

Aide au développement et conflits avant et après le 11/9 : Evolution d'un outil au service de l'UE

Par Federico Santopinto, chargé de recherche au GRIP

6 décembre 2006

Sommaire

1. La naissance du concept
Relations économiques et prévention des conflits (*Encadré*)
2. Une nouvelle approche pour un nouveau contexte international
3. De la théorie à la pratique : quelles conséquences concrètes ?
 - 3.1 La « Facilité pour la paix »
 - 3.2 La réforme de Cotonou
 - 3.3 La bonne gouvernance comme outil de sécurité internationale
4. Conclusions

Depuis qu'elle existe, l'aide publique au développement (APD)¹ se comprend bien plus à la lumière du contexte international où elle intervient qu'au regard des besoins des pays bénéficiaires. Dès lors, lorsque le système international change de nature, la nature de la coopération au développement évolue elle aussi, en s'adaptant aux orientations et aux besoins qui caractérisent à ce moment la communauté des donateurs. Les grandes dates de l'Histoire nous aident ainsi à comprendre l'évolution de la politique européenne de coopération.

1. La naissance d'un concept

L'Union européenne dispose de compétences en matière de coopération au développement depuis sa création. Toutefois, l'idée d'utiliser l'aide comme outil de prévention des conflits est, elle, bien plus récente. Durant les années 60, après la décolonisation et en pleine Guerre froide, l'APD était essentiellement considérée par les bailleurs de fonds comme un moyen pour soutenir et renforcer les Etats amis dans le cadre de la rivalité Est-Ouest. La croissance économique des pays bénéficiaires était bien entendu le but affiché par les donateurs, mais ce

¹ Dans cet article, les expressions « aide publique au développement », « coopération au développement » ou « aide au développement » sont utilisées dans le même sens.

but restait néanmoins secondaire par rapport à la logique de compétition qui animait alors le système bipolaire.

En 1989, le mur de Berlin tombe, le système international change et, inévitablement, les finalités de la coopération s'adaptent. L'objectif de promotion de la croissance macroéconomique reste bien sûr d'actualité. Toutefois, depuis 89, l'Europe n'est plus disposée à soutenir de manière inconditionnelle les dictatures corrompues, comme, trop souvent, la dialectique de la Guerre froide l'avait imposé : elle commence à poser des conditions politiques plus spécifiques à son aide. Ainsi, la coopération se transforme d'un outil au service de la préservation à un outil au service du « changement »², dans le but de promouvoir dans le monde des valeurs considérées comme universelles (les droits humains, la démocratie, l'Etat de droit), mais aussi des modèles bien précis, tels que le libéralisme économique.

AU COURS DE CETTE MEME PERIODE, LE CONCEPT DE PREVENTION DES CONFLITS PAR LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT FAIT SON APPARITION. CE PRINCIPE, INITIALEMENT ELABORE AU SEIN DU COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT (CAD) DE L'ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (OCDE), NE POUVAIT QU'ETRE BIEN ACCUEILLI PAR L'UNION EUROPEENNE. DOTE DE COMPETENCES EMBRYONNAIRES EN MATIERE DE POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE, L'UE EST NEANMOINS UN DES PRINCIPAUX BAILLEURS DE FONDS AU MONDE. EN OUTRE, L'UNION EST ELLE-MEME UN PROJET DE PREVENTION DES CONFLITS PENSE AU REGARD DE LA COOPERATION ECONOMIQUE. A CE TITRE, ELLE A INDENIABLEMENT UNE VOCATION PARTICULIERE.

LE PREMIER DOCUMENT IMPORTANT ADOPTE PAR L'UE SUR CE SUJET DATE DE 1996. IL S'AGIT D'UNE COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE SUR LA PREVENTION DES CONFLITS EN AFRIQUE³. EN 2001, UNE NOUVELLE COMMUNICATION SUR LE MEME SUJET, S'ADRESSANT CETTE FOIS A TOUS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT, EST ADOPTEE⁴. DANS CES DOCUMENTS, L'UE PRESENTE SA VISION, QUI REPOSE SUR DEUX CONCEPTS ALORS NOUVEAUX : LES **CAUSES PROFONDES DES CONFLITS** ET LA **STABILITE STRUCTURELLE**. LES CAUSES PROFONDES DES CONFLITS, SELON L'UE, DOIVENT ETRE RECHERCHEES BIEN AU-DELA DES EVENEMENTS POLITIQUES ET MILITAIRES QUI SE MANIFESTENT LORS DE L'EXPLOSION D'UNE CRISE, ET RENVOIENT A LA PAUVRETE, AUX INEGALITES SOCIALES, AUX VIOLATIONS DES DROITS HUMAINS, AUX DIVISIONS ETHNIQUES, A LA LEGITIMITE DU POUVOIR ET A TOUS LES AUTRES FACTEURS SOCIAUX, ECONOMIQUES ET POLITIQUES A L'ORIGINE DES CONFLITS. QUANT A LA STABILITE STRUCTURELLE, CETTE EXPRESSION EVOQUE DES STRUCTURES SOCIALES, ECONOMIQUES ET INSTITUTIONNELLES CAPABLES DE GERER L'EVOLUTION DES SOCIETES ET LE REGLEMENT DES CRISES DANS UN CADRE PACIFIQUE.

Ces deux concepts, auparavant ignorés par les politiques d'aide, permettent de souder définitivement le lien entre une politique de développement et une stratégie de prévention des conflits : la volonté proclamée d'agir sur les causes profondes des crises, en effet, renvoie automatiquement à la politique de

² Ce terme est utilisé dans plusieurs documents de l'UE. Dans la Communication de la Commission sur la prévention des conflits (COM 2001 211 final), l'UE affirme que « Le nouvel environnement international issu de la fin de la Guerre froide offre de nouvelles possibilités de (...) promouvoir un changement pacifique » (page 5). La Stratégie européenne de sécurité adoptée en décembre 2003 par le Conseil parle, elle, de politiques commerciales et de développement qui « peuvent constituer des outils puissants de promotion des réformes » (page 10).

³ Communication de la Commission au Conseil, « L'UE et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà », SEC (96) 332 final.

⁴ Communication de 2001 sur la prévention des conflits, COM (2001) 211 final.

développement de l'Union européenne, qui aborde par définition un large éventail de problèmes sociaux et économiques susceptibles d'avoir un impact sur la stabilité structurelle d'un pays. L'enjeu qui se pose à l'UE consiste dès lors à planifier ses nombreux programmes de coopération sur la base d'une stratégie cohérente, capable d'identifier et d'influencer les causes profondes des conflits.

Relations économiques et prévention des conflits
<p>Le rôle pacificateur attribué à la politique de développement n'est pas né d'une idée abstraite et purement théorique. Bien au contraire, il est issu d'un besoin très concret, qui s'est affirmé dans toute sa gravité à partir des années 90. Avant cette époque, il n'était pas prévu que l'aide publique au développement réponde aux tensions sociales et politiques des régions auxquelles elle était adressée. Les stratégies de développement, influencées par la pensée néolibérale mise en place dans les années 80, se basaient sur une démarche essentiellement macroéconomique, indépendamment de toute analyse relative à la stabilité et au contexte social auquel elles s'adressaient. Mais au fil des années, la prolifération des conflits, surtout en Afrique, remet en cause l'efficacité de cette approche politiquement désincarnée.</p>
<p>Le cas du Rwanda est à ce titre un exemple intéressant. A la fin des années 80, Kigali était considérée comme une capitale stable et fiable. Cité comme un exemple en matière de gestion de l'aide financière internationale, le Rwanda était surnommé la « Suisse de l'Afrique ». Ces jugements, toutefois, se basaient exclusivement sur une analyse macroéconomique qui, à l'époque, était considérée comme largement suffisante pour évaluer les performances d'un gouvernement. Quelques années plus tard, le conflit, puis le génocide (près de 800.000 morts en trois mois), ont fait naître des doutes sur les critères pris en compte dans l'évaluation de l'aide au développement. Le Rwanda était-il un si bon élève ? La nécessité de préserver et de renforcer la stabilité sociale et politique n'a-t-elle pas été négligée dans la programmation de l'aide ? Ces questions renvoient à une autre interrogation encore plus inquiétante : une stratégie de coopération économique bien gérée macroéconomiquement peut-elle creuser les divisions entre groupes à l'intérieur d'un Etat si elle est mal gérée politiquement et socialement ? Il serait erroné de croire que l'aide au développement a pu provoquer, à elle seule, la crise politique et ethnique qui a dégénéré en génocide. Toutefois, l'exemple rwandais témoigne du fait qu'une stratégie de développement doit être pensée en considérant aussi la dimension des conflits. En d'autres termes : l'économique ne doit en aucun cas négliger le politique.</p>
<p>Or, la prise en compte de la stabilité politique dans toute stratégie de développement devrait comporter des présupposés nouveaux. Elle devrait présumer, en effet, que l'analyse politique acquière un rôle essentiel dans la programmation non seulement de l'aide, mais, plus généralement, des relations économiques et commerciales de l'UE avec ses partenaires du Sud. Dès lors, l'approche néolibérale tendant à exclure toute lecture sociopolitique de moyen terme au profit d'une vision macro-économique de long terme devrait en toute logique être remise en cause par les orientations affichées par l'Union européenne. L'UE, pourtant, ne se montre pas toujours cohérente dans la mise en œuvre de ses différents politiques⁵.</p>

5 Pour ce qui concerne le problème de la cohérence des politiques de développement et de prévention des conflits de l'UE, voir Federico Santopinto et Felix Nkundabagenzi, *Le développement, une arme de*

2. Une nouvelle approche pour un nouveau contexte international

Après la décolonisation et la chute du mur de Berlin, la dernière date qui marque un tournant historique au sein de la communauté internationale est le 11 septembre 2001. Selon les principaux acteurs de la communauté internationale (...c'est à dire les pays donateurs), cette date symbolise un changement radical dans la nature de la sécurité internationale : celle-ci ne serait plus remise en cause exclusivement par des Etats et leurs armées, mais concernerait à présent aussi d'innombrables autres acteurs sociaux. On parle à ce propos de « nouvelles menaces », telles que le terrorisme, la criminalité transnationale, l'immigration incontrôlée. Comment a évolué, parallèlement, le rôle que les bailleurs de fonds attribuent à la coopération au développement ?

Dans un tel contexte, l'idée d'utiliser la coopération au développement pour s'attaquer aux causes profondes des tensions politiques et sociales, qui alimentent non seulement les conflits mais aussi le terrorisme, se trouve plus que jamais renforcée. Toutefois, ce principe est soumis à des clarifications et des spécifications qui sont loin d'être superflues. En effet, depuis le 11/9 l'aide au développement est présentée non seulement comme un outil au service de la prévention des conflits, mais aussi au service de la « sécurité » ou de la « sécurité internationale ». Le glissement n'est pas seulement sémantique. La notion de prévention des conflits telle qu'elle était élaborée avant le 11 septembre 2001 concernait en premier lieu les problèmes sécuritaires des pays lointains auxquels la coopération s'adressait. Il s'agissait donc de problèmes locaux, qui bien sûr étaient reliés à la sécurité globale, mais seulement de manière indirecte. L'idée de renforcer la sécurité internationale telle qu'elle apparaît aujourd'hui dans les stratégies de développement concerne, elle, bien plus directement la sécurité des Etats et des citoyens européens, notamment au regard des « nouvelles menaces » citées plus haut.

En réalité, l'aide a toujours été liée, d'une manière ou d'une autre, aux problèmes sécuritaires des donateurs. En 1995, la Déclaration de Barcelone instituant le Partenariat euro-méditerranéen faisait déjà référence à la nécessité de promouvoir une zone de stabilité et de paix entre les deux rives de la Méditerranée, en impliquant par-là que son objectif était de garantir la sécurité européenne. Mais depuis le 11 septembre 2001, ce lien est devenu inévitablement plus étroit et, surtout, plus explicite. Pour s'en rendre compte, il suffit de faire une brève comparaison entre les documents de programmation stratégique de l'aide européenne adoptés avant et après cette date fatidique.

Dans la Communication sur la coopération et la prévention des conflits publiée en mars 2001 (quelques mois avant le 11 septembre), l'expression « sécurité internationale » n'apparaît quasi jamais. Le Programme de Göteborg sur la prévention des conflits violents, adopté en mai 2001 par le Conseil, repose lui aussi sur la notion de prévention des crises locales, sans mentionner explicitement les problèmes sécuritaires internationaux. Mais le document le plus intéressant à lire, à ce propos, est la Déclaration de l'UE sur la coopération au développement, adoptée en novembre 2000 dans le but de définir les grandes

paix – La coopération de l'Union européenne et la prévention des conflits, Editions GRIP-Complexe, Bruxelles, 2003.

6 La date du 11 septembre doit être considérée comme symbolique. Il est évident que l'évolution du système international s'inscrit dans un arc de temps plus long, qui avait commencé bien avant.

orientations de l'aide européenne. Ce texte cite marginalement la prévention des conflits et la stabilité des pays en développement, alors qu'il n'aborde jamais directement le thème de la sécurité internationale⁷.

Après le 11 septembre 2001, le langage de l'UE se fait moins pudique. Le « Consensus pour le développement » de février 2006⁸, qui remplace la Déclaration de 2000 et identifie les nouvelles orientations de la coopération européenne, définit l'aide comme un outil devant répondre, outre à la prévention des conflits, aux « défis mondiaux » dans une « perspective de paix et de stabilité globale » et de « sécurité à long terme ». La Stratégie de l'UE pour l'Afrique publiée par la Commission européenne en 2005⁹ fait, elle, explicitement référence aux attentats de New York et Washington, en invoquant une démarche globale dans les domaines de la sécurité et du développement. Plus intéressant encore : en 2005, cette démarche est également évoquée par la communication de la Commission sur la stratégie de l'UE pour aboutir aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)¹⁰. Ce document fait appel directement à la Stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen en décembre 2003. La communication sur les OMD, en outre, affirme que « aucune des nouvelles menaces n'est uniquement militaire et chacune d'elles doit être abordée en ayant recours à des instruments à la fois militaires et civils »¹¹. Une phrase de cette nature dans un document destiné à l'aide au développement, et non aux problèmes sécuritaires européens, prouve que le lien entre ces deux sphères d'action est devenu plus étroit et explicite que par le passé. Ce lien sera aussi renforcé par l'apparition du concept de « sécurité humaine » dans la doctrine de l'UE à partir de 2003¹².

3. De la théorie à la pratique : quelles conséquences concrètes ?

Le fait que, depuis le 11 septembre, la coopération au développement soit liée de manière plus directe et explicite aux intérêts sécuritaires européens n'a rien d'étonnant. Comme on l'a vu, l'aide au développement a toujours eu une finalité politique. A ce titre, elle ne doit pas être confondue avec l'aide humanitaire qui, elle, reste en principe neutre et au service exclusif des populations en détresse. Toutefois, il est important de prendre conscience des conséquences que comporte cette récente évolution. Essentiellement, celles-ci sont au nombre de deux.

7 La politique de développement de la Communauté européenne – Déclaration du Conseil et de la Commission adoptée lors du Conseil développement du 10 novembre 2000.

8 JO CE C46 du 24/2/2006.

9 COM (2005) 489 final.

10 COM (2005) 134 final.

11 Page 10.

12 Pour plus de détail, voir l'étude commissionnée par le Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) à des experts en la matière (sous la coordination de Mary Kaldor, *A Human Security Doctrine for Europe*, document présenté à Barcelone le 15 septembre 2004 au Haut représentant pour la PESC Javier Solana).

La thèse centrale de ce document repose sur la constatation selon laquelle les citoyens européens ne pourront vivre en sécurité tant que des millions d'habitants des pays en développement vivront dans l'insécurité provoquée par les conflits et la criminalité, mais aussi par d'autres formes de violence telles que la pauvreté, les maladies, les exclusions, les catastrophes naturelles, etc. Pour faire face à de tels défis sécuritaires, l'UE devrait donc développer une capacité d'intervention dans les zones en conflits qui sache combiner les outils civils et militaires, dans le but de rétablir l'Etat de droit et, par ce biais, la sécurité humaine. L'étude se conclut en demandant à l'UE de baser sa propre stratégie de sécurité sur l'élaboration d'une doctrine de sécurité humaine.

En premier lieu, depuis le 11/9, l'aide est devenue inévitablement un outil stratégique et « géopolitique » de plus en plus important : en d'autres termes, elle s'est affirmée comme un atout central de toute politique étrangère. La *stratégie européenne de sécurité* ne manque pas de le souligner indirectement lorsqu'elle affirme que « Notre concept traditionnel d'autodéfense reposait sur la menace d'une invasion (...). Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense »¹³. Or, l'aide est justement un instrument qui permet à l'UE d'intervenir à l'étranger, dans cette première ligne de défense, notamment en :

- apaisant les tensions sociales et économiques sous-jacentes au terrorisme et aux conflits,
- renforçant les Etats en déliquescence, ces derniers étant perçus comme un terrain fertile pour la prolifération des « nouvelles menaces »,
- étendant l'influence culturelle et politique de l'UE au détriment des dérives extrémistes et fondamentalistes qui sont à l'origine du terrorisme,
- influençant directement le comportement des responsables qui perçoivent l'aide à travers la conditionnalité politique de l'aide.

Deuxième conséquence majeure : l'importance géopolitique accrue de la coopération rend cette activité inévitablement moins consensuelle et plus exposée aux polémiques qui caractérisent l'arène internationale. Car, évidemment, l'évolution examinée ici ne se borne pas aux documents officiels, mais elle se répercute directement dans la manière dont l'UE gère concrètement son aide. Au cours des dernières années, en effet, plusieurs nouvelles initiatives européennes en matière de coopération ont été sujettes à de fortes critiques de la part des pays bénéficiaires ou de certaines agences de développement, qui craignent que le resserrement du lien développement-sécurité fasse perdre de vue les finalités ultimes de l'aide. Trois exemples peuvent être cités à ce propos : l'adoption de la Facilité pour la paix pour l'Afrique, la réforme de Cotonou et la nouvelle stratégie de l'UE pour promouvoir la bonne gouvernance dans le cadre de l'aide au développement.

3.1 La Facilité pour la paix

La *Peace Facility* correspond à un fonds de 250 millions d'euros dégagé par l'UE en 2004 afin de soutenir financièrement les missions de maintien de la paix menées par les organisations régionales africaines¹⁴. Pour la période 2008-2010, cette somme devrait passer à 300 millions d'euros. Or, l'exemple de la Facilité nous intéresse car son budget provient du Fonds européen de développement (FED), c'est à dire du budget alloué à l'aide au développement destiné aux pays ACP (accord de Cotonou). Ainsi, depuis 2004, une partie des budgets pour la coopération au développement, qui est une politique civile par excellence, est utilisée pour des actions de nature politico-militaire. De nombreuses organisations de développement ont protesté contre cette mesure. Non pas pour mettre en cause l'utilité reconnue de la Facilité, mais plutôt pour demander que celle-ci puise dans les budgets militaires ou dans d'autres budgets spécifiques et non dans ceux destinés à affronter les problèmes économiques et

¹³ Page 7.

¹⁴ Pour plus d'information sur la Facilité pour la paix, lire le rapport d'expertise intermédiaire réalisé en 2005 par un consortium géré par l'European Center for Development Policy Management (ECDPM), *Mid-Term Evaluation of the African Peace Facility*, Maastricht, 18 novembre 2005.

sociaux des ACP. L'Union européenne a répondu à ces critiques en soulignant que la Facilité, déjà utilisée au Darfour (192 millions d'euros) et en République centrafricaine (près de 20 millions d'euros), ne s'adresse qu'à certains aspects non militaires des missions de paix africaine, dans le but de promouvoir les conditions de stabilité nécessaires afin que l'aide au développement puisse être relancée dans les zones de crise. De plus, la Facilité est perçue par l'UE comme un outil permettant de renforcer les capacités institutionnelles des organisations africaines dans la gestion des crises et doit être considérée, à ce titre, comme une action de développement.

3.2 La réforme de Cotonou

La révision de l'accord de Cotonou adoptée en 2005 a été, elle aussi, l'objet de vives controverses¹⁵. Quand la première version de l'accord fut signée, en 2000, elle prévoyait des dispositions mettant en place un dialogue politique structuré sur les thèmes les plus divers, dont les droits humains, la démocratie, la bonne gouvernance. Un article spécifique (article 11), était en outre consacré au dialogue politique pour promouvoir la prévention et la résolution des conflits. Comme pour les documents adoptés avant le 11 septembre 2001, l'article 11, rédigé en 2000, faisait lui aussi référence aux conflits des pays ACP, sans aborder directement les problèmes sécuritaires de l'UE. Lors de la révision de l'accord, cinq ans plus tard, l'UE a réussi à convaincre ses partenaires d'ajouter à l'article 11 (resté presque inchangé), les articles 11a et 11b, respectivement sur la lutte contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM). L'introduction de ces deux nouvelles dispositions a été source de vives préoccupations de la part des pays bénéficiaires, qui craignent, par ce biais, un durcissement du principe de la conditionnalité politique de l'aide qui caractérise l'accord de Cotonou. Au terme de ce principe, en effet, l'UE, après avoir suivi des procédures précises en matière de dialogue politique¹⁶, peut adopter des mesures de sanction, telles que l'interruption de l'aide, si elle considère que son interlocuteur ACP persiste à ne pas respecter ses engagements en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit (considérés comme les trois éléments essentiels de l'accord)¹⁷.

Si, techniquement, la conditionnalité politique de l'aide ne s'applique donc qu'à ces trois éléments essentiels de l'accord (droits de l'homme, démocratie, Etat de droit), force est de constater que le dialogue politique qui accompagne le principe de conditionnalité s'adresse, lui, à d'autres sujets, parmi lesquels figurent la paix et, depuis la révision de l'accord en 2005, la lutte contre le terrorisme et la prolifération des ADM. Peut-on dès lors en conclure que la conditionnalité politique de l'aide a été indirectement étendue à ces sujets ? Il est trop tôt pour le dire. A ce propos, il convient de souligner que l'UE a toujours utilisé le principe de la conditionnalité politique de manière très prudente et modérée, en s'adaptant à la réalité du pays. Cependant, l'irruption des principales préoccupations sécuritaires occidentales dans l'accord de Cotonou, qui est non seulement le plus grand traité au monde en matière d'aide au développement, mais aussi et surtout le plus sophistiqué en matière de conditionnalité de l'aide, témoigne que le resserrement du lien entre la sécurité européenne et l'aide au développement est destiné à avoir un impact important sur la physionomie future des politiques de coopération.

15 Décision du Conseil concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord modifiant l'accord de partenariat ACP-UE signé à Cotonou le 23 juin 2000. Dossier interinstitutionnel 2005/0071 (AVC), disponible sur le site

http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/revisedtext_en.htm.

16 Articles 96 et 97 de l'accord de Cotonou et protocole VII annexé à l'accord.

17 Article 9 de l'accord de Cotonou.

3.3 La bonne gouvernance comme outil de sécurité internationale

Le troisième exemple qui illustre la façon dont se concrétise le rapprochement entre l'aide au développement et la sécurité européenne est sans doute le plus intéressant. Le 30 août 2006, l'UE a adopté une communication qui vise à promouvoir la bonne gouvernance dans le cadre de l'aide au développement¹⁸. Ce n'est pas la première fois que l'UE adopte un document semblable, mais jamais elle n'avait présenté une stratégie aussi détaillée. L'objectif de l'UE est d'harmoniser les efforts de la Commission et des Etats membres en la matière, sur la base notamment d'indicateurs qui évaluent la qualité de la gouvernance dans chaque pays, thème par thème¹⁹. A partir de ces évaluations, l'UE entend ensuite identifier, pour chaque pays, les secteurs où il convient d'intervenir, afin de lancer un dialogue politique spécifique dans le but d'obtenir les améliorations souhaitées (le document fait référence à la nécessité d'« encourager le changement et de décider des mesures d'appui nécessaires »²⁰). En d'autres termes, l'UE entend juger les performances de ses partenaires et la crédibilité de leur engagement dans le domaine de la gouvernance, pour examiner avec eux, dans le cadre du dialogue politique, les réformes à entreprendre.

La stratégie de l'UE présente des particularités intéressantes pour les pays ACP. En effet, pour eux, la Commission a établi un mécanisme incitatif afin qu'ils adoptent les réformes souhaitées. Ce mécanisme se base sur une somme incitative de 3 milliards d'euros issue du 10^e Fond européen de développement (FED), dont 2,7 milliards seront distribués aux pays qui adoptent des plans ambitieux et détaillés en matière de gouvernance. Or, afin d'évaluer les plans en question, et pour mieux juger les progrès accomplis par les ACP dans le domaine, l'UE a mis au point une véritable grille d'évaluation, composée de plus de cinquante questions grâce auxquelles elle entend définir un véritable « profil de gouvernance » pour chaque pays, sur la base de quotas. A partir de ces quotas, elle décidera d'octroyer ou non les nouvelles sommes incitatives prévues²¹.

Or, lorsqu'on examine la liste des thèmes qui composent la grille d'évaluation en question, on peut constater que, outre les sujets classiques qui concernent la bonne gouvernance (système judiciaire, lutte contre la corruption, capacités institutionnelles, gouvernance économique, gestion des ressources naturelles, gouvernance sociale), figurent aussi de nombreux autres thèmes qui concernent les politiques que l'UE entend promouvoir par le biais de sa politique de coopération et, dans certains cas, via la conditionnalité de l'aide²². Ainsi, la grille aborde également des thèmes comme la promotion des droits de l'homme (elle demande par exemple si l'Etat ACP a ratifié le statut de la Cour pénale

18 Communication de la Commission, « La gouvernance dans le Consensus européen pour le développement –Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne », COM (2006) 421 final.

19 De nombreux indicateurs ont été élaborés à ce propos, notamment par la Banque mondiale et Transparency International.

20 Ibidem, p. 3.

21 Ce n'est pas la première fois que l'UE adopte des approches incitatives dans le cadre de sa politique de coopération au développement. La Politique européenne de voisinage (PEV) lancée en 2003 présente elle aussi des mesures de ce genre pour promouvoir les réformes politiques et économiques souhaitées. En outre, les stratégies d'adhésion à l'UE et le Pacte de stabilité doivent être considérées aussi comme des politiques incitatives. Le fait que l'UE veuille modeler les politiques des pays devant adhérer à l'Union va de soi. Il en va différemment lorsqu'il s'agit de pays tiers.

22 Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication intitulée « La gouvernance dans le consensus européen pour le développement: vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne », SEC (2006) 1020.

internationale, ou s'il a aboli la peine de mort), ou des thèmes qui incitent aux réformes économiques en faveur des investissements privés (régime concernant la propriété privée, temps nécessaires pour ouvrir une entreprise, etc.).

Les thèmes sécuritaires sont également présents dans la liste. Les questions classiques concernant la prévention des conflits y sont abordées. Mais surtout, on y aborde les questions qui concernent la sécurité internationale et européenne. Ainsi, la lutte contre le terrorisme, contre la prolifération des ADM et contre l'immigration incontrôlée figurent dans la liste. Il y est notamment demandé si le pays ACP sous évaluation respecte les conventions de l'ONU contre le terrorisme et s'il respecte les résolutions du Conseil de sécurité en la matière. Il est en outre demandé s'il met en œuvre les dispositions du Traité de non-prolifération, surtout au regard du trafic de matières premières. Bref, grâce à son système d'évaluation sur la bonne gouvernance, par le biais duquel, rappelons-le, elle entend juger les politiques de ses partenaires et gérer en conséquence son mécanisme de récompense de 3 milliards d'euros, l'UE entend inciter les ACP à adopter des politiques bien définies, notamment dans le cadre du renforcement de la sécurité internationale et de la lutte contre le terrorisme.

Cette nouvelle stratégie n'est pas passée inaperçue. Un article publié en première page du *Financial Times* du 7 août 2006 faisait état d'une polémique entre l'Union européenne, les pays bénéficiaires de l'aide et le principal réseau d'organisations non gouvernementales européennes CONCORD. Ce dernier dénonce un resserrement du principe de la conditionnalité politique de l'aide au profit des intérêts économiques et sécuritaires à court terme de l'UE23, notamment au regard de la lutte contre le terrorisme. Quant aux pays ACP, ils considèrent que l'idée d'accorder des incitations financières en échange de l'adoption de politiques précises mine leur souveraineté et leur indépendance.

Afin de répondre à ces critiques, la Commission européenne a pris le soin de préciser, dans sa communication, que son intention n'est pas d'imposer de nouvelles conditionnalités à l'aide. Pourtant, force est de constater que le mécanisme incitatif de l'UE bouleverse la nature même de l'aide et le principe de la conditionnalité qui l'accompagne. En effet, l'UE fournit normalement son aide en amont. Elle ne tente que par la suite d'influencer ses partenaires via le dialogue politique et, dans les cas extrêmes, la menace d'interrompre l'aide. Mais l'aide en tant que telle a toujours été acquise dès le départ. Le mécanisme des incitations, au contraire, bien qu'il ne s'adresse qu'à une petite partie de l'aide globale fournie par l'UE aux ACP24, inverse cette donne. Par son biais, l'UE demande des réformes politiques précises et détaillées en amont, et distribue l'argent en prime seulement après, si elle juge satisfaisants les engagements pris par son partenaire. Or, comme le montre la grille d'évaluation, les réformes en matière de gouvernance demandées par l'Union ne se bornent pas uniquement à la bonne gestion des fonds reçus, mais s'étendent à presque toutes les fonctions régaliennes de l'Etat, notamment dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme.

4. Conclusion

23 Voir à ce propos : « Whose governance ? », Paper of the CONCORD Cotonou Working Group, juillet 2006, www.concordeurope.org.

24 Rappelons que le 10^{ème} FED prévoit une enveloppe totale de 22,6 milliards d'euros pour la période 2008-2013, alors que les mesures incitatives ne dépassent pas les 3 milliards d'euros.

Le fait que l'UE entende distribuer son aide seulement après l'adoption de réformes précises constitue un changement significatif. En effet, il témoigne de la volonté de l'Union de renforcer et d'étendre le principe de la conditionnalité politique de l'aide, comme la réforme de l'accord de Cotonou l'avait laissé entendre, et comme les nombreux documents stratégiques en matière d'aide au développement adoptés après le 11 septembre l'avaient implicitement annoncé. D'ailleurs, la grille d'évaluation adoptée par l'UE dans le cadre de sa stratégie pour la bonne gouvernance, ressemble à s'y méprendre à un programme gouvernemental, détaillé point par point dans la plupart des domaines qu'un gouvernement se doit de gérer.

La Stratégie européenne de sécurité l'avait annoncé : « face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense ». Cette phrase ne s'adresse pas seulement aux missions de gestion militaire des crises. Il paraît clair que l'UE, grâce à sa puissante politique de coopération au développement, a l'ambition de devenir de plus en plus intrusive vis-à-vis de ses partenaires du Sud. Et une des principales raisons qui explique ce changement d'attitude réside sans aucun doute dans l'évolution du contexte international, depuis le 11 septembre 2001. Toutefois, les intérêts sécuritaires immédiats de l'UE peuvent ne pas coïncider avec les besoins de stabilisation d'un pays du sud dans le long terme. Or, ces besoins de stabilisation locale correspondent nécessairement aux besoins sécuritaires européens à long terme. A ce propos, l'UE ne doit pas oublier que la coopération au développement est, par définition, une politique qui inscrit ses effets positifs avant tout dans le long terme.

© 2006, **GRIP • Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité**
70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles - Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33
Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.
Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.