

Cahier de Chaillot

Avril 2007

n° 99

Sécurité et développement de l'Afrique : une nouvelle approche pour l'UE

Charles Goerens



En janvier 2002, l'**Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne (IESUE)** est devenu une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, modifiée par l'Action commune du 21 décembre 2006, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs européens à tous les niveaux.

Les *Cahiers de Chaillot* sont des monographies traitant de questions d'actualité et écrites soit par des membres de l'équipe de l'Institut soit par des auteurs extérieurs commissionnés par l'Institut. Les projets sont normalement examinés par un séminaire ou un groupe d'experts réuni par l'Institut et sont publiés lorsque celui-ci estime qu'ils peuvent faire autorité et contribuer au débat sur la PESC/PESD. En règle générale, la responsabilité des opinions exprimées dans ces publications incombe aux auteurs concernés. Les *Cahiers de Chaillot* peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss.europa.eu

Cahier de Chaillot

avril 2007

n° 99

Sécurité et développement
de l'Afrique : une nouvelle
approche pour l'UE

Charles Goerens

Institut d'Etudes de Sécurité
Union européenne
Paris

L'auteur

Charles Goerens

a exercé divers mandats parlementaires tant au Luxembourg (1979-1994) qu'à l'échelle européenne (1982-1984 et 1994-1999) et présidé l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale de 1987 à 1990. Il a été ministre de la coopération au développement et de l'action humanitaire, de la défense et de l'environnement de 1999 à 2004. Il est, depuis 2006, vice-président des Amis du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme-Europe et président du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

Institut d'Etudes de Sécurité

Union européenne
43 avenue du Président Wilson
75775 Paris cedex 16
tel.: +33 (0)1 56 89 19 30
fax: +33 (0)1 56 89 19 31
e-mail: info@iss.europa.eu
www.iss.europa.eu

Directeur: Nicole Gnesotto

ISSN 1017-7574
ISBN 978-92-9198-111-3

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, 2007. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

	Préface Nicole Gnesotto	5
	Introduction	7
1	Un ordre multilatéral asymétrique – des Etats africains trop faibles	11
	· <i>De la Commission Brandt au Programme de développement de Doha</i>	11
	· <i>Les difficultés de redressement de l’Afrique</i>	16
2	L’Afrique et l’Europe : partenaires pour la paix	23
	· <i>Pas de développement sans sécurité</i>	23
	· <i>Pas de sécurité sans développement</i>	25
3	La PESC/PESD et la coopération au développement	31
	· <i>La PESC/PESD</i>	31
	· <i>La politique de coopération au développement</i>	36
	· <i>Trop d’acteurs, pas assez d’efficacité ?</i>	40
	· <i>La cohérence des politiques : le grand défi</i>	46
4	Pour l’Afrique par l’Afrique	53
	· <i>Vers une nouvelle culture de développement</i>	55
	Réflexions finales	67
	· <i>Le rôle de l’Union européenne</i>	68
	· <i>L’Europe et l’Afrique pourraient faire mieux.</i>	72
	Annexes	75
	· <i>Sigles</i>	75

Dès 2003, la Stratégie européenne de sécurité faisait du lien entre sécurité et développement un des axes centraux de la réflexion stratégique de l'Union européenne. « La sécurité est une condition nécessaire du développement. Non seulement les conflits détruisent les infrastructures, y compris les infrastructures sociales, mais ils encouragent également la criminalité, dissuadent les investissements et rendent impossible toute activité économique normale ». Appliqué au continent africain, ce constat prend des dimensions dramatiques : l'Afrique subsaharienne est plus pauvre aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a dix ans ; la Banque mondiale évalue, sur la base des statistiques actuelles, que 38% de la population africaine pourrait être, d'ici dix ans, dans un état d'extrême indigence, avec à sa disposition un revenu inférieur à un dollar par jour.

L'Union européenne est depuis longtemps le premier donateur mondial en matière d'aide au développement : avec ses Etats membres, elle cumule en effet la moitié de l'aide publique mondiale, soit environ 40 milliards de dollars par an. Elle est aussi, à travers les accords de Cotonou depuis 2000, un partenaire majeur du développement économique des pays africains. Elle est enfin, depuis quatre ans, très impliquée dans la pacification de certains conflits africains, qu'il s'agisse de ses interventions en République démocratique du Congo ou du soutien qu'elle apporte à l'Union africaine à l'égard du conflit au Darfour. En dépit toutefois des cartes maîtresses qu'elle possède à l'égard de la sécurité et du développement de l'Afrique, en dépit également des partenariats élaborés avec les institutions et les pays africains, l'Union européenne, pas plus d'ailleurs que les autres institutions partenaires de l'Afrique, n'a pas réussi à inverser la spirale négative de l'insécurité et du sous-développement d'une grande partie du continent.

Ancien ministre de la défense et de la coopération du Luxembourg, vice-président des Amis du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la

tuberculose et le paludisme-Europe et président du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, excellent connaisseur de l'Afrique, Charles Goerens préconise ici un renouveau courageux des relations entre l'Union européenne et ses partenaires africains. Ce qui n'est autre qu'un plaidoyer pour que soit résolu enfin l'éternel problème de l'Union : la cohérence d'ensemble des différents volets de sa politique extérieure, dont notamment ses politiques de sécurité et d'aide au développement.

Paris, avril 2007

Le monde était divisé jusqu'en 1990. Aujourd'hui, il l'est encore mais autrement. Les barbelés de Ceuta et Melilla tendent à rendre la frontière entre l'Afrique et l'Europe infranchissable dans le sens Sud-Nord. Non pas pour les criminels, ils finiront par trouver le moyen de contourner le dispositif. De même, les cerveaux bien formés seront tentés de suivre l'exemple des 1 200 médecins de la Zambie sur un total de 1 600 qui ont fui leur pays. Et pourtant, Dieu sait que l'on a cruellement besoin d'eux dans leur pays d'origine. Ainsi faute de perspectives, ils préfèrent refaire leur vie ailleurs.

Naître en Afrique subsaharienne aujourd'hui, c'est avoir une chance sur deux d'échapper à l'extrême pauvreté d'ici l'an 2015 et ce, dans la meilleure des hypothèses. Mais rien n'est moins sûr. Lors du Sommet du Millénaire à New-York en septembre 2000, la communauté internationale s'était engagée à réduire la pauvreté de moitié dans les quinze années à venir. Cinq ans plus tard, force est de constater que, sauf concours de circonstances exceptionnelles, l'on n'y arrivera probablement pas, du moins pas en Afrique.

Le Mozambique pourra sans doute faire mieux que la plupart des autres pays africains et s'en sortir... à moitié... Il fait partie des rares pays du continent auxquels on accorde la possibilité de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) contrairement à la quasi-totalité des autres pays sub-sahariens qui, selon le ministre sud-africain du commerce et de l'industrie, Mandisi Mphahlele devant l'assemblée plénière de l'Organisation mondiale du Commerce tenue à Hong Kong en décembre 2005, n'atteindront pas ces objectifs.

Sur quatre enfants nés au Niger en 2005, seuls trois seront probablement encore en vie en 2010. Le taux de mortalité des moins de cinq ans (TMM5) affiché par le Niger place ce pays au même rang que l'Afghanistan qui accuse un taux de 250/1000. Cette contre-performance en dit long sur les conditions de vie dans un pays qui sort à peine d'une crise alimentaire.

Le Tchad voisin accueille à sa frontière orientale des dizaines de milliers de réfugiés ayant fui la province du Darfour malgré quelques timides efforts déployés par la communauté internationale en vue d'un règlement pacifique. Khartoum semble cependant peu disposée à assumer son devoir de protection vis-à-vis de ses propres citoyens tandis que le Conseil de sécurité des Nations unies demeure divisé sur l'attitude à adopter. Par ailleurs, la plupart des Etats membres de l'OTAN sont militairement présents dans les Balkans, en Afghanistan ou en Irak au point de rendre illusoire, dans un avenir proche, toute opération d'envergure, par leurs soins, susceptible de rétablir le calme et le respect des droits de l'homme. L'espoir qu'avait fait naître la conclusion de l'« accord global de paix » signé à Nairobi le 9 janvier 2006 et visant à mettre un terme à un autre conflit, opposant Khartoum à sa province rebelle du Sud aura été de courte durée.

La situation reste durablement préoccupante dans la région des Grands Lacs, théâtre depuis plus de dix ans d'un enchaînement d'atrocités et de désespoir qui est de nature à déstabiliser toute la partie centrale du continent. Les incursions rwandaises dans la partie orientale du Congo résultent elles-mêmes des événements qui ont culminé avec le génocide du Rwanda et dont le nombre de victimes est estimé à 800 000 personnes.

Absence de conflits, toutefois, ne signifie pas nécessairement absence de misère. Si nombre de pays ne connaissent pas ou plus de conflits armés, ils sont souvent éprouvés par le fléau du Sida qui se profile en digne successeur des guerres pour ce qui est du nombre de victimes. L'Afrique du Sud avec un taux de prévalence du VIH/Sida des plus élevés voit l'espérance de vie moyenne de ses citoyens baisser depuis l'apparition d'une pandémie trop longtemps ignorée par ses propres autorités politiques.

Mais même l'absence de conflit armé sur une plus longue période ne veut pas dire qu'un pays soit définitivement à l'abri de toute confrontation une fois pour toutes comme le montre malheureusement la guerre civile larvée en Côte d'Ivoire. Ce conflit ne manque pas d'ailleurs d'affecter l'ensemble des pays de la sous-région et plus particulièrement les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Cela signifie pour les Etats membres de l'UEMOA des retards dans la recette des droits de douane perçus par la Côte d'Ivoire pour le compte de l'Union ainsi que des difficultés rencontrées dans l'acheminement des biens en provenance de l'Etat en crise.

De plus, la défaillance d'un Etat gêne le développement des coopérations régionales devenues nécessaires pour préparer les accords de partenariat économique régionaux appelés à se substituer aux relations commerciales entre l'Afrique et l'Union européenne encore en vigueur jusqu'en 2008. Or la coopération entre pays d'une même région est supposée mettre fin au désenclavement économique de ces derniers et leur permettre de mieux tirer profit d'une économie largement mondialisée. Ce processus, encore balbutiant, n'est pas nécessairement synonyme d'abandon d'une agriculture vivrière et permettra au contraire à chaque pays de mieux valoriser ses potentialités entre acteurs à niveau de compétitivité comparable.

L'exode rural continue de drainer les gens vers les zones urbaines dont les perspectives de développement sont à leur tour insuffisantes. La faiblesse chronique des économies des pays africains est telle que la part qui revient à l'Afrique dans les échanges internationaux est descendue, entre-temps à moins de un pour cent.

La gouvernance de nombre de pays africains reste très faible et l'espoir de les voir influencer positivement sur la société s'évanouit rapidement. L'Etat est souvent rongé par la corruption, qui constitue la réaction habituelle à des salaires soit trop bas soit payés irrégulièrement, très souvent les deux à la fois, laissant ainsi le champ libre au déclin. Mis à part le secteur minier et celui du pétrole, les investisseurs potentiels préfèrent renoncer à leurs projets et, avec le refus de développer des activités nouvelles, disparaît le dernier espoir de sortir de ce cercle vicieux. Comment transformer ce cercle vicieux en cercle vertueux ? Voilà toute la question.

En attendant, la situation risque de se détériorer irrémédiablement et requiert des interventions de l'extérieur. La FAO (Food and Agriculture Organization) des Nations unies estime à plus de 800 millions le nombre de personnes qui connaissent l'insécurité alimentaire dans les pays en développement et notamment en Afrique où la précarité dans ce domaine frappe en premier lieu les paysans eux-mêmes. Selon la FAO, ce nombre a même tendance à augmenter depuis quelques années. Les secours d'urgence et l'assistance humanitaire demeurent indispensables partout où des troubles de l'ordre public se conjuguent avec la misère économique. Dans des situations extrêmes, qui ne sont pas exceptionnelles, des interventions militaires tentent de rétablir l'ordre dans les pays qui ne sont plus capables de garantir la sécurité de leurs

sujets. Inutile de préciser que la persistance de telles situations n'est dans l'intérêt ni des populations africaines ni dans le nôtre. Au contraire, aucun développement durable n'est concevable à long terme sans véritable appropriation par les pays en développement.

Un ordre multilatéral asymétrique — des Etats africains trop faibles

De la Commission Brandt au Programme de développement de Doha

Au début des années 1980, dans son rapport *Common Crisis: North-South Cooperation for World Recovery*¹, la Commission Brandt était déjà pleinement consciente de la corrélation des problèmes Nord-Sud au point d'en faire une préoccupation majeure : « Today, responsible women and men, and the younger generation above all, realise in their daily lives that their own condition is no longer isolated: their jobs, their food, their energy – even the solvency of their local bank, depend upon and influence the development of people, communities, and countries at the other end of the world ».

La Commission ne manque pas de souligner le lien existant entre développement et sécurité et, parmi les mesures à engager en priorité, préconise des réformes adaptées aux besoins des pays du Sud. Elle précise en outre que les réformes à appliquer à la politique de coopération au développement n'excluent pas un accroissement de l'aide publique au développement. Elle plaide au contraire pour un accroissement de l'aide davantage concentré sur les pays les moins avancés dans leur lutte contre l'extrême pauvreté et met en garde devant la tentation du repli sur soi protectionniste.

Les réflexions de la Commission Brandt à propos de la situation du début des années 1980 n'ont rien perdu de leur pertinence dans le contexte actuel, avec le communisme et la bipolarisation en moins, la globalisation, le terrorisme et le Sida en plus. En particulier, l'idée de lancer des négociations globales sous la bannière des Nations unies portant sur l'ensemble des sujets Nord-Sud avec la participation de toutes les nations n'a plus été abandonnée depuis un quart de siècle. De plus, la volonté de faire intervenir dans ces négociations globales les agences internationales concernées en vue de rechercher le consensus sur les grands thèmes relevant de la problématique Nord-Sud reflète clairement

1. Willy Brandt et al., *Common Crisis: North-South Cooperation for World Recovery*, Pan Books, Londres, 1983, 174 p.

l'intention de la Commission d'aborder les problèmes économiques, sociaux, de sécurité et de développement dans leur ensemble.

En 1992, la conférence « Sommet Planète Terre » organisée à Rio de Janeiro par les Nations unies sur l'environnement et le développement de Rio tentait déjà de répondre à cette attente : sous la pression des pays en développement notamment, les pays industrialisés finirent par accepter un texte allant bien au-delà d'un simple rappel de la déclaration de Stockholm de 1972 sur le même sujet. L'élimination de la pauvreté devint ainsi un impératif en matière de développement durable. De plus, si les dispositions de la déclaration de 1972 avaient encore un caractère non contraignant, elles ne peuvent désormais plus être simplement ignorées. Le principe pollueur-payeur, le droit du public à l'information en matière environnementale, le principe de précaution ont fait du chemin depuis lors.

Concernant le protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques adoptée cinq ans plus tard, on ne peut plus lui reprocher de n'être qu'un document de plus. Les sanctions prévues en cas de non-respect des engagements pris en rapport avec les droits d'émission de CO₂ notamment deviennent un véritable casse-tête pour les pays ayant des difficultés à se conformer à l'accord. Déjà en vigueur pour l'industrie européenne depuis le 1^{er} janvier 2005, le régime des sanctions en cas de dépassement des droits d'émission alloués aux pays signataires sera appliqué à l'ensemble des secteurs d'activité dès 2008.

Si elles sont moins contraignantes, les réflexions qui ont abouti au programme d'action arrêté par la Conférence internationale sur la population et le développement tenue au Caire en 1994 n'en sont pas moins très pertinentes. Reconnaisant la corrélation entre développement et population, les participants à la Conférence se sont proposé de traiter le problème démographique déjà vaguement mentionné dans la déclaration de Rio. La « Santé sexuelle et reproductive » ainsi que la planification familiale ont été acceptées après d'âpres discussions dans la déclaration finale qui prévoit que, dans le cadre d'une stratégie globale, chaque pays décline les principes et moyens retenus par la conférence dans un plan d'action national à mettre en œuvre par les gouvernements et les milieux associatifs (ONG).

La Déclaration du Millénaire adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2000 à New York envisage de faire de l'éradication de la pauvreté le chantier essentiel en ce début de millénaire et de concentrer les efforts des Nations unies sur les huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Diverses tentatives de promouvoir la lutte contre la pauvreté, notamment la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, ont pour but entre autres de mobiliser les ressources indispensables à la réalisation des OMD. Cette Conférence aura permis de souligner le rôle moteur joué par l'Union européenne en matière de mobilisation de ressources supplémentaires.

Même si, à Monterrey, on ignore où trouver les 50 milliards de dollars supplémentaires pour remplir les Objectifs du Millénaire, la tenue de la conférence n'en constitue pas moins une étape essentielle dans la voie de leur réalisation. En effet, suite à l'annonce en amont de la conférence de Monterrey par l'Union européenne de porter son Aide publique au Développement (APD) à 0,39% en 2006 conformément aux conclusions du Conseil européen de Barcelone, d'autres bailleurs de fonds ont également annoncé des efforts supplémentaires. Ainsi, le Consensus de Monterrey a-t-il le mérite d'élargir le débat au-delà de la seule dimension du financement public du développement en insistant notamment sur l'importance de promouvoir les investissements étrangers ainsi que les échanges commerciaux et l'exploitation des ressources naturelles dans la mesure où ils sont complémentaires de la traditionnelle APD.

Outre le rappel de positions anciennes, la rhétorique généreuse et l'atmosphère multiculturelle ambiante, le Sommet sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg du 26 août au 4 septembre 2002 n'a été guère plus que la réaffirmation de la volonté d'aborder l'ensemble des questions liées à la croissance économique, la nécessité d'une plus grande équité sociale et du devoir de protection de l'environnement.

Le processus de ratification et surtout la mise en œuvre progressive du protocole de Kyoto reflètent par contre une réelle volonté de traduire dans les faits des principes de lutte contre le changement climatique. C'est plutôt dans les conférences de suivi portant sur l'application du protocole de Kyoto que des progrès ont été possibles, de nouveau grâce au rôle de catalyseur joué par

l'Union européenne. Le refus par les Etats-Unis, responsables de près d'un tiers des émissions de gaz à effet de serre, de ratifier le protocole de Kyoto, aussi regrettable qu'il soit, n'empêche pas Kyoto d'être une grande avancée pour la communauté internationale en parvenant à transformer l'obligation morale de lutte contre les changements climatiques en obligation de résultat. Les parties au protocole sont tenues au respect des objectifs de limitation des émissions de dioxyde de carbone responsable du réchauffement de la planète par des mécanismes très contraignants. La justesse des orientations en la matière est confirmée par les scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) qui rappellent que plusieurs régions du monde sont particulièrement menacées ; l'Afrique, notamment, est très exposée aux pénuries d'eau et à la perte des sols arables, mais elle est aussi jugée très vulnérable en raison de sa faible capacité d'adaptation.

La lutte contre le changement climatique s'inscrit de ce fait dans une logique ayant déjà fait ses preuves dans le cadre de l'organisation multilatérale du commerce et indique ainsi la voie à suivre dans d'autres enceintes internationales où sont développées des réflexions intéressantes et même utiles sans dépasser toutefois le caractère académique des débats. C'est dans le domaine social et dans celui du droit du travail que l'adoption de normes à caractère obligatoire est vouée à l'échec en raison notamment de l'absence de cadre décisionnel et de mécanisme de mise en œuvre obligatoire. Si l'on veut que l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) parvienne à adapter une démarche que dénoncent régulièrement les adeptes d'une économie mondiale plus équilibrée, il faudra soit veiller à aligner de façon progressive le fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail sur celui de l'OMC, soit faire en sorte que les décisions relatives au commerce soient assorties des minima sociaux qui font cruellement défaut.

Le concept d'économie sociale et écologique du marché à l'échelle planétaire à l'ère de la mondialisation n'est pas encore une perspective réelle. Il suffit de constater le peu d'espace qui lui a été réservé dans le Programme de développement de Doha pour s'en rendre compte. Cependant l'opposition à une humanisation du système économique mondial vient moins des pays industrialisés

– certainement pas de l'Europe, où elle est quasi inexistante – que des pays en développement, qui voient dans le respect des règles élémentaires du droit du travail une exigence avancée par les pays riches pour faire barrage à l'exportation de leurs produits.

Bien que ces divergences n'aient pas été absentes des négociations commerciales, l'espoir était minime de voir l'OMC adopter, comme par le passé, un compromis allant dans le sens voulu par les défenseurs du social.

L'opposition à un ordre multilatéral asymétrique, privilégiant la libéralisation du commerce sans progrès sur le social, est toutefois plus bruyante dans les fora sociaux animés par les mouvements altermondialistes. Forts de l'expérience des dernières années, les mouvements « altermondialistes » s'attribuent une première victoire en 1998 lorsque les négociations en cours à l'OCDE sur l'Accord multilatéral des Investissements (AMI) sont suspendues à la suite d'une importante vague de protestations. Suivent les manifestations à Seattle une année plus tard contre le lancement des discussions portant sur un nouveau cycle de négociations à l'OMC. 15 000 manifestants tentent de perturber les réunions à Prague des institutions de Bretton Woods et même le Conseil européen de Nice en 2000 n'est pas épargné par le mouvement contestataire.

Bon nombre de pistes de réflexion explorées par des altermondialistes le sont également dans les milieux politiques : commerce, dette extérieure, orientations des institutions financières internationales, protection des biens communs publics comme l'eau, viabilité de l'environnement, accès des pauvres aux soins médicaux. L'impatience et le comportement parfois radical des manifestations des mouvements associatifs ne changent rien au fait que leurs réflexions sont partagées par une partie non négligeable des décideurs politiques mais que, pour pouvoir être adoptées, elles doivent être consensuelles. Les divergences de fond entre politiques et altermondialistes concernant la mondialisation n'ont en effet pas toujours la portée que pourrait parfois suggérer le ton du débat. Les altermondialistes veulent une autre mondialisation, animée par une société civile active et une économie régulée par les principes éthiques, idée partagée bien au-delà de leur cadre associatif.

Les difficultés de redressement de l'Afrique

Au terme d'une génération de réflexion, d'expériences, et d'actions réalisées dans le cadre de la coopération au développement, un pragmatisme de bon aloi semble s'imposer de plus en plus au niveau de la conception et de la mise en œuvre des politiques de coopération au développement. L'heure n'est plus à l'argent facile ni aux investissements à fond perdu, encore moins aux théories farfelues. Les membres du G8 l'ont très clairement rappelé lors de leur réunion au sommet qui s'est tenue à Gleneagles en juillet 2005. Plus concrètement, à l'occasion de l'annulation de la dette « institutionnelle » de plusieurs pays appartenant au groupe des pays les moins avancés (PMA), il a été décidé de reconstituer à charge des pays industrialisés les fonds qui ne vont plus devoir être remboursés par les PMA à la Banque mondiale. La solvabilité ainsi retrouvée va rendre les PMA plus éligibles pour l'octroi de nouveaux crédits ou dons qui pourront leur être versés à condition de réaliser des progrès suffisants dans le domaine de la gouvernance. Si tel n'est pas le cas, l'argent pourra être affecté à d'autres pays faisant preuve d'une meilleure capacité de gestion des affaires publiques.

Tout progrès réalisé dans ce domaine va renforcer la capacité des pays récipiendaires de prendre en main leur propre développement. La conjugaison d'une bonne gouvernance et d'un haut niveau d'aide publique n'est-elle pas dans l'intérêt de tous les partenaires et en premier lieu des pays en développement ? Ne pourront cependant prétendre au bénéfice de l'appui budgétaire que ceux des pays qui, comme le Mozambique, peuvent témoigner d'une capacité de gestion des finances publiques suffisante. En effet, la procédure de l'appui budgétaire permet d'affecter les fonds directement à la trésorerie de l'Etat récipiendaire au lieu de devoir emprunter une voie de déboursement ad hoc pour tout nouveau projet de coopération. Non seulement les fonds versés directement sont en règle générale affectés de façon plus efficace mais encore le pays récipiendaire pourra espérer en obtenir davantage.

Il faut cependant se garder de tirer des conclusions hâtives. La bonne gouvernance ne se décrète pas, elle se construit en faisant en sorte que l'Etat concerné puisse disposer des moyens lui permettant d'exercer ses fonctions régaliennes. Or rien que la mise à

niveau de cette faculté présuppose déjà la définition d'une stratégie volontariste de sortie d'un système de gestion défaillante des affaires publiques et administratives de la part des pays en développement.

Sans un Etat fort, susceptible d'assumer ses fonctions régaliennes (credo de Louis Michel, Commissaire en charge du développement à la Commission de Bruxelles), les pays africains ne seront pas à même de se sortir de la misère. La (re)constitution de cette capacité n'est toutefois pas synonyme de bureaucratie excessive. Entre le risque de dérive bureaucratique et celui d'Etat exsangue, il est préférable de faire pencher le curseur du côté de l'amélioration progressive de l'appareil de gestion public. Il en résulte pour les partenariats avec le Nord une coopération à deux vitesses, la première devant privilégier le *capacity building*, en attendant de pouvoir passer à la vitesse supérieure une fois ce stade atteint.

Quelques points de discordance sur la coopération avec l'Afrique

S'il y avait une réponse simple aux grands défis que connaît l'Afrique depuis la fin de l'ère coloniale, il y a fort à parier que quelqu'un l'aurait déjà trouvée. Il est d'autant plus étonnant de voir avec quelle obstination des idées reçues du type *Trade not Aid* sont réintroduites régulièrement dans le débat. La réponse aux problèmes de l'Afrique est-elle vraiment si simple ? Des solutions simples pour l'Afrique compliquée, serait-on tenté de dire en paraphrasant le Général de Gaulle, qui « vers l'Orient compliqué s'était envolé avec des idées simples ».

Se retirer de la coopération et tabler sur le seul développement du commerce, préconisent les uns. Augmenter avant tout l'APD, affirment les autres. Tous sont persuadés de la pertinence de leur point de vue. Or certains n'écoutent que les premiers et d'autres n'ont d'ouïe que pour les seconds. Il serait temps que les uns et les autres se parlent et écoutent d'abord ce que veulent les Africains eux-mêmes parce qu'il y va d'abord de leur avenir. Arrêtons de vouloir les développer car, ainsi que l'exprime Ki-Zerbo, le grand sage africain : « On ne développe pas, on se développe ».

Pour les premiers, le développement du commerce a tendance à devenir une fin, l'épanouissement humain devenant pour ainsi dire un sous-produit du développement du commerce. Pour les

seconds, la finalité, c'est la réalisation des droits de l'homme les plus élémentaires par l'éducation primaire, l'accès aux soins de santé de base, le droit à la protection... A vrai dire, même si la seconde approche constitue de loin la réaction la plus attendue par les personnes vivant dans l'extrême pauvreté, elle ne pourra produire des résultats durables que dans la mesure où l'économie soit à même de générer progressivement les ressources nécessaires au développement.

Le cas du Sida

Est-ce qu'on va dire à un orphelin du Sida congolais que ses parents pourraient encore être en vie, si auparavant le commerce avait été libéralisé ? A supposer que ses parents aient vécu dans un régime commercial ouvert sur le monde sans le moindre obstacle à la circulation des produits, comment auraient-ils pu financer l'accès aux médicaments antirétroviraux coûtant au bas mot 10 000 dollars par patient et par an, soit 20 000 dollars pour les deux alors que le revenu commun annuel est de l'ordre de plus ou moins 500 dollars ?

Cinq ans plus tard, en 2005, la Bill Clinton Foundation est à même d'offrir les antirétroviraux non plus pour 10 000 mais au prix de 150 dollars par patient et par an. Rappelons que cette baisse de prix marque la fin provisoire d'un long combat : l'attitude de l'industrie pharmaceutique a tout d'abord provoqué une forte opposition de la société civile, notamment sud-africaine ; thématisée, cette réaction a, lors de la réunion de Doha sur le lancement d'un nouveau cycle de négociations à l'OMC, fini par remporter une première victoire, que les négociations de Hong Kong ont ensuite confirmée. A l'issue d'âpres discussions, il a été admis que le sacro-saint principe de la protection de la propriété intellectuelle devra désormais coexister avec le droit d'accès aux soins absolument indispensables. Même divisé par presque cent en moins de cinq ans, le prix des médicaments antirétroviraux reste encore de nos jours inabordable pour l'immense majorité des malades dans les pays en développement. C'est ce même constat qui a été à l'origine du lancement du Fonds global de lutte contre le Sida, le paludisme et la tuberculose.

Il va donc falloir maintenir la pression pour que l'accès au traitement devienne enfin une réalité pour les millions de patients africains jusque-là voués à une mort certaine, à moins de porter

tous nos espoirs sur un marché complètement libéralisé susceptible de générer des revenus individuels suffisant à financer l'accès des malades aux médicaments. Reste à savoir par ailleurs si une augmentation des salaires est vraiment souhaitée par les adeptes du *Trade not Aid*. Souvent cités, Raghunam Rajan et Arim Subramanian, du Fonds monétaire international (FMI), ont mis en garde le G8 devant l'impact d'un relèvement substantiel de l'APD. Ils redoutent en effet une perte de compétitivité des économies africaines dues à l'appréciation de leur monnaie et à un gonflement des salaires résultant à leur tour de l'augmentation de l'APD.

Geoffrey Sachs, Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement, n'est pas de cet avis et défend au contraire un relèvement substantiel du niveau d'APD qui, dans la mesure où elle sert à financer des infrastructures, contribue finalement à améliorer la compétitivité de l'économie. Comment dès lors permettre aux patients africains malades du Sida l'accès aux médicaments ? De deux choses l'une : ou bien, l'accès au traitement passe par un appel à la solidarité internationale auquel cas l'APD doit pouvoir pallier l'incapacité de la prise en charge par le pays en développement ou bien on laisse faire le marché qui risque de s'avérer incapable de générer dans des délais raisonnables les ressources financières requises. Pour le continent africain, le *Trade not Aid*, loin d'ouvrir des perspectives salutaires, se résume, dans l'immédiat du moins, à une grande illusion collective.

Il serait toutefois dangereux de nourrir l'illusion contraire, à savoir que toute solution aux problèmes évoqués ci-dessus dépend exclusivement du relèvement du niveau d'APD. Cette conception elle aussi comporte un sérieux risque d'égarement. Dans un domaine aussi sensible que celui de l'accès au traitement antirétroviral, faire dépendre la continuité du traitement de la seule assistance financière extérieure serait plus qu'hasardeux. Il importe au contraire de s'assurer dès le lancement d'un programme que celui-ci puisse continuer après le départ des coopérateurs, 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. C'est pourquoi il faut veiller dès le stade de la conception d'un projet ou d'un programme à ce que son bénéficiaire soit en mesure, à terme, de s'approprier ce programme.

La question est donc de savoir pourquoi, quand, comment, dans quel ordre de priorité, dans quelles proportions et jusqu'à quand il faut déployer quels moyens. C'est tout le sens d'une coopération au développement voulant qu'il y ait au départ deux partenaires pour démarrer un projet. Le bénéficiaire s'engagera ensuite à le poursuivre sous sa seule responsabilité. A propos de *Trade not Aid*, l'APD n'est pas l'alternative à une économie aussi performante que possible. Ce n'est pas l'un ou l'autre, c'est bien l'un et l'autre en attendant que le partenaire du Sud soit capable de voler de ses propres ailes.

Les stratégies de sortie de crise

Les stratégies de sortie de crise constituent très souvent un autre point de désaccord. C'est avant tout aux programmes d'ajustement structurels du FMI et à la conditionnalité inhérente à ces programmes, imposée aux pays en développement, que les institutions financières internationales doivent leur réputation endommagée. Le terme « conditionnalité » véhicule, en effet, un souvenir de rigueur que d'aucuns n'hésitent pas à qualifier d'assassine pour avoir fait primer le rétablissement de la solvabilité d'un Etat sur toute autre considération. En effet, plus particulièrement au cours des années 1980 et même au-delà, la ponction sur les quelques rares ressources financières des pays en développement engagés dans des programmes d'ajustement structurels fut telle que la marge requise pour répondre aux besoins les plus élémentaires dans les secteurs sociaux de base en était pratiquement réduite à zéro. Le seul élément dynamique était en fait la démographie galopante qui ne faisait qu'aggraver les difficultés déjà suffisamment importantes par ailleurs.

L'objectif de rétablissement des grands équilibres macro-financiers n'a rien de répréhensible en soi, mais, érigé en principe majeur sans se soucier de son impact direct ou indirect sur les conditions de vie des ressortissants des Etats auxquels ces cures de cheval furent administrées, il ne contribue qu'à affaiblir davantage encore les états déjà très fragilisés au départ. Il y a lieu de rappeler cependant à la décharge du FMI que ses programmes d'ajustement structurels ne représentent jamais qu'un aspect, certes important, d'une stratégie de sortie dans laquelle sont impliqués en principe d'autres acteurs que les institutions de Bretton Woods.

Ce qu'il faut prendre en considération autant que la politique pratiquée par le FMI, au cours des années 1980 et 1990, c'est la faiblesse de l'engagement des autres acteurs de développement coresponsables du cercle vicieux dans lequel sont restés enfermés bon nombre d'Etats africains pendant de longues années. On ne peut pas demander à un Etat de réduire ses dépenses et lui reprocher de ne pas les augmenter en même temps ! Autrement dit, on ne peut pas critiquer les Etats africains d'avoir négligé le développement des secteurs sociaux de base, sachant pertinemment que les sources de financement étaient pratiquement taries.

L'engagement solennel mais non tenu des pays industrialisés de porter l'APD à 0,7% du Revenu national brut (RNB), qui remonte au début des années 1970, est l'un des facteurs de l'impact négatif des programmes d'ajustement structurel du FMI sur la situation des pays en développement. Rappelons que cette institution est une émanation des gouvernements de ces mêmes pays industrialisés, trop longtemps témoins silencieux de la corruption à laquelle étaient assujettis des Etats africains au bord de la faillite : un bel exemple d'incohérence. Rester passif devant la dégradation progressive des finances publiques d'un Etat et vouloir ensuite imposer la rigueur à une population déjà exsangue rejoint un constat de Geoffrey Sachs : « *You cannot prescribe belt tightening to a people who has no belts* ». Cette citation du conseiller spécial de Kofi Annan pour la réalisation des OMD faite à l'occasion de la conférence nationale de promotion de l'agriculture à Nairobi, le 22 février 2005, nous rappelle aussi, s'il en était encore besoin, que nous devons nous abstenir de juger l'évolution de l'Afrique selon les critères du citoyen européen prospère et conditionné par 50 ans d'intégration européenne.

Pas de développement sans sécurité

Plus présente dans le monde, l'Union européenne entend consolider et développer son action au niveau des relations extérieures. En témoigne notamment sa stratégie intitulée *Une Europe sûre dans un monde meilleur*². Déjà la manière d'appréhender les grands défis en matière de sécurité rendent ce document intéressant. A l'ère de la mondialisation, l'entrée en scène d'acteurs étatiques et surtout non étatiques opérant à travers des réseaux globaux nous fait porter notre regard bien plus loin que sur notre voisinage immédiat. Seul un cadre international fondé sur le multilatéralisme que l'Europe appelle de ses vœux aura une quelconque chance de jeter les bases indispensables au rétablissement de la sécurité dont le document précise qu'elle est une condition nécessaire au développement. A l'inverse, le développement est aussi une condition nécessaire à la sécurité. Un aspect qui aurait certainement pu être davantage développé dans la Stratégie européenne de sécurité.

Le terrorisme revêt, il est vrai, un caractère global et nous menace non pas pour ce que nous faisons mais pour ce que nous sommes. Il est vrai également que moins un Etat est en mesure d'assumer ses fonctions primaires, plus il y a d'espace libre à la disposition d'acteurs non étatiques qui, une fois en possession d'armes de destruction massive et de technologies balistiques, constituent une menace pour notre sécurité. Vrai aussi que nulle menace n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires. Tel est le cas notamment pour tout ce qui a trait au crime organisé, à la traite des femmes, au trafic d'armes.

Le document *Une Europe plus sûre dans un monde meilleur* souligne de toute évidence les aspects liés plus directement à notre sécurité et il faut l'analyser aussi dans cette perspective. Il n'en reste pas moins que la déliquescence des Etats affaiblis par une mauvaise

2. *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, Conseil européen, Bruxelles, décembre 2003.

gestion et rongés par la corruption demeurent des foyers potentiels d'instabilité et des sources de conflit, en premier lieu pour les populations qui vivent dans ces pays. Bien souvent, la peur et la terreur règnent déjà dans les Etats fragilisés avant de devenir une menace pour nous.

Des structures étatiques affaiblies, qui n'ont plus rien à opposer aux acteurs non étatiques voués au crime organisé, au trafic de drogue, à l'oppression de groupes ethniques, au pillage des ressources naturelles, à l'achat et à la dissémination incontrôlée d'armes de petit calibre, deviennent inéluctablement un facteur de recul. Dans la meilleure des hypothèses, la communauté internationale ne reste pas trop longtemps indifférente face aux drames qui menacent la population civile et tente de rétablir les conditions de sécurité nécessaires au redressement.

En règle générale, la réaction de la communauté internationale se fait attendre et elle se rend ainsi complice de la dégradation de la situation. Lorsque le Conseil de sécurité des Nations unies accepte finalement de délivrer un mandat, des efforts considérables, y compris financiers, sont déployés en vue de rétablir des conditions de développement comparables à celles d'avant la crise. Il va de soi qu'une couverture insuffisante des besoins de financement tant de la partie militaire que de celle affectée à l'aide d'urgence humanitaire, à la réhabilitation et à la reconstruction serait de nature à compromettre les chances de succès d'une gestion de crise.

Pour les acteurs de la coopération au développement, cela constitue un vrai dilemme. Intervenir au niveau civil dans le cadre d'une gestion de crise constitue une ponction réelle sur le budget réservé à la coopération au développement puisque les dépenses impliquées sont éligibles au titre de l'APD. Ne pas intervenir compromet la perspective d'un retour à la normale.

Comme en 2005, le montant global de l'APD de tous les pays industrialisés est encore insuffisant pour réaliser les OMD, un affaiblissement supplémentaire de ces moyens participe de la dégradation de la situation dans nombre de pays en développement, qui devient à son tour une source potentielle d'insécurité. Vrai dilemme donc : la réponse humanitaire apportée à une situation donnée réduit en même temps les ressources indispensables pour en prévenir d'autres. L'aide humanitaire est toujours une réponse à un échec ! Priorité doit donc être donnée à la prévention de l'échec.

La *Stratégie européenne de sécurité* a su intégrer ces ambivalences dans ses réflexions, sans renoncer pour autant à jeter les bases d'une politique de développement plus efficace parce que susceptible de s'attaquer à temps à la racine du problème. 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 condamnées à en gérer les symptômes.

Pas de sécurité sans développement

Il est tout naturel que l'Union européenne renouvelle son soutien au multilatéralisme avec pour base fondamentale la Charte des Nations unies. Elle rejoint en cela du moins en partie la réflexion de la Commission internationale indépendante de la Souveraineté des Etats publiée après le 11 septembre 2001, mais dont les conclusions étaient déjà arrêtées avant cette date. Le rapport en question portant sur le « droit d'intervention humanitaire » fait des recommandations au Secrétaire général des Nations unies à propos des critères d'intervention, notamment dans le domaine militaire lorsque des civils sont exposés à des cruautés qui secouent nos consciences.

La nouvelle génération de conflits survenus après 1989 met en évidence la difficulté de trouver des réponses aux crises pleinement compatibles avec les principes de la Charte des Nations unies. Une interprétation par trop restrictive des dispositions relatives au respect de la souveraineté rend bien fragile la base juridique permettant d'autoriser des interventions susceptibles de mettre fin aux massacres et tueries dans les conflits intra-nationaux par le Conseil de sécurité. Le but poursuivi par les auteurs du rapport de la Commission internationale indépendante de la Souveraineté des Etats a été de mettre fin à cette absurdité en voulant faire accrédi-ter l'idée de la « responsabilité de protéger ». Des experts politiques et humanitaires ont pu mener une réflexion large quant à la conduite applicable au cas où un Etat n'est plus à même de garantir la sécurité de ses ressortissants. La Commission s'est efforcée de trouver des solutions opposables aux conflits qui exposent les populations civiles sans défense à leurs bourreaux, où l'on chasse les paysans de leurs terres, où l'on arme les enfants, où

l'on pille les ressources, où l'on viole les femmes, sans parler des campagnes de terreur et de la répression radicale des mouvements de révolte.

Inutile de préciser que la responsabilité des nations et notamment des pays développés ne devrait pas se limiter à stigmatiser les lacunes du droit international en la matière. La responsabilité de mieux contrôler la vente et les circuits d'armes doit être prise au sérieux si l'on veut tarir l'une des sources principales qui alimentent les conflits. Si les pays industrialisés ne commencent à réagir que lorsque les vagues d'immigration et les flux de réfugiés risquent de leur poser problème et se retrouvent brusquement exposés à une attaque terroriste, ils apprennent à leurs dépens que la sécurité est devenue indivisible.

La « responsabilité de protéger » met bien en évidence les évolutions qui ont permis l'éclosion des conflits. En fait, pour être clair, la plupart des conflits ont une cause commune : les carences institutionnelles, la faiblesse de l'Etat, la malgouvernance, l'abdication de l'Etat. Réduit à sa plus simple expression, cela veut dire que le développement est un préalable à la sécurité.

La responsabilité de protéger, érigée en principe directeur, replace l'intervention avant tout militaire dans une autre perspective en prenant soin de distinguer entre Etats qui sont conscients de leur responsabilité mais qui, faute de moyens, ne sont pas à même de garantir la sécurité de leurs ressortissants et ceux qui ne veulent pas porter secours à l'ensemble ou une partie de leur population en détresse. Quant aux réponses à apporter aux problèmes soulevés dans le deuxième cas de figure, elles font précisément l'objet du rapport *Responsibility to protect*. Dans le premier cas de figure, une solution peut être trouvée dans le partenariat à moins que l'Etat acceptant le concours de la communauté internationale ne jouisse d'aucune légitimité. Lorsqu'il s'agit de pays africains en développement, ils sont plus vite disposés à rechercher une solution à leurs conflits dans une logique de partenariat, étant donné que c'est dans cet esprit que sont déjà abordées les relations de coopération au développement. Or, bien que le niveau de développement d'un pays puisse paraître insuffisant et expliquer l'incapacité de l'Etat en crise à rétablir le calme et le droit, il serait abusif d'attribuer l'échec à la coopération au développement. D'abord, l'APD versée auparavant au pays en crise a peut-être été insuffisante, auquel cas il y a lieu non pas de la remettre en question, mais

de s'interroger plutôt sur son niveau et probablement aussi sur son efficacité. Ensuite, les liens de partenariat tissés au fil des ans contribuent à faciliter le dialogue politique avec le pays en question en vue de définir une stratégie de sortie de crise. De plus, il importe de poursuivre la coopération, sinon la crise risque de s'aggraver. Si la coopération au développement est une partie de la solution, sa suspension risquerait, le cas échéant, de devenir une partie du problème.

La sécurité et le développement étant liés à plus d'un titre, les auteurs de *Responsibility to protect* ont bien pris la mesure des difficultés à surmonter, des pièges à éviter, des précautions à prendre sur la voie d'un monde plus sûr. Aussi leur revient-il le mérite de l'analyse en profondeur des causes qui sont à l'origine des conflits. Les membres de la Commission chargée d'établir ce rapport font la distinction entre les causes sous-jacentes ou profondes d'une part et les causes directes de l'autre. En ce qui concerne la prévention des conflits au niveau des causes directes, c'est-à-dire celles qui déclenchent un conflit, la Commission préconise le recours aux instruments d'ordre politico-diplomatique, économique, juridique et militaire. Malheureusement, en arriver là constitue déjà un échec et une ultime tentative d'éviter le recours à des mesures directement coercitives à l'encontre de l'Etat dont on veut protéger les citoyens. Il s'agit là d'une précaution pleinement justifiée au regard du risque que peut faire courir une mesure de sanction économique non seulement à la population directement visée mais à l'ensemble des citoyens de la région. Des sanctions économiques qui seraient appliquées à l'encontre de la Côte d'Ivoire, par exemple, qui représente 40% du produit intérieur brut de la sous-région, ne manqueraient pas de frapper à leur tour l'ensemble des pays de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest. C'est pourquoi la Commission recommande le recours prioritaire aux tentatives d'apaisement, allant de l'intervention directe du Secrétaire général des Nations unies, en passant par les missions d'enquête sur le terrain, les efforts de personnalités éminentes, les bons offices, les ateliers de dialogue, etc. Ce n'est qu'en cas d'échec de ce premier train de mesures que le passage à un deuxième niveau plus restrictif devient envisageable.

Dans le cadre des mesures de prévention directe d'ordre économique, le rapport *Responsibility to protect* recommande, selon les cas, des mesures d'incitation positives : promesse d'incitation, de

financement nouveau ou de conditions commerciales plus favorables. Jugées à l'aune du développement, les mesures de prévention directe d'ordre économique se justifient compte tenu des efforts supplémentaires, entre autres financiers, que rendraient nécessaires des mesures plus coercitives.

L'approche prudente mais néanmoins déterminée que les membres de la Commission internationale indépendante de la Souveraineté des Etats recommandent à l'unanimité dans le rapport est que la responsabilité de la communauté internationale passe, si nécessaire, par le recours à la force, assorti du respect des principes suivants : bonne intention, dernier recours, proportionnalité des moyens et perspectives raisonnables de succès. L'intervention, lorsqu'elle ne peut plus être évitée, est justifiée selon la Commission par les souffrances infligées à la population lors d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par un Etat ou de l'échec de ses politiques lorsque l'Etat en question n'est pas apte à mettre un terme aux atrocités ou à les éviter.

Fondée sur la responsabilité de maintien de la paix et de la sécurité internationales conformément aux principes de la Charte des Nations unies, la responsabilité de protéger implique selon la Commission la responsabilité de réagir et, le cas échéant, de reconstruire. Mais avant toute chose, c'est bien à la prévention qu'elle accorde la priorité absolue, ayant à l'esprit que les conflits ne sauraient être compris en faisant abstraction de leurs causes profondes que sont la pauvreté, la répression et la répartition inégale des ressources. En clair, les stratégies de prévention doivent donc contribuer à promouvoir les droits de l'homme, protéger les droits des minorités et mettre en place des institutions politiques dans lesquelles tous les groupes sont représentés. Cela ne dispense pas la communauté internationale d'intervenir lorsque les drames éclatent, mais ignorer la menace que fait peser sur la paix l'extrême pauvreté revient à traiter les symptômes des conflits meurtriers et non les causes, précise la Commission.

La « responsabilité de protéger » qui implique en premier lieu de prévenir doit s'adresser à la fois aux causes directes et aux causes profondes. Si la Commission internationale indépendante de la Souveraineté des Etats est unanime sur la nécessité d'intervenir lorsqu'une population subit des dommages graves, elle a pu prendre entre-temps la mesure des réserves et objections au droit d'intervention. Le document final du Sommet des Nations unies

qui s'est déroulé du 14 au 16 septembre 2005 à New York peine à masquer les désaccords qui subsistent à propos du droit d'intervention de la communauté internationale en cas de génocide, de purification ethnique, de crimes de guerre par une formule assez vague acceptant « une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité conformément à la Charte au cas par cas ».

Pour ce qui est de l'action collective en question, elle n'est pas nécessairement aussi résolue que le texte tend à le faire croire. Le compromis trouvé dans le texte, comme c'est souvent le cas en pareille circonstance, n'est compréhensible que pour ceux qui l'ont négocié. La réapparition des camps de concentration à la périphérie de l'Union européenne, le génocide rwandais, les purifications ethniques n'ont sans doute pas été suffisamment dissuasifs... Le compromis trouvé constitue-t-il un pas dans la bonne direction ? Seul l'avenir nous le dira.

L'Union africaine, en dépit ou peut-être à cause des nombreux conflits existant sur son propre continent, a adopté une attitude beaucoup plus claire face aux drames en acceptant le « droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur la décision de la conférence dans certaines circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide, les crimes contre l'humanité ». Ainsi, l'Afrique, de plus en plus consciente de ses responsabilités, ne va pas manquer de multiplier les preuves de sa détermination à vouloir décider de son propre sort. Comme l'a affirmé le Commissaire Said Djinnit devant l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale le 6 décembre 2005, elle a ouvert un immense chantier institutionnel en vue d'assumer ses responsabilités en matière de prévention des crises et de maintien de la paix. « Aujourd'hui », a-t-il précisé, « la démocratie a été adoptée comme une valeur commune sur tout le continent de l'Union africaine qui a su s'écarter du principe de la non-ingérence pour évoluer vers un devoir de non-indifférence ». Ce n'est ni plus ni moins la grande rupture d'avec le principe de non-ingérence et de respect de la souveraineté des Etats. L'Union africaine, en voulant se doter d'un Parlement, d'une Commission, d'une Banque centrale, d'un Fonds monétaire africain, d'une Banque africaine d'investissement et d'une Cour de Justice, reconnaît s'être inspirée de l'Union européenne pour le volet institutionnel, sauf en ce qui concerne son Conseil de Paix et de Sécurité, calqué sur le Conseil de sécurité des Nations unies à l'exception du droit de veto qui n'a pas été repris dans la version africaine.

L'Union africaine va-t-elle rompre définitivement avec la logique de l'ancienne OUA réputée pour son inefficacité notoire ? Pour l'instant, l'ambition politique, qui a donné naissance à un immense chantier institutionnel, vise à relever le défi de la mondialisation d'une part et à assurer la paix de quelque cinquante Etats, unis non plus par leur seule appartenance géographique à un même continent, mais de plus en plus par le partage de valeurs universelles comme les droits de l'homme, les droits des minorités et la démocratie d'autre part. La tâche est gigantesque. Faire émerger d'un continent oublié, humilié, aguerri, l'un des projets de paix les plus ambitieux de tous les temps présuppose une foi inébranlable dans l'avenir sans tomber dans les travers d'un optimisme béat.

La PESC/PESD et la coopération au développement

La PESC/PESD

L'Union européenne déplore ses échecs et reste muette sur ses avancées réelles parmi lesquelles il y a lieu de mentionner les progrès réalisés dans le domaine opérationnel en matière de gestion des crises. Depuis que des moyens militaires autonomes viennent s'ajouter aux moyens civils déjà existants, elle dispose d'une boîte à outils multiple qui lui permet d'offrir des solutions plus complètes aux situations conflictuelles qui se produisent à travers le monde. Ces moyens militaires viennent compléter des capacités bien rôdées comme par exemple le département d'aide humanitaire de la Commission ainsi que la politique de coopération au développement qui dispose d'ores et déjà d'une expérience vieille de plusieurs décennies.

Sa vocation d'acteur global de moins en moins dissimulée amène l'Union à être plus présente dans le monde et ce, dans le respect des valeurs qui ont présidé à la construction européenne ainsi qu'à son élargissement. L'impact de son action aujourd'hui sur la situation dans les Balkans occidentaux est réel, notamment en ARYM (Ancienne République yougoslave de Macédoine), action dont le succès n'a d'égal que la discrétion qui l'entoure. Le faible écho réservé par les médias aux initiatives prises à cet égard par l'Union européenne s'explique par le fait qu'en ARYM, il n'y a pas eu de conflit sanglant comparable aux dérives qu'ont connues la Bosnie et le Kosovo. La presse habituée à « vendre du choc » n'a donc réservé qu'un traitement homéopathique à l'intervention diplomatique de l'Union qui, grâce à un dosage intelligent de mesures décidées en faveur de l'ARYM dont l'ouverture d'une perspective de rapprochement progressif avec l'Union, a réussi à arrêter une dynamique qui n'aurait rien de bon.

Différente par sa nature et son ampleur, l'opération *Althea*, à laquelle contribuent pas moins de 22 Etats membres de l'Union

avec 7 000 hommes, confirme la volonté de l'Europe de prendre une part active dans la stabilisation des Balkans.

Moins connu, l'engagement de l'Union européenne en Afrique ne semble pas encore correspondre tout à fait à l'idée que se font les citoyens européens des nouvelles responsabilités de l'UE en matière de sécurité. Qu'il s'agisse de l'opération *Artemis* lancée en 2003 suite à une demande des Nations unies, première intervention européenne à caractère militaire en Afrique, ou d'AMIS (Mission de l'Union africaine au Soudan) soutenue par l'Union européenne, sans oublier l'opération en soutien au processus électoral en RDC (EUFOR RD Congo) qui s'est déroulée d'avril à octobre 2006, l'ingénierie institutionnelle ne fait pas défaut dès lors qu'il importe de définir des modes d'intervention utiles, respectueux des principes qui guident la PESC/PESD.

Mis à part quelques initiés, peu de gens connaissent bien l'engagement précis de l'Union dans le hors zone, et encore moins ses opérations militaires en Afrique.

La question n'est pas sans intérêt puisque la grande majorité des citoyens des vingt-sept Etats membres pense que l'Union européenne joue un rôle plutôt positif en ce qui concerne la paix dans le monde: 63% sont de cet avis, 22% estiment que son rôle n'est ni positif ni négatif, 9% lui reconnaissent un rôle négatif et 6% ne se prononcent pas (résultat d'un sondage réalisé par Eurobaromètre au printemps 2005).

L'appréciation globale très positive portée par les citoyens des vingt-sept Etats membres sur l'Union quant à son impact sur la paix dans le monde connaît des résultats à peu près identiques en ce qui concerne le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme. Paradoxalement, les Européens ne sont plus que 49% à voir dans l'Union européenne un acteur performant en matière de lutte contre la pauvreté. Premier acteur mondial dans le domaine de la coopération au développement, l'Europe est par contre de loin celui qui, implicitement, agit le plus sur l'élimination des menaces à la paix dans le monde. Une majorité de citoyens ne semble pas encore vouloir établir le lien existant entre deux missions de l'Union européenne : la promotion de la paix d'une part et l'élimination préalable de la pauvreté, première menace pour la paix, de l'autre.

Non seulement les avancées réalisées dans le cadre de la PESD ne semblent pas ternir l'image de l'Union européenne par rapport

à la préservation de la paix, mais elles sont assez bien acceptées par une opinion publique par ailleurs très majoritairement hostile à la guerre en Irak. Les opérations à caractère militaire effectuées sous la bannière de l'Union européenne de par leur conformité avec le droit international sont, semble-t-il, plutôt rassurantes pour une opinion publique éprise de sécurité et prête à accepter la fermeté lorsqu'il s'agit de mettre fin à la barbarie, mais aussi déterminée à refuser tout risque d'enfreindre les dispositions du droit international.

Des citoyens en avance sur les politiques

Gardons-nous bien cependant de tirer des conclusions hâtives. Si le commun des mortels est peu au courant du détail des opérations de maintien de la paix, il a par contre une idée assez claire du rôle que va devoir jouer l'Europe face aux conflits contemporains. Les populations n'ont pas suivi la politique de l'Union en matière de gestion des crises, elles l'ont précédée, notamment au début des années 1990 lors de la crise dans les Balkans. Elles ont été en avance sur les politiques frileux, hésitants, mal préparés, esclaves des schémas de pensée poussiéreux hérités de la Guerre froide, encore très respectueux des tabous imposés par 45 ans d'antagonisme Est-Ouest. Le décalage entre l'Etat politique et l'Etat réel s'est surtout manifesté lors des crises successives survenues en ex-Yougoslavie. Loin d'être unie sur la manière de dissuader les auteurs des purifications ethniques, la classe politique du début des années 1990 était encore plus divisée sur l'orientation à donner à l'Union européenne – un clivage aussi ancien que le processus d'intégration européenne – ou, si l'on veut, aussi perplexe que le Congrès de la Haye de 1947 à propos du caractère fédéral ou confédéral à donner à la future Europe.

Synonyme de pouvoir décentralisé pour les Allemands, le terme « fédéral » signifie pour les Britanniques exactement le contraire. La Conférence intergouvernementale devant préparer le Traité sur l'Union européenne n'a pas réussi à se mettre d'accord sur des processus décisionnels efficaces qui auraient permis à l'Europe d'agir afin de calmer le jeu en Bosnie-Herzégovine notamment. En même temps, une opinion publique indignée n'était plus prête à accepter la réapparition de camps de concentration dans le voisinage immédiat de l'Union européenne et a exigé le retour à

des comportements plus civilisés, le cas échéant par le recours à la force. Tel avait aussi été le point de vue du président des Etats-Unis, George Bush, adressé au Premier ministre Jacques Santer à l'époque: « *It's your business!* ».

Née dans la peur

Si la possibilité de doter l'UE d'un volet défense remonte au Traité sur l'Union européenne, il faudra attendre le sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998 pour progresser dans le domaine de l'acquisition par l'UE d'une capacité militaire autonome. Le Saint-Malo de l'opinion publique se renouvelait tous les soirs devant les écrans de télévision par son refus des purifications ethniques et sa colère face à l'incapacité de l'Europe de mettre un terme à la barbarie.

Toutefois, aussi inefficace que puisse paraître l'Europe des années 1990 en matière de gestion des crises dans les Balkans, le simple fait qu'elle existe et, par là même, son rôle de repère pour nombre de pays en Europe centrale ont eu le mérite d'éviter le débordement du conflit au-delà des frontières de l'ex-Yougoslavie. Qui en effet aurait eu intérêt à sacrifier ses perspectives d'adhésion à l'Union européenne. Taire cette évidence reviendrait à nier le rôle stabilisateur de l'Union européenne qui est le sien depuis le début de la construction européenne.

La capacité de l'UE d'atténuer les tensions en Europe centrale dès le début des années 1990 n'a d'égale que son incapacité de le faire savoir à son opinion publique comme viennent de le confirmer les campagnes référendaires sur la ratification de la Constitution européenne. Cet argument a peu pesé dans un débat émotionnel dominé par les fantasmes collectifs autour du plombier polonais et la référence à des « Plans B » qui n'ont jamais existé. Il n'y a pas lieu cependant de sombrer dans la fatalité car ce ne sont pas les aspects liés à l'action extérieure de l'Union qui ont été à l'origine du rejet du Traité constitutionnel par la France et les Pays-Bas. Ce qui semble avoir influé bien plus sur l'issue du référendum, c'est sans doute l'exploitation de la peur par les détracteurs du projet de traité, peur du chômage, peur de la mondialisation, peur de l'immigration, une peur de l'avenir tout court que l'Europe n'est pas arrivée à juguler.

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.

Assumer de nouvelles responsabilités

Perçue naguère encore comme une opération à haut risque, la présence aujourd'hui de troupes dans le « hors zone » participe de la sécurisation de nos concitoyens. On accepte les opérations impliquant des militaires dans les endroits les plus éloignés de la planète parce qu'elles sont susceptibles d'éliminer les bases arrière des terroristes et participent de ce fait de la sécurisation de notre société.

Certes, le refus de la barbarie a contribué à l'avènement d'une nouvelle culture de défense, mais il n'explique qu'en partie l'adhésion de la grande majorité à l'effort mené dans ce domaine. L'opinion publique a le sentiment que ses préoccupations sont prises en compte dans la définition de cette politique.

Quant à la politique de coopération au développement, elle est marquée d'avoir été trop longtemps enfermée dans le ghetto des « belles âmes et autres exotismes tiers-mondistes ». Le grand public, pour ce qui le concerne, ignore encore très largement que le devenir des populations du Sud ne reste pas neutre sur l'évolution des sociétés du Nord.

Nous nous trouvons ainsi dans une situation assez paradoxale où la même cause produit des effets sinon opposés, du moins très différents, selon qu'il s'agit de la politique de défense, plutôt acceptée, et de la politique de coopération au développement, assortie de plus de réserves et, par conséquent, plutôt sujette à caution.

Au fond, le facteur qui détermine le degré d'acceptation de l'une et de l'autre est sans doute la capacité que leur reconnaît l'opinion publique de relever les grands défis que sont l'immigration, l'intégration, la sécurité intérieure, la lutte contre le crime organisé et le terrorisme.

Parce qu'ils sont supposés éloigner de nous le terrorisme, il est accepté que se déploient les efforts de défense loin des frontières de l'Union européenne. Inspirée par un idéal certes, la politique de

défense est cependant d'abord dopée par la peur. Ce qui rend les responsables politiques si sûrs de la pertinence de leur choix en matière de défense, c'est leur impression d'être en phase avec les attentes de leurs citoyens.

Finies les oppositions bruyantes des années de la Guerre froide où l'effort de défense était souvent perçu comme une course à l'armement et par voie de conséquence comme une menace à la paix. L'effort de défense des années 1970 et 1980 faisait peur, l'effort de défense de nos jours paraît plutôt rassurant et a fini par rentrer dans la normalité.

L'auteur de ces lignes a pu s'en rendre compte, lorsque en 2002, lors de la consultation de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Députés sur la première participation de l'Armée luxembourgeoise à la protection de l'aéroport international de Kaboul, les députés ont donné leur appui à la mission, sans soulever la moindre question.

La politique de coopération au développement

Si la politique de coopération au développement ne fait pas l'objet de critiques virulentes, l'on ne peut pas, à vrai dire, lui attester la capacité de soulever des vagues d'enthousiasme, du moins pas auprès du grand public.

Les tentatives de la présidence britannique du G8 avec le concours de Bob Geldof de donner une plus grande visibilité aux efforts requis pour sortir l'Afrique de la misère ont-elles amené le tournant décisif? Il est permis d'en douter, tant sont complexes les problèmes auxquels la coopération ambitieuse d'apporter des solutions.

Si, dans le domaine de la sécurité et de la défense, les citoyens sont en avance sur les politiques, il n'en est pas de même de la politique de coopération, où l'action déployée par les pouvoirs publics et les milieux associatifs reste encore largement méconnue. Ce handicap est de taille puisqu'il risque de creuser davantage le fossé existant entre une opinion sceptique, voire hostile à l'action menée dans ce domaine et ses dirigeants qui viennent de jeter les bases d'un effort sans précédent en matière d'APD.

Des objectifs clairs

L'objectif primordial de toute politique de coopération au développement demeure l'élimination de la pauvreté extrême, facteur de marginalisation, voire d'exclusion à l'ère de la mondialisation.

La réunion au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement en septembre 2000 à New York a précisé cette ambition en la déclinant en huit Objectifs du Millénaire pour le Développement:

- réduction de l'extrême pauvreté et de la faim ;
- éducation primaire pour tous ;
- promotion de l'égalité et de l'autonomisation des femmes ;
- réduction de la mortalité infantile ;
- amélioration de la santé maternelle ;
- lutte contre le VIH/Sida, le paludisme et la tuberculose ;
- environnement durable ;
- mise en place d'un partenariat mondial pour le développement.

Prenant comme base la situation des pays en développement en 1990, le Sommet se propose de réaliser les OMD pour l'an 2015. Le premier de ces objectifs vise à réduire de moitié en 2015 la proportion de personnes dont le revenu est inférieur à un dollar par jour par rapport au pourcentage constaté en 1990.

Pour l'Afrique, cet objectif se révèle extrêmement ambitieux, contrairement à nombre de pays asiatiques qui l'ont d'ores et déjà atteint en l'an 2000. En effet, la proportion de personnes africaines répondant aux critères d'extrême pauvreté ainsi définie était de 48% en 1990, et se maintient pour ainsi dire au même niveau dix ans plus tard.

Pour ce qui est de l'objectif « éducation primaire pour tous », l'évolution entre 1990 et 2000 est moins décevante, tout en ayant à l'esprit l'insuffisance des résultats en Afrique subsaharienne.

Quant à l'intention de réduire de 2/3 le taux de mortalité des moins de cinq ans (TMM5) d'ici 2015 par rapport à 1990, ce critère ne s'est amélioré que dans une proportion voisine de 10% en l'an 2000. Le TMM5 est sans doute le critère le plus révélateur de la situation qui prévaut dans maints domaines clés du développement et notamment l'infrastructure hospitalière, l'accès aux soins

de base, la santé maternelle, l'assistance à l'accouchement, la quantité et la qualité de l'alimentation, l'exposition des civils à des conflits.

Pour l'Afrique, paradoxalement, les OMD sont à la fois ambitieux et insuffisants. Insuffisants parce que dans l'hypothèse, hélas encore lointaine de leur réalisation, la moitié du chemin resterait à parcourir en matière d'élimination de la pauvreté et de la famine. Ambitieux parce qu'il serait hasardeux de parier d'ores et déjà sur leur réalisation en 2015. Et pourtant 1990, année de référence pour évaluer les progrès de la mise en œuvre des OMD, marque le début d'une génération, qui contrairement à celle de la Guerre froide, ne pourra plus invoquer des circonstances atténuantes pour l'inaction dans des pays jusque-là paralysés, entre autres, par les blocages stériles de la bipolarisation Est-Ouest.

D'avantage occupée à se débarrasser de l'esclavage, de l'ère coloniale, de l'apartheid que de puiser dans une foule d'opportunités nouvelles en matière de développement, l'Afrique se retrouve, depuis la fin du monde bipolaire, exposée au défi de la mondialisation. C'est encore l'Afrique subsaharienne qui va tarder à tirer profit de ce phénomène et le fossé continue de se creuser entre nations riches et pauvres.

Vers une approche plus stratégique

Le nouvel accord de coopération UE-ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), signé le 23 juin 2000 à Cotonou, se distingue nettement des accords précédents, mieux connus sous la dénomination « Accords de Lomé ». Selon le « European Center for Development Policy Management (ECDPM) » de Maastricht, le nouvel accord reflète un plus grand réalisme, davantage de pragmatisme, une décrispation bien plus sensible des Africains qui sont plus sûrs d'eux et une plus grande détermination de leur part. Si les anciens accords ont privilégié le caractère apolitique de l'aide, le processus de maturation des relations UE-ACP introduit dans l'accord de Cotonou une dimension politique clairement renforcée. Aussi le nouvel accord fait-il intervenir de nouveaux acteurs : le secteur privé et la société civile africaine, qui ne figuraient pas encore dans les accords précédents et où la coopération se limitait à des rapports entre Etats. La qualité de l'aide, la recherche d'une meilleure performance deviennent indispensables et constituent une avancée par rapport au

critère quantitatif. Autre nouveauté : les partenaires tournent le dos aux politiques et aux stratégies standardisées pour ouvrir la voie à des approches particulières adaptées à chaque pays. Naguère encore la règle, l'aide accordée sous forme de projet trop isolé du contexte global fait désormais place à une approche plus intégrée.

L'heure est aussi à la décentralisation de la gestion de l'aide qui va de pair avec une meilleure *accountability*. Ainsi, les postes extérieurs de la Commission des Communautés européennes se sont vu attribuer de plus grandes responsabilités en matière d'exécution des programmes financés à charge du Fonds européen de Développement. Naguère encore centrée sur l'*accountability* financière, le déboursement de l'aide est aujourd'hui davantage tourné vers les résultats (*result-oriented*). L'assistance technique, c'est-à-dire l'ensemble des experts mis à la disposition des pays en développement par les bailleurs, jugée excessive par le passé, fait place progressivement au développement institutionnel dans les pays récipiendaires. Cette approche vise à renforcer la capacité décisionnelle des pays en développement et à progresser dans leur capacité d'appropriation.

De plus, l'expérience de presque deux générations de coopération UE-ACP fait état d'une efficacité fort réduite en matière d'exécution des programmes et par là même d'un impact peu satisfaisant sur la situation dans les pays ACP. Il conviendra d'y remédier en veillant à mieux coordonner les actions sur le terrain.

Dans sa contribution pour l'Assemblée générale des Nations unies, le Comité d'Aide au Développement (CAD) plaide de son côté pour plus de cohérence dans la politique de coopération au développement en préconisant une coopération à deux vitesses, une vitesse supérieure en faveur des pays dotés de solides institutions et de saines politiques tout en restant présent dans les Etats fragilisés, caractérisés par une faible gouvernance et où les conflits sont récurrents. Dans ce dernier cas, l'OCDE « recommande aux pays donateurs de contribuer à bâtir des Etats dotés de capacités d'une part et d'aider les pays en question à prévenir et, le cas échéant, à résoudre les conflits. » Elle s'attache « à faire en sorte que les questions touchant aux conflits et les mesures appropriées à cet égard soient prises en compte dans les domaines d'action comme la coopération pour le développement, les affaires extérieures, la défense et les échanges. »

L'OCDE reste par ailleurs fidèle à elle-même en plaidant pour l'utilisation la plus efficace de l'aide qui, selon elle, doit devenir non seulement plus pertinente mais aussi plus prévisible que par le passé. On retrouve ainsi les critères de pertinence, d'efficacité, d'efficacités et de durabilité de la méthode développée par l'OCDE à des fins d'évaluation de l'aide. L'Organisation recommande finalement d'harmoniser les procédures de déboursement de l'aide et le déliement de celle-ci. Dans la définition des politiques de coopération et dans la recherche d'une plus grande efficacité qui va de pair avec une meilleure cohérence, l'OCDE et son Comité d'Aide au Développement sont devenus une référence incontournable.

Trop d'acteurs, pas assez d'efficacité ?

Viennent s'ajouter aux acteurs institutionnels les acteurs non étatiques à savoir le secteur privé, les syndicats, les organisations non gouvernementales très actives dans les pays en développement au niveau de la réalisation de projets ou programmes et présentes aussi dans les pays industrialisés au niveau de la sensibilisation des opinions publiques. La question de savoir si l'apport de tous ces acteurs constitue une valeur ajoutée par rapport aux « institutionnels » est purement rhétorique. La pratique quotidienne révèle que c'est en premier lieu la qualité de la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays en développement qui est décisive pour la réussite d'un partenariat.

Le **secteur privé** est un acteur de développement assez récent sauf au niveau du mécénat, où l'engagement des entreprises connaît une tradition bien établie. Les fondations de Bill & Melinda Gates ou de George Soros parviennent de nos jours à donner des montants gigantesques, avec respectivement 1,356 milliards et 369 476 millions de dollars pour la seule année 2005, montants supérieurs à ceux engagés par bon nombre de bailleurs traditionnels. Leurs efforts s'inscrivent en principe dans la voie tracée par les acteurs plus rôdés. On les retrouve aux conférences des donateurs mais il leur arrive aussi de développer leurs propres programmes avec l'aide d'experts qualifiés et souvent de *senior consultants*. En outre, l'apport du secteur privé peut prendre la forme de programmes ciblés sur la main d'œuvre employée par les entreprises dans les pays en développement, notamment dans le

domaine de l'accès aux soins de santé. Des programmes limités et ciblés sur la main d'œuvre occupée par les investisseurs étrangers dans les pays en développement deviennent de plus en plus fréquents. Toutes ces initiatives sont salutaires et, de plus, complémentaires à l'effort commun de coopération au développement.

C'est cependant dans son rôle d'investisseur que le secteur privé peut exceller. Son apport est vital pour le décollage des économies africaines et de leur intégration progressive dans l'économie globale, sans sous-estimer l'impact du transfert de technologies au bénéfice de ces pays. Il serait toutefois naïf de ne voir dans les activités des entreprises en Afrique que des retombées positives. Un code de conduite ou l'introduction d'un label éthique mettant les pays en développement à l'abri du pillage des ressources naturelles ou de l'exploitation de la main d'œuvre locale par exemple vont devenir incontournables si l'on veut qu'au moins une partie des richesses créées puisse servir à lutter contre la pauvreté.

Quant aux **syndicats ouvriers**, ils sont prêts à faire profiter leurs partenaires du Sud de leur expertise dans le dialogue social et à contribuer de ce fait à l'avènement de la société civile que l'accord de Cotonou se propose d'ailleurs de promouvoir. Finalement, les ONG du Nord mais aussi celles du Sud assument un rôle des plus noble et des plus important. Elles constituent de loin le groupe d'acteurs le plus important en nombre et sans doute aussi en termes d'engagement. Elles vivent le partenariat au quotidien, mobilisent une armée de bénévoles et défendent jalousement leur liberté d'action. Très présentes dans les pays en développement et fort engagées dans nos sociétés, elles constituent de véritables ponts entre le Nord et le Sud. La coopération leur doit un remarquable travail conceptuel qui s'enrichit au quotidien d'enseignements recueillis sur le terrain qu'elles retransmettent ensuite via leurs réseaux à leurs membres ainsi qu'au grand public. Grâce à cette sensibilisation, l'opinion publique appuie l'action des ONG et contribue ainsi à améliorer l'acceptation de l'aide au développement.

La promotion de la société civile en Afrique figure parmi les objectifs de l'accord de Cotonou. L'émergence d'**organisations non gouvernementales** en Afrique peut se révéler indispensable là où l'Etat, plus précisément les pouvoirs locaux ont abdiqué ou sont carrément inexistantes. En pareil cas, des partenariats avec des ONG du Nord peuvent permettre d'éviter une rupture complète

avec le monde extérieur. Avec leurs partenaires, elles sont d'un concours précieux lorsqu'il s'agit d'acheminer l'aide d'urgence en cas de sinistre ou de troubles à l'ordre public, d'appuyer la population locale dans ses moments les plus désespérés, de préparer avec des moyens limités certes, le retour à la normale, d'organiser l'accès aux soins de santé de base les plus élémentaires.

En développant leurs réseaux auprès des populations locales, elles contribuent à donner un peu de structure à des sociétés souvent déboussolées et en quête de normalité. Ces engagements ne garantissent pas la paix, mais la rendent un peu moins illusoire. Elles ne se substituent pas à l'Etat, mais elles structurent les sociétés en stimulant des initiatives là où la fatalité et le désespoir s'étaient installés. Elles ont en commun la volonté sinon de changer le monde du moins de le rendre un peu moins dur. Les plus grandes – Médecins sans Frontières, Caritas, Handicap International, Médecins du Monde notamment – sont de vraies multinationales et exercent un impact réel sur l'opinion publique. Leur travail en réseau leur procure une très grande flexibilité, ce qui leur permet de répondre plus rapidement aux situations de détresse en marge des conflits par exemple. D'autres, de taille plus modeste, parviennent sans trop de difficulté à réaliser des projets répondant parfaitement aux critères de pertinence, d'efficacité et de durabilité.

Qu'elles émanent d'institutions religieuses ou laïques, qu'elles soient de taille importante ou modeste, plus portées sur l'aide d'urgence ou sur le développement durable, leur diversité est une source d'inspiration pour leurs partenaires du Sud qui aspirent à construire une société pluraliste, respectueuse de la différence et de la diversité. Tantôt complémentaires de l'effort déployé par les autres acteurs, tantôt incontournables. « Si elles n'existaient pas, il faudrait les inventer ». Elles sont incontournables car elles sont dotées de cette impartialité qui leur permet d'aller au secours des victimes – des civils dans plus de 90% des cas dans les conflits contemporains. L'impartialité, qui signifie que l'on s'abstient de toute prise de position partisane, ne doit toutefois pas être confondue avec la neutralité. Les humanitaires ne sont pas neutres vis-à-vis du fascisme ou de la barbarie, mais ils s'abstiennent d'interférer afin de pouvoir intervenir en faveur des victimes.

La même remarque s'impose à propos des humanitaires des Nations unies ou de la Croix-Rouge. Malgré toutes ces précau-

tions, il arrive trop souvent, hélas, que des humanitaires deviennent à leur tour victimes dans un conflit. Un phénomène qui s'accroît avec l'évolution que prennent les conflits de nos jours. Les rapports entre humanitaires et militaires restent compliqués, parfois tendus parce que les militaires, dans leur mission de maintien de la paix, assument également des missions qui peuvent parfois s'apparenter à des tâches humanitaires. Les ONG voient cela d'un mauvais œil et dénoncent ce qui leur semble être une confusion des genres puisque se côtoient dans les zones de conflit des humanitaires en uniforme et des humanitaires sans uniforme. Elles redoutent par conséquent une érosion rampante de leur spécificité ainsi qu'une plus grande vulnérabilité de leurs acteurs sur le terrain.

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. Il importe dès lors de clarifier la situation en rappelant le rôle de chacun des acteurs dans la gestion d'une crise. Un dialogue formel ou informel renouvelé en cas de besoin entre militaires, humanitaires et responsables politiques pourrait se révéler utile si l'on veut préserver les avantages liés à l'indiscutable valeur ajoutée qu'apportent les ONG à l'effort de paix. La capacité globale de réponse aux situations de détresse n'a rien à gagner d'un affaiblissement des ONG dont l'engagement fait entre-temps l'objet d'une reconnaissance au plus haut niveau.

Ainsi, selon Bill Clinton, trois changements importants non économiques ne cessent de révolutionner le monde depuis la chute du mur de Berlin : premièrement, le fait que plus de la moitié de la population mondiale est administrée sous l'autorité de gouvernements issus d'élections libres, deuxièmement la croissance explosive d'Internet et, troisièmement, l'extraordinaire développement des ONG. Ces trois changements auraient fondamentalement modifié l'exercice du pouvoir déjà exercé en partie par les citoyens ordinaires. De ce point de vue, les ONG sont loin d'être des acteurs marginaux. Les mouvements associatifs disposent de deux atouts majeurs. D'abord, la grande diversité des ONG leur permet de mieux résister à la pensée unique et puis leur forte présence sur le terrain à la fois dans les pays en développement et chez nous leur confère un rôle d'interface entre le Nord et le Sud.

Le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et la paludisme

Simplement un organe de plus ou une valeur ajoutée réelle par rapport à ce qui existe déjà ? Créé en 2002, le Fonds redonne un peu d'espoir aux millions de personnes vivant avec le virus VIH/Sida et n'ayant pas la moindre chance d'avoir accès au traitement. Le Fonds est pleinement en phase avec l'agenda des Nations unies, dont l'un des Objectifs du Millénaire pour le Développement est précisément d'inverser la tendance actuelle en matière de propagation du VIH/Sida, du paludisme et d'autres maladies graves d'ici à 2015. Créé à cette fin, et en tant qu'instrument financier, le Fonds mondial encourage la création de partenariats en faisant intervenir les grands acteurs institutionnels comme ONUSIDA, l'Organisation mondiale de la Santé, la Banque mondiale ainsi que le secteur privé, les milieux associatifs et, bien entendu, les gouvernements.

Le Fonds mondial exige à juste titre qu'une partie des sommes mises à la disposition des partenaires serve à financer des thérapies pour les personnes contaminées par le VIH/Sida. Il a contribué ainsi à mettre fin à une vieille querelle entre ceux qui ne juraient que par les mesures de prévention et les adeptes de la mise à disposition de médicaments antirétroviraux pour les malades du Sida en Afrique. L'entêtement à opposer deux aspects absolument complémentaires n'a cessé de diviser les responsables politiques du développement pendant des années. La prévention est certes de loin meilleur marché que le traitement trithérapeutique d'un patient malade du Sida. Mais où serait l'intérêt d'une personne à se faire dépister s'il n'y avait pas le moindre espoir de thérapie dans le cas d'une contamination par le virus HIV ? Plus on pourra offrir de possibilités d'accès aux médicaments ARV (antirétroviraux), moins il y aura de réticences au dépistage. Seule la responsabilisation de tous permettra de progresser dans la lutte contre le Sida.

Des chiffres accablants montrent que la maladie est loin d'être contrôlée. Fin 2005, ONUSIDA estime à 38 millions le nombre de personnes porteuses du virus VIH dont environ 4,1 mio de contaminations nouvelles et 2,8 mio de décès dus au Sida au cours de la même année. En 2005, plus de 60% des personnes contaminées vivent en Afrique subsaharienne (environ 25,8 mio). Trop longtemps ignorée, ce qui est grave, et longtemps passée sous silence, ce qui est pire, la maladie a pu se propager sans rencontrer la moindre résistance pendant près de quinze ans. Aussi le lancement des pro-

grammes de lutte a-t-il commencé trop tard. Les torts sont largement partagés entre le Nord et le Sud, entre autorités politiques et religieuses, entre politiques et spécialistes. Peu importent les circonstances que d'aucuns croient devoir invoquer, ceux qui ont sous-estimé ou négligé le facteur temps se sont toujours trompés en matière de lutte contre le Sida. Erreur d'appréciation, incompréhension ou incapacité de changer d'avis, la catastrophe était-elle évitable ? Bernard Kouchner, ancien ministre de la santé et fondateur de Médecins sans frontières n'y va pas par quatre chemins dans l'ouvrage *Le premier qui dit la vérité*³. Stigmatisant les résistances et obstacles de toute nature rencontrés auprès d'experts entièrement tournés vers la prévention, il rappelle à juste titre qu'il n'y a pas de prévention efficace sans traitement, qu'il n'y a pas d'éducation sexuelle sans espoir de guérison. Avec le résultat positif du test VIH, on annonce en même temps son décès à quelqu'un qui n'aura pas accès au traitement.

De nos jours, ces clivages commencent à s'estomper. Reconnaître la nécessité de promouvoir les multithérapies en Afrique est devenu un lieu commun. Dans quelques années, les résistants de la dernière heure auront rejoint les pionniers. Que de temps perdu et d'occasions manquées ! Inutile de faire établir des rapports d'évaluation pour constater ce qui n'allait pas depuis que le virus fait des ravages dans les pays en développement. La vraie cause, on la connaît déjà depuis la nuit des temps. Pour le reste, un regard critique porté sur l'histoire récente du Sida nous montre que, dans tous les cas de figure, tableer sur la fatalité est la pire des solutions.

Selon une étude récente publiée par la revue *PLoS Medecine* de Boston, la combinaison d'un large accès aux antirétroviraux et des activités nationales de prévention en Afrique pourrait épargner au moins dix millions de vies sur le continent noir d'ici à 2020. Dix millions de vies sauvées grâce à l'accès aux médicaments qui vont prolonger la vie des malades et réussir à rompre le rythme de contamination grâce à une prévention plus efficace. Des progrès réels sont possibles à condition d'aider l'Afrique à combler au plus vite les importantes lacunes des systèmes de santé qui, tant qu'elles subsistent, rendent illusoire l'idée de pouvoir bientôt traiter tout le monde en même temps. La mise à niveau, en Afrique, des infrastructures hospitalières, des laboratoires d'analyse, ainsi que la présence sur le terrain d'équipes médicales et paramédicales sont autant de préalables au lancement du traitement des malades.

3. Bernard Kouchner et Eric Favreau, *Le premier qui dit la vérité*, Robert Laffont, Paris, 2002.

Des jumelages d'hôpitaux du Nord et du Sud sont en train de se mettre en place afin de permettre aux partenaires du Sud d'acquiescer les connaissances requises pour lancer les traitements. Ainsi, tout le monde peut trouver sa place dans le dispositif de lutte contre le Sida.

Toute incohérence au niveau de l'analyse, de la conception et de l'exécution des mesures dans ce domaine ne manquerait pas de se traduire en pertes de vies humaines qui souvent laissent derrière elles des enfants abandonnés à leur propre sort.

La cohérence des politiques : le grand défi

Pour améliorer la cohérence des politiques, il faudrait que ce qui a été fait dans un domaine ne contredise pas les activités réalisées ailleurs. A quoi bon vouloir promouvoir le développement durable en Afrique si nos modes de consommation privilégient des méthodes de production peu compatibles avec ce principe ? La consommation de chocolat produit en partie à partir de graisses non issues du cacao ne reste pas neutre sur le niveau d'emploi en Côte d'Ivoire. Souvent il nous arrive, sans le savoir, de nous rendre complices soit de la déforestation soit de l'exploitation des enfants forcés au travail dans des conditions inacceptables. L'incohérence peut prendre les formes les plus diverses. La vente de pesticides périmés ou non autorisés ou la délocalisation d'entreprises polluantes ayant perdu leur permis d'exploitation chez nous dans les pays en développement sont contraires au respect du principe de développement durable bien qu'inscrit dans nombre d'accords de partenariat. Non moins grave, bien que sur un tout autre plan, les difficultés de financement auxquelles est confronté le Fonds des Nations unies pour les Populations (FNUAP). D'un côté, la communauté internationale s'engage à lutter contre les mutilations génitales, pour une meilleure planification familiale, pour la santé reproductive, pour le droit à l'accouchement assisté et, de l'autre, de grands bailleurs refusent de contribuer au financement du FNUAP dont l'expertise est reconnue et dont l'action est conforme aux engagements des parties à la Conférence du Caire.

C'est encore au niveau de l'OMC que l'incohérence des politiques vient de faire l'objet des plus vives critiques. L'asymétrie entre le caractère contraignant des règles de l'accord commercial et le caractère académique des travaux qui sont faits au niveau de

l'Organisation internationale du Travail sont dénoncés publiquement par les organisations syndicales et par les organisations de défense des droits de l'homme. A titre d'exemple, la fin du régime des quotas d'exportation dans le cadre de l'accord multifibres et l'augmentation spectaculaire qu'elle a entraîné pour les exportations de produits textiles de la Chine ne posent pas seulement des problèmes sur les marchés européen et nord-américains mais aussi au Bangladesh où, pour rester compétitif vis-à-vis de la Chine, la durée hebdomadaire de travail est passée à 72 heures. Est-ce que c'est bien ce que nous voulons ?

On aura beau déclarer que l'application du principe de développement durable intègre les dimensions économique, sociale et écologique, aussi longtemps que les institutions internationales auront des avis divergents sur la définition et l'obligation de respect des droits sociaux les plus élémentaires, l'exploitation des plus faibles restera la règle. Un débat bien structuré s'impose sur l'interdépendance de ces trois dimensions à l'échelle mondiale pour avoir une chance d'avancer dans le domaine des droits sociaux dans les pays en développement. Qu'on veuille l'appeler sommet de la gouvernance ou conférence sur une meilleure coordination des politiques à l'échelle globale, si l'on ne parvient pas à faire adopter un minimum de règles universellement applicables dans les domaines social et environnemental, on continuera de subir l'impact d'un dumping social et environnemental toléré par un ordre multilatéral injuste parce que déséquilibré.

Qui mieux que l'Union européenne pourrait prétendre à jouer un rôle de pionnier en la matière ? N'est-ce pas sous la pression constante de l'Union qu'a finalement été acceptée une dérogation au régime de la propriété intellectuelle à l'OMC concernant l'accès aux médicaments et qu'il a été possible de redonner espoir à des millions d'Africains contaminés par le VIH/Sida ? Ne doit-on pas à l'Union l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto sur la limitation des émissions de gaz à effet de serre ?

Certes, les initiatives allant dans le sens d'une plus grande prise en considération des aspects éthiques dans l'activité économique ne manquent ni dans les milieux associatifs ni aux Nations unies. Citons par exemple *Global Compact*, annoncé au World Economic Forum en 1999. L'objectif de *Global Compact* est de mettre en réseau divers acteurs – hommes d'affaires, représentants des travailleurs, responsables de la société civile – qui peuvent par ailleurs bénéficier de l'expertise et du concours, entre autres, du Programme des

Nations unies pour l'Environnement, du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme, du Programme des Nations unies pour le Développement. Dans le cadre de *Global Compact*, les entreprises s'engagent sur une base volontaire à respecter dix principes universellement reconnus dans le monde du travail, de l'environnement et de la lutte contre la corruption notamment et de rendre compte au moins une fois par an de la façon dont elles entendent s'y conformer.

Il n'en reste pas moins que le caractère contraignant des règles dans un domaine et le caractère académique des dispositions dans un autre font apparaître tout le retard qu'il importe de combler en matière de gouvernance mondiale.

Des enseignements à partager

Les dérives qu'ont connues les Etats européens au cours du siècle dernier devraient nous inviter à une certaine retenue, voire à plus de modestie car nous n'avons pas toujours été exemplaires, ni sur le plan économique ni sur le plan politique.

Les tergiversations autour de la ratification du projet de Traité constitutionnel nourrissent le doute, dans le monde, sur notre capacité de poursuivre l'approfondissement du processus d'intégration européenne notamment politique si indispensable à la consolidation des acquis d'une part et à la capacité de l'Union de relever les grands défis à l'ère de la mondialisation.

Nous n'avons donc pas de leçons à donner, mais des enseignements à partager. Ainsi s'est développée peu à peu, en Europe, l'idée selon laquelle la santé collective conditionne le bien-être individuel. Or l'Europe traverse actuellement une phase critique après le rejet par la France et les Pays-Bas du Traité constitutionnel. Les atteintes portées à la capacité décisionnelle de l'Union européenne, bien que graves, lui laissent néanmoins un pouvoir d'impulsion encore très appréciable dont elle va avoir besoin notamment pour développer sa coopération avec l'Afrique.

Autre enseignement : malgré une volonté de fer, les potentialités que les pays européens étaient à même de mobiliser après 1945 ne suffisaient pas à sortir l'Europe de la misère. Se souvient-on encore de l'aide accordée par les Etats-Unis pour promouvoir le développement économique des pays occidentaux ? Ce qui est encore moins connu que le montant de 16 milliards de dollars

versés à 17 pays, c'est la vision de George Marshall qui consistait à inaugurer un nouveau type de relations internationales destiné à aider les pays européens à s'aider eux-mêmes. C'est précisément cette voie qu'Européens et Africains se proposent d'emprunter. Plus impressionné par les menaces que la misère économique faisait planer sur la sécurité européenne que par les vives réserves du Sénat américain à propos de son plan, George Marshall obtint finalement gain de cause en défendant sa vision des relations internationales au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

De nos jours, la reconnaissance du lien qui existe entre sécurité et développement n'a rien perdu de sa pertinence. L'Afrique en est l'exemple le plus frappant. La même observation vaut pour ce qui est de la responsabilité des peuples ainsi que des individus à décider de leur propre voie à suivre.

C'est en effet aux Africains qu'il appartient d'identifier leurs choix prioritaires dans le cadre de leur propre stratégie et il nous incombe de leur offrir notre concours là où ils sont encore défaillants, notamment au niveau de l'expertise et du financement.

En matière de sécurité et de libertés publiques, au XX^{ème} siècle, tant l'Europe que l'Afrique ont été le théâtre des pires dérives, comme la Shoah ou le génocide des Rwandais en 1994. La distance qui sépare ces deux catastrophes dans le temps et dans l'espace ne devrait pas masquer le fait que le « plus jamais ça » prononcé à l'occasion des cérémonies commémoratives de la Déportation n'a pas eu le moindre effet sur la dégradation de la situation au Rwanda. Les enseignements de la Shoah n'avaient pas été suffisamment pris en compte pour que la sonnette d'alarme soit tirée au bon moment. Lorsque le général Dallaire informa le siège des Nations unies à New-York que « Jean-Pierre », l'informateur des *Iterahamwe*, avait reçu l'ordre de recenser tous les Tutsis de Kigali, et qu'il redoutait un projet d'extermination, ce fut une ultime tentative d'alerter les consciences des nations et surtout les Nations unies, restées impassibles devant les massacres perpétrés d'octobre 1990 à mars 1993. Si la Shoah conserve un caractère unique, parmi tous les crimes commis contre l'humanité depuis 1945, le génocide des Rwandais est sans doute celui qui s'y apparente le plus.

Le professeur Georges Bensoussan rappelle dans son ouvrage *Auschwitz en héritage*⁴ que « les catastrophes du XX^{ème} siècle ont toutes été générées par un Etat criminel... Il n'est de meurtre de

4. Georges Bensoussan, *Auschwitz en héritage ? – D'un bon usage de la mémoire*, Mille et une nuits, Paris, 2003.

masse à grande échelle que planifié par une bureaucratie étatique ». Le seul terme de « recensement » aurait dû faire réagir tous ceux qui observaient la situation au Rwanda pendant la période qui ont précédé le génocide. Le souvenir du fichage des populations juives dans le cadre de la Solution finale aurait dû permettre à lui seul d'établir un parallèle entre le début des années 1940 et l'imminence du génocide des Tutsis.

Tout comme la Solution finale eût été improbable sans le concours d'un Etat parfaitement organisé, sans la stigmatisation orchestrée par des moyens de communication à large couverture, la période précédant le génocide rwandais était jalonnée de signaux laissant peu de doutes sur les intentions véritables du Hutu Power et Radio-Télévision Mille Collines était claire sur le sort qui attendait la population tutsi. Le mur d'indifférence de la communauté internationale derrière lequel a pu se développer le sentiment d'impunité des bourreaux a été complice de la dégradation de la situation de 1994. La délivrance d'une carte d'identité ethnique aux Tutsis par les anciens colonisateurs n'a pas été sans conséquences, tardives, sur le développement des antagonismes entre Hutus et Tutsis et, par voie de conséquence, sur le génocide.

Même avec les moyens d'information les plus rudimentaires, il était impossible de ne pas être alerté de l'imminence du drame rwandais. Il faut donc cesser d'attribuer à une prétendue défaillance des mécanismes d'alerte ou de pré-alerte les interventions tardives, voire l'absence de réaction tout court.

Dernier enseignement à tirer de l'Histoire récente : le prix de l'indifférence ! C'est le prix des occasions ratées, des rendez-vous manqués, des réactions trop timides. La région des Grands Lacs le paye aujourd'hui encore en termes de retard économique et de vies humaines. On aurait pu le réduire en acceptant, lorsqu'il était encore temps, de payer le prix de la responsabilité. Le prix de la responsabilité qu'on ne voulait pas payer, en 1994, c'était le brouillage de Radio-Télévision Mille Collines qui incitait à la haine et au génocide. C'était aussi un renfort de 5 000 hommes pour soutenir les troupes déjà présentes sur le terrain. L'indifférence, c'est faire le gros dos lorsqu'il faut intervenir. Le prix de l'indifférence, c'est 800 000 morts, la confiscation du rêve de toute une génération, la perte de confiance d'un peuple entier dans la communauté internationale. Le prix de la responsabilité, c'est être prêt à calmer le jeu à temps, à passer rapidement aux solutions politiques et, dans des cas extrêmes, à recourir à la force.

Les moyens diplomatiques, l'aide humanitaire, la coopération au développement ainsi que les moyens militaires font 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. Même si les tabous à propos des opérations militaires ont pu être levés depuis la fin de la Guerre froide, la relation entre moyens militaires et moyens non militaires restera toujours une affaire fort délicate. Parmi les acteurs de poids sur la scène internationale, l'Union européenne non seulement dispose de la panoplie complète des instruments nécessaires, mais aussi parvient à les déployer dans un ordre de priorités compatible avec les impératifs d'une saine gestion des affaires internationales. De plus, il faut se féliciter de ce que l'Union africaine entend agir dans le même esprit à l'échelle de son continent.

Malgré les premiers succès de l'Union africaine (UA), le point de non-retour n'est pas encore atteint. Sa première opération de maintien de la paix, au Burundi, a été fort encourageante. Grâce à sa lucidité et son pragmatisme, les conditions furent vite réunies pour préparer le terrain à une opération de maintien de la paix (OMP) des Nations unies. L'Organisation mondiale, pour laquelle les conditions nécessaires au déploiement d'une OMP n'étaient réunies qu'à partir du moment où les principaux mouvements armés avaient signé l'accord de paix, accepta de prendre le relais des opérations au terme d'une période de treize mois. Entre temps, la justesse des orientations prises par l'UA et concrétisées par l'engagement sur le terrain de contingents sud-africains, éthiopiens, et mozambicains n'est plus contestée par personne et le Burundi peut enfin, après le test réussi des élections, de nouveau espérer.

Quant aux responsables du continent africain, où les tensions sont encore si nombreuses, ils savent bien à quel point il est difficile de maîtriser son propre destin. « La nouvelle détermination illustre l'ambition du continent mais également les limites de ce qu'il peut faire seul. Nous ne disposons pas des ressources humaines nécessaires pour entreprendre cet immense mandat », a rappelé Monsieur Saïd Djinnit, commissaire pour la paix et la sécurité de la Commission de l'Union africaine devant les parlementaires de l'Union de l'Europe occidentale, réunis en session plénière en décembre 2005. C'est ce qu'illustre, par exemple, le retard de la formation des forces de police africaines actuellement déployées au Darfour. L'heure n'est pas encore aux commentaires définitifs sur la nouvelle politique de l'Union africaine. En effet, à chaque succès on peut opposer soit un problème non résolu soit une insuffisance ou une limite réelle que les Africains sont d'ailleurs prêts à reconnaître ouvertement. S'il est encore trop tôt pour procéder à une évaluation définitive du renouveau de

l'Afrique en matière de gestion de ses propres affaires, force est de reconnaître l'existence d'un mouvement en profondeur du continent depuis quelques années.

Ce faisant, l'Afrique apporte une contribution essentielle à la construction d'un monde plus prévisible et plus responsable en étant fermement résolue à sortir définitivement des sentiers battus de l'Organisation de l'Unité africaine⁵. En laissant tomber le principe de non-ingérence pour se tourner résolument vers le principe de non-indifférence, en reconnaissant le rôle prioritaire des Nations unies dans le cadre de la mise en œuvre du principe de solidarité internationale, en se proposant d'adopter une charte des élections, de la démocratie et de la gouvernance, l'Union africaine affiche un idéal, manifeste des orientations, annonce des choix qui requièrent des efforts qui dépassent de loin les moyens dont dispose le continent africain à l'heure actuelle. Si l'on sait par ailleurs que des foyers de tension graves persistent au Darfour, dans la région des Grands Lacs, en Côte d'Ivoire et que les causes profondes des conflits sont loin d'être éliminées, il incombe à la communauté internationale d'être à l'écoute de l'UA et de conclure des partenariats permettant aux Africains de s'appropriier définitivement le développement de leur propre continent.

Ce n'est pas parce que l'ampleur des problèmes nous effraye qu'il faut s'en détourner, mais il faut se féliciter de ce que l'Union africaine les a mis sur la table. Si l'UA avait existé dès le début des années 1990, les événements survenus au Rwanda n'auraient peut-être pas eu lieu ou du moins pas de cette façon. Il est dès lors permis de se poser la question de savoir combien nous sommes prêts à payer pour prévenir un génocide. Une semaine, un mois, une année de paix, ça vaut combien? La sécurité n'a pas de prix, dit-on, mais elle a un coût. L'insécurité aussi. L'indifférence coûte encore davantage. Le souci, la responsabilité de prévenir des dérives, des drames, des purifications ethniques, des génocides valent bien l'ouverture d'un chantier institutionnel susceptible de donner corps aux structures prévues par le Conseil de paix et de sécurité et que sont le système continental d'alerte précoce, la Salle de veille de l'Union africaine ainsi que la mise sur pied des forces africaines en attente.

5. L'Organisation de l'Unité africaine (OUA), fondée en 1963, a été remplacée par l'Union africaine (UA) en 2002.

Vers une nouvelle culture de développement

L'élimination des causes profondes des conflits de nos jours, impensable sans une lutte systématique contre la pauvreté, justifie une réflexion sur la raison, la nature et le montant de l'Aide publique au Développement. La corrélation entre commerce, développement, environnement et sécurité mérite un examen plus approfondi. Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), qui cherche encore son articulation institutionnelle dans les structures de l'Union africaine, est une preuve supplémentaire de la volonté des Africains de prendre en main leur propre destin. Sans oublier le mécanisme de contrôle mutuel (examen des pairs instauré par le NEPAD) qui témoigne d'une volonté indiscutable de transparence de la part des Africains. Ce sont là des débuts prometteurs. Mais le pari est loin d'être gagné, tant peuvent paraître insurmontables les obstacles de toute nature. Le pari est pourtant loin d'être perdu car on aura rarement vu tant de conditions réunies simultanément pour aborder un projet d'une telle envergure.

C'est en fait l'heure de vérité pour tous ceux qui refusent la fatalité, croient au développement endogène et à la capacité d'imprimer un tournant décisif à une Afrique perçue jusque-là avant tout comme un continent ne posant que des problèmes. Pour gagner le pari, le partenariat euro-africain sera essentiel. Il ne pourra être question de laisser tomber l'Afrique dans cette phase cruciale de sa destinée. L'effort qu'entend déployer l'Union en matière d'APD va augmenter substantiellement d'ici à 2015. Reste à savoir si la volonté de porter graduellement l'APD à 0,7% sera durablement acceptée par les citoyens européens. Les plus militants des milieux associatifs vont s'interroger davantage sur la qualité de l'aide que sur son volume. La majorité silencieuse verra son scepticisme nourri par la très timide évolution des indicateurs de développement des pays de l'Afrique subsaharienne. Les plus réservés pourraient chercher en vain des avantages immédiats comme contrepartie à l'APD.

L'évolution nécessaire des mentalités

Certes, on ne pourra écarter le questionnement sur nos intérêts nationaux d'un quelconque débat politique. En fait, cet aspect renvoie au débat sur la construction européenne en général et sur l'élargissement de l'Union et son budget en particulier. Même les plus grands Etats membres de l'UE ont fini par reconnaître que le cadre de référence habituel est devenu trop étroit pour leur permettre de relever les défis politiques, commerciaux, climatiques et de sécurité. Or l'inévitable transfert de souveraineté qu'impliquent les affaires européennes n'est pas toujours appréhendé par la masse critique de nos concitoyens, qui tend à croire que l'ouverture des frontières nous rend moins sûrs et que l'élargissement nous appauvrit. L'année 2005 a été propice aux fantasmes collectifs et aux approches malthusiennes cherchant à accréditer l'idée selon laquelle le bonheur des autres se construit forcément à nos dépens. Les idées reçues rendent la vie dure à une présentation plus rationnelle des choses. Les organismes statistiques ont beau démontrer que, même sur le plan économique, l'élargissement est dans l'intérêt des vingt-sept Etats membres de l'Union européenne, le plombier polonais a envahi le subconscient collectif.

Cette brève allusion au débat sur l'Europe, sans rapport à première vue avec la coopération au développement, en soulevant la question de l'art de la communication sur des domaines politiques dont l'utilité directe pour le citoyen n'est pas toujours évidente, est doublement révélatrice. D'abord, même en présence d'arguments rationnels, les mentalités mettent du temps à changer et à s'adapter aux nouvelles données politiques. Ensuite, l'approche utilitariste largement répandue fait qu'à la longue, les réserves émises ne peuvent être atténuées que s'il est expliqué de façon plausible que la politique incriminée sert clairement nos intérêts. Cela ne facilitera certes pas immédiatement l'adhésion massive de nos concitoyens à l'effort que l'Europe s'apprête à déployer dans le cadre de son partenariat stratégique pour l'Afrique. Mais il faudrait veiller à son acceptation si l'on veut que la coopération puisse contribuer à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Vaincre le scepticisme

Comment alors se faire une alliée de l'opinion publique dans la lutte contre la pauvreté, sachant que l'accoutumance au misérabilisme a fait du chemin ? Les réactions auxquelles a donné lieu le sommet du G8 tenu à Gleneagles en juillet 2005 laissent ouvertes bon nombre de questions à ce propos. Pour l'essentiel, les informations et commentaires ont porté sur l'opportunité de l'aide au développement, sur son efficacité et son utilité. Si l'on est encore plus ou moins d'accord sur le caractère inacceptable de la situation concrète en Afrique, qu'illustrent les statistiques sur le nombre de malades du Sida n'ayant pas accès aux soins, les millions d'enfants non scolarisés ou mourant chaque année en Afrique avant l'âge de cinq ans, il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de la coopération au développement. L'Organisation mondiale de la Santé estime à 25,8 millions le nombre de porteurs du virus du Sida en Afrique subsaharienne fin 2005. Quant aux personnes ayant besoin d'un traitement antirétroviral, leur nombre serait voisin de 4,650 mio, mais 17% d'entre eux soit 810 000 malades seulement ont eu accès au traitement pour la même année. 900 000 Africains meurent chaque année des suites de la malaria. Malgré une espérance de vie moyenne faible, inférieure à 50 ans, la population totale de l'Afrique subsaharienne pourra passer de 731 mio fin 2005 à plus d'un milliard en 2025 selon les prévisions de la Banque mondiale. Avec une croissance économique de 5,2%, l'Afrique subsaharienne reste nettement en deçà des 7% jugés nécessaires par les auteurs du rapport économique des Nations unies pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement. L'efficacité de l'APD, entre autres, suscite bien des interrogations. Certains considèrent que le montant global, de l'ordre de mille milliards de dollars, accordé à l'Afrique depuis la fin de l'ère coloniale, n'a pas réussi à endiguer la pauvreté, contrairement à ce qui s'est passé dans des pays comme la Chine, l'Inde et le Vietnam, qui, grâce à des réformes intérieures en profondeur, ont réussi à faire décoller leur économie. D'autres défendent un point de vue moins radical en attribuant à l'absence de contrôle approprié la performance insuffisante de l'aide au développement et plaident en faveur d'une plus grande concentration de l'effort de coopération sur les pays à bonne gouvernance.

La contribution de l'APD à la sécurité

Concernant l'utilité de l'APD, ce sont surtout les responsables politiques et les personnes chargées de l'exécution des politiques de coopération au développement qui se sont avancés sur ce terrain. Sachant que la plupart d'entre eux sont animés par un idéal et passionnés par ce qu'ils font, il n'est pas sans intérêt de constater que leurs arguments tendent à présenter cette politique comme étant aussi une réponse à nos préoccupations. Ainsi, Jean-Michel Severino rappelle, après avoir souligné l'utilité de l'aide accordée aux secteurs de l'éducation et de la santé, que l'accroissement de l'APD répond à une large gamme d'objectifs dont notamment la stabilisation géopolitique.

Par ailleurs, les nouvelles dispositions de l'accord de Cotonou contiennent une clause de coopération sur la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, une référence à la Cour pénale internationale avec une « reconnaissance de toutes les parties signataires qu'il ne saurait y avoir d'impunité pour les crimes contre l'humanité ». Finalement dans le cadre de la coopération UE-ACP, la lutte contre le terrorisme devient un objectif commun de coopération. L'actuel commissaire au développement, Louis Michel, abonde dans ce sens en confiant au quotidien *La Libre Belgique* « qu'en Afrique, il y a tellement peu de perspectives, si l'on n'y prend garde, pour la jeunesse que certains seront tentés par le terrorisme » et que « c'est surtout en amont que le développement a son importance, pour la sécurité collective, comme pour la lutte contre l'immigration illégale ». Son prédécesseur Poul Nielson redoutait quant à lui les ravages qu'aurait pu produire la maladie du SRAS si elle s'était déclarée en Afrique où les systèmes de santé auraient été incapables d'endiguer sa progression.

Solidarité et précarité

Ainsi n'est-il pas rare de voir deux types de raisonnement dominer clairement les prises de position des défenseurs d'un accroissement massif de l'APD destinée au grand public. Le premier, mis un peu en sourdine mais répondant à une conviction profonde et lié à une démarche humaniste en faveur des plus démunis de la planète, reproduit bien entendu les raisons morales qui sous-tendent un

plus grand engagement. Le deuxième, articulé avec plus de détermination, met en exergue les retombées positives de la coopération au développement sur la maîtrise de l'immigration illégale et la sécurité.

Les détracteurs de cette politique, soucieux de rester politiquement corrects mais tablant d'emblée sur une opinion publique plutôt sceptique, ont tendance à rester plus discrets sur la ponction que peut représenter l'APD sur nos finances publiques. Ils ne manquent pas, en revanche, de stigmatiser avec beaucoup de vigueur le faible impact, voire les effets pervers, à leurs yeux, de la coopération au développement sur la situation matérielle des Africains.

Dans cette sorte de compétition inavouée pour l'adhésion du public aux thèses respectives des défenseurs et des détracteurs de la coopération au développement, il y a lieu de se demander s'il n'existe pas dans la psychologie collective un courant susceptible d'expliquer l'acceptation ou le refus de cette politique par l'opinion publique. Y a-t-il dans les pays qui dépensent le plus au titre de l'APD une culture qui en favorise l'acceptation et, à contrario, les Etats qui contribuent le moins seraient-ils confrontés à une culture du rejet ou tout simplement victimes d'une certaine indifférence ? Pour quelles raisons n'y a-t-il que cinq pays qui, conformément à l'engagement pris par l'ensemble des nations industrialisées au cours des années 1970, acceptent de consacrer au moins 0,7% de leur Revenu national brut (RNB) à la coopération au développement ?

L'APD du Danemark, du Luxembourg, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suède varie de 0,7 à 1%. Dans ces cinq pays, le chômage de longue durée est compris entre 0,3 et 1,2% de la population active⁶ ; le taux de précarité (pourcentage de la population dont le revenu est inférieur à 50% du revenu médian) se situe entre 6 et 9,2%. Dans les cinq Etats membres de l'Union des quinze qui offrent l'aide la plus réduite, le taux de chômage de longue durée était, selon les mêmes sources, compris en 2003 entre 1,4 à 5,4%, le taux de précarité se situant entre 8 et 12,7%.

Il serait certes hasardeux de vouloir tirer des conclusions définitives de la juxtaposition de quelques indicateurs très sommaires du rapport annuel du PNUD. Les indicateurs retenus suffisent cependant à donner des informations intéressantes sur les

6. Chiffres extraits du rapport mondial sur le développement humain du PNUD pour l'année 2005.

dimensions interne et externe de la solidarité d'un pays ou d'un groupe de pays. Retenons que des pays qui ont une APD très élevée, supérieure à 0,7%, affichent également de meilleurs résultats en matière de lutte contre la précarité sur le plan intérieur, ce qui démontre qu'il n'y a pas antinomie entre solidarité externe et solidarité interne. Les pays offrant une APD très faible, inférieure à 0,25% du RNB, affichent également des résultats assez mauvais en matière de lutte contre la précarité frappant leur propre population. Il y a lieu de constater que les montants non dépensés au titre de l'APD n'entraînent pas pour autant un accroissement des moyens de lutte contre la précarité sur le plan intérieur.

Aussi serait-il utile de suivre l'évolution des indicateurs commentés ci-dessus sur une plus longue période afin de vérifier si les niveaux de solidarité interne et externe vont de pair ou si les rapports entre les deux obéissent à la loi des vases communicants. Pour le moment tout semble plaider en faveur de la première hypothèse ce qui confirmerait que la solidarité est indivisible. En effet, le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède ont tous les cinq des niveaux de protection sociale très élevés, ce qui ne les empêche pas d'être également à la pointe en matière d'APD et, a contrario, rien ne permet d'affirmer pour l'instant qu'une APD élevée soit de nature à priver un Etat des ressources nécessaires au financement de la solidarité interne.

Ajustements, conditionnalité et bonne gouvernance

A l'aube d'un effort sans précédent pour relever l'APD accordée par les Etats membres de l'Union européenne, celui-ci, comme toute annonce politique allant dans ce sens, attend d'être durablement ancré dans les faits. Le relèvement substantiel de l'APD doit aller de pair avec le développement d'une culture largement partagée par les décideurs politiques, les acteurs sur le terrain, et avant tout, par les citoyens en général, qui, contribuables ou non, se sentent directement concernés par les montants croissants désormais alloués à la coopération avec les pays africains en premier lieu. Cette coopération, impensable sans partenariats forts, ne peut être dissociée de la vision qu'ont les Africains de leur propre développement. Or c'est là, précisément, que les malentendus risquent de se produire, tant peuvent être importants les gouffres d'incompréhension à combler.

Des incertitudes sur la solidité du consensus euro-africain peuvent naître lorsque des communiqués officiels ne font plus état d'aucune divergence de vues ni du moindre désaccord à propos des relations de partenariat entre l'Union européenne et l'Union africaine. Une sage précaution consisterait à se méfier des choses qui semblent aller de soi. Les programmes d'ajustement structurel des années 1980 en sont un exemple patent. Il ne suffit pas de les abolir et de les remplacer par des formules plus soft pour espérer avoir mis ainsi un terme à tout malentendu qui ait pu exister entre Africains et Institutions financières internationales. Est-ce que la conditionnalité trop stricte liée à ces programmes, qui pour les Africains a pris des allures de blocage social, n'a pas eu une connotation telle que tout nouvel accord renfermant la moindre trace de conditionnalité devienne une source de doute et de méfiance ?

L'ancienne ministre de la Culture du Mali, Aminata Dramane Traore, a fait état de ses réserves à propos de la nouvelle donne qu'est l'intégration progressive des pays africains dans l'économie mondiale lors d'une réflexion sur l'interaction entre démocratie, développement et droits de l'homme les 23 et 24 janvier 2001 à Dakar. Elle a déclaré notamment qu'il importe « d'ajuster l'aide (et non le contraire) aux besoins et aux aspirations véritables des peuples d'Afrique afin que le développement ne soit plus uniquement la promesse d'un paradis dont l'accès est assujéti au purgatoire des programmes d'ajustement structurel et autres aberrations économiques comme l'initiative concernant l'annulation partielle de la dette des pays pauvres très endettés. » Par ailleurs, Mme Traore reproche aux « élus africains de se laisser dessaisir du pouvoir que le peuple leur a confié en se mettant à l'écoute et au service d'institutions internationales de financement qui défendent les intérêts des multinationales. » Elle pointe ainsi du doigt les risques que peut faire courir une conditionnalité trop stricte, imposée dans le cadre d'un partenariat, à la démocratie naissante d'un pays en développement. Ancrée à son tour en tant que principe de base dans les accords de partenariat de la nouvelle génération, le devoir de respect des principes démocratiques place les dirigeants des pays en développement devant un problème extrêmement délicat : leur devoir de loyauté doit-il s'exercer vis-à-vis de leur peuple duquel ils détiennent le pouvoir ou vis-à-vis de leurs bailleurs desquels ils détiennent les fonds ?

L'exigence de démocratie et des droits de l'homme suscite aussi des incertitudes et des interrogations chez Aminata Diaw, enseignante au département de philosophie de l'université de Dakar. Selon elle, « l'appropriation de l'exigence de démocratisation par les bailleurs et sa reconversion en conditionnalité politique a empêché que la question démocratique ne soit d'abord appréhendée comme une démocratisation de la formule même de développement ». Et de poursuivre que « l'institutionnalisation de la démocratie dans la sous-région s'est opérée dans un contexte où l'Etat s'est vu dépouiller de nombre de ses fonctions régaliennes ».

Quoiqu'il en soit, quiconque mettrait en question le respect des principes démocratiques et la bonne gouvernance, tant de fois corroborés dans les déclarations finales publiées à l'issue des réunions de partenariat, risquerait de passer pour politiquement incorrect. La remise en cause ne devrait pas porter sur le fond d'un partenariat dont l'objectif, est d'intégrer les dimensions essentielles que sont la démocratie, le développement, la bonne gouvernance et les droits de l'homme, mais sur la manière dont les Africains seront capables de promouvoir ces quatre dimensions à travers un processus de développement endogène. « Le fait que, depuis 1989 à 2000, peut-être à l'exception du Sénégal, la démocratisation, en Afrique subsaharienne francophone, n'a été nulle part un choix endogène, une redéfinition du contrat social entre l'Etat et la société civile », comme nous le rappelle Abdoulatif Coulibaly, de l'Institut supérieur des Sciences de l'Information et de la Communication du Sénégal, devrait nous faire réfléchir sur notre rôle futur dans le partenariat euro-africain. Les problèmes évoqués par ces diverses personnalités africaines ne peuvent pas rester neutres sur l'orientation future du partenariat et, par voie de conséquence, sur notre propre culture de développement.

Implication de la société civile

Du côté africain, pourtant, bon nombre d'éléments semblent évoluer dans la bonne direction. La mise en place des institutions politiques, économiques et sécuritaires témoignent d'une détermination, d'un volontarisme et d'un dynamisme réels. Si un certain doute sur le caractère durable du processus en cours subsiste cependant, c'est parce que les initiatives émanent encore pour

l'essentiel des élites et que les masses africaines vont devoir se les approprier. L'enjeu est de taille, car même si les responsables politiques africains ont pu être animés des meilleures intentions, la plupart des initiatives lancées par les gouvernements africains ou tout simplement acceptées par eux dans le passé, ont produit des résultats très médiocres, voire franchement décevants faute d'avoir voulu ou pu impliquer la société et notamment la société civile. Les plans d'ajustement structurels des années 1980, acceptés sous la pression des institutions financières internationales, ont finalement eu pour effet que les populations se sont retournées contre leurs propres gouvernants. Les réticences du côté africain à l'inscription de la promotion de la société civile dans l'accord de Cotonou montre tout l'embarras des dirigeants des pays ACP face aux exigences d'une participation effective des populations africaines aux mécanismes de prise de décision. C'est de la capacité d'implication des citoyens africains dans les processus décisionnels que vont dépendre, à l'avenir, l'unité des sociétés, la légitimité des gouvernants, la capacité des Etats d'assumer leurs fonctions régaliennes et, par conséquent, le poids de l'Afrique dans ses relations de partenariat avec le reste du monde.

Du côté européen, également tout semble évoluer dans la bonne direction. Les institutions sont en place, certes, mais les conditions ne sont pas réunies à l'heure actuelle pour les adapter aux besoins d'un acteur global qui a vocation à apporter un correctif social, écologique et éthique à la mondialisation. Dans le domaine de la coopération au développement, force est de reconnaître cependant que les textes actuellement encore en vigueur n'ont pas empêché l'Union européenne de réaliser des progrès incontestables, grâce au volontarisme dont ont fait preuve les responsables du Conseil de l'Union et de la Commission. Il suffit, pour s'en convaincre, de citer la décision du Conseil Affaires générales et Relations extérieures des 23 et 24 mai 2005 de porter l'APD à 0,7% d'ici à l'an 2015 ainsi que le Consensus européen pour le Développement, sans oublier les conclusions sur la Stratégie pour l'Afrique. Cette dernière vise à promouvoir un développement durable de l'Afrique et notamment la paix, la sécurité, une gouvernance irréprochable et efficace, le développement du commerce, l'interconnexion des grands réseaux d'infrastructure, la cohésion sociale et la viabilité économique. Est-ce à dire que la culture de

développement européenne atteint son apogée ? Loin s'en faut ! Décidées en 2005, l'augmentation de l'APD ainsi que la Stratégie pour l'Afrique, bien que constituant des avancées historiques, attendent de devenir irréversibles.

De même que les Etats africains, l'Union européenne et ses Etats membres ne pourront pas se passer d'une vraie culture de développement plus largement acceptée par les citoyens européens. Certes, la culture de développement n'est pas inexistante, mais elle repose sur des piliers encore assez inégaux. Un premier pilier, très solide, est constitué par les quatre Etats membres qui dépassent d'ores et déjà le niveau d'APD de 0,7% par rapport au RNB. Le deuxième représente les onze Etats membres qui font partie de l'Union européenne depuis longtemps et qui ont pris l'engagement de porter leur APD également à 0,7% du RNB au plus tard en 2015. Le troisième pilier représente les nouveaux Etats membres qui, pour la plupart, souffraient naguère encore sous des dictatures communistes. Il va sans dire que c'est de ces derniers que l'on attend le plus grand effort. En effet, leur engagement de porter leur APD à 0,17% en 2010 et à 0,33% en 2015 constitue une vraie prouesse, étant donné que la transition économique et politique de ces Etats a laissé sur la touche bon nombre de citoyens qui vivent encore dans la précarité. Or, pour réussir le pari du financement de l'APD, ils devront être en mesure de réduire sensiblement le niveau de précarité dans leur propre pays. En outre, la priorité donnée au partenariat euro-africain par l'Union européenne, qui fait partie de l'acquis communautaire et que les nouveaux adhérents se sont engagés à respecter, ne rejoint pas tout à fait les vues des nouveaux Etats membres qui aimeraient privilégier la lutte contre la pauvreté dans leur voisinage immédiat.

Il est dans l'intérêt même de la coopération au développement que ses finalités et les principes qui la sous-tendent soient partagés par une masse critique de citoyens susceptibles de la défendre contre des attaques éventuelles. A l'ère de la mondialisation, où le développement économique, la sécurité, le respect des libertés publiques et des droits de l'homme sont liés, l'éradication de la pauvreté reste le moyen le plus efficace de défense de nos propres intérêts à long terme. Au début du XXI^{ème} siècle, il devrait être clair que les approches malthusiennes et les lignes Maginot ont fait leur temps. Même la vision la plus étroite ne pourra plus l'ignorer. La méthode de réduction par l'absurde, ne prenant en considération

rien que nos intérêts égoïstes à long terme, ne pourra avoir raison de la démarche ambitieuse de la coopération au développement, tant elle est aussi dans notre intérêt. Elle peut être utile de temps à autre pour s'opposer au reproche, injustifié d'ailleurs, selon lequel nos deniers seraient dilapidés aux quatre coins du monde.

Pourquoi continuer dès lors à n'enfoncer que des portes ouvertes ? La noble tâche que constitue la coopération au développement mériterait mieux que de pêcher ses justifications essentiellement dans les bas-fonds de l'utilitarisme. Pourquoi ne pourrait-on pas se référer aux grands principes humanistes pour en faire la clé de voûte d'une culture de développement qui pourrait être intégrée dans l'instruction civique et morale de nos jeunes gens ? Le principe de non-indifférence emprunté à l'Union africaine, le respect des principes démocratiques, de partenariat, des droits de l'homme pour ne citer que les acquis les plus élémentaires de la coopération au développement pourraient ainsi être déclinés en vue de mieux structurer à un édifice encore assez vacillant.

En 2005, un pauvre sur trois vivait en Afrique. Si rien ne change, un pauvre sur deux sera Africain dans dix ans. Les progrès tant attendus dans les domaines économique et social seront fonction du succès des réformes que l'Afrique va devoir engager. Personne ne pourra le faire à la place des Africains. Le développement sera endogène ou il sera loin d'être durable. C'est à ce prix que l'Afrique sub-saharienne pourra trouver sa place dans un monde où l'interdépendance est devenue globale.

Paradoxalement, être interdépendant signifie que ceux qui vivent dans un système qui leur procure le bien-être, le droit, la justice et la sécurité dépendent aussi de ceux qui en sont exclus. Il est également devenu banal d'affirmer que les exclus dépendent des privilégiés là où leurs forces ne suffisent pas encore à briser les cercles vicieux de la pauvreté, de la malgouvernance, de la corruption et de l'insécurité. La responsabilité de corriger les déséquilibres à l'échelle planétaire est, elle aussi, devenue globale. Seulement, afin de permettre aux nations de s'acquitter de leur tâche, celles-ci doivent pouvoir disposer de moyens à la hauteur de cette ambition.

Certes, les institutions de Bretton Woods, l'OMC, la Cour pénale internationale ainsi que le système de lutte contre le changement climatique constituent autant de moyens censés influencer de façon décisive sur les domaines de leur compétence et parfois même bien au-delà. L'Organisation des Nations unies est-elle encore le « Machin »⁷ condamné à suivre les événements, ou son autorité partiellement rétablie dans le domaine de la gestion de conflits et dans celui de la lutte contre la pauvreté lui permet-elle déjà de rendre le cadre multilatéral incontournable dans la recherche de solutions aux problèmes de l'extrême pauvreté génératrice d'instabilité et d'insécurité ? Le Secrétaire général des Nations unies n'a, quant à lui, ménagé aucun effort pour faire

7. Surnom donné aux Nations unies par le Général de Gaulle.

avancer la réflexion dans le domaine de la « Responsabilité de protéger » qui constitue, à ce jour, le meilleur antidote au cynisme du Conseil de sécurité face à la crise dans les Balkans et au génocide rwandais.

La lâcheté cessera d'être la norme de droit international lorsque les puissants arrêteront de considérer le Conseil de sécurité comme une sorte de cour des Grands et ne pourront plus s'opposer, sous le couvert du droit de veto, à toute « ingérence » censée mettre fin aux tueries, aux purifications ethniques et aux viols, devenus entre-temps une arme de destruction massive. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Afrique a été le théâtre de plus de 70 conflits armés. Sur les 19 conflits armés en cours dans le monde, six d'entre eux ont lieu en Afrique. Les conflits, qui, heureusement, ont tendance à diminuer en Afrique, constituent dans la plupart des cas des luttes internes pour le pouvoir qui résultent à leur tour d'un affaiblissement des structures étatiques. En fait, très souvent, la malgouvernance peut constituer à la fois un départ et un aboutissement. Elle constitue un aboutissement parce qu'elle est la conséquence logique d'un long processus d'affaiblissement de l'Etat qui, outre l'érosion de ses moyens d'intervention dans les secteurs sociaux de base, finit aussi par perdre ses moyens de garantir l'ordre public. Dans ce cas, elle constitue aussi l'origine d'une période d'instabilité pouvant entraîner des troubles internationaux.

Le rôle de l'Union européenne

Exiger d'un côté des pays en développement qu'ils améliorent leur gouvernance et se montrer d'un autre côté incapable de combler les déficits de la gouvernance mondiale est une incohérence qu'illustre la manière d'aborder les problèmes de l'Afrique. Etant donné les responsabilités qu'elle exerce dans les diverses institutions multilatérales, l'Union européenne n'est pas irréprochable à cet égard mais elle demeure, malgré tout, le partenaire le plus étroitement lié à l'Afrique. C'est à elle que l'on doit la dérogation au régime de la protection de la propriété intellectuelle pour l'accès aux médicaments dont pourront bénéficier les personnes contaminées par le virus VIH. C'est également l'Union qui, au cours de l'année 2005, a

donné des impulsions nouvelles à la coopération avec l'Afrique en décidant de porter son APD à 0,7% d'ici à l'an 2015. L'APD des Etats membres de l'UE se chiffrait à 28,326 milliards de dollars en 1990 pour atteindre 42,886 milliards de dollars en 2004 et il est prévu d'allouer au moins la moitié des montants additionnels à sa coopération avec l'Afrique.

L'Afrique, de son côté, est fermement résolue à s'approprier son propre développement. L'ouverture des grands chantiers institutionnels tant à l'échelle continentale que régionale témoigne de la volonté des Africains de rompre avec un passé où l'on avait pris l'habitude de se fier à l'extérieur pour trouver des réponses aux problèmes intérieurs. Les Africains ont compris, comme Václav Havel au début des années 1990 « qu'il ne sert à rien d'attendre Godot parce que Godot ne viendra pas ».

Cela ne veut pas dire que l'Afrique pourra se passer de tout concours extérieur à son processus de développement. Bien au contraire, elle devra pouvoir s'appuyer sur des partenaires forts et notamment l'Union européenne qui a plus d'un demi-siècle d'expérience en matière d'intégration économique et politique que l'Afrique appelle de ses vœux. Or un étrange concours de circonstances veut que l'Afrique s'inspire du modèle d'intégration européenne au moment où celui-ci tombe en panne. Le « non » français et néerlandais au projet de Traité constitutionnel, qui ne peut pas être le dernier mot dans un processus de ratification encore inachevé, ne change rien à certaines réalités. Tout d'abord, il n'y a pas d'alternative aux avancées notamment sociales prévues par le projet de Traité et, en même temps, aucune majorité ne semble se profiler pour le ratifier. De plus, le projet d'intégration européenne est de nature à préfigurer ce que pourrait être un jour la gouvernance mondiale : respectueuse du principe de subsidiarité, efficace dans la recherche de solutions communes sans pour autant porter atteinte à la diversité de ses membres. Enfin, les nouvelles dispositions prévues dans le projet de Traité constitutionnel en matière de relations extérieures visent non seulement à renforcer la cohérence de la PESC/PESD et la coopération au développement mais aussi à améliorer leur visibilité.

Une crise institutionnelle de longue durée, en Europe, serait le plus mauvais signal que nous puissions envoyer à l'Union africaine qui serait ainsi confrontée à une remise en question du

modèle de référence sur lequel elle projette de construire son propre avenir. En Afrique où tout est encore embryonnaire, où tout demeure fragile ! En attendant, tout doit être entrepris pour accompagner l'Union africaine dans sa volonté de faire avancer les grands chantiers qu'elle a décidés que ce soit à l'échelle continentale ou régionale. Etant elle-même un grand projet avec à son actif plus de cinquante ans de stabilité, de paix, de justice et de prospérité, l'UE pourra exceller dans sa coopération avec l'Union africaine pour tout ce qui touche à l'amélioration de la gouvernance tant continentale que régionale. Dans cet ordre d'idées, il serait judicieux de veiller à ce que les institutions prévues par l'Union africaine deviennent pérennes, grâce notamment à la contribution financière de l'Union européenne. L'alimentation d'un fonds euro-africain de sécurité, encore à créer, prenant le relais de la Facilité de paix pour l'Afrique serait utile et complémentaire du Fonds européen de Développement (FED) déjà existant.

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. Le rôle de l'Europe dans ce domaine restera crucial. Dans le respect des règles de partenariat et plus particulièrement des dispositions de l'accord de Cotonou, elle devra veiller en permanence à l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement. Conjuguée à la volonté clairement articulée par les Africains dans le cadre du NEPAD de procéder à des contrôles périodiques – l'évaluation des pairs –, une plus grande efficacité ne manquera pas de consolider la base de confiance indispensable à la poursuite de la coopération.

Cette base de confiance devra permettre aux peuples africains de progresser sur la voie de l'éradication de la pauvreté. Ils n'ont pas besoin de gourous mais de partenaires déterminés, partageant une vision commune du monde et animée par une volonté inébranlable de s'entendre sur les moyens d'éliminer les obstacles, de surmonter les difficultés qui risquent de ralentir le recul de la pauvreté, cause première des troubles de toute nature. Il importe d'exploiter à fond, mieux que par le passé, la présente conjoncture afin de confirmer les grands choix structurels de chacun des partenaires. Qu'il s'agisse de l'Union européenne ou de l'Union africaine, bien que connaissant des stades d'avancement très différents, le projet d'intégration de chacune d'elles constitue à la fois un espoir et une obligation de résultat.

L'Europe, touchée au cœur par les refus français et néerlandais du projet de Traité constitutionnel, est prise en otage par des électeurs qui ne demandent qu'à en découdre avec des dirigeants politiques qu'ils ne croient plus être en mesure d'ouvrir des perspectives nouvelles aux chômeurs et à tous ceux qui cherchent en vain des repères plus solides. En attendant que la Présidence allemande de l'Union européenne et les présidences ultérieures réussissent à relancer le débat sur la ratification du projet de Traité constitutionnel et à redonner à l'Europe l'autorité de peser sur le cours des choses, il importe d'explorer d'ores et déjà les possibilités de rendre l'action de l'Union à la fois plus transparente, plus visible et avant tout plus cohérente. Avec l'Union africaine, et plus particulièrement avec les Etats membres du groupe ACP, il serait temps de réfléchir davantage à la façon de faire face, ensemble, aux défis communs.

A Hong Kong, lors des récentes négociations de l'OMC sur le Programme de développement de Doha, on chercha en vain la complicité euro-africaine dans la recherche d'un multilatéralisme plus juste. Le couplage G90-G20 dans lequel on retrouve la plupart des pays africains a constitué, de ce point de vue, une occasion manquée. A y voir de plus près, tant les pays africains que les pays européens n'ont pas saisi la chance de faire état, dans un esprit de partenariat, de leurs préoccupations communes face à certaines évolutions favorisées par la mondialisation. Pourtant, les aspects sociaux et écologiques, devenus des références incontournables pour l'Union européenne sont de nature à répondre également aux attentes des citoyens africains qui n'ont rien à attendre d'une mondialisation privilégiant la seule dimension économique aux dépens de toutes les autres.

L'Union européenne n'a-t-elle pas revendiqué, de son côté, des mesures de protection dérogatoires à la libéralisation du commerce notamment dans le domaine agricole afin de préserver le caractère multifonctionnel de l'agriculture européenne ? Le poids que représente encore de nos jours l'agriculture en Afrique subsaharienne ne justifie-t-il pas que l'Europe et l'Afrique explorent d'abord les pistes susceptibles d'assurer la sécurité alimentaire en promouvant notamment le commerce à une échelle régionale entre compétiteurs à performance comparable ?

L'Organisation internationale du Travail (OIT), sans vouloir nier l'impact positif que peut exercer la promotion du commerce sur le niveau d'emploi, reste cependant très consciente des condi-

tions devant être remplies au préalable par les pays africains pour que le commerce leur soit profitable. Le représentant de l'OIT a souligné devant la réunion de l'Union interparlementaire en marge des négociations de l'OMC à Hong Kong que le monde connaît à l'heure actuelle une crise de l'emploi en mentionnant notamment le décalage qui existe entre la croissance économique et la création d'emplois. De plus, si l'Afrique veut mettre à profit les dispositions relatives à un meilleur accès au marché, il faut qu'elle soit en mesure de faire preuve d'une certaine souplesse, ce qui implique pour elle l'acceptation d'un certain risque. Or ne prennent des risques que ceux qui peuvent tabler sur des possibilités de repêchage en cas d'échec. Ce rôle de filet de sauvetage revient en principe à la sécurité sociale là où elle existe. Qui pense à tout cela ? Qui organise tout cela ? Qui mieux qu'un partenaire comme l'Europe attachée à son modèle d'économie sociale de marché, peut comprendre cela et partager son expérience avec l'Afrique ?

L'Europe et l'Afrique pourraient faire mieux.

Faire mieux, c'est **améliorer la coordination** des Vingt-sept dans tous les domaines de l'action extérieure et notamment au niveau du FMI et de la Banque mondiale. Pascal Lamy a rappelé lors d'un colloque sur la question agraire en Afrique que plus de 80% des réductions tarifaires et non tarifaires des pays en développement sont dues non pas aux politiques de l'OMC, mais à celles de la Banque mondiale et du FMI, soit de deux institutions qui comptent parmi les plus importantes en matière de coopération au développement. Refuser de thématiser l'interaction de ces trois acteurs majeurs du développement revient tout simplement à n'aborder le problème du développement qu'à moitié.

Faire mieux, c'est **éliminer les obstacles** à la tenue régulière de réunions au sommet de l'Union européenne et de l'Union africaine. L'absence de tels échanges officiels fait disparaître la contrainte qui amène les responsables politiques des deux côtés à repenser en permanence l'orientation et l'efficacité du partenariat stratégique UE-Afrique.

Faire mieux, c'est **sortir des sentiers battus** et accepter un peu plus de risques en matière d'exécution des programmes de coopé-

ration au développement, en échange d'une plus grande responsabilisation et d'une capacité d'absorption nettement améliorée des pays récipiendaires. Il n'y a pas d'alternative au développement institutionnel et capacitaire des pays récipiendaires. Le déliement de l'APD, la décentralisation de la coopération au développement et le cas échéant de la pratique dite de l'appui budgétaire, qui ne constitue désormais plus un tabou, s'inscrivent dans une longue tendance irréversible de l'appropriation du développement par les Etats africains eux-mêmes.

Faire mieux, c'est **restituer la capacité de réflexion politique** des responsables de la politique de coopération au développement qui, en raison des efforts de rationalisation des travaux du Conseil de l'Union européenne, ont été déposés de leur « Conseil Développement ». Cela ne devrait pas remettre en question le rôle de coordination du Conseil Affaires générales et Relations extérieures. Toutefois, le fait de faire dépendre la tenue d'une réunion informelle des ministres de la coopération de l'appréciation de l'Etat membre en charge de la Présidence de l'Union n'est pas en phase avec la volonté du Conseil, de la Commission et du Parlement européen de rechercher une meilleure coordination de l'effort européen de développement. La politique de coopération au développement doit être ouverte, mais pas offerte.

Faire mieux, pour l'Union européenne, c'est **tenir régulièrement des assises** sur l'évolution et avant tout sur la nécessaire amélioration de la cohérence des politiques. Organisées à l'initiative du Parlement européen avec la participation de représentants des parlements nationaux, les responsables politiques, des représentants du FMI, de la Banque mondiale, de l'OMC de l'OIT ainsi que de la société civile européenne et africaine, les participants à cet événement pourront faire le point des progrès réalisés en matière de cohérence des politiques et de proposer des améliorations. Le débat pourrait être introduit par un rapport conjoint confié à un représentant du Parlement européen et à un représentant d'un Parlement national.

A certains égards, nous rappelle le Professeur Ki-Zerbo, « les Droits de l'Homme et le Développement sont les deux faces d'une même médaille. Ainsi, les deux visent à multiplier les choix individuels et collectifs alors que la pauvreté, comme la restriction des droits, signifie la limitation des choix ; et la misère comme la dictature, l'abolition de tout choix ».

Enfin, faire mieux, c'est être conscient, en permanence, de la dignité de nos partenaires africains et de l'avenir que peut représenter cette immense jeunesse. Et garder présent à l'esprit que la seule victoire qui compte dans nos relations avec l'Afrique, c'est celle qui fait plier la pauvreté et la barbarie, en Afrique comme chez nous.

Sigles

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AMI	Accord multilatéral des Investissements
APD	Aide publique au Développement
ARYM	Ancienne République yougoslave de Macédoine
CAD	Comité d'Aide au Développement
FAO	Food and Agriculture Organization
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour les Populations
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du Commerce
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
OMP	Opération de maintien de la paix (des Nations unies)
ONG	Organisation non gouvernementale
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PMA	Pays les moins avancés
RNB	Revenu national brut
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère (grippe aviaire)
TMM5	Taux de mortalité des moins de cinq ans
UA	Union africaine
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
VIH/Sida	Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome d'immunodéficience acquise


Cahiers de Chaillot

Tous les *Cahiers de Chaillots*
peuvent être consultés sur internet :
www.iss.europa.eu

n° 98	Sécurité et défense de l'UE. Textes fondamentaux 2006 <i>Volume VII, réunis par Catherine Glère</i>	Mars 2007
n° 97	Enter the EU Battlegroups <i>Gustav Lindstrom</i>	Février 2007
n° 96	Monitoring a region in crisis: the European Union in West Africa <i>Marie V. Gibert</i>	Janvier 2007
n° 95	Etats-Unis : le temps de la diplomatie transformationnelle <i>Justin Vaïsse</i>	Décembre 2006
n° 94	Facing China's rise: Guidelines for an EU strategy <i>Philip Andrews-Speed, Axel Berkofsky, Peter Ferdinand, Duncan Freeman, François Godement, Eberhard Sandschneider, Antonio Tanca and Marcin Zaborowski; edited by Marcin Zaborowski</i>	Décembre 2006
n° 93	Enforcing non-proliferation. The European Union and the 2006 BTWC Review Conference <i>Jean Pascal Zanders and Kathryn Nixdorff; edited by Gustav Lindstrom</i>	Novembre 2006
n° 92	Turkey's foreign policy in turbulent times <i>Kemal Kirisci</i>	Septembre 2006
n° 91	EU stakes in Central Asia <i>Anna Matveeva</i>	Juillet 2006

Hors séries

The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025? <i>directed by Nicole Gnesotto and Giovanni Grevi</i>	2006
Friends again? EU-US relations after the crisis <i>Nicole Gnesotto, James Dobbins, Federico Romero, David Frum, William Wallace, Ronald D. Asmus, István Gyarmati, Walter B. Slocombe, Gilles Andréani, Philip H. Gordon, Werner Weidenfeld, Felix Neugart, Geoffrey Kemp, Dov Lynch, Fiona Hill, Baudoin Bollaert, Joseph Quinlan, Marcin Zaborowski; edited by Marcin Zaborowski</i>	2006
Defence procurement in the European Union – The current debate Report of an EUISS Task Force <i>Chairman and Rapporteur: Burkard Schmitt</i>	2005



L'Afrique est tentée par l'expérience européenne : les chantiers institutionnels et politiques que viennent d'ouvrir les dirigeants africains témoignent de leur volonté de prendre en mains leur propre développement en s'inspirant du modèle européen. Cependant l'extrême pauvreté, cause sous-jacente de nombreux conflits, la faiblesse d'Etats africains rongés par la corruption, le Sida, le paludisme, l'explosion démographique et le poids de la dette constituent autant d'obstacles au développement endogène que les Africains appellent de leurs vœux. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement, qui visent à réduire de moitié la pauvreté d'ici l'an 2015, risquent quant à eux de rester illusoires pour nombre de pays africains. L'Afrique ne pourra, dans un premier temps, valoriser ses potentialités sans aide extérieure.

Ancien ministre de la défense et de la coopération du Luxembourg, vice-président des Amis du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme-Europe et président du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, excellent connaisseur de l'Afrique, Charles Goerens préconise, dans ce *Cahier de Chaillot*, un renouveau courageux des relations entre l'Union européenne et ses partenaires africains. Ce qui n'est autre qu'un plaidoyer pour que soit résolu enfin l'éternel problème de l'Union : la cohérence d'ensemble des différents volets de sa politique extérieure, dont notamment ses politiques de sécurité et d'aide au développement.

*publié par l'Institut
d'Etudes de Sécurité
de l'Union européenne
43 avenue du
Président Wilson
75775 Paris cedex 16
tél.: +33 (0) 1 56 89 19 30
fax: +33 (0) 1 56 89 19 31
e-mail: info@iss.europa.eu
www.iss.europa.eu*

€ 10