



Université Libre de Bruxelles

Faculté de sciences sociales, politiques et économiques

Section de science politique

De la neutralité à la conditionnalité politique des relations communautaires avec les pays en voie de développement

Le cas birman :

Quelles sont les effets de la politique européenne de sanctions à l'égard du Myanmar?

Mémoire présenté par Louise CULOT
en vue de l'obtention du titre de
Licenciée en science politique,
orientation relations internationales

Directeur : Alain Verhaagen
Assesseur : Françoise Lauwaert

Année académique 2006-2007

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ACP : Afrique Caraïbe Pacifique

ANASE : Association des Nations d'Asie du Sud-Est

ASEM : Asia Europe Meeting

AUE : Acte Unique Européen

BEI : Banque Européenne d'Investissements

CE : Communauté européenne

CI : Communauté internationale

EAMA : Etats africains et malgaches associés

FMI : Fonds monétaire international

GATT : General Agreement on Tariffs and Trade

IED : Investissement étranger direct

NPI : Nouveau pays industrialisé

OIT : Organisation Internationale du Travail

PAC : Politique agricole commune

PMD : Pays moins développé

PTOM : Pays et territoires d'outre-mer

SPG : Système de préférences généralisées

STABEX : Système de stabilisation des exportations

SYSMIN : Système de stabilisation des exportations des produits miniers

TCE : Traité instituant la Communauté européenne

TUE : Traité sur l'Union européenne

Introduction

La conditionnalité, de par sa nature essentiellement politique, a souvent été étudiée par des politologues plutôt que par des juristes. Ce constat est attribuable à l'absence d'une réglementation juridique internationale relative à la conditionnalité, et à sa mise en œuvre de nature essentiellement *ad hoc*, et non systématique. Tous les Etats n'appliquent pas la conditionnalité politique, ni ne l'appliquent-ils tous de manière homogène; et encore moins y sont-ils tous soumis équitablement. La conditionnalité est toujours subordonnée à des exigences géopolitiques, stratégiques, commerciales et économiques.¹

Beaucoup d'arguments peuvent être mobilisés contre la conditionnalité: le principe de non ingérence, la critique du néocolonialisme, le relativisme culturel, etc. Toutefois, la nécessité de protéger et de promouvoir les droits de l'homme peut suffire à la légitimer, pour le moins d'un point de vue conceptuel. D'un point de vue juridique, reste encore à prouver la légalité de cette pratique dans le droit international. L'argument principal à cet effet réside dans l'article 2.1. du Pacte International sur les Droits civils et Politiques, ratifié par la communauté internationale, lequel suggère que tous les Etats parties prennent des initiatives, notamment par l'intermédiaire de l'aide internationale et de la coopération, pour parvenir à la réalisation complète des droits reconnus dans le Pacte.²

La Communauté européenne, au sortir de la Guerre Froide, adopte une nouvelle conception du développement et de sa mise en œuvre ; une conception plus libérale, et qui engage davantage la responsabilité des PVD dans le processus de développement. Dans ce contexte surgit la notion de conditionnalité politique de l'aide : désormais, l'aide est délivrée à condition que les pays récipiendaires s'engagent à respecter les droits fondamentaux et les principes démocratiques.

L'aide au développement communautaire n'a pas toujours impliqué cette notion de mérite ; nous le verrons dans la première partie. Les bases juridiques sur lesquelles a été conçue la politique d'aide au développement communautaire jusque dans les années 1990 datent du Traité de Rome. Les relations avec les « pays et territoires d'outre mer » constituaient à l'époque une partie substantielle du Traité, de manière à assurer la pérennité des relations entre les métropoles européennes et leurs colonies une fois leur indépendance acquise. La conception des relations entre les PVD et la CEE a donc été durablement marquée par les dispositions du Traité de Rome. Géographiquement, cela signifiait des relations zélées

¹ FIERRO, Elena, *The EU's Approach to Human Rights. Conditionality in practice*, International Studies in Human Rights, Volume 76, Martinus Nijhoff Publishers, La Hague:2003, p93

avec les pays ACP (regroupant, plus ou moins, les ex PTOM), dans le cadre des Conventions successives de Lomé ; et des relations tardives et modestes avec les PVD non associés, selon la terminologie révélatrice de la réglementation communautaire. Politiquement, les Conventions de Lomé réglaient la coopération au développement communautaire avec les pays ACP sur base d'une relation neutre, sans condition politique ou économique préalable.

L'échec de cette politique apparaît de plus en plus flagrant après la crise de la dette et l'incapacité des économies en développement, surtout des pays ACP, à s'insérer dans le système économique mondial globalisé. A la même époque, la fin de la Guerre Froide voit les démocraties libérales occidentales triompher. L'Union Européenne est créée en 1992 sur base des principes libéraux d'économie de marché, de bonne gouvernance, de démocratie et de respect des droits de l'homme. Désormais, ces principes imprèneront la politique extérieure communautaire définie dans le cadre de la PESC. Les relations communautaires avec les PVD doivent être revues dans cette optique libérale. La nouvelle politique des droits de l'homme va être mise en œuvre à travers la conditionnalité politique de l'aide au développement.

Désormais, la politique de développement ne doit plus être considérée de manière isolée mais comme un élément de la politique extérieure communautaire.³ Nous l'observerons, en analysant les relations régionales eurasiatiques, dans la deuxième partie. Le partenariat avec l'ANASE a une portée allant de la coopération commerciale, économique et politique à la coopération au développement. Le dialogue intergouvernemental au sein de l'ASEM (qui réunit les 27 membres de l'UE et 16 pays asiatiques dont la Chine, le Japon, l'Inde, la Corée du Sud et les pays membres de l'ANASE) a aussi un dessein multidimensionnel, confrontant les différentes parties relativement à leurs politiques étrangère, économique et financière.

Dans la quatrième partie, nous étudierons le cas de la conditionnalité politique appliquée à la Birmanie, gouvernée depuis 40 ans par une junte militaire devenue la bête noire de la communauté internationale. Depuis 1997, la Birmanie ne bénéficie plus de préférences tarifaires pour ses exportations vers l'UE. Pas plus ne dispose-t-elle aujourd'hui de l'aide communautaire au développement. Après une présentation générale du pays et son histoire contemporaine, nous tenterons d'évaluer les effets de la stratégie communautaire dans le cas birman et l'opportunité d'appliquer la conditionnalité politique (et les sanctions qu'elle implique) pour mener un pays à se réformer et à se développer.

² *Ibidem*

³ OLSEN, Gorm Rye, "The European Union's Development Policy : Shifting Priorities in a Rapidly Changing World", in: HOEBINK, Paul and STOKKE, Olav, *Perspectives on European Union Development Co-operation* (edited by), London, New York, Routledge, 2005, p573

PARTIE 1 :

La politique communautaire de coopération au développement : approche historique et cadre contemporain

1. Evolution conceptuelle et principaux instruments de la politique de développement communautaire

L'aide au développement est un élément fondamental de la politique extérieure de l'Union Européenne⁴ ; elle en est même le pilier le plus solide dès lors que l' Union Européenne comme entité politique agrégée ne dispose pas toujours d'une politique étrangère commune capable d'intégrer les politiques respectives de ses Etats membres⁵. Même si la coopération intergouvernementale est désormais institutionnalisée dans le cadre de la PESC ; nombre de thématiques de politique internationale demeurent sources de litiges entre les Etats membres.⁶ Le désaccord sur la guerre en Irak illustre cette réalité de manière presque caricaturale. C'est pourquoi la politique d'aide au développement communautaire, discutée dans le cadre de la PESC, est parfois considérée comme la pierre angulaire de la politique extérieure de l'UE et, par extension, comme un moteur de l'intégration européenne.⁷ Car si les politiques de coopération au développement des Etats membres coexistent avec la politique communautaire; dans cette matière, le Traité de Maastricht exige qu'elles respectent les principes de complémentarité, de coordination et de cohérence (article 130u).⁸

Diverses raisons, intéressées aussi bien qu'altruistes, fondent le consensus des pays européens sur la nécessité et la mise en œuvre d'une politique communautaire d'aide au développement des pays du Sud, dont les premières dispositions remontent au Traité de Rome, en 1957.⁹ A travers l'analyse de ses bases légales, en apparaissent les facteurs historiques, politiques et économiques déterminants, la justification, et l'évolution conceptuelle.

1.1. Fondements légaux de la politique communautaire de coopération au développement

*Europe's formal relations with the developing world are as old as the European Community itself.*¹⁰

⁴ HOLLAND, Martin, *The European Union and the Third World*, Palgrave, New York: 2002, p14

⁵ LISTER, Marjorie, *The European Union and the South. Relations with developing countries*, University Association for Contemporary European Studies, Routledge, 2002, pp6-7

⁶ KING, Toby, "Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post Modern Diplomacy", in: *European Journal of International Law*, vol. 10, n°2, 1999, p313

⁷ *Idem*, p22

⁸ ARTS, Karin, DICKSON, Anna, *EU development cooperation, from model to symbol ?* », Manchester University Press, Manchester, New York : 2004, p7

⁹ HOLLAND, Martin, *op.cit.*, p14

¹⁰ *Idem*, p1

Les premières dispositions qui jettent les bases de la politique d'aide au développement de l'Union Européenne aujourd'hui remontent au Traité fondateur de la Communauté Economique Européenne, en 1957. Avant le Traité de Rome, il n'existe entre les futurs pays membres de la CEE et leurs colonies que des accords commerciaux. Sous l'influence française, le Traité instituant la Communauté Economique Européenne contient les dispositions spécifiques qui modèleront les relations communautaires avec les pays non européens entretenant alors des relations particulières avec certains Etats membres.¹¹ Ces pays sont désignés dans le texte du Traité de Rome sous l'appellation de PTOM, «pays et territoires d'outre-mer» ; ils demeurent alors sous l'autorité de leur métropole. Les pouvoirs coloniaux européens s'offrent à l'époque la garantie d'entretenir à l'avenir des relations privilégiées avec leurs possessions par le biais de l'associationnisme communautaire. Le modèle d'associationnisme que sous-tend le Traité de Rome est d'ailleurs fortement influencé par la France et sa manière d'envisager ses relations post-coloniales.¹² L'associationnisme euro-africain est d'ailleurs parfois taxé de clientélisme entretenu par la CEE, sorte de patron collectif des PVD, eux-mêmes clients de la Communauté.¹³ L'association avec les PTOM telle que définie unilatéralement dans le Traité de Rome vise à établir une zone de libre-échange entre les deux parties et d'assurer le développement économique et social dans les PTOM.

1.1.1. Traité de Rome

Dans le texte du Traité de Rome, une mention aux futurs pays en voie de développement apparaît sous le titre IV, articles 131 à 136, en référence aux relations communautaires avec les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Les pays fondateurs (à l'exception de l'Allemagne et du Grand Duché de Luxembourg) de la Communauté Economique Européenne entretiennent jusqu'alors des relations exclusivement commerciales avec les PTOM, la plupart des pays africains, colonies de la France, de l'Italie, de la Belgique et des Pays Bas.

L'article 131 du Traité formalise l'association entre les pays membres de la CEE et les pays avec lesquels ils entretiennent une relation « particulière » -une relation coloniale-, dans le but de promouvoir le développement économique et social dans les PTOM et d'établir

¹¹ SMITH, Hazel, *European Union Foreign Policy. What it does and what it is*, Pluto Press, London: 2002, p54

¹² GRILLI, Enzo r., *The European Community and the developing countries*, Cambridge University Press, Cambridge: 1993, p1-7

¹³ OLSEN, Gorm Rye, "The European Union's Development Policy : Shifting Priorities in a Rapidly Changing World", *op.cit.*, p578

des relations économiques étroites entre eux et l'ensemble de la Communauté, en réduisant les barrières tarifaires entre les deux parties. Cette association, symbole de l'euro-africanisme, permet aux anciens pouvoirs coloniaux, en particulier la France et la Belgique, de perpétuer leur influence politique et leur position commerciale avantageuse vis-à-vis de leurs colonies respectives.¹⁴ Finalement, argumentait Enzo Grilli¹⁵, la France a obtenu ce qu'elle voulait, c'est-à-dire l'inclusion de ses possessions africaines dans une zone de libre-échange avec la CEE et le partage avec les autres pays membres de la charge économique que les colonies représentaient pour son budget.

La partie 4 du Traité de Rome contient donc deux éléments : (1) les règles du jeu commercial entre la CEE et les pays associés ; (2) l'aide communautaire destinée aux pays associés.

(1) D'une part, le processus de l'élimination progressive des barrières douanières entre les Etats membres de la CEE est étendu aux PTOM sur base d'une réciprocité des concessions tarifaires entre toutes les parties, à moins que des exigences liées au développement économique des PTOM ne les y empêchent et à condition qu'ils ne causent pas, en établissant une graduation des tarifs douaniers selon la provenance des produits, de discrimination entre les 6 Etats membres.

(2) A l'alinéa 3 de l'article 132, il est fait allusion aux investissements pris en charge par la Communauté pour financer le développement des PTOM via le Fonds européen de développement créé spécialement à cet effet. L'aide est allouée sous forme de dons et tous les Etats membres y contribuent, sans distinction quant aux relations « particulières » qu'ils entretiennent avec certains PTOM. Le premier FED est doté, pour la période 1958-1963, de l'équivalent de 530 millions €, soit 15% de plus que le flux d'aides bilatérales additionné de tous les pays membres¹⁶. Ce montant croîtra au fil de l'évolution de la politique d'aide au développement communautaire vis-à-vis des pays ACP jusqu'à la fin de la Guerre Froide, pour diminuer ensuite au profit des autres PVD. Le FED est programmé de manière pluriannuelle sur base d'une période de cinq ans et est constitué indépendamment du budget général communautaire.¹⁷

¹⁴ GRILLI, Enzo R., *op.cit.*, p1-7

¹⁵ Feu Enzo Grilli était professeur d'économie internationale à la School of Advanced International Studies de l'Université John Hopkins à Washington ; il a également travaillé pour de nombreuses organisations internationales pendant sa carrière et a notamment été conseiller en politique de développement auprès de la Banque Mondiale.

¹⁶ *Idem*, p13

¹⁷ MOUSSIS, Nicolas, *Acces to European Union law, economics, policies*, Rixensart, European Study Service, 1998, p513

L'esprit du Traité de Rome marque durablement la politique étrangère communautaire et incarne déjà, en 1957, l'importance et le degré d'institutionnalisation des futures relations communautaires avec l'Afrique, au mépris des autres régions du monde.¹⁸ Le Traité de Rome envisage toutefois, sous l'article 238, la possibilité d'un autre type d'association que celle prévue avec les PTOM.

Article 238 du Traité de Rome (article 310 TCE)

La Communauté peut conclure avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

Ces accords sont conclus par le Conseil agissant l'unanimité et après consultation de l'Assemblée.

Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent Traité, ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236.

Sous cette provision, la CEE garde la possibilité d'élaborer diverses formes de relations avec des pays tiers, de l'association avec les futurs membres de la Communauté aux partenariats avec les PED non associés.¹⁹

1.1.2. Traité de Maastricht et Politique de Etrangère et de Sécurité Commune

Les changements économiques et politiques mondiaux qui suivent la chute du Mur de Berlin, la réunification allemande et l'assimilation progressive au capitalisme des pays de l'ex-URSS amènent les Etats membres de la Communauté à s'accorder sur une union politique capable de soutenir et d'évoluer parallèlement à l'union économique et monétaire. Des propositions sont envisagées au cours d'un sommet franco-allemand en avril 1990 en vue de créer une politique étrangère et de sécurité commune. Un accord est atteint en décembre 1991 à Maastricht pour conclure un Traité sur l'Union Européenne, contenant un volet politique complémentaire au volet économique et monétaire.²⁰ Le Traité de Maastricht entre en vigueur le 1^{er} novembre 1993, donnant naissance à l'Union Européenne qui repose désormais sur trois piliers : les Communautés européennes, la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et la coopération judiciaire. En référence au deuxième pilier, le préambule du TUE contient un engagement à mettre en œuvre une politique étrangère et de

¹⁸ SMITH, Hazel, *op.cit.*, op55

¹⁹ GRILLI, Enzo R., *op.cit.*, p14

²⁰ SMITH, Hazel, *op.cit.*, p94

sécurité commune qui tend à promouvoir la paix, la sécurité internationale et la coopération internationale.²¹

Le Traité de Maastricht, ou Traité sur l'Union Européenne (TUE) parachève donc l'institutionnalisation de la politique de coopération de l'UE ; il en définit les objectifs et fixe à cette occasion les desseins de la politique d'aide de l'UE : promouvoir le développement économique et social durable.²² L'un des grands apports du TUE dans ce domaine est l'introduction d'un mécanisme de concertation entre les pays membres et la Communauté pour parvenir à davantage de cohérence entre les politiques de développement de chaque Etat membre et la politique communautaire.

Notons qu'en matière de développement, la Commission européenne n'intervient pas selon le principe de subsidiarité mais de complémentarité. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines ne relevant pas de sa compétence exclusive, la Commission n'intervient que si et seulement si les objectifs d'une action envisagée ne peuvent être réalisés par l'action des Etats membres. En matière de développement, la Communauté et les Etats membres doivent agir ensemble sur base du principe de complémentarité qui exige la coordination et la cohérence entre les différents décideurs politiques basés à Bruxelles et dans chaque capitale de l'Union.²³

article 130 X,1° du TUE/TCE (article 177 après le Traité d'Amsterdam)

La Communauté et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide communautaires.

La définition de la politique de coopération au développement et de ses objectifs y sont reprises au titre XVII, articles 130 U à Y, qui remplacent l'article 238 du Traité de Rome. La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement vise « *le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux, l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.* »²⁴

Au regard des dispositions du Traité de Rome, les objectifs de la politique d'aide au développement définis dans le Traité de Maastricht sont élargis et intègrent désormais les

²¹ *Idem*, p97

²² OLSEN, Gorm Rye, *op.cit.*, p572

²³ *Ibidem*

²⁴ Union Européenne, *Traité établissant la Communauté Européenne, Titre XVII, article 130 U à Y*, Journal officiel n° C 19, Bruxelles, 29 juillet 1992

objectifs de consolidation de la démocratie, et du respect des droits de l'homme.²⁵ Signe avant-coureur de son importance dans l'avenir de la politique extérieure de l'UE, l'engagement à faire valoir les principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme est par ailleurs déjà explicitement cité dans le préambule du TUE.²⁶

A partir du Traité de Maastricht, la politique d'aide au développement de l'UE ne doit plus être envisagée comme un élément isolé mais intégré à la politique extérieure communautaire en général. Selon Gorm Rye Olsen, du Centre de Recherche sur le Développement de Copenhague, l'aide au développement est devenue depuis la fin de la Guerre Froide un composant des relations économiques et politiques de l'Union avec les PVD, lesquelles contiennent de manière de plus en plus importante des références au respect des droits de l'homme et de la démocratie.²⁷ En d'autres termes, l'évolution conceptuelle de la politique d'aide au développement de l'UE à partir du Traité de Maastricht doit être observée parallèlement à la mise en oeuvre de la PESC et des principes qui la guident, c'est-à-dire la démocratie, les droits de l'homme, la sécurité sociale et le libéralisme.²⁹

Les articles W et X traitent du processus décisionnel : le droit d'initiative appartient toujours à la Commission et la Banque européenne d'investissement contribue à la mise en œuvre des mesures répondant aux objectifs de la coopération au développement.

Le Traité de Maastricht n'affecte pas, en vertu de l'article 130w, les relations de coopération avec les pays ACP, qui demeurent régulées par les Conventions successives de Lomé puis de Cotonou. Toutefois, à partir du Traité de Maastricht, l'approche géographique de l'aide au développement de l'UE se détourne progressivement des pays ACP vers une plus grande attention à l'égard des pays voisins de l'Est, affranchis du lien avec Moscou. Cette réorientation après Guerre Froide suggère un revirement des intérêts communautaires vis-à-vis des PVD, à observer dans les nouvelles orientations de la politique d'aide. Symbole de la baisse d'intérêt communautaire vis-à-vis des ACP, le budget du FED destiné à la mise en œuvre du partenariat UE - ACP n'augmente plus, à partir des années 90, que pour compenser le taux d'inflation.³⁰

A partir du Traité de Maastricht, la politique d'aide au développement communautaire s'inscrit dans la stratégie globale des relations internationales de l'UE; impliquant des éléments de conditionnalité politique liée au respect des droits de l'homme et à la bonne

²⁵ OLSEN, Gorm Rye, *op.cit.*, p576

²⁶ SMITH, Hazel, *op.cit.*, p97

²⁷ OLSEN, Gorm Rye, *op.cit.*, p573

²⁸ ARTS Karin, DICKSON, Anna, *op.cit.*, p8

²⁹ *Idem*, p1

gouvernance. Les PVD doivent assumer la responsabilité de leur développement.³¹ Du côté européen, la prise de conscience de l'échec de Lomé exige l'application rigoureuse du principe des trois C –coordination, complémentarité, cohérence- dans le domaine du développement, et l'utilisation des instruments de la PESC pour y parvenir.³²

1.2. L'association avec les Etats ACP

Le biais géographique à l'origine de la politique de développement communautaire apparaît dans ses instruments de mise en œuvre: d'une part, une association élaborée et dotée de nombreux outils de coopération technique, financière et commerciale avec les anciennes colonies regroupées au sein de l'ensemble régional ACP ; d'autre part, des instruments plus modestes, une coopération moins ambitieuse avec les PVD non associés.

Nous analyserons sous ce titre l'association communautaire avec les pays ACP dans le souci de situer dans un contexte plus large, selon une approche comparative, la politique de coopération au développement communautaire avec l'Asie, que nous étudierons au titre suivant.

1.2.1. De Yaoundé à Cotonou

En 1957, les pays du Sud concernés par l'association avec les pays membres de la CEE, les PTOM, sont encore sous l'autorité de leur métropole. Dès l'acquisition de leur indépendance, les dispositions du Traité de Rome et de la Convention de 1958 ne suffisent plus à régir les relations avec les ex-PTOM, devenus Etats souverains.³³ Une nouvelle Convention est signée à Yaoundé, au Cameroun, le 20 juillet 1963 qui marque une nouvelle étape dans l'associationnisme entre les pays membres de la CEE et une série de pays africains et malgaches associés. Cette Convention, en vigueur pour une durée de cinq ans, structure plus nettement l'aide attribuée à ces pays et diminue les tarifs douaniers des pays membres de la CEE pour les produits tropicaux. Les préférences commerciales gardent toutefois leur caractère réciproque, toujours dans les limites des exigences du développement économique des EAMA.

³⁰ OLSEN, Gorm Rye, *op.cit.*, p588

³¹ *Idem*, p597

³² *Idem*, p599

³³ MOUSSIS, *op.cit.*, p512

En réponse à l'indépendance nouvellement acquise des EAMA, un cadre institutionnel réunissant des représentants de chaque partie est créé qui veillera à la mise en œuvre de la Convention³⁴ ; à cette fin sont établis un Conseil d'Association où siègent des représentants de la Commission et du Conseil de la CEE, et un délégué de chaque Etat associé ; une Conférence Parlementaire réunissant des députés de chaque partie ; et une Cour d'Arbitrage composée de juges de chaque partie également. La Convention de Yaoundé institue donc un mode de fonctionnement réellement multilatéral pour les relations entre les EAMA et la CEE.³⁵

La deuxième Convention quinquennale de Yaoundé, signée le 29 juillet 1969 augmente le budget du FED et de la Banque européenne d'investissement. Un fond spécial est également créé pour intervenir en cas de chute des prix d'une matière première essentielle aux recettes d'exportation des EAMA. Cette initiative laisse entrevoir la prise de conscience de la part des pays européens de l'importance de la stabilité des recettes d'exportation des pays du Sud face aux fluctuations du marché mondial.³⁶

1.2.2. De Lomé à Cotonou : 30 ans de partenariat ACP

L'entrée du Royaume Uni dans la CEE en 1973 change encore une fois la donne ; le nombre de pays associés est multiplié avec la prise en compte des anciennes colonies britanniques, sortant du cadre géographique de l'Afrique, et appelant à la révision de l'accord de Yaoundé. Le 25 février 1975, les neuf Etats membres de la CEE en association avec 46 Etats du Sud signent la Convention de Lomé, au Togo. Le terme EAMA est abandonné ; les 46 Etats sont désormais désignés par l'acronyme ACP, Afrique Caraïbe Pacifique. La Convention de Lomé donne un nouvel élan à la politique d'aide au développement de la Communauté. Certains principes essentiels au nouveau partenariat CEE-ACP sont formulés tels que l'accès hors taxe sur le marché communautaire des produits ACP sur base de non-réciprocité et la garantie des revenus d'exportations par le Système de Stabilisation des Exportations (STABEX). Le système institutionnel de Yaoundé prévaut toujours ainsi que l'aide financière et technique et la coopération commerciale.³⁷

Le STABEX était certainement parmi les instruments les plus réclamés par les PVD pour garantir la stabilité de leurs recettes, surtout si elles ne dépendent que de l'exportation d'une ou de quelques matières premières aux cours très fluctuants. En 1977, 33 pays ACP ne

³⁴ *Ibidem*

³⁵ SMITH, Hazel, *op.cit.*, p56

³⁶ MOUSSIS, Nicolas, *op.cit.*, p512

³⁷ GRILLI, Enzo R., *op.cit.*, p26

comptaient que sur un produit pour garantir 50% de leur recette d'exportation. Une chute inattendue du prix des matières premières sur le marché mondial pouvait donc résulter catastrophique pour leur équilibre macroéconomique. Le STABEX garantit aux ACP une compensation financière en cas de pertes de revenus dus à l'effondrement de leurs recettes d'exportation. Le système est entièrement financé par la Communauté, sur base de dons ou de prêts à intérêt nul, contrairement aux prêts du FMI.³⁸ La Convention de Lomé II (1979-1984) introduit un instrument de stabilisation des recettes d'exportation semblable au STABEX mais destinés aux produits miniers, le SYSMIN.³⁹ Le SYSMIN est également conçu, au lendemain du choc pétrolier, comme une garantie pour les pays européens de leur approvisionnement en ressources minières.⁴⁰

La coopération commerciale est appelée à diversifier les exportations des économies ACP et à développer de nouveaux marchés. Les produits industriels et agricoles qui n'entrent pas en compétition avec les produits couverts par la Politique Agricole Commune entrent en franchise de droits de douane et sans restriction quantitative sur le marché européen. Ces concessions sont conférées de manière non réciproque.⁴¹ Elles couvrent notamment les produits agricoles tropicaux qui pèsent lourd dans les exportations des pays ACP. Les Protocoles relatifs à la banane, au sucre, au rhum et à la viande bovine garantissent l'accès au marché européen d'une certaine quantité de ces produits à un prix indifférent des fluctuations du marché mondial. Toutefois, ces incitants n'ont pas atteint leur objectif d'intégration des pays ACP sur le marché mondial et toute leur production agricole n'est pas autorisée à pénétrer le marché européen hors taxe, en vertu de la Politique Agricole Commune. Leur production industrielle, composée essentiellement de textiles en provenance de la Côte d'Ivoire, de Mauritanie et de Madagascar, a par ailleurs été soumise à la concurrence sur le marché européen de la production d'autres PVD plus compétitifs avec l'application élargie du système de préférence généralisées (SPG, voir *infra*).⁴²

De 1975 à 2000, cinq Conventions successives sont passées à Lomé entre un nombre croissant de pays ACP et les Etats membres européens, la dernière Convention signée à Lomé en 1990 couvrant une période de dix ans au lieu de cinq comme il était prévu dans les accords précédents.

³⁸ *Idem*, p30

³⁹ *Idem*, p192

⁴⁰ *Idem.*, p193

⁴¹ MOUSSIS, Nicolas, *op.cit.*, p515

⁴² SMITH, Hazel, *op.cit.*, p189

Lors de sa signature en 1975, la Convention de Lomé était considérée comme un modèle unique, un paradigme inédit et applicable à toutes les relations Nord Sud.⁴³ Pourtant, en 2000, après cinq Conventions successives, le système de Lomé est remis en question, n'ayant pas produit les effets escomptés. Les pays ACP n'ont pas atteint de développement économique notable, voire ont perdu toute signifiante dans le système économique mondial à partir de la crise de la dette dans les années 1980.⁴⁴

L'approche européenne des relations avec les pays ACP a fortement évolué depuis les années 1970. La neutralité politique et économique des débuts a été progressivement revue après la Guerre Froide jusqu'à introduire des dispositions liant l'aide à des conditions d'ordre économique et politique (voir *infra*).⁴⁵ Notamment, la révision à moyen terme de Convention de Lomé IV (1990-2000) en 1994 a mené à l'introduction d'un mécanisme de suspension voire d'annulation *a posteriori* de la Convention en cas de violation des droits de l'homme ou des principes démocratiques.⁴⁶ En 1994, l'aide a été suspendue à huit Etats ACP pour des motifs politiques et sécuritaires.⁴⁷ L'accord de Cotonou signé en 2000 au Bénin rompt avec l'esprit et les instruments de Lomé : il introduit notamment un système d'échelonnement des bénéfices en fonction des besoins et des mérites de chaque pays ; les régimes tarifaires préférentiels sont revus à la baisse et accordés en priorité aux PMD.⁴⁸

1.3 Aide technique et financière et coopération avec les pays non associés d'Asie et d'Amérique latine

Un des arguments du débat théorique sur les motivations de l'aide extérieure soutient que le montant de l'aide alloué à un PVD est proportionnel à l'intérêt du donneur pour ce pays. Cet argument affirme intrinsèquement que les motivations communautaires à diriger son aide prioritairement vers telle ou telle zone ont été déterminées par les intérêts des donateurs davantage que par les besoins des pays récipiendaires.⁴⁹ Cette hypothèse pourrait notamment expliquer pourquoi, pendant longtemps, la Communauté n'a mené vis-à-vis de l'Amérique latine et de l'Asie aucune politique d'aide au développement cohérente en termes d'instruments techniques et de moyens financiers. En effet, à l'époque de la Guerre Froide, la priorité des pays occidentaux étaient d'assurer leur approvisionnement en matières

⁴³ LISTER, Marjorie, *The European Community and the Developing World*, Aldershot: Avebury 1988, p79

⁴⁴ GRILLI, Enzo, *op.cit.*, 38

⁴⁵ SMITH, Hazel, *op.cit.*, p184

⁴⁶ MOUSSIS, Nicolas, *op.cit.*, p513

⁴⁷ SMITH, Hazel, *op.cit.*, p186

⁴⁸ ARTS, Karin, *op.cit.*, p2

⁴⁹ OLSEN, Gorm Rye, *op.cit.*, 579

premières ; le continent africain en offrait la garantie. Après la Guerre Froide, l'UE a cherché à s'imposer comme un acteur global dans le monde dépolarisé en développant une politique étrangère et de sécurité commune et en élargissant son action dans le domaine du développement à davantage de régions du monde, notamment à l'Asie et à l'Amérique latine, via le programme de coopération financière et technique ALA que nous analyserons ci-dessous.⁵⁰ Notons que parallèlement au programme ALA, l'UE a développé des programmes de coopération avec désormais une grande partie des régions du monde (le programme MEDA est destiné aux pays de la Méditerranée, PERD à l'Afrique du Sud, TACIS aux pays de la Communauté des Etats Indépendants (CEI) et à la Mongolie, PHARE aux pays d'Europe centrale et de l'Est et CARD aux pays des Balkans). Les règlements du Conseil à la base de ces programmes sont tous fondés sur l'article 308(ex 235) du Traité de Maastricht.

1.3.1. Elargissement géographique de la stratégie européenne d'aide au développement

Sous l'influence de la France, l'aide au développement de la Communauté européenne a d'abord été conçue de manière sélective : l'emphase fut placée sur les pays africains avec lesquels une relation « particulière » préexistait. Les relations avec l'Asie et l'Amérique latine étaient d'emblée considérées de moindre importance, malgré le passé colonial de certains pays européens en Asie.⁵¹ Peu à peu, la vision britannique d'élargir la présence de l'Europe sur le marché mondial s'est imposée et des accords de coopération avec d'autres régions du monde ont été envisagés.⁵² La politique communautaire à l'égard de l'Asie et de l'Amérique latine a donc implicitement été dictée par des impératifs économiques.⁵³

Bien que la coopération technique et financière avec les PVD d'Amérique Latine et d'Asie ait commencé en 1976, la première législation européenne concernant la coopération au développement avec les pays non-associés date de 1981⁵⁴. Le règlement 442/81 du Conseil s'adresse « *aux pays les moins favorisés* » des régions ALA en vue d'une aide financière et technique. L'article 3 du texte établit explicitement que l'action communautaire sera prioritairement dirigée aux couches de populations les plus nécessiteuses ; contribuera au développement rural et à l'amélioration de la production alimentaire ; et interviendra notamment dans des situations d'urgence.

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ *Idem*, p584

⁵² MOUSSIS, Nicolas, *op.cit.*, p510

⁵³ SMITH, Hazel, *op.cit.*, p183

L'aide financière concédée de cette manière aux pays non-associés ne relève pas du FED mais du budget communautaire ; le montant nécessaire aux programmes de coopération est donc voté annuellement, ce qui entame fortement la cohérence des programmes de développement sur le long terme.⁵⁵ En effet, une évaluation valable de l'action requière davantage qu'une année. L'aide communautaire est attribuée sous forme de dons (aide non remboursable, article 5) et la Commission en assure la gestion (article 8).

La stratégie d'aide financière et technique destinée aux PVD d'Asie et d'Amérique latine ne prend pas la forme structurée des Conventions de Lomé passées avec les pays ACP et ne comprend pas d'accès au marché communautaire en franchise de taxe pour les produits asiatiques et latinos.⁵⁶

Le règlement 442/81 est un acte unilatéral malgré la provision de l'article 10 selon laquelle le choix des actions à mener est défini en fonction « des préférences » des pays bénéficiaires concernés.

1.3.2. Règlement 443/92 du conseil

Dix ans après le règlement 442 du Conseil, le Traité de Maastricht institutionnalise la politique de coopération au développement de l'Union. Ses objectifs comprennent le développement économique et social des PVD, en particulier des pays les moins avancés ; la lutte contre la pauvreté et l'intégration progressive des PVD dans l'économie mondiale. La politique communautaire de coopération au développement demeure complémentaire des politiques nationales ; toutefois le Traité de Maastricht, après son entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1993, exige davantage de cohérence et de coordination entre les stratégies de développement des Etats membres et de l'Union. Le principe des trois « C », complémentarité, cohérence, coordination sert désormais de moteur dans l'élaboration de la politique de développement de l'UE.

Autre révolution du Traité de Maastricht : une référence à la promotion des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie apparaît pour la première fois de manière explicite dans les dispositions réglant la coopération au développement, à l'article 130U du Traité.

⁵⁴ CONSEIL EUROPEEN, *règlement (CEE) n° 442/81 relatif à l'aide financière et technique en faveur des pays en développement non associé*, Journal Officiel n° L 48, Bruxelles, 21 février 1981

⁵⁵ *Ibidem*

⁵⁶ MOUSSIS, Nicolas, *op.cit.*, p518

La régulation la plus relevante concernant la stratégie de développement envers les pays ALA a été prise par le Conseil en février 1992⁵⁷, remplaçant le précédent règlement de 1981. Le Règlement 443/92 est fondé légalement sur l'actuel article 308 (ex article 235) du TCE. Le texte fixe les objectifs et les modalités de l'aide financière et technique et de la coopération économique destinés aux PVD-ALA et consacre une partie substantielle de son contenu à la promotion des droits de l'homme et de la démocratie.

Article 1 du règlement 443/92

La Communauté poursuit et élargit la coopération communautaire avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie, ci-après dénommés « PVD-ALA », non signataires de la convention de Lomé et ne bénéficiant pas de la politique de coopération de la Communauté avec les pays tiers méditerranéens. Cette coopération, complémentaire de l'assistance des États membres, comporte l'aide financière et technique au développement et la coopération économique. Dans ce cadre, la Communauté accorde une importance primordiale à la promotion des droits de l'homme, à l'appui aux processus de démocratisation, ainsi qu'à la bonne gestion publique efficace et équitable, à la protection de l'environnement, à la libéralisation des échanges et au renforcement de la dimension culturelle, au moyen d'un dialogue croissant concernant les questions politiques, économiques et sociales dans une perspective d'intérêt mutuel.

L'article 2 du règlement permet la modification, voire la suspension de la mise en œuvre de la coopération au développement en cas de « *violations fondamentales et persistantes* » des droits de l'homme.

Une autre innovation par rapport à la législation de 1981 consiste en la programmation quinquennale de l'aide, en vue d'améliorer l'efficacité de l'action communautaire sur le long terme (article 9).

Depuis 1988, l'aide aux PVD non associés est répartie entre l'Asie et l'Amérique Latine en moyenne à la hauteur de 65% et 35% respectivement.⁵⁸

1.3.3. Règlement 1905/2006 applicable à tous les PVD

Le règlement du Conseil du 18 décembre 2006 « *portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement* »⁵⁹ cristallise pour la première fois en un seul texte les fondements légaux nécessaires à la mise en œuvre de l'aide au développement communautaire à l'égard de tous les PVD. Le règlement abroge les

⁵⁷ CONSEIL EUROPEEN, règlement (CEE) n° 44 3/92 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Asie et d'Amérique latine, Journal Officiel n° L 52, Bruxelles, 27 février 1992

⁵⁸ *Ibidem*

règlements antérieurs relatifs à l'aide technique et financière, notamment le règlement 443/92 fixant les modalités de l'aide au développement pour les pays ALA.

Le règlement 1905/2006 formule les principes et les objectifs généraux de la coopération au développement avec les PVD dans les articles 1^{er} et 2nd, conformément aux dispositions du TCE. L'objectif principal de la coopération au développement « *consiste à éradiquer la pauvreté dans les pays et régions partenaires dans le cadre du développement durable, y compris les efforts visant à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement[...]* »⁶⁰ Dans cette optique, la coopération avec les PVD doit

- « [...] - *consolider et soutenir la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme ainsi que les libertés fondamentales, [...]*
- *favoriser le développement durable [...]*
- *œuvrer en faveur de leur insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale;*
- *contribuer à l'élaboration de mesures internationales destinées à préserver et à améliorer l'état de l'environnement et à assurer une gestion durable des ressources naturelles au niveau mondial, afin de garantir le caractère durable du développement, notamment en prenant en compte les changements climatiques et la perte de la diversité biologique; et*
- *renforcer les liens entre la Communauté et les pays et régions partenaires. [...]* »⁶¹

Le titre II du règlement renoue cependant avec le déterminant géographique de la mise en œuvre de l'aide au développement : les articles 6 à 10 définissent les priorités et les objectifs de la coopération au développement en Amérique latine, en Asie, en Asie centrale, au Moyen Orient et en Afrique du Sud. L'article 11 établit le cadre légal des programmes thématiques (voir *infra*), non déterminés par zone géographique mais couvrant des domaines sensibles comme les droits de l'homme, la santé, l'éducation, l'égalité des sexes, l'environnement, la migration, et mis en œuvre par des acteurs non-étatiques.

Le règlement 1905/2006 donne une vision sans précédent de l'action communautaire dans le domaine du développement puisqu'il subsume en un seul texte les différents instruments techniques et financiers et les objectifs élaborés au fur et à mesure de l'évolution de la politique communautaire.

1.4. Autres instruments d'aide au développement

⁵⁹ CONSEIL et PARLEMENT EUROPEEN, règlement (CE) n° 1905/2006 portant établissement d'un instrument de financement de coopération au développement, Journal Officiel n°L 378, 27 décembre 2006, Bruxelles, pp 41-71

⁶⁰ *Ibidem*

L'aide destinée aux PVD ne passe pas toujours par la coopération technique et financière et/ou économique. Le système commercial préférentiel mis en place en 1971 par la CE, s'il relève formellement de la politique commerciale commune, est considéré comme un instrument de coopération au développement. Le mécanisme du SPG concède des préférences tarifaires aux exportations des PVD vers le marché commun et contribue dès lors à l'objectif général d'insertion progressive des PVD dans l'économie mondiale.

L'aide alimentaire et humanitaire constitue un canal essentiel de la politique d'aide au développement communautaire, avec une attribution de plus ou moins 10% du budget total de l'aide. L'UE est par ailleurs le premier donneur mondial en terme d'aides à caractère humanitaire.⁶²

La stratégie de démocratisation et de promotion des droits de l'homme est inscrite au rang des lignes budgétaires thématiques, lesquelles constituent le troisième canal de la politique de coopération au développement communautaire, après le FED et les programmes géographiques.

1.4.1. Système de Préférences Généralisées

Les pays en développement non associés ont rapidement cherché à bénéficier de réductions tarifaires à l'accès au marché commun. Les exportations des produits EAMA en jouissaient déjà depuis le Traité de Rome ; les plaintes des pays asiatiques et latino-américains au sein du GATT se succédaient depuis lors, au nom du principe de la nation la plus favorisée, règle d'or du commerce international.⁶³

La CEE ne pouvait toutefois pas revoir à la baisse ses concessions tarifaires aux associés EAMA, ni étendre leur portée à tous les pays en voie de développement, ce qui en amoindrirait les effets pour les pays associés. Au demeurant, la Communauté était autorisée par le GATT à mettre le SPG en oeuvre, à condition que les concessions tarifaires ne soient pas attribuées de manière discriminatoire entre les PVD.⁶⁴ La solution consista alors à échelonner les tarifs du SPG en fonction du niveau de développement des PVD. Les pays les plus pauvres obtenaient les plus grandes concessions. Les EAMA conservaient ainsi un avantage sur les autres PVD.⁶⁵

⁶¹ *Ibidem*

⁶² OLSEN, Gorm Rye, *op.cit.*, p575

⁶³ GRILLI, Enzo R., *op.cit.*, p23

⁶⁴ MOUSSIS, Nicolas, *op.cit.*, p519

⁶⁵ *Ibidem*

Le SPG créé en 1971, dans la foulée de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), est donc un instrument d'aide au développement adressé à tous les PVD, y compris les pays ALA. Il n'est pas formellement pris en charge par la politique de coopération au développement communautaire, mais par la politique commerciale (article 133 TCE). Il procure à quelques 130 PVD des réductions tarifaires voire un accès hors taxe pour un panel d'exportations manufacturières et quelques produits agricoles et tropicaux.

Cet instrument n'agit cependant qu'au niveau des tarifs douaniers et ne couvre principalement que des exportations industrielles ; et à condition de ne pas compter parmi les produits sensibles de l'industrie communautaire, auquel cas les marges tarifaires accordées sont modulées voire annulées en vertu d'une clause de sauvegarde. D'une part, les produits agricoles des autres zones tempérées du globe sont exclus du SPG en vertu de la Politique Agricole Commune. Les PVD latino-américains du cône Sud, à la production agricole analogue à la production communautaire, en ont été très affectés.⁶⁶ D'autre part, certaines exportations manufacturières, importantes pour l'Asie, ont été exclues du SPG.⁶⁷

Enfin, un mécanisme de graduation retire progressivement les avantages du SPG dans certains secteurs compétitifs des PVD aptes à entrer de manière autonome sur le marché mondial.⁶⁸

1.4.2. Aide humanitaire et alimentaire

Des actions d'aide humanitaire sont menées par la Communauté depuis 1967 ; lorsque sur base de la Convention internationale du blé, les surplus de la production agricole communautaire étaient transférés aux pays ACP au titre d'aide alimentaire. Cette politique de l'offre a été revue à partir des années 1990 pour intégrer l'aide alimentaire à la politique de développement durable.⁶⁹

L'aide humanitaire ne fait pas l'objet d'une mention particulière dans les Traités européens. Sa base juridique est contenue sous le titre XX du Traité CE et ses objectifs et moyens de mise en œuvre sont définis dans le règlement 1257/96 du Conseil relatif à l'aide humanitaire du 20 juin 1996.

Article premier (règlement 1257/96)
--

⁶⁶ GRILLI, Enzo R., *op.cit.*, p24

⁶⁷ *Idem*, p23

⁶⁸ MOUSSIS, *op.cit.*, p20

⁶⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/foodsec/introduction_fr.htm

L'aide humanitaire de la Communauté comporte des actions non discriminatoires d'assistance, de secours et de protection en faveur des populations des pays tiers, notamment les populations les plus vulnérables et en priorité celles des pays en développement, victimes de catastrophes naturelles, d'événements d'origine humaine, tels que les guerres et les conflits, ou de situations et circonstances exceptionnelles comparables à des calamités naturelles ou causées par l'homme, et ceci durant le temps nécessaire pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations.

Cette aide comporte aussi des actions de préparation préalable aux risques ainsi que des actions de prévention de catastrophes ou circonstances exceptionnelles comparables.

Contrairement à l'aide au développement, l'aide humanitaire, non remboursable, est toujours octroyée sans condition préalable et est destinée surtout aux personnes vulnérables des PVD, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine « *lorsqu'il s'avère qu'elles ne peuvent pas être efficacement secourues par leurs propres autorités.* »⁷⁰

Après la Guerre Froide, l'exigence d'étendre et de structurer l'action communautaire dans le domaine de l'aide humanitaire a mené à la création de l'Office Européen pour l'Aide Humanitaire d'Urgence (ECHO). Depuis 1992, l'aide humanitaire est entièrement gérée par la Commission européenne via ECHO, qui finance des opérations dans le monde entier par l'intermédiaire d'ONG et d'organisations internationales (Nations Unies et Croix Rouge Internationale, notamment). Le budget d'ECHO est financé principalement par le titre budgétaire 23 « Aide humanitaire » du budget général de l'UE et par le FED pour les pays ACP. En moyenne depuis sa création ECHO a fourni 608 millions d'euros par an d'aide humanitaire.⁷¹

L'aide humanitaire base son action sur trois instruments : l'aide alimentaire, l'aide d'urgence et l'aide aux réfugiés et aux personnes intérieurement déplacées (PID).

La Communauté considère désormais l'aide alimentaire comme un instrument de développement sur le long terme et qui vise à répondre aux problèmes à la base de l'insécurité alimentaire. Le Règlement du Conseil relatif à l'aide alimentaire et à sa mise en œuvre tend à promouvoir non seulement la sécurité alimentaire des populations nécessiteuses mais aussi le développement économique et social des régions souffrant d'un déficit alimentaire.

Le spectre de mesures concernées s'étend du soutien à la sécurité alimentaire (crédit rural, équipements de stockage, achat de graines, distribution des produits, aides à la vente, support au secteur privé, formation, aide pour les femmes et les associations de producteurs, recherche et développement) à l'identification préventive de risques de famine. En outre, la

⁷⁰ CONSEIL EUROPEEN, *Règlement (CE) n° 1257/96 concernant l'aide humanitaire*, Journal Officiel n° L163, Bruxelles, pp1-6

⁷¹ http://ec.europa.eu/echo/finances/index_fr.htm

Communauté affecte annuellement un grand nombre de produits agricoles (céréales, sucre, huiles végétales) à l'aide alimentaire d'urgence pour aider les victimes des catastrophes.⁷²

L'aide d'urgence est délivrée, via le FED pour les ACP et les TOM et via le budget communautaire pour les autres pays, en cas de situations d'urgence causées par des événements politiques ou des catastrophes naturelles. Cet instrument d'intervention rapide permet l'octroi d'aide en espèces pour l'approvisionnement en produits de première nécessité : matériel et personnel médical, produits alimentaires, vêtements, abris, combustibles.⁷³

L'aide aux réfugiés et aux PID « vise à encourager l'autosuffisance entre la phase d'urgence (exode) et le rétablissement définitif (intégration dans un nouveau pays ou réintégration dans le lieu d'origine. »⁷⁴

1.4.3. Démocratie, droits de l'homme et autres lignes budgétaires thématiques

Parallèlement au principaux instruments financiers de l'action extérieure, comme le FED, ou les autres lignes budgétaires réservées à la coopération, quelques lignes budgétaires thématiques sont consacrées à des actions dans des domaines spécifiques, comme les droits de l'homme, l'environnement et le développement durable, la migration et l'asile ou la drogue.⁷⁵ Ces lignes budgétaires permettent la mise en place de stratégie spécifique à l'égard de certains domaines d'action, de manière indépendante des autres instrument d'aide au développement. L' Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), créée en 1992, fait partie des instruments développés dans le cadre de ces lignes budgétaires thématiques. L'innovation ici consiste en ce qu'un seul instrument permette l'élaboration et le financement de divers programmes uniquement destinés à la promotion des droits de l'homme, contrairement aux stratégies diffuses de défense des droits de l'homme contenues par ailleurs

⁷² CONSEIL EUROPEEN, *Règlement (CE) n° 1257/96 concernant l'aide humanitaire*, Journal Officiel n° L163, Bruxelles, pp1-6

⁷³ *Ibidem*

⁷⁴ <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r10000.htm>

⁷⁵ COMMISSION EUROPEENNE, DG Développement, *Rapport annuel 2006 sur la politique de développement de la Commission européenne et sur la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2005*, Bruxelles, 2006, p99

dans de nombreux instruments communautaires.⁷⁶ Les bénéficiaires en sont des organisations civiles de défense des droits de l'homme.⁷⁷

⁷⁶ JANER TORRENS, Joan David, *La promoción de los derechos humanos y de los principios democráticos en las relaciones exteriores de la Union Europea : mecanismos jurídicos*, Atelier, Barcelone, 2001, p85

⁷⁷ COMMISSION EUROPEENNE, DG Développement, *Rapport annuel 2006 sur la politique de développement de la Commission européenne et sur la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2005*, Bruxelles, 2006, p99

PARTIE 2 :

Relations Europe- Asie : de la menace communiste au partenariat commercial

2. Europe et Asie : cadre général des relations

Les relations communautaires avec l'Asie sont encore jeunes comparées aux relations avec les pays ACP. Les premiers accords commerciaux datent des années 1980 ; les accords de coopération au développement relèvent du règlement ALA (voir *supra*). L'Asie a été, malgré le passé colonial de la France, du Royaume Uni et des Pays-Bas sur une grande partie du continent asiatique, à la périphérie des préoccupations développementales communautaires, au même titre que l'Amérique Latine. Le premier forum institutionnel entre l'Asie et l'Europe ne date que de 1996, lorsque l'ASEM est créé pour promouvoir un dialogue régulier entre les deux régions.

2.1. Relations interrégionales eurasiatiques

L'Asie n'a pas été, jusqu'aux années 1990, une priorité dans les relations extérieures communautaires pour quelques raisons distinctes : la distance géographique, les influences soviétique et communiste chinoise, des matières premières peu attrayantes par rapport aux ressources africaines, et une démographie en flèche.⁷⁸ Finalement, ni les exigences du commerce extérieur ni la volonté de contribuer au développement dans la région n'ont motivé la CE à établir des relations structurées avec l'Asie.⁷⁹

2.1.1. Structure des relations communautaires avec l'Asie

Les relations Europe-Asie sont structurées en fonction de quatre zones d'intérêt, parfois entrecroisées et occupant une place plus ou moins importante dans les relations extérieures communautaires. Respectivement, la première et plus importante région partenaire comprend la République Populaire de Chine, Taiwan, Macao et HongKong. La seconde compte avec les Etats membres de l'Association des Nations d'Asie du Sud Est (ANASE), réunissant, à sa création en 1967, les nouveaux pays industrialisés d'Asie du Sud-Est : l'Indonésie, Singapour, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande, Brunei ; et plus tard, le Vietnam (1995), le Laos et le Myanmar (1997) et enfin le Cambodge (1999). Le Sud de l'Asie forme la troisième zone d'intérêt, de moindre importance, et dont font partie l'Afghanistan, le Pakistan, le Bangladesh, le Bhoutan, les Maldives, le Népal, le Sri Lanka et bien sûr, l'Inde.

⁷⁸ GRILLI Enzo R., *op.cit.*, p271

⁷⁹ *Ibidem*

Enfin, l'Union réserve une partie de son action en Asie à la péninsule coréenne comprenant la Corée du Sud, et dans une moindre mesure la République Populaire de Corée du Nord. Notons que les relations avec le Japon n'entrent pas dans la stratégie asiatique mais relèvent des relations avec les pays de l'OCDE.⁸⁰

Les relations européennes avec l'Asie se sont développées principalement à travers la coopération interrégionale, au sein de l'ASEM (Asia-Europe Meeting/Forum Asie-Europe) et au sein du partenariat régional avec l'ANASE.

2.1.2. Relations au sein du Forum ASEM

L'Asie n'est devenue une priorité de la politique extérieure européenne que dans les années 1990, lorsque la Chine devenait un partenaire de plus en plus important pour l'Europe et que l'Asie révélait son potentiel économique au monde.

L'UE entreprend alors d'établir un partenariat régional avec l'Asie ; la première rencontre Asie-Europe (ASEM) aura lieu en 1996 à Bangkok. Les sommets ASEM sont appelés depuis lors à réunir tous les deux ans les 10 principaux Etats d'Asie du Sud – Est (membres de l'ANASE), la République de Corée, la Japon et la Chine en vue d'un dialogue continu avec l'Union sur des questions économiques, politiques et culturelles, dans un esprit catalyseur des relations entre l'Europe et l'Asie en général.⁸¹

Jusqu'en 2004, le Myanmar demeurait exclu du Forum ASEM, l'UE excluait alors tout dialogue avec les dirigeants birmans. Toutefois, une proposition du Vietnam soutenue par les autres pays de l'ANASE a abouti à l'inclusion du Myanmar dans le processus de l'ASEM.⁸²

En septembre 2006, les chefs d'Etat des 13 pays asiatiques et des 25 pays européens se sont réunis à Helsinki pour célébrer les 10 ans de partenariat au sein de l'ASEM. A cette occasion, les chefs d'Etat ont renouvelé leur engagement à coopérer au sein de l'ASEM pour maintenir et améliorer la paix et la stabilité, et promouvoir les conditions propices à un développement économique et social durable.⁸³ A cette occasion également, les représentants européens ont adressés à leurs équivalents asiatiques leur inquiétude quant à la situation des droits de l'homme au Myanmar et à l'absence d'engagement des autorités birmanes en vue d'une transition démocratique. Ce renouvellement de la position européenne à l'égard du

⁸⁰ HAZEL, Smith, *op.cit.*, p198

⁸¹ SMITH, Hazel, *op. cit.*, p198

⁸² HAACKE, Jorgen, *Myanmar's Foreign Policy*, Routledge, Grande Bretagne: 2006, p44

⁸³ *Helsinki Declaration on the future of ASEM*, Helsinki, 10-11 Septembre 2006

Myanmar a été concrétisé, en avril 2006, par une position commune du Conseil renforçant les mesures restrictives à l'égard du Myanmar (voir *infra*).⁸⁴

2.1.3. Partenariat européen avec l'ANASE

Des rencontres entre représentants européens et des pays de l'ANASE sont entreprises dès 1972 et leurs relations sont basées sur l'Accord de Coopération économique et commercial CE-ANASE signé en 1980 qui couvre la coopération économique, commerciale et la coopération au développement. Cet accord de partenariat est agrémenté depuis juillet 2000 d'un protocole d'extension aux nouveaux pays membres de l'ANASE, le Laos et le Cambodge, à l'exception du Myanmar. Actuellement et tant que les progrès relativement à la démocratie et aux droits de l'homme y restent paralysés, l'UE refuse de négocier quelque accord d'extension de l'Accord de Coopération avec le Myanmar. La position européenne à l'égard du Myanmar est problématique pour les pays sud-est asiatiques qui, à l'inverse de la politique de sanctions de l'UE, ont choisi la voie de l'engagement constructif dans l'objectif d'amener la junte birmane à se réformer (voir *infra*).⁸⁵

Bien que la politique européenne vis-à-vis de l'association régionale d'Asie du Sud-Est était, lors de la signature de l'Accord de coopération en 1980, officiellement destinée à améliorer la coopération économique et commerciale entre les deux parties ; elle visait aussi et surtout à supporter la lutte contre le communisme asiatique.⁸⁶ L'Accord de Coopération demeure par ailleurs assez limité en termes commerciaux et de coopération économique. Les deux parties contractantes prennent peu d'obligations réciproques relativement au commerce entre les deux blocs : chaque part s'engage à considérer les besoins de l'autre en terme d'accès aux marchés et à se consulter avant d'entreprendre une mesure susceptible d'affecter le commerce mutuel.⁸⁷

Contrairement au modèle habituel de commerce Nord-Sud -importations vers l'Europe de matières premières et exportations européennes de technologies et de capitaux-, les exportations de l'ANASE vers l'Europe comprennent surtout des appareils électriques, des vêtements et autres biens textiles et automobiles, auxquels s'ajoutent certaines matières premières comme l'huile de palme, le manioc et le caoutchouc.⁸⁸ Cette configuration des relations commerciales ANASE- UE explique la frigidité de l'Union à abaisser les barrières

⁸⁴ Journal Officiel n° L 116, 29 avril 2006, Bruxelles, p77-97

⁸⁵ http://ec.europa.eu/external_relations/asean/intro/index.htm

⁸⁶ SMITH, Hazel, *op.cit.*, p204

⁸⁷ GRILLI, Enzo R., *op.cit.*, p284

⁸⁸ *Ibidem*

douanières du marché commun pour les importations sud-est asiatiques. En 2003, l'UE était le troisième partenaire commercial de l'ANASE après les Etats-Unis et le Japon et le deuxième importateur de produits de l'ANASE après les Etats-Unis, avec 16% des produits à l'exportation de l'ANASE destinés à l'UE.⁸⁹

La plupart des pays de l'ANASE bénéficient d'un accès au SPG-dont le Myanmar, de 1987 à 1996, lorsque la politique de sanctions de l'UE se radicalise et que le pays est exclu du SPG. Toutefois, la Thaïlande, Singapour et l'Indonésie en furent exclus à la fin des années 1990, en raison du niveau élevé de leur croissance économique. Le potentiel de coopération commerciale entre l'Europe et la région d'Asie du Sud-Est a toutefois été limité par la complexité de la mise en œuvre du SPG et des quotas limitant l'exportation de certains produits asiatiques concurrentiels des produits ACP, tels le riz, le sucre et le tapioca.⁹⁰

2.2. Coopération au développement avec l'Asie du Sud-Est : évolution et principaux instruments

L'Asie représentait, dans les années 1970, un défi de taille pour les tenants d'un développement au service de la satisfaction des besoins essentiels de toutes les populations du monde.⁹¹ Pourtant, l'Asie n'a pas été une priorité de la stratégie de coopération au développement européenne. Selon Hazel Smith⁹², la CE est d'abord restée distante de l'Asie en raison de l'envergure de la population cible (2 milliards en Chine et 1 milliard en Inde) et, en conséquence, du peu d'impact potentiellement envisageable. En outre, le débat sur l'élargissement du modèle de Lomé au reste du monde confrontait toujours la vision des globalistes (Pays-Bas, Royaume Uni) aux régionalistes (France et Belgique). Ces derniers ne voyaient pas d'intérêt majeur à mettre en œuvre une politique de coopération au développement avec l'Asie comparable à celle menée en Afrique et verrouillaient les négociations allant dans ce sens.⁹³ L'UE a limité sa politique de coopération au développement à des projets modestes, dans des secteurs spécifiques, répondant à des objectifs complémentaires aux politiques économiques menées par ailleurs et avec des pays qui ne menaçaient pas les intérêts européens.⁹⁴ Selon feu Enzo Grilli, l'Asie du Sud, malgré une population deux fois et demi plus importante et un moindre revenu per capita, a reçu cinq

⁸⁹ COMMISSION EUROPEENNE, *COMM (2003) 399/4, A New Partnership With South East Asia*

⁹⁰ GRILLI, Enzo R., *op.cit.*, p205

⁹¹ GRILLI Enzo R., *op.cit.*, p273

⁹² Hazel Smith est professeure de Relations Internationales à l'Université de Warwick, au Royaume Uni, auteure, entre autres, de *European Union Foreign Policy: What it is and what it does* (2002), *Hungry for Peace: International Security, Humanitarian Assistance and Social Change in North Korea* (2005)

⁹³ *Ibidem*

fois moins d'aides financières communautaires que l'Afrique subsaharienne entre 1976 et 1988.⁹⁵

2.2.1. Réglementation et montant de l'aide

L'aide financière et technique destinée au développement en Asie (et en Amérique Latine) n'a été concédée de manière systématique qu'à partir de 1976 lorsque la Communauté a introduit dans son budget un apport aux PVD non-associés, c'est-à-dire ne relevant pas du groupe ACP, ni des pays méditerranéens associés.⁹⁶ L'action communautaire est alors destinée, comme en Amérique Latine, à l'amélioration des conditions de vie des franges de population les plus pauvres.⁹⁷

La plupart des initiatives de coopération au développement avec l'Asie sont prises par la Commission. La BEI finance des projets de développement en Asie depuis 1992. Les bases légales de la politique de coopération au développement de l'UE avec l'Asie résident dans l'article 308 (ex 235) du TCE et , jusqu' en 2006, dans le règlement cadre du Conseil n° 443/92 sur l'aide technique et financière destinée au groupe ALA, et la coopération au développement avec les pays ALA.⁹⁸ (voir *supra*)

En 2005, l'aide extérieure financée par le budget communautaire s'élevait pour l'Asie à un montant de 834 millions d'euros, contre 611 millions en 2004, une somme élevée attribuable aux fonds supplémentaires débloqués pour venir en aide aux victimes du tsunami.

En terme d'aide humanitaire, l'Asie était le premier récipient de l'aide européenne jusqu'à la fin des années 80, lorsque l'Afrique subsaharienne puis les pays de l'ex-Union Soviétique devinrent les nouvelles priorités.⁹⁹ En 2006, 16% de l'aide humanitaire gérée par ECHO était destinée aux PVD ALA dont approximativement 13% à l'Asie, soit un montant de 86 891 305 d'euros (montant total de l'aide humanitaire en 2006: 671 006 932 d'euros).

2.2.2. Mise en œuvre de l'aide

Bien que les pays membres de l'ANASE n'aient traditionnellement pas été prioritaires dans la politique de coopération au développement communautaire, des tentatives d'établir une coopération interrégionale entre l'ANASE et la CE sont en marche depuis le début des années 1970 qui servent de canal pour la coopération au développement avec les

⁹⁴ SMITH, Hazel, *op.cit.*, p207

⁹⁵ GRILLI, Enzo R., p280

⁹⁶ *Ibidem*

⁹⁷ GRILLI Enzo R., *op.cit.*, p287

⁹⁸ SMITH, Hazel, *op.cit.*, p210

pays d'Asie du Sud Est. Trois raisons justifient cette démarche de partenariat selon Enzo Grilli. La première remonte à l'entrée du Royaume Uni dans la Communauté, et à la nécessité d'organiser une compensation pour les PVD qui auraient perdu les avantages du Commonwealth. La seconde raison correspond, à l'époque, à la perte militaire des Etats- Unis au Vietnam et à l'exigence de contrebalancer l'influence vietnamienne dans la région. Et la troisième raison d'établir le partenariat CE-ANASE procède des intérêts économiques de plusieurs membres de la Communauté dans la région, et à l'importance croissante des importations communautaires de matières premières venant des pays de l'ANASE.¹⁰⁰

En conséquence, la coopération au développement avec les pays de l'ANASE n'a pas substantiellement été une priorité de la Communauté européenne mais a été inscrite parmi des objectifs plus vastes liés à la promotion du commerce entre les deux régions et à la lutte contre le communisme.¹⁰¹

Concernant le volet commercial de la coopération au développement, les pays membres de l'ANASE n'ont pas bénéficié de préférences tarifaires en marge du SPG ; notamment en raison de leur profil de développement économique potentiellement concurrentiel pour les économies européennes. Grâce aux investissements japonais, certains membres de l'ANASE ont rapidement été capables de produire des biens d'exportation concurrentiels sur le marché communautaire (textiles et appareils électriques). Cette menace a sans aucun doute contenu les modestes intentions d'approfondir la coopération économique et commerciale avec ces pays.¹⁰² Au contraire, leurs exportations de matières premières ont été discriminées au bénéfice des produits des pays ACP associés.¹⁰³ (voir *supra*)

L'entrée dans l'ANASE, à la fin des années 90 , des pays de l'ancienne Indochine (Cambodge, Laos, Vietnam) et du Myanmar a toutefois incité l'UE à adapter sa politique de coopération au développement au nouveau contexte régional et notamment à renforcer le dialogue politique compris dans le partenariat depuis 1978.¹⁰⁴ L'élargissement de l'ANASE intervient par ailleurs après le tournant conceptuel de la politique de développement de l'UE, passant de la neutralité politique de l'aide à la conditionnalité liée au respect des principes démocratiques et des droits de l'homme. (voir *infra*)

⁹⁹ *Ibidem*

¹⁰⁰ *Idem*, p284

¹⁰¹ *Idem*, p208

¹⁰² GRILLI, Enzo R., *op.cit.*, p285

¹⁰³ *Ibidem*

PARTIE 3 :

La conditionnalité politique de l'aide communautaire : origines, mise en œuvre et critique

¹⁰⁴ SMITH, Hazel, *op.cit.*, p208

3. De la promotion des droits de l'homme à la conditionnalité politique

A partir de la fin de la Guerre froide, une nouvelle approche du développement est adoptée qui exige le respect des droits de l'homme par les pays partenaires de la coopération au développement communautaire. La vision s'impose selon laquelle les objectifs du développement ne peuvent être atteints sans le concours de la démocratie et du respect des droits de l'homme.¹⁰⁵ L'idée de conditionnalité politique de l'aide se profile dans ce contexte et intègre bientôt l'action communautaire dans le domaine de la politique de développement, après 40 ans de neutralité.

3.1. La promotion des droits de l'homme dans les relations extérieures communautaires: fondements légaux

La formation initiale du projet communautaire, de nature essentiellement économique, justifia l'absence prolongée de référence aux droits de l'homme dans les traités constitutifs de l'UE ; l'intégration des facteurs de production européens dans un marché commun n'exigeait pas le concours des droits de l'homme pour sa réalisation.¹⁰⁶

Pourtant, le projet d'intégration économique prit progressivement quelque teinte politique ; jusqu'à comprendre des références aux droits de l'homme dans les accords communautaires avec les pays tiers, à les proclamer valeurs essentielles, et à les inclure parmi les objectifs internes et externes de la Communauté.¹⁰⁷

La stratégie communautaire dans le domaine de l'aide au développement a dès lors été remodelée par l'émergence des droits de l'homme comme élément de la politique communautaire. En 1984, la troisième Convention de Lomé contient, pour la première fois dans les relations communautaires avec les PVD, une référence aux droits de l'homme, sans pour autant modifier le caractère inconditionnel de l'aide.¹⁰⁸

3.1.1. Acte Unique et Traité sur l'Union européenne

L'Acte Unique Européen (AUE), entré en vigueur le 1er juillet 1987, suggère déjà un changement d'attitude de la Communauté européenne vis-à-vis de son rôle à jouer dans le

¹⁰⁵ ARTS, Karine, "Development Cooperation and Human Rights: Turbulent Times for the EU Policy", in: LISTER, Marjorie, *New Perspectives on European Union Development Cooperation*, Westview Press, 1999: USA, p7

¹⁰⁶ JANER TORRENS, Joan David, *op.cit.*, p25

¹⁰⁷ *Ibidem*

¹⁰⁸ *Idem*, p26

domaine des droits de l'homme, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières européennes. Pour la première fois, une référence aux droits de l'homme apparaît dans le préambule de l'Acte, qui mène les institutions communautaires à adopter une position proactive dans le domaine des droits de l'homme.¹⁰⁹

Trente ans après le Traité de Rome, le Traité sur l'Union européenne intègre explicitement, sous l'article F2, des références aux droits de l'homme dans la législation communautaire et qualifie le respect des droits de l'homme comme fondamental dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action communautaire, et ce dans toutes les matières qu'elle couvre.

Article F du TUE

1. L'Union respecte l'identité nationale de ses États membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques.
2. L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.
3. L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.

En 1997, le Traité d'Amsterdam renforce encore la position européenne vis-à-vis des droits de l'homme, en remplaçant l'article F par l'article 6, qui énumère les fondements de l'Union, à savoir la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'Etat de droit. En outre, l'article 7 est créé qui établit un mécanisme de suspension de certains droits communautaires au détriment d'un pays membre si il ne respecte pas les principes énumérés à l'article 6.

Article 6 du TUE (ancien article 1F)

1. L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux Etats membres.

Dans la foulée du Traité de Maastricht, le Traité instituant la CE est amendé, notamment en matière de politique de développement : sous le nouvel article 130U du titre XVII (article 177 à partir du Traité d'Amsterdam) sur la coopération au développement, sont définis les objectifs généraux de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'inclusion

¹⁰⁹ JANER TORRENS, Joan David, *op.cit.*, p28

d'une référence aux droits de l'homme est dès lors envisagée de manière systématique et obligatoire dans les accords de coopération au développement pris avec les PVD.¹¹⁰

A partir de 1995, tous les accords passés avec un pays tiers doivent contenir une clause essentielle relativement au respect des droits de l'homme et des principes de la démocratie (voir *infra*).¹¹¹

3.1.2. Les droits de l'homme dans Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Elément central du Traité de Maastricht, la PESC répond à la préoccupation communautaire de promouvoir les droits de l'homme à travers ses relations extérieures, notamment par l'inscription, parmi les cinq objectifs de la PESC définis à l'article 11 du Traité, de l'engagement à promouvoir la démocratie et les droits humains.¹¹²

Article 11 du TUE, ex article J1 du TUE

1. L'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont:

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la charte des Nations unies,
- le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes,
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures,
- la promotion de la coopération internationale,
- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Pour tendre vers l'objectif de développement de la démocratie et du respect des droits fondamentaux, le Conseil européen définit des stratégies communes (article 13), des actions communes (article 14) et des positions communes (article 15). Ces instruments doivent mener à la coordination et à l'harmonisation des politiques extérieures nationales, puisqu'une fois adoptée par le Conseil, une position, une stratégie ou une action doit être répercutée dans les politiques des Etats membres.

Une stratégie commune peut être définie par le Conseil européen (les chefs d'Etat et de gouvernement réunis) dans les domaines où tous partagent d'importants intérêts en commun. Des stratégies communes ont été adoptées par exemple vis-à-vis de la Russie, de l'Ukraine, et de la région méditerranéenne.

¹¹⁰ *Idem*, p36

¹¹¹ *Idem*, p37

¹¹² *Idem*, p35

Dans les domaines où une action spécifique est requise, le Conseil adopte des actions communes sur base de stratégies communes. Par exemple, l'opération militaire européenne (Artemis) en 2003 et la création d'une Unité Policière Intégrée (UPI) en République démocratique du Congo.

Le Conseil peut enfin arrêter des positions communes relatives à l'approche européenne d'une problématique particulière liée à une zone géographique ou à une thématique spécifique, par exemple, la promotion des droits de l'homme. Le Conseil est autorisé à imposer des sanctions à des pays tiers dans le cadre d'une position commune, généralement pour des motifs liés à la protection des droits de l'homme.¹¹³

3.2. La conditionnalité politique de l'aide: définition, apparition du concept et principaux instruments

L'aide au développement est en principe motivée par la nécessité d'établir une solidarité entre les régions les plus riches et les plus pauvres du monde. Le principe de neutralité politique à la base des premières Conventions de Lomé a permis à l'Union de passer des accords avec tous les gouvernements des pays ACP, peu importe leur orientation politique. Au cours du processus de négociations de la Convention de Lomé 1 en 1973, la Commission affirmait que la conclusion d'un accord de coopération n'affectait en aucun cas l'exercice légitime de la souveraineté des chefs d'Etats dans leurs pays, ni leur liberté de choisir la voie de développement à emprunter pour leur pays.¹¹⁴

Après la Guerre froide, les débats sur l'aide et le développement intègrent cependant de nouvelles priorités politiques dont l'exigence de démocratie et du respect des droits de l'homme. Ce nouveau composant de l'aide finit par avoir un impact considérable sur les relations générales entre les PVD et la Communauté. Les décideurs européens lient désormais le développement économique avec la démocratie. Dans ce contexte se développe le principe de conditionnalité politique de l'aide.

Nous définirons sous le titre suivant la conditionnalité politique de l'aide telle que l'entend et devrait l'appliquer l'UE –nous verrons qu'elle ne mobilise pas la conditionnalité politique de manière uniforme et systématique pour ses relations avec tous les PVD. Nous reviendrons ensuite sur l'apparition de ce principe dans le cadre d'un processus de (r)évolution conceptuelle de la politique d'aide au développement communautaire.

¹¹³ BARTELS, Lorand, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press, New York :2005,p72

¹¹⁴ *Idem*,p7

L'observance des droits de l'homme par un PVD prenait alors une place de plus en plus décisive pour maintenir de bonnes relations avec l'UE et *in fine*, pour bénéficier de son aide financière. Afin d'éviter la critique de l'ingérence dans les affaires internes d'un autre Etat, l'UE a dû développer une législation permettant la suppression ou la suspension des bénéfices de l'aide au développement (financière, technique ou commerciale) à un Etat coupable de violation des droits de l'homme. Toutefois, la conditionnalité politique essuie aujourd'hui encore des critiques relativement à sa légitimité et à sa mise en œuvre de nature *ad hoc* et non systématique. Nous passerons également en revue les principaux instruments de mise en œuvre de la conditionnalité politique de l'aide appliquée par l'UE.

3.2.1. Définition de la conditionnalité politique

La conditionnalité politique implique qu'un Etat ou une organisation internationale subordonne les bénéfices accordés à un autre Etat (concessions tarifaires, aides financières, accords de coopération, etc.) à l'accomplissement de certaines conditions afférant à la protection des droits de l'homme et des principes démocratiques.¹¹⁵ On la qualifie de conditionnalité de la deuxième génération –apparue après la Guerre Froide-, en référence à la conditionnalité économique, de première génération, qui lie les bénéfices accordés à un Etat à l'accomplissement de conditions économiques (par exemple : les ajustements structurels requis en échange des prêts du FMI).¹¹⁶ Les deux types de conditionnalité établissent cependant une relation inégale entre les deux acteurs, le récipiendaire étant souvent dans une position de dépendance vis-à-vis du donneur.¹¹⁷

La conditionnalité politique vise à amener un Etat à prendre des mesures qu'il n'aurait par ailleurs pas prises sans l'intervention de la conditionnalité et de la pression de l'Etat qui l'impose. Toutefois, cette supposition demeure impossible à prouver.¹¹⁸

La conditionnalité peut être imposée *ex ante* ou *ex post*. Dans le premier cas, les conditions requises doivent être satisfaites avant même qu'une relation soit établie entre les deux parties. La Communauté applique surtout la conditionnalité *ex ante* aux pays qui souhaitent adhérer à l'UE ; toutefois le Conseil exerce aussi la conditionnalité *ex ante* lorsqu'il notifie à travers une Position Commune, le refus de toute relation avec un pays tiers tant que celui-ci ne s'engage pas à améliorer la situation des droits de l'homme et de la

¹¹⁵ SMITH, Karen, *The Use of Political Conditionality in EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, EUI Working Paper SPS n°97/7, European University Institute, 1997: Florence, p6

¹¹⁶ FIERRO, Elena, *op. cit.*, p95

¹¹⁷ *Ibidem*

¹¹⁸ *Idem*, p96

démocratie (par exemple, la Position Commune envers Cuba).¹¹⁹ Nous n'envisagerons pas ici la conditionnalité politique telle que la Communauté l'applique aux candidats à l'adhésion à l'UE, puisqu'elle ne procède pas des relations avec les PVD.

On se réfère à la conditionnalité *ex post* lorsque les conditions sont imposées après qu'une relation ait été établie entre deux pays. La Communauté applique plus fréquemment ce modèle de conditionnalité, notamment en incluant des clauses relatives au respect des droits de l'homme dans ses accords avec les pays tiers et dans certains règlements communautaires. Dans ce cas, la Communauté pourra, *a posteriori*, annuler ou suspendre un accord, en cas de non respect de la clause des droits de l'homme.¹²⁰

La conditionnalité politique peut être à la fois positive ou négative, concrétisant la stratégie de la carotte et du bâton. Toutefois, le terme « conditionnalité » renvoie davantage à la conditionnalité négative, ou punitive, que positive. Cette réalité remonte aux années 1970, aux premières expériences appliquées de conditionnalité politique par les Etats-Unis, envisagée alors de manière exclusivement négative. La conditionnalité, même si son acception couvre aussi bien des sanctions que des incitants, désigne donc le plus souvent des mesures négatives et punitives plutôt que positives et encourageantes.¹²¹

La conditionnalité positive peut être succinctement définie comme la promesse d'accorder des bénéfices à un Etat qui satisfait les conditions requises de respect des droits de l'homme. La conditionnalité négative implique à l'inverse la réduction, la suspension, l'annulation des bénéfices octroyés à un Etat qui viole ces conditions.¹²² La conditionnalité politique dans son aspect négatif constitue donc une sorte de diplomatie coercitive : il s'agit souvent de mettre en œuvre des sanctions économiques au service d'objectifs politiques (amener un Etat à s'amender dans un souci de respect des droits fondamentaux). Censément, l'UE veille toutefois à ce que les populations des pays ne soient pas affectées, en cas d'action négative comme la diminution ou le retrait de son aide à un pays partenaires.¹²³

La conditionnalité politique est souvent critiquée par ses détracteurs comme interférant illégitimement dans les affaires internes d'un pays. Et à ses défenseurs de rétorquer en invoquant le caractère universel des droits de l'homme et de la démocratie. Que l'UE applique la conditionnalité multilatéralement (par tous les Etats membres) lui confère certainement un caractère plus légitime. Contestable reste toutefois la conditionnalité lorsque

¹¹⁹ *Idem*, p98

¹²⁰ *Ibidem*

¹²¹ *Idem*, p99

¹²² BARTELS, Lorand, *op.cit.*, p22

¹²³ *Ibidem*

ses contours ne sont pas définis expressément. Sous quels critères un Etat a-t-il accompli les conditions requises ? Quels droits humains sont les plus importants ? Comment évaluer l'avancement du processus démocratique dans un Etat ?¹²⁴

3.2.2. Apparition et évolution de la conditionnalité politique de l'aide appliquée par l'UE

Nous emploierons ici conjointement et sans distinction l'expression complète de « conditionnalité politique de l'aide » et l'expression simplifiée de « conditionnalité ».

La politique de coopération au développement de la Communauté est pour la première fois ébranlée dans son principe de neutralité politique à la fin des années 70, après le massacre de centaines de milliers de personnes sous le régime d'Idi Amin Dada en Ouganda, pays associé à la Communauté par la Convention de Lomé. La question de la place des droits de l'homme dans le processus de développement est alors revue selon une perspective inversée : d'une vision postulant le respect des droits de l'homme comme corollaire logique du développement, on passe à une vision posant le respect des droits de l'homme comme condition du développement d'un pays.¹²⁵ Aucun engagement formel n'est pris dans ce sens jusqu' en 1984 et la signature de Lomé 3, qui donne la possibilité aux pays ACP, en vertu de son article 5, d'obtenir un soutien additionnel de la CE pour œuvrer à la promotion des droits de l'homme sans prétendre toutefois à la suspension des aides en cas de violation des droits de l'homme par un pays associé.¹²⁶

3.2.1.1. Flou juridique

Alors que les actes graves et répétitifs de violation des droits de l'homme dans certains Etats ACP prennent un caractère flagrant à la fin des années 1970, aucun fondement légal de droit communautaire ou de droit international n'existe pour justifier la suspension partielle ou totale, temporaire ou définitive d'aides au développement concédées sur base des accords de coopération.

D'une part, la Commission considère le droit international comme une base légale suffisante à des actions négatives à l'encontre de pays irrespectueux des droits humains. Cette position rejette la nécessité pour la Communauté d'inclure dans les accords de coopération avec un pays tiers une clause établissant le caractère essentiel des droits de l'homme, et la

¹²⁴ SMITH, Karen, *The Use of Political Conditionality in EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, op.cit., p9

¹²⁵ BARTELS, Lorand, op.cit., p8

possibilité de l'annulation de l'accord en cas de manquement à cette clause.¹²⁷ D'autre part, le développement d'actions positives de soutien au processus démocratique et à la promotion des droits de l'homme est privilégié aux actions punitives. Le 25 mars 1991, la Commission présente au Conseil une *Communication sur les droits de l'homme, la démocratie et la politique de coopération au développement* dans laquelle elle fait part de la nécessité de lier la politique de développement communautaire avec la promotion des droits de l'homme et de la démocratie par la mise en œuvre d'un soutien actif au processus démocratique en cours dans les PVD. La commission évoque à la même occasion l'éventualité d'une politique de sanctions en cas de violation des droits de l'homme ; mais sans suggérer l'inclusion d'une clause stipulant cette éventualité dans les accords passés par la Communauté.¹²⁸

Le flou juridique est donc maintenu jusque fin 1991, lorsque la Communauté doit réagir au coup d'Etat survenu en Haïti, le 30 septembre 1991. Le Comité des Ambassadeurs des Etats ACP propose la suspension du commerce avec Haïti ; une solution qu'approuvent les Ministres des Affaires Etrangères dans le cadre de la Coopération Politique Européenne (précédent de la PESC). Toutefois, la Commission ne trouve pas la parade légale permettant un embargo commercial à l'égard d'Haïti, partie à la Convention de Lomé. Une telle action est tout simplement illégale en vertu des engagements communautaires de la Convention de Lomé.¹²⁹

3.2.1.2. Accords et clauses « droits de l'homme »

Ces difficultés à suspendre les accords mettent en lumière l'opportunité d'agrémenter le régime conventionnel communautaire d'un principe de subordination des accords au respect des droits de l'homme. Parallèlement, depuis les années 1980, les références à l'importance fondamentale des droits de l'homme deviennent un leitmotiv dans les textes légaux et les actes politiques communautaires. (voir *supra*)

En novembre 1991, les douze Etats membres de la CE adoptent une résolution¹³⁰ établissant qu'à l'avenir, l'aide au développement de l'UE serait conditionnée par le respect des standards des droits humains et de la démocratie.¹³¹ Les chefs d'Etat européens s'accordent alors à adapter leur politique de développement et la politique communautaire

¹²⁶ *Idem*, p15

¹²⁷ *Idem*, p17

¹²⁸ JANER TORRENS, Joan David, *op.cit.*, p29

¹²⁹ *Idem*, p21

¹³⁰ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, «Resolution on Human Rights, Democracy and Development», 28 Novembre 1991

dans ce sens. De nouveau, l'approche envisagée est d'abord positive, par la mise en place de dialogues avec les gouvernements des PVD et le soutien aux activités de promotion des droits de l'homme et de la démocratie. Toutefois, une action négative est également envisagée, en cas de violation grave et persistante des droits humains ou d'interruption du processus démocratique. Les régimes autoritaires n'obtiendraient désormais plus d'aide au développement sans entreprendre au préalable des efforts vers une évolution démocratique.¹³²

L'inclusion d'une clause « droits de l'homme » accompagnée d'une clause de non-exécution n'a pas manqué d'être mise en question quant à sa conformité juridique et à son fondement légal. En effet, aucun acte communautaire ne peut être pris à moins d'être fondé sur une base légale. Reste à savoir sur quelle base légale communautaire une telle clause peut être fondée : l'article 177 TCE, qui inclut dans les objectifs de la coopération au développement de l'Union, la promotion des droits de l'homme ; ou encore l'article 308 TCE, qui permet au Conseil de prendre des dispositions additionnelles à ce qui est prévu dans le Traité, dans le but de réaliser un des objectifs de la Communauté ?¹³³ Nous n'entrerons toutefois pas ici dans les détails de ce conflit juridique qui s'écarte de notre objet d'étude.

3.2.3. Instruments de mise en œuvre la conditionnalité politique de l'aide par l'UE

La conditionnalité politique se manifeste à travers divers instrument bilatéraux et unilatéraux de la Communauté.

Les clauses des droits de l'homme accompagnées d'une clause de non exécution en cas de non respect constituent encore l'instrument le plus répandu de conditionnalité politique. On parle alors de conditionnalité mutuelle ou réciproque, puisqu'elle apparaît dans le cadre d'accords négociés entre les deux parties.¹³⁴

La conditionnalité se concrétise aussi à travers les règlements ALA, TACIS, PHARE et MEDA, qui codifient l'aide technique et financière destinés aux PVD des différentes régions du monde couvertes par la coopération au développement communautaire.¹³⁵

Enfin, une clause « sociale » est désormais incluse dans le SPG, qui lie les avantages tarifaires accordés aux PVD à l'accomplissement de certains standards en matière de droit du travail.

¹³¹ ARTS, Karin, DICKSON, Anna, *op.cit.*, p9

¹³² OLSEN, Gorm Rye, *op.cit.*, p588

¹³³ *Idem*, p169-178

¹³⁴ FIERRO, Elena, *op.cit.*, p107

¹³⁵ *Idem*, p108

A l'inverse des clauses des droits de l'homme contenues dans les accords bilatéraux, qui sont consenties par les deux parties à l'accord, les mécanismes de suspension des avantages prévus dans le SPG et dans les règlements de coopération technique et financière sont définis de manière unilatérale par la Communauté.¹³⁶

La conditionnalité *ex ante* est envisageable dans le cadre de Positions Communes, de déclaration ou de conclusions du Conseil.

3.2.3.1. Clause « droits de l'homme » dans les accords bilatéraux communautaires

Après le Traité de Maastricht, la reconnaissance du rôle fondamental des droits de l'homme dans les relations extérieures de l'UE est acquise ; les politiques communautaires doivent donc être revues dans cette optique. Relativement aux accords passés entre la Communauté et un pays tiers, le changement majeur à noter à partir du TUE est l'inscription des droits de l'homme non plus comme « fondement » mais comme « élément essentiel » des accords. Cette subtilité est décisive car elle permet la suspension des accords en cas de violation des droits de l'homme.¹³⁷

En mai 1995, la Commission formule explicitement les nouveaux défis de la politique communautaire en matière des droits de l'homme dans une communications adressée au Parlement et au Conseil.¹³⁸ En substance, elle réclame l'inscription dans tout accord de la Communauté avec un pays tiers de références aux droits de l'homme et d'une clause relative à la « non-exécution » en cas de violation d'un élément essentiel de l'accord.¹³⁹ Jusqu'alors, certains accords contenaient une telle clause-appelée la « clause balte »¹⁴⁰ - mais ses contours et sa portée demeuraient encore vagues et informels et exigeaient une formulation univoque.¹⁴¹

¹³⁶ FIERRO, Elena, *op.cit.*, p349

¹³⁷ BARTELS, Lorand, *op.cit.*, p41

¹³⁸ COMMISSION EUROPEENNE, Recommandation COM (95) 216

¹³⁹ Bulletin de l'Union européenne, mai 1995, point 1.2.2.

¹⁴⁰ L'Accord entre la CEE et la République d'Albanie sur le commerce et la coopération économique en 1992 est le premier accord à consacrer le principe de suspension de l'accord en cas de violation des droits de l'homme (article 21 de l'accord). La même clause est intégrée dans les accord avec les trois pays baltes et la République de Slovénie et est dès lors désignée comme la « clause balte »

¹⁴¹ JANER TORRENS, Joan David, *op.cit.*, p46

En réponse à la communication de la Commission, le Conseil « Affaires Générales » (qui réunit les ministres des Affaires Etrangères) adopte, le 29 mai 1995, une conclusion relativement au dispositif suspensif à intégrer aux accords de toute nature qu'ils soient.¹⁴²

La rationalité à la base de ces clauses sur les droits humains donne lieu à une approche positive autant que négative. D'une part, sont initiés des dialogues portant sur les droits humains et la démocratie entre les deux parties. D'autre part, ces clauses constituent le fondement légal permettant de suspendre tout ou une partie de l'accord en cas de violation des droits de l'homme et de la démocratie.¹⁴³ Pour annuler un accord, le Conseil statue sur proposition de la Commission (dans certains cas, après avis conforme du Parlement européen). Pour la suspension d'un accord, la même procédure est applicable, excepté que l'avis conforme du Parlement n'est jamais nécessaire, la mesure étant considérée comme provisoire.¹⁴⁴

Depuis sa formalisation par le Conseil « Affaires Générales » en 1995, la clause « droits de l'homme » a été incorporée à de nombreux traités passés entre la Communauté et des pays tiers, mais uniquement des PVD.¹⁴⁵ Elle figure dans environ 150 accords de coopération entre la CE et, entre autres, les pays de l'ex-URSS, l'Afrique du Sud, le Népal, la République Démocratique Populaire du Laos, le Royaume du Cambodge, le Royaume du Népal, et la République de Yémen, ainsi que dans les accords d'association euro-méditerranéens avec la Tunisie, Israël, le Royaume du Maroc, la Jordanie et la Palestine.¹⁴⁶ Elle peut être invoquée pour réagir dans des situations de violation des droits politiques et civils, et dans une moindre mesure, des droits sociaux, économiques et culturels.¹⁴⁷ Même si les clauses « des droits de l'homme » ne prennent pas toutes la même forme ou le même contenu –réflétant le manque de coordination et de concertation entre les différentes DG qui les élaborent au sein de la Commission européenne-, elles procèdent d'une même philosophie et projettent internationalement les valeurs sur lesquelles est fondée l'UE : la liberté, les droits de l'homme et la démocratie.¹⁴⁸

¹⁴² PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport de la commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, ainsi que les avis de la commission du développement et de la coopération et de la commission des relations économiques extérieures* (A4-0212/96)

¹⁴³ ARTS, Karin, *op.cit.*, p10

¹⁴⁴ PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport de la commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, ainsi que les avis de la commission du développement et de la coopération et de la commission des relations économiques extérieures* (A4-0212/96)

¹⁴⁵ BARTELS, Lorand, *op.cit.*, p34

¹⁴⁶ JANER TORRENS, Joan David, *op.cit.*, p49

¹⁴⁷ BARTELS, Lorand, *op.cit.*, p36

¹⁴⁸ FIERRO, Elena, *op.cit.*, p230

Il n'est pas anodin de signaler qu'une telle clause ne figure pas dans les accords de coopération avec les PVD passés antérieurement à 1995 encore en force actuellement. C'est notamment le cas de l'accord de coopération de 1985 qui régit toujours les relations commerciales entre la Chine et la CE.¹⁴⁹

Bien que les scénarios requérant l'application de la clause « droits de l'homme » ne manquent pas, l'UE n'en a pas fait un instrument privilégié de sa politique des droits de l'homme. *In fine*, les mesures positives contenues dans les clauses ont été effectivement mises en œuvre, mais l'application de l'élément négatif est resté marginal. Pratiquement, seuls quelques cas de suspension (ou de redirection) de l'aide financière accordée dans le cadre des Conventions de Lomé sont à recenser depuis la formalisation du mécanisme de non exécution.¹⁵⁰ Les sanctions commerciales ne sont également pratiquement jamais imposées sur base de la « clause des droits de l'homme » ; sans doute parce qu'elles sont généralement arrêtées dans le cadre de la PESC et dans le cadre du SPG.¹⁵¹

3.2.3.2. Adaptation de la clause des droits de l'homme au Système de Préférences Généralisées : la clause sociale

La stratégie extérieure communautaire de promotion des droits de l'homme ne passe pas seulement par les clauses contenues dans les accords mais aussi par le SPG, instrument commercial de coopération au développement. (voir *supra*) Il s'agit ici d'établir un lien entre les relations économiques extérieures (avec les PVD dans le cas du SPG) et des objectifs politiques.¹⁵²

L'élément relatif aux droits de l'homme dans le domaine du commerce préférentiel apparaît en 1995, dans le règlement du Conseil établissant le schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour les produits industriels pour la période 1995-1998.¹⁵³ En substance, la référence au respect des droits de l'homme prend la forme ici d'une clause sociale et d'un mécanisme de retrait des préférences tarifaires à un pays « *dans certaines circonstances* »¹⁵⁴, allant du travail forcé, à l'exportation de biens produits par le

¹⁴⁹ Accord de coopération commerciale et économique entre la CEE et la République populaire de Chine, Journal Officiel n°L250, p2

¹⁵⁰ BARTELS, Lorand, *op.cit.*, p37

¹⁵¹ *Ibidem*

¹⁵² DE WILDE, D'ESTMAEL, Tanguy, *La dimension politique des relations extérieures de la Communauté européenne*, Bruylant, 1998 : Bruxelles, p364

¹⁵³ ARTS, Karin, *op.cit.*, p13

¹⁵⁴ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Règlement n° 3281 /94 portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période 1995-1998 à certains produits industriels originaires de pays en développement*, du 14 décembre 1994

travail de prisonniers, au blanchissement d'argent, au contrôle inadéquat des contrôles de l'exportation ou du transit de drogue, ...¹⁵⁵

Préambule du Règlement 3281/94 du Conseil

[...]considérant que certaines circonstances particulières peuvent justifier un retrait temporaire, total ou partiel des avantages du schéma; qu'il en est ainsi dans le cas de la pratique de toute forme d'esclavage, l'exportation de produits fabriqués dans les prisons ou l'insuffisance des contrôles en matière d'exportation et de transit de la drogue et de blanchiment de l'argent, du traitement discriminatoire de la Communauté dans les législations des pays bénéficiaires ou la non-application des méthodes de coopération administrative permettant d'assurer le bon fonctionnement du schéma; qu'il en est également ainsi dans le cas du non-respect des obligations contractées dans l'Uruguay Round de réaliser les objectifs convenus d'accès au marché[...]

Ici également, une approche positive est envisagée parallèlement à une approche négative. Dans le préambule du règlement 3281/94, le Conseil établit que les pays engagés dans la lutte contre la drogue doivent bénéficier d'une marge préférentielle additionnelle, au même titre que les pays qui mettent en place des politiques favorables à la protection de l'environnement et enfin, aux pays qui s'engagent à respecter les normes de l'Organisation Internationale du Travail.¹⁵⁶

Préambule du Règlement 3281/94 du Conseil

[...] il apparaît possible d'encourager les pays bénéficiaires qui le demandent et qui n'ont pas encore les moyens d'en assumer les coûts à s'engager dans des politiques effectives de protection des droits des travailleurs, notamment dans le domaine de la reconnaissance de la liberté syndicale, et de l'interdiction du travail des enfants; qu'il apparaît donc également possible d'accorder un régime particulier plus favorable aux produits ayant été fabriqués dans des conditions conformes aux normes élaborées en la matière par l'Organisation internationale du travail (OIT) dans des pays dont la législation contient en substance des normes de même nature et de même portée et qui l'appliquent effectivement; [...]

[...]ces régimes spéciaux d'encouragement consistent en une marge préférentielle additionnelle à la marge préférentielle de base et dont l'intensité et les modalités de mise en oeuvre seront décidées par le Conseil en 1997 sur proposition de la Commission et sur base de l'examen des résultats des discussions menées dans les enceintes internationales sur les rapports entre commerce et droits des travailleurs et entre commerce et environnement [...]

Malgré les contestations de l'OMC à l'encontre d'une clause sociale qui usurperait le rôle de l'OIT, en charge de veiller internationalement au respect des droits du travail, les SPG renouvelés tous les trois ans depuis 1995 maintiennent le mécanisme de suspension.¹⁵⁷

Les avantages tarifaires du SPG sont dès lors liés à l'observance, par les PVD bénéficiaires, des droits sociaux et des normes internationales du travail dictés par l'OIT. Le retrait des avantages du SPG est décidé selon une procédure impliquant la Commission et le

¹⁵⁵ *Ibidem*

¹⁵⁶ *Ibidem*

¹⁵⁷ BARTELS, Lorand, *op.cit*,p41

Conseil des Ministres.¹⁵⁸ Le premier cas de retrait des bénéfices du SPG concerne le Myanmar, en mars 1997, suite à des plaintes relatives à la pratique de travail forcé.¹⁵⁹ (voir *infra*)

3.2.3.3. La conditionnalité politique dans les règlements d'assistance technique et financière

Parallèlement à l'inclusion de références aux droits de l'homme dans les accords célébrés par la Communauté et dans le mécanisme du SPG, la promotion des droits de l'homme passe aussi par les règlements d'assistance technique et financière communautaires.

Les règlements régionaux prescrivant la coopération au développement avec l'Amérique latine et l'Asie (ALA), avec l'Europe centrale et de l'est (PHARE), avec les pays méditerranéens d'Afrique du Nord (MEDA), avec l'ex URSS et la Mongolie (TACIS) et avec les Balkans (CARDS) contiennent tous une clause liant l'aide au respect des droits de l'homme.¹⁶⁰

Le programme d'assistance destiné aux pays d'Asie et d'Amérique latine, administré par le règlement 443/92 (voir *supra*), était le premier à être conditionné par le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques.¹⁶¹

Article 2 du règlement 443/92

Les politiques communautaires de développement et de coopération visent le développement humain. Consciente du fait que le respect et l'exercice effectif des droits et des libertés fondamentales de l'homme ainsi que des principes démocratiques sont des conditions préalables au développement économique et social réel et durable, la Communauté apporte un appui communautaire accru aux pays les plus engagés en faveur de ces principes, et notamment aux initiatives concrètes en vue de leur application.
Dans des cas de violations fondamentales et persistantes des droits de l'homme et des principes démocratiques, la Communauté pourrait modifier, voire suspendre, la mise en œuvre de la coopération avec les États concernés en limitant la coopération aux seules actions bénéficiant directement aux groupes de population en état de besoin.

Comme la clause sociale introduite dans le SPG, le mécanisme de modification voire de suppression de la coopération au développement contenu dans les règlements régionaux qui l'encadrent ne sont pas sujets à la négociation.

3.2.3.4. La conditionnalité *ex ante*

¹⁵⁸ ARTS, Karin, *op.cit.*, p13

¹⁵⁹ *Idem*, p19

¹⁶⁰ FIERRO, Elena, *op.cit.*, pp353-361

¹⁶¹ Journal Officiel n°L 52, 27 février 1992, p0001-0006

L'UE applique la conditionnalité *ex ante* avant tout envers les Etats candidats à l'adhésion à l'UE. Cependant, l'UE l'applique aussi la conditionnalité *ex ante* dans le cas où elle refuse de négocier ou de conclure un accord avec un Etat non candidat à cause de la situation des droits de l'homme dans le pays. Toutefois, elle n'est pas appliquée systématiquement et demeure à cet égard très équivoque.¹⁶² Elle a notamment été mobilisée pour justifier le refus de toute relation avec Cuba.

La conditionnalité politique *ex ante* est associée au principe du bâton et de la carotte : elle peut en effet mener aux effets escomptés d'amélioration des droits de l'homme dans un pays, mais à condition que la carotte soit suffisamment alléchante. Dans le cas de l'adhésion à l'UE, les pays candidats admettront que les gains sont supérieurs aux coûts ; à l'inverse, les avantages d'un accord de coopération quelconque ne suffisent souvent pas à convaincre un gouvernement à se réformer. La conditionnalité *ex ante* est alors de très faible impact voire contre-productive et déstabilisante.¹⁶³

Parmi les arguments contre la conditionnalité politique *ex ante*, pertinent est celui de la proportionnalité de l'influence d'un pays sur un autre en fonction des relations qu'ils entretiennent. Si l'on suit cet argument, la conditionnalité *ex ante* perd toute son efficacité comme moyen de promotion des droits de l'homme : si aucune relation n'existe entre deux pays, aucune influence positive ou négative, n'est envisageable. L'Union en a toutefois fait usage à plusieurs reprises, notamment lorsqu'elle refusait, pendant 17 ans, de reconnaître formellement la Turquie comme candidate à l'adhésion. C'est également en vertu du principe de conditionnalité politique *ex ante* que l'UE exclut toute relation contractuelle avec le Myanmar.¹⁶⁴

3.2.3.5. Les sanctions prises dans le cadre de la PESC

Parmi les objectifs de la PESC tels qu'établis par le TUE, l'article 11 énonce le développement de la démocratie et le respect des droits de l'homme. Le TUE prévoit donc les instruments à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs de la PESC, à savoir les actions, les stratégies et les positions communes.

En vertu de l'article 301(ex 228 a) du TCE, et relativement aux positions et actions communes arrêtées dans le cadre de la PESC, la Communauté se réserve le droit d'appliquer

¹⁶² FIERRO, Elena, *op.cit.*, p176

¹⁶³ BARTELS, Lorand, *op.cit.*, p60

¹⁶⁴ *Ibidem*

des sanctions économiques pour motif politique à l'encontre d'un pays tiers stigmatisé pour son comportement violateurs des droits fondamentaux.

article 301 TCE (ex article 228 a)

Lorsqu'une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures urgentes nécessaires.

Les sanctions prises dans le cadre de la PESC, de nature économique, impliquent « *la diminution, la suppression ou la rupture, totale ou partielle, des échanges commerciaux et financiers avec l'Etat incriminé entend lui occasionner un préjudice économique qui servirait l'objectif politique des mesures arrêtées.* »¹⁶⁵ Les sanctions économiques¹⁶⁶ se déclinent selon divers niveaux d'intensité : d'un embargo partiel à un embargo intégral sur toutes les exportations vers et les importations en provenance du pays incriminé, à la diminution voire la suspension des aides au développement au cas où le pays incriminé est un pays partenaire de la coopération au développement.¹⁶⁷

Les sanctions économiques arrêtées dans le cadre de la PESC peuvent également refléter une décision du Conseil de Sécurité de l'ONU, auquel cas l'UE ne fait que relayer une position de la communauté internationale représentée au sein de l'ONU.

D'autres types de sanctions peuvent être prises dans le cadre d'une position commune de la PESC, comme un embargo sur les armes et des restrictions en matière d'admission.¹⁶⁸

3.3. De l'efficacité de la conditionnalité négative

La conditionnalité négative suscite de nombreuses controverses relativement à sa légitimité aussi bien qu'à son efficacité. Nous en avons déjà vaguement fait allusion. Selon Karen Smith, les mesures prises dans le cadre de la conditionnalité doivent être guidées par trois principes. Elles doivent répondre à des critères objectifs et équitables ; être proportionnelles à la gravité des actes incriminés ; et éviter de pénaliser la population.¹⁶⁹

Nous passerons ici en revue les principales critiques, certaines fondées sur des théories de relations internationales, certaines déduites de l'observation empirique, auxquelles sont

¹⁶⁵ *Idem*, p209

¹⁶⁶ Pour une liste exhaustive des sanctions actuellement en vigueur, consulter http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm

¹⁶⁷ JANER TORRENS, Joan David, *op.cit.*, p51

¹⁶⁸ http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_fr.htm

confrontées la conditionnalité et les sanctions qu'elle implique. Nous aurons l'occasion plus tard d'opposer certaines de ces critiques au cas de la Birmanie, lorsque nous évaluerons les conséquences des sanctions imposées par l'UE sur la population birmane.

3.3.1. Le dilemme de l'asphyxie et de l'oxygène

En politique internationale, l'usage de sanctions est souvent considéré comme un instrument à moindre coût et plus acceptable que, par exemple, une intervention militaire. L'imposition de sanctions à l'encontre d'un pays implique au préalable de privilégier une stratégie d' « asphyxie » à une stratégie d' « oxygène » à l'égard d'un pays tiers. La première peut aller de l'interdiction des importations de et exportations vers le pays sanctionné, à la réduction des flux financiers, au retrait de concessions tarifaires, ou encore à l'imposition d'un embargo commercial intégral. A l'inverse, la seconde stratégie, dite d' « oxygène », implique en général la réduction des barrières commerciales et l'adoption de mesures encourageant les prêts, les crédits et les investissements dans le pays, aussi bien que l'augmentation de l'aide étrangère.¹⁷⁰

L'école dite de l' « oxygène » soutient que l'activité économique est vecteur du changement politique. D'abord, la croissance bouleverse l'ordre sociale en introduisant une diversité d'activités et donc de statuts sociaux possibles. De ce fait, l'autorité doit également se répartir, être distribuée selon la nouvelle configuration complexe. L'accès à la prospérité crée des groupes sociaux exigeant davantage de libertés politiques de la part du pouvoir. Enfin, le développement rompt l'isolation.¹⁷¹ Lorsqu'un pays connaît un développement économique, ses autorités perdent le contrôle de la mobilité socio-économique ; le gouvernement perd alors en légitimité car des alternatives au pouvoir établi émergent. L'école de l' « oxygène » insiste par ailleurs sur l'aspect humain de sa stratégie privilégiant l'amélioration des conditions de vie de la population.¹⁷²

L'école dite de l' « asphyxie » compte sur l'effet de découragement des sanctions économiques sur le gouvernement incriminé, lequel ajuste alors son comportement pour éviter davantage d'effet négatif sur son économie. Par ailleurs, il dispose de moindres ressources pour acquérir du matériel servant à la répression. Le mécontentement provoqué par les sanctions peut aussi engendrer une dissidence au sein du pouvoir qui prendrait en charge

¹⁶⁹ SMITH, Karen, *The Use of Political Conditionality in EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, *op.cit.*, p27

¹⁷⁰ LAVIN, Franklin, "Asphyxion or Oxygen? The Sanctions Dilemma", in: *Foreign Policy*, 1996, p140

¹⁷¹ *Idem*, p141

¹⁷² *Ibidem*

l'évolution du régime. Et surtout, les sanctions économiques donnent un signal fort, véhiculent un message politique puissant qui affirme le rôle international auquel aspire le pays sanctionneur. Les sanctions sont des mesures actives et non passives comme les mesure de soutien de la conditionnalité positive.¹⁷³

La stratégie de l'« oxygène » met par ailleurs en garde contre le risque de perte d'influence indissociable d'une politique de sanctions. En effet, une fois gelées les relations entre deux pays, l'influence qu'ils peuvent exercer l'un sur l'autre est amoindrie. Une politique de sanction à l'égard d'un pays implique souvent la rupture des relations diplomatiques, qui à son tour signifie la rupture d'un éventuel dialogue politique constructif. Si ce raisonnement peut sembler tautologique, il doit être pris en compte dans l'évaluation de l'adéquation des moyens aux fins lorsqu'un pays veut modifier le comportement d'un autre.¹⁷⁴

3.3.2. Dommages collatéraux

L'usage de la conditionnalité, même s'il garantit théoriquement d'éviter toute conséquence négative sur la population, ne peut jamais en pratique concentrer ses effets uniquement sur le gouvernement fautif. D'une part, les désagréments que les sanctions causeront au gouvernement demeurent toujours au stade de potentialité. D'autre part, la conditionnalité négative et les sanctions économiques mésestiment l'effet pervers -les dommages collatéraux- qu'elles peuvent entraîner sur les droits sociaux et économiques de la population. Le fait de défendre certains droits au détriment d'autres porte atteinte au principe d'indivisibilité des droits de l'homme.¹⁷⁵ L'exemple des conséquences des sanctions imposées à l'encontre du régime irakien à partir de 1990 est souvent cité pour illustrer la critique des dommages collatéraux : 567 000 enfants irakiens sont morts des conséquences socio-économiques de l'embargo occidental à l'encontre du régime baasiste, alors que la guerre du Golf de 1991 n'a coûté la vie « qu'à » 40 000 militaires et 5000 civils.¹⁷⁶

Et si la population souffre des conséquences de sanctions économiques, les dirigeants du pays n'en seront pas plus enclin à se réformer. Saddam Hussein ne s'est probablement pas ému des centaines de milliers d'enfants victimes des sanctions économiques appliquées à son

¹⁷³ *Idem*, p142

¹⁷⁴ FIERRO, Elena, *op.cit.*, p101

¹⁷⁵ *Ibidem*

¹⁷⁶ PAPE, Robert, « Why Economic Sanctions Still Do Not Work ? », in: *International Security*, vol 22, n°2, Automne 97,p76

régime. Pas plus n'a-t-il tenté d'évoluer démocratiquement pour éviter la prolongation des sanctions.¹⁷⁷

Même si les sanctions peuvent jouer d'une influence décisive pour la promotion des droits de l'homme dans un Etat violateur, elles causent aussi des préjudices indéniables à la société civile. L'application de sanctions économiques à l'encontre d'un Etat s'est souvent traduite en une hyper-inflation et une augmentation du taux de chômage, qui à leur tour ont mené à un appauvrissement de la population, parfois fatal à certaines vies humaines déjà affaiblies. Le cas échéant, les sanctions économiques contribuent à une détérioration des droits de l'homme dans le pays concerné. Pour contrer ces dommages collatéraux, un nouveau concept a été élaboré de sanctions intelligentes (*smart sanctions*). L'objectif des sanctions intelligentes serait de ne cibler que les coupables de violation des droits de l'homme et de réduire au maximum leur effet potentiel sur la société civile. Toutefois, comment évaluer l'implication de tel ou tel groupe dans la violation des droits de l'homme; et surtout quelles mesures envisager qui auraient un effet certain sur les responsables tout en épargnant les victimes?¹⁷⁸

3.3.3. Double standard

Il est délicat pour les pays appliquant la conditionnalité, de justifier la différence de traitement entre des pays coupables par ailleurs des mêmes violations.¹⁷⁹ Le double standard d'application de la conditionnalité politique en affecte la légitimité et l'influence.¹⁸⁰

L'école réaliste¹⁸¹, qui maintient une vision des relations internationales déterminées par les intérêts nationaux, dénonce les intérêts particuliers que divulguent *in fine* les préoccupations occidentales de promotion des droits de l'homme.¹⁸² E.H. Carr (1892- 1982), l'une des têtes de file de la théorie réaliste des relations internationales, soutenait que les prétendus principes universels défendus par l'occident étaient fondés sur une interprétation particulière des intérêts nationaux à un moment donné de l'histoire.¹⁸³ Dans le cas de la conditionnalité politique appliquée par l'UE, regrettable est de remarquer que la plupart des

¹⁷⁷ LAVIN, Franklin, *loc.cit.*, p145

¹⁷⁸ TORRENS JANNER; Juan David, *op.cit.*, pp143-146

¹⁷⁹ FIERRO, Elena, *op.cit.*, p101

¹⁸⁰ SMITH, Karen, *The Use of Political Conditionality in EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, *op.cit.*, p2

¹⁸¹ L'école réaliste est représentée de la manière la plus achevée dans les travaux de E.H. Carr, Hans Morgenthau et Raymond Aron.

¹⁸² SMITH, Karen, *The Use of Political Conditionality in EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, *op.cit.*, p4

sanctions ont été imposées à l'encontre d'Etats faibles, et aux liens commerciaux négligeables avec les pays membres. Si en effet l'usage de la conditionnalité négative n'était réservé qu'aux relations avec les Etats faibles, et bien qu'il soit impossible de le prouver, alors la thèse réaliste s'avèrerait : les intérêts stratégiques primeraient sur les principes à la base de la conditionnalité.¹⁸⁴

Selon Tanguy De Wilde D'Estmael, la pratique de sanctions économiques communautaires a été influencée par trois facteurs déterminants susceptibles, isolément ou combinés, d'offrir une explication à l'existence de sanctions économiques communautaires, à leur intensité, ou à leur absence:

- L'intérêt national d'un ou plusieurs Etats membres transmué en intérêt commun au sein de la PESC
- La nature du système international (bipolaire, unipolaire, éclaté)
- La volonté de faire respecter le droit international¹⁸⁵

Par exemple, pointe Tanguy De Wilde D'estmael, les sanctions communautaires à l'égard de l'URSS -embargo partiel sans fortes conséquences sur l'économie soviétique- en réaction à l'instauration de l'état de siège en Pologne en 1981 ont été façonnées par la situation d'affrontement Ouest-Est de l'époque. La Communauté ne pouvait pas omettre de réagir au comportement soviétique, mais ne souhaitait pas non plus adopter fidèlement la même politique que les Etats- Unis.¹⁸⁶ Les sanctions communautaires à l'encontre de l'Argentine suite à la crise des Malouines (tentative argentine de confisquer les îles Malouines à la couronne britannique en 1982) signifiaient à l'époque un geste de solidarité communautaire à l'égard du Royaume Uni.¹⁸⁷ « *Et au delà du contexte international* », conclut Tanguy De Wilde D'estmael sur les conditions d'efficacité des sanctions, *Il semblerait que le facteur le plus fréquemment déterminant pour l'imposition ou non de sanctions économiques communautaires réside dans la capacité de la CEE/PESC à dépasser en son sein les éventuels intérêts commerciaux nationaux qui s'y opposeraient.* »¹⁸⁸

¹⁸³ CARR, E.H., *The Twenty Years Crisis 1919-1939*, Macmillan, Londres: 1946, p87

¹⁸⁴ SMITH, Karen, *The Use of Political Conditionality in EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, *op.cit.*, p5

¹⁸⁵ DE WILDE, D'ESTMAEL, Tanguy, *La dimension politique des relations extérieures de la Communauté européenne*, Bruylant, 1998 : Bruxelles, p337

¹⁸⁶ *Ibidem*

¹⁸⁷ *Ibidem*

¹⁸⁸ *Idem*, p341

L'UE différencie donc entre les Etats lorsqu'il s'agit d'user de la conditionnalité politique et des sanctions qu'elle prévoit.¹⁸⁹

3.3.4. Effet pervers

La conditionnalité négative implique aussi un risque d'effet pervers. Au lieu d'inciter au changement, elle renforce le pouvoir répressif du gouvernement incriminé. Celui-ci tend à légitimer son comportement auprès de la population en dénonçant un complot extérieur et en l'amenant à s'identifier à la nation indignée. La conditionnalité politique voit dès lors son objectif inversé puisque la population du pays ciblé est plus encline à supporter silencieusement les délires autoritaires de ses dirigeants. Cette théorie est notamment applicable à Cuba, où Fidel Castro a souvent eu recours aux discours blâmant les Etats- Unis et leur embargo sur le pays pour justifier la dureté de son régime auprès de la population cubaine.^{190/191}

3.3.5. Relativisme culturel

La valeur et l'acception particulières que la culture occidentale confère aux droits de l'homme ont été relativisées suite aux résistances qui s'y sont opposées. Le débat entre une vision universelle des droits de l'homme versus une vision culturellement déterminée des droits de l'homme est au cœur du débat sur la pertinence de la conditionnalité politique de l'aide et de la politique des droits de l'homme qu'elle sert.

L'occident défend une vision individualiste des droits de l'homme qui diffère voire s'oppose à une vision des privilèges accordés selon les règles d'une collectivité. Dans les sociétés traditionnelles, et particulièrement asiatiques, les privilèges d'une personne ne procèdent pas de sa qualité essentielle d'être humain, mais de sa place dans la hiérarchie sociale. Les droits ainsi définis ne sont pas seulement au service de l'évolution de l'individu, mais aussi et surtout au service de l'évolution du collectif, de la société. La Déclaration sur les Droits de l'Homme promulguée à Bangkok en 1993 réfère aux « valeurs asiatiques » et accorde davantage d'importances aux droits économiques et sociaux qu'aux droits politiques. Les Etats asiatiques considère le bien de la communauté et de la famille plus important que

¹⁸⁹ SMITH, Karen, *The Use of Political Conditionality in EU' s Relations with Third Countries: How Effective?*, op.cit., p27

¹⁹⁰ *Ibidem*

¹⁹¹ SMITH, Karen, *The Use of Political Conditionality in EU' s Relations with Third Countries: How Effective?*, op.cit.,p26

celui de l'individu.¹⁹² La différence entre les deux visions correspond à la différence entre une société égalitariste et une société hiérarchique. Chacune fonctionne sur base d'un modèle cognitif sous-tendant toutes les structures sociales, le mode de production, les valeurs et les habitudes que la société reproduit; si bien qu'il apparaît insensé d'exporter à une société traditionnelle, profondément ancrée dans le doublet collectivité- hiérarchie, la vision des droits de l'homme défendue dans les sociétés modernes, basée sur le doublet égalité-individu. De la même manière, Jürgen Habermas distingue les concepts de dignité humaine et de droits de l'homme. La dignité humaine est comprise selon la valeur morale particulière conférée à une personne et de sa relation avec la société. L'interprétation de la dignité humaine est donc toujours relative à une culture envisagée. A l'inverse, les droits de l'homme appartiennent à tous les êtres humains sans distinction. Le concept des droits de l'homme est absolu et sa portée universelle puisque tout individu est un être humain.¹⁹³

L'émergence de la vision moderne des droits humains est un des corollaires d'une évolution politique (vers la démocratie et l'Etat de droit), économique (vers le capitalisme de marché) et sociale (vers la formation d'une classe moyenne).¹⁹⁴

¹⁹² OO, Zaw, GRIEG, Kai, « Carrots and Stick dor Democratisation in Burma : Policies of the EU and the ASEAN », in : STOKKE, H. ;TOSTENSEN, A., *Human Rights and Development: Global Perspectives and Local Issues*, Kluwer Law International, La Haie, 1999,p109

¹⁹³ COLLIGNON, Stefan, « Human Rights and the Economy in Burma », in: TAYLOR, Robert, *Burma: Political Economy under Military Rule*, op.cit., p75

¹⁹⁴ *Idem*, p76 et 81

PARTIE 4 :

Cas d'étude : le Myanmar

La conditionnalité politique appliquée au Myanmar et les conséquences socio-économiques sur la population

4. Le Myanmar : contexte historique, économique et politique

This is Burma, and it will be quite unlike any land you know about
Rudyard Kipling

Le Myanmar¹⁹⁵ se situe géographiquement au cœur stratégique de l'Asie du Sud et du Sud-est, aux frontières de la Thaïlande, de la Chine, de l'Inde, du Laos et du Bangladesh. Le pays compte environ 50 000 000 de personnes, dont environ 600 000 sont des « personnes déplacées intérieurement »¹⁹⁶ et 140 000 sont réfugiées en Thaïlande, en Inde ou en Chine, par crainte de persécution politique ou par nécessité économique. La Birmanie compte parmi les pays à la plus grande diversité ethnique (environ 160 ethnies recensées) et religieuse, une nation composite peuplée à 68% de Birmans (ethnie principale du pays et celle des leaders de l'indépendance) ; les Shan (+/- 10%) et les Karen (+/- 10%) formant les deux plus grandes minorités ethniques parmi une kyrielle d'autres minorités Rakhine, Chin, Mon, Kayan, Indienne, Chinoise, Akkha et Kachin, entre autres.¹⁹⁷ A la diversité ethnique correspond bien sur une diversité linguistique, chaque minorité parlant dans une langue propre. La confession religieuse dominante et officielle est le bouddhisme, elle concerne 89% de la population. Au demeurant, 4% de la population sont chrétiens, 4% sont musulmans et 1% est animiste.¹⁹⁸

Le Myanmar, dirigé depuis 40 ans par une junte militaire, se démarque totalement de la plupart de ses voisins et partenaires au sein de l'Association des Nations d'Asie du Sud Est, à l'économie de marché et au régime démocratique –de façade pour le moins.

Nous donnerons sous ce titre une description entrecroisée de la situation politique et économique contemporaine en Birmanie, dans le but d'en tirer les enseignements utiles à la communauté internationale et à l'UE, dans leur objectif d'amener le pays à une transition démocratique. Nous passerons ensuite en revue les relations qu'entretient le Myanmar avec ses voisins indiens, chinois et sud-est asiatiques, souvent à contre-courant des politiques de sanctions privilégiées par l'Europe et les Etats-Unis.

4.1. Tentatives et échecs de développement

¹⁹⁵ L'Union de Birmanie a été renommée Myanmar en 1989 par le régime actuel. Myanmar est la traduction littérale du nom officiel du pays en langue birmane. Les deux noms coexistent aujourd'hui encore. Certains exilés birmans et spécialistes du pays se refusent à employer le terme Myanmar, chargé d'une connotation politique négative. Nous userons ici indifféremment des deux appellations.

¹⁹⁶ De l'expression anglaise plus répandue « internally displaced people » (IDP)

¹⁹⁷ http://ec.europa.eu/external_relations/myanmar/

¹⁹⁸ Informations du site Internet The World Fact Book (www.cia.gov/library/publications/the-world-fact-book/geos/bm.html) , rassemblant des informations relatives à l'état du monde actuel maintenues par la CIA

Depuis l'indépendance du pays et la courte expérience démocratique à laquelle elle donne lieu, entre 1948 et 1962, la Birmanie a connu une succession de régimes dictatoriaux, soutenus par un establishment militaire quasi inébranlable, malgré les tentatives de déstabilisation de l'opposition incarnée par le Parti Communiste Birman soutenu à l'époque par la Chine –aujourd'hui dissout-; les minorités ethniques organisées en rébellions armées, ou encore la Ligue Nationale pour la Démocratie, incarnée par Daw Aung San Suu Kyi, prix Nobel de la Paix en 1991.¹⁹⁹

4.1.1. Indépendance et optimisme, 1948-1962

La Couronne britannique conquiert la Birmanie de 1824 à 1886 et l'incorpore dès lors à son Empire des Indes dont elle gardera le statut de province jusqu'en 1937, lorsqu'elle devient une colonie indépendante.²⁰⁰

La Birmanie se libère du pouvoir colonial britannique en 1948. Le leader du combat pour l'indépendance, Aung Suu Kyi -père de Daw Aung San Suu Kyi- est assassiné par ses rivaux politiques avant de prendre le pouvoir et U Nu devient le premier Premier Ministre de la république birmane indépendante, désormais fondée sur un régime parlementaire démocratique.²⁰¹

A l'heure de l'indépendance, les perspectives d'un développement social, économique et politique réussi se profilent en Birmanie. Le pays échappe à la pression démographique à laquelle font face ses voisins indiens et chinois; la société birmane n'est pas paralysée par une hiérarchie religieuse ou par un système de caste rigide- à l'inverse, la mobilité sociale y est acquise et le statut des femmes progressiste. Avant la deuxième guerre mondiale, la Birmanie est le premier exportateur de riz au monde, et ses ressources naturelles (bois, minéraux, pierres précieuses, pétrole, entre autres) lui assurent un développement économique confortable.²⁰²

Toutefois, l'Union de Birmanie demeure un Etat fragile, incapable de composer avec sa diversité ethnique après une colonisation destructrice des modèles traditionnels de cohabitation territoriale entre les différents groupes, et une domination agressive de l'économie par des hommes d'affaires indiens et chinois. La Birmanie n'a finalement jamais

¹⁹⁹ SMITH, Martin, "Burmes Politics After 1988", in: TAYLOR, Robert, *Burma, op.cit.*, pp15-16

²⁰⁰ Informations du site Internet The World Fact Book (www.cia.gov/library/publications/the-world-fact-book/geos/bm.html), rassemblant des informations relatives à l'état du monde actuel maintenues par la CIA

²⁰¹ STEINBERG, David, *Burma's Road towards Development. Growth an Ideology under Military Rule*, Westview Press, Colorado: 1981, p2

²⁰² *Ibidem*

pu développer une élite locale capable de diriger l'économie et la politique en faveur de toute sa population.²⁰³

4.1.2. La Voie Birmane vers le Socialisme, 1962-1988

En 1962, le Général Ne Win renverse par un coup d'Etat le régime socialiste parlementaire établi après l'indépendance. Ne Win dirige ensuite le pays pendant plus de 25 ans, appliquant dogmatiquement les dispositions politiques et économiques de « la Voie Birmane vers le Socialisme », établie par le Parti du Programme Socialiste Birman (BSPP), seul parti légalement autorisé.

Sans entrer dans une description détaillée, le régime de Ne Win, « *forme idiosyncrasique de socialisme mâtiné de bouddhisme* »²⁰⁴, consiste, sur le plan économique, en une réappropriation de la production agricole et industrielle et des activités de commerce intérieur et extérieur par l'Etat. Le secteur privé, dominé par des investisseurs indiens et chinois, n'est pas officiellement banni mais une politique monétaire irréaliste tend à le décourager. Le pays sombre alors dans une longue débâcle économique, jusqu'à être classifié par l'ONU parmi la triste catégorie des « pays les moins développés » (PMD) en 1988.

Sur le plan politique, le BSPP, parti de l'élite militaire puis parti de masse, s'inspire, pour administrer le pays, d'un « centralisme démocratique » amené à réconcilier les forces contradictoires responsables de l'échec du parlementarisme. Toutefois, parallèlement à la faillite de l'économie et au mécontentement qu'elle provoque, le marché noir se développe, contrôlé par les organisations ethniques qui gagnent du pouvoir dans leurs régions respectives. Le conflit se militarise alors que le trafic d'opium assure aux organisations un approvisionnement en armes.²⁰⁵

Internationalement, la Birmanie disparaît à cette époque de l'échiquier mondial. La posture neutre privilégiée depuis l'indépendance est maintenue et même exacerbée ; les conflits internes occultent aux Birmans la réalité du monde extérieur. Les librairies, la presse, les journalistes, les chercheurs étrangers ne sont plus les bienvenus, les touristes non plus. La Birmanie devient un pays ermite, qu'on compare aujourd'hui à la Corée du Nord et à l'Albanie.²⁰⁶

²⁰³ *Ibidem*

²⁰⁴ BAUDOUIN, Jacques, « La Birmanie, un enjeu majeur pour les relations euro-asiatiques », in : *Revue Défense Nationale*, Paris, Mars 2005, p23

²⁰⁵ STEINBERG, David, *op.cit.*, pp27-41

²⁰⁶ STEINBERG, David, *op.cit.*, p39

Sous la dictature de Ne Win, les violations des droits de l'homme deviennent monnaie courante²⁰⁷, si bien que pour mener une vie à l'abri de la violence gouvernementale, la meilleure et au demeurant unique voie est de s'engager dans l'armée. Inexorablement, l'armée devient une institution essentielle de la société birmane.²⁰⁸

4.1.3. Repli nationaliste, de 1988 à aujourd'hui

En juillet 1988, des manifestations rassemblant la communauté estudiantine et l'opposition politique se terminent dans un bain de sang ; la dictature birmane revient au devant de la scène internationale ; le général Ne Win est amené à se retirer de la présidence du BSPP. Cet événement laisse espérer l'avènement d'une nouvelle ère d'ouverture politique et économique dans un élan d'optimisme et de nostalgie du temps de l'indépendance.²⁰⁹

La jeune relève militaire désormais au pouvoir promet des élections et une ouverture aux investissements extérieurs. Le BSPP est renommé SLORC, State Law and Order Committee. Après avoir instauré la loi martiale pour rétablir l'ordre après les agitations de 1988, le SLORC officialise la nouvelle politique économique d'ouverture et invite les partis politiques à s'enregistrer en vue des prochaines élections législatives. En 1989, le SLORC parvient à un cessez-le-feu avec les forces armées ethniques.²¹⁰

A la veille des élections, le parti des militaires est certain de sa victoire. Sa popularité va de soi, les militaires constituant la plus grande part de la population active -sous le SLORC, l'armée double son effectif et compte 400 000 militaires.²¹¹ L'enjeu des élections est de taille : les vainqueurs prendront le contrôle de la transition démocratique. Les résultats des élections de 1990 donnent sans grande surprise –seuls les dirigeants militaires croyaient naïvement dans leur popularité- la victoire (60%) à la NLD, la Ligue Nationale pour la Démocratie, guidée par Aung San Suu Kyi.²¹² Les dirigeants du SLORC qui souhaitaient voir leur légitimité assise par une victoire électorale se trouvent alors devant une situation politique inédite. Prise au piège, la junte refuse de reconnaître la victoire de la NLD et maintient la sanction à l'égard des dirigeants de l'opposition et notamment de Aung San Suu

²⁰⁷ Aucune donnée précise n'est disponible quant au nombre de personnes victimes de la dictature de Ne Win et des conflits ethniques qui déchirent le pays depuis lors; toutefois l'un des dirigeants de la junte admettait, en 1990, que des millions de personnes avaient perdu la vie depuis l'indépendance. (Taylor, Robert, *op.cit.*, p17)

²⁰⁸ STEINBERG, David, « The Burmese Conundrum », in: TAYLOR, Robert, *op.cit.*, p42

²⁰⁹ TAYLOR, Robert, « Stifling Change. The Army Remains in Command », in: TAYLOR, Robert, *op.cit.*, p5

²¹⁰ SMITH, Martin, *op.cit.*, p19

²¹¹ STEINBERG, David, « The Burmese Conundrum », in: *Burma. Political Economy under Military Rule*, *op.cit.*, p41

²¹² TAYLOR, Robert, « Stifling Change [...] », in: TAYLOR, Robert, *op.cit.*, p10

Kyi, assignée à résidence jusqu'en 1995 (puis de 2000 jusqu'à aujourd'hui).²¹³ Le SLORC, renommé un peu plus tard SPDC, State Peace and Democracy Committee, se donne alors deux ans pour donner à l'Union du Myanmar une nouvelle Constitution. La Convention Nationale chargée d'élaborer la constitution est composée majoritairement de militaires ; toutefois des représentants de l'opposition ethnique et de la NLD sont invités à y prendre part. En 1995, la Constitution n'est toujours pas rédigée et le NLD décide de se retirer de la Convention Nationale. Certains militants du NLD reprochent cette décision de Aung San Suu Kyi et regrettent que la NLD n'ait choisi le dialogue plutôt que la confrontation pour traiter avec la junte.²¹⁴

Macro-économiquement, alors que le pays témoignait, dans les années 1990, après 25 ans de repli, d'une volonté de s'ouvrir aux investissements étrangers ; il s'est heurté aux sanctions des pays occidentaux qui lui imposaient, ironiquement, le maintien de l'isolement.²¹⁵ Aujourd'hui, le Myanmar compte parmi les pays les plus pauvres du monde, avec un PIB par habitant de 1130 US\$ (7742 US\$ en Thaïlande, alors que les deux pays affichaient un niveau similaire en 1960). L'espérance de vie y est comparable aux pays voisins bien que 40% de la population n'ait pas accès aux soins de santé, à l'eau potable et à des infrastructures sanitaires décentes. 16,7% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté.²¹⁶

La situation politique et économique en Birmanie ne parvient donc pas à s'extraire du statut quo depuis les années nonante, lorsqu'un élan d'ouverture économique et politique avait fait retrouver aux Birmans l'espoir perdu depuis le coup d'Etat militaire de 1962, d'un développement pour leur pays.

En juillet 2007, près de 15 ans après le début du processus de Convention Nationale, la junte a présenté officiellement un projet de Constitution qui devrait fonder la transition démocratique et la formation d'un gouvernement civil. Toutefois, les journalistes et spécialistes du Myanmar dénoncent une manipulation des militaires, qui s'assureraient constitutionnellement une mainmise sur tous les pouvoirs de l'Etat.²¹⁷

4.2. Relations extérieures

²¹³ BUHRER, Jean- Claude ; LEVENSON, Claude B., *Aung San Suu Kyi, demain, la Birmanie*, Editions Philippe Picquier, Collection Reportages, France : 2000, p29

²¹⁴ SMITH, Martin, *op.cit.*, p28

²¹⁵ TAYLOR, Robert, "Stifling Change [...]", *op.cit.*, p5

²¹⁶ COLLIGNON, Stefan,, « Human Rights and the Economy in Burma », *op.cit.*,p85

²¹⁷ New York Times, "Myanmar' General Drawing Up a Constitution", 18 juillet 2007

La situation géographique clé du Myanmar, maillon stratégique liant l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est, suscite fortement l'intérêt des deux puissances émergentes asiatiques. La Chine convoite désormais sans relâche le territoire birman, accès terrien le plus rapide au marché sud-asiatique (et moyen d'éviter le détroit de Malacca). Quant à l'Inde, le territoire birman lui concède l'accès le plus aisé vers ses provinces enclavées et agitées du Nord. Le subcontinent a donc privilégié ses intérêts géostratégiques, économiques et sécuritaires, plutôt qu'une politique de défense des droits de l'homme, qui l'avait mené à geler ses relations avec la Birmanie après le coup d'Etat de Ne Win.²¹⁸

Les pays d'Asie du Sud- Est réunis dans l'ANASE ont également des intérêts, tant politiques qu'économiques, à maintenir des relations constructives avec le Myanmar, avant tout dans un souci de sécurité et de stabilité pour toute la région.²¹⁹ Par ailleurs, les pays de l'ANASE ont presque tous connu et déchu des régimes militaires et estiment pouvoir jouer de leur expérience pour amener la junte birmane à se réformer.

4.2.1. Relations avec l'Inde

Les relations de la Birmanie avec l'Inde remontent à l'empire colonial britannique, lorsque la Birmanie était une province de l'Empire des Indes. Les leaders de l'indépendance birmane s'inspirèrent par ailleurs de leur voisins indiens, et Aung Suu Kyi (père de Aung San Suu Kyi), fut proche de Nehru avant d'être assassiné par ses rivaux politiques. Après le coup militaire de 1962, la politique économique de Ne Win, défavorable aux investissements indiens, met un terme aux relations indo-birmanes. En 1987, la visite du Premier Ministre Gandhi à Rangoon ravive quelque peu l'entente indo-birmane mais c'est surtout au début des années 1990 que l'Inde assouplit sa critique envers la junte militaire birmane et envisage un nouveau partenariat avec le Myanmar. Plusieurs raisons sont attribuables à ce changement d'attitude. D'abord, l'Inde cherche à contenir l'influence politique chinoise sur les régimes pakistanais et bangladais (et birman), qui menace d'encercler le sous-continent. Ensuite, la Chine convoite un accès au Golf du Bengale, qui lui faciliterait énormément le commerce avec le Sud Asiatique et diminuerait le pouvoir commercial indien dans la région. Enfin, l'Inde souhaite contrôler davantage ses provinces isolées et indisciplinées du Nord-est et envisage pour y parvenir, d'établir une base sur le territoire birman.²²⁰

²¹⁸ Asian Tribunes, « India-Myanmar-China Relations », 22 juillet 2007

²¹⁹ HAACKE, Jorgen, *Myanmar's Foreign Policy*, Routledge, Royaume Uni: 2006, p43

²²⁰ *Idem*, p34

Depuis 1993, un dialogue militaire est établi entre les deux pays, ainsi que de nombreux liens institutionnels destinés à aborder les problèmes transnationaux liés au narco-traffic, et à la sécurité régionale. De nombreuses visites d'officiels indiens en Birmanie et vice-versa ont eu lieu depuis lors, notamment la visite sans précédent du Président indien A.P.J. Abdul Kalam en mars 2006.²²¹ La Birmanie a évidemment saisi l'opportunité d'un regain d'intérêt indien pour améliorer la coopération économique et commerciale avec l'Inde, notamment pour s'approvisionner en matériel militaire. Depuis la légalisation du commerce frontalier, le commerce bilatéral n'a cessé d'augmenter entre l'Inde et le Myanmar. L'Inde a également investi dans les transports ferroviaires birman, notamment en finançant la ligne Rangoon-Mandalay (dans la perspective de l'allonger jusqu'en Inde). Le Myanmar voit un grand intérêt à maintenir des relations commerciales et économiques avec l'Inde puisqu'à terme, il pourrait avoir un pouvoir de négociations fort vis-à-vis du sous-continent, notamment grâce à ses ressources quasiment inexploitées en hydrocarbures.²²² Le principal partenaire commercial du Myanmar demeure néanmoins la Chine, dont plus d'un millions de ressortissants travaillent et investissent dans le Nord et le centre du pays depuis la fin des années 1980.²²³

4.2.2. Relations avec la Chine

[Burma's] *Most trusted friend*
SLORC, 1994

En 1988, le SLORC sollicite le soutien économique et politique de la République populaire de Chine lorsque Deng Xiaoping officialise sa politique d'ouverture économique. Politiquement, la junte birmane a alors de bonnes raisons de se méfier de la Chine : elle avait soutenu le Parti Communiste Birman pendant la dictature de Ne Win. Economiquement toutefois, La Chine constitue un partenaire indispensable pour le développement du pays. La Chine répond finalement positivement à l'appel birman, non sans l'espoir que ses provinces pauvres du Sud-Ouest se développent parallèlement au commerce bilatéral avec le Myanmar. Depuis lors, plus d'un million de Chinois (ouvriers, agriculteurs, hommes d'affaire) vivent au

²²¹ *Ibidem*

²²² A noter ici que le commerce indo-birman de matériel militaire a été dénoncé par Amnesty International car il comprend du matériel militaire de provenance européenne, vendu à l'Inde sans précaution préalable de respect de l'embargo européen sur le Myanmar, c'est-à-dire sans clause de non réexportation. Cette découverte d'Amnesty International rend tout-à-fait caduques les sanctions européennes sur le Myanmar, voir le communiqué de presse intitulé « Des armes wallonnes exportées vers le Myanmar malgré l'embargo européen ? », 16 juillet 2007

²²³ HAACKE, Jurgén, *op.cit.*, p26

Myanmar. La Chine veille donc à la stabilité du Myanmar, pour éviter le retour en masse de ses expatriés.²²⁴

A partir de 1989, les provinces du Sud de la Chine (surtout la province de Yunnan) investissent massivement dans le Nord de Myanmar, construisant les infrastructures nécessaires au développement économique : routes, ponts, centrales électriques, réseaux de télécommunication ; en échange de quoi le Myanmar autorise la Chine à exploiter les ressources naturelles des régions frontalières habitées par les minorités ethniques. Entre 1990 et 1994, la Chine fournit également des armes aux militaires birmans, pour un montant total de 1,6 milliards US\$.²²⁵

Depuis les années 1990, la Chine a accordé des prêts colossaux au Myanmar pour qu'il développe sa propre structure de production industrielle et agricole, et son activité commerciale et touristique. Bien que le Myanmar nie l'idée d'être un Etat client de la République populaire, il en dépend largement, notamment lors de la crise financière des NPI de l'ANASE et du renforcement des sanctions économiques occidentales, à la fin des années 1990.²²⁶

Politiquement, la Chine est sans surprise beaucoup moins regardante vis-à-vis des violations des droits de l'homme auxquelles s'adonne la junte birmane. En 1990, elle a même tenté d'empêcher l'adoption d'une résolution contre le Myanmar à l'Assemblée Générale du Conseil de Sécurité de l'ONU.²²⁷ Toutefois, il semble qu'aujourd'hui la Chine soit pressée par la communauté internationale pour servir de médiateur avec la junte militaire ; et d'attribuer la reprise du processus constitutionnel (voir *supra*) birman aux manœuvres diplomatiques chinoises.²²⁸

4.2.3. Relations avec l'ANASE

La Birmanie de Ne Win a d'abord refusé d'entrer dans l'ANASE à sa création en 1967 parce que la Thaïlande et les Philippines autorisaient à l'époque que les Etats- Unis s'installent sur leurs bases militaires pendant la deuxième guerre d'Indochine. La position non-alignée de la Birmanie était alors chère à ses dirigeants et entrer dans l'ANASE aurait défié la neutralité du pays. Dans les années 1990, le SLORC, dans son souci d'ouverture, change de stratégie et sollicite l'adhésion du Myanmar à l'ANASE. Il l'obtient en 1997, en

²²⁴ Le Courrier International, « Leçon de démocratie chinoise », 12 juillet 2007

²²⁵ HAACKE, Jurgen, *op.cit.*, p26

²²⁶ *Idem*, p28

²²⁷ *Idem*, p26

²²⁸ Le Courrier International, « Leçon de démocratie chinoise », 12 juillet 2007

dépité de l'opposition de l'Europe et des Etats- Unis, créant un élan de solidarité dans la région.²²⁹ Le statut de membre de l'ANASE constitue alors un avantage non négligeable pour le pays. D'abord, cette adhésion diminuera certainement les critiques extérieures ; les partenaires au sein de l'ANASE refusant, au nom du principe de non ingérence, toute censure imposée au Myanmar par ses partenaires stratégiques. Ensuite l' « engagement constructif » garantira au Myanmar un flux d'investissements de ses partenaires NPI, réduisant subséquemment sa dépendance vis-à-vis de la Chine.

Conformément au consensus général de non ingérence, le Myanmar n'a pas dû formellement s'adapter aux principes et aux institutions démocratiques de l'ANASE. La junte militaire accepta toutefois l'inclusion du mot « démocratique » dans le texte de la Déclaration de l'Accord de Bali II, en 2005, lequel désigne l'établissement de la démocratie comme l'un des objectifs à atteindre en Asie du Sud.²³⁰

L'entrée du Myanmar dans l'ANASE lui laissait présager un développement économique boosté par les investissements de ses voisins industrialisés, par un meilleur accès à leurs produits agricoles, et par leur expérience réussie d'intégration dans l'économie mondiale. Toutefois, ces espoirs sont restés lettre morte. D'une part, si les IED venant des pays de l'ANASE ont atteint entre 50% et 70% du total des IED vers le Myanmar en 1997, la crise financière a rapidement réduit le flux; et même après que les économies des NPI aient retrouvé leur niveau de compétitivité, les investissements vers le Myanmar ne reprirent plus. La situation politique inchangée au Myanmar reste la cause la plus probable à la frigidité des entreprises.²³¹ L'entrée du Myanmar dans la zone de libre-échange sud-est asiatique, l'AFTA (ASEAN Free Trade Agreement) a été négociée sans majeure concession du Myanmar sur la libéralisation de certains secteurs de son économie ou sur l'adaptation de ses politiques économiques à celles de ses partenaires. Dans de telles circonstances, l'entrée dans l'ANASE n'a pas donné lieu à l'intégration économique espérée.²³² D'autre part, la délivrance d'une assistance financière destinée au développement n'a pas été une priorité de l'ANASE, à l'inverse de l'UE, qui maintient toujours son refus d'intégrer le Myanmar dans l'accord de coopération ANASE-UE. Aussi, le Myanmar n'a pu bénéficier que d'aides modestes pour son développement²³³

²²⁹ HAACKE, Jurgen, *op.cit.*, p42

²³⁰ *Idem*, p44

²³¹ *Ibidem*

²³² OO, Zaw, GRIEG, Kai, « Carrots and Stick dor Democratisation in Burma : Policies of the EU and the ASEAN », *op.cit.*, p126

²³³ HAACKE, Jurgen, *op.cit.*, p45

Politiquement, l'entrée du Myanmar dans l'ANASE a été davantage remarquée. Dans le cadre de leurs relations interrégionales avec l'Europe, les pays partenaires de l'ANASE ont toujours fait preuve de solidarité avec le Myanmar. Ils défendent aujourd'hui encore leur vision du développement du Myanmar basée sur un « engagement constructif », et critiquent l'exclusion du Myanmar du cadre de coopération UE-ANASE. Ils ont également pris le parti de leur partenaire lorsque les pratiques de travail au Myanmar étaient dénoncées au sein l'OIT.²³⁴ Les pays de l'ANASE ont mutuellement accepté le principe de non ingérence; les réformes du Myanmar doivent donc venir de l'intérieur. Toutefois, les pays de l'ANASE entreprennent depuis 2003 des démarches, au sein des institutions de l'ANASE ou bilatéralement, pour amener les militaires birmans à se réformer, à libérer Aung San Suu Kyi, et à reprendre le dialogue avec la NLD.

L'échec de la stratégie d' « engagement constructif » a amené certains membres progressistes de l'ANASE à critiquer le principe de non-ingérence dans les affaires internes des partenaires ; et à prôner une stratégie revue d' « intervention constructive » à l'égard du Myanmar.²³⁵ Les pressions internes ont par ailleurs amené le Myanmar à renoncer à la présidence de l'ANASE en 2006. Cette attitude compréhensive a été saluée par l'ANASE, qui craignait, dans le cas contraire, d'affronter les critiques des pays occidentaux, voir leur refus de participer au Sommet s'il était organisé sur le territoire birman.²³⁶

²³⁴ *Ibidem*

²³⁵ OO, Zaw, GRIEG, Kai, « Carrots and Stick dor Democratisation in Burma : Policies of the EU and the ASEAN », *op.cit.*, p98

²³⁶ HAACKE, Jurgén, *op.cit.*, p57

5. Application de la conditionnalité politique au Myanmar

La Birmanie figure en tête position sur les listes noires de la communauté internationale depuis le coup d'Etat de 1962 et surtout depuis le refus de la junte militaire au pouvoir de reconnaître les résultats des élections de 1990. En outre, les militaires birmans sont également accusés de violations graves et persistantes des droits de l'homme. Les organisations internationales de défense des droits de l'homme rapportent, entre autres, que les exécutions sommaires, la censure, la répression des manifestations, le harcèlement des opposants politiques, et le travail forcé y sont pratiques courantes.

Les premières sanctions contre le gouvernement militaire du Myanmar ont été imposées par le Congrès américain. Les Etats-Unis mènent une politique de sanctions très sévère à l'égard de la Birmanie depuis le refus de la junte militaire de reconnaître la victoire du NLD, le parti de Daw Aung San Suu Kyi en 1990. Les Etats-Unis rapatrient à l'époque leur personnel diplomatique et rejettent l'appellation « Myanmar », nouveau nom donné à la Birmanie par les militaires du SLORC. En 1997, le Président Clinton interdit tout investissement américain au Myanmar. En 2003, les importations en provenance du Myanmar sont bannies aux Etats-Unis ainsi que les prêts financiers accordés au Myanmar.²³⁷

L'UE opte également pour une politique de sanctions à l'égard de la Birmanie. Depuis 1996, le Conseil adopte des Positions Communes et renouvelle chaque année un panel de sanctions à l'encontre du gouvernement birman. Ces mesures restrictives comprennent notamment l'exclusion des militaires attachés aux délégations diplomatiques présentes dans les Etats membres, un embargo sur les armes, l'interdiction de visa pour les hauts dirigeants militaires et leur famille (exceptés les mineurs d'âge), et la suspension de relations bilatérales.²³⁸ En 1997, elle requiert pour la première fois l'application de la clause sociale pour retirer à la Birmanie les bénéfices du SPG.

A la même époque, l'UE enjoint le gouvernement militaire du Myanmar à prêter attention au respect des droits de l'homme sans quoi il serait exclu de l'accord de coopération UE-ANASE, en dépit de son entrée comme membre de l'Association des Nations sud-est asiatiques.²³⁹ Cela représente donc un cas de conditionnalité *ex ante*, même si l'expression

²³⁷ RARICK, Charles, "Destroying a country in order to save it: the folly of economic sanctions against Myanmar", in: *Economic Affairs*, vol 26, n°2, Juin 2006

²³⁸ CONSEIL DES MINISTRES, *Position Commune 96/635/PESC du 28 octobre 1996 sur la Birmanie/Myanmar*, Journal Officiel n°L 287, du 8 novembre 1996

²³⁹ SMITH, Hazel, *op.cit.*, p200

n'est jamais employée dans les documents officiels, à l'inverse du cas de conditionnalité *ex ante* à l'encontre de Cuba.

5.1. Position Commune du Conseil

Le Conseil arrête une première Position Commune relativement à la Birmanie en 1996. Les mesures prises dans le cadre de la PESC institutionnalisent alors les sanctions en force contre la Birmanie depuis 1990.

Depuis 1996, l'UE a renouvelé la Position Commune relative à la Birmanie environ tous les six mois. La dernière en date remonte à avril 2006; elle s'applique pour une période de douze mois à compter du 30 avril 2006. Les sanctions à l'encontre de la Birmanie sont justifiées par « *le refus des autorités militaires d'engager des discussions de fond avec le mouvement démocratique en ce qui concerne un processus devant conduire à la réconciliation nationale, au respect des droits de l'homme et à la démocratie; le refus d'autoriser la tenue d'une Convention nationale véritable et ouverte; le maintien en détention de Daw Anug San Suu Kyi [...]; le harcèlement incessant auquel la LND et d'autres mouvements politiques organisés sont en butte; la persistance de violations graves des droits de l'homme, notamment le refus de prendre des mesures visant à éradiquer le recours au travail forcé [...]; les évolutions récentes telles que les restrictions croissantes auxquelles sont soumises les activités des organisations non gouvernementales.*²⁴⁰ La logique de réversibilité des sanctions prévaut ici, *en cas d'amélioration sensible de la situation politique générale [...] après que le Conseil aura procédé à une évaluation des développements intervenus.* »²⁴¹

Les mesures restrictives comprennent:

- un embargo sur le commerce de matériel militaire susceptible d'être utilisés à des fins de répression interne;
- une suspension des aides n'ayant pas de caractère humanitaire (des dérogations sont envisageables pour les projets en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, de la santé, de l'éducation et de l'éradication de la pauvreté des couches les plus vulnérables de la population, de la protection de l'environnement);
- une interdiction d'entrée ou de passage sur le territoire d'un Etat membre de dirigeants politiques et militaires birmans (certaines dérogations sont envisageables, par exemple si un pays membre de l'UE accueille une conférence internationale convoquée par l'ONU)

²⁴⁰ CONSEIL DES MINISTRES, *Position Commune 96/635/PESC du 28 octobre 1996 sur la Birmanie/Myanmar*, Journal Officiel n°L 287, du 8 novembre 1996, paragraphe 3

²⁴¹ *Ibidem*, paragraphe 8

- le gel des capitaux et des ressources économiques des membres du gouvernement birman et des personnes physiques ou morales qui lui sont associés;
- l’interdiction de l’octroi de prêts ou de crédits aux entreprises d’Etat birmanes ou l’acquisition d’une participation dans une de ces entreprises;
- la suspension des visites gouvernementales bilatérales de haut niveau;
- l’exclusion des militaires attachés aux représentations diplomatiques du Myanmar dans les Etats membres

Les sanctions prévues dans les Positions Communes du Conseil n’ont encore jamais inclus une interdiction formelle des investissements et du commerce des entreprises européennes en Birmanie à condition que les entreprises gouvernementales ou liées aux militaires (dont la liste figure dans la Position Commune) ne soient pas impliquées. Cette politique de sanctions économiques peut être qualifiée de demi-mesure et est fortement critiquée par les associations non gouvernementales de défense des droits de l’homme et de soutien à l’opposition politique birmane.²⁴² Les intérêts économiques d’entreprises d’ Etats membres de l’UE en Birmanie ont donc toujours primé au sein du Conseil; et aucun vote à l’unanimité n’a été atteint relativement à des sanctions économiques comparables à celles appliquées par les Etats-Unis. Toutefois, le scandale de Total²⁴³ - accusé d’occulter voire d’encourager l’organisation du travail forcé par les autorités birmanes- a dissuadé les entreprises européennes à investir davantage dans le pays. Cette tendance est aussi explicable par l’instabilité du pays et les risques internes et externes (en cas de nouvelles sanctions économiques) qu’y courent les investisseurs étrangers. Entre 1996 et 2001, le montant total

²⁴² The Burma Campaign UK, «The European Union and Burma: The Case for Targeted Sanctions », rapport publié en mars 2004 ; AMNESTY INTERNATIONAL « Les Relations européennes avec la Birmanie », mars 2005 (disponible sur www.amnestyinternational.be)

²⁴³ En 2002, en vertu de la Loi de compétence universelle de 1993, un groupe de réfugiés birmans déposait une plainte à l’encontre du groupe Total devant la justice belge, pour complicités de crimes contre l’humanité. En 2003, la Loi de compétence universelle de 1993 était abrogée; toutefois les plaintes déposées avant l’abrogation devaient être poursuivies, à condition que les plaignants soient de nationalité belge. Pendant cinq ans, l’instruction du dossier Total a donc été suspendue pour vérifier l’aptitude des Birmans à ester en justice en Belgique. En juin 2006, la Cour d’Arbitrage donnait raison aux plaignants en vertu de leur qualité de réfugiés reconnus et résidents en Belgique et des droits que la Convention de Genève leur confère. Toutefois, l’instruction n’a pas encore repris car une décision de la Cour de cassation dessaisissant la justice belge du dossier n’a pas encore été annulée. Cette affaire encore irrésolue a provoqué une véritable guerre des juges en Belgique, à tel point que le ministre Flahaut intervienne par son pouvoir d’injonction en janvier 2007 (le mari de la ministre Onkelynx étant avocat des plaignants, la ministre de la Justice a été empêchée dans cette affaire). (Plus d’ informations sur www.birmanie.net)

des investissements étrangers en Birmanie a chuté de 2,8 milliards de US\$ à 19,1 millions de US\$²⁴⁴, malgré l'apport croissant de la Chine et de l'Inde.

5.2. Retrait du SPG

La clause sociale introduite dans le SPG à partir de 1994 a été appliquée en premier lieu contre le Myanmar. L'UE exclut le Myanmar du SPG en 1997, en réaction aux plaintes émises par deux confédérations syndicales européennes dénonçant le recours au travail forcé par les autorités birmanes.²⁴⁵

Le processus d'exclusion d'un pays du SPG -toujours sur proposition de la Commission -requiert la consultation préalable du Comité des Préférences Généralisées, suivie d'une enquête et d'une notification aux autorités du pays concerné. Les conclusions du processus, auquel prirent part des victimes birmanes, des ONG basées en Thaïlande, des organisations internationales comme Human Right Watch, des journalistes, du personnel médical et des spécialistes de droit international, établirent l'existence du travail forcé au Myanmar. Le SLORC imposait le travail non rémunéré à sa population, sans différenciation d'âge ou de sexe, tant dans des zones rurales qu'en ville, à des fins civiles et militaires, et concédant comme unique échappatoire aux travailleurs forcés, la possibilité de payer une compensation financière.²⁴⁶ Devant cette accusation, les autorités birmanes répliquèrent que le travail forcé trouvait ses fondements dans la tradition bouddhiste, un argument culturel que démontèrent les membres de la communauté bouddhiste. Elles invoquèrent ensuite l'existence de lois nationales qui primaient sur les conventions de l'OIT, ultime manœuvre rapidement rejetée par l'OIT.

Sur base de l'article 133 TCE, la Commission émit une proposition en vue d'établir un règlement du Conseil retirant temporairement au Myanmar l'accès au SPG. Le Conseil adopta la proposition le 24 mars 1997, laquelle restera en vigueur jusqu'à ce que les pratiques de travail forcé disparaissent en Myanmar.

²⁴⁴ AMNESTY INTERNATIONAL « Les Relations européennes avec la Birmanie », mars 2005 (disponible sur www.amnestyinternational.be)

²⁴⁵ FIERRO, Elena, *op.cit.*,p372

²⁴⁶ *Idem*,p372

6. Les effets de la politique communautaire de sanction: positifs ou négatifs? Perspective économique- sociale

Nous exposerons sous le titre suivant quelques critères utiles à l'évaluation des sanctions internationales comme moyen de pression pour amener un régime à se réformer. Nous les appliquerons ensuite au cas birman afin de déterminer les principales retombées de la politique communautaire sur la Birmanie.

6.1. Succès ou échec : quelques pistes pour l'évaluation des sanctions

Robert Pape appréhende l'évaluation de l'efficacité des sanctions de manière dichotomique : auraient-elles atteint leur objectif de modifier le comportement d'un Etat, leur efficacité serait avérée ; auraient-elles manqué leur objectif et l'Etat sanctionné n'aurait pas modifié son comportement, leur efficacité serait démentie.²⁴⁷ Robert Pape définit succinctement trois critères nécessaires pour conclure au succès d'une politique de sanctions :

1. L'Etat incriminé s'est soumis aux exigences principales de l'Etat sanctionnant ;
2. Les sanctions ont été imposées ou la menace de sanctions a été exprimée avant le changement de comportement de l'Etat incriminé ;
3. Aucune autre explication crédible ne peut justifier le changement de comportement de l'Etat incriminé.²⁴⁸

Selon Tanguy De Wilde D'Estmael, qui essaie d'établir les conditions d'efficacité des sanctions économiques, « *l'outil économique [les sanctions économiques] requiert de la part de celui qui en use une maîtrise telle que l'instrument puisse être adapté précisément et sans retard à la politique au service de laquelle il est placé.* »²⁴⁹ En d'autres termes, si rapide que puisse être imposée une mesure restrictive à l'égard d'un pays, elle n'a de sens que si elle peut être réversible, dans les mêmes délais, lorsque la situation change. « *Autrement dit, la pression économique doit posséder les atouts d'un premier pas qui laisse ouvertes tant la perspective d'un retour en arrière que la possibilité d'une marche en avant.* »²⁵⁰ Dans cette optique, l'objectif de la sanction doit être clairement défini et connu et surtout ne pas être confondu avec le seul fait de sanctionner. « *Pour prendre un analgisme anthropomorphique, l'action coercitive s'apparenterait alors, mutatis mutandis, à une peine infligée à un prévenu*

²⁴⁷ PAPE, Robert; BALDWIN, David, "Evaluating Economic Sanctions", in: *International Security*, vol 23, n°2, Automne 98, p192

²⁴⁸ PAPE, Robert, « Why Economic Sanctions Still Do Not Work ? », *op.cit.* , p70

²⁴⁹ DE WILDE, D'ESTMAEL, Tanguy, *op.cit.*,p330

²⁵⁰ *Idem*, p331

dont on n'espère même pas l'amendement de la conduite, mais qu'il faut bien sanctionner ».²⁵¹ Cette fonction punitive a au moins le mérite d'échapper à « une sorte d'hypocrisie diplomatique qui trop souvent condamne un comportement sans le condamner concrètement ».²⁵² Dans ce sens, la sanction revêt ce caractère actif, qui donne l'impression de « faire quelque chose », en dépit des résultats de l'action entreprise.²⁵³ Les sanctions économiques à l'encontre d'un pays tiers, à défaut d'atteindre leur but ultime, constituent en effet un signal politique à forte valeur symbolique. L'Etat qui sanctionne en est conforté dans le rôle d'acteur international auquel il prétend.

Tanguy De Wilde D'estmael relève une deuxième condition indispensable à l'efficacité de sanctions : elles ne doivent jamais constituer le moyen de pression le plus élevé à la disposition de l'Etat qui réprimande.²⁵⁴

Une autre condition d'efficacité évidente des sanctions est liée à leur coordination au niveau international. Si un pays impose des sanctions économiques à l'encontre d'un Etat, il doit s'assurer qu'elles ne pourront pas être contournées grâce aux autres partenaires commerciaux de l'Etat sanctionné. Le cas échéant, l'effet des sanctions est condamné d'avance.²⁵⁵

6.2. Une stratégie infructueuse

Les stratégies à l'égard de la Birmanie suivies depuis plus de dix ans par l'Occident et les pays voisins de l'ANASE ont irrémédiablement échoué. Les militaires détiennent toujours le monopole de tous les pouvoirs et la situation économique n'a pas évolué. Les conflits ethniques persistent, le virus HIV/ SIDA se propage (on estime à 620 000 le nombre de personnes contaminées par le virus HIV²⁵⁶), le trafic de drogue bat son plein (le Myanmar est le premier producteur mondial d'opium²⁵⁷), les rapports sur les violations des droits fondamentaux s'alourdissent ; le seul échappatoire pour la population demeure l'immigration illégale vers la Thaïlande, l'Inde ou la Chine.²⁵⁸ Au demeurant, la politique de sanctions

²⁵¹ *Idem*, p332

²⁵² *Ibidem*

²⁵³ *Idem*, p333

²⁵⁴ *Idem*, p332

²⁵⁵ *Idem*, p216

²⁵⁶ COMMISSION EUROPEENNE, « Document de stratégie CE-Birmanie/Myanmar (2007-2013) », p10

²⁵⁷ OO, Zaw, GRIEG, Kai, « Carrots and Stick dor Democratisation in Burma : Policies of the EU and the ASEAN », in : STOKKE, H. ;TOSTENSEN, A., *Human Rights and Development: Global Perspectives and Local Issues*, Kluwer Law International, La Haie, 1999, p126

²⁵⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Myanmar : sanction, engagement or another way forward?", Asia Report, n° 78, Bruxelles, avril 2004, pii

privilégiées par l'occident, tant qu'elle n'est pas appliquée par tous les pays de la CI, est contre-productive : elle conforte la suspicion des dirigeants birmans d'être persécutés par un occident dominateur et exploiteur et renforce leur tendance à résister au changement.

6.2.1. Impacts politiques

Même si l'UE n'applique pas de sanctions économiques sévères dans un souci de protection de la population locale, ce choix modéré n'en retire rien à sa force symbolique.²⁵⁹ Les dirigeants birmans, indignés par l'opprobre occidentale, accusent désormais l'UE et les Etats- Unis d'ingérence dans leurs affaires internes. Les chances de renouer des liens constructifs avec les dirigeants actuels s'amointrissent avec la reconduction annuelle des sanctions des deux côtés de l'Atlantique. Le régime s'isole davantage politiquement et l'isolement ne promet aucun changement favorable à la population. Nous retrouvons ici la principale critique de l'école de l' « oxygène » à l'encontre des sanctions privilégiées par l'école de l' « asphyxie ».

Un des effets bénéfiques des sanctions a sûrement été de rassurer et de protéger les opposants politiques birmans. Ils ont également pu profiter de l'espace donné par la communauté internationale pour s'exprimer et contrer de cette manière la censure des dirigeants birmans.²⁶⁰ En 1999, Daw Aung San Suu Kyi expliquait l'importance des sanctions occidentales dans les termes suivants : *“We continue to believe in sanctions, because they provide a psychological boost to the democracy movement and keep foreign investors and policy makers focuses on the situation in Burma.”*²⁶¹

Aujourd'hui encore la politique occidentale de sanctions produit des échos positifs au Myanmar, malgré leur échec à mener leur pays vers la démocratie. La campagne d'informations de l'opposition birmane menée par Daw Aung San Suu Kyi est parvenue à rassembler le soutien de la population en faveur de l'action internationale.²⁶²

6.6.2. Impacts socio-économiques

L'usage des sanctions économiques requière une grande coordination de la communauté internationale pour prétendre être cohérent et efficace. Or, dans le cas de la Birmanie, les stratégies occidentales et asiatiques s'opposent et rien ne laisse supposer une

²⁵⁹ COLLIGNON, Stefan, “The Burmese Economy and the Withdrawal of European Trade Preferences”, European Institute for Asian Studies, avril 1997, p20

²⁶⁰ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Myanmar : sanction, engagement or another way forward?”, Asia Report, n° 78, Bruxelles, avril 2004, p16

²⁶¹ OO, Zaw, GRIEG, Kai, *op.cit.*, p121

évolution de la situation. Des sanctions multilatérales ont peu de chances d'être adoptées au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU à l'encontre du Myanmar ; la Chine y mettrait son veto.²⁶³ Les conséquences potentielles des sanctions économiques des Etats- Unis (interdiction d'investir des capitaux étasuniens, interdiction du commerce bilatéral) sont dès lors quasiment annulées par l'implication économique et financière croissante de l'Inde et de la Chine en Birmanie.²⁶⁴

Au demeurant, la volonté d'imposer des sanctions économiques qui porteraient un coup fatal à la junte militaire ne procède pas d'une vision réaliste de la situation. Elle ne prend pas en compte certains aspects essentiels de l'économie birmane. D'une part, l'économie birmane n'est pas encore modernisée et des pans entiers relèvent encore du secteur informel. Aussi, une grande partie de la classe supérieure et des militaires de haut rang tirent leurs revenus d'activités illicites. Les sanctions économiques sont impuissantes pour confisquer les revenus de l'économie parallèle. D'autre part, l'Etat birman est auto-suffisant en aliments de base et ne dépend pas de l'extérieur pour sa survie. Au pire, les sanctions économiques plus strictes les empêchent de construire des ponts et des routes, mais certainement pas de conserver le pouvoir.²⁶⁵ Et les quelques emplois que peuvent générer les travaux de construction ne voient pas le jour, alors qu'ils auraient pu contribuer à l'amélioration de la vie quotidienne d'une famille entière.²⁶⁶

Les sanctions économiques communautaires, c'est-à-dire le retrait de la Birmanie du SPG et la suppression des aides au développement, n'ont par ailleurs eu qu'un effet chiche sur l'économie birmane en général. En 1997, le commerce avec l'Europe ne représentait que 3% du total des exportations birmanes, desquelles seulement 31% étaient éligibles aux mécanismes du SPG.²⁶⁷ Toutefois, la stricte limitation de l'aide communautaire à l'intervention humanitaire porte un coup fatal aux conditions de vie de la population birmane. Traditionnellement, l'une des priorités de l'aide au développement est d'agir dans les domaines pour lesquels l'Etat faible ne dispose pas d'une action suffisante, par manque de moyens financiers, d'administration compétente, d'infrastructures ou encore de volonté politique. A cet égard, les besoins de la population birmane n'est absolument pas prise en compte par la Communauté : l'amélioration de l'éducation, de la santé et de la sécurité

²⁶² *Ibidem*

²⁶³ *Idem*, p109

²⁶⁴ OO, Zaw, GRIEG, Kai, *op.cit.*, p100

²⁶⁵ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Myanmar : sanction, engagement or another way forward?", Asia Report, n° 78, Bruxelles, avril 2004, p16

²⁶⁶ *Idem*, p18

alimentaire, notamment, ne peut pas être envisagée dans le cadre restreint de l'aide humanitaire. Finalement, La population davantage que les dirigeants souffre des effets du retrait de l'aide au développement.^{268/269}

6.2.3. Impacts sur les conflits ethniques

L'embargo américain et européen contre le commerce des armes avec la Birmanie n'a aucune cohérence si il n'est pas relayé par le reste de la communauté internationale. La Chine, l'Inde, la Corée du Nord, la Serbie, la Russie, Israël et l'Ukraine, notamment, fournissent des armes à la Birmanie²⁷⁰. Amnesty International constatait en juillet 2007 la présence de lance-roquettes d'origine wallonne dans un hélicoptère ultra léger (« Advanced Light Helicopter ») vendu par l'Inde au Myanmar. L'Inde aurait acquis ces pièces sans disposition interdisant leur réexportation à l'Etat du Myanmar. L'embargo communautaire sur les armes a donc été déjoué.²⁷¹

Les conflits ethniques sont entretenus par la militarisation croissante du pays ; les revenus du trafic de drogue alimentent les guérillas. Ce cercle vicieux ne peut être rompu sans l'apport de l'expérience internationale dans la prévention de conflits. Une augmentation de l'aide humanitaire et une stratégie d'aide au développement durable sont indispensables pour enrayer les causes primaires des conflits ethniques.²⁷² Les régions des minorités ethniques sont socio- économiquement dévastées ; les cessez-le-feu passés avec le gouvernement n'ont jamais tenus et « *ont surtout bénéficié à quelques leaders insurgés* ». ²⁷³ Dans cette optique, la Communauté européenne devrait revoir sa politique de sanctions et envisager la reprise de l'aide au développement communautaire bilatérale et l'inclusion de la Birmanie de la coopération UE- ANASE.

²⁶⁷ COLLIGNON, Stefan, "The Burmese Economy and the Withdrawal of European Trade Preferences", *op.cit.*,p2

²⁶⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Myanmar : sanction, engagement or another way forward?", Asia Report, n° 78, Bruxelles, avril 2004, p32

²⁶⁹ BAUDOUIN, Jacques, « La Birmanie, un enjeu majeur pour les relations euro-asiatiques », *op.cit.*,p34-35

²⁷⁰ AMNESTY INTERNATIONAL, «Les armes continuent à arriver, mais qui paie ? », 22 avril 2005 (disponible sur le site www.amnestyinternational.be)

²⁷¹ AMNESTY INTERNATIONAL, "Des armes wallonnes exportées vers le Myanmar malgré l'embargo européen ? », Communiqué de presse d'Amnesty international Belgique francophone, 16 juillet 2007 (disponible sur www.amnestyinternational.be)

²⁷² INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Myanmar : sanction, engagement or another way forward?", Asia Report, n° 78, Bruxelles, avril 2004, p1v

²⁷³ BAUDOUIN, Jacques, *op.cit.*,p34

Conclusions

Nous agencerons ci-dessous les conclusions de ce travail en deux parties, la première relativement au cas birman, la seconde relativement à la problématique générale de conditionnalité politique de l'aide au développement communautaire.

Une stratégie birmane multilatérale

Si la communauté internationale s'accorde sur la nécessité d'un changement de régime au Myanmar, elle se déchire sur les instruments pour y parvenir. Au bout du compte, après plus de 10 ans de mesures encourageantes de la part de l'ANASE, et contraignantes de la part de l'occident, tout le monde y a perdu : les défenseurs des droits de l'homme, les investisseurs, et les politiciens tant sud-est asiatiques, nord-américains qu'europeens. Les seuls vainqueurs sont les investisseurs chinois (et, dans une moindre mesure, indiens) qui n'ont jusqu'alors fait preuve d'aucun scrupule à traiter avec la junte birmane. Les stratégies européennes et sud-est asiatiques ont tout intérêt à s'embrasser pour obtenir un réel changement. Un environnement international propice constitue certainement l'élément manquant dans le combat birman pour la démocratie.²⁷⁴

Les opposants occidentaux à une stratégie de sanctions utilisent souvent l'argument du lien entre le développement économique et la démocratie lorsqu'ils proposent une stratégie encourageant les IDE en Myanmar. S'il ne peut pas être prouvé formellement, les conditions pour rendre ce lien existant peuvent être optimisées, de sorte que l'installation d'entreprises étrangères devienne moteur du renforcement de la population civile au Myanmar . « [...] les entreprises occidentales ne peuvent guère se permettre d'adopter des comportements « non éthiques ». Constamment placé sous la surveillance des ONG, leur engagement en matière de responsabilité sociale est même devenu un critère financier et boursier. Si elles veulent maintenir leurs positions en Birmanie, les entreprises étrangères n'ont aucun intérêt à négliger les perspectives d'un décollage du marché local et régional : autant de raisons pour elles de valoriser des investissements dans une perspective de développement durable. »²⁷⁵

Les investissements (français, britanniques, chinois) dans le secteur du pétrole (40% du total des IDE) sont basés sur le capital et n'ont créé qu'un nombre modeste d'emplois pour la population locale, quand ils n'ont pas été tentés par les pratiques nationales de travail forcé (voir *supra*). Les pays occidentaux devraient donc envisager des mesures d'encouragement

²⁷⁴ OO, Zaw, GRIEG, Kai, *op.cit.*, p93

pour les investisseurs qui s'engagent à respecter les droits fondamentaux des travailleurs locaux. Les dirigeants birmans soucieux, dans tous leurs discours, du développement économique de leur pays ne pourraient s'y opposer.

Les sanctions occidentales ont peut-être manqué à leur objectif parce que leur objectif même était erroné. Selon Stefan Collignon, spécialiste de la question birmane, il est désormais clair qu'une réforme politique n'est pas suffisante à l'amélioration des droits de l'homme au Myanmar. Seul un profond changement culturel, à la lumière des principes du monde moderne, parviendrait à y changer la situation actuelle des droits de l'homme. Bien sûr, le pouvoir devrait alors changer de mains et reposer sur la loi et non plus sur la volonté de quelques hommes. La primauté de la loi trouverait alors sa légitimité dans une constitution démocratique.²⁷⁶

La Chine a bien sûr un grand rôle à jouer dans ce processus.²⁷⁷ Depuis le soutien au Parti Communiste Birman pendant la Guerre Froide jusqu'à aujourd'hui, la Chine a entretenu avec la Birmanie des relations diplomatiques et commerciales incontournables. L'ANASE et l'UE doivent parvenir, dans le cadre du dialogue politique prévu dans l'ASEM (voir *supra*) à interroger la Chine quant à son influence sur le Myanmar. La Chine pourrait être amenée à faire pression sur le Myanmar pour qu'il entame des réformes économiques et politiques et qu'il respecte les étapes d'une feuille de route menant à la démocratie.²⁷⁸

Pour réaliser les Objectifs du Millénaire convenus au sein de l'ONU, l'aide étrangère doit reprendre dans une optique de développement durable au Myanmar.²⁷⁹ La résolution des conflits ethniques et la construction d'une société civile forte doivent être impulsés et assistés par l'aide internationale. « *Enfin, et de manière plus urgente, l'aide permettrait à un grand nombre de Birmans de survivre face au fléaux qui les accablent (Sida, malnutrition, analphabétisme, ...).* »²⁸⁰

L'aide humanitaire de l'Union Européenne a jusqu'à aujourd'hui été trop restreinte pour donner lieu à des améliorations sensibles. L'action communautaire en Birmanie a été mise en œuvre uniquement par les budgets d'ECHO et par quelques lignes budgétaires destinées aux ONG et aux personnes déracinées. Dans le document de stratégie qui guide les relations entre la CE et la Birmanie pour la période 2007-2013, il est fait allusion à plusieurs

²⁷⁵ BAUDOUIN, Jacques, *op.cit.*, p34

²⁷⁶ COLLIGNON Stefan, « Human Rights and Economy in Burma », *op.cit.*, p104

²⁷⁷ Interview de Stefan Collignon, spécialiste de la question birmane, professeur à la London School of Economics and Political Science

²⁷⁸ Le Courrier International, « Leçon de démocratie chinoise », 12 juillet 2007

²⁷⁹ The Irrawady, « Sachs on Sanctions », Interview de Jeffery Sachs, 15 octobre 2004

²⁸⁰ BAUDOUIN, Jacques, *op.cit.*, p34

reprises à la nécessité d'augmenter l'assistance financière destinée à la Birmanie. Surtout, la mise en œuvre de l'action communautaire doit être revue dans une optique de développement durable et coordonnée avec les stratégies de tous les acteurs (l' UE, les organismes internationaux –l' ONU et ses agences présentes en Birmanie-, l'ANASE, les Etats-Unis, la Chine) ; car *«Même si il ne fait aucun doute que les projets [réalisés jusqu'alors] ont eu un effet positif sur les bénéficiaires directs, leur durabilité à long terme et leur impact sur le développement global du pays reste difficile à prouver.»*²⁸¹

Carotte ou bâton ? L'enjeu de la conditionnalité politique

Au-delà de la croyance légitime dans les avantages des droits de l'homme et de la démocratie comme principes directeurs d'une politique étrangère, importante est la manière de promouvoir ces principes. La conditionnalité négative peut ne pas être le moyen le plus approprié pour y parvenir. Et d'envisager, plutôt que des sanctions, un renforcement des liens politiques et économiques avec un Etat récalcitrant dans le but de provoquer un changement interne. La suppression des aides ou des relations commerciales, surtout aux pays les plus pauvres, tend surtout à empirer la situation dans un pays déjà affaibli. Nous l'avons vu, les sanctions comportent inexorablement le risque d'empirer les conditions de vie de la population. Le souci de promouvoir les droits de l'homme et la démocratie ne devrait pas occulter d'autres priorités comme l'éradication de la faim ou la négociation d'accords de paix.

Les sanctions demeurent toutefois un instrument coercitif moins coûteux et moins impopulaire que l'intervention militaire dans un pays qui persiste à refuser le dialogue et la coopération avec la communauté internationale. Une politique des droits de l'homme cohérente doit être suffisamment équilibrée pour que les mécanismes du bâton et de la carotte soient efficaces.

Ce dilemme entre bâton ou carotte met en jeu, d'une part, la stratégie de l'« asphyxie » (bloquer les relations économiques et politiques pour limiter les comportements contestés), d'autre part, la stratégie de l'« oxygène » (encourager l'activité économique, qui mène à des changements politiques positifs).²⁸² Une politique reposant uniquement sur le bâton remettra toujours en cause la légitimité et la responsabilité du sanctionnant. Au nom de quoi l'UE, par exemple, aurait-elle le droit d'imposer ses conditions à un pays et d'attendre ensuite, passivement, que celui-ci les satisfasse ? Les pays sanctionnés

²⁸¹ *Idem*, p14

²⁸² SMITH, Karen, *The Use of Political Conditionality in EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, *op.cit.*, p9

ne manquent jamais d'avoir recours, pour se défendre des accusations extérieures, au relativisme culturel et à leur vision particulière de l'organisation de la société et des droits de l'homme. A l'inverse, une politique uniquement fondée sur la stratégie de la carotte ne suffira pas toujours à produire les effets escomptés : le rôle du donneur est dans ce cas exacerbé voire sujet à une dérive paternaliste. La démocratie ne peut être imposée de l'extérieur, elle doit émerger d'un processus interne de reconnaissance des bienfaits d'une ouverture politique et économique pour un pays, ses dirigeants et sa population. Bien sûr, ce processus exige le soutien de la communauté internationale.²⁸³ La conditionnalité politique est double ; elle peut constituer un incitant et une menace de sanctions. Elle doit donc être utilisée au maximum de son potentiel et être inversée lorsque son utilisation particulière s'avère inefficace.²⁸⁴

Si les sanctions communautaires n'ont souvent pas atteint leur objectif primaire de modification du comportement d'un Etat, elles ont toutefois servi un objectif secondaire de démonstration d'une volonté et d'une capacité d'agir en commun des Etats membres de la Communauté.²⁸⁵ Dans cette optique, le principe de conditionnalité politique s'inscrit aussi dans la volonté communautaire de concrétiser ses principes fondateurs en instruments de sa politique internationale. Depuis la Guerre Froide, l'UE a voulu se donner un rôle unique sur la scène internationale en imprégnant sa politique extérieure des concepts de droits de l'homme et de démocratie et en imaginant des instruments pour promouvoir ces concepts dans le reste du monde.²⁸⁶ Enfin, les sanctions prises dans le cadre de la PESC ont non seulement donné une substance à la coopération politique européenne mais aussi mis en exergue sa capacité de réduire les divergences entre les Etats membres.²⁸⁷

La politique des droits de l'homme, mise en œuvre à travers la conditionnalité politique, constitue désormais la pierre angulaire de l'action extérieure communautaire. Elle remplit la fonction essentielle de vecteur des valeurs fondamentales de l'UE dans le monde. Dans cette optique, l'aide au développement communautaire a été reconsidérée tant dans ses objectifs que dans ses moyens de mise en œuvre.²⁸⁸ Cette nouvelle étape dans la conception de l'aide au développement était nécessaire pour lui redonner un sens et une justification²⁸⁹,

²⁸³ FIERRO, Elena, *op.cit.*, p103

²⁸⁴ *Idem*, p359

²⁸⁵ *Idem*, p342

²⁸⁶ LUCARELLI, Sonia, « Values, principles, identity and European Union foreign », in : LUCARELLI, Sonia, *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, London :2006, p1

²⁸⁷ FIERRO, Elena, *op.cit.*, p345

²⁸⁸ STOKKE, Olav , « The Changing International and Conceptual Environments of Development Cooperation », in : STOKKE, Olav, HOEBINK, Paul (éditeurs), *Perspective on European Development Cooperation*, Routledge, Londres:2005, p53

²⁸⁹ Même si nous considérons que le principe de solidarité internationale suffit à la justification de l'aide au développement

surtout après l'échec cuisant des Conventions successives de Lomé et du phénomène de « fatigue de l'aide ». L'apparition du principe de conditionnalité politique de l'aide a notamment permis l'émergence d'une vision constructive de la politique vis-à-vis des PVD reflétée dans les mesures d'encouragement à la consolidation de la démocratie et de soutien à la promotion des droits de l'homme.²⁹⁰

La conditionnalité politique est un instrument de politique internationale encore jeune et à l'état expérimental. Il témoigne de l'importance croissante des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les relations internationales ; et, de la part de l'UE, d'une volonté de configurer ses relations avec le reste du monde sur base de ses principes fondateurs. Il convient désormais d'exploiter le potentiel de cet outil de manière cohérente car s'il demeure soumis aux exigences géopolitiques et commerciales, tant sa légitimité que son efficacité resteront contestées.

²⁹⁰ FIERRO, Elena, *op.cit.*, p147

Bibliographie consultée

Monographies et ouvrages collectifs

ARTS, Karin, DICKSON, Anna, *EU development cooperation, from model to symbol ?*, Manchester University Press, Manchester, New York : 2004, 156p

ARTS, Karin, "Development Cooperation and Human Rights: Turbulent Times for the EU Policy", in: LISTER, Marjorie, *New Perspectives on European Union Development Cooperation*, Westview Press, 1999: USA, pp7-29

AUNG SAN SUU KYI, *Letters From Burma*, Penguin Books, England: 1997, 209p

BARTELS, Lorand, *Human Rights Conditionality in the EU' s International Agreement*, Oxford University Press, New York :2005, 423p

BUHRER, Jean- Claude ; LEVENSON, Claude B., *Aung San Suu Kyi, demain, la Birmanie*, Editions Philippe Picquier, Collection Reportages, France : 2000, 251p

CARR, E.H., *The Twenty Years Crisis 1919-1939*, Macmillan, Londres: 1946, 243p

COLLIGNON, Stefan, « Human Rights and the Economy in Burma », in: TAYLOR, Robert, *Burma: Political Economy under Military Rule*, Hurst And Company, London : 2001, pp70-108

COLLIGNON, Stefan, "The Burmese Economy and the Withdrawal of European Trade Preferences", European Institute for Asian Studies, document n°97/02, avril 1997, 26p

DE WILDE, D'ESTMAEL, Tanguy, *La dimension politique des relations extérieures de la Communauté européenne*, Bruylant, 1998 : Bruxelles, 464p

FIERRO, Elena, *The EU's Approach to Human Rights. Conditionality in practice*, International Studies in Human Rights, Volume 76, Martinus Nijhoff Publishers, La Hague:2003, 423p

FUKASAKU, Kiichiro (e.a.), *Development challenges for OECD countries*, OECD Development Centre Studies, Paris: 2005, 620p

GRILLI, Enzo R., *The European Community and the developing countries*, Cambridge University Press, 1993: Cambridge, 387p

HAACKE, Jurgen, *Myanmar's Foreign Policy*, Routledge, Grande Bretagne: 2006, 128p

HOEBINK, Paul, *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation*, European Union, Bruxelles:2004, 218p

HOLLAND, Martin, *The European Union and the Third World*, Palgrave, New York: 2002, 258p

JANER TORRENS, Joan David, *La promoción de los derechos humanos y de los principios democráticos en las relaciones exteriores de la Union Europea : mecanismos jurídicos*, Atelier, 2001 : Barcelone, 157p

LISTER, Marjorie, *The European Union and the South. Relations with developing countries*, University Association for Contemporary European Studies, Routledge, 1997, 202p

LISTER, Marjorie, *The European Community and the Developing World*, Aldershot: Avebury, 1988, 256p

LISTER, Marjorie, *New Perspectives on European Union Development Cooperation*, Westview Press, 1999: USA, 175p

LUCARELLI, Sonia, « Values, principles, identity and European Union foreign », in : LUCARELLI, Sonia, *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, London : 2006, 254p

MOUSSIS, Nicolas, *Access to European Union law, economics, policies*, Rixensart: European Study Service, 1998, 568p

OLSEN, Gorm Rye, "The European Union's Development Policy : Shifting Priorities in a Rapidly Changing World", in: HOEBINK, Paul and STOKKE, Olav (éditeurs), *Perspectives on European Union Development Co-operation* (), London, New York, Routledge, 2005, pp573-607

OO, Zaw, GRIEG, Kai, « Carrots and Stick dor Democratisation in Burma : Policies of the EU and the ASEAN », in: STOKKE, H. ; TOSTENSEN, A., *Human Rights and Development: Global Perspectives and Local Issues*, Kluwer Law International, La Haie, 1999, p91-136

SMITH, Hazel, *European Union Foreign Policy. What it does and what it is*, Pluto Press, London: 2002, 300p

SMITH, Karen, *The Use of Political Conditionality in EU' s Relations with Third Countries: How Effective?*, EUI Working Paper SPS n°97/7, European University Institute, 1997: Florence, 37p

SMITH, Martin, "Burmes Politics After 1988", in: TAYLOR, Robert, *Burma, Political Economy Under Military Rule*, Hurst And Company, London : 2001, pp15-40

STEINBERG, David, *Burma's Road towards Development. Growth an Ideologz under Military Rule*, Westview Press, Colorado: 1981, 233p

STEINBERG, David, « The Burmese Conundrum », in: TAYLOR, Robert, *Burma. Political Economy under Military Rule*, Hurst And Company, London : 2001, pp42-69

STOKKE, Olav , « The Changing International and Conceptual Environments of Development Cooperation », in : STOKKE, Olav, HOEBINK, Paul (éditeurs), *Perspective on European Development Cooperation*, Routledge, Londres: 2005, pp32-105

STOKKE, Olav, HOEBINK, Paul (éditeurs), *Perspective on European Development Cooperation*, Routledge, Londres:2005, 641p

TAYLOR, Robert, « Stifling Change. The Army Remains in Command », in: TAYLOR, Robert, *Burma. Political Economy under Military Rule*, Hurst And Company, London : 2001, pp1-14

TAYLOR, Robert, *Burma. Political Economy under Military Rule*, Hurst And Company, London : 2001, 168p

VAN GENUGTEN, Willem, DE GROOT, Gérard (editeurs), *United Nations Sanctions, Effectiveness and Effects, Espacially in the Field of Human Rights. A Multi-disciplinary Approach*, Intersentia, 1999, 161p

Documents de l'Union Européenne

- COMMISSION EUROPEENNE, DG Développement, *Rapport annuel 2006 sur la politique de développement de la Commission européenne et sur la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2005*, Bruxelles, 2006, p99
- COMMISSION EUROPEENNE, COMM (2003) 399/4, *A New Partnership With Sout East Asia*
- CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, règlement (CEE) n° 442/81 relatif à l'aide financière et technique en faveur des pays en développement non associé, Journal Officiel n° L 48, Bruxelles, 21 février 1981
- CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, règlement (CEE) n° 44 3/92 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Asie et d'Amérique latine, Journal Officiel n° L 52, Bruxelles, 27 février 1992
- CONSEIL ET PARLEMENT EUROPEENS, règlement (CE) n° 1905/2006 portant établissement d'un instrument de financement de coopération au développement, Journal Officiel n°L 378, 27 décembre 2006, Bruxelles, pp 41-71
- CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, Règlement (CE) n° 1257/96 concernant l'aide humanitaire, Journal Officiel n° L163, Bruxelles, pp1-6
- CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, «Resolution on Human Rights, Democracy and Development», 28 Novembre 1991
- CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, Règlement n° 3281 /94 portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période 1995-1998 à certains produits industriels originaires de pays en développement, du 14 décembre 1994

- CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Position Commune 96/635/PESC du 28 octobre 1996 sur la Birmanie/Myanmar*, Journal Officiel n°L 287, du 8 novembre 1996
- *Helsinki Declaration on the future of ASEM*, Helsinki, 10-11 Septembre 2006
- Journal Officiel n° L 116, 29 avril 2006, Bruxelles
- Journal Officiel n°L 52, 27 février 1992
- PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport de la commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, ainsi que les avis de la commission du développement et de la coopération et de la commission des relations économiques extérieures (A4-0212/96)*
- Rapport de la commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, ainsi que les avis de la commission du développement et de la coopération et de la commission des relations économiques extérieures (A4-0212/96)
- UNION EUROPEENNE, *Traité établissant la Communauté Européenne*, Journal officiel n° C 19, Bruxelles, 29 juillet 1992

Articles de périodiques

- BAUDOUIN, Jacques, « La Birmanie, un enjeu majeur pour les relations euro-asiatiques », in :*Défense Nationale*, Paris, mars 2005, pp21-36
- HOVY, John, HUSEBY, Robert, DETLEF, F. Sprinz, “When do (imposed) economic sanctions work?”, in: *World Politics*, Vol 57, Baltimore, Octobre 2004, pp479-499
- KING, Toby, “Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post Modern Diplomacy”, in: *European Journal of International Law*, vol. 10, n°2, 1999, pp313-339
- LAVIN, Franklin, “Asphyxion or Oxygen? The Sanctions Dilemma”, in: *Foreign Policy*, 1996, pp138-153
- PAPE, Robert, « Why Economic Sanctions Still Do Not Work ? », in: *International Security*, vol 22, n°2, Automne 97, pp68-77
- PAPE, Robert; BALDWIN, David, “Evaluating Economic Sanctions”, in: *International Security*, vol 23, n°2, Automne 98, pp189-198
- RARICK, Charles, “Destroying a country in order to save it: the folly of economic sanctions against Myanmar”, in: *Economic Affairs*, vol 26, n°2, Juin 2006, pp60-63

- SINGH, Ajit, "Aid, Conditionality and Development", in: *Development and Change*, n°33, vol 2, Oxford, 2002, pp295-307

Articles de presse et d'organisations non gouvernementales

- Asian Tribunes , « India-Myanmar-China Relations », 22 juillet 2007
- AMNESTY INTERNATIONAL « Les Relations européennes avec la Birmanie », mars 2005
- AMNESTY INTERNATIONAL, « Les armes continuent à arriver, mais qui paie ? », 22 avril 2005
- AMNESTY INTERNATIONAL, "Des armes wallonnes exportées vers le Myanmar malgré l'embargo européen ? », Communiqué de presse d'Amnesty international Belgique francophone, 16 juillet 2007
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Myanmar : sanction, engagement or another way forward?", Asia Report, n° 78, Bruxelles, avril 2004
- Le Courrier International, « Leçon de démocratie chinoise », 12 juillet 2007
- Le Courrier International, « Le despote cinglé du Myanmar », 1^{er} décembre 2005
- New York Times, "Myanmar' General Drawing Up a Constitution», 18 juillet 2007
- The Irrawady, « EU Urged To Engage in Dialogue With Military Regime», 22 mars 2006
- The Irrawady, « The EU and Burma in 2006», janvier 2006
- The Irrawady, « Sachs on Sanctions, interview with Jeffrey Sachs», 15 octobre 2004
- The Irrawady, « US and Burman Remain Outposts Apart», 24 mars 2005
- The Irrawady, « EU Renews Sanctions on Rangoon », 1 juin 2003
- The Irrawady, « Sanctions Rarely Works », 1 avril 2003
- The Irrawady, « Sanctions Revisited », 1 mai 2001

Sites Internet

- http://ec.europa.eu/europeaid/projects/foodsec/introduction_fr.htm
- http://ec.europa.eu/echo/finances/index_fr.htm
- <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r10000.htm>
- http://ec.europa.eu/external_relations/asean/intro/index.htm

- http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm
- http://ec.europa.eu/external_relations/myanmar/
- www.cia.gov/library/publications/the-world-fact-book/geos/bm.html
- www.birmanie.net
- www.amnestyinternational.be
- www.crisisgroup.org

Interview

Intevieu par téléphone de Stefan Collignon, spécialiste de la question birmane, professeur à la London School of Economics and Political Science , le 13 août 2007

Table des matières

<u>Introduction</u>	4
<u>PARTIE 1</u>	6
<u>1. Evolution conceptuelle et principaux instruments de la politique de développement communautaire</u>	7
<u>1.1. Fondements légaux de la politique communautaire de coopération au développement</u>	7
<u>1.1.1. Traité de Rome</u>	8
<u>1.1.2. Traité de Maastricht et Politique de Etrangère et de Sécurité Commune</u>	10
<u>1.2. L'association avec les Etats ACP</u>	13
<u>1.2.1. De Yaoundé à Cotonou</u>	13
<u>1.2.2. De Lomé à Cotonou : 30 ans de partenariat ACP</u>	14
<u>1.3 Aide technique et financière et coopération avec les pays non associés d'Asie et d'Amérique latine</u>	16
<u>1.3.1. Elargissement géographique de la stratégie européenne d'aide au développement</u>	17
<u>1.3.2. Règlement 443/92 du conseil</u>	18
<u>1.3.3. Règlement 1905/2006 applicable à tous les PVD</u>	19
<u>1.4. Autres instruments d'aide au développement</u>	20
<u>1.4.1. Système de Préférences Généralisées</u>	21
<u>1.4.2. Aide humanitaire et alimentaire</u>	22
<u>1.4.3. Démocratie, droits de l'homme et autres lignes budgétaires thématiques</u>	24
<u>PARTIE 2</u>	26
<u>2. Europe et Asie : cadre général des relations</u>	27
<u>2.1. Relations interrégionales eurasiatiques</u>	27
<u>2.1.1. Structure des relations communautaires avec l'Asie</u>	27
<u>2.1.2. Relations au sein du Forum ASEM</u>	28
<u>2.1.3. Partenariat européen avec l'ANASE</u>	29
<u>2.2. Coopération au développement avec l'Asie du Sud-Est : évolution et principaux instruments</u>	30
<u>2.2.1. Réglementation et montant de l'aide</u>	31
<u>2.2.2. Mise en œuvre de l'aide</u>	31
<u>PARTIE 3</u>	33
<u>3. De la promotion des droits de l'homme à la conditionnalité politique</u>	34

<u>3.1. La promotion des droits de l'homme dans les relations extérieures communautaires: fondements légaux</u>	34
3.1.1. Acte Unique et Traité sur l'Union européenne	34
3.1.2. Les droits de l'homme dans Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	36
<u>3.2. La conditionnalité politique de l'aide: définition, apparition du concept et principaux instruments</u>	37
3.2.1. Définition de la conditionnalité politique	38
3.2.2. Apparition et évolution de la conditionnalité politique de l'aide appliquée par l'UE	40
3.2.3. Instruments de mise en œuvre la conditionnalité politique de l'aide par l'UE	42
<u>3.3. De l'efficacité de la conditionnalité négative</u>	49
3.3.1. Le dilemme de l'asphyxie et de l'oxygène	50
3.3.2. Dommages collatéraux	51
3.3.4. Effet pervers	54
3.3.5. Relativisme culturel	54
<u>PARTIE 4</u>	56
<u>4. Le Myanmar : contexte historique, économique et politique</u>	57
<u>4.1. Tentatives et échecs de développement</u>	57
4.1.1. Indépendance et optimisme, 1948-1962	58
4.1.2. La Voie Birmane vers le Socialisme, 1962-1988	59
4.1.3. Repli nationaliste, de 1988 à aujourd'hui	60
<u>4.2. Relations extérieures</u>	61
4.2.1. Relations avec l'Inde	62
4.2.2. Relations avec la Chine	63
4.2.3. Relations avec l'ANASE	64
<u>5. Application de la conditionnalité politique au Myanmar</u>	67
<u>5.1. Position Commune du Conseil</u>	68
<u>5.2. Retrait du SPG</u>	70
<u>6. Les effets de la politique communautaire de sanction: positifs ou négatifs? Perspective économique- sociale</u>	71
<u>6.1. Succès ou échec : quelques pistes pour l'évaluation des sanctions</u>	71
<u>6.2. Une stratégie infructueuse</u>	72
6.2.1. Impacts politiques	73
6.2.2. Impacts socio- économiques	72
6.2.3. Impacts sur les conflits ethniques	73
<u>Conclusions</u>	76

