

# LES SANCTIONS EN AFRIQUE

UNOWA DOCUMENT DE TRAVAIL

Janvier 2007



Etude réalisée par un  
Consultant Indépendant  
Octobre – Décembre 2006

**Les analyses et opinions présentées dans ce rapport sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA).**

UNOWA  
Lot 14, Ouest Almadies  
BP : 23851 Dakar-Sénégal - Tél.: (221) 869-8585 / Fax : (221) 820-4638  
Email: [unowao@un.org](mailto:unowao@un.org) - Website: [www.un.org/unowa](http://www.un.org/unowa)

## Liste des abréviations

- ACP : Afrique Caraïbes et Pacifique.
- BAD : Banque Africaine de Développement.
- BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.
- BM : Banque Mondiale.
- BOAD : Banque Ouest Africaine de Développement.
- CAR : Comité d'Action pour le Renouveau.
- CENI : Commission Electorale Nationale Indépendante.
- CNOSCG : Conseil National des Organisations de la Société Civile Guinéenne
- COFEG : Coordination des ONG Féminines de Guinée.
- FED: Fonds Européen de Développement.
- FMI : Fonds Monétaire International.
- GTI : Groupe de Travail International
- IPC : Indice de Perception de la Corruption.
- OEA : Organisation des Etats de l'Amérique Latine.
- OGDH : Organisation Guinéenne des Droits de l'Homme.
- ONU : Organisation des Nations Unies.
- PIB : Produit Intérieur Brut.
- PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement.
- PPTE : Pays Pauvres Très Endettés.
- PUP : Parti de l'Unité et du Progrès
- RPG : Rassemblement Pour la Guinée.
- RPT : Rassemblement du Peuple Togolais
- UA : Union Africaine
- UE : Union Européenne.
- UFC : Union des Forces du Changement.
- UFR : Union des Forces de la République
- UNOWA : United Nations Office for West Africa.

## Avant-propos

### De l'usage du mot sanction

Au cours de nos entretiens en Guinée et au Togo, certains de nos interlocuteurs ont objecté que l'usage du mot sanction dans le cadre des relations ACP-UE était inapproprié. L'UE n'appliquerait pas des sanctions, mais plutôt des mesures appropriées.

La disposition pertinente de l'Article 96 de l'Accord de Cotonou est ainsi libellée :

« Si les consultations ne conduisent pas à une solution acceptable par les parties, en cas de refus de consultation, ou en cas d'urgence particulière, des mesures appropriées peuvent être prises.

Ces mesures sont levées dès que les raisons qui les ont motivées disparaissent. <...> Les mesures appropriées du présent article, sont des mesures arrêtées en conformité avec le droit international et proportionnelles à la violation ».

Conformément à la déclaration de politique générale contenue dans le document « Principes de base concernant le recours aux mesures restrictives (sanctions)<sup>1</sup> » adopté par le Conseil de l'Union, l'Union Européenne applique des mesures restrictives dans le but de faire respecter ses objectifs de politique extérieure et de sécurité commune. Ces mesures prennent essentiellement la forme d'embargos sur les armes, de restrictions économiques (commerciales et financières) et sont imposées à des gouvernements des pays tiers ou à des individus.

Par ailleurs, différents dictionnaires<sup>2</sup> définissent le mot sanction comme suit :

- Conséquence juridique du non respect d'une règle de droit
- Action par laquelle une organisation internationale réprime un acte de guerre (sanction économique, militaire), et
- An economic or military coercive measure adopted usually, by several nations in concert for forcing a nation violating international law to desist or yield to adjudication.

Au regard des considérations ci-dessus, il apparaît que l'usage du mot sanction est approprié, y compris dans le cadre des relations ACP-UE.

Dans cette étude sur les « Sanctions en Afrique de l'Ouest », les termes sanctions, mesures appropriées ou mesures restrictives seront utilisées de manière interchangeable.

---

<sup>1</sup> Document 10198/1/04 du Conseil de l'Union Européenne

<sup>2</sup> Grand dictionnaire Encyclopédique Larousse ; le Petit Robert ; et Webster's Seventh New Collegiate Dictionary

## Table des matières

Introduction

I. Causes et nature des sanctions

1.1 Causes des sanctions

1.2 Nature des sanctions

II. Etude des cas de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et du Togo

2.1 Côte d'Ivoire

2.2 Togo

2.2.1 Impact des sanctions

A) Au plan politique

B) Plan économique et social

2.2.2 Efficacité des sanctions

2.3 Guinée

2.3.1 Impact des sanctions

A) Au plan politique

B) Plan économique et social

2.3.2 Efficacité des sanctions

III. Evaluation Globale de l'Efficacité des sanctions

3.1 Au plan politique

3.2 Au plan économique et social

3.3 Assurer l'efficacité des sanctions

A) Le boycott

B) Les sanctions ciblées (smart sanctions)

IV. Alternatives aux sanctions

Conclusions et recommandations

Annexes

## Introduction

Les sanctions constituent un instrument de nature diplomatique, économique ou même militaire, utilisé par un groupe de pays ou par un pays dans le but d'induire un changement de comportement ou de politique.

Les sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies (Communauté Internationale), par des organisations régionales ou sous régionales telles que l'Union Européenne (UE), l'Union Africaine (UA), l'Organisation des Etats de l'Amérique Latine (OEA), l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ou dans le cadre d'Accords de partenariat sont appelées sanctions multilatérales.

Les sanctions unilatérales sont celles imposées par un pays pour rendre sa politique extérieure plus efficace.

En Afrique de l'Ouest, après leur accession à la souveraineté internationale, des régimes autoritaires sous-tendus généralement par des partis uniques, se sont installés dans la plupart des nouveaux Etats indépendants.

Pendant les trente premières années d'indépendance, la nature de ces pouvoirs, l'absence de progrès économiques et sociaux ainsi que la guerre froide ont alimenté des changements de régime anticonstitutionnels. Selon une étude de l'UNOWA<sup>3</sup>, « l'Afrique de l'Ouest occupe une place de choix en matière de renversement anticonstitutionnel des gouvernements ».

Cependant, la période 1989-1991, qui vit la fin de la guerre froide, marquait un tournant démocratique pour l'Afrique. Au plan idéologique et politique, cette période a été marquée par la chute du mur de Berlin, le déclin de l'idéologie marxiste, la dislocation de l'empire soviétique et l'apparition d'un vent démocratique qui souffla sur le monde et notamment sur l'Afrique.

C'est ainsi qu'en 1990, la France a décidé de conditionner son aide aux progrès de la démocratie dans les pays africains francophones (Discours de la Baule, Juin 1990). En 1991, le Royaume-Uni fit une déclaration semblable lors de la réunion du Commonwealth à Harare.

Les Etats africains ont alors réalisé que la construction « d'Etats normalisés conformes à un certain modèle », le modèle démocratique, est une exigence de leur insertion dans le nouveau concert des nations. Un Etat fondé sur les principes de la démocratie, du respect des droits de la personne, des libertés fondamentales ainsi que de l'Etat de droit.

Face à la disparition de la rente géopolitique et aux multiples pressions intérieures et extérieures, les Etats africains ont entrepris de s'adapter au nouvel environnement. Ils se sont ainsi dotés de nouveaux textes fondamentaux favorisant l'émergence de régimes multipartites et l'organisation de l'alternance grâce au processus électoral.

---

<sup>3</sup> La vie après le Palais Présidentiel. L'alternance pacifique au pouvoir en Afrique de l'Ouest (Etudes thématiques de l'UNOWA, Mars 2006)

Par ailleurs, ces Etats, déjà membres de l'ONU, décidèrent de ratifier certains accords internationaux et régionaux qui consacraient la sauvegarde des droits de la personne humaine et des libertés fondamentales comme élément essentiel de la démocratie.

En ratifiant l'Accord de Partenariat ACP-UE, les Etats ACP s'engagèrent notamment à « développer un cadre institutionnel nécessaire à la cohésion sociale, au fonctionnement d'une société démocratique, d'une économie de marché ainsi qu'à une bonne gestion des affaires publiques ».

Les pays africains ont donc souscrit à l'idéologie dominante selon laquelle :

- la meilleure forme d'organisation d'un Etat est celle fondée sur les principes démocratiques reconnus ; et
- le libéralisme politique et le libéralisme économique sont intimement liés.

En outre, conformément à leurs engagements dans le cadre des différents accords internationaux, ils acceptent non seulement l'évaluation de leur processus démocratique par leurs partenaires, mais également les sanctions éventuelles pour cause de non respect desdits engagements.

***Ainsi, le droit d'ingérence et les sanctions deviennent légitimes.***

En revanche, les sanctions unilatérales, dont l'application procède de la volonté d'un Etat d'imposer sa vision à un autre Etat, n'ont pas de fondement légitime.

***Dans ce cas, la puissance précède le droit.***

En Afrique de l'Ouest, la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Guinée Bissau, le Liberia, la Mauritanie, le Nigeria, la Sierra Léone et le Togo ont fait l'objet de sanctions multilatérales soit de l'Onu soit de l'Union Européenne.

Aucun pays Ouest africain ne fait actuellement l'objet de sanctions unilatérales.

La problématique des sanctions suscite les principales interrogations suivantes :

- Les sanctions ont-elles atteint leur objectif ?
- Quel a été le prix payé par le pays objet des sanctions ?
- Comment assurer l'efficacité des sanctions ?
- Quelles alternatives aux sanctions ?

Après une brève revue des causes et des types de sanctions, ces différentes questions seront traitées dans le cadre d'une étude des cas de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et du Togo.

## I. CAUSE ET NATURE DES SANCTIONS

### 1.1 Causes des sanctions

Les sanctions de l'ONU sont prises pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales comme prévu dans l'article 39, Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Selon cet article :

«Le Conseil de Sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ». Les articles 41 et 42 spécifient la nature des sanctions. Les sanctions du Conseil de Sécurité peuvent être préventives ou coercitives (Article 50). Les décisions du Conseil de Sécurité sont contraignantes pour tous les Etats membres.

Au cours de la période récente, l'ONU a eu recours à des mesures additionnelles dites sanctions ciblées, smart sanctions, destinées à accroître l'efficacité des sanctions tout en limitant les coûts économiques et humanitaires dans le pays objet des sanctions.

L'UE est fondée sur les principes de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs à tous les Etats membres<sup>4</sup>.

C'est ainsi que l'Accord de Cotonou signé en 2000 entre l'UE et les ACP prévoit en son article 96, l'application de sanctions en cas de violation des exigences des *éléments essentiels* que sont le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, ainsi que de *l'élément fondamental* qu'est la bonne gouvernance.

En cas de violation constatée des éléments essentiels (déficit démocratique) ou de l'élément fondamental (corruption grave), l'UE décide de prendre des mesures appropriées de manière autonome. Il est rappelé ici que l'UE applique systématiquement les sanctions décidées par l'ONU.

L'étude sur la politique des sanctions pendant la période 1981-2004 montre que la majorité des sanctions décidées par l'UE visait à préserver la démocratie et les droits de l'homme<sup>5</sup>.

Pour atteindre ses objectifs en matière de droits de l'homme, l'UE a recours, entre autres instruments, au dialogue avec les pays tiers. Si le dialogue est infructueux, l'UE prend des mesures appropriées ou restrictives.

---

<sup>4</sup> Article 6 du Traité de l'Union Européenne

<sup>5</sup> Hard measures by a Soft Power? Sanctions policy of the European Union 1981-2004 by Joakim Krantz BICC, Bonn 2005

## 1.2 Nature des sanctions

Les sanctions imposées par les Nations Unies et l'UE sont nombreuses et multiformes. Les différents types peuvent cependant être regroupés comme suit :

- les sanctions économiques
- les sanctions individuelles
- les sanctions diplomatiques, sportives et culturelles
- la suspension de la coopération ; et
- les sanctions militaires.

Les sanctions économiques sont commerciales ou financières. Les sanctions commerciales, notamment, les embargos sur les armes, sont les plus souvent utilisées et par l'ONU et par l'UE.

Les sanctions individuelles sont des sanctions ciblées. Les personnes visées font l'objet de restrictions à leur liberté de mouvement à l'extérieur de leur pays. Au plan financier, ces sanctions comprennent le gel de leurs fonds et autres avoirs à l'extérieur de leur pays.

L'article 42 du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies confère au Conseil de Sécurité le pouvoir de recourir à l'emploi de la force armée, s'il le juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales.

## II. ETUDE DES CAS DE LA COTE D'IVOIRE, DU TOGO ET DE LA GUINEE

En 1993 les Etats-Unis d'Amérique imposèrent les sanctions au Nigeria suite à l'annulation des résultats des élections présidentielles qui devaient porter Moshood Abiola à la tête du pays.

L'UE décida à son tour en Juin 1993 d'imposer des mesures restrictives au Nigeria. Ces mesures furent renforcées en Novembre 1995 suite à l'exécution de neuf leaders de l'opposition. Les sanctions furent levées aussitôt après l'élection et la prise de fonction du président Olusegun Obasanjo en Mai 1999.

Dans le cadre de la résolution des conflits internes comportant des menaces pour la paix de la sous région, l'ONU imposa des sanctions à la Guinée-Bissau, au Libéria et à la Sierra Léone. Ces sanctions ont été levées progressivement avec la fin des conflits, la tenue d'élections présidentielles en Guinée-Bissau et au Libéria et l'adhésion de la Sierra Léone au processus de Kimberley.

En Mauritanie, la tenue des élections législatives et bientôt des élections présidentielles mettra un terme aux sanctions multilatérales.

A présent, la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Togo sont sous sanctions de l'ONU ou de l'UE.

## 2.1 Côte d'Ivoire

Le premier président de la République, Félix Houphouët Boigny a régné sans partage sur la Côte d'Ivoire pendant la période 1960-1990. Il était Chef de l'Etat et Chef du parti unique

Régime politique autoritaire, libéralisme économique et bonne tenue des cours du café et du cacao, principaux produits d'exportation, ont été les ingrédients d'une croissance économique rapide en Côte d'Ivoire pendant une longue période.

Le vent démocratique qui souffla sur l'Afrique à partir de 1989, le retournement de la conjoncture mondiale et l'apparition de difficultés économiques et financières alimentèrent le mouvement de contestation intérieure. Le pouvoir a été contraint d'instaurer le multipartisme en 1990. Réélu cette même année pour un mandat de cinq ans, le président Félix Houphouët BOIGNY décéda en Décembre 1993.

Conformément à la Constitution, il fut remplacé par le Président de l'Assemblée Nationale, Henry Konan Bédié qui termina son mandat. Le nouveau président de la République introduisit le concept d'ivoirité qui aboutit à la mise à l'écart du principal candidat de l'opposition Alassane Dramane Ouattara lors des élections présidentielles de 1995 boycottées par la plupart des partis d'opposition

Henry Konan Bédié fut élu mais fut renversé par un coup de force militaire le 24 Décembre 1999. Son successeur, le Général Guei Robert organisa de nouvelles élections présidentielles en 2000 qu'il perdit en faveur de Laurent Gbagbo.

L'accession de ce dernier à la présidence et l'exercice de son mandat furent émaillés de violences politiques et à connotation ethnique qui ont fait de nombreuses victimes.

Le climat de violence a été exacerbé à la suite du soulèvement militaire du 19 Septembre 2002 qui entraîna la partition du pays et la création d'une zone tampon entre le Nord et le Sud, zone occupée par les forces de l'ONUCI et les forces françaises d'interposition.

L'ONU sollicitée par l'UA s'est activement engagée dans la résolution du conflit interne en Côte d'Ivoire. L'ONU est un membre actif du GTI chargé de superviser le processus de retour à une situation normale en Côte d'Ivoire, notamment la création des conditions permettant l'organisation et la tenue de nouvelles élections présidentielles. Face à la menace contre la paix sous-régionale, aux incitations à la violence, aux actes de violence, l'ONU décida de prendre des sanctions contre la Côte d'Ivoire.

Pour tarir les sources de financement des conflits dans la sous région, un embargo fut décidé sur les exportations de diamant et les importations d'armes.

En outre, des sanctions individuelles furent prises, notamment contre Charles Blé Goudé, le leader des « Jeunes Patriotes », milice proche du pouvoir, coupable d'actes de violence et d'incitations à la violence de nature à entraver la réconciliation nationale et le travail de l'ONU en faveur de la paix en Côte d'Ivoire et dans la sous région.

Selon un rapport de l'ONU, l'embargo n'a pas produit le résultat escompté. En revanche, Blé Goudé aurait changé de comportement et il se serait transformé en « apôtre de la paix ».

La situation en Côte d'Ivoire demeure instable. Le Président Gbagbo reconduit en 2005 à la tête du pays a été de nouveau reconduit pour une année en Octobre 2006. La feuille de route préconisée par le Conseil de Sécurité de l'ONU semble d'application difficile.

L'ONU encourt un risque de perte de crédibilité.

## 2.2 Togo

Situé sur la côte ouest africaine avec une population d'environ 6 millions d'habitants en 2005, le Togo a accédé à l'indépendance le 27 Avril 1960. Le premier président de la République togolaise Sylvanus Olympio a été assassiné le 13 Janvier 1963 lors d'un coup d'état militaire. Son successeur, le président Grunitzky, a lui-même été renversé par l'armée qui a installé au pouvoir le président Gnassingbé Eyadema qui a régné sans partage au Togo jusqu'à sa mort en Février 2005.

A l'instar de nombre d'Etats de l'Afrique de l'Ouest, une conférence nationale s'est tenue au début des années 1990 avec l'objectif d'instaurer un régime démocratique. La constitution de 1992, consensuelle et approuvée par référendum, a instauré la 4<sup>ème</sup> république, de type parlementaire et le multipartisme.

Le constat de déficit démocratique accompagné de violences lors des consultations électorales et de violations des droits de l'homme a conduit l'Union Européenne à prendre des mesures appropriées, conformément à l'Article 96 de l'Accord de Cotonou dont le Togo est signataire. C'est ainsi que la coopération avec le Togo a été suspendue en Octobre 1992.

Face au blocage politique persistant et aux violations continues des éléments essentiels de l'Accord de partenariat, l'UE a décidé le 30 Mars 2004 d'ouvrir des consultations avec le Togo « afin d'examiner de façon approfondie la situation et d'y remédier ». Ces consultations ont été organisées du 14 Avril au 14 Juillet 2004.

A cette occasion, le gouvernement de la République togolaise a pris 22 engagements (annexe3) ayant trait essentiellement au respect de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La décision du Conseil en date du 15 Novembre 2004 qui fait le point des progrès réalisés au titre de ces engagements, constitue la feuille de route en vue d'une reprise de la coopération. La notification du 9<sup>ème</sup> FED et le déblocage effectif des fonds interviendront avec la fixation de la date des élections législatives, l'établissement d'un cadre électoral consensuel et la tenue d'élections législatives transparentes et fiables.

Après une relative détente de la situation, marquée par la libération de centaines de prisonniers politiques en 2004, le pays a connu une nouvelle période de troubles et de violences avec le décès du président Eyadema le 5 Février 2005.

Aussitôt après cette disparition, les forces armées décidaient d'installer son fils Faure Gnassingbé au pouvoir. Cependant, sous la pression de la communauté internationale, il a démissionné le 25 Février 2005 et s'est présenté aux élections présidentielles du 24 Avril 2005. Il a été déclaré vainqueur avec 60% des suffrages exprimés.

Cette période de transition a été marquée par des violences électorales ayant entraîné la mort de nombreuses personnes et l'exode massif des togolais vers les pays limitrophes du Bénin et du Ghana.

Le nouveau climat politique créé suite à la formation, le 20 Juin 2005, d'un gouvernement d'ouverture dirigé par le premier ministre Edem Kodjo, a favorisé la reprise du dialogue interne. Aussi, le 20 Août 2006, tous les partis politiques ont-ils signé un accord politique global qui prévoit la formation d'un gouvernement d'union nationale et un mécanisme de suivi présidé par le président du Burkina Faso, Blaise Compaoré, le facilitateur. Cet accord traite également des questions relatives au cadre électoral, aux réformes institutionnelles, à la CENI, à l'armée et à la lutte contre l'impunité.

Le gouvernement d'union nationale a été effectivement formé le 20 Septembre 2006 et dirigé par Me Yawovi Agboyibo. Sa principale mission est d'organiser les élections législatives dont la date a été fixée au 27 Juin 2007.

### 2.2.1 Impact des sanctions

L'application des sanctions au Togo depuis 1992 par l'UE a diversement affecté la situation politique et la situation économique et sociale du pays.

#### A) Au plan politique

Au cours de la période 1992-2005 les élections locales et générales ont été émaillées de contestations, de boycotts et de violences. Le processus démocratique a été bloqué. Les sanctions ont, dans un premier temps, contribué à exacerber cette situation, les deux camps, pouvoir et opposition, ayant raidi leurs positions. Dans un second temps, le dialogue politique interne s'est instauré à la suite d'un changement de comportement des deux protagonistes.

En réaction aux sanctions, **le pouvoir** est devenu plus intolérant et plus répressif. Les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont devenues plus fréquentes. Les arrestations, les tentatives d'assassinat, les assassinats d'opposants se sont multipliés. Nombre d'opposants se sont réfugiés à l'extérieur du Togo.

Par ailleurs, le pouvoir a violé la constitution après les élections législatives de 1994. Un parti d'opposition, le CAR, a remporté les élections mais le pouvoir s'est refusé à en tirer les conséquences et a nommé un premier ministre en dehors de la majorité parlementaire.

L'année 2004 a vu l'amorce d'une inflexion de l'attitude du gouvernement. En effet, suite aux consultations avec l'UE, le gouvernement a pris des engagements dans le sens d'une détente du climat politique. Malheureusement, le ciel politique s'est de nouveau assombri en 2005 après le décès du Président Eyadema et lors des élections présidentielles. Un rapport de l'ONU sur ces violences de 2005 désigne les miliciens proches du pouvoir et les forces de l'ordre comme les principaux responsables des exactions ayant occasionné la mort de centaines de personnes et l'exode de dizaines de milliers d'autres lors des élections présidentielles de 2005.

Le pouvoir a instrumentalisé l'armée qui, outre ses fonctions traditionnelles, exerçait les fonctions de police et de maintien de l'ordre.

**L'opposition** a également navigué entre la contestation, parfois violente du pouvoir en place, le boycott des élections et, après les violences post-électorales de 2005, une attitude de franche coopération.

Durant la période d'hostilité ouverte, les mots d'ordre de résistance populaire, de désobéissance civile ont débouché sur une grève générale qui a duré près de six mois. Nourrissant le secret espoir que le pouvoir succomberait aux effets des sanctions, l'opposition, tout comme la diaspora, a soutenu et parfois, s'est fait l'avocat du maintien et du renforcement de ces sanctions. Tout en déplorant les effets désastreux pour la population, certains d'entre eux ont expliqué que leur soutien avait pour but d'amener le pouvoir à changer, qu'il s'agissait de circonstances exceptionnelles, sinon, aucun responsable politique ne peut accepter que son pays soit sous sanctions.

A preuve, depuis l'instauration du dialogue politique interne, certains membres de l'opposition plaident pour la levée des sanctions.

**La société civile** dont certains des représentants ont également été victimes de la répression du pouvoir s'est, elle aussi, organisée pour participer au processus démocratique, sans pour autant se confondre avec les partis politiques, ni totalement épouser leur positions. Elle s'est regroupée au sein du Collectif de la Société Civile et des Organisations Syndicales du Togo, dont l'objectif est de mobiliser la société civile pour la promotion des principes démocratiques, et de contribuer à la création d'un cadre de concertation pour l'organisation d'élections transparentes.

**La presse privée** qui dénonçait les dérives du pouvoir qui le traitait de complice de l'opposition a, elle aussi, été victime de représailles. Le climat de détente politique apparu en 2004 a marqué le début d'une ère de liberté pour les médias privés (presse écrite, radios et télévisions). Un nouveau code de la presse dépenalisé a été adopté le 27 Août 2004. Le gouvernement a également décidé d'accorder une aide budgétaire à la presse et d'effacer les arriérés fiscaux des médias audiovisuels.

De l'avis des représentants des médias privés, la liberté d'expression est à présent en bonne voie, malgré des cas d'agression contre des journalistes. « La presse peut exercer en toute indépendance aujourd'hui au Togo. Cependant, elle souffre de faiblesses en termes de capacité institutionnelle, humaine et financière. Les journalistes manquent de formation, de culture politique et civique.

## B) Au plan économique et social

La suspension de la coopération avec l'UE a privé le Togo des ressources du 8<sup>ème</sup> et du 9<sup>ème</sup> FED. Le manque à gagner pour l'économie togolaise s'élève à quelque 350 millions d'euros d'aide au développement si on y ajoute celles du 6<sup>ème</sup> et du 7<sup>ème</sup> FED.

En outre, l'accumulation d'arriérés de paiement à l'égard de la Banque Mondiale a conduit cette dernière à suspendre ses décaissements à plusieurs reprises. La dernière suspension date de Janvier 2002 et le total des arriérés s'élève à 93.4 millions de dollars US au 15 Septembre 2006. Les suspensions répétées ont eu des effets négatifs sur le portefeuille de la Banque qui s'est vidé peu à peu de tous ses projets.

Bien que la BOAD ait poursuivi ses décaissements au Togo qui a continué d'honorer ses obligations à son égard, un tel sevrage financier conjugué à une mauvaise gouvernance, a eu des effets désastreux sur l'activité économique du Togo.

L'absence de programme formel avec le FMI a exacerbé cette situation. Le sceau de bonne conduite de cette institution faisant défaut, il s'en suivit une détérioration du climat de confiance dans l'économie du pays et une réduction drastique des investissements. Avec l'accumulation d'arriérés de paiement intérieurs (environ 300 milliards de FCA), l'apparition de circuits parallèles et le développement de la corruption, l'économie s'est enfoncée dans la crise. Le rétrécissement du secteur formel, de la base taxable de l'Etat et la baisse des ressources fiscales sont à l'origine de la fragilisation de l'administration publique.

Le taux de croissance du PIB réel du Togo pendant la période 1993-2005 a été de moitié inférieur à la moyenne de 3.5% de l'UEMOA<sup>6</sup>.

En termes de parité de pouvoir d'achat, le taux de croissance du PIB<sup>7</sup> a été de 2.5% pendant la période 1994-2000, contre 6.4% au Burkina Faso, 4.8% au Bénin et 4.5% pour le Ghana. En 2005, ces taux étaient respectivement de 0.8%, 7.5%, 4.5% et 5.8%. La performance du Togo a été nettement en deçà de celle des pays voisins.

Le taux de croissance annuelle de la population du Togo étant de 2.7%, la baisse du revenu per capita a été substantielle.

Les dépenses publiques ont représenté 16% du PIB au Togo comparé à une moyenne de 21% pour les pays de l'UEMOA et 25% en moyenne pour l'Afrique subsaharienne. La baisse des dépenses publiques a entraîné une forte dégradation des infrastructures de base, notamment dans les secteurs des routes, de l'éducation et de la santé. Selon le rapport mondial sur le développement humain du PNUD (2005), le niveau des dépenses de santé au Togo a stagné autour de 5 % du PIB depuis 1990. Le même rapport indique que le ratio des dépenses d'éducation par rapport au PIB a baissé.

<sup>6</sup> BCEAO, Perspectives économiques des Etats de l'UEMOA en 2006.

<sup>7</sup> L'Etat du monde 2007, annuaire économique géopolitique mondial, Ed La Découverte, Paris, 2006.

Le PIB brut à Parité de Pouvoir d'Achat est obtenu en multipliant le PIB calculé aux prix nationaux par un taux de change fictif qui rend équivalent le prix d'un panier de marchandises dans chaque pays.

### 2.2.2 Efficacité des sanctions

Il apparaît qu'au Togo, l'application, pendant plus de 12 ans, de sanctions sous la forme d'une suspension partielle de l'aide de l'UE n'a pas encore produit les résultats souhaités en matière de respect des principes démocratiques et de bonne gouvernance.

Au plan politique, le recours aux mesures appropriées et les consultations qui s'en suivirent ont cependant fini par provoquer le déclic nécessaire et amené le pouvoir, l'opposition et la société civile à la table de discussions.

Au plan économique et social, le coût a été particulièrement élevé. L'économie s'est déstructurée, les populations les plus vulnérables ont été les plus affectées. Face au coût humanitaire, l'UE elle-même a dû accorder une aide spéciale en vertu du principe de « non pénalisation de la population ».

S'agissant de la question de l'efficacité des sanctions, les sentiments de nos interlocuteurs au Togo peuvent être résumés comme suit :

- les sanctions constituent un facteur de changement de comportement du pouvoir ;
- leur non application par toutes les parties et l'évaluation complaisante des progrès en terme de respect des principes démocratiques a amené le pouvoir à se complaire dans cette position ;
- leur impact est global et aveugle ; elles renforcent le pouvoir du pouvoir et aggravent la misère des populations ;
- les résultats sont mi-figue, mi-raisin ;
- elles doivent être mieux conçues, mieux ciblées et mieux appliquées pour atteindre directement les décideurs et les responsables ;
- une approche combinant les actions destinées à induire un changement de comportement chez les décideurs et à renforcer les contre-pouvoirs serait plus efficace ;
- un mécanisme incitatif serait approprié. La tranche incitative du 10<sup>ème</sup> FED dont les règles d'octroi seront définies en accord avec les pays ACP, devrait pallier les insuffisances du mécanisme actuel ;
- il ne s'agit pas de donner bonne conscience à tous les bien pensant, mais de faire évoluer la situation plutôt que d'attendre à la fenêtre pour qu'elle évolue toute seule.

### 2.2.3 Guinée

La Guinée a été le premier pays francophone de l'Afrique de l'Ouest à accéder à l'indépendance en 1958. Son premier président Ahmed Sékou Touré a instauré un

régime dictatorial sous-tendu par un parti unique. Durant son règne, la Guinée, pays doté de richesses naturelles (minières, eau, forêt, etc.) n'a jamais réussi à décoller économiquement. Les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que les assassinats politiques étaient devenus pratiques courantes et de nombreux guinéens se sont expatriés.

A sa mort en 1984, un militaire, le colonel Lansana Conté prit le pouvoir et entreprit aussitôt d'infléchir l'orientation politique du pays. Une nouvelle constitution fut adoptée, le multipartisme instauré, de même que le libéralisme économique.

Cependant, le pouvoir se transforma progressivement en un régime autoritaire soutenu par un parti dominant, le PUP dont le chef est le président de la République. La constitution fut manipulée et des élections de moins en moins transparentes et fiables organisées. Les contestations et le boycott des élections par l'opposition se multiplièrent. Alpha Condé, le leader du parti d'opposition le plus important, RPG, fut embastillé en 1998.

L'attaque rebelle dont la Guinée a été victime dans sa région forestière en 2000 et les flux de réfugiés en provenance du Libéria, de la Sierra Léone ont exacerbé cette situation. Les élections législatives qui devaient se tenir cette année furent reportées de deux ans. Elles se déroulèrent le 30 Juin 2002 dans de mauvaises conditions et furent contestées par l'opposition. Les partis politiques et la diaspora protestèrent vigoureusement, et interpellèrent la communauté internationale. L'état de crispation politique s'aggrava.

Au regard de la situation politique bloquée et en l'absence de perspectives d'éclaircie à court terme, l'UE a décidé de suspendre les négociations du 9<sup>ème</sup> FED et, constatant la violation des éléments essentiels de l'accord de partenariat, décida, le 31 Mars 2004, d'ouvrir des consultations au titre de l'Article 96 afin d'examiner la situation de manière plus approfondie. A l'issue de ces discussions qui débutèrent effectivement en Juillet 2004, le gouvernement guinéen prit certains engagements dont :

- l'intensification du dialogue politique national ;
- la mise en place d'un cadre électoral pour des élections législatives et locales transparentes et consensuelles ; et
- la libération des ondes électroniques.

### 2.3.1 Impact des sanctions

L'application des sanctions a stimulé et amélioré le dialogue politique interne. Elle a par contre exacerbé les difficultés économiques et sociales du pays

#### A) Au plan politique

Face aux sanctions, le **pouvoir** a d'abord eu une attitude de défiance. Comme expliqué par un des nos interlocuteurs guinéens, depuis l'époque du Président Sékou Touré, la Guinée est « allergique aux pressions extérieures ». Le pouvoir est resté longtemps sourd aux sollicitations extérieures en faveur de pratiques démocratiques. D'autant plus qu'il était convaincu que l'opposition intérieure et la diaspora, avaient des rapports privilégiés avec le monde extérieur.

La concentration du pouvoir entre les mains du seul chef de l'Etat et l'instabilité à la tête du gouvernement ne pouvaient favoriser l'organisation d'un dialogue structuré, serein et durable avec l'opposition, ni avec les partenaires au développement. Actuellement, il n'y a pas de premier ministre, chef du gouvernement. Le ministre d'Etat chargé des Affaires Présidentielles assure la coordination de l'équipe gouvernementale.

Cependant, après maintes hésitations et face à l'ampleur grandissante de la crise économique et sociale, le pouvoir accepta d'envoyer une délégation à Bruxelles pour entamer les discussions. Les engagements pris à l'occasion de ces consultations avec l'UE marquèrent le début d'un assouplissement de l'attitude du pouvoir. C'est ainsi que le gouvernement a créé un comité interministériel chargé de veiller au respect de ces engagements. Il a accepté la mise en place d'une CENI dont les relations avec l'administration restent encore à définir. Deux nouvelles stations de radio privées sont déjà opérationnelles à Conakry. Le dialogue politique instauré s'est amélioré même s'il apparaît encore quelque peu hésitant. Le principal parti d'opposition ne semble pas y avoir adhéré totalement.

**L'opposition** intérieure et la diaspora ont vigoureusement dénoncé les violations des principes démocratiques, les irrégularités et les fraudes électorales, et pris à témoin les partenaires au développement, notamment l'UE, dont l'attitude à l'égard du régime a été qualifiée de complaisante. Ils ont appelé à un changement de comportement de ces partenaires.

Les consultations avec l'UE ont été l'élément catalyseur du dialogue interne. A la suite de ces discussions, l'opposition, à l'exception du RPG, a accepté de participer au sein d'un comité paritaire aux discussions sur le code électoral, la CENI, le statut de l'opposition, le financement des partis, etc. Ces discussions ont permis d'aboutir à des textes consensuels.

Au vu des résultats obtenus, l'UE a décidé d'accompagner l'organisation des élections législatives, le renforcement de la société civile et de financer des programmes visant à soulager les populations les plus défavorisées en utilisant les reliquats des FED précédents.

Comme au Togo, le déficit de résultat est à l'origine de la perte de crédibilité des partis politiques aux yeux de la majorité de la population. Ceci a conduit la **société civile** et la **presse privée** à s'engager dans le processus de construction démocratique.

Le Conseil National des Organisations de la Société Civile Guinéenne (CNOSCG) ensemble avec d'autres organisations telles que l'Organisation Guinéenne des Droits de l'Homme (OGDH), les Syndicats de travailleurs, l'Ordre des avocats, des journalistes et la Coordination des ONG Féminines de Guinée (COFEG) a décidé de créer une « Alliance Citoyenne pour le Changement » dont l'objectif est la renaissance de la Guinée.

Considérant que « l'Etat est désormais un danger pour la société et le citoyen qu'il a pour mission de protéger », l'Alliance a adressé une Lettre ouverte au Président de la République dans laquelle elle propose la mise en place d'un gouvernement responsable et de large ouverture, dirigé par un premier ministre, chef du gouvernement investi de larges pouvoirs. Le premier ministre sera également chargé de « conduire un processus d'un véritable dialogue social et politique incluant toutes les forces vives de la Nation. ». Pour soutenir sa proposition de sortie de crise, l'Alliance entreprendra une série d'actions citoyennes à tous les niveaux.

La presse privée écrite a joué et continue de jouer un rôle actif dans le processus de démocratisation. Elle constitue un espace de débat politique. Cet espace s'élargira avec la libération des ondes. L'impact des radios privées sur la population est plus important que celui de la presse écrite dont le lectorat semble limité.

### **B) Au plan économique et social**

En 2001, la Guinée avait atteint le point de décision du mécanisme PPTE du FMI. En Mars 2002, la revue du programme FMI était concluante. La BAD et la BM ont participé au financement de ce programme. Le gouvernement a obtenu de la Banque Centrale qu'elle pré-finance la contribution de l'UE (12 millions d'Euros). Du fait de la suspension de sa coopération, les fonds de l'UE n'ont pas été déboursés. L'impact du financement monétaire sur le taux de change, le taux d'inflation et la taille du déficit de l'Etat a été tel que le programme FMI a été suspendu en 2003 pour non respect des critères de réalisation. Le mécanisme PPTE ne pouvant atteindre le point d'achèvement, la Guinée n'a pu bénéficier de l'allègement de sa dette extérieure qu'elle continue d'honorer.

En outre, la suspension de la coopération avec l'UE aura pour résultat un manque à gagner de 221 millions d'euros pour la période quinquennale 2002-2007 au titre du 9<sup>ème</sup> FED.

Cette situation, conjuguée à la mauvaise gouvernance politique et économique a détérioré le climat des affaires. Le taux d'investissement est tombé à environ 11% du PIB en 2002-2004 contre 20.7% au Mali, 23.5% au Ghana et 10.5% pour la Côte d'Ivoire.

Les investissements dans les infrastructures de base (routes, eau et électricité), généralement financés sur ressources extérieures, ont particulièrement souffert de cette situation. L'axe routier Conakry-N'Zérékoré, qui est vital pour les échanges entre la Guinée forestière, le reste du pays et l'extérieur, est devenu quasiment impraticable. La route Dabola-Mamou sera bientôt inaccessible.

Les problèmes récurrents de disponibilité d'eau et d'électricité constituent un autre obstacle au développement des activités économiques. La production d'électricité a baissé de 13% au cours de la période janvier/septembre 2006, comparée à la période correspondante de 2005<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Rapport du Comité Technique de Suivi de la Conjoncture Macroéconomique

Le taux de croissance économique moyen, qui était de 4.2% pendant la période 1997-2002, est tombé à environ 2.5% en 2000-2005, alors que celui de l'Afrique subsaharienne a été de 3%.

Le PIB, en termes de parité de pouvoir d'achat s'est élevé à 3.8% pour la période 1994-2004 contre 4.8% pour le Mali, 4.5% pour le Ghana et 2.2% pour la Côte d'Ivoire. En 2005, le taux était de 3.0% en Guinée, 5.4% au Mali, 5.8% pour le Ghana et 0.5% pour la Côte d'Ivoire. Ces données illustrent à souhait la mauvaise orientation de l'économie guinéenne.

En effet, le PIB par habitant qui était de 373 dollars US en 2000, est tombé à 355 dollars US en 2005. Reflétant principalement la monétisation du déficit budgétaire, le taux d'inflation s'est fortement accéléré au cours de la période récente. En glissement annuel, il était de 34.1% en Septembre 2006 contre 27.7% il y a un an.

La baisse des dépenses publiques de 17% du PIB en 1997-2000 à 15% en 2000-2006 a été accompagnée d'une évolution à la baisse des dépenses liées à l'éducation et à la santé. Les premières, après avoir atteint 1.8% en 2002, sont légèrement tombées à 1.7% en 2006. Les dépenses de santé sont passées de 0.8% du PIB en 2001-2002 à 0.5% en 2003 et 0.4% en 2004.

L'apparition d'une économie de pénurie, les circuits parallèles, la rareté des devises, l'érosion monétaire continue et la faiblesse de l'administration publique ont favorisé le développement de la corruption. Selon le rapport 2006 de Transparency International, la Guinée se classe au premier rang sur le continent africain et occupe le 4<sup>ème</sup> rang mondial sur l'Indice de Perception de la Corruption (IPC)

### **2.3.2 Efficacité des sanctions**

Comme au Togo, l'application de sanctions de l'UE n'a pas encore produit les résultats escomptés, notamment en matière de gouvernance.

Le coup d'arrêt donné aux relations avec les partenaires multilatéraux et la détérioration du climat des affaires ont gravement affecté la situation économique et sociale. Pour protester contre cette situation, les syndicats de travailleurs ont organisé une grève générale qui a duré plusieurs jours en 2006.

Les observations de nos interlocuteurs quant à l'opportunité d'imposer des sanctions et à leur efficacité peuvent être résumées comme suit :

- le principe des sanctions est sain ; mais il faut revoir la formule et la nature ;
- les avancées démocratiques obtenues l'ont été sous pression extérieure ; les mesures de l'UE sont utiles ;
- les sanctions sont de nature à déstabiliser le gouvernement à travers leur impact social ;
- les sanctions profitent plutôt aux tenants du pouvoir ;
- les populations ne doivent pas payer pour l'irresponsabilité des dirigeants ;
- les sanctions doivent être ciblées et viser ainsi les premiers responsables ;
- la capacité de la société civile doit être renforcée ; et

- étant donné l'instabilité à la tête du gouvernement et la situation d'incertitude et de vide au plus haut sommet, la Guinée souffre principalement d'un problème de gouvernance politique et économique.

### III. EVALUATION GLOBALE DE L'EFFICACITE DES SANCTIONS

L'examen de l'évolution de la situation de ces trois pays appelle les observations suivantes :

#### 3.1 Au plan politique :

- Les sanctions imposées par l'UE ont, dans une première phase, exacerbé les tensions entre le pouvoir et l'opposition. Le pouvoir est devenu plus répressif. L'opposition a boycotté ou contesté vigoureusement les résultats des élections.
- Dans une seconde phase, les deux parties, pouvoir et opposition, ont accepté de dialoguer dans le cadre des consultations avec l'UE.
- A l'issue de ces consultations, les gouvernements ont décidé :
  - de prendre des mesures allant dans le sens d'un plus grand respect des libertés fondamentales ;
  - de libérer les médias ; et
  - d'engager le dialogue avec l'opposition.

Ces consultations ont également amené l'opposition à adopter une attitude positive et à coopérer avec le gouvernement pour une normalisation rapide de la situation politique.

En Guinée, le dialogue politique interne s'est amélioré mais il est encore quelque peu hésitant. Le principal parti d'opposition n'y adhère pas encore totalement. Des textes portant sur le cadre des élections, le statut de l'opposition et le financement des partis ont été élaborés de manière consensuelle. Les ondes ont été libérées

Au Togo, le dialogue s'est intensifié et a abouti à la signature par l'ensemble des partis politiques, d'un accord politique global et à la formation d'un gouvernement d'union nationale dont la principale mission est d'organiser des élections législatives libres, fiables et transparentes.

L'évolution de la situation au Togo permet d'espérer une normalisation rapide de ses relations avec l'UE.

En Côte d'Ivoire les résultats des sanctions de l'ONU restent insuffisants et mitigés

### 3.2 Au plan économique et social

La détérioration du climat de confiance, la baisse des dépenses publiques d'investissement (infrastructures routières notamment) et sociales (éducation et santé) ainsi que l'absence de progrès économique et social significatif ont entraîné une dégradation profonde des conditions de vie des couches sociales les plus vulnérables.

Cette situation a été exacerbée par la suspension des interventions du FMI et de la Banque Mondiale et, dans le cas de la Guinée, par une inflation galopante résultant du financement monétaire des dépenses publiques.

Afin d'atténuer les effets néfastes des sanctions, l'UE, elle-même, a accordé des aides financières spécifiques à la société civile en vertu du principe de « non pénalisation de la population ».

En Côte d'Ivoire, l'embargo sur les armes et sur les exportations de diamant a eu des résultats insuffisants. En revanche, il apparaît que la sanction individuelle a réussi à induire un changement de comportement chez le leader des jeunes patriotes (Charles Blé Goudé).

Au total, en Guinée et au Togo, l'action de l'UE a servi de catalyseur et a facilité l'amorce du dialogue entre pouvoir et opposition. Cependant, après plusieurs années d'application de sanctions, la Guinée et le Togo souffrent toujours de déficit démocratique et de mauvaise gouvernance. Dans le même temps, le prix payé par ces pays en terme de coût économique et humanitaire est exorbitant.

Évaluant l'efficacité des sanctions de l'UE, certains de nos interlocuteurs sur le terrain ont affirmé que le résultat était « mi-figue mi-raisin ».

En Afrique de l'Ouest, aucun pays ne fait présentement l'objet de sanctions unilatérales. Il serait cependant utile de noter que, selon les résultats d'une étude sur les sanctions unilatérales imposées par les États-Unis d'Amérique à Cuba, la Chine, l'Iran, Myanmar, n'ont pas eu plus de succès. En effet, cette étude conclut que:

*« Overall, this volume concludes that broadly based unilateral economic sanctions during the 1990's, as assessed in the five case studies and related to experience elsewhere, have been almost entirely ineffective in achieving their intended foreign policy objectives while having a substantial adverse impact on other US foreign policy and commercial interests. »<sup>9</sup>*

### 3.3 Assurer l'efficacité des sanctions

#### A) Le boycott

L'isolement total de l'État pourrait renforcer les sanctions. Cela passe par le boycott du pays et son application rigoureuse par tous les autres États, y compris les pays voisins. Malheureusement, l'expérience de l'application de sanctions à des pays comme l'Afrique du Sud, et plus récemment le Zimbabwe, montre que l'isolement d'un État est impossible à réaliser.

<sup>9</sup> *Feeling good or Doing good with sanctions* by Ernest H. Preeg CSIS 1999

Les pays membres de l'UE sont libres de poursuivre leurs relations économiques bilatérales avec le pays objet de mesures appropriées. La France a poursuivi ses relations de coopération avec le Togo tandis que l'Allemagne y mettait un terme, suite aux sanctions de l'UE.

Par ailleurs, de nouveaux pays émergents comme le Brésil, la Chine et l'Inde, adeptes de la politique de non ingérence, s'engagent activement dans la coopération Sud-Sud.

Chaque pays poursuit ses intérêts propres et les entreprises nationales sont instrumentalisées à cette fin.

La porosité des frontières en Afrique est telle que les Etats voisins ne sont pas en mesure de contrôler le flux des échanges avec le pays objet des sanctions.

L'isolement serait donc une sanction inefficace.

### **B) Les sanctions ciblées (smart sanctions)**

En revanche, pour nombre d'interlocuteurs africains en Guinée et au Togo, les sanctions ciblées seraient un meilleur instrument. Il s'agit de mesures individuelles visant les décideurs politiques et économiques y compris au plus haut niveau. Ceux là mêmes qui sont responsables de la mauvaise gouvernance politique et économique.

*« Ceux qui fautent doivent être ceux qui payent et non les innocentes populations »*

Convaincus que ces mesures induiraient rapidement un changement de comportement chez les responsables, ils les recommandent vivement. Cependant, ces sanctions n'ont pas été totalement efficaces en Côte d'Ivoire. Elles ne sont efficaces que si la personne visée a des biens, des intérêts financiers ou autres à l'extérieur de son pays. Auquel cas, elles peuvent induire un changement de comportement.

En conclusion, l'effet catalyseur des mesures appropriées de l'UE a été fort utile dans le déclenchement et l'amélioration du dialogue politique interne.

Cependant, au regard de leur impact global, politique, économique et social, les sanctions de l'UE, sous leur forme actuelle, ont été inefficaces.

Alors quelles alternatives aux sanctions ?

#### IV. Alternatives aux sanctions

Plus d'une décennie après l'émergence de régimes multipartites, la situation des pays africains est caractérisée par :

- la concentration du pouvoir entre les mains d'un seul homme, généralement chef du parti politique dominant ;
- l'absence de véritables contre-pouvoirs ;
- la corruption ;
- l'absence de progrès économique et social significatif.

Ce qui a amené certains observateurs à se demander si on n'assistait pas déjà à « un épuisement du modèle démocratique dans les pays en développement où il se confond trop souvent avec népotisme et corruption ».

L'existence d'un pluralisme politique et l'organisation de l'alternance grâce au processus électoral ne suffisent donc pas à rendre un Etat véritablement démocratique.

En réalité, dans nos Etats, *la démocratie est encore en construction*.

En Afrique au Sud du Sahara, seuls l'Afrique du Sud, le Botswana et Maurice sont des Etats où le modèle démocratique a été réalisé et ce à la suite d'un processus interne. Dans ces pays, pratique démocratique, libéralisme économique, croissance économique durable ont été étroitement associés.

Cependant, les expériences de la Tunisie, en Afrique du Nord, de la Chine, de la Malaisie, de Singapour et de Taiwan, en Asie, montrent qu'il est possible de réaliser une croissance économique rapide, durable et créatrice d'emplois dans un environnement politique autoritaire.

Bonne gouvernance politique et gouvernance économique ne seraient donc pas nécessairement consubstantiels. L'idéal est qu'elles le soient.

En outre, l'expérience de l'Afrique du Sud, du Botswana et de Maurice montre que pour être durable, un régime démocratique doit être le résultat d'un processus interne et non imposé de l'extérieur. A cet égard, la situation qui prévaut actuellement au Moyen Orient est assez révélatrice

Aussi, dans la seconde phase de construction de la démocratie, les Etats africains doivent-ils accorder la priorité à l'enracinement de la culture démocratique, condition sine qua non de l'émergence des facteurs internes de changement. Cette démarche devra s'atteler au développement et au renforcement des contre-pouvoirs. Il s'agira en particulier de :

- corriger les effets pervers du pluralisme partisan, notamment l'inflation de partis politiques, en encourageant leur regroupement afin de les renforcer ;
- promouvoir les groupes de presse et les médias indépendants, afin d'assurer l'accès du citoyen à des sources alternatives d'information ;
- renforcer les syndicats ; et
- promouvoir le développement d'une société civile active et organisée.

Le renforcement des contre-pouvoirs peut et doit être accompagné par l'UE dans le cadre des Accords avec les pays ACP. A cette fin, une approche proactive et dynamique devrait être privilégiée. Un dialogue constructif sera alors engagé avec toutes les parties prenantes au processus démocratique à savoir le pouvoir, l'opposition et la société civile.

Pour soutenir ce dialogue, l'aide de l'UE serait une fonction croissante des progrès réalisés dans la voie de la démocratie. Un tel mécanisme pourrait être ciblé et nécessitera l'élaboration de critères d'évaluation des avancées démocratiques.

La carotte est préférable au bâton aux effets aveugles et dévastateurs.

Le principe de recourir à des sanctions pour promouvoir la construction de la démocratie est sain. Le mécanisme actuel de l'UE devrait plutôt être réexaminé pour le rendre plus incitatif.

Il faut organiser de manière plus efficace la concomitance entre l'action sur le pouvoir et le renforcement des contre-pouvoirs. Comme l'a dit un de nos interlocuteurs, il s'agit d'aider à « faire évoluer la situation plutôt que d'attendre à la fenêtre qu'elle évolue toute seule »

## Conclusions et recommandations

- ▶ L'effet catalyseur des mesures appropriées de l'UE a été utile et a permis de déclencher et d'améliorer le dialogue politique interne. Il a également été à l'origine de certaines actions positives en matière de libertés fondamentales.
- ▶ Après plusieurs années, les sanctions n'ont cependant pas produit les effets escomptés en matière de respect des principes démocratiques, de l'Etat de droit et de bonne gouvernance.
- ▶ Le coût économique et humain pour les pays objets de sanctions a été exorbitant. La croissance économique a été particulièrement molle et les dépenses d'éducation et de santé en deçà des niveaux souhaitables. Les couches sociales les plus vulnérables ont été les plus touchées.
- ▶ Au regard de l'impact global aux plans politique, économique et social, les sanctions en Afrique de l'Ouest, sous la forme de suspension de l'aide, ont été inefficaces.
- ▶ Les deux parties (ACP-UE) devraient ensemble procéder à une évaluation de la politique des sanctions et de son mécanisme dans le but de les rendre plus efficaces.
- ▶ En adoptant le modèle démocratique, les pays africains se sont engagés à fonder l'organisation de l'Etat sur la base de principes démocratiques universellement reconnus. Le modèle doit s'appliquer intégralement. Il ne s'agit pas d'un menu dans lequel le pays choisit ce qui lui convient.
- ▶ Aussi, est-il essentiel de reconnaître que dans la plupart des Etats, la démocratie est encore en construction. D'où la nécessité d'accorder la priorité à

l'enracinement de la culture démocratique et au développement des facteurs internes de changement que sont les contre-pouvoirs. La démocratie ne peut être imposée de l'extérieur mais doit plutôt être le résultat d'un processus interne.

- ▶ Après l'évaluation conjointe de l'expérience à ce jour et à la lumière des considérations ci-dessus, les deux parties devraient examiner la mise en place d'un nouveau mécanisme de sanctions.
- ▶ Ce mécanisme serait proactif dans la promotion de la bonne gouvernance et utiliserait la « *carotte* » plutôt que le « *bâton* », « *la sanction positive* » plutôt que « *la sanction punitive* ». L'aide devrait être une fonction croissante des avancées démocratiques.
- ▶ Les futures discussions au titre du 10<sup>ème</sup> FED offrent l'opportunité d'examiner un tel mécanisme qui devrait être mieux ciblé et comporter des critères d'évaluation des avancées démocratiques.

# ANNEXES

---

## Annexe n°1 : Méthodologie

**Pour la conduite de l'étude, nous avons adopté la méthodologie suivante:**

- 1. Briefing à Dakar auprès de l'UNOWA, examen de documents et élaboration du plan de l'étude {27/09/06 au 07/10/06}.**
- 2. Visites de terrain :**
  - **Togo** : du 13 Novembre 2006 au 16 Novembre 2006.
  - **Guinée** : du 19 Novembre 2006 au 22 Novembre 2006.

Pendant ces visites, nous avons eu des entretiens individuels et collectifs avec :

- Responsables du pays.
- Société civile.
- Partis politiques.
- Partenaires au développement.

*Un questionnaire a été établi sur la base du projet de plan et distribué à nos différents interlocuteurs sur le terrain, mais seules deux réponses écrites nous sont parvenues.*

## Annexe N°2 : Questionnaire

### **Etude sur les sanctions en Afrique de l'Ouest : Questionnaire**

En vue des entretiens avec l'équipe chargée d'une étude sur les sanctions en Afrique de l'ouest, pour le compte de l'UNOWA, veuillez trouver le questionnaire ci-après.

#### **A. Fondements et nature**

1. Quelles sont les différentes formes de sanctions (unilatérales et multilatérales) ?
2. Quel est l'objet des sanctions ?
3. Les sanctions sont elles légitimes ?
4. Quelles sont les principales causes de l'adoption des sanctions à l'encontre des pays africains ?
5. Comment définiriez vous le déficit démocratique ? La bonne gouvernance ?
6. Comment peut on évaluer le déficit démocratique ? La bonne gouvernance ?
7. Comment définir les cas graves de corruption ?
8. Quels sont les différents types de sanctions ?
9. Quelle a été la démarche suivie pour l'adoption de ces sanctions :
  - Chronologie.
  - Intervenants.
  - Exigences des partenaires

#### **B. Cas des différents pays**

10. Nature des sanctions imposées en Côte d'Ivoire, en Guinée et au Togo ?
11. Pourquoi ces sanctions ?
12. Quelle a été l'attitude des partenaires au développement de la Guinée du Togo ?
  - Pays membres de l'Union Européenne (UE)
  - Pays hors UE
  - FMI, Banque Mondiale, BAD, BOAD
13. Quelle a été l'attitude des pays voisins face aux sanctions imposées au pays ?
  - Bénin.
  - Burkina
  - Ghana.
  - Mali
  - Autres Pays de l'UEMOA.
  - Autres pays de la CEDEAO.
  - Pays africains en général.
14. Pensez-vous que d'autres pays en Afrique de l'Ouest mériteraient d'être sanctionnés ? Pourquoi ?
15. Que pensez vous de la gouvernance des dirigeants africains en général, et ceux d'Afrique occidentale en particulier ?
16. Quels sont les exemples à suivre en Afrique selon vous ? pourquoi ?
17. Que pensez vous des exemples suivants :
  - Botswana, Chine, Malaisie, Maurice et Tunisie

18. Libéralisme politique et économique sont ils indissociables ?
19. Sur l'échelle des Indicateurs du Développement Humain (IDH), la Guinée et le Togo sont mieux classés que certains pays d'Afrique de l'Ouest. La démocratie est elle la condition sine quoi non pour assurer la prospérité économique d'un pays ?
20. La bonne gouvernance doit elle être un critère obligatoire pour l'aide économique ?

### **C. Impact des sanctions**

21. Impact au plan politique :
  - Quelle a été l'attitude du pouvoir face aux sanctions ?
  - Quelle a été l'attitude des formations politiques d'opposition ?
  - Comment ont réagi la société civile, les syndicats, les ONG et les autres associations?
  - Quelle a été l'attitude de la presse ?
22. Impact économique et social des sanctions ?
  - Climat des affaires
  - Dépenses d'investissement (Infrastructures)
  - Dépenses sociales (éducation, santé)
  - Emploi
  - Détérioration du système économique
  - Taux de croissance de l'économie et revenu par habitant
  - Pauvreté
23. De manière générale, comment le pays a-t-il résisté ? Quel a été le prix payé ?
24. Quel a été l'impact sur les relations économiques avec les pays voisins ?

### **D. Efficacité des sanctions**

25. Quels ont été les objectifs fixés au moment de l'adoption des sanctions ?
26. Quel a été le suivi de l'application des sanctions ?
27. Quels sont les critères utilisés pour évaluer l'efficacité des sanctions ?
28. Les objectifs fixés ont-ils été atteints ? pourquoi ?
29. Les sanctions sont elles efficaces ? Pourquoi ?
30. Peut on rendre les sanctions plus efficaces ? Comment ?

### **E. Alternatives aux sanctions**

31. La Démocratie peut elle être imposée à coup de sanctions ?
32. Quelles peuvent être les alternatives aux sanctions ?

### **Annexe n°3 : Liste des engagements pris par le gouvernement togolais à l'issue des consultations avec l'UE en 2004**

#### **Engagement N° 1.1 :**

Dans le but d'assurer le plein respect des principes démocratiques, annonce sans délai d'une reprise ouverte et crédible du dialogue national avec l'opposition traditionnelle et la société civile, dans un cadre structuré et transparent.

#### **Engagement N° 1.2 :**

Engagement de garantir, sans délai, l'action libre de tout parti politique, à l'abri de tout acte d'harcèlement, d'intimidation ou de censure.

#### **Engagement N° 1.3 :**

Engagement de procéder, en partant de l'Accord Cadre de Lomé, à une révision du cadre électoral, garantissant un processus électoral transparent et démocratique, et acceptable pour toutes les parties, dans un délai de 6 mois.

#### **Engagement N° 1.4 :**

Engagement de garantir à tous les partis politiques l'accès équitable aux médias publics et d'instaurer un système équilibré d'accès aux fonds publics prévus pour le financement des partis politiques.

#### **Engagement N° 1.5 :**

Engagement d'organiser de nouvelles élections législatives, dans des conditions transparentes et en acceptant des observateurs internationaux à tous les stades du processus, dès que possible et suivant le cadre prévu à l'engagement 1.3 ci-dessus.

#### **Engagement N° 1.6 :**

Engagement d'organiser des élections locales, dans un délai de 12 mois, dans des conditions transparentes et en acceptant des observateurs à tous les stades du processus.

#### **Engagement N° 1.7 :**

Engagement de mettre en place les conditions nécessaires pour que les Assemblées municipales, démocratiquement élues, disposent du mandat et des ressources nécessaires pour assurer une administration locale efficace et démocratiquement légitimée dans un délai de 12 mois.

#### **Engagement N° 2.1 :**

Engagement de garantir à tout moment l'absence d'exécutions extrajudiciaires, de torture et d'autres actes inhumains et dégradants sur le territoire togolais, y compris par la formation adéquate des cadres des forces de l'ordre et du système judiciaire.

#### **Engagement N° 2.2 :**

Engagement de libérer l'ensemble des prisonniers politiques, clairement détenus en raison de leur opposition politique, de propos critiques à l'égard du Gouvernement ou d'autres raisons qui ne justifient pas une détention. La liste des détenus concernés par

cette mesure devrait être établie en collaboration avec une ou plusieurs ONG reconnue, compétente en la matière et acceptée par toutes les parties. Cet engagement devrait être respecté dans un délai ne dépassant pas 6 semaines.

**Engagement N° 2.3 :**

Engagement de transmettre au parquet dans un délai de trois mois tous les dossiers de personnes qui sont en détention préventive ou en liberté provisoire en vue d'une clarification de leurs cas en conformité avec la législation en vigueur.

**Engagement N° 2.4 :**

Engagement de permettre l'accès libre aux détenus par des avocats et par des ONG humanitaires et de droits de l'Homme, accompagnés d'un médecin de leur choix, à tous les lieux de détention (prisons, stations de gendarmerie, police etc.), leur permettant de vérifier l'absence de torture et d'autres traitements inhumains, avant la fin des consultations.

**Engagement N° 2.5 :**

Engagement de revoir le mandat et le statut de la Commission des droits de l'Homme, en vue de garantir son indépendance effective par rapport aux autorités administratives, dans un délai de 9 mois.

**Engagement N° 2.6 :**

Engagement de faire poursuivre, par des mesures juridiques ou disciplinaires, les auteurs avérés des exécutions extrajudiciaires, des actes de torture et de traitement dégradants et inhumains. Cet engagement devrait aussi comprendre l'amendement des textes législatifs et réglementaires respectifs là où cela est nécessaire.

**Engagement N° 2.7 :**

Engagement d'assurer, par des mesures adéquates à préciser ultérieurement, un fonctionnement de la justice impartial et indépendant du pouvoir exécutif. Un diagnostic permettant l'établissement d'un plan d'action est attendu avant la fin des consultations.

**Engagement N° 3.1 :**

Engagement de revoir le code de la presse et de la communication pour l'amener à un niveau conforme aux standards internationaux, dans un délai de 6 mois. En particulier, il est attendu que les peines d'emprisonnement pour des délits de « diffamation et d'atteinte à l'honneur », actuellement prévues par le code de la presse, soient supprimées.

**Engagement N° 3.2 :**

Engagement de garantir, sans délai, aux médias, ONG et représentants de la société civile l'absence de tout harcèlement, censure ou intimidation.

**Engagement N° 3.3 :**

Engagement de garantir, sans délai, à tous les acteurs politiques et de la société civile et à tout citoyen le droit à la libre expression, à participer aux réunions et aux

manifestations pacifiques, en public et sur tout le territoire national, en l'absence de tout harcèlement, censure ou intimidation.

**Engagement N° 3.4 :**

Engagement de garantir à tous les acteurs politiques et de la société civile la libre circulation, en tant que citoyens et dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions politiques ou de représentation de la société civile.

**Engagement N° 3.5 :**

Engagement de garantir, avant la fin des consultations, à tout citoyen l'accès libre aux informations des media, y compris les sites-web des partis de l'opposition, des organisations non gouvernementales, etc.

**Engagement N° 3.6 :**

Engagement de revoir, dans un délai de 6 mois, le mandat et le statut de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, en vue de garantir son indépendance effective par rapport aux autorités administratives et à toutes les forces politiques.

**Engagement N° 4.1 :**

Engagement de fournir des rapports le 1er juin et le 1er juillet 2004 aux instances de l'Union européenne, portant sur les progrès réalisés dans les différents domaines du dialogue, et sur l'accomplissement des engagements pris.

**Engagement N° 4.2 :**

Disponibilité des autorités togolaises à participer au dialogue sur place et à faciliter des missions éventuelles des fonctionnaires de la Commission et de la Présidence au Togo, dans le cadre du dialogue entamé.