

TABLE RONDE N°5

ÉNONCIATION ET EXPORTATION DE NORMES SÉCURITAIRES AU SEIN DU DIALOGUE POLITIQUE ACP-UE LE PARTENARIAT ACP-UE ENTRE CAPTATION DE SOUVERAINETÉ ET PRINCIPE D'APPROPRIATION¹

Sébastien LOISEL, IEP de Paris - CERI / Université de Cambridge - CIS

RÉSUMÉ

La dimension politique des relations entre l'Union européenne et les pays ACP s'est développée depuis le début des années 1990 jusqu'à devenir un pilier à part entière du partenariat qui lie les deux continents. Elle se caractérise principalement par l'énonciation conjointe de normes politiques et de sécurité touchant au respect et à la promotion des Droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, mais également aux domaines de la prévention des conflits, de la lutte contre le terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massives ou le contrôle des flux migratoires.

Largement énoncées à l'initiative de l'Union européenne, et souvent malgré l'opposition de ses partenaires ACP, ces normes reflètent ses principales préoccupations sécuritaires et lui permettent d'exercer une captation partielle de la souveraineté des pays africains, notamment en ce qui concerne leurs structures institutionnelles et leur politique étrangère.

La capacité de l'Union européenne à exporter des normes sécuritaires en Afrique subsaharienne repose sur l'énonciation conjointe de normes politiques partagées et à l'instrumentalisation de la coopération au développement pour en favoriser l'adoption. Elle reste pourtant sujette à leur appropriation et leur mise en œuvre par les acteurs étatiques africains. La résistance des Etats ACP limite donc l'influence normative de l'UE bien plus que ne le laisserait croire leurs faibles ressources de négociation. Si l'ouverture du partenariat à de nouveaux acteurs, comme la société civile ou les organisations régionales africaines, semble pouvoir favoriser des logiques d'innovation, ces dernières pourraient bien reproduire le même dilemme d'une appropriation nécessaire et d'une captation inévitable.

¹ Une version antérieure de ce travail a été présentée au colloque organisé conjointement par l'IRD et l'IEP de Paris « Etat, ONG et production de normes sécuritaires dans les pays du Sud » (Paris, décembre 2004).

INTRODUCTION

Les relations politiques entre l'Europe et l'Afrique ont longtemps été caractérisées par la neutralité affichée du partenariat entre la Communauté européenne et le groupe des pays ACP², en particulier au cours de la première décennie des Accords de Lomé (1975-1985). Elles ont par la suite connu de profondes transformations qui ont conféré au partenariat ACP-UE une dimension politique et sécuritaire toujours plus affirmée. Une concertation sur les politiques économiques des pays ACP a été mise en place avec l'Accord de Lomé III en 1985, qui permet désormais à la Commission européenne de participer à la définition de leurs stratégies de développement. La référence aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'Etat de droit, d'abord introduite en 1985, puis élargie en 1990, est devenue une clause suspensive en 1995, formalisant ainsi une conditionnalité politique déjà présente dans la pratique. L'Accord de Cotonou (2000) a enfin institué un dialogue politique portant sur des questions sensibles comme le contrôle des migrations, la prévention des conflits ou la lutte contre la corruption. Ce dialogue constitue aujourd'hui un pilier à part entière de la relation ACP-UE, le troisième d'une relation auparavant exclusivement fondée sur des relations commerciales préférentielles et une aide au développement importante³.

La production de normes sécuritaires dans le cadre des relations entre l'Union européenne et les pays ACP n'a pas fait jusqu'ici l'objet d'une étude d'ensemble. L'utilisation du partenariat ACP-UE pour énoncer des normes politiques internationales et l'instrumentalisation progressive de l'aide européenne au développement pour assurer leur diffusion semblent pourtant justifier pleinement une analyse de la diffusion de normes politiques au sein des relations ACP-UE. D'une part, l'Union européenne mobilise la relation ACP-UE pour obtenir de ses partenaires africains des accords de principe, des déclarations politiques ou encore des engagements précis. Souvent faite conjointement, les normes ainsi invoquées se sont en outre étendues graduellement au champ politique (organisation des élections, code de la presse, système judiciaire, contrôle des flux migratoires) et à celui de la sécurité proprement dite (prévention des conflits, lutte contre le terrorisme, promotion de la Cour Pénale Internationale). Cette influence normative est d'autre part

² Le Groupe ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) fut fondé en 1975 avec l'accord de Georgetown. Il compte 77 membres, qui ont en commun d'être d'anciennes colonies européennes. Il est exclusivement composé des Etats parties aux Conventions de Lomé, puis de Cotonou, à l'exception de Cuba, qui n'en est pas signataire. Notre étude porte sur l'Afrique et ne traitera donc pas ou peu le cas des Etats des Caraïbes et du Pacifique qui font partie du groupe ACP. Nous avons simplifié la notation et désigné la partie européenne par le sigle UE, bien que la convention de Lomé ait été passé jusqu'en 1989 au titre de la Communauté Economique Européenne (il faudrait donc parler de relations ACP-CEE), celle de Lomé IV bis au titre de la Communauté Européenne, et l'accord de Cotonou au nom de l'Union européenne.

³ Cf. Commission européenne, 2002. Le nouveau partenariat ACP-UE est par ailleurs décrit dans le préambule de l'accord comme « fondé sur le dialogue politique, la coopération au développement et les relations économiques et commerciales. »

restée étroitement liée à la politique de coopération de l'UE, alors même que les domaines concernés débordent désormais les problématiques de développement proprement dites et touchent à des enjeux proprement politiques ou diplomatiques. La politique de développement constitue à ce titre un puissant moyen de pression aux mains de l'Union européenne lors des renégociations des accords de partenariat, de la rédaction de déclarations conjointes comme lors des consultations sur le non-respect des éléments essentiels du partenariat. Les fonds européens permettent enfin de favoriser la mise en œuvre de ces normes sécuritaires en mettant des ressources et des savoir-faire techniques à la disposition des autorités africaines, notamment dans les cas de la gestion des flux migratoires et du maintien de la paix.

Si l'énonciation conjointe de normes politiques et l'utilisation de la coopération au développement peuvent faciliter l'exportation de ces normes, leur mise en œuvre reste en effet dépendante des modalités de leur appropriation. Il est donc nécessaire d'étudier à la fois les mécanismes d'exportation utilisés par l'Union européenne et les stratégies adoptées en retour par les différents acteurs africains. Ces interactions complexes ne sont pas sans imposer des limites tant à la captation par l'Union européenne de la souveraineté des pays ACP qu'à une véritable appropriation africaine des normes exportées. On ne peut en ce sens s'en tenir à la perception d'une ingérence européenne écrasante et d'une résistance africaine toujours plus faible, même si le différentiel de puissance est évident. D'une part, l'exportation ne peut être efficace que si les normes diffusées font l'objet non seulement d'une énonciation, mais aussi d'une véritable appropriation. D'autre part, la résistance à l'exportation n'est ni systématique, ni pérenne, et elle provient souvent autant de certains acteurs européens que du groupe ACP lui-même. Enfin l'ouverture à de nouveaux partenaires africains semble offrir la possibilité de l'articulation d'une demande proprement africaine facteur direct d'importation. Si le « partenariat » ACP-UE est bien traversé de rapports de force, ces derniers ne s'organisent donc pas exclusivement sur une opposition binaire entre un Nord tout-puissant et un Sud sous influence.

La première partie de cette étude décrit l'apparition progressive et sous différentes formes d'énoncés politiques normatifs dans le cadre des relations ACP-UE (1). L'analyse de ces mécanismes permet alors de mettre en évidence une stratégie de captation de souveraineté des pays ACP par l'Union européenne et qui met en œuvre l'énonciation conjointe de normes politiques ainsi que l'instrumentalisation de la coopération au développement (2). Nous analyserons ensuite la résistance des Etats africains et la façon dont celle-ci limite l'influence des normes sécuritaires véhiculées par la politique européenne de coopération au développement. L'ouverture du partenariat à de nouveaux acteurs, comme ceux issus de la société civile ou les organisations régionales africaines, pourrait en fin de compte seule être à même de contourner le refus des Etats et de favoriser l'importation de normes sécuritaires en recomposant les stratégies en présence. (3).

1 - LA DIMENSION POLITIQUE DES RELATIONS ACP-UE.

La neutralité du partenariat ACP-CEE était à la base de la Convention de Lomé en 1975, et lui conférait une dimension politique particulière fondée sur la norme du respect de la souveraineté. La mention explicite de ce principe dans le texte de l'accord n'est pourtant intervenue qu'à partir de Lomé III en 1985, c'est-à-dire au moment même où le rôle grandissant de normes politiques concurrentes commençait à se faire sentir, au premier rang desquelles le respect des Droits de l'Homme. Si, près de vingt ans plus tard, la norme de la souveraineté est toujours présente (art.2), l'introduction de la conditionnalité politique, puis la création d'un dialogue touchant aux questions de sécurité en ont radicalement modifié la portée et la signification.

1.1 - Les premières Conventions de Lomé: « Entente discrète » et relations de clientèle.

L'introduction de la conditionnalité politique dans le partenariat UE-ACP dans les années 1990 est souvent interprétée comme le signe d'une politisation, suspecte ou bienvenue, des relations entre l'Union européenne et l'Afrique. Certains y vantent la fin de la complaisance vis-à-vis de régimes africains parfois peu recommandables, là où d'autres dénoncent une mise sous tutelle politique de type néocoloniale. Peu nombreux en revanche sont ceux qui ont souligné le fait que les relations ACP-CEE ont toujours été pénétrées et structurées par des logiques politiques⁴. La neutralité dont la Communauté s'est longtemps prévalu a pourtant été une forme minimale peut-être, mais importante, de rapport politique avec l'Afrique. Ce point nécessite d'être mis en avant si l'on veut saisir la portée des changements intervenus depuis le début des années 1990 et la spécificité des relations ACP-UE aujourd'hui.

La première Convention de Lomé se présente comme un texte purement technique qui contraste nettement avec la signification politique dont elle était porteuse. Il s'agissait en effet rien de moins que d'octroyer aux anciennes colonies européennes une situation privilégiée au sommet de la pyramide des préférences commerciales de la CEE, et d'en faire de loin les destinataires les plus importants de son aide au développement. Le texte ne donnait à la CEE quasiment aucun droit de regard sur les stratégies de développement des Etats ACP, et encore moins celui de se prononcer sur leurs décisions politiques internes ou leurs alignements diplomatiques. Les premières Conventions de Lomé étaient en effet caractérisées par un respect de la souveraineté des Etats membres de

⁴ Sur ce point, cf. en particulier Lister (1988), Frisch (1998: 55-64) et Hurt (2003: 162).

chaque partie. Elles laissaient aux ACP une large liberté dans l'utilisation des fonds octroyés, ce qui marquait alors une rupture avec les précédentes conventions de Yaoundé, adoptées peu après les indépendances et inspirées par une approche paternaliste des politiques de développement où la Commission déterminait largement les projets à soutenir et la façon dont les Etats africains devaient mettre en œuvre leur développement. Le respect de la souveraineté des parties se marquait également par un principe de non-ingérence dans les affaires intérieures comme dans les relations extérieures des pays partenaires. Une telle neutralité a servi d'argument pour célébrer l'accord ACP-UE comme un partenariat entre égaux, unique en son genre, symbole d'une véritable coopération de par son statut de contrat, ses clauses de non-réciprocité et la restriction de ses bénéficiaires aux anciennes colonies européennes.

La Convention de Lomé est cependant le produit d'un environnement marqué par la revendication d'un Nouvel Ordre Economique International et relativement favorable aux ACP. L'accord n'était pourtant pas nécessairement sans intérêt pour la partie européenne. La fin du système de Yaoundé fut à ce titre moins l'effet d'une mansuétude soudaine à l'égard des Etats ACP, qu'un compromis atteint entre les Etats membres de la CEE, en particulier la France et le Royaume-Uni, et le reflet de leurs intérêts bien compris. Les compétences de la CEE au milieu des années 1970, combinant une responsabilité quasi exclusive dans le domaine commerciale, un volume d'aide important mais un poids politique négligeable, fournissaient en effet aux Etats membres intéressés un relais commode à leur politique d'influence en Afrique. Le but des anciennes puissances coloniales était en effet de prolonger un système de clientèle et maintenir la position privilégiée de certains Etats membres sans pour autant que ceux-ci en aient à supporter l'ensemble des coûts. Etaient en jeu en particulier la garantie des approvisionnements en matières premières et l'accès aux ressources pétrolières du continent africain (Zorgbibe, 2001), à un moment où le cours du pétrole venait de quadrupler et les prix du café, du sucre, du thé et des phosphates montaient rapidement (Gibb, 2000: 461)

Il faut donc entrevoir la coopération européenne au développement vis-à-vis des pays ACP comme un vecteur particulier d'une relation de clientèle caractérisée par la fonction de « relais » remplie par la Communauté. La mise en place de cette "Entente discrète", ainsi que l'a caractérisée Marjorie Lister (1988, 1998) était ainsi moins le fait de la Communauté en elle-même que de l'intérêt distributif de ses Etats membres. La neutralité de Lomé valait donc autant par la (relative) position de force des ACP pendant la Guerre Froide, que par sa fonction dans le cadre plus large des relations bilatérales entre ses Etats membres et l'Afrique. On en retrouve un signe encore dans le plaidoyer d'un ancien directeur général du Développement à la Commission, prétendant que la ligne politiquement neutre de la Communauté a permis d'imposer la « doctrine Hallstein » (c'est-à-dire la non-reconnaissance de la RDA) à de nombreux pays ACP qui auraient pu prendre le risque de se brouiller avec la RFA mais ne pouvaient se couper des fonds européens (Frisch, 1998: 57). Décrire

le partenariat ACP-CEE dans les premières Conventions de Lomé comme un instrument de développement apolitique nécessiterait de ne pas faire le lien entre relations extérieures de la Communauté et politiques étrangères de ses Etats membres, et reviendrait en conséquence à un pur artifice de rhétorique.

Ces interactions entre relations extérieures de la CEE et politiques étrangères de ses Etats membres se sont pourtant peu à peu compliquées, et si les positions de ces derniers sont toujours importantes, leurs rivalités en Afrique ont maintenu une logique de division du continent qui a été longtemps paralysante, notamment quant au soutien aux organisations régionales africaines (Coste et Egg, 1998: 278). L'autonomie croissante de la Commission a par ailleurs largement contribué à parasiter l'arrangement qui faisait de la Communauté un simple relais dans des relations post-coloniales toujours monopolisées par les Etats membres (Dimier, 2003).

1.2 - La conditionnalité politique dans le partenariat UE-ACP: du respect de la souveraineté à celui des droits de l'homme

L'introduction de normes politiques dans les accords ACP-UE a été lente et progressive, et elle s'est d'abord imposée dans la pratique avant d'obtenir, difficilement, une base juridique. La Commission a ainsi décidé de suspendre de façon unilatérale l'aide à l'Ouganda sous le règne d'Idi Amin, à la Guinée Equatoriale de Macias Nguéma et à la République Centrafricaine de Bokassa. Ces suspensions, tardives au vu des événements qui les ont motivées⁵, ont directement inspiré la proposition européenne d'introduire une référence aux Droits de l'Homme dans l'accord de Lomé II en 1980 (Hurt, 2003: 162). Cette proposition fut rejetée par les ACP comme une atteinte à la fois à leur souveraineté et à l'esprit de partenariat qui animait la Convention ACP-CEE.

Trois changements ont contribué au début des années 1980 à maintenir la question des Droits de l'Homme sur l'agenda de la coopération ACP-UE:

- l'exemple américain. Le Président Carter obtient en 1975 du Congrès américain que l'aide au développement des Etats-Unis soit conditionnée à l'absence de violations graves des Droits de l'Homme dans le pays receveur. Les Pays-Bas et le Danemark adoptent des dispositions similaires à peu près au même moment.
- la montée en puissance du Parlement européen. La première élection du Parlement européen au suffrage universel, en 1979, lui confère un poids politique nouveau dont il fait rapidement usage pour défendre une de ses revendications centrales sur l'aide au développement.
- l'actualité africaine des Droits de l'Homme. L'OUA enfin adopte en 1981 la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, qui, si elle n'a pas de caractère contraignant, fragilise en tout cas le refus des ACP face aux exigences européennes dans ce domaine.

⁵ Elles ont toutes trois eu lieu entre 1977 et 1979.

Une fenêtre d'opportunité s'ouvre alors avec les négociations de Lomé III. La CEE réitère sa demande et les ACP, d'abord réticents, acceptent un compromis sur la base de concessions qui suffisent à diluer les effets de l'exigence européenne:

- seuls les droits sociaux et culturels sont mentionnés,
- cette référence est reléguée en annexe (seule la dignité humaine est mentionnée dans le corps du texte),
- le principe du respect de la souveraineté des parties est explicitement introduit dans une nouvelle partie sur les dispositions générales de l'accord, et
- elle est associée à la lutte contre le régime d'apartheid en Afrique du Sud.

Mieux encore, alors qu'il s'agissait d'une revendication à l'origine européenne, la norme politique des Droits de l'Homme se transforme rapidement en instrument politique entre les mains des Etats ACP. Ces derniers y ont recours pour dénoncer et entraver le soutien tacite du Royaume-Uni au régime d'apartheid en Afrique du Sud. Devant l'invocation systématique de la clause sur l'apartheid par les pays ACP, les Etats membres de la CEE craignent une remise en cause trop bruyante de leurs positionnements diplomatiques et instituent la catégorie des points "C" sur l'ordre du jour des Conseils conjoints ACP-UE, qui prévoient de simples échanges de vue sans adoption de résolution. L'introduction de normes politiques dans le cadre de la Convention de Lomé non seulement a joué dans les deux sens, mais elle est également en mesure d'exercer directement des effets de contrainte sur les politiques étrangères de ses parties.

La première référence aux droits politiques est introduite dans la Convention de Lomé IV en 1989. Elle apparaît dans le corps du texte (art.5) alors que la référence à l'apartheid reste en annexe. Désignée comme un "facteur fondamental" du développement, elle postule l'existence d'un "lien étroit" entre politiques de développement et respect des Droits de l'Homme. Ces modifications sont cependant largement dépassées par les premières sanctions appliquées de façon unilatérale et à l'origine sans base juridique par la Commission, et qui marquent l'avènement de la conditionnalité politique dans la politique européenne de développement. Des décisions sont prises dès 1990 à l'encontre du Soudan après le coup d'Etat du général el-Beshir, puis en 1991 contre le Kenya et Haïti. Ce n'est qu'en décembre 1991 qu'une résolution du Conseil sur les Droits de l'Homme, la démocratie et l'Etat de droit donne une base légale explicite⁶. Elle rend notamment obligatoire l'insertion de clauses suspensives dans les accords de coopération de l'UE avec les Etats tiers, et prévoit le financement d'initiatives de promotion des Droits de l'Homme, de soutien à la démocratie et de renforcement de l'Etat de droit. L'introduction de la conditionnalité politique fut donc le fait d'une décision purement européenne, hors des canaux de la coopération ACP-UE. Changement de grammaire radical dans le champ des relations entre l'UE et l'Afrique, elle fut précédée par le

⁶ *Journal officiel* n° C 326 du 16/12/1991 p. 0259.

revirement de ses principaux Etats membres, dont la France et le Royaume-Uni (juin 1990) et l'Allemagne (1991), qui, s'ils n'ont pas toujours été suivis d'effets dans leurs politiques de développement respectives, ont largement rendu possible le changement de paradigme au niveau européen. La fin de l'apartheid en Afrique du Sud ôte aux Etats ACP leur intérêt dans le dialogue politique ACP-UE, alors que la vague de démocratisation qui les touche à partir de 1990 (Bourgi et Casteran, 1991) confirme l'existence d'une véritable demande de démocratie de la part de nombreux acteurs africains et fragilise la résistance des Etats face aux exigences normatives européennes. La dimension politique du partenariat joue à partir de ce moment systématiquement en faveur des intérêts européens.

La révision de la Convention de Lomé IV en 1995 donne l'occasion à l'UE d'étendre la conditionnalité politique à la démocratie et au respect de l'Etat de droit, et de formaliser ses pratiques unilatérales. Le respect des Droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit deviennent des "éléments essentiels" de la Convention, et leur violation peut donc justifier sa suspension unilatérale. Un mécanisme de consultation et une procédure d'urgence sont prévus à l'article 366b pour ce type de situation. L'UE échoue à intégrer la bonne gouvernance dans le groupe des normes essentielles à la Convention, mais elle en devient un "élément fondamental" dans l'accord de Cotonou cinq ans plus tard. Seuls les cas de corruption les plus graves sont susceptibles de faire l'objet d'une procédure particulière (art.97), qui n'a pas encore été utilisée.

L'introduction d'une référence explicite du principe de souveraineté dans la Convention de Lomé III a donc paradoxalement marqué le début de son déclin. L'invention de la conditionnalité politique a en effet radicalement transformé les principes mêmes du partenariat ACP-UE entre 1985 et 1995 en les faisant passer du respect de la *souveraineté* à celui des *Droits de l'Homme*. Cette évolution se poursuit cependant avec l'augmentation du nombre de normes concernées et le recentrement de la dimension politique du partenariat sur des questions de sécurité.

1.3 - Le dialogue politique: un partenariat dans le domaine de la sécurité

La politisation des relations ACP-UE ne se limite pas en effet à l'introduction de la conditionnalité politique et au respect des éléments essentiels du partenariat. D'autres domaines ont été investis au sein d'un dialogue politique « renforcé [et élargi] à des thèmes et problèmes de politique étrangère et de sécurité » institué lors de la révision de Lomé IV. Si ce dialogue n'a connu qu'une application limitée pendant ses premières années d'existence, l'accord de Cotonou l'a considérablement renforcé en l'étendant à de nombreux domaines et en en précisant le fonctionnement. Ce dialogue peut être conduit de façon formelle ou informelle, et peut avoir lieu à tous les niveaux, national,

régional ou co-régional. Il doit surtout « condui[re] à des engagements réciproques » dans les domaines dont il traite.

Le dialogue politique introduit à ce titre une nouvelle dimension politique à la relation ACP-UE qui ne se réduit pas à une forme dérivée de conditionnalité. Alors que cette dernière est basée sur une liste de principes essentiels clairement déterminés et définis, le dialogue politique a un contenu ouvert et peut embrasser "toutes les questions d'intérêt commun" (art.8). Il ne repose donc pas sur l'affirmation de certaines normes comme étant essentielles au développement des pays ACP, mais sur le postulat de l'existence d'intérêts communs aux deux groupes de pays. Il introduit ainsi une flexibilité nouvelle dans la dimension politique des relations ACP-UE et émancipe un peu plus l'influence européenne des cadres contraignants du partenariat. Le dialogue peut ainsi s'étendre à de nouveaux domaines sans passer par les procédures longues et difficiles de la révision de l'accord ACP-UE, une fois tous les cinq ans. Il peut également inclure des acteurs qui ne sont pas juridiquement partie à l'accord de Cotonou, comme certains acteurs de la société civile ou du secteur privé, ou les organisations régionales. Il peut enfin avoir lieu entre l'Union et un Etat ACP si une question particulière les concerne plus particulièrement, ce qui augmente d'autant l'influence européenne. L'exportation de normes politiques par l'Union européenne gagne ainsi avec le dialogue politique un véhicule peut-être moins puissant (le dialogue politique ne peut conduire par lui-même à la suspension de l'accord), mais beaucoup plus large. Il faut préciser à ce titre que l'attribution du FED fait l'objet depuis Cotonou d'une révision à mi-parcours permettant de récompenser ou de pénaliser les Etats ACP suivant leur performance. Quand bien même cette évaluation doit être fondée sur les performances économiques de chaque pays ACP, il devient dès lors plus délicat pour ces derniers de faire preuve de mauvaise volonté dans leur dialogue avec l'Union européenne.

En outre, le texte de Cotonou consacre dans le cadre du dialogue politique des développements spécifiques à la prévention des conflits et à la question des migrations. Les Etats ACP se sont engagés à accueillir leurs ressortissants illégalement entrés sur le territoire de l'Union européenne. Ils ont par ailleurs accepté que les modalités de réadmission seraient précisées dans des accords bilatéraux ultérieurs incluant la réadmission des ressortissants de pays tiers et d'apatrides qui auront transité par leur territoire. Ces dispositions ont connu un début d'application depuis la signature de l'accord en 2000, notamment avec l'adoption par l'UE d'un programme d'assistance technique aux pays tiers dans le domaine de la régulation des flux migratoires. Un article est consacré aux politiques en faveur de la paix et de la prévention des conflits. Sont concernés en particulier le commerce des armes, les dépenses militaires excessives, la drogue et la criminalité organisée et la discrimination ethnique et religieuse. C'est dans le cadre de ce dialogue que l'UE a décidé de contribuer financièrement à la mise en place du moratoire de la CEDEAO sur le commerce des

petites armes, et que le Conseil a institué une Facilité de Paix pour l'Afrique financée sur les fonds du FED à hauteur de €250M.

Le dialogue est également lié aux Droits de l'Homme, à la démocratie et à l'Etat de droit. Il est alors conçu comme un moyen de prévenir les situations dans lesquelles une partie pourrait juger nécessaire de recourir à procédure de consultation. Si l'invocation de la clause de suspension demeure une initiative unilatérale, la promotion d'un environnement politique stable et démocratique fait partie intégrante du dialogue, notamment par le biais d'une évaluation régulière de la situation relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans chaque pays.

Depuis la signature de l'accord de Cotonou, le dialogue politique a connu de nombreux développements, en particulier dans les domaines de la lutte contre le terrorisme, de la promotion de la Cour Pénale Internationale (CPI) et dans la lutte contre les armes de destruction massive. Trois déclarations communes ont été adoptées sur la lutte contre le terrorisme par le Conseil ACP-UE, et l'Union européenne promeut continuellement la ratification par les Etats ACP de l'intégralité des douze Conventions des Nations Unies sur le terrorisme. La Position Commune sur la CPI adoptée en juin 2001 et révisée en 2003, insiste sur la nécessité pour l'Union et pour ses Etats membres de promouvoir l'accession au Statut de Rome dans toutes les négociations et les dialogues qu'ils entretiennent avec des pays tiers. Elle prévoit également une assistance financière, technique et juridique à tous les Etats qui rencontreraient des difficultés dans l'intégration de la CPI dans leur droit national⁷. L'Union européenne appuie ainsi dans les négociations en cours sur la révision de Cotonou en faveur de l'introduction d'une référence à la CPI qui engagerait les parties à accéder au Statut de Rome et à appuyer le travail de la Cour. L'Union européenne essaie enfin, à la faveur de la révision de Cotonou, d'introduire une référence à la lutte contre les armes de destruction massives, dont elle voudrait faire en partie un élément essentiel du partenariat en y introduisant une clause de non-exécution⁸.

*

Les relations entre la Communauté européenne et le groupe ACP ont toujours été chargées d'une signification politique, même si celle-ci est longtemps restée indirecte et peu visible dans des Conventions dont le contenu était explicitement technique. Si l'on peut bien parler de « politisation » pour décrire les transformations de l'aide au développement européenne dans les années 1990 (Petiteville, 2001), c'est donc en un sens bien particulier. La coopération au

⁷ €7 M ont été attribués par la Commission entre 1995 et 2001 pour soutenir la ratification du Statut de Rome, et €6 M supplémentaires ont été alloués dans ce domaine pour les années 2002-2003 (Patten, 2002).

⁸ Les négociations ont été conclues en février et l'accord a été signé en juin dernier. Refusées par les pays ACP jusqu'au dernier moment, la clause sur les armes de destruction massive et les références à la CPI ont finalement été intégrées dans le texte de l'accord.

développement sert en fait de véhicule pour exporter des normes politiques sur le postulat de l'existence d'intérêts sécuritaires communs à l'Union européenne et aux pays ACP. On peut ainsi mesurer tout ce qui sépare la "discrète Entente" des premières Conventions de Lomé du dialogue politique instauré par Cotonou : par l'invention d'un lien nécessaire entre sécurité et développement, le partenariat est passé du *respect* de la souveraineté à l'objectif de sa *captation*.

2 - LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT COMME CAPTATION DE SOUVERAINETÉ.

Bien que portant officiellement sur toutes les questions d'intérêt commun, la dimension politique du partenariat ACP-UE semble pourtant répondre à des priorités plus européennes que conjointes, et privilégier l'exportation de normes politiques plutôt que leur définition en commun. La description de la sécurité comme une condition d'accès au développement a en fait permis à l'UE de justifier l'utilisation de l'aide pour la diffusion et la mise en œuvre de normes sécuritaires européennes. Il devient alors nécessaire d'analyser plus avant cette exigence européenne de sécurité, d'en restituer les stratégies de captation de souveraineté et les limites intrinsèques.

2.1 - *La captation de souveraineté comme objectif sécuritaire*

Largement marqué par le contexte international de l'après-Guerre Froide, le développement de la dimension politique du partenariat ACP-UE est aussi étroitement lié à la création et au renforcement de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). La prééminence grandissante des problématiques de sécurité dans les politiques extérieures de l'Union a peu à peu étayé un « lien étroit » (Lomé IV) entre politiques de sécurité et de développement, et une mise en œuvre des objectifs de la PESC à travers les activités de développement de l'Union. Malgré ses objectifs spécifiques, qui ne recourent pas ceux de la PESC⁹, la coopération au développement est ainsi devenue un « instrument » à part entière de la politique étrangère de l'Union, expression qui entrera officiellement en vigueur avec le traité constitutionnel. Le texte de référence en la matière est la *Stratégie Européenne de Sécurité*, adoptée par le Conseil européen en décembre 2003. Elle précise à ce titre que les politiques commerciales comme les politiques de développement « sont des outils puissants de promotion des réformes », et que « la contribution à une meilleure gouvernance par des programmes d'aide, par la conditionnalité et par des mesures commerciales ciblées demeure l'un des aspects importants de notre politique, qu'il nous faut renforcer. » (2003: 19). En soutenant enfin que « la sécurité est la condition première du développement » (24), le positionnement stratégique européen postule une interdépendance sécuritaire entre l'Europe et l'Afrique et légitime ainsi l'utilisation de l'aide au développement pour stabiliser les pays receveurs et renforcer ainsi la sécurité de l'Union. Le développement de la dimension politique de la relation ACP-UE est donc l'effet moins d'une politisation que d'une « sécurisation » de l'aide européenne au développement,

⁹ La PESC a pour objectifs en particulier de « renforcer la sécurité de l'Union sous toutes ses formes » et de « maintenir la paix et de renforcer la sécurité internationale » (TUE, art.11). La politique de développement de l'UE vise en autres au « développement économique et social durable des pays en voie de développement » ainsi qu'à « la lutte contre la pauvreté dans les pays en voie de développement. » (TCE, art. 177)

au sens où peuvent l'entendre Buzan, de Wilde et Wæver (1998): une menace commune ou supposée telle est invoqué pour justifier des mesures qui rompent avec les pratiques établies en matière d'aide au développement.

Le discours officiel est pourtant fondamentalement ambivalent, et si le lien entre développement et sécurité est souvent repris, il est rarement précisé. De quelle sécurité parle-t-on ? Qui concerne-t-elle, et qui la définit ? Le contenu politique du partenariat ACP-UE et, en particulier, l'agenda du dialogue politique ont en fait été largement dictés par les nouvelles préoccupations sécuritaires européennes. Les « intérêts communs » auxquels il s'étend ignorent en effet le plus souvent les revendications -souvent d'ordre économique- avancées par les pays ACP, notamment sur la réforme de la PAC et sur la défense de leurs intérêts spécifiques à l'OMC. Les éléments essentiels (droits de l'Homme, démocratie, Etat de droit) et l'élément fondamental (bonne gouvernance) introduits dans l'accord correspondent point par point aux menaces identifiées par la *Stratégie européenne*, qui cite à plusieurs reprises l'Afrique subsaharienne comme exemple:

- la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM), qui « constitue potentiellement la menace la plus grande pour notre sécurité » (8), est à l'ordre du jour de la révision actuelle de Cotonou. Le mandat de la Commission stipule qu'une partie de la clause relative aux ADM devrait être qualifiée d'élément « essentiel » de l'accord, conformément à les Conclusions du Conseil de novembre 2003, et à l'instar des accords de coopération passés depuis avec l'Albanie et le Tadjikistan, et tout récemment paraphés avec la Syrie. La demande européenne d'introduire une telle clause donnerait une dimension de politique étrangère à une conditionnalité politique jusqu'ici limitée au respect de normes politiques intérieures.
- la lutte contre le terrorisme, que la *Stratégie européenne* qualifie de « menace stratégique croissante pour l'ensemble de l'Europe », est un élément récurrent dans le dialogue ACP-UE. Les conclusions des Conseils conjoints contiennent ainsi régulièrement des déclarations condamnant le terrorisme et détaillant des engagements pour améliorer la coopération et l'échange d'information dans ce domaine.
- la prévention des conflits civils, qui « rongent les Etats de l'intérieur », et des conflits régionaux « peuvent conduire à l'extrémisme et au terrorisme et entraîner la déliquescence des Etats. » Cette menace est liée à la « mauvaise gestion des affaires publiques - la corruption, l'abus de pouvoir, la faiblesse des institutions et le non-respect de l'obligation de rendre des comptes ». Elle nécessite de « propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'Etat de droit et protéger les droits de l'homme: ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international » (19). La *Stratégie Européenne de Sécurité* souligne à ce propos la nécessité de renforcer la Cour Pénale Internationale.

L'exportation de normes politiques dans le cadre du dialogue politique ACP-UE est donc conçue comme une exportation de sécurité seule à même de satisfaire l'exigence européenne de stabilité. L'Union agit de plus en plus comme un véritable entrepreneur de normes au travers du partenariat ACP-UE. Les accords de Cotonou marquent à ce titre une étape significative: si le respect de la souveraineté est encore invoqué dans le paragraphe relatif aux principes fondamentaux du partenariat, il en perd toutefois le statut au profit de la notion de l'« égalité des partenaires » et de

celle, beaucoup plus souple, d'« appropriation » (art.4)¹⁰. Les mécanismes de la conditionnalité et la mise en place d'un dialogue largement dominés par les préoccupations européennes exercent bien un effet de contrainte sur la politique étrangère comme sur les dispositions institutionnelles des Etats partenaires. La souveraineté des pays ACP fait donc l'objet d'une captation de souveraineté concernant non seulement les fonctions économiques des Etats africains, à travers la concertation économique (*policy dialogue*), mais également leurs fonctions diplomatiques et institutionnelles, par le biais du dialogue politique et de la procédure de consultation (*political dialogue*).

Plusieurs commentateurs ont ainsi remarqué que les résolutions du Conseil visant à introduire certaines normes politiques dans les accords de coopération avec des pays tiers -les fameuses « clauses standard »- connaissent souvent leur première application dans le partenariat ACP-UE. Ce dernier serait ainsi à « l'avant-garde » de l'agenda européen en matière politique et sécuritaire (Arts, 2003: 104 ; Nkundabagenzi, 2003: 31). Les premières suspensions de l'aide, notamment à l'égard du Soudan, ont précédées l'adoption de la résolution qui allait leur donner une base juridique et généraliser cette pratique. La clause sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption en est un autre exemple. Dans le domaine des migrations, l'accord de Cotonou constitue également une première en ce qu'il institue le retour et l'accueil des immigrants illégaux dans leur pays d'origine (Arts, *idem*). Si l'Afrique subsaharienne ne semble pas représenter une zone d'intérêt prioritaire pour la sécurité européenne, elle constitue néanmoins un lieu de moindre résistance, un « espace politique » relativement « vide » (Durand et de Vasconcelos, 1998) qu'elle peut investir pour éprouver ses politiques d'influence et ses stratégies de sécurité.

2.2 - Promouvoir et sanctionner: les stratégies européennes de captation de souveraineté

La relation privilégiée, institutionnalisée et contractuelle qu'entretiennent l'UE et les pays ACP offre donc paradoxalement moins une garantie de souveraineté aux pays ACP qu'elle ne constitue le véhicule même de la captation de leur souveraineté. La menace de mettre fin au système de Lomé a constitué en effet un levier puissant lors des négociations de l'accord de Cotonou (Elgström, 2000: 188). Finalement conclu pour une durée de vingt ans, l'accord de Cotonou prévoit une révision tous les cinq ans, ce qui permet d'en renforcer la dimension politique. La captation européenne de souveraineté cependant se réduit de moins en moins aux négociations des accords ACP-UE. La mise en place d'un dialogue politique permanent et le nombre de consultations engagées constituent

¹⁰ Le partenariat vise notamment à l'appropriation des stratégies de développement (art.2) et des initiatives de prévention des conflits (art.11.1).

maintenant l'essentiel des vecteurs d'influence européens, qui mettent en œuvre une stratégie bien rôdée d'exportation normative. Cette dernière repose sur l'énonciation conjointe de normes politiques ainsi que sur l'instrumentalisation de la coopération au développement.

La démarche européenne revient avant tout d'abord à nier l'extranéité des normes exportées. L'argumentaire européen postule le caractère universel de ces normes qui, loin d'être culturellement situées, ont le plus souvent déjà été adoptées par les Etats ACP. L'Union européenne fait ainsi volontiers référence aux engagements pris par les Etats africains, aux conventions que certains d'entre eux ont ratifiées comme aux mécanismes qu'ils ont eux-mêmes mis en place pour en promouvoir l'application (Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Conventions contre la prolifération des armes de destructions massives...). L'exportation voudrait ce faisant parvenir à se nier elle-même en tant qu'exportation, non seulement en prenant appui sur des initiatives africaines, mais en partant du principe d'une appropriation déjà faite et dont il reste seulement à faciliter la mise en œuvre. La même stratégie d'effacement se retrouve dans les procédures de vérification de l'application des engagements pris, qui reposent le plus souvent sur l'expertise et la légitimité des organisations internationales chargées du suivi de certaines conventions internationales, notamment dans le domaine des droits de l'homme (Commission des Droits de l'Homme), des droits économiques et sociaux (Bureau International du Travail), de la bonne gouvernance (Fonds Monétaire International et Banque Mondiale)... Un processus similaire est prévu dans le projet de clause sur la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive que l'UE veut intégrer dans l'Accord de Cotonou révisé. Les parties pourraient se référer aux rapports de l'Agence Internationale à l'Energie Atomique ou de l'Organisation pour l'Interdiction des Armes Chimiques (OIAC) pour justifier du lancement d'une procédure de consultation dans ce domaine. A la différence de la conditionnalité politique, issue d'un alignement de la Communauté sur une pratique de la Banque Mondiale qu'elle n'a pas directement contribué à définir (Marie-Christine Kessler, 1993: 36), la référence aux normes internationales apparaît ici avant tout comme un moyen de travestir une exigence européenne de sécurité sous des dehors multilatéraux. L'invocation du droit international et de la gouvernance mondiale devient ainsi un instrument de persuasion dans le cadre de la relation ACP-UE.

La stratégie européenne repose également sur une interprétation extensive du contenu des accords de coopération. Leur texte même précise par exemple que le respect de l'Etat de droit « inspire la structure de l'Etat », en particulier en ce qui concerne le système judiciaire et la soumission de l'exécutif aux lois, et que celui de la démocratie « en fonde l'organisation » (art.9.2). Les éléments essentiels du partenariat déterminent donc en dernière instance la forme politique et constitutionnelle des parties contractantes. L'approche européenne de la promotion des Droits de l'Homme peut se faire soit par le soutien d'initiatives en faveur du respect de la démocratie, des

Droits de l'Homme et de l'Etat de droit (conditionnalité positive), soit par des sanctions dans les cas de violations de ces mêmes principes (conditionnalité négative)¹¹.

La Résolution du Conseil de 1991 a fixé une liste des sanctions possibles souvent reprises et parfois amendées par des textes législatifs ultérieurs. L'Union européenne a à sa disposition une gamme de mesures qui inclut des démarches confidentielles ou publiques, la révision ou la réduction des programmes de coopération, le report ou la suspension des contacts diplomatiques, l'ajournement des nouveaux programmes, l'imposition de sanctions commerciales, le refus de visa et le gel des avoirs des dirigeants, la suspension partielle ou totale des accords de coopération. La pratique au cours des années 1990 et jusqu'à maintenant a limité les sanctions aux interruptions les plus évidentes de processus démocratique et aux violations les plus flagrantes des Droits de l'Homme¹². Leur mise en pratique accroît de façon substantielle l'influence européenne puisque l'Union détermine largement, dans le cours des consultations, les conditions de la reprise de la coopération. Toute une série de normes plus techniques est donc élaborée par la Commission, débattue par les Etats membres puis présentée à l'Etat concerné, dont la marge de manœuvre est alors réduite¹³. Dans la pratique, les « engagements concrets » pris par les Etats africains au cours des procédures de consultation sont en effet largement dictés par la partie européenne.

La Résolution de 1991 prévoit également que des actions soient menées pour la promotion des normes politiques dont l'Union se veut le promoteur (conditionnalité positive). Des lignes budgétaires sont créées à cet effet au sein du budget communautaire, dont les montants, en progression, restent néanmoins limités.¹⁴ Le FED peut également être utilisé pour soutenir des initiatives dans le domaine des Droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. Ces actions visent à la fois au renforcement institutionnel des Etats ACP (renforcement de l'Etat de droit, soutien aux processus de transition démocratique, bonne gestion des affaires publiques) et à un soutien direct à la société civile (sensibilisation aux droits de l'homme, soutien aux médias indépendants et aux groupes vulnérables). Les suspensions de l'aide, rarement totales, sont par

¹¹ La position officielle de l'Union européenne est de privilégier la première sur la seconde: « L'approche de la communauté est régie par le principe selon lequel la coopération internationale doit se concentrer particulièrement sur les mesures positives constituant des incitations pour la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme; l'utilisation de sanctions doit être considérée uniquement dans le cas où tous les autres moyens ont échoués; » (Commission européenne, 1994)

¹² En 1992: Togo, Zaïre, Guinée Equatoriale, Malawi; en 1993: Nigeria, Guatemala; en 1994: Gambie; en 1995: Comores, Nigeria; en 1996: Burundi, Niger; en 1997: Sierra Leone; en 1998: Togo; en 1999: Comores, Guinée Bissau, Niger; en 2000: Côte d'Ivoire, Haïti, Fiji; en 2001: Côte d'Ivoire, Liberia, Zimbabwe; en 2003: RCA, Guinée Conakry.

¹³ Ainsi dans le cas du Togo, le Gouvernement de Lomé s'est engagé au terme de la procédure de consultation en 2004 sur toute une série de mesures touchant entre autres au lancement d'un dialogue national avec les principaux partis d'opposition, à la libération des prisonniers politiques, à l'édiction d'un nouveau Code de la presse, à la libéralisation des ondes, à la révision du Code électoral et à la tenue d'élections locales et parlementaires.

¹⁴ On peut évoquer dans ce contexte l'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH), dont plus de 20% en moyenne sont consacrés à l'Afrique subsaharienne.

ailleurs systématiquement accompagnées d'offre de soutien aux élections et à la promotion des Droits de l'Homme. La captation européenne de souveraineté dans le domaine des affaires étrangères passe plus volontiers par le biais du dialogue politique, en particulier dans les domaines de la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la prolifération des ADM ou la promotion de la CPI. L'UE s'est par exemple engagée dans des démarches pour tenter de dissuader les pays ACP signataires du Traité de Rome de conclure des accords bilatéraux avec les Etats-Unis sur la protection de leurs ressortissants. La coopération au développement est aussi un moyen pour l'UE d'aider à la mise en œuvre des normes qu'elle exporte. Son soutien financier et son assistance technique constituent des moyens puissants pour le renforcement des capacités de l'Etat dans toutes ses fonctions, notamment en termes de contrôle aux frontières, de transposition des statuts de la Cour Pénale Internationale en droit interne ou d'opérations de maintien de la paix (Facilité de Paix pour l'Afrique). Les normes exportées dans le domaine de la sécurité ne s'arrêtent donc pas aux grands principes établis dans le texte des accords, mais elles mettent en jeu tout un ensemble de procédures de soutien et de normes techniques d'application, rassemblés bientôt sous un « instrument de stabilité ».

2.3 - Exportation de normes et divisions intra-européennes

Il faut toutefois se garder d'une vision simpliste des déterminants de l'action de l'Union européenne dans ces domaines. Si l'Union semble bien engagée dans un processus de captation de souveraineté vis-à-vis de ses partenaires africains, il n'y a pas pour autant de « projet » européen sous-jacent. Il s'agit là bien plus d'un effet de composition entre plusieurs dynamiques d'acteurs qui s'opposent ou s'appuient au gré des coalitions. Il n'y a pas de « nord » cohérent et unifié, même limité à la seule Union européenne, mais plutôt différents acteurs dont les intérêts, les ressources et les stratégies se calculent et se recomposent sans cesse. La nature des normes à exporter et les moyens les plus appropriés pour y parvenir font l'objet d'un débat permanent qui voit se former des constellations d'acteurs qui déplacent les lignes de divisions entre les Etats membres comme au sein du triangle institutionnel (Conseil - Commission - Parlement). L'exportation normative européenne est le produit de la composition de ces différentes forces. Deux points peuvent être soulignés ici à titre d'exemples.

Le principe même d'un recours à la conditionnalité négative -aux sanctions- ne fait pas toujours l'unanimité. On constate également un large scepticisme quant à leur efficacité et à leur pertinence (Smith, 1998), à la différence peut-être de la situation qui prévaut aux Etats-Unis. Le Portugal a même saisi la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) et remis en cause l'inclusion

d'une clause « droits de l'homme » dans les accords de coopération et d'assistance financière et technique de l'Union. Cette demande fut rejetée par la Cour en 1996 (Mankou, 2000: 316-7). De même, la France, qui conserve des liens privilégiés avec plusieurs Etats ACP, défend quasi systématiquement ces derniers lorsqu'ils sont mis en cause par la Commission. Le veto français a ainsi permis au Cameroun d'échapper aux sanctions, et au Niger d'obtenir leur levée anticipée (Petiteville, 2001: 447). Même si ces décisions sont maintenant prises à la majorité qualifiée, la présidence en général s'efforce de parvenir à un consensus, ce qui laisse à la France une certaine influence pour déterminer l'étendue des sanctions ou les délais accordés à l'Etat ACP concerné.

L'autonomie grandissante de la Commission sur les questions de développement lui a quant à elle permis de définir ses priorités et ses stratégies. Elle a ainsi largement investi le domaine de la sécurité dans les situations de post-conflit, en finançant des opérations de DDR, de réforme du secteur de la sécurité ou encore de déminage, dans le but notamment de renforcer son pouvoir dans le champ de la PESC, à laquelle elle n'est qu'associée (Krause, 2003). La place de la politique de développement dans la politique extérieure de l'Union européenne fait l'objet d'un débat dans le cadre des efforts déployés pour assurer une plus grande cohérence entre ses différents instruments. La Commission et les Etats *development like-minded*, comme les Pays-Bas, la Suède ou le Luxembourg, sont les plus ardents défenseurs d'une politique de développement centrée sur ses objectifs propres, qu'ils décrivent volontiers comme la seule source de sécurité à long terme. Si la Commission accepte à ce titre le texte de la *Stratégie Européenne de Sécurité* qui fait de la sécurité un objectif des politiques de développement, elle insiste autant sur les « causes profondes » des conflits, qui doivent faire l'objet d'une politique de long terme qui relève largement de ses compétences. Lors d'une conférence en septembre 2004 à La Haye, le Commissaire au développement et à l'aide humanitaire Poul Nielson a largement insisté sur ce point en soulignant que « La sécurité est une pré-condition du développement, mais le développement est également une pré-condition de la sécurité », ce en quoi il a été appuyé par son successeur désigné Louis Michel: « sans développement nous n'atteindrons jamais la sécurité. » et le ministre néerlandais, dont le pays assure la présidence de l'UE¹⁵.

Le Parlement européen occupe une situation particulière dans ces luttes de pouvoir institutionnelles. Si le traité d'Amsterdam a étendu ses pouvoirs dans le domaine de la coopération au développement jusqu'à en faire l'égal du Conseil (procédure de codécision), il n'a aucun contrôle sur les fonds du FED, qui ne relèvent pas du budget communautaire. Traditionnellement sensible sur le sujet des droits de l'homme, le Parlement est un ardent défenseur de la conditionnalité politique, en particulier du soutien aux initiatives dans les domaines des Droits de l'Homme, de la démocratie et

¹⁵ Notre traduction. On peut également consulter sur ce point le programme de la Présidence irlandaise (Kitt, 2004).

de l'Etat de droit. Il a ainsi obtenu en 1994 la création de la ligne budgétaire IEDDH (Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme - hors FED) et certains de ses membres participent régulièrement à des missions électorales ou d'observation. Il peut également s'opposer à certaines dispositions introduites par le Conseil ou la Commission dans les régulations sur la coopération au développement, comme il l'a fait sur certains points de la décision du Conseil sur le soutien aux pays tiers dans le domaine de la lutte contre l'immigration illégale. Il dispose enfin d'une influence indirecte, mais non négligeable sur la décision d'adopter des sanctions. Il en demande souvent le renforcement, comme dans le cas du Nigeria, contre lequel il réclamait même un embargo pétrolier en 1995, ou du Soudan en 2004 à propos duquel il a évoqué le terme de génocide.

La pratique de la conditionnalité négative et la montée en puissance de la Commission et du Parlement ont donc contribué à mettre certains Etats sur la défensive, et l'on mesure ici encore tout ce qui sépare la fonction de « relais » que remplissait l'aide communautaire sous les premières Conventions de Lomé, de cette politique de développement contre laquelle la France ressent le besoin de défendre son « pré carré ».

*

La dimension politique de la coopération européenne au développement redessine donc presque exactement l'ambivalence fondatrice d'un Etat importé qui voit dans un même mouvement ses capacités renforcées et sa souveraineté captée. L'étude des conditions de l'exportation normative européenne souligne pourtant combien il est difficile de s'en tenir à une grille de lecture fondée sur l'opposition entre deux ensembles cohérents et unifiés autour de leurs intérêts. De multiples dynamiques se retrouvent au « Sud » comme au « Nord » qui soulèvent le défi de l'appropriation des normes exportées par les acteurs africains.

3 - ENTRE REFUS DE L'INGÉRENCE ET PRINCIPE D'APPROPRIATION: LES CONDITIONS D'UNE IMPORTATION AFRICAINE

L'influence normative de l'Union européenne dans ses relations avec les pays tiers a fait l'objet de nombreuses études, qui ont le plus souvent privilégié l'analyse des pratiques européennes au

détriment de celle les conditions de réception des normes ainsi exportées.¹⁶ Il est loin d'être sûr pourtant que la seule exportation de normes politiques soit un moyen efficace et suffisant de contribuer à la stabilité internationale. Il est donc impératif d'étudier les structures de réception des normes européennes, et des logiques auxquelles elles obéissent. Comme l'écrit Bertrand Badie: « la logique d'exportation trouve [...] ses limites dans les conditions de mise en œuvre de la logique d'importation au sein des sociétés d'accueil." (1992: 120, cf. également 115, 315). Cette dernière semble s'organiser autour de l'adaptation des Etats ACP, de l'interaction entre acteurs européens et africains et l'innovation que constitue l'ouverture du partenariat à de nouveaux types d'acteurs.

3.1 - Les stratégies de résistance des pays ACP à l'exportation sécuritaire: des logiques d'adaptation

Le succès de l'exportation se trouve donc conditionné non seulement par les stratégies de sa mise en œuvre, mais aussi par la reprise et l'intégration de ses normes dans les stratégies de ses partenaires. Le principe d'une appropriation est ainsi un enjeu central de leur exportation. Introduit dans l'accord de Cotonou, il y supplante le principe du respect de la souveraineté sans toutefois s'y substituer entièrement. La nécessité d'une appropriation est notamment mentionnée dans le cas des politiques de développement et de prévention des conflits, tous deux domaines où la conditionnalité politique ne s'applique pas. Elle constitue en ce sens une forme d'entre-deux de l'exportation, un équilibre difficile qui voudrait simultanément renforcer et nier la souveraineté des Etats ACP, et renvoie ainsi au point aveugle de toute entreprise de captation de souveraineté: comment à la fois susciter et contrôler l'appropriation ? L'introduction du principe d'appropriation dans les accords ACP-UE ne lève donc pas les hypothèques qui pèsent sur le projet même d'une exportation de normes politiques dans un but sécuritaire. L'exportation de normes sécurité peut donc paradoxalement se révéler un facteur de tension entre l'Union et ses partenaires africains, et donc potentiellement porteuse de déstabilisation à l'endroit même où elle était censée contribuer à sécuriser.

On souligne souvent et à raison le peu d'intérêt des Etats africains à adopter les mesures préconisées par leur partenaire européen. Ces derniers ne font pas faute d'invoquer le risque d'une instabilité accrue s'ils étaient mis en demeure d'appliquer, dans la mesure de leurs capacités, les normes européennes imposées. Prévue dans l'accord de Cotonou, la libéralisation des échanges devrait occasionner une perte de rente douanière importante, de même que les mesures appropriées prises dans le cadre des procédures de consultation sont souvent accusées de fragiliser le régime, à travers

¹⁶ Cf. Manners (2002), Smith (1998), Nkundabagenzi (2003).

l'injonction de libéraliser les ondes, ou de mettre en place un dialogue national pluraliste, sans asseoir de véritable alternance. Il n'est pas étonnant dans ce cadre que la position des pays ACP se caractérise essentiellement par un refus et un rejet de l'exportation européenne de normes politiques. Les réactions africaines sont en effet systématiquement de résistance, quel que soit le vecteur et le contenu de l'exportation, et au moins dans un premier temps. Car cette prise de position est aussi une tactique de négociation au sein d'une relation asymétrique, mais précieuse, avec le partenaire européen. C'est pourquoi les pays ACP sont amenés à entrer dans une logique d'adaptation et à composer pour sauvegarder ce qui peut l'être et tirer le maximum de chacune de leurs concessions. De plus, si la réaction dominante est de confrontation, les réactions à l'exportation de normes sécuritaires diffèrent entre les Etats. Certains sont plus réceptifs que d'autres aux exigences européennes et pèsent parfois sur la cohésion du groupe ACP lui-même.

Trois postures sont alors clairement identifiables et que l'on peut retrouver, de manière séparée ou combinée, dans l'attitude de nombreux Etats ACP: "alignement sur le jeu interétatique classique, la référence militante à leur propre système de sens et à leur propre histoire, la revendication à un droit particulier lié à leur situation de déshérité." (Badie, 1992: 286). Ces postures renvoient toutes trois à une même logique d'adaptation, qu'elle soit de composition (politique), de crispation (identitaire) ou de revendication (économique). Elles constituent autant de répertoires pour un même objectif d'évitement, qui oscillent entre stratégie de clientèle et non-alignement.

Une posture de *composition* pousse certains Etats ACP à privilégier dans leurs contacts et leurs négociations avec le partenaire européen des formulations plus générales, moins engageantes, comme par exemple pour l'introduction d'une référence à la CPI dans l'accord de Cotonou. Ils peuvent également, et à l'inverse, exiger une précision dans le détail du texte qui en limite les possibilités d'interprétation, comme lorsque les Etats ACP ont demandé et obtenu que le contenu du dialogue politique soit mieux déterminé, et que des définitions de l'« urgence » et des « mesures appropriées » apparaissent à l'article 96 qui régit la procédure de consultation. Des *linkages* sont aussi revendiqués entre exigences européennes et intérêts africains. Ce fut le cas lors de l'introduction de la première référence aux droits de l'homme, dont les pays ACP ont obtenu qu'elle soit liée à la question de la lutte contre l'apartheid (Lomé III), et de l'idée d'introduire un paragraphe sur la lutte contre les mercenaires dans l'article sur le terrorisme que l'UE voudrait voir inclus dans le texte.

La posture de *crispation* quant à elle limite les contacts et passe par une épreuve de force dont certains régimes dits « non-coopératifs » parviennent à s'accommoder. Cette posture peut être limitée à quelques sujets, comme dans le cas de l'opposition du Rwanda au soutien de l'UE à la CPI ou à sa diplomatie dans les Grands Lacs. Le refus de la captation de souveraineté par Robert Mugabe en est un autre exemple. Le Zimbabwe est soumis à des sanctions européennes mais refuse

de se plier aux exigences fixées par l'Union dont ils diabolisent la politique en l'accusant de néo-colonialisme. Mugabe joue à ce titre habilement des divisions et des rivalités entre les Etats membres de l'UE en opposant l'ingérence « inadmissible » du Royaume-Uni à la compréhension dont feraient preuve les autres pays européens. La crispation est plus rarement le fait du groupe ACP en lui-même, en dehors de postures de négociations et à l'exception peut-être de la clause sur la bonne gouvernance, dont le caractère suspensif a été violemment rejeté jusqu'au bout, et du refus d'une clause similaire sur la lutte contre les ADM, adopté au niveau des chefs d'Etat ACP et donc difficilement réversible lors de négociations d'experts.

La posture de *revendication* se présente comme nostalgique des premières Conventions de Lomé et du « véritable esprit de partenariat » qui les animait. Elle se traduit par la demande d'un renforcement des institutions conjointes et de procédures bilatérales, y compris dans le cas de la procédure de consultation (art. 96 et 97). Elle définit une approche de la dimension politique qui n'est pas de rejet, mais d'accommodation, en exigeant notamment que les normes politiques soient avant tout un objectif et non une condition de la coopération (Baudin, 1999: 123-4).

Ces trois postures relèvent toutes d'une même logique d'adaptation mais réduisent le plus souvent les gains des pays ACP au maintien du statu quo. Le refus est parfois payant, certes, puisque le caractère négocié du partenariat force l'UE à faire des concessions, mêmes symboliques seulement. Les Etats ACP ont ainsi obtenu que les droits de l'homme ne soient pas mentionnés dans Lomé II, puis que cette référence soit limitée aux seuls droits culturels et économiques, que la bonne gouvernance ne soit pas un élément essentiel du partenariat à Cotonou... Il s'agit donc essentiellement de ralentir une progression de la dimension politique qu'ils ne peuvent réellement enrayer. Ces logiques d'adaptation conduisent plus rarement à des gains de substance, comme avec la mention de l'apartheid, celle peut-être de la lutte contre les mercenaires, mais elles garantissent généralement la captations de nouvelles ressources, sous forme de compensations particulières ou de créations de nouvelles lignes budgétaires pour financer la coopération technique dans le cadre du dialogue politique.

La dimension politique des accords de Lomé puis de Cotonou semble donc s'être imposée contre des Etats avec lesquels elle prétend précisément faciliter la coopération. Quelle qu'en soit la forme adoptée, les logiques mises en œuvre par les pays ACP ne peuvent que favoriser le subterfuge, le refus ou l'évitement. Elles pourraient également susciter des tensions entre les pays ACP eux-mêmes, comme dans les tentatives européennes de mobiliser la CDAA (Communauté de Développement d'Afrique Australe, soit « SADC » en anglais) dans son conflit avec le Zimbabwe. S'ils limitent le plus souvent l'appropriation à l'adoption formelle des normes imposées par l'Union européenne dans le cadre du partenariat de Cotonou, ils ne peuvent ni en empêcher l'exportation, ni encore moins la contrôler.

3.2 - La création de réseaux Nord-Sud : une logique d'interaction

Les échanges Nord-Sud ne se limitent pourtant pas à un affrontement binaire de deux ensembles cohérents et unifiés, dont l'un voudrait à ses propres risques dicter ses lois à l'autre. Les lignes de force institutionnelles qui traversent l'Union européenne et en déterminent la politique de développement dans ses grandes lignes montrent la complexité du processus décisionnel européen et la difficulté qu'il y a à parler de normes imposées par le « Nord » aux pays du « Sud ». Ce sont ces différentes lignes de fracture qui permettent également à des réseaux de se tisser entre certains acteurs des deux continents. Les ONGs européennes en sont le plus souvent au centre, d'où elles peuvent avancer leur propre agenda. Si elles appuient parfois les positions de l'Union européenne, elles jouent régulièrement de ses oppositions internes pour se faire le porte-parole d'autres intérêts.

Elles occupent tout d'abord une situation stratégique entre la société civile africaine et certaines institutions européennes. De nombreuses ONGs européennes forment des coalitions avec des organisations africaines pour se renforcer mutuellement. C'est le cas par exemple de Saferworld, Africa Peace Forum et InterAfrica Group, qui ont lancé un projet visant à diffuser de l'information sur les moyens de bénéficier des fonds de Cotonou auprès de la société civile africaine. La tenue de leurs séminaires dans tous les pays de la corne de l'Afrique a suscité la création de "Comités Cotonou" qui fédèrent au niveau national les organisations de la société civile. Ces initiatives leur permettent de gagner une forte visibilité vis-à-vis des institutions et d'influer ainsi sur l'identification des acteurs non-étatiques qui pourraient être retenus en Afrique pour des financements du FED. Les institutions européennes sont intéressées à divers titre par ce type d'initiatives, et se font souvent représenter dans ces réunions. La Commission, qui doit mettre en œuvre la coopération avec les acteurs non-étatiques prévue dans l'accord de Cotonou, manque souvent de l'expertise nécessaire pour identifier les partenaires les plus fiables dans ce domaine. Certains membres du Parlement européen, notamment au sein de la Commission sur le Développement ou de l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE, cherchent quant à eux à entretenir ce type de relais pour pouvoir opposer aux autres institutions une information indépendante et critique à l'occasion notamment des traditionnelles questions parlementaires au Conseil et à la Commission. Certaines présidences du Conseil sont également particulièrement sensibles à l'expertise externe de certains réseaux spécialisés, qui leur permettent, dans le cas de petits pays, de surmonter leur capacités administratives limitées (EPLO, 2001).

Certaines ONGs européennes s'investissent également directement au côté des Etats africains et du Secrétariat du Groupe ACP à Bruxelles pour renforcer leurs capacités de négociations vis-à-vis de

l'Union européenne. Le travail et les publications d'ECDPM (*European Centre for Development Policy Management*) jouent par exemple un rôle déterminant dans ce domaine, en favorisant la rencontre d'experts africains nationaux et la définition anticipée des positions ACP sur les sujets de négociations futurs. Les ONGs "du Nord" apparaissent ainsi comme de véritables adjuvants des Etats « du Sud », dont elles aident à définir la position et dont elles renforcent les capacités de résistance au négociateur européen (ECDPM, 1998).

L'influence de la société civile européenne touche à l'ensemble des politiques européennes de développement, ce qui leur donne un dernier avantage sur les acteurs africains, dont le droit de regard se limite de façon générale à la gestion des fonds ACP. *Save the Children* s'est ainsi opposé à la régulation du Conseil et du Parlement sur l'aide aux pays tiers sur les questions de contrôle des flux migratoires, en relevant en particulier que la Communication de la Commission ignorait totalement les problèmes « Sud-Sud » des migrations, comme les flux de réfugiés ou de personnes déplacées. En conséquence, la Commission ne proposait quasiment aucune action ciblée dans ce domaine¹⁷. Une action dans ce domaine devrait répondre en priorité aux préoccupations des Etats africains, sur lesquels pèsent au premier chef les menaces de déstabilisation, et non à celles de l'Union européenne.

3.3 - La diversification des acteurs: vers des logiques d'innovation ?

Le partenariat ACP-UE a également été marqué, dans les années 1990, par une tendance à la diversification des acteurs de la coopération en direction d'acteurs non-étatiques (secteur privé, société civile, acteurs de la coopération décentralisée) ou des organisations régionales. Ces initiatives ont été largement stimulées pour contourner les logiques d'adaptation mises en place par les Etats ACP face aux exigences européennes, et elles se sont en conséquence heurtées à une forte réticence de leur part. Ces évolutions, trop récentes encore et toujours largement contrôlée et entravée par l'Etat, pourraient bien modifier les rapports de force et rendre possible des logiques d'innovation porteuses de « déviances » (Badie, 1992: 298) ou de « dérivations » (Bayart, 1995) créatrices.

¹⁷ *Save The Children* remarque que le cas des migrations forcées et des déplacements internes n'est pas abordé, et dénonce l'objectif de la régulation de lier l'assistance technique à la conclusion d'accords de réadmission.

Les acteurs non-étatiques dans le partenariat ACP-UE

Le soutien de l'Union européenne aux acteurs non-étatiques date des premières conventions de Lomé, quand des financements particuliers ont été prévus pour favoriser l'intégration régionale. Malgré l'introduction d'un tiret sur la consultation des « milieux économiques et sociaux » sous Lomé III (art.23h), les initiatives dans ce domaine sont longtemps restées très limitées. Bien que de tels financements soient en principe autorisés, voire encouragés par l'accord (art.9.4), le contrôle exercé par l'ordonnateur national de chaque Etat ACP institue un blocage de fait dans la plupart des pays. Le soutien aux acteurs de la société civile s'est en fait essentiellement développé à partir de lignes budgétaires extérieures au FED. Il reposait sur la volonté de créer une classe d'importateurs distincte des cercles gouvernementaux et souvent spécialisées dans la promotion des droits de l'homme. L'accord de Cotonou n'a pas marqué, malgré des effets d'annonce, de tournant particulier dans ce domaine. Les acteurs non-étatiques y sont caractérisés comme des acteurs « du partenariat », et non « de la coopération » seulement comme c'était le cas dans le texte précédent (Arts, 2003: 100-1 ; Elgström, 2001: 192), et ils sont intégrés au dialogue politique.

Les difficultés à mettre en œuvre de telles innovations institutionnelles tiennent à de nombreux facteurs, parmi lesquelles le maintien d'un contrôle de l'Etat ACP sur tous les financements à destination de la société civile, les difficultés rencontrées par les acteurs du partenariat à définir les acteurs éligibles aux fonds du FED, la centralisation excessive de la gestion de l'aide européenne et la surestimation peut-être des capacités de la société civile de se révéler un facteur de changement (Youngs, 2003: 127) ou de celles des actions de l'Union européenne dans ce domaine (*idem*: 135). Si des progrès ont été enregistrés, notamment en termes de critères de définition de la société civile et de déconcentration de l'aide, l'impact sur le terrain est encore sans commune mesure avec la somme des espoirs soulevés par l'adoption des accords de Cotonou. On est donc loin de ce processus long de complète redéfinition des normes exportées « s'opérant jusque dans les unités élémentaires de la société » que requerrait une véritable appropriation.

La coopération européenne avec les organisations régionales en Afrique

Le principe d'un soutien européen aux organisations régionales en Afrique date des premières Conventions de Lomé, mais il est resté limité et circonscrit au domaine économique jusqu'à la fin des années 1990. Le dialogue politique instauré par l'accord de Cotonou a radicalement changé cette donne. Les organisations régionales sont explicitement invitées à y participer, et le Conseil a

clairement affirmé qu'elles constituaient des partenaires politiques à part entière. La participation des organisations régionales au dialogue politique du partenariat ACP-UE (art.8.7 et 30.3) ne doit pas être conçue comme une simple nécessité fonctionnelle qui enjoindrait de traiter des problèmes régionaux à l'échelle la plus adéquate. Consciemment ou non, elle offre également la possibilité de contourner le refus de certains Etats et marque la volonté de fonder l'exportation européenne de sécurité sur des initiatives africaines¹⁸. Chaque présidence de l'Union s'efforce depuis d'organiser une rencontre au niveau ministériel avec la CEDEAO, la CDAA et l'IGAD¹⁹.

Le soutien de l'Union à ce type d'acteur est devenu en l'espace de quelques années le vecteur privilégié de son influence en matière de sécurité sur le continent. Dans le domaine du contrôle des frontières, elle a participé au financement de l'initiative de la CDAA pour la Prévention et la lutte contre le trafic illicite d'armes de petits calibres et de stupéfiants, comportant notamment la création d'une agence de police régionale. Dans le domaine de la prévention des conflits, l'Union européenne a par exemple soutenu les efforts de médiation de l'IGAD en Somalie et dans le conflit entre l'Erythrée et l'Ethiopie, et contribué à hauteur de €50M au programme de réinsertion des combattants mis en place par la Force de Paix de la CEDEAO au Liberia (ECOMIL). La création de la Facilité de Paix pour l'Afrique en 2003 a par ailleurs couronné trois ans de coopération étroite entre l'UE et l'Union africaine (UA), et consacré l'importance capitale de cette dernière dans l'architecture de sécurité continentale (Commission, 2003 ; Mackie, 2003)²⁰. €250M ont ainsi été réservés, à la demande de l'UA, pour couvrir les dépenses non directement militaires des forces africaines de maintien de la paix. L'Union africaine dispose d'un droit de veto sur l'utilisation de cette facilité dont ses missions au Burundi et au Darfour ont déjà largement bénéficié.

Le soutien de l'Union européenne aux organisations régionales africaines a donc permis une nouvelle exportation de normes, marquée notamment par le mimétisme institutionnel de la plupart de ces organisations²¹. Il a également stimulé des convergences de stratégie et rencontré une demande africaine active, notamment de la part de puissances régionales comme le Nigeria ou l'Afrique du Sud, qui y ont vu une opportunité pour renforcer leur influence sur le continent. Par

¹⁸ La résolution du Conseil sur la prévention des conflits en Afrique (2001, révisée en 2004) désigne clairement les plus importantes organisations régionales africaines comme des partenaires stratégiques de première importance.

¹⁹ La CEDEAO est la Communauté Economique Des Etats d'Afrique de l'Ouest, la CDAA est la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC en anglais) et l'IGAD est l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement dans la corne de l'Afrique.

²⁰ Un second sommet était prévu pour avril 2003 à Lisbonne à l'initiative du Portugal, mais des désaccords au sujet de l'interdiction délivrer des visas aux représentants du Zimbabwe l'ont reporté *sine die* (Mackie, 2003). La coopération a continué dans les marges du Sommet de l'UA à Maputo avec une réunion au niveau des troïkas.

²¹ Ce mimétisme institutionnel est particulièrement évident dans le cas de l'UA, dont la structure reproduit celle de l'Union européenne (Conseil, Commission, Parlement, future Cour de Justice) et dont le nom même souligne l'influence du modèle européen. Le Conseil de Paix et de Sécurité mis en place en avril 2004 rappelle par contre plus les structures du Conseil de Sécurité des Nations Unies que celles du Comité Politique et de Sécurité européen.

ailleurs, le renforcement des acteurs institutionnels, comme la Commission de l'Union africaine ou le Secrétariat de la CEDEAO, ainsi que les liens privilégiés qu'ils ont su tisser avec certains acteurs européens (Commission européenne, ministère de la Défense français) sont parvenus à faire apparaître quasi simultanément de nouveaux acteurs et de nouveaux réseaux nord-sud dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises. Cette nouvelle forme de coopération, qui tire largement ses ressources des fonds de développement du partenariat ACP-UE, présente pourtant d'importantes limites. Si l'appropriation africaine est très largement respectée dans des domaines aussi sensibles que celui de la gestion des crises, il reste que la préparation des requêtes de l'UA nécessite souvent l'intervention de planificateurs occidentaux et souvent européens. Le refus de l'assistance militaire, s'il répond à une nécessité d'appropriation, fait alors courir le risque d'un échec opérationnel majeur.

Les organisations régionales représentent donc un développement particulier de ces réseaux Nord-Sud qui structurent de plus en plus la relation ACP-UE. Les analyses de *L'Etat importé* en ont mis en évidence la fonction de résistance à l'exportation des modèles politiques occidentaux. La régionalisation constituerait à la fois une réappropriation et une subversion des figures de l'Etat par les acteurs du sud, toutes deux propices à l'innovation. La régionalisation sert en ce sens une dynamique ambivalente qui rend possible d'un côté une réinvention active des normes importées, et de l'autre étend et renforce l'entreprise européenne de captation à un nouveau niveau de normes.

*

Les relations ACP-UE ne peuvent donc guère se résumer à une confrontation entre deux blocs doués chacun d'une forte cohésion interne et clairement identifiables, reproduisant dans un champ particulier une logique de division Nord-Sud qui voit le monde développé diffuser ses normes politiques dans un espace homogène « au sud » dont les acteurs seraient systématiquement privés de moyens de résistance et partant de stratégies autonomes. L'importance des dynamiques locales et la diversité des stratégies d'acteurs en Europe comme en Afrique plaident a contrario pour une prise en compte des réseaux Nord-Sud qui structurent la relation ACP-UE au moins autant que l'opposition entre pays développés et pays en voie de développement. L'enjeu de ces réseaux est précisément de définir les conditions d'une réelle appropriation des normes européennes, notamment à l'occasion de la réorientation perceptible des priorités du partenariat vers le soutien aux capacités d'autres acteurs africains que les seuls Etats ACP.

CONCLUSION

Le développement de la dimension politique du partenariat ACP-UE depuis le début des années 1990 a été marqué par l'énonciation conjointe de normes touchant essentiellement aux domaines de la politique et de la sécurité, (dans l'accord de partenariat lui-même, dans les déclarations conjointes des deux parties et dans les processus de consultation en cas de violation des principes fondateurs de la relation) et par l'instrumentalisation de la politique européenne de coopération au développement (pour promouvoir ou sanctionner le respect des normes conjointement énoncées). Le nombre de domaines concernés par ce dialogue politique ainsi que les nouveaux acteurs qui y ont été introduits ont élargi encore les capacités européennes de captation de la souveraineté des pays ACP.

Une étude du rôle de l'Union européenne dans la production de normes politiques dans les pays du Sud resterait cependant largement incomplète si elle ne prenait pas en compte les questions de réception et de mise en oeuvre de ces normes dans les sociétés en développement. L'intrication des logiques d'exportation et d'importation normatives soulève en ce sens le paradoxe d'une influence normative qui vise à la fois à l'exportation de l'Etat et la captation de sa souveraineté. La contradiction entre les stratégies de captation de souveraineté mises en place par l'Union européenne et les différentes logiques d'adaptation adoptées en retour par les Etats ACP peut en effet empêcher l'appropriation des normes de sécurité énoncées dans le cadre du partenariat.

Ce constat ne doit pourtant pas conduire à ne voir dans la dimension politique du partenariat de Cotonou qu'une confrontation entre deux blocs, dont l'un, au moins en apparence, le cède continuellement à l'autre. La relation ACP-UE ne peut pas être réduite à un affrontement bipolaire. Les positions de négociation au nord comme au sud sont le fruit d'une composition entre des intérêts et des influences diverses. Inhérente à la logique même du partenariat, cette complexité est renforcée par les effets de contournement introduits par son ouverture progressive à de nouveaux types d'acteurs. On pourrait cependant retrouver à ces niveaux et sous une forme renouvelée les mêmes dilemmes d'une exportation normative qui oscille entre principe d'appropriation et stratégie de captation.

Bibliographie

Documents officiels

Conseil européen. 2003a. *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie Européenne de Sécurité*. 12 décembre 2003.

- . 2003b. *EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. 12 décembre 2003.
- Conseil de l'Union européenne. 2004. *Common Position on Conflict Prevention in Africa*. Février 2004.
- . 2001. *Common Position on Conflict Prevention in Africa*. Mai 2001.
- . 1991. *Résolution du Conseil et de ses Etats membres sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement*. 28 novembre 1991.
- Commission européenne. 2003. *The EU-Africa dialogue. Communication from the Commission to the Council*. COM (2003) 316 final. 23 juin 2003.
- . 2002. *The EU and Africa - A Partnership for Development*. 30 Juillet 2002. Document d'information.
- . 1994. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation in 1993 of the Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development*. COM(94) 42 final. 23 février 1994.
- . 1995. *Communication from the Commission of on inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between Community and third countries*. COM(95) 216 final. 23 mai 1995.
- Kitt, Tom. 2004. *Programme de la Présidence irlandaise sur la politique de coopération au développement de l'Union européenne*. Discours devant le Comité de Coopération au Développement du Parlement européen. 20 janvier 2004.
- Patten, Chris. 2002. Discours de Chris Patten en session plénière du Parlement européen sur la Cour Pénale Internationale. 25 septembre 2002.

Etudes

- Africa Peace Forum, Eurostep, InterAfrica Group, Saferworld. 2004. *Mid-term reviews 2004: Priorities from African civil society. Influencing Country Strategy Papers to advance poverty reduction and conflict prevention*. Addis Abbeba. 19 février 2004.
- Arts, Karin. 2003. "ACP-EU Relations in a New Era: The Cotonou Agreement." *Common Market Law Review*. 40: 95-116.
- Badie, Bertrand. 1992. *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard.
- Bayart, Jean-François. 1996. *La greffe de l'Etat*. Paris: Karthala.
- Baudin, Jacques. 1999. "Intervention." *UE-ACP: Quel avenir commun ?* Mauroy, Pierre (dir.) Paris: Fondation Jean-Jaurès.
- Bourgi, Albert et Christian Casteran. 1991. *Le printemps de l'Afrique*. Paris: Hachette.
- Buzan, Barry, Jaap de Wilde et Ole Waever. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Coste, Jérôme et Johny Egg. 1998. « L'appui de l'Union européenne à l'intégration régionale: une (double) projection trompeuse ? Le cas de l'Afrique de l'Ouest. » *La Convention de Lomé en questions*. GEMDEV. Paris: Karthala. 265-286.
- Dimier, Véronique. 2003. "Institutionnalisation et bureaucratisation de la Commission européenne: l'exemple de la DG Développement." *Politique européenne*. 11: 99-121.
- Elgström, Ole. 2000. "Lomé and post-Lomé: Asymmetric negotiations and the impact of norms." *European Foreign Affairs Review*. 5: 175-96.
- Frisch, Dieter. 1998. « La Dimension politique dans les rapports avec les partenaires de Lomé. » *La Convention de Lomé en questions*. GEMDEV. Paris: Karthala. 55-64.
- Durand, Marie-Françoise et Alvaro de Vasconcelos. 1998. *Ouvrir la PESC au monde*. Paris: Presses de Sciences Po.

- European Centre for Development Policy Management (ECDPM). 1998. "Towards an ACP position: Exploring ACP responses to the EU proposal for Regional Economic Partnership Agreements." *Lomé Negotiating Brief* N°4. Maastricht: ECDPM.
- European Peacebuilding Liaison Office (EPLO). 2001. *Towards a Coherent EU Conflict Prevention Policy in Africa: Challenges for the Belgian Presidency. Conference Report and Policy Recommendations*. 17 septembre 2001.
- Gibb, Richard. 2000. "Post-Lomé: the European Union and the South." *Third World Quarterly*. 21:3. 457-481.
- Greenidge, Carl B. 1999. "Return to Colonialism? The New Orientation of European Development Assistance." *New Perspectives on European Union Development Cooperation*. Marjorie Lister (ed.) Boulder: Westview Press. 103-24.
- Grilli Enzo R. 1993. *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurt, Stephen R. 2003. "Co-operation or coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and the ACP states and the end of the Lomé Convention." *Third World Quarterly*. 24: 161-76.
- Kessler, Marie-Christine. 1993. « la Politique de coopération de la Communauté européenne. » *Politiques et Management public*. 11: 3. 19-43.
- Krause, Alexandra. 2003. "The European Union's Africa Policy: The Commission as Policy Entrepreneur in the CFSP." *European Foreign Affairs Review*. 8: 221-37.
- Lister, Marjorie. 1988. *The European Community and the Developing Countries: the Role of the Lomé Convention*. Brookfield: Avebury.
- . 1998. *Memorandum to the Select Committee on International Development*, United Kingdom Parliament.
- Mackie, J. 2003. *Challenges for 2003: The Changing Framework of EU External Relations and Its Implications for the ACP*. (ECDPM In Brief 1) Maastricht: ECDPM.
- Mankou, Martin. 2000. « Droits de l'homme, démocratie et Etat de droit dans la Convention de Lomé IV. » *Revue Juridique et Politique ; Indépendance et Coopération*. 3. 313-331.
- Manners, Ian. 2002. "Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*. 40: 235-258.
- Nkundabagenzi, Félix et Frédéric Santopinto. 2003. *Le développement, une arme de paix - La coopération de l'UE et la prévention des conflits*. Bruxelles: Editions Complexe-GRIP.
- Petiteville, Franck. 2001. « La Coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation. » *Revue Française de Sciences Politiques*. 51: 431-53.
- Smith, Karen E. 1998. "The use of conditionality in EU's relations with third countries." *European Foreign Affairs Review*. 3.
- Youngs, Richard. 2001. "European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years On." *European Foreign Affairs Review*. 6:3. 355-73.
- Zorgbibe, Charles. 2001. « Du "pacte colonial" à la mondialisation. » *Géopolitique Africaine*. 3: 259-68.