

SÉCURITÉ ET DÉVELOPPEMENT: ENTRE CONVERGENCE ET CONCURRENCE

La sécurité et le développement sont de plus en plus perçus comme des domaines politiques se chevauchant. Leurs objectifs se recoupent souvent, étant donné les liens qui existent entre la pauvreté, les conflits violents, les Etats faibles et les menaces terroristes, mais ils ne coïncident pas toujours. La politique est appelée à harmoniser toujours davantage les stratégies et mesures de sécurité et de développement sans mettre unilatéralement la lutte contre la pauvreté au service de la promotion de la paix.



Rencontre entre un garçon afghan et un soldat britannique

Reuters / Ahmad Masood

On décrit souvent les interactions entre sécurité et développement par la formule «Il n'y a pas de sécurité sans développement, il n'y a pas de développement sans sécurité». La politique sécuritaire a, ces dernières années, pris davantage conscience du rôle que peut jouer la coopération au développement dans la prévention des conflits. Les acteurs de la politique de développement admettent quant à eux que la sécurité est une condition essentielle du développement durable. Une imbrication plus étroite des deux domaines est indispensable si l'on se base sur ces interactions. Mais elle génère aussi des tensions qui ont suscité ces dernières années d'intenses discussions politiques.

Instrumentalisation et délimitation

La relation entre politique de sécurité et coopération au développement s'est modifiée à maintes reprises au cours des dernières décennies. Pendant la Guerre froide, la coopération au développement des grandes puissances était fortement marquée par la confrontation géopolitique et idéologique entre les deux blocs Est-Ouest. Du

point de vue de l'Occident, elle représentait un moyen d'endiguer le communisme. Les dépenses ont constamment augmenté pendant cette période, sans jamais cependant atteindre 0,7% du produit national brut (PNB), pourcentage auquel s'étaient engagés les pays de l'OCDE en 1970.

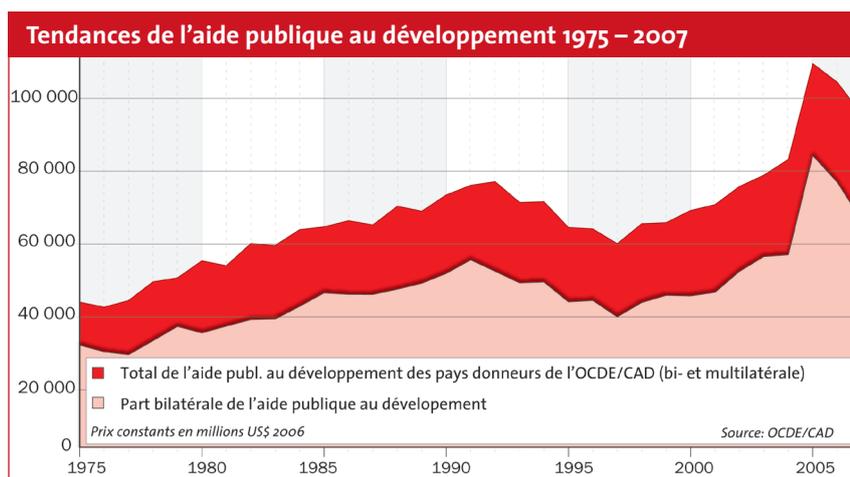
Après la disparition de la menace communiste en 1989/91, l'instrumentalisation politique de la coopération au développement a nettement diminué, conférant ainsi à la politique de développement une plus grande autonomie. La lutte contre la pauvreté apparut comme sa mission centrale. Mais la désidéologisation de la coopération au développement a aussi eu pour résultat une baisse des budgets. Entre 1992 et 1997, les dépenses d'aide publique au développement (*Official Development Assistance*, ODA) des pays donateurs de l'OCDE ont baissé de 22% pour retomber à env. 60 milliards d'US\$. Les cercles de développement ont toutefois surtout perçu comme une chance la distance croissante par rapport à la politique de sécurité, leur raisonnement étant

que la diminution des ressources pouvait être compensée par une meilleure efficacité des efforts de développement dans un milieu plus pacifique et moins idéologique.

Interdépendances reconnues

La compréhension actuellement prévalente selon laquelle le développement et la sécurité dépendent alternativement l'un de l'autre remonte aux expériences négatives de la mi-1990. L'échec des missions de l'ONU en Somalie, au Rwanda et en Bosnie avait alors impitoyablement révélé les limites de la gestion militaire traditionnelle des crises dans un milieu menaçant empreint de conflits intérieurs et mis en lumière la nécessité d'une approche intégrale de la sécurité. Le génocide au Rwanda en 1994 a simultanément démasqué comme illusion l'hypothèse selon laquelle le développement pouvait, en soi, prévenir les conflits ou rester neutre, ce qui a eu des conséquences durables sur l'interaction entre le développement et la sécurité.

Premièrement, sur le plan conceptuel, la connexion entre la sécurité et le développement a été intégrée dans les documents généraux des deux domaines. Deuxièmement, l'approche «Do No Harm» a sensibilisé les acteurs du développement aux répercussions de la coopération au développement susceptibles de promouvoir des conflits. Troisièmement, la sécurité humaine a fait apparaître un concept qui pouvait servir de point de référence commun aux efforts de sécurité et de développement. Sur le plan institutionnel, de nombreuses agences de développement ont ancré la dimension sécuritaire des activités de développement en créant des unités organisationnelles spécifiques. La conscience avivée des interdépendances entre la sécurité et le développement et le fait que les ressources existantes



n'avaient pas pu diminuer la pauvreté, p.ex. en Afrique subsaharienne, ont entraîné une nouvelle hausse de l'ODA à partir de 1998.

Les conséquences du 9/11

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et les expériences faites depuis dans la lutte contre le terrorisme ont donné davantage de poids à la connexion entre la sécurité et le développement. La lutte antiterroriste a en effet entraîné la prédominance d'une logique sécuritaire à l'intérieur de cette connexion. Cette logique met à l'avant-plan le caractère préventif de la coopération au développement et demande son orientation sur des objectifs sécuritaires. Le raisonnement sous-jacent est que l'aide à la coopération doit contribuer à créer un milieu n'offrant pas de terrain favorable au terrorisme. Un rôle clé est aussi attribué à la coopération au développement dans la stabilisation des Etats fragiles.

L'ODA a atteint en 2005 – influencé par des mesures de désendettement, qui ont également provoquées sa baisse consécutive – un nouveau record avec environ 109 milliards d'US\$. D'autres hausses budgétaires ont été promises; ajoutées en 2010, elles donneront une somme totale d'env. 130 milliards de US\$. Cette tendance à la hausse des dépenses de développement dépend pour une part des efforts déployés par les pays donateurs en vue d'atteindre d'ici à 2015 les objectifs de développement définis dans le cadre des Objectifs du Millénaire de l'ONU. Mais l'étendue de la hausse ne pourrait pas s'expliquer sans l'association de la coopération au développement à des intérêts sécuritaires, d'autant plus que le manque d'efficacité des stratégies de lutte contre la pauvreté fait l'objet de critiques nettement plus véhémentes qu'avant. L'analyse de la répartition géographique des crédits au développement témoigne elle aussi de l'influence des facteurs sécu-

ritaires. Des Etats importants dans la lutte antiterroriste comme l'Irak, l'Afghanistan, le Pakistan et le Soudan profitent d'une manière démesurée de la hausse de l'aide. On notera aussi que la Direction de la coopération pour le développement (CAD) de l'OCDE a déclaré, sous la pression des pays donateurs, différentes mesures sécuritaires imputables à l'ODA. C'est ainsi que les contributions pour la réforme des systèmes de sécurité, le contrôle des armes légères et de petit calibre ou la promotion civile de la paix sont considérées comme des dépenses de développement.

De nombreux acteurs du développement préconisent aujourd'hui un rôle de la coopération au développement dans des thèmes comme la prévention du terrorisme ou la stabilisation des Etats fragiles. Par exemple, la stabilisation des Etats fragiles répond à la fois à la logique sécuritaire et à celle du développement: d'une part, la stabilisation de foyers de crise même géographiquement très éloignés représente un objectif central de la politique de sécurité étant donné le caractère transnational de nombreuses menaces et leur déterritorialisation renforcée. D'autre part, une stabilisation est aussi dans l'intérêt de la politique de développement puisqu'une éruption de violence arrêterait le développement et empêcherait d'atteindre les Objectifs du Millénaire. Les objectifs de l'agenda sécuritaire et ceux de l'agenda du développement se recoupent en partie, ce qui a des effets positifs pour les deux domaines. L'imbrication étroite de la politique de développement et de la politique de sécurité génère néanmoins aussi des tensions.

Tensions et questions ouvertes

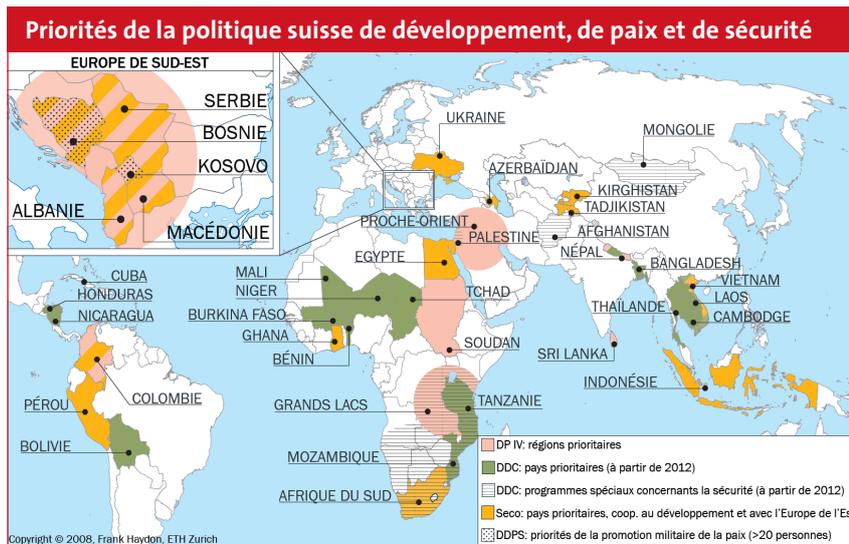
Les tensions concernent en particulier le risque d'une instrumentalisation politique de la coopération au développement, la concurrence directe pour les ressources entre les préoccupations du développement et les

préoccupations sécuritaires de même que la question de la priorisation géographique. Les cercles proches du développement craignent qu'une nouvelle instrumentalisation sécuritaire ne menace la politique de développement. Ils craignent surtout que l'objectif central de la politique de développement, à savoir la réduction de la pauvreté, ne perde de l'importance par rapport aux intérêts sécuritaires à court terme dans ce processus.

Ils craignent également qu'il ne s'établisse entre la politique de développement et la politique de sécurité une concurrence acharnée pour les ressources et qu'il ne se produise au profit des intérêts sécuritaires une redistribution privant la coopération au développement de moyens financiers. L'*African Peace Facility* de l'UE, fondée en 2003 pour soutenir les missions de maintien de la paix de l'Union africaine, est un exemple de détournement des ressources d'aide au développement. Les deniers nécessaires pour la créer ont été prélevés du Fonds européen de développement et n'étaient donc plus disponibles pour les activités de développement à proprement parler. La réalimentation de la *Facility* pour 2008 à 2010 a institutionnalisé cette solution, déclarée à l'origine exceptionnelle. La critique faite à l'imputabilité de dépenses spécifiquement sécuritaires à l'ODA poursuit le même but. On lui reproche d'avoir pour seul effet de décharger le budget de la défense en finançant de manière croisée les missions sécuritaires avec des fonds réservés au développement.

Les priorités du développement et celles de la sécurité peuvent aussi se différencier au niveau de la sélection géographique des bénéficiaires de l'aide. La question de savoir si ce sont les critères sécuritaires ou les critères de développement qui doivent déterminer la priorisation géographique se pose en substance. Deux exemples illustrent les dilemmes y afférents. De toute l'aide qui a été injectée en 2006 dans un total de 38 Etats fragiles, plus de la moitié a profité à cinq pays destinataires. Les résultats que l'on observe en Afghanistan malgré des aides massives font réfléchir et soulèvent la question de la justification et du bien-fondé de négliger les Etats qui ne sont pas pour le moment le point de mire de la politique de sécurité mais ont besoin d'un soutien d'urgence.

Les avis sont également partagés en ce qui concerne les contributions à des Etats dans des situations d'après-guerre. Approximativement 40% de conflits violents une fois terminés se rallument dans les cinq ans. Du point de vue de la politique de sécurité, il est



Download: www.css.ethz.ch/graphics

judicieux de stabiliser ces régions en crise par des contributions rapides et continues au développement. Du point de vue du développement pur, de tels fonds pourraient cependant être utilisés de manière plus efficace et moins risquée dans des régions plus stables où l'on peut plutôt tenir compte du facteur de bonne gouvernance. La convergence des objectifs de la politique de développement et de la politique de sécurité atteint ici ses limites, ce qui exige de la part des pays donateurs une priorisation politique claire. C'est le seul moyen de vérifier ultérieurement l'efficacité des moyens engagés et de prévenir de fausses attentes.

Ces tensions montrent clairement que les objectifs de la politique de développement et de la politique de sécurité sont certes convergents, mais pas toujours congruents. Leurs recouvrements libèrent cependant un potentiel synergique indispensable pour venir à bout des défis imminents. Il faut exploiter ce potentiel tant dans l'intérêt de la politique de sécurité que dans celui de la politique de développement en harmonisant de manière cohérente les stratégies, instruments et activités.

Les débats en Suisse

En Suisse, la corrélation entre l'agenda sécuritaire et l'agenda du développement se traduit surtout par une coopération plus étroite de la politique de développement et de la promotion civile de la paix. Le débat international entourant une instrumentalisation politique de la coopération au développement a suscité un faible écho à l'intérieur du pays. La Direction du développement et de la coopération (DDC) compte parmi ses objectifs, en plus de la réduction de la pauvreté et de la contribution à une mondialisation au service du développe-

ment, la promotion de la sécurité humaine et la réduction des risques sécuritaires. De même, la Confédération souligne, dans son message concernant la promotion civile de la paix de 2007, l'importance d'une orientation stratégique commune de la promotion de la paix et de la coopération au développement. Sur le plan politique, il existe donc un consensus stable selon lequel il faut renforcer la coopération entre la politique de développement et de paix, voire de sécurité. Il est en même temps incontestable que la lutte contre la pauvreté ne peut pas être mise unilatéralement au service de la politique de sécurité et ne peut pas être exclusivement axée sur les régions en crise.

On ne discute pas non plus de la question des ressources dans le contexte d'une concurrence marquée pour des moyens financiers limités entre la politique de développement et la politique de sécurité. Les débats en cours tournent principalement autour de la question du montant des contributions suisses au développement et autour de la question de savoir si et à quelle vitesse la Suisse va augmenter sa part au PNB de 0,37% (2007) pour la rapprocher de l'objectif de 0,7% défini par l'ONU. L'intersection des deux domaines politiques s'est cependant traduite par les crédits-cadres actuels pour la politique de développement et la promotion civile de la paix. C'est ainsi que le crédit-cadre se montant à 4,5 milliards de CHF de la DDC pour 2009-2012 prévoit en tout quelque 300 millions de CHF, soit 6,6% de la somme totale, pour la promotion de la sécurité humaine et la réduction des risques sécuritaires. Sur les 53 millions de CHF que la Confédération dépense chaque année dans le domaine de la promotion civile de la paix et des droits de l'homme, 90% environ remplissent de nouveau les conditions

de l'ODA, ce qui correspond à env. 2,4% des dépenses suisses d'aide au développement.

La garantie de cohérence et l'exploitation optimale des synergies constituent les défis centraux auxquels se heurte la mise en œuvre de l'orientation commune des efforts de développement et de promotion de la paix. Des progrès ont été faits dans ce sens sur le plan des projets et des programmes. On accorde au sein de la DDC une grande importance à l'approche «Do No Harm». Des comités communs assurent la coordination entre la DDC et la direction politique du DFAE, en particulier de la Division politique IV (DP IV). L'engagement suisse au Népal illustre l'utilisation cohérente d'instruments en faveur du développement et de la promotion de la paix. Une stratégie nationale élaborée conjointement par la DDC et la DP IV offrait une base solide pour la contribution suisse à l'élaboration de l'accord de paix de 2006. L'envoi d'observateurs militaires (actuellement au nombre de cinq) a rajouté en 2007 un élément militaire aux activités dans le domaine de la coopération au développement et de la promotion civile de la paix. Les activités au Népal constituent donc quasiment une «chaîne de création de valeur stratégique» où des instruments de développement, civils et militaires sont combinés et axés sur un objectif commun.

Il faudra tenir davantage compte à l'avenir de ce concept de chaîne de création de valeur dans l'orientation des efforts de développement et de promotion de la paix en vue d'augmenter la cohérence stratégique et de découvrir des synergies possibles. C'est surtout la priorisation géographique qui est concernée ici. Le fait que les pays prioritaires de l'engagement suisse en matière de développement ne coïncident pas absolument avec ceux de l'engagement suisse en matière de promotion de la paix à la fin d'un processus de concentration géographique différent est légitime compte tenu des objectifs autonomes. Il est cependant plus difficile de justifier la proportion faible d'intersections entre les priorités, en particulier entre les programmes spéciaux de la DDC orientés sur les questions sécuritaires et les points forts de la promotion civile et militaire de la paix. Il faudrait essayer d'y optimiser à l'avenir pour faire les contributions suisses à la paix et au développement encore plus efficaces et complètes.

Editeurs: D. Trachsler & D. Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch