

« L'action européenne à destination des Etats fragiles, ou quand la sécurité rencontre le développement »

S'interroger sur les recompositions de la sécurité européenne dans ses dimensions externes implique inévitablement de se pencher aussi sur les politiques européennes de coopération au développement. En effet, si l'on se rappelle des origines de l'idée d'aide publique au développement, on constate qu'elle est inextricablement liée à la fois aux questions de sécurité, mais aussi à l'Union européenne elle-même. C'est en effet avec le plan Marshall que la notion est apparue (Truman, State of the Union, sous-développement économique).

Par ailleurs, l'UE constitue, Commission et Etats membres confondus, l'acteur international le plus massif en matière d'aide au développement ; or, plus personne aujourd'hui (hormis certains cabinets ministériels belges ;-)) ne conteste le rôle éminemment politique de la coopération au développement, un rôle joué dès la fin de la seconde guerre mondiale dans le contexte de la guerre froide.

S'interroger sur la coopération au développement permettrait donc de tirer des conclusions révélatrices de l'action extérieure de l'Union, et de toucher également, et de près, aux questions de sécurité dans leur recomposition.

1. Sécurité et développement

Si la coopération au développement trouve son origine dans la reconstruction post-conflit (WW2), c'est surtout à partir de la fin de la Guerre froide que le lien entre sécurité et développement se voit établi de manière systématique. Il est lié à une modification dans la manière de penser la sécurité, jusque là conçue comme relative aux Etats et à leurs frontières extérieures. Les années 1990 voient l'apparition de l'idée de sécurité humaine, centrée sur l'individu, et débordant donc largement du cadre militaire classique pour toucher également aux aspects économiques, sociaux, etc.

Dès lors, avec la prolifération (ou la mise sous projecteur) des nombreux conflits dits de basse intensité suite à la chute de l'Union soviétique, l'idée à fait jour qu'une aide accrue au développement pourrait prévenir les conflits (ou leur résurgence) en agissant sur les causes mêmes du conflit, en l'occurrence surtout la pauvreté et l'inégalité d'accès aux ressources économiques. C'est ainsi que la prévention et la réduction des conflits sont devenus progressivement une composante indissociable des politiques de coopération au développement. Certes, cette dynamique débordait largement du cadre européen (ONU etc.), mais elle s'avérait cependant particulièrement intéressante en Europe, *soft power* désireux de renforcer ses compétences et ses capacités de projection en matière de prévention des conflits.

Différents documents européens ont dès lors fait la promotion de cette vision, qui culmine au début des années 2000. On la retrouve ainsi notamment dans la stratégie de sécurité européenne (2003) ou dans le projet de traité constitutionnel (2004). L'argument soulevé, et il fait particulièrement mouche depuis le 11 septembre 2001, est que les conflits internationaux constituent une menace à la sécurité européenne en ce sens qu'ils détruisent les Etats du Sud, et les érigent ainsi en viviers propices au développement du terrorisme international et de la criminalité à l'échelle planétaire (le discours sur les Etats faillis – *failed States* – est d'ailleurs parfaitement synchrone à celui sur le lien entre sécurité et développement).

2. Les Etats fragiles

A partir de 2005, les forums internationaux de réflexion sur la coopération au développement (CAD en tête) adoptent une nouvelle approche, centrée sur les Etats dits fragiles. Bien sûr, les subtilités terminologiques se sont succédées précédemment et les Etats faillis (*failed*) ont également été qualifiés, en vrac, d'Etats en déliquescence (*failing*), d'Etats fantômes, de situations de partenariat difficile, de LICUS (*low income countries under stress*), etc. L'originalité de l'approche relative aux Etats fragiles réside dans la réponse qu'elle promeut : le développement d'une batterie de mesures destinées à renforcer l'Etat *avant* son effondrement, en passant par l'aide publique au développement.

L'idée d'Etats fragiles est pensée de telle façon qu'elle est supposée englober celle d'Etats sortant de conflit, mais la dépasser, pour intégrer les Etats dans une situation de faiblesse ne résultant pas d'une guerre (ainsi, le Zimbabwe, par exemple).

Dépassant le constat d'échec et favorisant une logique d'intervention proactive, l'idée même de fragilité de l'Etat repose sur une logique portée par les Britanniques et les pays scandinaves, moins touchés par la réaction post 11 septembre ; il ne s'agit plus de renforcer les Etats du Sud pour éviter qu'ils n'abritent des réseaux terroristes, mais il s'agit de les renforcer afin qu'ils soient à même d'utiliser à leur juste valeur les montants colossaux qui leur sont transférés dans le cadre de l'aide au développement. La logique est donc celle de l'optimisation des ressources (le très prosaïque « rapport qualité/prix de notre ministre de la coopération au développement), dans une logique d'évolution de type managérial qui semble par ailleurs se généraliser dans la fonction publique (et pas seulement européenne) ces dernières années.

3. Le State building et la créature de Frankenstein

Les mesures proposées sous l'étiquette de consolidation de l'Etat, et celles proposées plus largement en réponse à la fragilité de l'Etat mais avec les pays bailleurs de fonds comme cible, semblent très séduisantes. Elles

s'avèrent cependant truffées de contradictions, et selon toute évidence, extrêmement difficiles, sinon impossibles, à mettre en œuvre.

Ces contradictions et ces difficultés sont notamment rencontrées par l'Union européenne, et on les observe dans les politiques de coopération au développement qu'elle mène par exemple dans la région des Grands lacs africains.

A titre illustratif, quelques observations de terrain

1 – au niveau local

Une contradiction profonde demeure, relative à un délicat point d'équilibre à trouver entre deux pôles de l'Etat : les institutions publiques (ou l'Etat au sens strict du terme), et la société (et donc l'Etat au sens le plus large).

Pour rester bref, deux problèmes se posent. D'une part, le soutien aux Etats fragiles, en l'absence de structures étatiques solides, pose le problème du manque d'interlocuteur pour un bailleur de fonds. La solution classique consiste à s'adresser à la société civile et aux organisations non gouvernementales pour que l'impact de l'intervention puisse se faire sentir. En d'autres termes, comme elle vise un impact positif de l'action de coopération au développement sur les populations, l'Union européenne aura tendance à favoriser le recours aux ONG pour assurer la couverture des services de base (eau/hygiène, éducation, santé) aux populations, plutôt que de renforcer l'Etat à jouer ce rôle, ce qui prendrait inévitablement plus de temps. D'un point de vue formel, l'UE tente de résoudre cette contradiction en faisant notamment appel à des ONG pour former les structures administratives (surtout locales), mais les montants très faibles dévolus à ce type d'activités (ex RCA) montrent bien le choix prioritaire qui est posé.

A l'inverse, les Etats disposant d'une administration publique plus solide voient une part croissante de l'aide au développement dont ils disposent prendre la forme d'une aide budgétaire directe. Si elle semble totalement cohérente dans la logique d'appropriation et de partenariat qui caractérise not. l'accord de Cotonou, cette solution pose toutefois le problème de la survie d'une société civile, indispensable à tout état démocratique comme contre-pouvoir, si elle n'est plus soutenue (ex Rwanda).

2 – au niveau national

Si l'on réduit l'échelle, une question qui se pose est celle de la décentralisation des compétences et des moyens. Souvent considérée comme la panacée favorisant à la fois l'efficacité de l'aide pour toucher localement les bénéficiaires, et la démocratie, ce type de démarche fait partie des initiatives institutionnelles largement soutenues par l'Union en Afrique subsaharienne. Or, la décentralisation ne produit pas toujours les effets escomptés,

notamment en raison de l'absence de coordination et de cohérence des bailleurs de fonds lorsqu'ils s'adressent aux différents niveaux de pouvoir concernés. Les différences de moyens et d'accès aux ressources qui peuvent exister en parallèle à une décentralisation renforcée peuvent générer un effet centrifuge totalement contraire à l'objectif de renforcement de l'Etat.

3 – au niveau sous-régional

Un troisième niveau d'échelle concerné est celui de la sous-région. A cet égard, le terrain d'étude que fournit la région des grands lacs africains est particulièrement pertinent. A la lecture des documents stratégiques de coopération européenne au développement, on constate que le soutien aux coordinations régionales est largement promu. Ce soutien n'est cependant envisagé (cf. Cotonou par ex) que sous une seule forme : un appui direct aux organisations régionales (et essentiellement aux organisations économiques et monétaires, qui forment la majorité des entités de ce type). Un peu comme si l'UE, fière de son modèle et de son succès (le conflit franco-allemand n'a-t-il pas enfin été réglé ? le développement économique n'a-t-il pas été garanti ?), promouvait sa transposition de par le monde.

Je n'entends pas discuter ici la vérité de ce credo, que j'ai pour ma part tendance à vouloir au moins interroger. Mais cette approche est aveugle à toute autre dimension sous-régionale de la fragilité de l'Etat. Elle évacue totalement les causes et conséquences transfrontalières de la fragilité étatique... et une réflexion pourtant cruciale sur le fait qu'un Etat peut rester fragile parce que ses voisins entendent qu'il en soit ainsi, pour toute une série de raisons... un peu comme si l'UE se voyait comme seul acteur à même de renforcer les Etats (après tout, n'est-elle pas le premier bailleur de fonds en APD ?), sans oublier que les Etats voisins d'un pays donné constituent des partenaires indispensables à lancer ce type de dynamiques... et que les organisations économiques sous-régionales n'ont pas nécessairement le poids, ou simplement les compétences, pour jouer ce rôle.

3 – au niveau international (l'arroseur arrosé)

Au niveau international, les questions qui se posent sont directement relatives au comportement des Etats bailleurs de fonds. Renforcer un Etat se fait par le State-building => besoin d'intervention internationale => présence renforcée dans le pays bénéficiaires => enjeu de l'appropriation...

Pose dès lors la question de ce qu'est FS : incapacité d'un Etat à répondre à certains standards internationaux (IFI) => alors qu'un autre regard, davantage axé sur la souveraineté, serait de voir SB comme le fait pour un Etat de développer la capacité de résister à la pression extérieure (ex RDC et contrats chinois).

Et c'est là toute la contradiction entre le concept d'Etats fragiles, qui appelle à une intervention proactive, et donc à davantage d'engagement des bailleurs de fonds internationaux en matière d'APD, et sa réponse que constitue le State building qui, pris dans son sens le plus honnête et le moins instrumental, devrait avoir pour but la capacité d'un Etat à envoyer promener toute intervention externe.

En termes de SB, la question est finalement de savoir quel modèle d'Etat on souhaite renforcer, et la recherche de terrain ne donne pas de réponse à cette interrogation... focus sur la dimension électorale, mais porte apparemment ouverte à la dérive autoritaire.

En tt état de cause, SB est faible pcq 1) 'y a pas d'accord entre bdf sur ce qu'il faut faire => agendas différents, concurrence, => recherche terrain montre codev très instrumentalisée par les bdf.

SB : la créature de Frankenstein : morceaux cousus... et au bout du compte, pas viable !

4. Hypothèses pour une explication

Non seulement SB semble totalement impossible pcq trop de morceaux non seulement l'observation semble montrer codev totalement soumise aux intérêts nationaux de chaque bailleur dans une logique qui n'a rien de managériale en termes de gestion des coûts de l'aide

(et à l'échelle UE, le décalage entre UE et EM — et entre EM les uns face aux autres — ajoute au problème)

mais en plus, les documents les plus récents de l'UE remettent à l'avant la dimension sécuritaire de la coopération, au mépris de cette dynamique d'efficacité (même si le discours demeure) : la version révisée de la Stratégie européenne de sécurité (2008) replace la question de la fragilité étatique sous la seule perspective d'une menace directe à la sécurité européenne. L'évolution pressentie semble donc s'avérer illusoire.

Deux hypothèses, qui n'ont rien d'exclusif, peuvent être soulevées pour expliquer cette contradiction :

d'une part, en suivant en cela les travaux de David Chandler, le State-building se révélerait un concept aussi vide que l'aurait été le « nexus entre sécurité et développement », une simple façon de transférer la responsabilité des pays européens vers les pays du Sud, une « anti politique étrangère » davantage focalisée sur la prise de conscience d'une situation problématique que sur la prise de responsabilités pour y faire face.

D'autre part, cela pourrait tout simplement illustrer les tensions qui peuvent exister au sein de l'Union européenne, entre l'Union et ses Etats membres, ou entre ses Etats membres les uns face aux autres.

Cette opposition illustre les deux hypothèses formulées dans le cadre du colloque.

Premièrement, les transformations (sécurité et développement, puis Etats fragiles, puis State Building, etc.) répondent aux stratégies de (re)positionnement internes au champ de sécurité européenne, dans la relation entre Commission et Conseil, ce qui peut se constater aujourd'hui par les initiatives sinon concurrentes, du moins non coordonnées, actuellement en cours à propos de la fragilité étatique.

Ensuite, l'évolution observée induit bel et bien un référentiel, qui semble conforter l'Europe dans une dynamique externe d'exclusion.

Emmanuel Klimis

eklimis@fusl.ac.be