

La politique extérieure de l'Union européenne et la gouvernance démocratique en Afrique : défis et options

Par **Pamphile Sebahara**, chercheur au GRIP

30 novembre 2010

Résumé

L'appui de l'UE à la gouvernance démocratique en Afrique fait partie des priorités de sa politique extérieure depuis la fin des années 1990. L'impact des réalisations reste toutefois mitigé. À l'occasion de deux événements majeurs, à savoir le 3^e Sommet Afrique – UE des 29-30 novembre 2010 à Tripoli et l'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 2010, du Service européen pour l'Action extérieure (SEAE), une réflexion sur l'état des lieux, les obstacles et les pistes prospectives s'avère opportune. Primo, cet article relève que la pluralité d'instruments qui définissent la politique européenne d'appui à la démocratisation et à la gouvernance ne facilite pas leur compréhension. Il met ensuite en évidence les agendas nationaux des pays de l'UE qui empêchent une mise en œuvre cohérente de cette politique ; ce qui limite son efficacité. Enfin, le passage en revue des obstacles internes aux États africains illustre les défis énormes à relever pour un meilleur accompagnement des processus complexes de réformes politiques, administratives et institutionnelles. Des options stratégiques sont proposées sur la base des leçons du passé.

Mots clés : Union européenne, politique extérieure, démocratie, gouvernance, sommet Afrique-UE, SEAE.

Abstract

The European Union's foreign policy and democratic governance in Africa: challenges and options

The EU support for democratic governance in Africa is a priority of its foreign policy since the late 90s. The impact of achievements, however, remains mixed. On the occasion of two major events, namely the 3rd Africa-EU Summit on the 29-30 November 2010 in Tripoli and the entry into force of the European External Action Service (EEAS) on the 1st of December 2010, a debate on the current situation, obstacles and runways seems appropriate. First, the article notes that the multiplicity of instruments that define the European policy to support democratization and governance does not facilitate their understanding. It then highlights the national agendas of EU countries that prevent a coherent implementation of this policy, which limits its effectiveness. Finally, a review of internal barriers to African countries illustrates the enormous challenges ahead for better support complex processes of political, administrative and institutional reforms. Strategic options are proposed based on lessons learned.

Keywords: European Union, foreign policy, democracy, governance, Africa-EU Summit, EEAS.

Citation :

SEBAHARA Pamphile, *La politique extérieure de l'Union européenne et la gouvernance démocratique en Afrique : défis et options*. Note d'Analyse du GRIP, 30 novembre 2010, Bruxelles.

URL: http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-11-30_FR_P-SEBAHARA.pdf



Introduction¹

L'appui de l'Union européenne (UE) aux processus de démocratisation et de promotion de la bonne gouvernance en Afrique fait partie des priorités de la politique extérieure depuis plusieurs années. Il figure ainsi en bonne position dans la plupart des instruments juridiques et des programmes de partenariat entre l'UE et l'Afrique. Pourtant, si on se réfère à la situation de la plupart des pays au sud du Sahara, les résultats sur le terrain semblent mitigés. Selon la Fondation Mo Ibrahim qui publie chaque année une évaluation de la gouvernance des pays africains, les performances de plusieurs pays ont diminué en matière de gouvernance démocratique en 2010, mais elles ont augmenté sur le plan socio-économique². Plusieurs facteurs expliquent le décalage entre une rhétorique axée sur la démocratisation et les difficultés des processus de gouvernance sur le terrain. D'une part, on peut relever des difficultés internes aux États africains, notamment en raison de situations de conflits violents, de crises politiques, de corruption croissante et de pauvreté persistante. Il faut d'autre part souligner l'incohérence des politiques de coopération au développement, y compris européennes, qui ne permet pas une mise en œuvre effective et efficace des principes et des politiques de partenariat. Dès lors, une amélioration des politiques d'appui à la gouvernance démocratique en Afrique ne peut réussir sans agir sur les deux plans, interne et externe.

Notre propos vise à contribuer aux débats sur le renforcement de la politique européenne en matière d'appui à la démocratisation et à la gouvernance en Afrique en identifiant les principaux défis à relever et les opportunités à saisir. En effet, le calendrier institutionnel de la politique extérieure de l'UE offre une occasion de rectifier certaines politiques en tirant les leçons du passé. Après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, le lancement du Service européen pour l'Action extérieure (SEAE) aura lieu le 1^{er} décembre 2010³. Le 3^e Sommet entre l'Afrique et l'UE a lieu à Tripoli (Libye) les 29-30 novembre 2010. Les chefs d'État et de Gouvernement des deux continents adopteront une stratégie conjointe pour 2011-2013 avec un chapitre sur « la gouvernance démocratique et les droits de l'homme » à l'instar du programme 2008-2010.

Nous passons d'abord en revue les principaux instruments qui définissent la politique extérieure de l'UE en matière de partenariat avec l'Afrique, avec une attention sur la gouvernance démocratique. Ensuite, nous relevons les interférences des agendas nationaux des pays membres de l'UE dans la définition des programmes et surtout dans la mise en œuvre des instruments de partenariat. Enfin, une analyse des obstacles internes aux États africains illustre la complexité des processus d'appui aux réformes politiques, administratives et institutionnelles. La conclusion consiste en une série d'options stratégiques susceptibles d'aider à surmonter les incohérences et les lacunes de la politique menée à ce jour.

¹ Les réflexions développées dans cet article s'inspirent d'une communication à la conférence sur « Strengthening Cooperation Between Europe and Africa on Democratic Reform » à Bruxelles, les 11-12 octobre 2010. Il s'agit d'un exposé dans le cadre du panel sur les « Domestic processes and conflicting values and interests in EU's foreign policy : An African Perspective ». Je remercie les organisateurs qui m'avaient invité, en l'occurrence l'Institut royal des relations internationales (EGMONT), l'European Partnership for Democracy et la Présidence belge de l'Union européenne ainsi que les participants pour leurs commentaires à mon exposé.

² Voir l'index 2010 : http://www.moibrahimfoundation.org/en/media/get/20101108_eng-table-iiag2010-revised.pdf

³ La création du SEAE a pour but de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE et à accroître son influence politique et économique dans le monde.

1. Une pluralité d'instruments juridiques et de plans d'actions

Plusieurs instruments de politique extérieure de l'UE traitent la question de la démocratisation et de la gouvernance en Afrique et les placent parmi les priorités, voire les préalables, au partenariat. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous en citerons sept principaux, à savoir le Traité de Lisbonne, l'Accord de partenariat de Cotonou, la Stratégie conjointe Afrique – UE, le Consensus européen pour le développement, la Résolution du Parlement européen sur le renforcement de la démocratie dans les relations extérieures de l'UE, les Conclusions du Conseil européen sur le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE, l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH).

Le Traité de Lisbonne⁴ définit les principes et les objectifs communs de l'action extérieure de l'Union, à savoir « la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la Charte des Nations unies et du droit international » (art. 21). La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre de ces principes et objectifs de l'action extérieure. L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. En outre, cette politique et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement (art. 208).

L'Accord de partenariat de Cotonou entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, a été signé le 23 juin 2000 pour 20 ans. Il définit le cadre des relations commerciales et de la coopération au développement de l'UE avec les États ACP. Son article 9 porte sur trois éléments essentiels du partenariat, à savoir « le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et l'État de droit », et un élément fondamental, « la bonne gestion des affaires publiques » (notamment les cas graves de corruption active et passive). Ces quatre éléments sont censés inspirer les politiques internes et internationales des parties. Dans cette perspective, le partenariat ACP-UE « soutient activement la promotion des droits de l'homme, les processus de démocratisation, la consolidation de l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques »⁵. Sur le plan financier, le Fonds européen de développement (FED) finance des programmes quinquennaux nationaux ou régionaux dans différents domaines.

La Stratégie conjointe Afrique – Union européenne, adoptée à Lisbonne les 8 et 9 décembre 2007 à l'occasion du 2^e sommet Afrique-UE, porte sur plusieurs thématiques parmi lesquelles « la gouvernance démocratique et les droits de l'homme ». Elle affirme que « le partenariat Afrique – UE en matière de gouvernance démocratique et des droits de l'homme permettra un dialogue global de continent à continent et une coopération sur des matières et des concepts tels que le renforcement des capacités locales, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, les principes démocratiques, l'État de droit et un accès équitable aux systèmes judiciaires, la gestion des ressources naturelles, la lutte contre la corruption et la fraude,

⁴ Le Traité de Lisbonne est disponible sur : http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_fr.htm Sur les articles relatifs à la politique extérieure, voir aussi F. Santopinto, *Recueil des articles concernant la politique extérieure de l'UE*. Rapport du GRIP 2010/1 : <http://lisbonne-traite.grip.org/>

⁵ L'Accord de partenariat de Cotonou révisé le 25 juin 2005 : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_EN_2006_fr.pdf

la gestion responsable des fonds publics, la création d'institutions et la réforme des institutions existantes, la gouvernance mondiale et la réforme du secteur de la sécurité »⁶. Le Sommet de Lisbonne avait adopté une résolution afin de doter le nouveau partenariat stratégique de moyens et instruments nécessaires pour lui permettre d'atteindre les objectifs de la stratégie commune et du plan d'action adopté à cette occasion. Force est toutefois de constater, à la veille du 3^e sommet Afrique – UE, que peu de résultats par rapport aux ambitions de départ ont été atteints, en particulier dans la gouvernance démocratique. Jean Bossuyt et Andrew Sherriff relèvent que la stratégie conjointe s'est heurtée à plusieurs dysfonctionnements structurels, notamment une dilution progressive de la substance politique de la stratégie commune, des niveaux d'appropriation faibles de part et d'autre, une architecture institutionnelle lourde et peu efficace, ainsi qu'une recherche de succès rapides⁷. Les effets conjugués de ces facteurs pourraient expliquer le bilan mitigé de la stratégie commune 2008-2010⁸.

Le Consensus européen pour le développement⁹, adopté en février 2006, est un document de référence très important parce qu'il est le premier qui identifie des objectifs communs que doivent suivre tant l'UE que ses États membres en matière de coopération au développement. Sa particularité réside dans le fait qu'il a été négocié avec chaque capitale européenne avant son adoption. Il réaffirme les valeurs communes que l'UE doit promouvoir dans le cadre de ses partenariats avec les pays tiers, entre autres, le respect des droits humains, la paix, la démocratie, la bonne gouvernance, l'État de droit, la solidarité et la justice. L'engagement de l'UE à augmenter les ressources financières¹⁰ consacrées à l'aide publique au développement (APD) et à améliorer sa qualité à travers la coordination, la complémentarité et la cohérence des politiques est rappelé. En outre, « la moitié au moins de cette augmentation du volume de l'aide sera destinée à l'Afrique »¹¹. Le Consensus souligne qu'« il est fondamental de progresser en matière de protection des droits de l'homme, de bonne gouvernance et de démocratisation pour réduire la pauvreté et enclencher un processus de développement durable »¹². Pour encourager la bonne gouvernance, relève-t-il, il faut procéder d'une manière pragmatique, en fonction de la situation spécifique de chaque pays, à travers un dialogue participatif dans des domaines tels que la lutte contre la corruption, la réforme du secteur public, l'accès à la justice et la réforme du système judiciaire.

La Résolution du Parlement européen sur le renforcement de la démocratie dans les relations extérieures de l'UE, adoptée le 22 octobre 2009, rappelle, entre autres, que « si la forme de régimes démocratiques peut varier, comme c'est le cas dans l'Union, la démocratie est une valeur universelle » dont les principes et éléments fondamentaux comprennent notamment, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; le droit de participer à la conduite des

⁶ *Le Partenariat stratégique Afrique – UE. Une stratégie commune Afrique - UE*, Lisbonne, 9 décembre 2007. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st16/st16344.fr07.pdf>

⁷ Bossuyt, J. et A. Sherriff, *Quelle suite pour la stratégie commune Afrique-UE ? Perspectives de redynamisation d'un cadre innovant*. Maastricht : ECDPM, « Document de réflexion » n°94, 2010 : <http://www.ecdpm.org/dp94fr>

⁸ Sur sa mise en œuvre, voir : <http://europafrica.org/>

⁹ « Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne » intitulée « Le consensus européen », *Journal Officiel de l'UE*, C 46, 26 février 2006.

¹⁰ L'UE a adopté un calendrier, en mai 2005, qui prévoit que les États membres devront consacrer 0,7% de leur RNB (revenu national brut) à l'APD d'ici à 2015, avec un objectif collectif intermédiaire de 0,56% d'ici à 2010.

¹¹ « Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres ... », *op. cit.*, p. 5.

¹² *Ibidem*, p. 13.

affaires publiques, de voter et d'être élu au cours d'élections périodiques, réellement libres ; un système pluraliste de partis et d'organisations politiques ; le respect de l'État de droit ; la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice ; la transparence et la responsabilité de l'administration publique ; des médias libres, indépendants et pluralistes¹³. La résolution souligne aussi que « la démocratie ne peut être exportée ou importée de l'extérieur ». Elle recommande que « le Conseil et la Commission mettent en œuvre la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et le programme d'action d'Accra dans le soutien à la démocratie »¹⁴.

Les Conclusions du Conseil européen sur le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE – vers une cohérence et une efficacité accrues, adoptées en décembre 2009, consistent en un programme d'action de l'UE pour le soutien à la démocratie afin de renforcer la cohérence et l'efficacité des interventions dans ce domaine. Le Conseil y affirme que « la démocratie ne peut être imposée de l'extérieur » et que « l'UE reste attachée au principe d'appropriation par les pays partenaires des stratégies et programmes de développement »¹⁵. Le soutien de l'UE à la démocratie devrait viser à concourir aux efforts et à renforcer les capacités des gouvernements, des parlementaires et des autres institutions de l'État, des acteurs politiques, des organisations de la société civile et des autres acteurs concernés. Il vise ainsi à contribuer au développement durable, au respect des droits de l'homme, à la gouvernance démocratique, à la sécurité, à la réduction de la pauvreté et à l'égalité des sexes.

Dans la mise en œuvre des actions de soutien à la démocratie, le Conseil prône l'adoption d'une approche plus large et plus cohérente parce que « les processus de renforcement de la démocratie revêtent un caractère pluridimensionnel, sont complexes et s'inscrivent dans le long terme »¹⁶. Il insiste sur la nécessité de renforcer la cohérence, la complémentarité et la coordination de l'ensemble des actions menées, non seulement au niveau des différents acteurs, mais aussi des instruments thématiques et géographiques.

Notons que la plupart des mesures préconisées dans ce programme d'action se trouvent déjà dans le Consensus européen de février 2006 évoqué ci-dessus.

L'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)¹⁷ a été lancé en 2006 afin de soutenir la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans les pays non membres de l'UE. Il vise, entre autres, à renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; à soutenir la société civile active dans la promotion des droits de l'homme et de la réforme démocratique ainsi que les organisations internationales et régionales chargées de la protection des droits de l'homme, de la justice, de l'État de droit et la démocratie ; à renforcer la fiabilité et la transparence des élections démocratiques par des missions d'observation électorale.

¹³ *Journal officiel de l'Union européenne*, C 265 E, 30 septembre 2010, p. 5.

¹⁴ *Ibidem*, p. 7.

¹⁵ Conseil de l'UE, *Conclusions du Conseil sur le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE – vers une cohérence et une efficacité accrues*. Bruxelles, 18 novembre 2009 (19.11), paragraphe 2.

¹⁶ *Ibidem*, paragraphe 4.

¹⁷ Voir : http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_fr.htm L'IEDDH a remplacé l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme en place de 2000 à 2006.



Source : http://www.moeverdcongo.org/l_album_photo.html

Contrairement à l'Accord de Cotonou qui est un programme géographique, l'IEDDH est un programme thématique dont la spécificité réside dans son autonomie. Il peut octroyer des aides en dehors des négociations bilatérales prévues par Cotonou, c'est-à-dire sans le consentement des gouvernements des pays tiers. Tous les acteurs intervenant dans son domaine peuvent bénéficier de ses appuis, notamment les organisations de la société civile ; les organisations sans but lucratif du secteur public et privé ; les organisations régionales et internationales. Le budget pour la mise en œuvre de l'IEDDH entre 2007 et 2013 est de 1.104 million d'euros.

La multiplication des instruments de référence en matière d'appui européen aux processus de gouvernance démocratique en Afrique ainsi que les réformes organisationnelles qui les accompagnent souvent, risquent d'avoir des effets pervers. D'une part, la rapidité des changements de politiques réduit le temps nécessaire aux acteurs européens et africains chargés de leur mise en œuvre pour se les approprier. Or, faute d'appropriation, il est très difficile d'assurer la pérennité et la cohérence des actions menées sur le terrain. D'autre part, la prolifération des instructions sur un même sujet crée une certaine confusion et peut brouiller le message sur les objectifs poursuivis. C'est pourquoi il semble urgent de rationaliser les instruments définissant les objectifs et principes en matière d'appui à la gouvernance démocratique. Au lieu d'investir dans la production régulière des instruments et des plans d'action, aussi bien au Conseil, à la Commission et au Parlement de l'UE, les moyens disponibles

seraient mieux utilisés en mettant l'accent sur la mise en œuvre effective des instruments existants, tels que l'Accord de Cotonou ou la Stratégie conjointe Afrique – UE.

2. Interférence des agendas nationaux dans la politique extérieure de l'UE

La définition et surtout la mise en œuvre de la politique européenne en matière d'appui à la démocratisation et à la bonne gouvernance en Afrique sont souvent influencées par les agendas nationaux des États membres. On peut parler de conflits entre les valeurs démocratiques à promouvoir et les intérêts des États à sauvegarder pour des raisons économiques, sécuritaires et autres. Sans prétendre à une analyse exhaustive, trois facteurs nous semblent importants, à savoir les intérêts économiques, les politiques de sécurité et les engagements aux niveaux des organisations internationales.

Premièrement, *les agendas économiques nationaux des États membres de l'UE*. Même si l'utilisation de la diplomatie pour défendre des intérêts économiques est une pratique courante dans les relations internationales, on ne peut s'empêcher de constater un certain décalage entre les principes inscrits dans l'Accord de Cotonou et la pratique en matière d'appui à la gouvernance démocratique en Afrique. Certains pays font en effet du « deux poids deux mesures » dans leurs réactions en fonction des intérêts qu'ils ont dans tel ou tel pays du groupe ACP. Un des exemples les plus récents est la réaction discrète voire tardive de l'UE face au coup d'État constitutionnel du 4 août 2009 au Niger lorsque le président Mamadou Tandja a fait voter, par référendum, une constitution taillée sur mesure après avoir dissout l'Assemblée nationale le 26 mai 2009 et la Cour constitutionnelle le 29 juin 2009¹⁸. Celle-ci a été dissoute parce qu'elle avait refusé d'avaliser, à deux reprises, soit le 25 mai et le 12 juin 2009, le projet de référendum sur une nouvelle constitution devant permettre au président Tandja de rester au pouvoir trois années supplémentaires à l'issue de son second et dernier mandat, le 22 décembre 2009, et de se faire réélire ensuite sans limitation de mandat.

Dans la gestion de cette crise, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ainsi que l'Union africaine ont réagi rapidement en mettant en garde le gouvernement de Niamey des risques qu'il prenait en se mettant dans « l'illégalité constitutionnelle », mais sans succès. Face au refus des autorités du Niger de reporter les élections législatives du 20 octobre 2009 boycottées par l'opposition, la CEDEAO l'a suspendu automatiquement de toutes les instances communautaires pour non-respect de son Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance¹⁹. Par contre, l'UE et ses États membres ont attendu le 6 novembre 2009 pour annoncer la suspension de la coopération au développement et la demande des « consultations » conformément à l'article 96 de l'Accord de Cotonou²⁰. Les consultations UE-Niger se sont ouvertes

¹⁸ Lire : « Niger : retour chronologique sur un référendum controversé », 4 août 2009 :

<http://www.linternationalmagazine.com/article6769.html> et

http://www.jeuneafrique.com/Chronologie-pays_69_Niger

¹⁹ http://www.ouestaf.com/Le-Niger-suspendu-de-la-Cedeao_a2617.html La crise politique aboutira au coup d'état militaire du 18 février 2010 et à l'arrestation du président Tandja par le Conseil suprême pour la restauration de la démocratie (CSR). Celui-ci a mis en place un gouvernement de transition qui a fait voter une nouvelle constitution le 31 octobre 2010. Des élections sont prévues en 2011.

²⁰ « L'Union Européenne suspend son aide au développement », 6 novembre 2009. <http://www.jeuneafrique.com>

finalement le 8 décembre 2009 à Bruxelles²¹. Selon certains observateurs, l'UE a réagi discrètement voire tardivement à cette crise alors qu'elle aurait pu demander des consultations plus tôt parce qu'un pays membre de l'UE, la France en l'occurrence²², avait et a encore de nombreux intérêts économiques dans le pays à travers ses entreprises actives dans l'exploitation des matières premières²³. Cet exemple illustre la coexistence parfois conflictuelle entre les valeurs démocratiques à promouvoir et les intérêts immédiats des opérateurs économiques des pays. Au-delà du cas du Niger, des situations similaires se produisent dans différents pays principalement ceux qui sont riches en minerais ou en pétrole. Il en résulte un certain discrédit et une certaine inconsistance de la politique extérieure de l'UE.

Deuxièmement, *les politiques nationales de sécurité et de gestion des flux migratoires*. Celles-ci influencent de plus en plus la politique extérieure de l'UE et sa mise en œuvre dans différents pays. L'introduction des questions de migration dans les instruments et les politiques de développement, comme l'Accord de Cotonou (art. 13), au cours des dernières années en témoigne. Aujourd'hui, la problématique des migrations fait partie intégrante des questions de développement. Or, on constate que ce changement répond plus aux intérêts nationaux des pays européens confrontés aux flux migratoires venant d'Afrique, qu'à des préoccupations spécifiques du développement des pays partenaires. Si le sous-développement est une des causes des flux migratoires, la solution réside dans les efforts à mener pour que les politiques de développement améliorent les conditions de vie des gens et renforcent l'État censé garantir la paix et la sécurité sur son territoire.

Un exemple concerne les difficultés de certains États d'Afrique de l'Ouest à faire accepter à leurs opinions nationales des accords de réadmission des clandestins signés avec certains gouvernements européens. En effet, certaines populations ne comprennent pas que leurs États acceptent les conditions d'expulsion de leurs compatriotes pour la seule raison qu'ils vivent en Europe sans être en possession des papiers en règle. La globalisation croissante renforce cette incompréhension. Il s'avère en effet difficile d'expliquer aux acteurs qui suivent les événements des régions riches de la planète grâce à la télévision et l'Internet qu'il est interdit de s'y rendre au moment où l'on vante les effets de la libéralisation des échanges et de la libre circulation des biens et des personnes entre certaines régions du monde. L'alternative réside, semble-t-il, dans l'amélioration des résultats des politiques publiques, y compris la sécurité, pour que les populations des zones moins riches puissent y vivre dignement sans devoir prendre des risques énormes pour rejoindre l'Europe, à travers le Sahel ou l'océan.

Troisièmement, *les agendas des organisations multilatérales*, notamment l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont parfois un impact sur les politiques de développement alors que les pays européens disposent d'une forte représentation dans ces institutions. Prenons l'exemple des accords de partenariats économiques

²¹ <http://www.delner.ec.europa.eu/documents/sn05152-re01.fr09.pdf>

²² « Crise politique au Niger : la France a-t-elle choisi son camp ? », *Le Démocrate*, 18 août 2009, p. 1 & 4 : http://www.nigerdiaspora.info/journaux/democrate_18_08_09.pdf Après avoir dit « sa préoccupation » durant les différentes étapes qui ont conduit à la tenue du référendum du 4 août 2009, la France a changé de position après son organisation en souhaitant que les élections législatives qui allaient suivre soient transparentes, justes et démocratiques. Or, la CEDEAO, l'Union africaine et les États-Unis exigeaient un retour à l'ordre constitutionnel.

²³ Un exemple concerne des contrats d'exploitation d'uranium : « France/Niger : signature d'une nouvelle convention minière », 7 janvier 2009 : <http://www.linternationalmagazine.com/article6129.html>

(APE) qui sont en cours de négociation entre l'UE et les différentes régions des États ACP. Ces accords visent notamment à se conformer aux règles de libéralisation du commerce mondial promues par l'OMC depuis 1995. Si plusieurs États africains sont réticents face aux propositions de l'UE pour la conclusion des APE, c'est parce qu'ils constatent que les effets sur leurs économies respectives risquent d'être néfastes. L'objectif de mettre fin aux accords de préférences commerciales issus de la Convention de Lomé (1975-2000) et poursuivis dans l'Accord de Cotonou depuis 2000, pour les remplacer par les APE, ne tient pas compte du déséquilibre entre les acteurs économiques africains et européens. Or, une compétition saine ne peut se faire qu'entre des concurrents ayant les mêmes atouts ou potentialités. Ce qui n'est pas le cas des acteurs économiques des deux continents.

Des acteurs économiques dans certains pays africains ont commencé à s'organiser et font pression sur leurs gouvernements pour qu'ils refusent de signer les APE sans garanties suffisantes sur des compensations et le maintien de certaines préférences commerciales. Ils sont en effet conscients qu'une libéralisation des marchés nationaux aux entreprises européennes mettrait en difficulté les quelques industries locales qui ne disposent pas des mêmes capacités professionnelles, techniques et financières. Dans ce contexte, une tentative de passer en force de la part de l'UE pourrait contribuer à discréditer encore davantage les gouvernements en place dans la mesure où ils apparaîtraient, aux yeux de leurs opinions publiques, plus soucieux des exigences extérieures que des préoccupations nationales. Or, contribuer à la délégitimation des gouvernements en place à travers des politiques imposées de l'extérieur s'avère contre-productif en termes de promotion de la gouvernance inclusive et participative. La nécessaire cohérence des actions d'appui à la démocratisation et au développement en général va de pair avec une prise en compte des processus complexes de légitimation des institutions publiques et de leurs représentants. C'est un défi énorme mais qui doit être relevé.

3. Les obstacles internes aux pays africains

Même si l'objet de notre propos est de mettre en évidence l'impact négatif des agendas nationaux des pays européens sur la définition et l'application des politiques d'appui à la gouvernance démocratique en Afrique, il convient également de passer en revue quelques obstacles internes aux États africains. En effet, si des initiatives de renforcement de la bonne gouvernance ne donnent pas de résultats escomptés à cause des facteurs externes évoqués ci-dessus, des facteurs internes y jouent aussi un rôle. Nous en citerons quatre brièvement tout en sachant que la situation politique et socio-économique de chaque pays fait que leur impact n'est pas partout identique.

Le premier obstacle est *l'absence de volonté politique* de certains gouvernements africains en matière de promotion de la gouvernance démocratique. Cela peut être lié à la volonté de se maintenir au pouvoir, à la peur d'une compétition électorale, à la gestion autoritaire du pouvoir, mais aussi à la résistance des détenteurs des pouvoirs locaux, religieux ou coutumiers. Les difficultés des relations de coopération entre l'UE et le Zimbabwe depuis le début des années 2000 s'inscrivent dans cette perspective. Le 18 février 2002, l'UE a décidé d'arrêter les consultations avec ce pays dans le cadre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou et de suspendre son aide budgétaire. Elle a néanmoins maintenu l'appui à la société civile dans le secteur humanitaire et

dans celui du rétablissement de l'État de droit et du respect des libertés fondamentales²⁴.

Le deuxième obstacle concerne *la persistance et l'augmentation des pratiques de mauvaise gouvernance*, à travers, entre autres, la corruption, les détournements des fonds publics, l'autoritarisme et l'opacité dans la gestion des affaires publiques, y compris dans certaines organisations de la société civile. Il existe une littérature abondante sur ces thématiques et leur impact sur le développement en Afrique. Si ces phénomènes existent aussi sur d'autres continents, le principal défi réside, dans plusieurs pays africains, dans l'absence d'une administration publique fonctionnelle, capable de les réguler et d'en limiter les conséquences sur la société. L'organisation Transparence Internationale relève ainsi que la corruption est un des plus grands défis à relever en Afrique subsaharienne²⁵. Les appuis à la gouvernance démocratique devraient dès lors mettre l'accent sur la mise en place et le renforcement des institutions publiques au niveau local et national.

Le troisième facteur concerne *l'insuffisance des investissements* pour répondre aux besoins humains, matériels et financiers nécessaires à la réalisation des réformes démocratiques et de gouvernance publique. L'absence de moyens résulte à la fois des appuis insuffisants de la part des donateurs mais aussi de la faible mobilisation des ressources nationales (impôt et taxes notamment) de la part des gouvernements africains. Si les partenaires européens et africains en avaient la volonté politique, les deux questions pourraient être résolues. D'une part, les États membres de l'UE pourraient concrétiser leur engagement d'augmenter leur aide publique au développement jusqu'à 0,7% de leur PIB d'ici 2015. D'autre part, les pays africains mobiliseraient des ressources locales supplémentaires et généreraient mieux celles qui sont disponibles. Il est en effet incompréhensible de constater que certains pays producteurs de pétrole ou de minerais continuent de dépendre énormément de l'aide extérieure et n'assurent pas des services publics de base, notamment en matière de santé et d'éducation. Le dialogue politique prôné par le partenariat stratégique Afrique – UE devrait se pencher sur le sujet à court terme.

Le quatrième facteur est *la persistance des conflits armés ou de tensions dans plusieurs pays au sud du Sahara*. La situation des pays comme la Côte d'Ivoire, la RD Congo et le Soudan en témoigne. Pourtant ce sont des pays qui, une fois pacifiés, sont capables de servir de locomotive pour le développement socio-économique de leurs régions respectives. En tout cas, les États en situation de conflits ou ceux qualifiés de « fragiles » rencontrent plus de difficultés à mettre en place et à appliquer des réformes de gouvernance démocratique. Les conséquences des conflits sur les acteurs et les structures publiques conjuguées aux trois obstacles évoqués ci-dessus créent une situation plus difficile pour les initiatives de promotion de la gouvernance. Elles peuvent néanmoins constituer une opportunité si les acteurs nationaux et internationaux s'accordent sur un agenda pour tirer les leçons du passé et construire un avenir meilleur.

4. Quelques options pour relever les défis du partenariat Afrique – UE

L'analyse de l'appui de l'UE aux processus de démocratisation et de gouvernance en Afrique met en évidence trois principaux facteurs qui affectent la crédibilité et l'efficacité de la politique et des

²⁴ « Position commune du Conseil du 18 février 2002 concernant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe » (2002/145/PESC), *Journal officiel des Communautés européennes*, L 50, 21 février 2002.

²⁵ Voir http://www.transparency.org/regional_pages/africa_middle_east/sub_saharan_africa

actions menées dans ces domaines. Il s'agit de la prolifération des instruments définissant les objectifs et les principes de cette politique, de la coexistence conflictuelle entre les valeurs de la gouvernance démocratique à promouvoir et les agendas nationaux des États membres en termes économiques, sécuritaires et géostratégiques, ainsi que les problèmes internes aux États africains. Les effets conjugués de ces divers éléments rendent les processus de changements politiques et institutionnels plus complexes et plus difficiles à mettre en place.

Cependant des opportunités susceptibles d'aider à améliorer les politiques actuelles et surtout leur mise en œuvre existent. La tenue du 3^e sommet Afrique – UE à Tripoli les 29-30 novembre 2010 et l'entrée en vigueur du Service européen pour l'Action extérieure le 1^{er} décembre 2010 constituent des rendez-vous à ne pas manquer pour redynamiser le partenariat stratégique entre les deux continents. Ce sont des occasions de réaffirmer qu'une amélioration de la gouvernance démocratique aux niveaux local, national et régional et au niveau de la gestion du partenariat, renforcerait les engagements et les politiques de coopération au développement dans leur ensemble.

A. Options pour les acteurs du partenariat dans la gouvernance démocratique :

- *Reconnaître la nature politique des réformes de démocratisation et de bonne gouvernance, c'est-à-dire admettre que celles-ci dépassent les interventions techniques et financières sur lesquelles l'accent est souvent mis. Dans cette perspective, le dialogue politique et une définition conjointe des objectifs et des actions à mettre en œuvre méritent d'être renforcés en tirant les leçons du passé²⁶. Une combinaison des appuis techniques et financiers et un dialogue politique régulier devraient permettre de renforcer le processus de démocratisation en tenant compte des valeurs à promouvoir et des réalités locales et régionales complexes.*
- *Accompagner le processus de rationalisation des organisations régionales africaines initié par l'Union africaine pour que ces dernières servent de catalyseur à l'intégration régionale et au renforcement de la gouvernance dans leurs États membres. Des organisations régionales dynamiques peuvent en effet accompagner des réformes politiques et institutionnelles en créant des cadres de dialogue et d'échange de bonnes pratiques entre les pouvoirs publics, les composantes de la société civile et les partenaires internationaux. Elles peuvent également aider à surmonter les clivages ethniques et régionaux qui constituent des défis dans de nombreux pays au sud du Sahara.*
- *Renforcer les partenariats avec les organisations régionales et panafricaines d'appui à la démocratisation et à la bonne gouvernance. Depuis les années 2000, plusieurs initiatives publiques, associatives et privées ont vu le jour avec l'objectif d'accompagner la gouvernance démocratique et par-là même renforcer le développement socio-économique.*
- *Contribuer à la mise en œuvre effective des instruments régionaux et panafricains en matière de gouvernance démocratique. Plusieurs organisations régionales et l'Union africaine se sont dotées de cadres juridiques définissant les objectifs et les lignes*

²⁶ Une étude sur les pratiques sous la Convention de Lomé a montré que des sanctions unilatérales n'avaient pas permis d'avancer en matière de démocratisation ou de bonne gouvernance. Lire, Pamphile Sebahara, *La coopération politique entre l'UE et les États ACP. Politiques et pratiques sous les 4 Conventions de Lomé (1975- 1998)*. Maastricht : ECDPM, « Document de réflexion n° 7 », 1999.

directrices dans ce domaine. Il reste à les appliquer concrètement. À titre d'exemple, six instruments de gouvernance méritent une attention particulière :

- L'Acte constitutif de l'Union africaine de 2000²⁷.
- La Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption de l'Union africaine de 2003²⁸.
- La Charte de la démocratie, des élections et de la gouvernance de l'Union africaine de 2007²⁹.
- Le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) de 2001³⁰.
- Le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs de 2006³¹.
- Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) initié dans le cadre du NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) et de l'Union africaine en 2002³².

B. Options pour améliorer les appuis de l'UE et ses États membres en matière de gouvernance démocratique en Afrique.

- *Une rationalisation des instruments définissant les objectifs et les politiques d'appui à la démocratisation et à la gouvernance* favoriserait leur appropriation par les pays partenaires et par les acteurs européens chargés de les mettre en œuvre. Elle permettrait également aux différentes institutions de l'UE d'investir davantage dans la mise en œuvre et le suivi des actions en lieu et place de la production de nouveaux documents. La rationalisation des instruments financiers de 2007 pourrait servir d'exemple. Elle a réduit les lignes budgétaires existantes et a créé notamment l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD)³³.

²⁷ Adopté le 11 juillet 2000, l'Acte constitutif de l'UA est entré en vigueur le 26 mai 2001. Tous les 53 États membres l'ont ratifié. http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Acte%20Constitutif.pdf Il souligne, entre autres, la nécessité de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et des peuples, de consolider les institutions démocratiques, d'encourager la culture de la démocratie, de promouvoir la bonne gouvernance et d'assurer le respect de l'état de droit.

²⁸ Adoptée le 11 juillet 2003, la Convention est entrée en vigueur le 5 août 2006. À ce jour, elle a été signée par 45 pays parmi lesquels 31 l'ont ratifiée. http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Convention%20sur%20la%20lutte%20contre%20la%20corruption.pdf

²⁹ Adoptée le 30 janvier 2007, la Charte a été signée par 29 pays sur 53 parmi lesquels 3 l'ont ratifié (en décembre 2009) : http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Charte%20africaine%20de%20la%20Democratie.pdf

³⁰ Adopté le 21 décembre 2001, le Protocole est entré en vigueur en juillet 2005 après 9 ratifications sur 15 : <http://www.comm.ecowas.int/sec/fr/protocoles/Protocole-additionnel-sur-la-Bonne-gouvernance-et-la-democ.pdf> Il a permis à la CEDEAO de gérer la crise politique du Niger depuis 2009 à travers des actions de prévention, de dialogue et des sanctions. C'est la preuve qu'avec la volonté politique, les États africains sont capables d'instaurer et d'appliquer les mesures de renforcement de la démocratisation et de l'État de droit.

³¹ Adopté le 1^{er} décembre 2006 par onze pays d'Afrique centrale et de l'Est, il fait partie intégrante du Pacte sur la paix, la sécurité et le développement de la Région des Grands Lacs qui est entré en vigueur en 2008 : http://www.cirgl.org/documents_fr/bonne-gouvernance/Protocolebonnegouvernance.pdf Un Centre régional sur la démocratie, la bonne gouvernance, les droits humains et l'éducation civique est en cours de mise en place pour appuyer les États et les autres acteurs dans la mise en œuvre de ce Protocole et du Pacte en général.

³² Instrument d'auto-évaluation participative, il est ouvert à tout État membre volontaire de l'Union africaine. Il évalue les politiques des États parties en matière de gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Comme processus politique, le MAEP est un vecteur susceptible de favoriser l'intégration africaine en matière de gouvernance à conditions que ses potentialités soient exploitées et ses lacunes corrigées.

³³ http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_fr.htm

- *Saisir l'opportunité de la mise en place du Service européen pour l'Action extérieure (SEAE) afin de corriger les incohérences des politiques actuelles et assurer une place à part entière aux politiques de développement et d'appui à la gouvernance démocratique dans l'organigramme du nouveau Service. Cela permettrait d'éviter le risque que le développement soit mis au service de la diplomatie alors qu'un des enjeux du SEAE est de faire en sorte que les outils de la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et ceux du développement soient déployés de manière cohérente.*
- *Une amélioration significative de la coordination et de la complémentarité de la politique d'appui à la gouvernance démocratique, de la coopération au développement en général et des autres politiques européennes, tant au niveau des institutions communautaires qu'à celui des États membres.*
- *Un renforcement de la déconcentration des services au profit des délégations de l'UE dans les pays partenaires contribuerait au renforcement du dialogue politique et faciliterait l'exploitation du principe de flexibilité dans la mise en œuvre des programmes. Il permettrait également une plus grande coordination entre l'UE et ses États membres sur le terrain ainsi qu'avec d'autres donateurs. L'application de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et du plan d'action d'Accra s'en trouverait améliorée.*
- *Appliquer une « approche pays » dans la mise en œuvre des appuis à la gouvernance démocratique parce que les réformes politiques et institutionnelles s'inscrivent dans des contextes spécifiques qui peuvent en influencer le rythme. Parallèlement, des mécanismes d'échanges de bonnes pratiques aux niveaux régional et panafricain seraient appuyés afin de tirer profit d'une émulation possible entre les pays.*
- *Respecter les engagements pris en 2005 en matière d'augmentation des ressources financières de l'aide au développement et d'amélioration de la qualité de celle-ci. Des appuis en matière de gouvernance publique devraient contribuer à mettre en place des administrations fonctionnelles et efficaces dans la délivrance des services publics de base (santé, éducation, sécurité alimentaire, etc.). Parallèlement, une plus grande lutte contre la corruption et une meilleure mobilisation et utilisation des ressources internes seraient des indicateurs de l'appropriation des réformes de gouvernance. Si certaines populations d'Afrique sont déçues par les processus de démocratisation et les politiques de développement, c'est parce qu'elles ne perçoivent pas encore l'impact de ces processus en termes d'amélioration de leurs conditions de vie. Il appartient aux partenaires européens et africains d'en prendre en compte et de relever le défi. Ce serait le meilleur moyen de rendre légitime le partenariat stratégique Afrique – UE.*

* * *

Avec le soutien de la



Wallonie