvernements ACP hésitent cependant souvent à associer la société civile sur des sujets parfois sensibles. De nombreuses questions se posent également sur les modalités de leurs associations. Qui doit légitimement participer à ce dialogue ? Et plus généralement, quelles dispositions pour associer d'autres parties prenantes dont la participation peut s'avérer pertinentes en fonction des thèmes abordés (Parlements, etc.) ?

## **5. Quelles solutions adopter ?**

### ***Adoption de lignes directrices pour la facilitation du dialogue ACP-CE et Intra ACP***

Le conseil des ministres ACP-CE a tenté de faciliter la mise en pratique du dialogue politique en adoptant en Mai 2003 des « lignes directrices pour le dialogue ACP-CE dans le contexte de l'article 8 de l'Accord de Cotonou ». Ces lignes directrices rappellent les principes énoncés dans l'Accord lui-même : flexibilité, transparence, compétence et capacité des participants, continuité et approche processus et dédie un chapitre au choix des sujets du dialogue.

Par ailleurs, le Conseil des Ministres ACP a émis un certain nombre de propositions afin d'améliorer le dialogue intra ACP et, en conséquence, le dialogue ACP-CE :

- l'établissement d'un mécanisme de prévention ACP (« Early Warning System »),
- l'établissement d'une revue par les Pairs,
- une utilisation améliorée des institutions ACP et des changements institutionnels.

### ***Distinguer l'article 8 de l'article 96***

Il serait utile de développer une meilleure compréhension de l'article 8 tel qu'il est conçu dans l'Accord de Cotonou afin d'éviter toute confusion avec l'article 96 et de rappeler leurs buts respectifs qui sont bien distinctes. Les lignes directrices approuvées par le Conseil des Ministres ACP CE ont souligné le caractère constant et flexible du dialogue politique.

Plusieurs approches pourraient par ailleurs être employées dans la pratique :

- entamer le dialogue en choisissant des sujets non controversés et en s'assurant que le dialogue continue de manière régulière,
- essayer d'adopter des modalités de dialogue informel,
- adapter les modalités de dialogue et les participants aux sujets traités,
- élargir les sujets abordés dans le cadre du dialogue politique à tous ceux pouvant avoir potentiellement un impact sur le développement.

### ***Prêter attention au processus***

La façon dont le dialogue est conduit sera un argument majeur pour convaincre les participants d'y contribuer de manière active et constructive :

- le dialogue doit être réciproque et l'agenda discuté entre les parties. Il serait utile que les pays ACP exploitent les possibilités offertes par l'article 12 en discutant de la cohérence des politiques adoptées par l'Union européenne à leur égard et non pas seulement leurs propres politiques,
- les attentes de chacune des parties doivent être clairement exprimées et comprises et il importe que chaque partie s'efforce de répondre aux attentes de son interlocuteur ;
- il convient d'identifier des représentants qui sont respectés par les deux parties et éventuellement d'avoir recours à un facilitateur neutre pour les sujets sensibles ;
- enfin il serait souhaitable d'adopter une approche flexible tout en maintenant des réunions les plus régulières possibles.

Le dialogue politique dans le cadre de l'Accord de Cotonou comporte de nombreux aspects innovants. Il est constant, régulier et vaste, par son contenu autant que par sa portée et conçu comme un instrument clé de la mise en œuvre de la coopération ACP-CE. Ces nouveaux aspects représentent autant de défis à mettre en œuvre et la dimension positive du dialogue politique semble avoir été insuffisamment mise à profit jusqu'à présent. Il conviendra à l'avenir de le distinguer clairement de l'article 96 qui n'est saisi qu'en cas de litiges entre les parties sur la garantie d'un ou plusieurs éléments essentiels de la coopération. Le recours à cet article 96 n'implique d'ailleurs pas forcément la rupture d'un dialogue politique informel au titre de l'article 8, ou sur d'autre sujet de développement. Enfin, il convient de prêter attention au processus en cours afin de mieux exploiter les possibilités offertes par l'article 8 de l'Accord de Cotonou.

### **Pour en savoir plus :**

- ECDPM. 2002. *Infokit Cotonou*. Maastricht : ECDPM.
- Commission européenne. 2003. *Le Courrier. Le Magazine de la coopération au développement ACP-UE*. N° 200.
- Lignes directrices proposées pour le dialogue politique ACP-UE (article 8) ACP/29/013/02 (25-02-2003).