

Plaidoyer pour un renouveau courageux

Présentation de l'étude de Charles Goerens sur les relations entre l'Union européenne et l'Afrique

En avril dernier, le député libéral luxembourgeois Charles Goerens a publié une étude intitulée *Sécurité et développement de l'Afrique : une nouvelle approche pour l'UE* dans la série des Cahiers de Chaillot¹ de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IES-UE) de Paris².

L'actuel président du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'OECD aborde le partenariat entre l'Union européenne (UE) et le continent africain sous le prisme du lien entre sécurité et développement. En tant qu'ancien ministre de la Défense et de la Coopération du Luxembourg, Charles Goerens a eu à gérer l'épineux dossier de la cohérence entre les politiques de sécurité et d'aide au développement entre 1999 et 2004. La présente contribution présente d'une façon critique les grandes idées de cette étude, en ajoutant certaines informations supplémentaires jugées utiles par l'auteur de cet article.

« Sans sécurité pas de développement, sans développement pas de sécurité »

A première vue, il paraît ne pas y avoir deux domaines plus contradictoires que celui de la sécurité, géré par des militaires caractérisés de pragmatiques, et celui de l'aide au développement des humanitaires, souvent décrits comme très (trop) idéalistes. Néanmoins, les attentats du 11 septembre 2001 ont démontré que la sécurité des uns (pays occidentaux) ne peut plus être assurée s'il reste des pays où le développement ne permet pas aux populations de s'épanouir. Publié en mars 2005, le rapport du secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, *Dans une liberté plus grande*³ a mis en évidence ce besoin d'un nouveau consensus sur l'interconnexion entre ces grands défis : tous les dangers et les problèmes sont liés entre eux et tous les pays ont intérêt à ce que des mesures efficaces soient prises. Ce qui nécessite une action dans trois domaines à la fois : le développement, la sécurité et les droits de l'Homme, faute de quoi on ne réussira sur aucun des trois fronts.

Le lien entre « sécurité » et « développement » va dans les deux sens : sans sécurité, le développement est difficile (destruction des infrastructures, dissuasion d'investissement, ralenti des activités économiques normales) ; sans plus de « développement » dans une grande partie de notre planète, le risque d'insécurité continue à grandir dans nos contrées.

Une étude en quatre parties

Le texte est structuré en quatre chapitres abordant les différents aspects des relations eurafricaines : (i) « Un ordre multilatéral asymétrique – des Etats africains trop faibles » ; (ii) « L'Afrique et l'Europe : partenaires pour la paix » ; (iii) « La PESC/PESD⁴ et la coopération au développement » et (iv) « Pour l'Afrique par l'Afrique ». Dans son introduction, l'auteur ne cache pas ses ambitions de vouloir présenter une situation qui se rapproche au maximum de la réalité et de ne pas embellir pour être dans la norme ou *politically correct*. Une approche courageuse et rare pour des hommes politiques qui ont souvent tendance à vouloir plaire à la « norme » ! Le tableau qu'il peint de la situation sur le continent africain est plutôt noir. Loin des discours tiers-mondistes et de ceux qui essaient d'embellir la réalité et de présenter l'Afrique comme un continent où tout est rose, en reniant les défis et catastrophes auxquels il doit faire face, l'auteur fait un tour d'horizon de la situation, un état des lieux qui peut certes choquer certains lecteurs, mais qui pose la question essentielle : « Comment transformer ce cercle vicieux en cercle vertueux ? »

Dans « Un ordre multilatéral asymétrique – des Etats africains trop faibles », l'auteur survole certaines dates importantes de la coopération internationale : de la Commission Brandt (1977-1983) jusqu'à la Déclaration du Millénaire (2000), en passant par les conférences de Stockholm (1972), Rio (1992), Le Caire (1994), Kyoto (1997), Monterrey (2002) ou encore Johannesburg (2002). En complément à ces dates-clé, un nombre de « thèmes porteurs »

Luc Reuter

Dans son introduction, l'auteur ne cache pas ses ambitions de vouloir présenter une situation qui se rapproche au maximum de la réalité et de ne pas embellir pour être dans la norme ou *politically correct*.

L'Europe a besoin d'une vraie culture du développement, une entreprise qui ne sera pas des plus faciles à mettre en place.

sont également abordés d'une manière pragmatique. A propos du mouvement altermondialiste, par exemple, il rappelle qu'un nombre important de préoccupations des altermondialistes est partagé par certains politiques, mais que les positions radicales des uns doivent être transformées en propositions consensuelles par les autres. Concernant « l'existence d'une solution miracle », il met en évidence le besoin d'un nouveau réalisme pour guider les nouvelles relations Nord-Sud. Selon Goerens, il faut arrêter de rêver à une solution toute faite, à une solution miracle qui n'existe pas : ni *trade nor aid*, ni un retrait complet de la coopération en faveur du seul développement du commerce, ni une augmentation importante de l'aide publique au développement (APD), ni l'appui budgétaire. Concernant la notion de « durabilité d'un projet ou programme », elle doit être assurée dès le lancement d'un programme pour s'assurer qu'il puisse continuer après le départ des coopérants, en particulier après le dernier versement de l'assistance internationale. « Ce qui doit être durable, c'est bien le développement, mais pas son financement à charge exclusive d'un bailleur externe. » La fameuse appropriation par le bénéficiaire, en opposition aux projets « biodégradables », ceux qui disparaissent complètement à l'arrêt du financement externe.

La PESC/PESD et la coopération au développement

L'UE (institution et Etats membres) est le partenaire principal de l'Afrique et cumule à elle seule la moitié de l'aide au développement. Elle a donc les moyens de jouer un rôle beaucoup plus important qu'elle ne le fait actuellement et cela également dans le domaine de la pacification et des interventions militaires (p.ex. missions de consolidation de la paix). Charles Goerens préconise un renouveau courageux des relations entre l'UE et ses

partenaires africains, un plaidoyer pour que soit résolu le problème éternel de la non-cohérence des différents volets de sa politique extérieure (économique, développement et sécuritaire/militaire).

Un réel problème de communication et de compréhension existe autour de la PESC et notamment au sujet de la politique de coopération au développement européenne. L'évolution de la géopolitique a fait en sorte que de nos jours, les menaces purement militaires n'existent plus et par conséquence, aucune menace ne pourra être contrée par des moyens purement militaires. L'option militaire doit rester celle de la dernière chance et la communauté internationale devrait renforcer la mise en place d'outils pour prévenir les crises qui pourraient nécessiter des solutions militaires ou humanitaires : « Les relations internationales dans tous les domaines devraient contribuer à opérer ce changement structurel, donnant la priorité à l'élimination des causes des conflits plutôt que de rester condamnés à en gérer les symptômes. »

S'il paraît désormais acceptable pour les citoyens du Nord que leurs pays participent à des missions de la paix – susceptibles d'éliminer les bases arrière de terroristes supposés qui peuvent nous menacer chez nous –, l'opinion publique a une approche différente à l'égard de la coopération internationale. Bien qu'elle soit plutôt tolérée au Luxembourg, les gens ne font pas le même lien de cause à effet entre la situation des pays du Sud et celle des sociétés du Nord. Elle ne fait pas l'objet de critiques violentes, mais ne soulève pas non plus une acceptation enthousiaste. Pour Goerens, cela s'explique par le fait que la politique de défense serait dopée par la peur : « Très sensibles à tout ce qui tend à protéger leur santé, leur emploi, leur position sociale, les citoyens acceptent plus facilement les démarches politiques liées directement à l'amélioration de leur sort que celles qui apparemment ne les concernent que très indirectement. »

Cohérence sur le terrain

A l'avenir, la présence simultanée de militaires et d'humanitaires dans un même lieu deviendra presque une banalité et il faudra impliquer tous les acteurs pour trouver des instruments et des approches permettant de travailler en complémentarité et dans une optique d'efficacité – une des principales critiques n'étant pas : trop d'acteurs, pas assez d'efficacité ?

Les tensions entre militaires et humanitaires résultent souvent d'un manque de connaissance réciproque des mandats respectifs. Une bonne planification ainsi que de la coordination et de la cohérence entre les activités et mandats des deux groupes d'acteurs sont nécessaires sur le terrain, vu que « les militaires, dans leur mission de maintien de la paix, assument également des missions qui peuvent parfois s'apparenter à des tâches humanitaires ».



POLYGONE

Les polyvalents

Déblayage et démolitions
Nettoyage de chantiers et de bâtiments
Entretien d'alentours
Location / vente de conteneurs de bureau
Vente / pose de clôtures
Location de toilettes mobiles DIXI

**Vous avez besoin d'un coup de main?
Appelez Polygone!**

49 20 05 -1

Polygone S.à r.l.
37, rue de la Gare
L-7535 Mersch
Téléphone 49 20 05-1
Fax 40 57 61

Il aurait été intéressant d'avoir quelques propositions concrètes pour résoudre cette question clé. Comment ces deux acteurs – invités à se côtoyer de plus en plus souvent dans un futur proche – pourraient-ils mieux travailler ensemble ? Comment, dans la *realpolitik*, peut-on mieux clarifier la situation et les rôles de chacun à travers un « dialogue formel et informel » ? L'expérience d'un ministre binôme Défense-Coopération devrait permettre de fournir des exemples précis pour participer à la résolution de ce défi majeur, dont l'origine, selon l'auteur, de « ces irritations ne résultent pas de l'action militaire proprement dite, mais plutôt de l'extension du mandat des forces armées à des missions à caractère humanitaire ».

Cohérence politique

A côté de cette cohérence sur le terrain, la cohérence des politiques est le grand défi pour l'UE (Commission et Etats membres) « pour améliorer la cohérence des politiques, il faudrait que ce qui a été fait dans un domaine ne contredise pas les activités réalisées ailleurs ». L'incohérence peut prendre les formes les plus diverses : subvention à la production agricole européenne et dons aux producteurs agricoles du Sud ; incitations des pays du Sud à la production de certains produits, accompagnées d'obstacles fiscaux pour l'entrée de ces mêmes produits sur le terrain européen, etc.

L'Europe n'a pas de leçons à donner au continent africain et à ses institutions, elle a néanmoins son expérience et son vécu, des enseignements – des bonnes pratiques – à partager. Les similitudes de leurs objectifs entre l'UE de Bruxelles et l'Union africaine à Addis-Abeba devraient faire de ces deux organisations interétatiques des partenaires de choix dans la création d'un monde meilleur : « Les moyens diplomatiques, l'aide humanitaire, la coopération au développement ainsi que les moyens militaires font une partie de la boîte à outils dont dispose la communauté internationale pour la gestion et surtout la prévention des crises. Un usage responsable de ces instruments implique que le recours à la première catégorie d'outils – diplomatie, aide humanitaire et coopération au développement – constitue la règle tandis que le recours à la force devient l'exception. Parmi les acteurs de poids sur la scène internationale, l'Union européenne dispose de la panoplie complète des instruments nécessaires. »

L'avenir des relations eurafricaines

Cet avenir dépendra en grande partie de la position de l'opinion publique. En tant qu'homme politique qui a eu et aura certainement à nouveau à se présenter à l'opinion publique lors de prochaines échéances électorales, Goerens connaît leur importance sur l'orientation de la politique. L'Europe a besoin d'une vraie culture du développement, une entreprise pas des plus faciles à mettre en place. On

est désormais en présence de trois groupes au sein de l'UE, « ceux qui dépensent plus que 0,7% de leur PIB en aide au développement; les 11 pays qui se sont engagés de le faire d'ici 2015 et les nouveaux Etats membres, pour qui le fait de passer au stade de 0,17% en 2010 et 0,33% en 2015 sera un effort considérable, en sachant qu'ils ont eux-mêmes dans leurs propres pays des personnes vivant dans la précarité ».

On se trouve à présent devant deux types de raisonnement en faveur d'un accroissement de l'APD : (i) « lié à une démarche humaniste en faveur des plus démunis de la planète » et (ii) « qui met en exergue les retombées positives de la coopération au développement sur la maîtrise de l'immigration illégale et la sécurité ». Les critiques/détricteurs ne remettent pas trop en question l'impact de l'APD, encore limité sur les finances publiques, même avec 0,8 % du PIB, mais plutôt le faible impact et les effets pervers de cette aide dans les pays récipiendaires.

Conclusion

Charles Goerens plaide pour une approche fonctionnelle et adaptée entre l'Europe et l'Afrique en général, et les politiques de sécurité et de développement en particulier. L'amélioration de la coordination et de la cohérence entre les 27 et entre tous les domaines de leurs actions extérieures reste une priorité : « La paix ne pourra s'installer durablement que lorsqu'on aura réussi à éliminer les causes sous-jacentes ou profondes des conflits. L'élimination de la pauvreté reste, de ce point de vue, la prévention la plus efficace des conflits à long terme. » L'invitation à « sortir des sentiers battus et accepter un peu plus de risques en matière d'exécution des programmes de coopération, en échange d'une plus grande responsabilisation et d'une capacité d'absorption améliorée des pays récipiendaires » est louable et la demande de réintroduire des forums d'échanges comme l'ancien Conseil des ministres du Développement est nécessaire.

L'étude *Sécurité et développement de l'Afrique : une nouvelle approche pour l'UE* donne une vue d'ensemble sur un grand nombre de sujets sur les relations Nord-Sud. L'approche sécurité et développement n'est pas souvent analysée, ce qui donne à cette étude son caractère original. Les « spécialistes » de l'un ou de l'autre domaine pourraient un peu rester sur leur faim. Ils pourraient vouloir des pistes plus développées et approfondies, notamment concernant des propositions concrètes pour changer les pratiques actuelles. Pour les lecteurs novices à ces sujets, cette étude permettra un survol rapide, concret et surtout dans un langage clair et direct, des principaux thèmes et défis. Bien qu'homme politique reconnu, l'auteur n'utilise pas un « langage politique », mais essaie de faire passer ses idées et ses suggestions au plus grand nombre. Une étude qui donne envie d'approfondir l'un ou l'autre domaine, une approche qui participera à la mise en place de cette « culture du développement » préconisée par l'auteur.

¹ L'étude peut être téléchargée sur le site www.iss-eu.org/chailiot/chai99f.html

² L'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IES-UE) a été créé par une action commune du Conseil le 20 juillet 2001. Il a le statut d'une agence autonome relevant du deuxième pilier de l'Union européenne. Indépendant dans ses statuts et ses travaux, l'IES ne représente, ni ne défend aucun intérêt national particulier. Son objectif est de contribuer à la formation d'une culture européenne commune en matière de sécurité et d'enrichir le débat stratégique. Les Cahiers de Chailiot sont le produit phare de l'Institut et abordent différents dossiers d'actualité pertinents pour la sécurité de l'UE.

³ Présenté le 21 mars 2005 : www.un.org/french/largerfreedom/index.html

⁴ Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ou de politique européenne de sécurité et de défense (PESD)