

## **Invoquer l'article 96 de l'accord de Cotonou face à la situation au Burundi : quelle opportunité ?**

### ***Policy Brief Series n° B2015/001***

---

*Instauré par la convention de Lomé IV et approfondi par l'accord de Cotonou, le volet politique du partenariat entre l'Union européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique engage ses signataires au respect des principes liés aux droits de l'homme, à la démocratie, à l'Etat de droit et à la bonne gouvernance. Un système graduel de conditionnalité politique veille à son respect, depuis l'ouverture d'un dialogue politique constant jusqu'à une suspension partielle ou totale de l'aide, dans le cadre de l'article 96 de l'accord. Ce Policy Brief poursuit trois objectifs en abordant l'invocation possible de cet article dans le cadre de la situation actuelle au Burundi : (1) présenter le contenu et les modalités de saisine de l'article 96 ; (2) tirer les leçons de ses utilisations passées ; et (3) déterminer la pertinence de son recours au Burundi aujourd'hui.*

*(Juillet 2015)*

## Article 96 : introduction

### 1. Le cadre de Cotonou

L'article 96 est partie intégrante de l'*Accord de Partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique [ACP] et la Communauté européenne et ses États membres*, aussi appelé l'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000 et entré en vigueur le 1er avril 2003.

Cet accord vient remplacer la Convention de Lomé IV, signée en 1989 et révisée en 1995 qui, pour la première fois, avait établi comme objectifs majeurs de la coopération au développement entre les pays ACP et l'Union européenne, le respect d'engagements en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit. En établissant pour la première fois un lien explicite entre la promotion des droits de l'homme et le développement, et en dépassant une vision commerciale de l'accord, ce traité international a introduit une dimension véritablement *politique* dans la relation de l'UE avec les pays ACP.

Cette dimension a été reprise dans l'accord de Cotonou, dont l'article 9 engage ses signataires à respecter quatre éléments essentiels de ce volet politique : (1) les droits de l'homme ; (2) les principes démocratiques, (3) l'Etat de droit et (4) la bonne gouvernance.

### 2. Un outil de conditionnalité politique

Pour rendre effectif le respect de ces engagements, un système graduel de conditionnalité politique a été mis en place.

Sa première composante est l'article 8, appelée souvent « dialogue article 8 », qui veille au respect et à l'amélioration de ces principes fondamentaux par un dialogue politique constant entre l'UE et le pays partenaire *y compris* en l'absence de désaccord majeur ou de crise.

La seconde est le dialogue politique article 8 dit « renforcé ». Celui-ci, formellement ajouté à l'accord de Cotonou dans sa révision de 2005 (Annexe VII) rappelle que toutes les options devraient être épuisées avant d'envisager la suspension de l'aide. Dans la pratique, cet usage dit *renforcé* de l'article 8 permet d'exprimer la préoccupation grandissante à l'égard du respect des principes démocratiques et des droits de

l'homme dans un Etat partie au traité.

Enfin, dernière composante de ce triptyque, l'article 96 (ainsi que l'article 97, qui vise spécifiquement les cas de corruption), ouvre la voie à une suspension possible de l'aide. Cette option n'est cependant envisagée que dans l'hypothèse où le dialogue politique dans le cadre de l'article 8 et de l'article 8 renforcé n'a pas porté ses fruits.

### 3. Dispositions spécifiques

Lorsqu'une des parties à l'accord considère que l'autre a manqué à ses obligations en matière de respect des droits de l'homme, de principes démocratiques, de l'Etat de droit ou de la bonne gouvernance, elle peut invoquer l'article 96. Celui-ci prévoit un régime de consultations, puis de sanctions en cas d'échec de ces dernières.

Lorsque c'est l'Union européenne qui fait cette demande, celle-ci peut être initiée soit sur proposition de la Commission au Conseil, soit directement par ce dernier. La demande peut ensuite être discutée et amendée avant d'être acceptée par le COREPER (Comité des Représentants Permanents) et le Conseil des Ministres. Les consultations doivent commencer dans les 30 jours suivant l'annonce par le Conseil, et prendre fin au plus tard 120 jours après celle-ci.

L'objectif de ces consultations est double : (1) permettre un débat approfondi sur les problèmes identifiés et (2) adopter conjointement une liste d'engagements par le gouvernement concerné, avec un agenda pour leur réalisation. Par la nature de leur contenu, ces consultations ont donc un rôle majeur dans la mobilisation de l'article 96 qui n'est nullement synonyme d'une suspension totale et immédiate de l'aide dès son invocation.

Néanmoins, si aucune solution acceptable par les deux parties n'est trouvée aux manquements constatés à l'issue de ces consultations et/ou si les premières évaluations menées par l'UE à l'égard des réalisations entreprises par l'Etat démontrent son manque de coopération, des « mesures appropriées » sont prises et les conditions de la coopération de l'UE sont revues.

Ces mesures appropriées peuvent prendre une forme « négative » comme la suspension partielle ou totale de l'aide, ou « positive » comme une allocation supplémentaire ou la réallocation d'aide vers d'autres secteurs ou acteurs. Néanmoins, la suspension est entendue comme un dernier recours, et les mesures envisagées doivent être proportionnelles à la violation des principes

fondamentaux et affecter directement le budget géré par les dirigeants visés sans remettre en question l'aide humanitaire, le soutien à la société civile et l'aide directe aux régions. Dans la pratique, cette suspension de l'aide se traduit souvent par une diminution de l'enveloppe allouée au pays dans le cadre de la programmation suivante du Fonds Européen de Développement.

Ces mesures sont décidées par le Conseil de l'UE, sur proposition de la Commission. Celui-ci statue à la majorité qualifiée lorsqu'il s'agit de mesures allant jusqu'à la suspension partielle de l'aide, et à l'unanimité lorsqu'une suspension totale de l'accord de Cotonou est envisagée.

## Leçons tirées de l'utilisation de l'article 96

### 1. Utilisation & efficacité

Depuis la signature de l'accord de Cotonou, l'article 96 a été invoqué par l'UE pour douze pays (Haïti, la Côte d'Ivoire, la République centrafricaine, les Îles Fidji, le Libéria, le Zimbabwe, la Guinée Conakry, la Guinée Bissau, le Togo, la Mauritanie, Madagascar et le Niger), parfois à deux reprises dans les cas de la Guinée Conakry (2004/2009) des Iles Fidji (2000/2007), de la Guinée Bissau (2004/2011) et de la Mauritanie (2005 /2008). On observe également quelques cas de renouvellement ou de prolongation significative de la procédure induite par l'article 96, dans le cas de la Guinée Bissau (2011, renouvelé jusqu'en 2014) et du Zimbabwe (2002, renouvelé jusqu'en 2014).

Alors qu'il est souvent associé à une procédure faisant suite à un coup d'Etat, l'article 96 a pourtant également été utilisé après des processus électoraux problématiques (Côte d'Ivoire, Haïti, Zimbabwe, Guinée Conakry) ou d'autres violations de principes fondamentaux (Niger, Togo, Libéria). Dans tous les cas, son utilisation s'est traduite par une *déclaration* de suspension au moins partielle de la coopération. Celle-ci, lorsqu'elle a été effective, a cependant toujours été rétablie par la suite.

Bien que l'article 96 soit souvent mobilisé lorsque les chances de réussite sont considérées comme fortes par l'UE, les études consacrées à l'analyse de l'impact de l'article 96 en terme de progrès démocratiques mettent en avant les résultats positifs de cette mesure sur la situation du pays.

Ainsi, cinq des sept cas étudiés par Clara Portela dans son rapport de 2007 ont donné lieu à des résultats positifs (le Zimbabwe et la Guinée Conakry étant restés à la marge de cette réussite)<sup>[7]</sup>. Dans ces situations, l'utilisation de l'article 96 a permis une amélioration notable de la situation et les principales attentes exprimées au début du processus de consultation ont été rencontrées.

Il est cependant important de souligner que ces succès n'ont pu être évalués qu'à court terme, et ne constituent donc nullement des preuves de résolution définitive d'une crise. L'article 96 constitue surtout un point de départ pour une dynamique de dialogue politique différente entre l'UE et le pays concerné, pouvant mener à une série d'engagements mutuels, bien davantage qu'une solution en soi.

Une analyse des cas récents, au travers des différentes études disponibles, permet d'isoler plusieurs variables susceptibles d'affecter la réussite de la mobilisation de l'article 96, indépendamment de l'enjeu central de la volonté politique du gouvernement concerné.

### 2. Variables de succès

#### Niveau de dépendance à l'aide extérieure

Un premier facteur de succès ou d'échec du recours à l'article 96 est celui de l'indépendance financière du pays pour lequel la procédure est lancée. Zinke et Mackie ont montré que la santé et la force économiques du pays influent fortement sur l'issue du processus<sup>[5]</sup>. Ainsi, un pays riche en ressources naturelles ou ayant une relative indépendance à l'égard de l'aide internationale au développement sera moins affecté par une suspension de celle-ci, et le poids politique de l'article 96 sera moindre, comme l'a montré l'exemple du Zimbabwe entre 2002 et 2014.

#### Position des pays voisins

Une seconde variable majeure est la position politique des pays voisins à l'égard de cette procédure. Leur désaccord vis-à-vis de ces mesures peut se traduire par un soutien politique au pays visé, lui permettant ainsi d'échapper à la pression mise en place. Cette position peut être influencée par des considérations endogènes et/ou exogènes à la situation concernée, notamment lorsque l'article 96 est invoqué à la suite d'irrégularités avérées du processus électoral. Il a

été observé que ces cas recueillent moins d'appuis de la part des voisins que les coups d'Etat<sup>[7]</sup>, comme au Zimbabwe entre 2002 et 2014.

### **Cohésion des bailleurs**

Un troisième élément clé affectant le succès de l'invocation de l'article 96 est la cohérence et la coordination de la position de l'Union européenne, des Etats membres et de la communauté internationale. Les consultations ont ainsi plus de chances de réussir lorsque la réponse de l'UE et des autres bailleurs est coordonnée, comme l'ont montré les cas du Togo et de la Guinée-Bissau en 2004.

*A contrario*, lorsqu'un bailleur, particulièrement un Etat membre de l'UE, n'applique pas de mesures allant dans le même sens que celles prises dans le cadre des consultations ou des sanctions de l'article 96, l'effet de celles-ci sera affaibli. Les Etats membres de l'UE restent en effet libres de continuer à apporter leur aide nonobstant une suspension européenne, comme ce fût le cas de la France en Côte d'Ivoire en 2002.

### **Clarté des demandes et des appuis de l'UE**

Une quatrième variable de réussite est la désignation claire : (1) des éléments reprochés (ex. restrictions à la liberté d'expression); (2) des demandes d'actions à mener et des conditions à respecter ; (3) des appuis qui peuvent être délivrés par l'UE dans ce processus. Ainsi, en Guinée Conakry en 2004, l'allocation de nouveaux fonds (spécifiques à l'appui de la transition démocratique) et la *non* suspension de l'aide existante, ont permis une amélioration notable de la situation et l'organisation d'élections considérées comme crédibles par la communauté internationale<sup>[5]</sup>.

### **Niveau de maintien du dialogue politique**

Enfin, le cinquième élément pouvant faciliter le succès de l'article 96 est le maintien de contacts réguliers et d'un dialogue politique intense entre l'UE et le gouvernement du pays concerné. Un affaiblissement du dialogue peut aboutir à une radicalisation des autorités nationales et favoriser une politique jusqu'au-boutiste de leur maintien au pouvoir. L'expérience de l'article 96 au Zimbabwe illustre ce cas de figure.

## **Quelle pertinence pour la situation burundaise ?**

### **1. Un recours justifié**

La situation burundaise actuelle, dont les violences depuis le début de la crise ont déjà fait plus de 70 victimes, plus de 100.000 réfugiés, et dont le risque de glissement dans un conflit violent est grand, justifierait le recours à l'article 96 pour deux raisons : (1) une violation des principes fondamentaux et (2) l'épuisement des alternatives.

Bien avant la crise aiguë causée par l'annonce de la candidature du président Nkurunziza à un troisième mandat consécutif, au mépris des dispositions prévues par la législation burundaise, le gouvernement avait adopté plusieurs mesures restreignant la liberté d'expression ou de réunion. Ces atteintes aux droits de l'homme se sont, depuis lors, accentuées. Elles ont notamment pris la forme de violences causées par les forces de police et la jeunesse du parti au pouvoir, les Imbonerakure ; de la fermeture ou de la destruction d'organes de presse ; ou encore de l'organisation d'élections communales puis législatives, qualifiées par la mission d'observation électorale des Nations Unies (MENUB) comme n'étant ni libres, ni crédibles, ni inclusives.

Cette dégradation de la situation politique n'est pas restée sans réponse de la part de l'Union européenne. Ainsi, dès la fin 2014, l'UE a fait évoluer son dialogue politique article 8 vers un dialogue politique article 8 « renforcé » portant principalement sur le processus électoral.

L'échec de celui-ci a été suivi, sans plus de succès, par plusieurs tentatives de médiation internationale, et par un régime de menaces ou de suspension effective de programmes d'aide au développement par plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux. En l'absence de volonté politique manifeste de la partie burundaise d'avancer vers une sortie de crise et le retour au respect des principes fondamentaux formulés dans l'accord de Cotonou, le recours à l'article 96 semble désormais justifié.

Celui-ci a par ailleurs été utilisé comme « menace » à plusieurs reprises dans les déclarations européennes récentes, y compris les dernières Conclusions du Conseil des ministres, le 22 juin 2015.

## 2. Opportunités potentielles

Non seulement le recours à l'article 96 se justifie factuellement, mais il offre également, en combinaison avec les variables de succès précédemment identifiées, plusieurs opportunités majeures spécifiques.

### Sortir d'un cadre de référence paralysant

Les autorités burundaises ont été attentives à inscrire leurs actions dans le respect d'une légalité de forme, quand bien même la nature même de ces actions s'avérait discutable (organisation régulière des élections, création des institutions exigées par l'Accord d'Arusha, etc.). Bien que consciente de cette subversion des codes démocratiques par l'utilisation détournée d'un registre soigneusement choisi de langage et d'action, la communauté internationale se voit paralysée par ses propres règles. Le respect des cadres formels de la légalité offre une apparence technique de légitimité.

Recourir à l'article 96 permettrait de sortir de ce cadre de référence en plaçant le dialogue politique au niveau le plus élevé, au delà de la technicisation de la démocratie. C'est l'affirmation d'une volonté de changer les bases et la dynamique du dialogue politique, de ses « règles du jeu » et de la nature des engagements mutuels pris dans les consultations.

### Faire peser de tout son poids l'aide européenne

Le niveau de dépendance face à l'aide extérieure joue un rôle clé dans l'impact du recours à l'article 96. Le Burundi, dont plus de la moitié du budget national est financé par l'aide extérieure, est le quatrième pays le plus dépendant du monde à l'aide au développement. L'UE et ses Etats membres constituent ensemble une part majeure de cette aide, un levier considérable dans un dialogue politique où la menace d'une suspension de l'aide devient tangible.

### Se mettre en « état d'urgence » au niveau des procédures, des acteurs et des secteurs

L'invocation de l'article 96 fait passer la coopération au développement en « état d'urgence ». Ce passage favorise une adaptation des procédures, pouvant permettre une plus grande flexibilité à la fois au niveau européen, et, par extension au niveau des bailleurs bilatéraux. Cette flexibilité peut permettre de mieux adapter l'aide au contexte

« fragile » dans lequel elle s'inscrit, notamment en permettant la l'allocation ou la réallocation de fonds et programmes vers d'autres acteurs (soutien direct à la population, à la société civile, etc.) ou vers d'autres secteurs plus sensibles comme la justice ou la sécurité, l'aversion au risque (notamment fiduciaire et réputationnel) liés à ces secteurs étant atténuée par les risques contextuels de conflit.

### Eviter l'isolement

Plusieurs acteurs internationaux ont déjà annoncé la modification de leur programme de coopération, soit par la suspension de certains programmes, soit par l'annonce d'une modification substantielle de leurs futurs partenariats de coopération si le Président actuel venait à exercer un troisième mandat. Ces mesures n'ont cependant pas eu d'effets sur le comportement et les positions des autorités burundaises. Les consultations, voire les sanctions liées à l'utilisation de l'article 96 permettraient de fournir un cadre commun aux différentes mesures prises par les acteurs européens (voire la Suisse) pour permettre une cohérence renforcée, voire une complémentarité entre celles-ci.

### Conseil du 20 juillet 2015

Le Conseil de l'UE du 20 juillet 2015 sera la dernière opportunité – avant la reprise de ses travaux au mois de septembre – pour initier le recours à l'article 96. Cette fenêtre d'opportunité est importante à deux égards.

Tout d'abord, cela constituerait un message fort à l'égard des autorités burundaises à la veille des élections présidentielles du 21 juillet dont l'enjeu n'est plus le résultat – tant les conditions ne peuvent être réunies pour des élections libres et crédibles – mais la gestion du pouvoir pour les années à venir. Le processus de consultations verrait son impact amoindri s'il devait démarrer au mois de septembre.

Ensuite car l'invocation rapide de l'article 96 par l'Union européenne éviterait un flottement de plusieurs semaines du positionnement des Etats membres. S'il semble clair pour tous qu'un partenariat « normal » sera impossible dans les circonstances présentes, il est donc nécessaire de donner aux acteurs de coopération un nouveau cadre dans lequel inscrire au mieux leurs programmes, en réponse aux besoins de la population et à la situation politique burundaise.



## Références

1. Bradley, A. (2005) “An ACP Perspective and Overview of Article 96 Cases”. *European Centre for Development Policy Management (ECDPM): Discussion Paper*, No. 64D. ECDPM: Brussels
2. Del Biondo, K. (2011) “EU Aid Conditionality in ACP Countries: Explaining Inconsistency in EU Sanctions Practice”, *Journal of Contemporary European Research*, Volume 7, Issue 3, pp. 380-395.
3. Hazelzet, H. (2005) “Suspension of Development Co-operation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy?” *European Centre for Development Policy Management (ECDPM): Discussion Paper*, No. 64B. ECDPM: Brussels
4. Koch, S. (2015) *A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union*, German Development Institute, Bonn, Germany
5. Mackie, J. and Zinke, J. (2005) “When Agreement Breaks Down, What Next? The Cotonou Agreement’s Article 96 Consultation Procedure.” *European Centre for Development Policy Management (ECDPM) Discussion Paper* No. 64A. ECDPM: Brussels
6. Mbangi, L. (2005) “Recent Cases of Article 96 Consultations”, *European Centre for Development Policy Management (ECDPM) Discussion Paper*, No. 64C. ECDPM: Brussels
7. Portela, C. (2007) “Aid Suspension as Coercive Tools ? The European Union’s Experience in the African-Caribbean-pacific(ACP) Context”, *Review of European and Russian Affairs (RERA)* vol. 3 issue 2/2007, RERA Staff working paper review of the governance initiative, draft 3 october 2008, Commission of the European Communities, Brussels
8. Zimelis, A. (2011) “Conditionality and the EU–ACP Partnership: A Misguided approach to Development ?” *Australian Journal of Political Science*, vol 46, issue 3, pp. 389-406
9. Council of the European Union (2004) “Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (sanctions)”, Council Doc. 10198/1/04 REV, Brussels, 7 June 2004

### Contact des auteurs

Sidney LECLERCQ, chercheur ULB – UCL : [sidney.leclercq@ulb.ac.be](mailto:sidney.leclercq@ulb.ac.be)

Leo DONSE, stagiaire GRAPAX : [leo.donse@sciencespo-lille.eu](mailto:leo.donse@sciencespo-lille.eu)

**ACROPOLIS stands for ACademic Research Organisation for POLicy Support.** The ACROPOLIS groups conduct academic research and provide academic services tailored to the Belgian development cooperation. Bringing together policymakers and researchers, their aim is continued professionalization and improvement in the quality and impact of the Belgian development cooperation policy. ACROPOLIS also contributes to the international visibility of Belgian academic expertise in development cooperation. The programme is funded by the Directorate-General for Development Cooperation and Humanitarian Aid (DGD) of the Ministry of Foreign Affairs, through ARES-CCD and VLIR-UOS.

**The ACROPOLIS group dedicated to Aid Effectiveness with a Focus on Fragile Contexts** gathers academic partners from Université St Louis Bruxelles (coordinating university), Université libre de Bruxelles, Université catholique de Louvain, Université de Liège, Universiteit Gent. Its main fields of research are the Great Lakes Region of Africa and Sahel. It builds on the network previously set up under GRAPAX – Groupe de recherche en appui aux politiques de paix.

**ACROPOLIS Policy Briefs** address development issues through a vulgarised approach; they target development actors as well as research communities.