

**LE SOUTIEN AUX PROCESSUS
DE DÉMOCRATISATION :
UNE NOUVELLE LIGNE DE FORCE
DE LA POLITIQUE BELGE
DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT**

PAR

Pierre KLEIN

ASPIRANT F.N.R.S.

CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL DE L'U.L.B.

Le petit vent de liberté qu'a fait souffler la fin de la guerre froide s'est insinué un peu partout à l'intérieur des palais d'État et a commencé à faire voler la poussière des habitudes et des réflexes conditionnés qui s'y était installée dans de si nombreux domaines de la politique. C'est en matière de relations extérieures qu'un de ses effets les plus rafraîchissants s'est fait sentir : les chancelleries occidentales se départissent petit à petit de la langue de bois à laquelle elles semblaient irrémédiablement condamnées dès lors que la raison d'État et les impératifs géopolitiques de l'époque les amenaient à défendre nombre de liaisons particulières bien peu recommandables. La liberté de parole recouvrée permet de forger graduellement de nouvelles lignes de conduite dans lesquelles la défense des valeurs démocratiques, longtemps proclamées *in abstracto*, prend, dans certaines situations au moins, un contenu un peu plus concret. Et, plus étonnant encore, les États semblent dans une certaine mesure prêts à payer le prix de cette nouvelle cohérence. Faut-il rappeler que c'est parce qu'elle a refusé de céder à de nouvelles exigences du Président Mobutu et désapprouvé la persistance de son recours à des méthodes totalitaires que la Belgique s'est engagée dans une crise ouverte depuis plus de trois ans avec le Zaïre (1) ?

Le changement frappe aussi les politiques de coopération au développement, que l'on s'efforçait auparavant de présenter sous des abords prétendument neutres. Pourtant, pour ne prendre que cet exemple, les milliards de francs engloutis au titre de la coopération au Zaïre au fil des décennies

(1) V. sur cette situation, dans la précédente livraison de cette Chronique, KLEIN, Pierre, « Le contentieux belgo-zaïrois : développements récents », cette *Revue*, 1991, pp. 230-242.

dans des projets qui s'avèrent être autant d'« éléphants blancs » (2) montrent à l'évidence qu'en ce domaine non plus, les choix effectués n'avaient rien d'innocent. La présentation à la Chambre des Représentants d'une « Note de politique générale de la Coopération au Développement pour l'année budgétaire 1993 » (3) par le Secrétaire d'État responsable de ce département, M. Erik Derycke, a permis à ce dernier d'exposer un certain nombre d'orientations nouvelles de la politique belge de coopération. L'objet de cette note est de présenter et de commenter succinctement celles-ci.

Sur un plan plus technique tout d'abord, la prise en compte des moyens limités consacrés à la coopération au développement et des impératifs de rationalisation de l'action de la Belgique en ce domaine ont amené le Secrétaire d'État à articuler l'action de son département autour des concepts de pays ou de « régions de concentration » (4). Il s'agit par là de concentrer la coopération sur un nombre restreint de partenaires et de mettre un terme à l'éparpillement des ressources qu'entraînait l'octroi d'un soutien à un nombre trop élevé de projets dans une multitude de pays. Ces partenaires privilégiés sont pour l'instant les suivants :

AFRIQUE :

Afrique sub-saharienne :

- Rwanda, Burundi
- Afrique centrale : Gabon, Congo
- Sahel : Sénégal, Niger
- Afrique de l'Ouest : Côte d'Ivoire, Cameroun
- Afrique de l'Est ; Kenya, Tanzanie
- Région du SADCC [Afrique australe]
- Corne de l'Afrique (via le Fonds de survie)

Maghreb : Algérie, Maroc, Tunisie

ASIE :

- Bangladesh
- Indonésie
- Thaïlande
- Région du Mékong (Cambodge, Vietnam)

AMÉRIQUE DU SUD ET CENTRALE :

- Bolivie
- Equateur

(2) V. sur ce point le discours prononcé par le Secrétaire d'État à la coopération au développement, Erik Derycke, à l'Institut royal des relations internationales le 14 janvier 1993, *Studia Diplomatica*, 1993, n° 1, p. 39 et l'entrevue accordée par M. Derycke à *Défis-Sud* en juin 1992.

(3) *D.P.*, Chambre, S.E. 1991-1992, n° 650/1.

(4) *Ibid.*, pp. 5 et 6.

— Suriname

— Région d'Amérique centrale (5).

Pour chacun de ces pays ou régions, les projets de coopération devront répondre à certains objectifs : concentration dans certains secteurs tels la santé, l'agriculture et les transports ; impact durable sur le développement socio-économique ; contribution à la réalisation d'une politique globale de développement ; assurances de viabilité une fois l'intervention financière belge terminée, entre autres (6).

Si cette politique de concentration a pour objectif d'optimiser l'action de la Belgique en matière de coopération au développement, en tenant compte des moyens réduits qui y sont consacrés, c'est précisément cette limitation qu'ont remise en cause plusieurs parlementaires. Nombre d'entre eux ont en effet relevé une fois encore que le budget de la coopération restait largement en-deçà du seuil que les pays industrialisés s'étaient engagés à atteindre dans le cadre de la deuxième décennie du développement des Nations Unies, soit 0,7 % de leur produit national brut (P.N.B.) (7). Le niveau de 0,42 % du P.N.B. (représentant un total de 28 milliards de francs belges (8)) atteint par la Belgique en 1991 demeure manifestement très inférieur à ce chiffre, même s'il situe le pays à la huitième place mondiale dans ce domaine, selon les chiffres de l'O.C.D.E. (9).

Mais, au-delà de la réorientation opérationnelle qu'implique le choix d'une nouvelle politique de concentration, l'évolution la plus marquante consiste dans l'inscription de la coopération au développement dans un cadre politique plus large. Suivant en cela une tendance qui s'imprime avec de plus en plus de netteté sur le plan international (10), le Secrétaire d'État souhaite faire de la coopération au développement un « *instrument de stimulation du respect des droits de l'homme ou de la démocratisation* » (11), deux éléments qui avaient d'ailleurs précédemment été définis comme l'une des priorités de la nouvelle politique extérieure de la Belgique (12). Comme l'exprime M. Derycke,

(5) *Ibid.*

(6) Pour l'application de ces critères à une région particulière, v. *ibid.*, pp. 6 et 7.

(7) V. e.a. les interventions de MM^{mes} Gijsbrechts-Horckmans et Mayence-Goosens et de M. Snappe lors de la discussion du budget de la Coopération au développement, *A.P.*, Sénat, 3 juin 1992, pp. 165 et s.

(8) DERYCKE, Erik, *De belgische ontwikkelingsamenwerking*, discours cité, n. 2, p. 43.

(9) Ces chiffres ont été communiqués par le Secrétaire d'État à la Coopération au développement dans sa réponse du à la question n° 17 de M. Bock, *Bull. Q.R.*, Sénat, 29 septembre 1992, n° 24, p. 1035.

(10) Sur la question en général, on consultera avec intérêt TOMASEVSKI, Katarina, *Development Aid and Human Rights*, London, Pinter, 1989.

(11) Note de politique générale, *loc. cit.*, n. 3, p. 3.

(12) V. e.a. la conférence prononcée par le Ministre belge des Affaires étrangères à l'Institut royal des relations internationales, intitulée « Lignes de force de la politique étrangère belge », in *Studia Diplomatica*, 1992, n° 5, sp. p. 17 et sa réponse à l'interpellation de M. Hasquin, *C.R.A.*, Sénat, 22 avril 1992.

« [l]e postulat de départ est qu'une société non libre conduit au maintien du pouvoir dans les mains de quelques-uns, qui bloquent l'accès au bien-être pour de larges couches populaires » (13).

En distinguant les notions de démocratie (« système politique qui est géré et légitimé par le peuple » (14)) et de droits de la personne, il précise que

« [l]e respect des droits de l'homme stricto sensu est un élément de la notion de démocratie, mais il y a également une dimension socio-économique sous la forme du droit à une digne existence ou le droit au développement. Lors de la conclusion d'accords de coopération il se crée une responsabilité 'réciproque' : toutes les parties contractantes ont le devoir commun d'éradiquer la misère déshonorante pour le genre humain » (15).

La démocratisation apparaît donc comme l'un des buts essentiels de la politique de coopération, puisqu'on l'appréhende comme un des facteurs mêmes du développement. Le respect des droits de la personne est, quant à lui, présenté comme une condition de la poursuite de la coopération, puisqu'il apparaît — en filigrane — comme une clause non écrite des accords de coopération eux-mêmes.

Les traductions pratiques de cette approche sont de deux ordres. D'une part, l'encouragement à la démocratisation a entraîné la création d'un « Fonds d'appui aux élections dans les pays du Tiers-Monde » par le Conseil des ministres en juin 1992. Depuis sa naissance, ce Fonds a permis de soutenir la bonne marche du processus électoral dans un certain nombre de pays d'Afrique, par des biais très divers (aide à l'impression de bulletins de vote ou de registres électoraux, financement de missions d'observation ou de campagnes d'éducation civique, etc.) (16). 1993 devait voir l'élargissement de ce Fonds à l'appui à la démocratisation au sens large, et non plus à la seule tenue d'élections (17). L'extension de ce mandat constitue à l'évidence une concrétisation des positions exprimées par le Secrétaire d'État sur cette matière. En effet, M. Derycke insiste à plusieurs reprises sur le fait que « la démocratie ne se réduit pas à l'organisation d'élections », ce qui constitue « souvent une conclusion hâtive de cette problématique » (18). Et il précise à cet égard que « les élections sont une condition importante et nécessaire, mais pas suffisante pour parler de démocratie » (19). Ces prises de position méritent d'être soulignées puisqu'elles reflètent une conception large et dynamique du concept de démocratie qui est souvent largement ignorée de ceux qui

(13) *Ibid.*, p. 2.

(14) *Ibid.*

(15) *Ibid.*

(16) *Ibid.*, p. 3.

(17) *Ibid.*

(18) *Ibid.*, p. 2

(19) *Ibid.*

prétendent faire de la défense des valeurs démocratiques le cheval de bataille de leur politique extérieure (20).

D'autre part, la persistance de violations graves des droits de la personne peut avoir pour conséquence, dans des cas exceptionnels, la suspension de la coopération avec l'État qui en est responsable, seule étant alors maintenue une aide humanitaire d'urgence. Le Secrétaire d'État n'entend de toute évidence recourir à une telle mesure que dans des cas exceptionnellement graves car elle risque de revenir à sanctionner la population pour les actes des dirigeants (21).

Ainsi que M. Derycke le remarque, ces orientations s'inscrivent parfaitement dans le mouvement nouveau des relations internationales dont l'une des caractéristiques les plus marquantes est assurément la promotion du concept de légitimité démocratique (22). Ce concept tend depuis peu à conquérir une place au sein même du droit international, ainsi que le montre la réaction de l'Organisation des Nations Unies à la crise haïtienne : pour la première fois de son histoire, l'organisation a adopté des sanctions visant à assurer le retour au pouvoir d'un président démocratiquement élu victime d'un coup d'État (23). La défense et la promotion du concept de légitimité démocratique ne peuvent toutefois se faire que dans le respect strict des règles cardinales du droit des gens, telles que l'interdiction de recourir à la force ou d'intervenir dans les affaires intérieures d'autres États (24). Les lignes politiques qui viennent d'être décrites ici semblent parfaitement conformes à ces impératifs. Il est évident que, sous réserve d'éventuels engagements préalables, un État est entièrement libre de choisir les partenaires de sa politique de coopération en fonction de critères licites déterminés, tels que l'adhésion aux valeurs démocratiques, et que sa politique future peut tendre à amener l'État partenaire à opter pour un régime aussi démocratique que possible.

Il en va de même en ce qui concerne l'imposition du respect des droits de la personne comme condition du maintien des liens de coopération. Un nombre croissant d'instruments internationaux régissant la coopération au développement contiennent des dispositions expresses en ce sens. C'était le cas des nouveaux accords de coopération belgo-zairois conclus en mars 1990

(20) V. sur ce point KLEIN, Pierre, « Le droit aux élections libres en droit international : mythes et réalités », in Association droit des gens (Ed.), *A la recherche du nouvel ordre mondial*, vol. I, Bruxelles, Ed. Complexe, 1993, pp. 93 à 122.

(21) *Ibid.*, p. 3.

(22) V. à ce sujet SALMON, Jean, « Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique ? », in Association droit des gens (Ed.), *A la recherche du nouvel ordre mondial*, op. cit., n. 16, pp. 59 à 89 et FRANCK, Thomas M., « The emerging right to democratic governance », *A.J.I.L.*, 1992, pp. 46 à 91.

(23) Résolution 841 (1993) adoptée par le Conseil de sécurité le 16 juin 1993.

(24) SALMON, Jean, *loc. cit.*, n° 18, pp. 81 à 86.

(qui ne sont toutefois jamais entrés en vigueur) et, surtout, quoique de manière indirecte, de la quatrième Convention de Lomé liant les Communautés européennes aux États A.C.P.. L'article 5 de ce traité dispose en effet notamment que « *la politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme* » (25). Par ailleurs, même en l'absence de dispositions conventionnelles précises, la suspension de la coopération pourrait parfaitement se justifier au titre de contre-mesures répondant à des violations graves des droits fondamentaux de la personne dans un État donné. La protection de ces droits constitue en effet une obligation *erga omnes*, ce qui implique que leur violation lèse l'ensemble des membres de la communauté internationale et justifie une réaction de la part de chacun d'entre eux (26). Pareilles contre-mesures sont bien entendu sujettes aux conditions de légitimité posées par le droit des gens (dont la proportionnalité et la conformité aux normes impératives du droit international).

Ces nouvelles orientations de la politique belge de coopération au développement apparaissent donc pleinement conformes au droit international et elles sont graduellement mises en œuvre sur le terrain. Ainsi, si c'est en grande partie en raison d'un contexte de violence généralisée que la coopération belge avec le Pérou a été suspendue en 1990, le Secrétaire d'État a justifié le maintien de cette suspension en 1992 en invoquant la situation précaire des droits de la personne dans ce pays à la suite du « coup d'État constitutionnel » du président Fujimori (27).

(25) Si l'un des commentateurs les plus avertis de ce texte (MAGANZA, Giorgio, « La convention de Lomé », in MEGRET, Jacques et al. (éd.), *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 13, Bruxelles, Editions de l'Université, 1990) admet que la IV^e convention de Lomé « ne contient aucune disposition 'opérationnelle' permettant de 'geler' la mise en œuvre de la coopération à l'égard d'une partie contractante qui se rendrait coupable d'une violation des droits de l'homme » (p. 176) il conclut toutefois 'qu'il existe dans le cadre de la convention actuelle, une assise suffisamment claire pour amener les autorités d'un pays où les droits de l'homme seraient violés à penser que cette violation pourrait avoir des conséquences quant à la poursuite de la coopération à l'égard de leur pays (p. 177, nous soulignons). La Commission européenne a quant à elle récemment exprimé sa volonté de renforcer ce type de clause lors de l'élaboration de la prochaine Convention de Lomé et de lier explicitement l'aide communautaire à la démocratisation des pays ACP (v. *Le Monde*, 11 septembre 1993, p. 11). La Communauté et ses États membres, agissant dans le cadre de la Coopération politique européenne ont ainsi invoqué l'article 5 de la quatrième Convention de Lomé et la résolution sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement approuvée par le Conseil de Développement le 28 novembre 1991, dans une démarche de protestation à la suite de la répression d'une manifestation et du maintien en détention de membres de l'opposition par les autorités de Guinée équatoriale (Déclaration de la C.P.E. du 22 septembre 1992).

(26) V. sur ce point CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 96, 97, 126 à 133.

(27) V. les réponses du Secrétaire d'État à la Coopération au développement aux questions n° 9 de M. Caudron et n° 10 de M. Peeters, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1991-1992, n° 22, 17 août 1992.

Comme on l'a rappelé plus haut, la Belgique a pareillement suspendu sa coopération avec le Zaïre depuis plus de trois ans (28) et le Secrétaire d'État répétait dans la déclaration de politique générale commentée ici que

« dans le processus de la normalisation des relations belgo-zaïroises le respect des droits de l'homme et la démocratisation, avec comme premier pas la mise sur pied d'un gouvernement représentatif, restent d'une importance capitale » (29).

Après avoir manifesté quelque réticence, le gouvernement belge a entrepris d'agir dans deux directions au cours de l'année 1992 : il a apporté son soutien à la Conférence nationale, seul embryon d'autorité représentative au Zaïre (30), et a fourni une aide humanitaire d'urgence significative pour atténuer les effets négatifs pour la population de la suspension de la coopération (31). L'on retrouve donc là les deux pôles de la politique exposée par le Secrétaire d'État.

Il devient, dès lors, d'autant plus difficile de justifier la concentration de la coopération sur un partenaire tel que l'Indonésie. L'on sait en effet non seulement que les violations graves des droits de la personne dans cet État sont nombreuses (32), mais aussi qu'il poursuit depuis près de vingt ans l'occupation de Timor oriental en contradiction flagrante avec les principes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de l'interdiction d'occuper des territoires par la force (33).

Mais sans doute ne faut-il voir là que les tâtonnements d'une nouvelle politique qui se cherche encore. L'intérêt de l'initiative gouvernementale mérite d'être souligné ; encore faut-il qu'elle ne fasse pas l'objet d'une application sélective qui lui ferait perdre beaucoup de sa valeur.

Les positions exprimées dans la note de politique générale présentée par le Secrétaire d'État à la Coopération au développement constituent d'une certaine manière une formalisation — ou une « codification » — des attitudes que les responsables belges des relations extérieures ont commencé depuis quelques années à adopter en réponse au non-respect des droits de la personne ou des valeurs démocratiques fondamentales par certains des

(28) La Communauté européenne et ses États membres, réunis au sein de la Coopération politique européenne, ont pareillement décidé de suspendre leur aide au Zaïre au début de l'année 1992 (Déclaration de la C.P.E. sur le Zaïre, 22 janvier 1992).

(29) Note de politique générale, *loc. cit.*, n° 3, p. 5.

(30) Après avoir refusé d'apporter un financement à la Conférence nationale pour des dépenses jugées somptuaires, la Belgique a annoncé une contribution de plus de douze millions de francs belges au financement des travaux de celle-ci (V. respectivement *Le Soir*, 23 et 24 mai 1992 et le communiqué de presse du bureau du Premier Ministre du 25 juin 1992).

(31) Après avoir été limitée à dix millions de francs seulement en 1991, l'aide d'urgence s'est montée à plus de 100 millions de francs en 1992 (si l'on y inclut l'aide médicale décidée par le Conseil des ministres le 11 septembre 1992 ; v. les communiqués de presse du cabinet du Premier ministre du 25 juin 1992 et du Conseil des ministres du 25 septembre 1992).

(32) *Rapport Amnesty International*, 1993, pp. 157-160.

(33) On relèvera sur ce point que le Ministre des Affaires étrangères a déclaré qu'il n'était « pas impossible que certains dossiers soient revus à la lumière [des] préoccupations » que lui inspire la situation de Timor (*Le Soir*, 23 et 24 mai 1992).

États bénéficiant de la coopération belge (34). Elles font apparaître, une fois encore, qu'il n'est nul besoin d'instruments juridiques nouveaux pour faire respecter les droits de la personne dans des États tiers, mais que c'est bel et bien la volonté politique qui est indispensable pour mettre en œuvre les moyens dont tous les États disposent déjà depuis longtemps.

(34) Les premières manifestations de cette attitude nouvelle peuvent être situées au deuxième stade de la crise belgo-zaïroise de 1989-1990, ouvert par le massacre de Lubumbashi ; v. KLEIN, Pierre, « Le contentieux belgo-zaïrois », *loc. cit.*, n. 1, p. 239.