

Haut Conseil de la Coopération Internationale

“ COOPERATION INTERNATIONALE ET DROITS DE L’HOMME ”

Rapport du Haut Conseil de la Coopération Internationale

Ce rapport a été réalisé par le groupe de travail présidé par Mme Catherine Lalumière. Ont pris part à sa rédaction, comme membres du HCCI : Paul Bouchet, Jean-Luc Domenach, Jean-Marie Fardeau, François Grunewald, Guy Labertit, Alain Labrousse, Hubert Lesire-Ogrel, Robert Lion, Daniel Tardy, Frédéric Tiberghien, Françoise Vanni. Ont participé aux travaux du groupe : Huguette Brunel, Denis Castaing, Frédérique Dupuy, Jean-Pol Evrard, Philippe Ryfman.

Ce rapport a préparé l’examen et l’adoption de l’avis “ Coopération et droits de l’Homme ” (lien sur l’avis du 10 juillet 2001 dans page des avis) remis au Premier ministre.

Les responsables des coopérations occidentales ont à faire face à une contradiction récurrente : comment concilier, d’une part, le souci de respecter la souveraineté des Etats partenaires et le droit des peuples à disposer d’eux-mêmes et à définir leur propre voie de développement, et d’autre part la conviction que les droits de l’Homme ont vocation à l’universalité et sont indivisibles, et que leur respect est exigé par les opinions publiques des pays bailleurs d’aide internationale.

Le HCCI, invité par le ministre des affaires étrangères, M. Hubert Védrine, à réfléchir à cette question, a dégagé les éléments de conclusion ci-après.

SOMMAIRE

1. Les droits de l'Homme devraient être une composante-clé de la coopération internationale

- 1.1 Tous les pays, donateurs et bénéficiaires de l'aide, se doivent de respecter leurs engagements internationaux
- 1.2 Le concept de droits de l'homme universels est-il opérationnel ?

2. Les obstacles à la mise en oeuvre des droits de l'Homme et les limites de la pratique des conditionnalités

- 2.1 Les contradictions inhérentes à toute politique de coopération
- 2.2 Un bilan mitigé des conditionnalités
- 2.3 Les conditionnalités demeurent toutefois nécessaires

3. Recommandations

- 3.1. Approche contractuelle plutôt qu'imposition unilatérale des conditionnalités
- 3.2. La coopération internationale doit accompagner le processus d'universalisation des droits de l'Homme et en appuyer les acteurs déterminants
- 3.3. Mettre en cohérence notre pratique bilatérale et les positions des instances multilatérales auxquelles nous appartenons
- 3.4. Contribuer à mettre en place un mécanisme institutionnel de limitation et de contrôle des sanctions
- 3.5. Organiser le dispositif de coopération français de sorte que la question des droits de l'Homme soit davantage prise en compte

Conclusion

ANNEXES

1. Les droits de l'Homme devraient être une composante-clé de la coopération internationale

Les droits de l'Homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, constituent à la fois des objectifs légitimes et des outils pour toute politique de coopération internationale.

1.1. Tous les pays, donateurs et bénéficiaires de l'aide, se doivent de respecter leurs engagements internationaux

Il y a plusieurs fondements juridiques à l'exigence de respect des droits de l'Homme :

- en premier lieu, la Charte des Nations Unies, qui repose sur le triptyque développement économique et social / démocratisation / droits de l'Homme. Le vrai défi de la coopération internationale est celui qui a été posé à la sortie de la deuxième guerre mondiale : *libérer les hommes de la terreur et de la misère*. Les droits de l'Homme indiquent les voies et moyens pour atteindre ce but.
- un corpus juridique diversifié, au sein duquel prennent une importance particulière la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948, les deux Pactes internationaux de 1966 relatifs respectivement aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée par l'OIT en juin 1998, ainsi que les textes régionaux tels que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention européenne des droits de l'Homme, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, la Convention américaine des droits humains, etc. ; ce corpus n'est pas figé et s'enrichit constamment avec une reconnaissance graduelle de droits nouveaux.
- Les dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui autorisent certaines formes d'ingérence de la communauté internationale si des violations massives des droits de l'Homme menacent la paix mondiale ; leur mise en oeuvre a été paralysée pendant la guerre froide par l'utilisation du droit de veto au sein du Conseil de sécurité, mais plusieurs décisions récentes les ont réactivées.

1.2. Le concept de droits de l'homme universels est-il opérationnel ?

1.2.1. Universalité des droits de l'Homme

Les droits de l'Homme sont-ils universels ? Dans les faits, force est de reconnaître que non, mais ils ont vocation à le devenir : ils sont " universalisables ". Pas seulement les droits civils et politiques, qui ont été favorisés par les pays occidentaux pendant la guerre froide, mais aussi les droits économiques, sociaux et culturels, qui sont particulièrement porteurs de développement. Si le reproche selon lequel la formulation de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme est fortement marquée par la culture occidentale est partiellement justifié (malgré la présence de rédacteurs non occidentaux lors de son élaboration), son fondement est commun à toute l'humanité : l'idée fondamentale de l'égalité de dignité de tous les êtres humains.

A partir de ce socle commun, chaque peuple a à formuler et mettre en oeuvre les droits de l'Homme par ses propres voies et moyens, parfois simplement en nommant les choses autrement. Il y a une dialectique longue et compliquée entre la proclamation des droits de

l'Homme et leur application, mais ce n'est qu'en dialoguant qu'il est possible d'aboutir à des positions communes et de mener ensemble ce combat.

1.2.2. Droits de l'Homme et développement

L'expérience historique européenne montre déjà à quel point les relations entre droits de l'Homme et développement économique sont complexes. Pour certains, le développement des pays asiatiques donnerait à penser que le respect des droits de l'Homme n'est pas une condition nécessaire au succès des politiques de croissance, et que ce ne serait qu'une fois un certain niveau économique atteint qu'une décrispation politique des Etats interviendrait. La mondialisation, qui entraîne un mouvement d'ouverture vers l'extérieur, pousserait naturellement à une libéralisation politique. Mais cette thèse repose sur une vision essentiellement civile et politique des droits de l'Homme. La comparaison entre les performances économiques de la Chine et de l'Inde montre en effet qu'un meilleur respect de certains droits économiques, sociaux et culturels favorise une croissance économique plus rapide.

On peut certes distinguer une minorité de droits dont la réalisation dépend de la disponibilité des ressources requises. Leur réalisation sera donc progressive dans les pays disposant de peu de ressources. Mais l'expérience de certains pays africains (Mali, Bénin, etc.) prouve que, malgré des niveaux de pauvreté très élevés, des progrès sont possibles dans de nombreux domaines et particulièrement en matière de droits civils et politiques.

En outre, plusieurs travaux de recherche, dont ceux du Prix Nobel d'économie 1998 Amartya Sen, ont montré le rôle que peuvent jouer les droits de l'Homme, en particulier civils et politiques, dans la prévention de crises (alimentaires, économiques, environnementales, etc.) qui obéiraient toute politique de développement.

L'édition 2000 du Rapport mondial sur le développement humain du PNUD, intitulé *Droits de l'Homme et développement humain*, constitue une étape importante dans la réflexion. Par de multiples exemples, ce rapport souligne l'utilité instrumentale de certains droits, qui permettent à l'individu de se prendre en charge ou génèrent des dynamiques intéressantes, et les synergies entre différents types de droits qu'il s'agirait d'exploiter dans le cadre d'une stratégie de développement. Dans de tels cas, la mise en oeuvre des droits de l'Homme sert le développement économique.

D'autre part, l'expérience asiatique montre aussi que lorsqu'un régime se donne comme objectif de faire évoluer la société dans un sens qui nie radicalement le principe des droits de l'Homme, l'échec des politiques de développement est largement prévisible. Le développement, au moins pour les pays les moins avancés, appelant des apports financiers extérieurs importants et les pays donateurs n'acceptant de ne coopérer qu'avec les Etats avec lesquels un socle de valeurs communes existe, un engagement envers le respect des droits de l'Homme apparaît comme un préalable à l'enclenchement d'un processus positif. Il convient donc de distinguer les situations extrêmes des autres.

Enfin, afficher que les droits de l'Homme, civils et politiques tout autant qu'économiques, sociaux et culturels, constituent une composante-clé de la coopération au développement permet de mettre en oeuvre des stratégies de développement dont les objectifs ultimes ne sont pas perdus de vue, ce qui peut garantir leur plus grande efficacité. Une stratégie de développement fondée sur les droits de l'Homme devrait donc prendre en compte l'ensemble de ces facteurs au niveau de chaque pays pour fixer les étapes successives du processus de mise en oeuvre des droits de l'Homme.

2. Les obstacles à la mise en oeuvre des droits de l'Homme et les limites de la pratique des conditionnalités

Au fil des années, les bailleurs d'aide internationale ont eu de plus en plus recours à la conditionnalité comme instrument d'imposition de leurs propres critères et objectifs, en matière économique ou politique.

2.1. Les contradictions inhérentes à toute politique de coopération

La France adhère à la quasi-totalité des engagements internationaux en matière de droits de l'Homme. Ceux-ci devraient donc orienter l'ensemble de sa politique internationale. Mais, à cet égard, sont signalés des risques d'incompatibilité entre les différents objectifs assignés par les responsables politiques à la politique étrangère française : défendre simultanément certaines valeurs et nos intérêts politiques, économiques, stratégiques et militaires n'irait pas de soi. Il en serait de même pour les autres pays. Mais cette affirmation semble plus ou moins pertinente selon que l'on s'inscrit dans une perspective à court ou à long terme. La défense réaliste de nos intérêts ne peut en effet s'inscrire que dans le long terme. La "realpolitik" n'est pas toujours celle que l'on croit...

La recherche d'une plus grande cohérence, certes difficile mais incontournable, nécessite de gommer la dissymétrie existant au détriment de nos engagements en matière de droits de l'Homme. L'apparition de nouveaux acteurs sur la scène internationale (la "société civile internationale" et les médias) pousse à remettre en question les compromis prévalant jusqu'alors, ces acteurs éclairant les opinions publiques et les amenant à être vigilantes sur la question des droits de l'Homme. Or une politique est d'autant plus durable qu'elle bénéficie du soutien de l'opinion publique.

2.2. Un bilan mitigé des conditionnalités

On peut distinguer plusieurs types de conditionnalités : celles se rapportant spécifiquement à l'objet de l'accord envisagé ou à ses modalités de mise en oeuvre ; celles portant sur le contexte global (conditionnalités macro-économiques d'une part, politiques d'autre part, bien que la distinction entre les deux puisse parfois être discutée). Le bilan sur l'efficacité de ces différentes conditionnalités imposées par les donateurs est mitigé et fait débat :

- On évalue aujourd'hui à plusieurs centaines les conditionnalités dont sont assortis nombre de programmes de certaines institutions multilatérales se référant aux différents types d'engagements que leurs conseils d'administration leur demandent de respecter. Gérer autant de conditions s'avère totalement inopérant en termes d'appropriation.

- "Selon que vous soyez puissant ou misérable..." A partir de cette liste innombrable de conditionnalités, selon, en principe, la capacité institutionnelle de chaque bénéficiaire, la communauté internationale taille sur mesure le costume des conditionnalités qu'elle souhaite voir respecter par un pays. Etrangement, plus un pays est puissant économiquement (en particulier s'il est détenteur d'une rente), militairement et important d'un point de vue géopolitique, moins les exigences sont fortes. La pratique des conditionnalités mène donc à de fortes inéquités.

- Les mécanismes de suivi de l'application des conditionnalités politiques imposées par les institutions autres que multilatérales sont la plupart du temps imprécis ou inexistant. Or l'absence ou l'imprécision de tels instruments facilite donc le non-respect éventuel des conditionnalités politiques.

2.3. Les conditionnalités demeurent toutefois nécessaires

Quelles que soient leurs imperfections, les démocraties occidentales, et en particulier européennes, symbolisent, de par leur histoire, les valeurs démocratiques pour la plupart des courants démocratiques des PED. Ceci crée des devoirs. Or, lorsque des responsables politiques occidentaux ferment les yeux devant des violations massives des droits humains, ils découragent les populations concernées et décrédibilisent leur discours en faveur de la démocratie et des droits de l'Homme. Ainsi, si la conditionnalité n'est pas un instrument idéal, elle n'en demeure pas moins utile.

D'une façon générale, l'adhésion de certains pays à un ensemble régional peut constituer en soi un élément favorable à l'ouverture politique de ces pays. Lorsque les procédures d'adhésion comprennent des critères

politiques, telles que les procédures d'élargissement de l'UE, alors cette forme de conditionnalité peut accélérer la normalisation de la situation des droits de l'Homme.

Les conditionnalités doivent donc être réfléchies selon deux orientations : adapter le calendrier en matière de droits de l'Homme aux capacités économiques et culturelles de mise en oeuvre, et favoriser l'ouverture de ces pays à la société mondiale.

Elles doivent en tout cas demeurer une solution d'ultime recours, à combiner avec d'autres instruments de nature plus incitative ou reposant principalement sur des acteurs non-étatiques.

Ainsi, en matière de droits économiques et sociaux, un mouvement particulièrement intéressant se fait jour, sous la pression des syndicats, des ONG de défense des droits de l'Homme et des menaces de boycott. De grandes entreprises ont décidé de créer des normes de qualité et des codes de conduite, ce qui appuie parfois efficacement le respect des droits économiques et sociaux des populations concernées. Ces démarches ne sont toutefois légitimes que dans la mesure où elles organisent l'application des normes internationales produites par les institutions internationales compétentes.

Pour être acceptées et, par conséquent, pour être efficaces, les conditionnalités doivent résulter de procédures renouvelées. La formule de l'imposition par voie unilatérale est dangereuse. Il est préférable de rechercher des modes de négociation qui aboutissent à des conditionnalités contractuellement convenues et dont l'application donne lieu à une coopération renforcée.

3. Recommandations

3.1. Approche contractuelle plutôt qu'imposition unilatérale des conditionnalités

La notion de conditionnalité, terme qui recouvre des pratiques fort différentes selon les régions du monde et selon les bailleurs de fonds, suscite des réactions très mitigées chez nos partenaires du Sud et de l'Est . Une approche contractuelle devrait donc être favorisée chaque fois qu'elle est possible.

- La notion de contrat fondé sur la définition de critères explicites, négociés et applicables aux deux parties, doit primer. Son intérêt réside dans la possibilité d'une adaptation au cas par cas, avec un nombre d'objectifs précis, un calendrier et des procédures de suivi préalablement définis. Cette approche associant les sociétés civiles inspire déjà certains accords de coopération ou d'association (dans la zone euro-méditerranéenne par exemple) mais devrait être promue et systématisée autant que possible. Elle doit en outre être assortie de méthodes organisant une plus grande transparence et autorisant les opinions publiques du Nord comme du Sud à demander des comptes à leurs représentants.

- Les “ contrats de désendettement-développement ” (C2D) que propose actuellement la France à une vingtaine de pays endettés sont certainement une occasion importante de tester ce type de politique en associant étroitement et systématiquement les sociétés civiles des pays (ONG, acteurs sociaux, voire partis d'opposition). Les commissions mixtes constituent elles aussi un cadre bilatéral au sein duquel une telle approche, déjà esquissée, devrait être renforcée.

- En matière de réforme économique, la pratique de la conditionnalité s'oriente de plus en plus vers une obligation de résultats (et non plus de moyens) préalablement négociés et évalués sur la base d'indicateurs de performance. En matière de droits de l'Homme, des indicateurs objectifs, qui reposent sur l'observation d'une dynamique, sont également nécessaires à l'établissement de véritables contrats. Ces indicateurs “ objectifs ” pourraient utilement être confrontés avec des sondages “ qualitatifs ” auprès des populations concernées et de leurs représentants (parlements nationaux, organisations de la société civile locale). De telles procédures, prévues contractuellement et conçues de sorte que leur indépendance ne

puisse être mise en doute, pourraient prévoir le recours à des institutions internationales spécialisées. Sur la base des objectifs fixés en commun et des résultats des évaluations intermédiaires, seraient mises en œuvre des mesures préalablement convenues, soit positives soit négatives. Ainsi, le dépassement de certains des objectifs négociés pourrait donner lieu à l'augmentation des concours, à l'ouverture de nouveaux financements ou à l'octroi d'avantages supplémentaires, en matière commerciale par exemple (cf. annexe n°4).

- Une relation équilibrée impose que les pays bénéficiaires puissent eux-mêmes avoir des recours lorsqu'ils considèrent que le donateur manque à ses obligations, notamment en matière d'engagements financiers. Deux mécanismes pourraient répondre à ce souci :- Une instance d'arbitrage, habilitée à juger s'il s'agit d'exigences disproportionnées par rapport aux moyens du Sud, permettrait de limiter les déséquilibres issus de pouvoirs de négociation inégaux entre pays du Nord et du Sud.
- Un mécanisme international de surveillance des conditions de déploiement de l'APD multilatérale et des programmes de coopération au développement, placé sous les auspices des Nations-Unies et associant les pays donateurs et bénéficiaires, les institutions financières internationales et les représentants des sociétés civiles du Nord et du Sud, devrait être institué. La surveillance porterait sur la transparence de l'aide, la rigueur de gestion et le respect des engagements contractés de part et d'autre, notamment en matière de droits de l'Homme. Elle donnerait lieu à l'élaboration d'un rapport annuel.

La France devra appuyer la création de mécanismes de ce type, sans faire de leur entrée en fonction un préalable aux conditionnalités ici préconisées.

En tout cas, l'aide apportée aux pays entrés dans un processus positif devrait être massive et visible : il faut que les bénéfices tirés du changement soient suffisamment évidents pour éviter tout retour en arrière.

3.2. La coopération internationale doit accompagner le processus d'universalisation des droits de l'Homme et en appuyer les acteurs déterminants

Il n'y a pas de développement sans modification des relations de pouvoir. La coopération doit donc appuyer les acteurs et les processus d'appropriation des droits de l'Homme, et non chercher à imposer des standards de l'extérieur. L'appui à l'Etat de droit est certes nécessaire. Encore faut-il veiller à ne pas simplement chercher à plaquer des modèles constitutionnels qui demeurent d'une efficacité théorique faute de la réunion des conditions de leur fonctionnement : formation adéquate des fonctionnaires, carrière indépendante et rémunération suffisante des magistrats, paiement régulier des salaires des policiers, militaires, gardiens de prison, etc. et mécanismes d'inspection dont l'indépendance soit garantie. Une évaluation de la coopération publique française d'appui à l'Etat de droit est annoncée qui sera intéressante.

En outre, l'efficacité de l'Etat de droit est surtout fonction de son rythme d'élaboration et de l'équilibre relatif entre ses forces constitutives (justice, police, armée). Une vision excessivement institutionnelle d'un Etat de droit " clé en main " a marqué jusque très récemment les politiques françaises de coopération en la matière, ce qui a parfois mené à briser des formes plus ou moins séculaires de gouvernance et d'arbitrage. L'accent doit être mis sur les droits fondamentaux, et donc sur les institutions garantes de ces droits et sur l'équilibre entre ces dernières, ce qui n'impose en rien le modèle occidental de l'Etat de droit. Un complément indispensable est l'appui aux organisations émanant de la société civile susceptibles d'exercer une vigilance sur le respect des droits de l'Homme : ONG de défense des droits de l'Homme, ordres des avocats, syndicats, notamment de magistrats, de policiers,

médias indépendants, etc. Ces organisations doivent être appuyées de diverses manières, à commencer par la reconnaissance de leur droit à s'exprimer et à participer au dialogue politique.

Plus généralement, un “accompagnement démocratique” peut être décisif. Dans les orientations et les actions de coopération, des impulsions peuvent être données (par exemple, les actions de coopération concernant la citoyenneté, les modes de partenariat, l'ingénierie démocratique, la démocratie participative, etc.) allant utilement dans ce sens. Les politiques de coopération internationale doivent ainsi encourager tous les mécanismes susceptibles d'aider les forces sociales locales à s'organiser, à développer leurs compétences, et plus généralement à participer à la construction de processus démocratiques. Dans ce cadre, la coopération de société civile à société civile est essentielle. En matière sociale, les objectifs issus de la déclaration relative aux droits et principes fondamentaux du travail, adoptée par l'OIT en 1998, doivent également être pris en compte dans la coopération internationale de la France. Dans les PED, leur réalisation ne peut résulter que d'un processus qu'il convient d'accompagner, au même titre que le processus démocratique. Plusieurs voies sont possibles pour atteindre ces objectifs. D'abord en en faisant un élément des accords commerciaux négociés dans le cadre de l'OMC, pour autant qu'il soit tenu compte des difficultés d'adaptation des PED et que cela ne vise pas à protéger certains secteurs. Ensuite par la formule des labels sociaux, qui se fonde sur la négociation collective de codes de conduite et de systèmes de contrôle, et permet ainsi d'améliorer la qualité du dialogue social tout en responsabilisant les entreprises. Ces deux approches sont donc complémentaires et doivent être combinées. Si une récupération publicitaire des codes de conduite volontaires est à craindre en l'absence de contrôles indépendants, l'élaboration de labels sociaux négociés entre partenaires sociaux et comprenant un système de contrôle et d'audits indépendants est une piste particulièrement prometteuse. L'OIT pourrait jouer un rôle important dans ce système de certification, notamment en matière d'accréditation des cabinets d'audit, voire de contrôle du contenu des codes de conduite et de leur application.

En outre, la valorisation des entreprises multinationales par les marchés, non plus sur la seule base d'un rapport financier mais sur celle d'un rapport social et environnemental, est une évolution récente qui ouvre des perspectives très intéressantes. Dans cette optique, la France devrait soutenir le développement de l'investissement éthique reposant sur les “ratings” d'entreprises émanant d'agences telle ARESE. Il reviendrait alors aux Etats et aux organisations internationales de réguler ces processus d'origine non-étatique. Les procédures de mise en oeuvre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales¹ montrent quel peut être le rôle des Etats dans la promotion d'un comportement responsable des entreprises et d'un dialogue entre tous les acteurs concernés. Mais pour qu'un tel dialogue soit efficient, il revient en outre à l'Etat de renforcer les acteurs sociaux et les organisations des sociétés civiles des pays du Sud. Enfin, si les entreprises multinationales peuvent être des vecteurs de régulation sociale, les violations les plus graves des droits de l'Homme au travail se déploient fréquemment dans le secteur de l'économie informelle et dans les zones franches où la régulation sociale a beaucoup de mal à pénétrer. Il est de la responsabilité des gouvernements de veiller au respect des droits essentiels et d'encourager l'organisation des travailleurs de ces secteurs. Globalement, des appuis au développement économique et institutionnel et à l'organisation de la société civile sont donc des instruments essentiels pour améliorer durablement la situation des droits de l'Homme.

3.3. Mettre en cohérence notre pratique bilatérale et les positions des instances multilatérales auxquelles nous appartenons

La France a jusqu'à présent fait le choix, avec la " doctrine d'Abidjan ", de subordonner son aide à l'ajustement structurel à l'existence préalable d'un accord avec le FMI et la Banque Mondiale. C'est une raison supplémentaire pour qu'elle participe activement à la réflexion internationale sur le sujet, usant de sa qualité d'Etat membre pour la faire évoluer. Plusieurs terrains s'y prêtent :

3.3.1. Une partie importante se joue du côté de l'Union européenne

Depuis la décision du Conseil européen de mai 1995, tous les accords de coopération, d'association ou de libre-échange conclus avec des pays tiers comprennent systématiquement des clauses de non-exécution relatives au respect des droits de l'Homme. Le traité de Nice signé en décembre 2000 a aussi étendu l'objectif de promotion du respect des droits de l'Homme de la coopération pour le développement aux autres formes de coopération avec les pays tiers (économique, financière et technique). La communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement Européen (8 mai 2001) relative au " rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les pays tiers " esquisse la voie à suivre pour que " ces questions imprègnent l'ensemble des politiques, des programmes et des projets communautaires ". Elle vise en particulier à " promouvoir une plus grande cohérence entre les activités de la Communauté européenne, les autres activités de l'UE et celles des Etats membres " et à " intégrer les droits de l'Homme et la démocratisation dans le dialogue, les politiques d'aide et les autres politiques ".

Ainsi, la Commission s'engage à veiller à ce que " la formulation de l'ensemble des politiques communautaires n'ait pas d'incidence négative sur les droits de l'Homme, mais optimise, au contraire, les effets positifs ". Les domaines susceptibles de faire l'objet d'une attention particulière sont ceux de la justice et des affaires intérieures, de la politique sociale, de l'environnement, de la culture, de la recherche et de la société de l'information. Ceux du commerce et de l'investissement feront aussi l'objet d'initiatives (adoption prochaine d'un livre vert sur la responsabilité sociale des entreprises).

Le Haut Conseil de la Coopération Internationale accueille très favorablement cette communication et recommande au gouvernement français d'appuyer les propositions de la Commission. Néanmoins, il soutient la proposition du Parlement européen invitant la Commission à réaliser un " bilan annuel du respect des droits de l'Homme dans les pays bénéficiaires d'un financement communautaire " ², afin de doter l'UE d'un instrument d'évaluation et de suivi en la matière. Un tel rapport tiendrait compte non seulement des rapports des ambassadeurs de l'UE dans les pays tiers, du point de vue de l'Etat concerné, des rapports d'autres instances internationales (Nations-Unies, Conseil de l'Europe) mais également du point de vue des représentants des sociétés civiles. Il pourrait être débattu dans le cadre d'un forum régulier de discussion sur les droits de l'Homme, auquel participeraient les institutions communautaires et des représentants de la société civile (ONG, universitaires, mais aussi syndicats, etc.). De tels fora ont déjà été organisés de manière ponctuelle et sous des formats divers. La Commission va procéder à leur évaluation et soumettre des propositions à ce sujet, auxquelles le Haut conseil portera une attention particulière.

Le Haut Conseil recommande en outre l'extension de cette procédure aux pays avec lesquels des accords d'association ont été conclus, avec les adaptations nécessaires dues aux spécificités de ce type d'accord.

Pour les accords entre l'UE et les pays ACP, la clause de non-exécution en cas de violation des droits de l'Homme a été utilisée six fois depuis 1998, dans les cas du Togo, du Niger, des Comores, de la Guinée Bissao, de Fidji et de la Côte d'Ivoire (cf. annexe n°1). La nouvelle convention UE/ACP a cherché à perfectionner ce type d'instruments. Les insuffisances rencontrées lors de la concertation préalable à l'éventuelle prise de sanctions dans le cadre de Lomé IVbis ont amené à définir, dans l'Accord de Cotonou, une nouvelle procédure qui offre de plus grandes garanties d'équité et une plus grande flexibilité dans le processus de consultation afin de faire le meilleur usage du dialogue politique. Il est prévu qu'à ce dialogue, qui peut être formel ou informel, soient associés des organisations régionales ou sous-régionales ainsi que des représentants des sociétés civiles.

Cette formule va dans le bon sens, à condition que la pratique respecte l'esprit du texte. Cette procédure devrait inspirer les accords d'association euro-méditerranéens qui, s'ils contiennent pour la plupart une clause "droits de l'Homme", donnent rarement lieu à un véritable dialogue politique portant sur ce qui est pourtant reconnu comme un élément essentiel de ces accords. L'inexistence de mécanismes spécifiques au niveau multilatéral et le caractère par trop formel, du fait du manque de volonté politique, des mécanismes existant au niveau bilatéral, expliquent la modestie des résultats obtenus en matière de respect des droits de l'Homme dans le cadre du Partenariat Euro-Méditerranéen. Il est indispensable de remédier à cet état de fait.

Le Haut Conseil recommande en outre que soit entreprise la révision des accords entre l'UE et des pays tiers conclus avant 1995 et ne comprenant pas de clause de non-exécution en cas de violation des droits de l'Homme.

Plus généralement, c'est la construction d'une Europe politiquement forte et unie qui sera le meilleur vecteur de la défense des droits de l'Homme. La Charte des droits fondamentaux de l'UE, bien que son contenu se trouve parfois en deçà des droits garantis par la plupart des Etats membres, constitue l'affirmation du socle des valeurs communes de l'Europe. Celle-ci doit être en mesure de promouvoir ces valeurs avec la plus grande fermeté, non seulement dans le cadre de ses politiques extérieures mais également au sein des organisations internationales et des institutions multilatérales.

3.3.2. Les conditionnalités relatives à la "bonne gouvernance" au sein des IFI

La conditionnalité est un instrument central dans les opérations du FMI et de la Banque Mondiale, en particulier par le biais de leurs programmes d'ajustement structurels. Touchant initialement aux réformes budgétaires et monétaires, le champ de ces conditionnalités s'est progressivement élargi aux questions institutionnelles dans leur ensemble : la "bonne gouvernance", fondée sur quatre piliers (devoir de rendre compte/accountability, transparence, Etat de droit/rule of law, participation), était de plus en plus perçue comme un élément fondamental pour permettre le développement économique et pour encourager les investissements étrangers. Mais cette interprétation économiste des enjeux de la gouvernance dans les PED, induite par la nature même des IFI comme par leur mandat, ne peut que biaiser les actions entreprises. Par exemple, la notion d'Etat de droit, telle qu'entendue par les IFI, s'inscrit davantage dans une optique de rationalisation, voire de réduction, des interventions de l'Etat qu'elle ne se préoccupe de la nature des droits auxquels l'Etat doit se soumettre ou qu'il doit garantir.

Il n'est donc pas souhaitable de laisser aux seules IFI le soin de donner la mesure en la matière. Certaines expériences, comme en Ouganda par exemple (cf. annexe n°5), doivent pousser à s'autoriser un certain discernement quant à un éventuel alignement sur les positions des IFI.

3.3.3. Définir une doctrine sur les conséquences à tirer des sentences prononcées par les instances internationales

Depuis 1994, le gouvernement français se refuse à coopérer en matière d'ajustement structurel avec un pays ne bénéficiant pas d'un accord avec le FMI et la Banque Mondiale. D'autre part, l'Organe de règlement des différends de l'OMC veille au respect de certains types de droits, comme ceux de la propriété intellectuelle. Mais lorsque l'OIT condamne la Birmanie (cf. annexe n°2), lorsque la sous-Commission des droits de l'Homme de l'ONU condamne Israël ou lorsque le Conseil de l'Europe condamne la Russie ou la Turquie, quelles sont les conséquences tirées par les coopérations française et communautaire?

Au fil des années, on constate des contradictions entre les positions prises dans des enceintes multilatérales et celles prises dans les relations bilatérales. Il faudrait davantage de cohérence. Ainsi, il arrive souvent que des institutions multilatérales ou internationales prononcent des condamnations à la suite de violations des droits de l'Homme (condamnations contraignantes, comme celles prononcées par la Cour européenne des droits de l'Homme, ou de principe). Mais des décisions des Etats membres, y compris de la France, ne sont pas toujours en harmonie avec ces condamnations, et finalement affaiblissent dangereusement la portée de ces dernières. Par ailleurs, en l'absence de lien organique entre les mises à l'index décidées dans le cadre multilatéral et les politiques bilatérales de coopération, une asymétrie s'est installée entre les sanctions prononcées dans les enceintes multilatérales à vocation économique et commerciale et les condamnations pour atteinte aux droits de l'Homme. Il en va souvent de même dans certains accords qui lient pourtant ces deux aspects, tels les accords d'association euro-méditerranéens.

Il est donc indispensable que soit définie sinon une doctrine, tout au moins une ligne cohérente en la matière. En particulier, il faudrait préciser quelles sont les conséquences tirées des condamnations prononcées par l'OIT, tant vis-à-vis des programmes de coopération que des garanties publiques d'appui aux exportations (en particulier la garantie des investissements).

3.4. Contribuer à mettre en place un mécanisme institutionnel de limitation et de contrôle des sanctions

La logique des conditionnalités peut aller jusqu'aux sanctions, que ces dernières soient prévues dans un accord de type contractuel (formule préférable) ou en dehors de tout accord. Une réflexion sur l'utilisation des sanctions comme moyen d'imposer le respect des droits de l'Homme est donc nécessaire. La prise de sanctions peut devenir inévitable au vu de violations massives des droits de l'Homme, surtout quand celles-ci interviennent dans un contexte de crise et constituent une menace pour la paix. La fonction symbolique de la sanction est souvent plus importante que ses effets réels. L'expérience prouve aussi que les sanctions globales atteignent surtout les peuples, déjà victimes de privations de leurs droits élémentaires. Le recours à des sanctions doit s'accompagner de précautions :

- i) instaurer un dialogue avant de décider de sanctionner, la sanction ne devant être qu'un ultime recours en cas de blocage de la concertation ;

- ii) respecter une certaine proportionnalité entre la gravité de la violation et celle de la sanction prévue ;
- iii) réfléchir à une modulation et à une adaptation optimales de la sanction au contexte spécifique du pays concerné :
 - “ l’exception pauvreté ” (préconisée dans l’avis du HCCI sur les PMA) doit permettre le maintien des programmes bénéficiant directement aux populations les plus fragiles ;
 - A cette fin, doit être encouragée la réaffectation des ressources à destination des acteurs non-gouvernementaux dont les activités bénéficient directement aux populations locales ou constituent une résistance à l’oppression ³ ;
- iv) améliorer la transparence et développer la communication à destination des opinions publiques tant des pays ciblés que des pays imposant la sanction. C’est ainsi que l’on pourra éviter les risques de détournement politique du principe de la sanction qui à la fois le décrédibilise et en limite l’efficacité.

Ainsi les sanctions financières sont préférables aux limitations sur le commerce des biens, parce qu’elles ont peu d’effet sur les couches vulnérables des populations. Ces sanctions “ intelligentes ” sont susceptibles d’atteindre directement les dirigeants, responsables au premier chef des comportements visés par les sanctions. L’efficacité de ces sanctions implique qu’elles soient accompagnées par d’autres mesures qui nécessitent, elles aussi, une évaluation préalable de la vulnérabilité des pays et de leurs élites ainsi qu’une volonté politique assurée dans le temps : embargo sur les armes et saisies des produits de leur commerce illégal, embargos sur les produits finançant les trafics d’armes (diamants et divers autres produits miniers), restriction sur les vols et visas, publicité des profits illégitimes et des sanctions nominatives, etc.

Une réévaluation périodique obligatoire des effets des sanctions, tant pour leur impact politique sur la résolution du différend que pour leur impact socio-économique sur les populations, est indispensable, les dirigeants des pays visés faisant souvent preuve de grandes capacités d’adaptation ou de détournement. L’introduction d’un délai contraignant pour leur reconduction ainsi que des “ procédures d’appel ” sont aussi des mesures nécessaires.

Au sein des Nations Unies, un mécanisme institutionnel veillant à ce qu’aucune sanction du Conseil de sécurité ne devienne pérenne et destiné à vérifier les conséquences de celles qui sont à l’oeuvre serait donc particulièrement bienvenu, à la création duquel la France s’honorerait de contribuer résolument. De façon générale, le fonctionnement des comités des sanctions du Conseil de Sécurité doit être considérablement amélioré.

Autant que la suspension, la reprise de la coopération est un moyen d’action en faveur des droits de l’Homme : elle intervient dans un processus politique, sur lequel elle influe de façon plus ou moins forte, ce qui devra aussi être pris en compte.

3.5. Organiser le dispositif de coopération français de sorte que la question des droits de l’Homme soit davantage prise en compte

La corrélation forte établie entre droits de l’Homme, démocratie et développement a été officiellement introduite en France à l’occasion du discours de La Baule de 1990. Mais l’étude de quelques cas suffit à illustrer à quel point l’application de ces préceptes est à géométrie variable.

En 1999, le CICID a défini le “ progrès de l’Etat de droit et de la démocratie ” comme l’un des cinq objectifs poursuivis par la France en matière de coopération internationale. Certes, dans un document intitulé “ Le projet de la DGCID ” (juin 2000), il est rappelé que la coopération française vise à “ défendre des valeurs universelles : démocratie, droits de l’Homme, Etat de droit, diversité culturelle ”, mais il est à noter que cet objectif général ne réapparaît plus dans ses objectifs propres.

Dans le cadre bilatéral, la politique de coopération a été jusque récemment plutôt orientée vers une coopération administrative, juridique et policière. Une évolution intéressante, intégrant davantage la problématique droits de l’Homme et faisant une plus grande part à l’appui aux acteurs de la société civile, semble se faire jour, qu’il s’agira de systématiser et de soutenir par des moyens financiers conséquents.

Plus généralement, le Haut Conseil recommande que la promotion des droits de l’Homme, y compris économiques, sociaux et culturels, soit davantage intégrée dans l’ensemble des politiques, programmes et projets de coopération bilatéraux, y compris militaires, à l’instar de la doctrine adoptée par l’Union européenne en la matière. Le débat parlementaire annuel sur la coopération devrait être l’occasion de vérifier publiquement que cet objectif est effectivement mis en oeuvre. Une telle approche transversale nécessitera par ailleurs un important travail de formation des personnels en charge de la coopération publique et privée aux questions de droits de l’Homme.

Le CICID du 22 juin 2000 a confirmé le périmètre de la Zone de Solidarité Prioritaire défini en 1999, tout en annonçant que celui-ci n’était pas figé et que “ son réexamen serait entrepris à l’occasion de sa prochaine réunion, en 2001, au terme d’une première évaluation de sa pertinence et de l’efficacité des actions de coopération de la France, notamment au regard des critères établis en 1998 ”. Il a souligné que “ l’intensité de la coopération de la France avec les différents Etats de la Zone pouvait aussi varier en fonction du comportement des pays concernés, tant sur le plan interne que sur le plan international. ”⁴. Le Haut Conseil attend beaucoup de ce réexamen des contours de la ZSP et espère qu’en son sein, quelques pays s’engageant dans une dynamique favorable aux droits de l’Homme puissent être soutenus par des volumes d’aide nettement plus significatifs. La France lancerait ainsi un signal clair sur le sujet.

•••

Les droits de l'Homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, doivent constituer le socle fondamental de toute coopération entre peuples. Pour ce faire, il est important que la France adopte des attitudes plus cohérentes aussi bien dans les enceintes dans lesquelles elle agit qu'au plan bilatéral. Deux axes devraient structurer sa politique : i) qu'elle formule ses souhaits et exigences dans des accords négociés contractuellement plutôt que par des décisions unilatérales : cette démarche est plus constructive sur le moyen et le long terme ; ii) qu'elle milite pour l'instauration d'un mécanisme de surveillance des conditions de déploiement de l'APD multilatérale.

La France ne pourrait que s'honorer d'une attitude courageuse en la matière. Il s'agirait d'un positionnement politique tout aussi " éthique " que stratégique. Car si la force symbolique de notre expérience historique était mise au service d'une politique de coopération renouée, les dividendes en matière de politique étrangère seraient probablement une motivation pragmatique suffisante pour une telle rénovation.

Notes

¹ Le texte révisé en juin 2000 des Principes directeurs de l'OCDE fait désormais explicitement référence à la protection des droits de l'Homme (Principe n°2 : les entreprises devraient " respecter les droits de l'homme des personnes affectées par leurs activités, en conformité avec les obligations et les engagements internationaux du gouvernement du pays d'accueil ").

² Rapport Roubatis, PE (A4-0409/98), 4/9/1998. Dans sa communication, la Commission rejette l'idée " d'élaborer ou de charger une organisation de présenter un panorama mondial de la situation des droits de l'homme pays par pays " , ce qui ne revient pas au même type d'exercice qu'un bilan de la situation dans les pays bénéficiant d'un financement communautaire.

³ Dans sa récente communication, la Commission européenne rappelle que la violation d'un " élément essentiel " d'un accord peut conduire au " recours à des canaux de distribution différents. L'Union européenne peut, ainsi, suspendre la coopération avec les gouvernements, tout en continuant à soutenir les populations locales au moyen de projets exécutés par des organisations de la société civile. " .

⁴ Communiqué du Premier ministre, 22/6/2000.

Annexe n°1
Rapport “ Coopération et droits de l’Homme ” (10/07/2001)

COTE D’IVOIRE

Situation politique

- Octobre 1990 : première élection présidentielle multipartite
- Février 1992 : violentes manifestation des partis d'opposition
- Décembre 1993 : Mort de Félix Houphouët-Boigny
- Octobre/Novembre 1995 : Elections présidentielles et législatives (Election de H. Konan Bédié)
- Juin 1998 : révision constitutionnelle
- Mars 1999 : Aggravation des relations avec le FMI suite à une déclaration du Président Bédié accusant l'influence de M. Ouattara dans la politique du FMI à l'égard de la Côte d'Ivoire.
- Décembre 1999 : Coup d'Etat militaire du général R. Gueï destituant le Président Bédié. Institution d'un gouvernement de transition en vue de prochaines élections.
- Juillet 2000 : Réforme constitutionnelle, approuvée par référendum, validant une notion restrictive de l'“ ivoirité ”
- Octobre 2000 : Déclaration d'irrecevabilité de la candidature de M. Ouattara (motif : origine non ivoirienne)
- Octobre 2000 : Découverte d'un charnier issu d'exactions pendant la période électorale (FIDH/RSF)
- Novembre 2000 : Manifestations de rues à la suite des élections et répression
- Octobre/Décembre 2000 : Elections présidentielles et législatives (Election de L. Gbagbo, l'un des quelques candidats autorisés à se présenter contre le général Gueï)

Chronologie des réactions

- Mars 1998 : Octroi d'une nouvelle tranche de la facilité d'ajustement structurel renforcée de 387 millions de \$ (FASR), étalé sur 3 versements. Premier versement de 167 millions de \$ en 1998.
- Février 1999 : Suspension des décaissements FMI pour mauvaise gestion des affaires publiques.
- Mai 1999 : Suspension des décaissements de l'UE au titre de l'appui à l'ajustement structurel suite à une évaluation mettant à jour détournement de fonds et corruption liée au budget d'aide
- Octobre 1999 : Reprise des négociations entre le FMI et la Côte d'Ivoire
- Décembre 1999 : Suspension de l'aide bilatérale américaine
- Janvier 2000 : Résolution du Parlement Européen condamnant le coup d'Etat militaire du général Gueï, et demande du Conseil de l'UE auprès des autorités de Côte d'Ivoire et des pays ACP afin d'engager des consultations au titre de l'art. 366bis de l'accord de Lomé IV bis.
- Mai 2000 : Décision du Conseil de l'UE portant conclusion de la procédure de consultations. A la lumière des engagements précis pris à cette occasion par les autorités de fait de Côte d'Ivoire, l'UE a pris des dispositions “ visant à étayer la transition de la Côte d'Ivoire vers la démocratie ”. Si les conventions de financement déjà signées, les contributions au titre des projets régionaux et les actions humanitaires ne sont pas affectées, pour “ les fonds de contrepartie à réaffecter, et les programmes n'ayant pas encore fait l'objet de conventions de financement, une approche graduelle et conditionnelle sera mise en œuvre, en centrant la coopération pendant la période de transition

sur l'accompagnement du processus de retour à un ordre constitutionnel démocratique, le renforcement de l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques ”.

Septembre 2000 : Suspension des décaissements de l'Agence Française de Développement en Côte d'Ivoire (application de la politique de sanction pour arriérés de remboursement de la dette).

Novembre 2000 : Suspension des décaissements de la Banque Mondiale (pour non-paiement des échéances de dette en retard).

Novembre 2000 : Visite de C. Josselin en Côte d'Ivoire. Proposition de reprise de la coopération si les élections législatives se passent dans un climat d'ouverture et de transparence. Paris promet le déblocage de 800 millions de FF pour réduire les arriérés de la Côte d'Ivoire, préalable à l'octroi de nouveaux crédits par la Banque mondiale, la BAD et l'AFD. Il s'agirait là d'une première entorse à la doctrine d'Abidjan.

Décembre 2000 : Résolution du Parlement européen condamnant le refus de la candidature de M. Ouattara par les autorités ivoiriennes.

Décembre 2000 : Déclaration de la présidence française au nom de l'UE, concluant sur son intention d'engager de nouvelles consultations au titre de l'art.96 de la convention de Cotonou

Janvier 2001 : L'Union Européenne place la Côte d'Ivoire "sous observation" pendant 3 mois avant reprise de sa coopération.

Février 2001 : Ouverture des consultations au titre de l'art.96 de l'Accord de Cotonou

Février 2001 : Déclaration de F. Huwart, Secrétaire d'Etat au Commerce Extérieur français : "La France ne peut apporter une réponse particulière et solitaire. La réponse doit être globale et se faire à travers le Fonds monétaire international et l'Union européenne ". (AFP, 21/02/01)

Mars 2001 : Elections municipales, avec la participation de tous les partis politiques, dont l'organisation a été soutenue financièrement par l'UE. L'UE se déclare satisfaite du déroulement des élections.

Avril 2001 : Lors de la réunion des ministres de la zone franc à Abidjan, C. Josselin confirme que “ les conditions politiques aussi bien vis-à-vis de l'Europe que vis-à-vis de la communauté internationale paraissent désormais permettre sans réserve la reprise de la coopération ”. En outre, il réaffirme la “ doctrine d'Abidjan ” et déclare que “ dès lors que l'accord avec le FMI sera conclu, [...] il nous appartiendra de voir ce que la France, de son côté, en accord avec ses partenaires, peut apporter pour boucler ce plan de financement. ”

Mai 2001 : Conclusion de la procédure de consultations entre l'UE et la Côte d'Ivoire, fixant l'échéancier de la reprise progressive et conditionnelle de la coopération communautaire.

Eléments d'analyse

- La situation ivoirienne montrerait que l'usage des conditionnalités et des sanctions des bailleurs de fonds a été principalement centré sur l'évaluation de la qualité de la gestion des affaires publiques et sur la situation macroéconomique (motif de suspension des décaissements FMI et UE antérieurs au coup d'Etat).
- Si le coup d'Etat militaire du général Guei a été condamné et a contribué à aggraver les relations entre la Côte d'Ivoire et les bailleurs, les suspensions de décaissement sont antérieures au coup d'Etat. Il faut cependant souligner la position de l'USAID, agence bilatérale américaine, qui a quasi-automatiquement stoppé son aide suite au coup d'Etat.
- L'Union européenne a joué un rôle primordial au niveau de la condamnation des atteintes au processus démocratique et aux droits de l'Homme. Mais face à cette position européenne, les autorités ivoiriennes ont menacé de rechercher “ de nouvelles amitiés dans le monde ”. Deux procédures de consultation ont ainsi été nécessaires pour exercer une pression suffisante. La première (janvier 2000) suivait le coup d'Etat militaire et visait à connaître les intentions du gouvernement Gueï. Elle a permis en particulier de fixer le calendrier de la transition vers un régime constitutionnel démocratique. La deuxième (février 2001) a été provoquée par le non-respect de certains engagements pris par les autorités ivoiriennes dans le cadre de la précédente consultation (manque d'ouverture du processus électoral présidentiel et législatif, violences et exactions).
- La France a suspendu sa coopération dite régaliennne et sa coopération macroéconomique mais en maintenant celle touchant de près les populations civiles (éducation, santé). Politiquement, elle s'est placée dans une position intermédiaire délicate mais essentielle dans la crise politique issue du coup d'Etat. Il semble que la volonté d'éviter un embrasement général de la situation ait motivé une reconnaissance de fait de la légitimité des nouvelles autorités ivoiriennes.
- Certes, on peut se réjouir du fait que, par les effets conjugués des interventions des bailleurs et de la pression de la rue, un gouvernement civil élu a fini par être mis en place, alors qu'on pouvait craindre que la junte militaire ne se plie pas au jeu démocratique, même si le processus électoral ne paraît pas totalement satisfaisant du fait de la limitation des candidatures. Il semble néanmoins que les assurances données par les autorités ivoiriennes nouvellement élues, dans le sens d'une “ réconciliation nationale ” et de la poursuite judiciaire des auteurs d'exactions, permettront la reprise de la coopération avec l'UE selon l'échéancier fixé en conclusion de la deuxième procédure de consultations : dans un premier temps, reprise de la coopération centrée sur les domaines sociaux, l'appui institutionnel et le secteur privé, puis extension de la reprise si la revue de la situation prévue pour septembre 2001 permet de constater des progrès substantiels, et enfin reprise complète si une même revue de la situation prévue pour janvier 2002 permet de constater la réalisation effective de tous les engagements du gouvernement ivoirien..
- Concernant la coopération financière, il semble que les risques de déstabilisation que fait peser la crise économique ivoirienne sur l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest aient mobilisé tous les acteurs concernés afin de trouver une solution rapide.

Enseignements

- L'analyse des facteurs ayant engendré la récente crise en Côte d'Ivoire montre que la coopération institutionnelle et militaire dans ce pays n'a pas permis d'accompagner efficacement sa transition et de créer les conditions de la stabilité politique et économique. Les crises économiques successives ont montré la fragilité de constructions institutionnelles mal adaptées. En particulier, le processus de création d'une armée nationale sous la présidence Bédié n'a pas été correctement maîtrisé malgré la présence de nombreux assistants techniques, et l'on sait le rôle que l'armée a joué dans la crise ivoirienne.
- Une nouvelle conception de la coopération institutionnelle et d'appui à l'Etat de droit serait nécessaire, afin d'être plus en adéquation avec une conditionnalité politique dont l'objectif central serait le respect des droits fondamentaux. L'expérience ivoirienne incite à davantage de modestie : il n'y a pas de modèle institutionnel démocratique " clé en main ", le modèle français de l'Etat jacobin et de la démocratie majoritaire étant particulièrement peu adapté à des sociétés très hétérogènes. Cette vision a d'ailleurs souvent conduit à remettre en cause des formes plus ou moins séculaires d'arbitrage et de gestion des relations sociales, parfois plus efficaces car mieux adaptées au contexte spécifique. Plus que sur l'aspect institutionnel de l'Etat de droit, l'accent devrait donc être mis sur le nécessaire équilibre à trouver entre les différentes institutions garantes du droit.
- Une grande connaissance des spécificités culturelles, historiques, géopolitiques, etc., est indispensable de la part des acteurs de la coopération, de même qu'un certain travail de pédagogie à destination des populations concernées par les réformes est souhaitable.

Annexe n°2
Rapport “ Coopération et droits de l’Homme ” (10/07/2001)

MYANMAR

Etat des lieux

- Prise du pouvoir par une junte militaire en 1988 et refus de le transférer à l’opposition sortie vainqueur des élections de 1990.
- Exécutions extra-judiciaires, oppression des minorités (déplacements forcés notamment), liens notoires entre la junte et les trafiquants de drogue (le trafic contribuant au financement du budget de l’Etat), recours systématique au travail forcé.
- D’après une estimation de l’UE, près de 70 % des recettes fiscales birmanes sont consacrées au budget militaire (soit entre 40 et 50 % des dépenses budgétaires totales selon le PNUD).
- D’après la Commission d’enquête de l’OIT de 1998, “ l’obligation de supprimer l’emploi du travail forcé ou obligatoire est violée au Myanmar dans la législation nationale... ainsi que dans la pratique, de façon généralisée et systématique ”.

Chronologie

- 1988 : La plupart des pays occidentaux, le Japon et les IFI arrêtent leurs programmes d’aide à la suite de la répression brutale des manifestations étudiantes et de l’opposition.
- 1990 : Embargo sur les armes
Chaque année depuis 1991, résolution de l’Assemblée Générale de l’ONU sur la situation en Birmanie, 8 condamnations par la Commission des Droits de l’Homme, et nomination d’un rapporteur spécial depuis 1993
- 1996-97 : Interdiction d’entrée sur le territoire des USA pour les responsables de la junte et leurs proches, et interdiction de tout nouvel investissement en Birmanie.
- Octobre 1996 : Rapport de la FIDH “ Birmanie, TOTAL et les droits de l’Homme ”
- Octobre 1996 : Position commune de l’UE, comprenant notamment la suspension de toutes les aides bilatérales autres que les aides strictement humanitaires, le refus de visas pour les membres du régime.
- Mars 1997 : Retrait temporaire du bénéfice des préférences tarifaires généralisées au Myanmar, suite à la plainte déposée conjointement par la CES et la CISL auprès de la Commission en juin 1995 et à l’enquête menée conséquemment par la Commission
- Juillet 1997 : Adhésion du Myanmar à l’ASEAN, que la France est l’un des rares pays occidentaux à soutenir, avec l’espoir que cela favorise une évolution positive du régime.
- 1998 : Commission d’enquête du BIT sur la violation de la convention n°29 sur le travail forcé
- Octobre 1999 : Rapport de la Mission d’information de la commission des Affaires étrangères de l’Assemblée Nationale relatif au “ rôle des compagnies pétrolières dans la politique internationale et son impact social et environnemental ”, dénonçant l’implantation controversée de Total en Birmanie (gazoduc de Yadana).
- Avril 2000 : L’UE renforce les mesures prises en 1996, notamment en décrétant le gel des fonds détenus à l’étranger par les militaires au pouvoir, en interdisant l’exportation de tout matériel pouvant être utilisé à des fins de répression interne, en publiant une liste explicite des personnes interdites de visa .
- 14 juin 2000 : Résolution de la Conférence Internationale du Travail, fondée sur l’article 33 de sa Constitution, recommandant à l’ensemble des mandants de l’OIT (gouvernements, employeurs, travailleurs) “ d’examiner leurs relations avec le Myanmar et de prendre des mesures appropriées afin que ces relations ne puissent être mises à profit par ce pays pour perpétuer ou développer le système de travail forcé ou obligatoire, et de faire rapport au Conseil d’administration du BIT ” et

invitant le Directeur général du BIT à demander aux organisations internationales de reconsidérer toute coopération avec le Myanmar.

Octobre 2000 : Mission de coopération technique du BIT, sur la base de laquelle le Conseil d'administration du BIT a estimé ne pas pouvoir considérer que le Myanmar avait mis en oeuvre les recommandations de la commission d'enquête de 1998 et donc que la totalité des mesures prévues à l'article 33 de la Constitution était applicable. Le Directeur Général est en outre invité à demander au Conseil Ecosoc d'inclure cette question dans l'ordre du jour de sa session de juillet 2001.

Eléments d'analyse

- Au niveau de l'UE :

Il n'y a aucune coopération bilatérale avec le Myanmar. Mais la Commission finance toutefois certains projets menés par le HCR et des ONG, dans les régions frontalières et dans certaines aires peuplées de minorités ethniques (projets portant essentiellement sur les installations sanitaires et les soins médicaux). En avril 2000, la Commission a invité le Conseil à envisager une augmentation de ce type d'aide humanitaire par le biais des organisations internationales et des ONG, sous réserve que soient données toutes les garanties de non-détournement de ces aides au profit du régime en place.

Par ailleurs, les mesures prises par l'UE en avril 2000 comprennent le gel des avoirs des responsables de la junte birmane. Bien qu'il soit trop tôt pour juger de l'efficacité réelle de cette décision, ne peut-on deviner qu'en l'absence de coordination avec les autres pays, elle risque de n'avoir que peu d'effets ? Le rôle joué par certains Etats de la région (Thaïlande, Chine, Japon, etc.) dans le contournement des dispositifs de sanction actuels montre en effet à quel point le moindre maillon faible dans la chaîne peut être exploité par le pays sanctionné.

- La position française :

Par courrier conjoint du 1/2/01, le ministre des affaires étrangères et la ministre de l'emploi et de la solidarité informent les délégués français des employeurs et des travailleurs à la Conférence Internationale du Travail des mesures prises par la France suite à la condamnation de la Birmanie par l'OIT :

- “ Nous allons veiller à ce que les entreprises françaises travaillant en Birmanie soient informées de la résolution de l'OIT ”.
- “ Le Gouvernement français, pour sa part, mène, dans le cadre de l'Union Européenne, une politique constante depuis 1996. [...] Sur le plan interne, le MAE a demandé que l'on procède à un bilan exhaustif de nos actions de coopération et d'assistance à la Birmanie, qui sont aujourd'hui circonscrites au domaine humanitaire, de façon à nous assurer que nos interventions ne contribuent en aucun cas au maintien de la pratique du travail forcé dans ce pays. ”

Néanmoins, il semblerait que toutes les administrations françaises ne fassent pas preuve de la même fermeté. Ainsi, le relais des recommandations de l'OIT auprès des entreprises françaises semble insuffisant, ne serait-ce qu'en visibilité : ne peut-on s'interroger sur le rôle du Poste d'Expansion Economique de Rangoon à ce sujet, qui écrivait récemment que “ la récente résolution de l'OIT [...] fait peser de nombreuses menaces sur la situation économique du pays et pourrait hypothéquer toute normalisation à court terme d'une économie birmane déjà largement informelle. La définition relativement “ large ” du travail forcé laisse une grande latitude aux diverses organisations pour revoir leurs relations avec la Birmanie. ” (Lettre mensuelle birmane, ed. CFCE, novembre 2000) ? Une information adéquate des entreprises françaises pourrait avoir comme canal le point de contact national créé en France pour promouvoir les Principes directeurs de l'OCDE.

- La question du boycott touristique :

L'opposition officielle invite les étrangers à ne pas venir au Myanmar (idem pour les syndicalistes indépendants). Pour la FIDH, " un seul pays justifie le boycott parce qu'il répond aux dix critères qui lient directement le tourisme à une aggravation des droits de l'Homme, c'est la Birmanie. ". Amnesty International, au contraire, récuse le boycott, considérant que l'isolement facilite les violations des droits humains par le régime en place.

Enseignements

Bien que l'arsenal de sanctions ait été largement déployé, quels résultats ?

Dans une note concernant les relations commerciales entre la France et la Birmanie en 1999, la Direction des Relations Economiques Extérieures constate que la forte croissance des importations en provenance de Birmanie (+ 915 % en cinq ans, + 58 % par rapport à 1998) " se poursuit malgré le maintien des sanctions commerciales européennes. En effet, la suppression en avril 1997 du système des préférences généralisées, n'a pas eu pour effet, bien au contraire, de diminuer les exportations birmanes vers l'UE et la France en particulier. En fait, celles-ci sont dopées depuis trois ans par une importante dépréciation de la monnaie locale face au dollar US. "

Cet exemple illustre à quel point les mesures de type sanction sont inaptes, à elles seules, à représenter une pression suffisante sur le régime birman, d'autant plus que ce dernier dispose d'autres sources de financement du budget de l'Etat (trafic de drogue). Les sanctions ciblées sur des individus, leurs avoirs, leurs déplacements, etc., peuvent constituer une pression supplémentaire intéressante, sans coût excessif pour l'ensemble de la population, mais à la condition d'une coordination effective de tous les pays.

Des mesures positives, permettant de soutenir les populations réprimées et les contre-pouvoirs potentiels, sont un complément indispensable. Elles peuvent aller du financement accru de l'aide humanitaire stricto sensu à celui de programmes de formation à destination des réfugiés politiques ou de médias indépendants, à l'instar de la politique menée en particulier par le gouvernement norvégien (Democratic Voice of Burma, radio émettant à partir d'Oslo). Il semble en tout cas nécessaire de conserver des contacts étroits avec les élites susceptibles de constituer une relève du pouvoir actuel.

Annexe n°3
Rapport “ Coopération et droits de l’Homme ” (10/07/2001)

UNE LECTURE DES CRITERES D’EFFICIENCE DES CONDITIONNALITES POLITIQUES

D’après Olav STOKKE, *Aid and Political Conditionality*, Franck Cass, London, 1995, 415 p.

Bien que les situations soient toujours spécifiques et que l’efficacité d’une conditionnalité dépende étroitement de la qualité de la relation bailleur/pays récipiendaire et du niveau de la négociation, il est cependant possible de dégager un certain nombre de critères d’efficacité des conditionnalités politiques. Avant de les exposer, deux remarques doivent être cependant faites : ces critères sont des généralisations d’observations d’un ensemble de situations spécifiques ; ils portent sur la conditionnalité politique prise dans son sens large, c’est-à-dire sous toutes ses variantes (bonne gouvernance, droits de l’homme, démocratie, contre-pouvoirs), mise en œuvre par tout type de bailleur (bilatéral et multilatéral). L’efficacité de chaque critère est analysée de façon isolée et est considérée par hypothèse évolutive dans un cadre complexe (multi-critères).

1) La structure de la légitimité du gouvernement récipiendaire

La structure de la légitimité du gouvernement est en relation directe avec les types de pression qu’il subit et la qualité de l’équilibre qu’il doit rechercher. Ainsi un régime militaire se soucie-t-il peu de son assise populaire et est beaucoup plus sensible au contrôle de ses frontières et des minorités agissantes (groupes armés, partis d’opposition, etc.). La mise en œuvre d’une conditionnalité politique n’a que peu de chance de réussir dans ce cadre, tant la réalité de l’exercice “ quotidien ” du pouvoir est loin des priorités liées à la bonne gouvernance ou à la démocratie.

2) La capacité du gouvernement récipiendaire à gérer une intervention extérieure pour renforcer sa position domestique

L’intervention extérieure est bien souvent perçue de façon négative par un gouvernement, estimant qu’elle est l’expression d’une ingérence dans ses affaires intérieures. Si dans le champ économique, la légitimité de celle-ci s’impose souvent d’elle-même, accompagnée d’un argument financier puissant, elle est perçue très négativement dans le domaine politique. Le gouvernement se doit alors de gérer les retombées de l’intervention extérieure et mettre en place une stratégie d’accompagnement (incitations, communication, etc.). L’efficacité de la conditionnalité dépend donc ainsi en partie de la capacité à gérer l’intervention extérieure.

3) La dépendance à l’aide du gouvernement récipiendaire

La pression exercée à travers la conditionnalité, notamment au niveau de la menace de la suspension, forme fréquente de sanction liée à la conditionnalité, dépend directement du niveau d’autonomie budgétaire du gouvernement récipiendaire. Elle n’est efficace que si le gouvernement dépend budgétairement de l’aide des bailleurs de fonds.

4) L’importance relative du type de relation (bilatérale ou multilatérale)

La relation exercée par un bailleur de fonds sur un gouvernement récipiendaire n’est qu’un niveau dans un réseau complexe, liant un ensemble de bilatéraux et de multilatéraux. Le gouvernement récipiendaire peut donc jouer sur ses différentes sources de financement pour s’écarter de la pression exercée par une conditionnalité spécifique. Dans cette perspective, l’efficacité maximale de la conditionnalité exercée par un bailleur est atteinte lorsqu’il se trouve seul et en relation bilatérale directe avec le gouvernement récipiendaire. La pression financière exercée est alors maximale et la suspension représente une menace maximale.

5) La menace représentée par la suspension

Critère recoupant par lui-même un ensemble de critères différents, la menace représentée par la suspension est cependant à étudier de façon isolée car elle influe directement sur l'efficacité de l'aide, la pression exercée par la conditionnalité reposant à un niveau ultime par la menace représentée par la suspension. La dépendance budgétaire du gouvernement récipiendaire à l'aide est à ce titre un facteur déterminant mais non ultime. A un niveau bilatéral, la suspension de la coopération peut avoir un impact diplomatique fort. Ainsi, si la suspension, pour une raison quelconque, ne représente pas de menace, la conditionnalité politique a peu de chance d'être efficace.

6) La qualité de la coordination entre bailleurs de fonds dans le pays

La conditionnalité politique d'un bailleur étant rarement mise en œuvre de façon isolée (sauf dans des cas bilatéraux relativement rares), elle s'insère dans un réseau de conditionnalités emboîtées, dont la première est bien souvent la conditionnalité FMI/BM liée aux programmes d'ajustement structurel. Si le gouvernement récipiendaire peut miser sur une non coordination des bailleurs dans la gestion de leurs conditionnalités, il pourra alors facilement jouer de ces asymétries de positionnement pour s'écarter de la pression globale exercée par l'ensemble des conditionnalités.

**LE REGIME SPECIAL D'ENCOURAGEMENT A LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS
DE L'UNION EUROPEENNE : UNE CLAUSE SOCIALE INCITATIVE ?**

Extraits de Michel DISPERSYN, *La dimension sociale dans le Système des préférences généralisées (SPG) de l'Union européenne*, Conseil économique et social des Nations Unies (Comité des droits économiques, sociaux et culturels), *Document des Nations Unies*, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Vingt-cinquième session, Genève, 23 avril-11 mai 2001, Doc. E/C.12/2001/9.

Une version plus complète de ce texte est à paraître dans la Revue de la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles, *Revue de Droit de l'ULB*, Bruxelles, Bruylant, vol. 23, juin 2001/n°1.

" L'Union européenne accorde un accès préférentiel à son marché pour certains produits originaires de pays en développement. Cette politique de développement communautaire vise à faciliter l'intégration progressive des pays en développement dans l'économie mondiale. La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement a d'ailleurs pour objectif prioritaire de favoriser le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux, leur insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale, et la lutte contre la pauvreté dans ces pays. (...)"

" Une évolution majeure récente dans le système des préférences généralisées de l'Union européenne, à savoir l'insertion d'une dimension sociale. Il nous paraît préférable de parler d'une dimension sociale, plutôt que d'une clause sociale, car le régime introduit dans le système des préférences tarifaires généralisées est un régime d'encouragement à la protection de certains droits fondamentaux des travailleurs, de nature promotionnelle, incitative, et facultative, et non une véritable clause sociale, de nature contraignante, et munie d'une sanction. Mais nous verrons que la distinction est étroite entre un régime incitatif, pouvant parfois être retiré, ce qui peut s'apparenter à une sanction, et une clause sociale, dont le non-respect peut être sanctionné. (...)"

" Ces régimes prennent la forme de préférences additionnelles, au-delà de la marge préférentielle de base. Celles-ci peuvent être accordées aux pays en développement qui en font la demande et apportent la preuve qu'ils ont adopté et appliquent effectivement des dispositions légales internes incorporant le contenu des normes des conventions n° 87 et 98 de l'Organisation internationale du travail (OIT), concernant le droit d'organisation et de négociation collective et de la convention n° 138 de l'OIT concernant l'âge minimal d'admission à l'emploi. (...)"

Remarquons que les pays bénéficiaires du régime spécial d'encouragement ne doivent pas nécessairement avoir ratifié ces conventions de l'OIT. C'est l'incorporation du contenu de ces normes dans leur législation qui est prise en considération. Parmi les normes couvertes par les nombreuses conventions de l'OIT, il est en effet apparu que celles se rapportant à la liberté syndicale et à la protection du droit syndical (convention n° 87, 1948), au droit d'organisation et de négociation collective (convention n° 98, 1949), et à l'âge minimum d'admission à l'emploi (convention n° 138, 1973), étaient les plus susceptibles d'améliorer le progrès social. (...)"

" Le SPG cherche donc à promouvoir par le moyen de la clause sociale, de manière unilatérale, le respect de certaines normes de comportement, ce qui peut paraître critiquable. Il convient aussi de noter que l'on impose unilatéralement le respect de normes de conventions de l'OIT, alors qu'elles ne sont pas nécessairement ratifiées dans tous les Etats membres de l'Union européenne. Ainsi, au 31 décembre 1999, la convention n° 138 n'avait pas encore été ratifiée par l'Autriche et le Royaume-Uni. La crédibilité du mécanisme serait renforcée si tous les Etats membres de l'Union européenne avaient ratifié l'ensemble des trois conventions. (...)"

" On observera encore que la logique suivie est celle de l'OIT, à savoir une approche non coercitive et promotionnelle, dans l'optique de droits sociaux fondamentaux à préserver sans envisager, comme en matière sociale au sein des Etats membres de l'Union européenne (il est vrai de manière limitée), de rechercher d'une forme d'harmonisation par la voie normative et contraignante. Cette approche n'a donc pas été transposée dans les relations entre les Etats membres et les Etats tiers, puisqu'elle se limite à la promotion du respect de normes de comportement acceptables par tous. (...)"

" Cette procédure comprend donc plusieurs aspects : l'évaluation des conventions de l'OIT, sur base de la définition du contenu des normes adoptées par l'OIT, opérée par la Commission, le contrôle et l'évaluation des moyens, effectué par la Commission, du respect des conventions, et la décision de la Commission. Il est permis de se demander si la Commission dispose bien des moyens et de l'expertise suffisants pour mener à bien ces missions, en particulier en ce qui concerne l'appréciation, in concreto, de l'incorporation du contenu des normes de l'OIT. Sans doute, jusqu'à présent, en raison du faible nombre de demandes, le problème ne s'est-il pas posé de manière aiguë, mais la demande récemment introduite par la Fédération de Russie, ou un afflux de nouvelles demandes, pourraient amener un surcroît de travail pour la Commission, et dès lors imposer de prendre de nouvelles mesures pour y faire face. (...)"

" Plus de deux ans après l'adoption du règlement mettant en œuvre la clause sociale, force est de reconnaître le peu de succès des régimes spéciaux d'encouragement à la protection des droits des travailleurs. Seule la République de Moldova a demandé le 11 février 1999 le bénéfice du régime spécial. Ce régime lui a été octroyé par le règlement (CE) n° 1649/2000 du 25 juillet 2000, la Commission ayant considéré que les dispositions légales internes de la République de Moldova incorporaient bien la substance des normes visées dans les conventions n° 87, 98 et 138 de l'Organisation internationale du travail, et que et que les autorités moldaves avaient bien pris toutes les mesures nécessaires à l'application et au contrôle effectifs de ces dispositions. Ce règlement est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2000. (...)"

" La Fédération de Russie a également adressé une demande à la Commission. Les autorités de la Fédération de Russie ont présenté, le 9 juin 1999, une copie de leurs dispositions juridiques internes incorporant le contenu des conventions n° 87, 98 et 138 de l'Organisation internationale du travail. Cette demande est actuellement en cours d'examen à la Commission. (...)"

" Le bénéfice du régime spécial d'encouragement à la protection des droits des travailleurs peut être retiré temporairement, en totalité ou en partie, à un pays s'il existe des éléments de preuve suffisants permettant de considérer que ce pays n'a pas respecté ses engagements de mettre en oeuvre une législation incorporant le contenu des normes des conventions n° 87, 98 et 138 de l'OIT. Remarquons qu'il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une sanction mais d'un retrait du bénéfice du régime spécial. Il est permis de se demander si cette distinction n'est pas purement théorique. La décision de retrait n'est pas automatique. Elle ne peut être adoptée qu'au terme d'une procédure particulière. Comme un seul pays a obtenu, et tout récemment, le

bénéfice du régime spécial, comme indiqué plus haut, il n'y a naturellement pas encore eu de cas d'application de cette procédure de retrait. (...)"

" L'insertion d'une dimension sociale dans le commerce international de l'Union européenne est incontestablement une innovation majeure. Le régime spécial d'encouragement à la protection des droits des travailleurs constitue en effet un instrument essentiel pour la promotion et le développement des droits fondamentaux de l'homme au travail. (...) Mais le régime spécial d'encouragement à la protection des droits des travailleurs n'a cependant qu'une portée limitée. Il n'a en effet aucun impact pour les produits qui sont déjà admis sur le marché communautaire au niveau tarifaire nul, comme les produits non sensibles, ou ceux en provenance des pays andins (régime d'appui à la lutte contre la drogue), ou des pays les moins avancés (régime d'appui aux pays les moins avancés). Peut-être faudrait-il envisager de mettre en œuvre des mesures additionnelles spéciales pour ces pays. (...)"

" Le bilan actuel du régime spécial d'encouragement peut aussi paraître très maigre, puisque seuls deux pays ont demandé le bénéfice du régime spécial, la République de Moldavie et la Fédération de Russie, et que seule la Moldavie a obtenu ce bénéfice jusqu'ici. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cet insuccès. Il convient tout d'abord de relever que certains pays en développement sont fondamentalement opposés, ou à tout le moins méfiants, à l'égard d'un mécanisme de clause sociale, créant un lien entre le commerce et les normes sociales, ou environnementales d'ailleurs. Certains pays redoutent une ingérence de la Commission dans leurs affaires intérieures, considérant qu'elle ne possède pas la qualification pour se prononcer, et craignent en particulier une réponse négative de la Commission à leur demande éventuelle. Ensuite, la nature de la clause sociale n'est pas comprise comme un mécanisme incitatif et facultatif, mais comme une véritable sanction. On peut encore relever que certains pays jugent probablement que les marges additionnelles sont insuffisantes en contrepartie de l'effort demandé. Enfin, l'information donnée aux pays potentiellement bénéficiaires est certainement insuffisante, alors que beaucoup de pays incorporent pourtant déjà le contenu des normes de l'OIT dans leur législation. (...)"

Annexe n°5
RAPPORT “ COOPERATION ET DROITS DE L’HOMME ” (10/07/2001)

L’ OUGANDA ET LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

Depuis le début des années 1990, l’Ouganda a réussi à se construire une excellente image auprès des institutions financières internationales et fait ainsi figure de “ bon élève ” pour ces institutions, ce qui lui permet d’être un des premiers pays récipiendaire d’aide. Pourtant, derrière les réussites objectives sur lesquelles repose le "modèle ougandais", ce pays semble cacher une réalité plus contrastée : démocratie avec refus du multipartisme, niveau de pauvreté très élevé, économie très peu diversifiée, corruption élevée, stratégie militaire offensive, etc. L’Ouganda, sous bien de ces aspects, n’a rien d’un bon élève. Quelles raisons peuvent expliquer alors le jugement positif des IFI sur l’Ouganda ? Voici résumée une présentation des clefs du modèle ougandais, sa face cachée et ses implications en termes de gestion de la conditionnalité politique.

SOMMAIRE

- 1) Les quatre piliers du modèle ougandais**
- 2) La face cachée du modèle**
- 3) La gestion des conditionnalités**

1) Les quatre piliers du modèle ougandais

• **Les équilibres macro-économiques**

Si l’Ouganda fait aujourd’hui figure de modèle auprès des IFI, c’est surtout et avant tout grâce à la qualité de ses équilibres macro-économiques, résultats d’efforts incessants du gouvernement ougandais et des IFI depuis le milieu des années 1980. Avec une croissance soutenue (7% en moyenne par an sur la décennie 1990), une inflation contrôlée et une maîtrise des équilibres budgétaires, les résultats macro-économiques du pays sont sans conteste parmi les meilleurs pendant la décennie 1990. Les efforts déployés ont été considérables, eu égard à l’état déplorable de l’économie ougandaise que trouva M. Museveni en 1986 après le règne de MM. Amin Dada et Obote.

• **La stabilité politique**

Une des réussites indéniables de la présidence Museveni est la stabilité politique qu’il réussit à instaurer dans un pays déchiré par des conflits ethniques jusque là étouffés par la terreur. Le modèle de stabilité politique défendu par le *National Resistance Movement*, fondé sur l’intégration politique et économique participative des différentes ethnies du pays (*broad-based government*), se mit en place progressivement à partir de 1986, et est aujourd’hui considéré comme un succès en Afrique.

• **La politique d’éducation**

Dans le domaine social, la politique d'éducation menée dans les années 1990 peut être aussi considérée comme un succès. Pour exemple, le programme d'enseignement primaire universel lancé en 1997 contribua à fortement hausser le taux de scolarisation primaire du pays, autorisant une éducation gratuite pour quatre enfants par famille. Les budgets investis furent importants, ce qui se traduit par une croissance spectaculaire du nombre de postes d'enseignants (+ 300% en 1997 et 2001), à la hauteur des besoins d'une société très jeune.

- **La politique d'expansion de l'offre**

Bien que soucieux des équilibres macroéconomiques, le gouvernement ougandais s'est montré particulièrement attentif à développer de façon intégrée les différentes composantes de l'offre du pays. Axé sur une stratégie visant parallèlement à accroître la productivité agricole et consolider les réseaux de commercialisation régionaux ainsi qu'à stimuler les exportations par la promotion d'exportation non traditionnelles, le gouvernement réussit à tirer la croissance par le développement des capacités d'offre locale, régionale et internationale.

2) La face cachée du modèle

- **La stratégie militaire offensive**

Bien que justifiant régulièrement le haut niveau de ses dépenses militaires (30 à 40% du budget de l'Etat ces dernières années) par les actions menées pour le contrôle de ses frontières, Y. Museveni ne peut difficilement se cacher d'avoir une stratégie militaire offensive dans la région et de prendre parti activement aux conflits régionaux (en RDC et au Soudan). Les arguments mobilisés afin de légitimer l'action militaire paraissent donc que partiellement recevables. L'Ouganda est aujourd'hui une puissance militaire incontestée en Afrique centrale et a de fortes ambitions sur le continent, financées en grande partie par les IFI.

- **Le processus de privatisation**

Le modèle ougandais ne repose certainement pas sur son processus de privatisation, car celui-ci aurait été l'occasion de concentrer les richesses économiques du pays autour d'une nébuleuse, dirigée par le frère de Y. Museveni, le général Salim Saleh, à la tête d'un empire militaro-industriel lié à certains cas de corruption.

- **La démocratie apparente**

La tactique politique choisie par Y. Museveni dans les années 1990 a été centrée sur l'instauration d'une démocratie à parti unique. Ainsi le processus politique n'a de démocratique que les élections, lesquelles étant verrouillées a priori par le NRM. Par ailleurs, au sein même du NRM, la lutte politique est elle aussi relativement étouffée. Y. Museveni a donc été récemment reconduit de façon automatique avec plus de 70% des suffrages. Le processus démocratique n'est donc que très partiellement amorcé, et bien que le refus du multipartisme ait assez clairement assuré une relative stabilité politique favorable au développement économique, l'absence de représentation politique des différents groupes sociaux ougandais peut elle aussi être préjudiciable à une marchandisation plus poussée de

l'économie. L'Ouganda est très en retrait par rapport à d'autres pays africains dans ce domaine (comme le Bénin, le Ghana, ou le Sénégal), et la voie suivie ne constitue en rien un modèle.

- **La géopolitique anglophone**

A un niveau différent, la Grande-Bretagne et, plus indirectement, les Etats-Unis soutiennent de près l'Ouganda pour des raisons d'ordre géopolitique (principalement vis-à-vis du Soudan). L'ancienne colonie britannique, perçue comme la "perle" de l'empire britannique par Winston Churchill, a toujours été soutenue par la Grande-Bretagne depuis son indépendance, même pendant des périodes obscures (les régimes de I. Amin Dada et de M. Obote). L'effort bilatéral britannique est relativement constant dans les années 1990 et la Grande-Bretagne a indéniablement contribué à construire une image positive de l'Ouganda au sein des IFI (principalement la Banque mondiale).

3) La gestion des conditionnalités

Les différentes conditionnalités mises en oeuvre par les bailleurs de fonds s'insèrent directement dans le schéma du modèle ougandais. Pour différentes raisons, peu de pressions effectives ont été réalisées par les bailleurs de fonds multilatéraux afin d'imposer une réelle conditionnalité politique envers l'Ouganda. Si la bonne gestion des affaires publiques est une composante effective des discours de la BM ou du FMI envers l'Ouganda, ce dernier n'a cependant subi aucune suspension de décaissement de la part des multilatéraux afin de condamner la non avancée du processus démocratique ou l'inflation du budget militaire. Ce serait en fait une conditionnalité qui se voulait apolitique qui aurait été révélée par la politique des donateurs anglophones, car principalement centrée sur la bonne gestion des affaires publiques, occultant de ce fait les volets démocratie et droits de l'Homme pourtant présents dans les documents stratégiques de la BM et du FMI.