



Sécurité et développement

Atelier européen, Paris, 7-8 décembre 2005

Synthèse

Évolution du contexte

Après le 11 septembre et la réorganisation de la politique étrangère américaine autour de la sécurité, l'aide publique au développement est devenue une priorité de l'agenda tant intérieur qu'international. L'Union européenne est confrontée au lien que fait l'administration américaine entre sécurité et développement, qui ne correspond pas à sa problématique traditionnelle. S'inscrire sans pensée spécifique dans cet agenda est sans doute une erreur. L'Europe ne peut se satisfaire d'être seulement réactive, même s'il est plus facile de s'opposer que de construire ; elle doit devenir proactive, construire son propre agenda. Par rapport au processus de mondialisation et à l'objectif de stabilité mondiale, l'Europe doit se concevoir en leader, non en gestionnaire.

Pour autant, il ne s'agit pas d'agir sans les Etats-Unis. Les stratégies doivent être inclusives, en défendant le multilatéralisme et en le mettant en œuvre. Car, malgré la tendance des Etats-Unis à instrumentaliser les institutions internationales en fonction de leur agenda politique propre, lorsque le multilatéralisme fonctionne, les Etats-Unis n'ont d'autres choix que de l'accepter. Malgré la crise que traverse actuellement l'Union européenne, construire un agenda extérieur européen à partir des politiques de coopération, plutôt que sur la politique étrangère, pourrait être un moyen de sortir de l'impasse.

La compréhension des nouveaux acteurs du développement, et du rôle stratégique des pays émergents en particulier, est trop imparfaite. Parce que les débats sur le développement ont tendance à s'enfermer dans un cadre Nord-Nord, alors que dans la pratique le développement est de plus en plus Sud-Sud, il convient impérativement de comprendre le comportement des pays émergents, avec les ambiguïtés que recouvre cette notion : cerner leurs trajectoires de développement nationales, identifier les conséquences de leur choix sur la gouvernance mondiale, afin de déterminer qu'elle est leur place et leur stratégie dans le jeu international. Aujourd'hui, la compréhension de cette multipolarité est bien trop partielle. Les stratégies des pays émergents ne sont pas faciles à décrypter, sans doute parce qu'elles ne sont pas encore totalement établies. Il existe donc un espace pour instaurer le dialogue, l'influencer, espace qu'il convient d'utiliser au plus vite. Leur intervention dans les pays les plus pauvres, à travers l'aide et le commerce, devrait en faire des membres à part entière du CAD. Il faudrait y travailler, mais il n'est pas sûr que ces pays acceptent de se soumettre aux règles du CAD.

Il existe d'autres moteurs stratégiques pour les acteurs du développement, au-delà de la sécurité *stricto sensu*. La question de la sécurité énergétique, et plus particulièrement du pétrole, est prédominante autant pour les pays développés que pour les pays émergents (concurrence sur la ressource) ou pour les pays pauvres (coût de la ressource). Cette dimension peut aisément être étendue à l'ensemble des matières premières localisées.

Dans ce contexte, l'Europe doit parvenir à parler d'une seule voix en acceptant la communauté de destin qui l'anime, tout en profitant pleinement de sa diversité. Elle doit donc articuler les différentes visions de ses membres, et communiquer sur ses réalisations et ses succès. Elle doit afficher une stratégie claire, porteuse, mobilisatrice. La diversité des approches à l'intérieur même de l'Europe devrait constituer une vertu et non un handicap dans la définition de la vision européenne du développement.

Dans cet esprit, la production d'un consensus européen sur le développement, et l'adoption d'une stratégie européenne pour l'Afrique sont autant d'initiatives encourageantes.

Équilibre entre sécurité et développement

Le 11 septembre a brusquement fait disparaître l'illusion des dividendes issus de la fin de la guerre froide : la sécurité humaine, mobilisatrice au cours de la décennie 1990 est remplacée par « la » sécurité. Le lien entre sécurité et développement est encore mal cerné, mais il devient progressivement un élément primordial du « *main stream* ». A ce titre, lors du Sommet du développement en septembre dernier, le secrétaire général des Nations unies a esquissé une articulation entre sécurité et développement en rapprochant le rapport Sachs et le rapport du panel de haut niveau sur les menaces.

La référence à la sécurité peut converger avec les objectifs de la communauté du développement dans la mesure où les stratégies de lutte contre le terrorisme prennent en compte de manière croissante les critères de bonne gouvernance. Lier l'aide publique au développement et les questions sécuritaires permet également aux pays du Nord de justifier l'augmentation

annoncée de l'aide, face à des opinions publiques nationales souvent sceptiques. L'Europe est le plus grand bénéficiaire de la sécurité dans le monde. Comment en transférer les dividendes aux pays en développement ? Comment les investissements et le développement participent-ils à la sécurité ?

Si l'Europe est capable de décrypter la logique américaine, elle manque de recul et de perspective pour construire sa propre logique, sa propre approche de la question : elle doit construire un discours structuré sur la sécurité, transmettre un message clair. Quelle est la motivation de l'Europe pour l'aide aujourd'hui ? Comment l'Europe articule-t-elle aujourd'hui la sécurité et le développement ? Comment l'introduction de la sécurité a-t-elle modifié les stratégies et les actions des donateurs européens ?

Pour progresser, les discussions multilatérales s'appuient sur des regroupements de pays partageant les mêmes visions. Il serait donc plus efficace pour l'Europe de parler d'une seule voix, même sur des questions aussi complexes. L'Europe doit là aussi définir sa stratégie : doit-elle être un modèle, un exemple ou simplement un acteur ?

La Commission sur la construction de la paix, qui se discute actuellement aux Nations Unies, doit participer à la définition de cet équilibre entre sécurité et développement. Les discussions sont lentes, les positions peu claires et les réticences importantes, tant sur la création d'une nouvelle structure que sur l'établissement d'un fonds qui devrait être additionnel et non redondant avec les structures déjà existantes. Il faudrait sans doute renforcer le travail européen sur cette question.

Renforcement des États et des institutions

En amont de cette problématique se pose la question de l'allocation de l'aide et de la place croissante de la bonne gouvernance comme critère d'allocation et d'efficacité. Les ressources sont limitées et les clés de répartition de ces ressources sont nécessairement très imparfaites. L'évolution vers une allocation de l'aide fondée sur les performances économiques et la qualité des institutions soulève la question de la place des États fragiles dans le système d'aide international. En effet, l'aide tend à être allouée de façon préférentielle vers les bénéficiaires les plus performants (comme par exemple dans le cadre du Millennium Challenge Account), alors que les besoins les plus pressants ne se situent pas nécessairement dans ces pays et que dans certaines situations de sortie de crises, l'aide peut être très efficace.

Si l'objectif est réellement une plus grande stabilité et une réduction de la pauvreté, travailler avec les pays les moins performants est impératif. Mais comment faire ? Ces situations trouvent leur explication dans un temps long et de multiples facteurs qu'il est complexe d'intégrer : la spécificité des situations demande une grande adaptabilité et une diversité des moyens et des instruments.

Comment déterminer qui est capable de prendre le leadership et de conduire les processus de développement dans les pays les plus difficiles ? Quelle appropriation est alors possible ? Comment travailler avec des pays qui ne sont pas du tout réceptifs aux injonctions internationales ? Comment faire lorsque les stratégies de postconflit ne fonctionnent pas, comme en Ethiopie ?

S'appuyer sur les espaces régionaux est sans doute une partie de la solution, ce qui implique de travailler avec les pays émergents. La décentralisation est également une dimension importante à considérer. Est-ce vraiment le rôle des bailleurs de fonds de reconstruire les Etats ?

Sur la procédure

Cette rencontre informelle de haut niveau entre décideurs, scientifiques et académiques a été bien accueillie par l'ensemble des personnes présentes. Elle répond à un triple besoin :

- de réflexion sur la manière d'aborder et de concevoir nos politiques en tant qu'Européens ;
- d'échange et de partage de savoirs et d'idées entre les politiques, qui n'ont pas souvent l'occasion de se pencher sur les questions de fond, et les scientifiques, qui n'ont pas toujours la capacité d'interpeller les décideurs, contrairement à ce qui se passe de l'autre côté de l'Atlantique ;
- de débats informels (règles de Chatham House).

La diversité des champs disciplinaires représentés, une dimension importante dans cette démarche, a permis d'élargir les discussions. Un défi, pour les chercheurs, consistera à concevoir des résultats intermédiaires de leurs travaux qui soient accessibles aux participants insuffisamment proches des milieux académiques et pertinents pour la réflexion politique.

D'autres rencontres devraient être organisées sur un modèle similaire, en conservant la diversité des participants et le caractère informel des discussions. Plusieurs thèmes ont traversé les débats : la place des pays émergents dans la gouvernance mondiale, l'approvisionnement énergétique dans les stratégies de développement, les questions migratoires les politiques de développement...

Ce processus pourrait contribuer à faciliter l'expression de l'Europe en tant que premier donateur mondial dans l'établissement de l'agenda international du développement, car l'objectif pour l'Europe est de passer d'un agenda de « coordination technique » à un agenda de participation politique. Il demanderait alors à être mieux structuré pour renforcer la dynamique ici lancée et la rendre encore plus constructive. Il permettrait de mieux représenter des valeurs communes de l'Europe, loin du manichéisme d'un monde présenté comme partagé entre le bien et le mal, au profit d'une vision plus ouverte à la diversité des cultures et des modes de développement, seule capable de répondre aux attentes de l'ensemble des pays en développement. La constitution d'un réseau de *think tanks* européens peut faciliter ce processus.