

Pas de développement sans sécurité, ni de sécurité sans développement

Par **Bernard Adam**, Directeur du GRIP

14 avril 2008

Résumé

Alors que la sécurité était autrefois une affaire d'équilibre entre blocs de forces étatiques, dans la nouvelle ère des relations internationales, les nombreux conflits internes, causant tout autant de victimes civiles, ont donné lieu au concept de « sécurité humaine ». Ensuite, sept types de sécurité ont été définis : économique, alimentaire, environnementale, personnelle, communautaire et politique.

Parallèlement, dans les années 90, face à l'impossibilité d'atteindre une croissance économique rapide, apparaît une nouvelle conception du développement : la notion de « développement humain ». Développement et sécurité deviennent très vite des concepts interdépendants et, face aux difficultés d'arrêter un conflit entamé, apparaît également le concept « de prévention des conflits ».

Mais aujourd'hui la question demeure : la priorité est-elle la sécurité ou le développement ? Depuis quelques années l'interdépendance des deux objectifs semble devenir enfin une évidence. En particulier, la lutte contre la prolifération des armes légères, s'inscrit parmi les actions à réaliser dans le cadre du développement, comme le souligne le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement).

Abstract

No development without security: no security without development

While security used to be a matter of balance between different blocs of States, in the new era of international relations the many internal conflicts, causing just as many civil victims, gave way to the concept of "human security". Later, seven types of security were defined: economic, food, environmental, personal, community and political.

At the same time during the 90s, the impossibility of development through rapid economic growth has led to a new concept of development: that of "human development". Development and security soon became inseparable concepts. And faced with the difficulties in stopping a conflict once it had started, a new concept was born: "conflict prevention".

However, today the question remains: does security come before development or is it the other way round? In the last few years it became more and more obvious that both objectives are interrelated. In particular, the fight against small arms proliferation is one of the actions to be undertaken to achieve development, as is highlighted by UNDP (United Nations Development Programme).

1. Introduction

Depuis quelques mois, une délicate réflexion a été relancée au sein de l'Union européenne sur le thème « sécurité et développement »¹. Les intentions des dirigeants européens, actuellement quelque peu confuses, semblent en effet devoir être précisées à la suite des évolutions géostratégiques récentes. Certains acteurs du développement s'inquiètent d'un possible changement de priorité : la sécurité avant le développement². C'est le 11 septembre 2001 qui a été l'élément perturbateur dans une évolution des concepts dont l'origine remonte à plus de 20 ans.

Au temps de la guerre froide jusque dans les années 80, c'est la « sécurité internationale » qui prévaut, comprise essentiellement comme la protection de chaque État disposant d'une souveraineté nationale et de moyens militaires pour se défendre. C'est un équilibre de forces entre pays, ou blocs de pays alliés, qui est recherché. La conséquence en a été, d'une part une course aux armements, et d'autre part, l'absence totale des préoccupations relatives aux droits humains et à la situation interne des États, dans le cadre du droit international.

Peu avant la chute du mur de Berlin en 1989, Mikhaïl Gorbatchev, qui dirigeait l'URSS, avait plaidé pour une « sécurité commune ». Avec la disparition de l'URSS en 1991 et la fin de l'opposition Est-Ouest, s'ouvrait une nouvelle ère des relations internationales dans laquelle la « sécurité collective » pouvait enfin se réaliser dans le cadre des Nations unies. La course aux armements fut stoppée et la situation interne des États commença à être considérée comme pouvant avoir des conséquences sur la paix et la sécurité internationales.

Au même moment, la nature des conflits changea. Le nombre des conflits entre États diminua, contrairement à celui des conflits intra-étatiques causant toujours autant de victimes dans la population civile. D'où la reconnaissance au début des années 90, sous l'impulsion de certains pays comme le Canada et le Japon, du concept de « sécurité humaine ». Au sens strict, il s'agissait d'introduire l'idée que la responsabilité de chaque État implique d'assurer la sécurité individuelle des personnes, alors que jusqu'alors le droit international ne concernait que la sécurité des États. Par la suite, un sens plus large introduisit sept types de sécurité, comme le présenta le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 1994 : économique, alimentaire, sanitaire, environnementale, personnelle, communautaire et politique.

Parallèlement, la conception du développement évolua également. Jusque dans les années 80, le développement se limitait à la recherche d'une croissance économique rapide qui fut rarement atteinte. C'est ainsi qu'apparut la notion de « développement humain » évoquée pour la première fois par le PNUD en 1990 dans son indice de développement humain basé sur trois mesures : la santé (espérance de vie), l'éducation (taux d'alphabétisation) et le niveau de vie (PIB par habitant). Depuis 1990, le PNUD publie ainsi chaque année un classement des pays avec leur indice de développement humain.

C'est donc vers la moitié des années 90 que la jonction entre les concepts de développement et de sécurité s'opéra pour la première fois. Le concept de sécurité humaine combine une approche axée sur le développement de l'individu et une approche axée sur la sécurité : si le développement humain vise à accroître la liberté de choix des individus, la sécurité humaine vise à leur permettre d'opérer ces choix dans un environnement sûr.

Mais à côté de ces réflexions théoriques, la réalité a continué de s'imposer brutalement. Des conflits internes perdurent et déciment des populations civiles. Les Nations unies déploient des opérations de maintien de la paix parfois avec succès (Cambodge, Mozambique) mais aussi avec des échecs douloureux (Yougoslavie, Somalie, Rwanda). D'où le constat qu'il est très difficile d'arrêter un conflit qui a éclaté et l'apparition du concept de « prévention des conflits ».

1. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, « Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité : s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans les environnements difficiles », COM (2007) 643 final, 25/10/2007.

2. Voir notamment « Étude de la CIDSE à propos de la sécurité et du développement », Bruxelles, janvier 2006.

En 1997, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) développe le concept de « security first »³. Selon le CAD, il ne peut y avoir de développement sans sécurité préalable, constatant que des ressources considérables sont perdues à cause des conflits. Le développement doit ainsi créer les conditions de la stabilité et de la sécurité publique. Pour le CAD, « la prévention des conflits est un des piliers de la lutte contre la pauvreté et du développement durable ». En conséquence, la coopération au développement a son rôle à jouer dans la prévention des conflits et la construction de la paix, afin d'instaurer une stabilité structurelle. En 2001, le CAD confirma ces conceptions⁴.

Au sein de l'Union européenne, dès la fin des années 90, l'aide au développement est considérée comme un outil de prévention des conflits et de promotion de la paix. La « Communication de la Commission sur la Prévention des conflits »⁵ insiste sur l'importance d'intégrer la prévention des conflits dans les programmes de coopération de l'Union européenne.

Mais y a-t-il une prééminence d'un objectif sur l'autre : la priorité est-elle la sécurité ou le développement ? La « Stratégie européenne de sécurité » adoptée par les États-membres le 13 décembre 2003⁶, indiquait que « la sécurité est une condition nécessaire du développement ». Certains firent remarquer que le postulat inverse (le développement est une condition nécessaire à la sécurité) était quasiment absent de ce document.

Après le 11 septembre 2001, le terme « sécurité » est souvent devenu synonyme de « lutte contre le terrorisme ». C'est une priorité quasi exclusive aux États-Unis. L'aide au développement y est considérée comme dépendante de cette priorité et partie intégrante des objectifs politico-militaires. En Europe, un grand nombre d'acteurs du développement craignent une inversion analogue des priorités. Le développement contribue à lutter contre les causes profondes (pauvreté, inégalité, ...) qui sont un terreau favorable à l'éclosion du terrorisme, mais il doit s'agir d'une conséquence et non d'un objectif exclusif.

Concrètement, le risque existe au sein des pays européens de voir les moyens financiers affectés au développement « classique » glisser excessivement vers des actions relevant davantage de prévention face aux menaces contre les intérêts européens (immigration, protection de l'approvisionnement en ressources énergétiques,...). Il faut rappeler que, dans le monde, l'aide publique au développement est d'environ 100 milliards de dollars, tandis que les dépenses militaires sont dix fois plus importantes avec 1.000 milliards de dollars. Si l'aide au développement doit s'occuper de sécurité, ne faudrait-il pas dès lors lui transférer des moyens additionnels provenant des budgets militaires, et non l'inverse ? Un autre glissement, davantage acceptable humainement, avait déjà provoqué des débats lorsqu'à la moitié des années 90 l'aide humanitaire d'urgence avait été financée par des transferts provenant des fonds affectés au développement.

En réalité, le développement et la sécurité sont deux problématiques qui ne vont pas l'une sans l'autre. C'est l'histoire de l'œuf et de la poule. Koffi Annan, secrétaire général des Nations unies a indiqué en mars 2005 : « il n'y a pas de sécurité sans développement ; il n'y a pas de développement sans sécurité »⁷.

Corrigeant l'impression laissée en décembre 2003 par le document sur la « stratégie européenne de sécurité », les ministres européens de la Coopération au développement et la Commission européenne, ont adopté le 22 novembre 2005, le « Consensus européen pour le développement »⁸ précisant que l'objectif prioritaire est l'éradication de la pauvreté par la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Et le document indiquait : « Il ne peut y avoir de développement et d'éradication de la

3. « Lignes directrices du Comité d'aide au développement sur les conflits, la paix et la coopération au développement », OCDE, Paris, 1997.

4. Lignes directrices du Comité d'aide au développement. Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action », OCDE, Paris, 2001.

5. doc.COM (2001) 211 final, 11 avril 2001.

6. « Une Europe sûre dans un monde meilleur » présenté par Javier Solana, Conseil européen de Bruxelles, 15895/03, 8 décembre 2003.

7. « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », Rapport du Secrétaire général, A/59/2005, 24 mars 2005, p.6.

8. doc.2006/C46/01, 24/02/2006.

Armes légères et développement

Il semblerait qu'il y ait un assez grand consensus parmi les acteurs du développement pour considérer que trois domaines de la sécurité font bien partie des actions à réaliser dans le cadre du développement. D'abord les programmes DDR (démobilisation, désarmement, réintégration). Ensuite, le renforcement et la réforme du secteur de la sécurité (police, armée, justice) pour autant qu'il soit contrôlé par un pouvoir civil et démocratique⁹. Enfin, la lutte contre la prolifération des armes légères.

Concernant cette dernière problématique, le Conseil des ministres européens de la Coopération au développement a insisté le 21 mai 1999 sur l'importance d'inclure la question de la lutte contre la prolifération des armes légères dans les efforts à réaliser par la coopération au développement. Par ailleurs, l'article 11 de l'accord de Cotonou, conclu en 2000 entre l'Union européenne et les pays ACP (Afrique-Caraïbe-Pacifique) porte sur les « politiques en faveur de la paix, la prévention et la résolution des conflits ». Le point 3 de cet article indique que « l'accent est particulièrement mis sur la lutte contre les mines antipersonnel et contre la diffusion, le trafic illicite et l'accumulation excessive et incontrôlée des armes de petit calibre et armes légères ». Enfin, dans sa communication sur la prévention des conflits de 2001, la Commission a rappelé l'importance de traiter la question des « petites armes », présentées comme étant « les armes de destruction massive des pauvres ».

Le PNUD a développé plusieurs programmes sur les armes légères. Selon le PNUD, « étant donné le rôle central que jouent les armes légères dans la violence armée, tant dans les conflits que dans la criminalité, il est essentiel que les programmes de développement traitent de manière prioritaire les questions liées aux armes légères, depuis la réduction de la circulation des armes jusqu'aux activités visant à comprendre et à faire face à la demande en armes, en passant par l'assistance aux États en matière d'élaboration et de renforcement des contrôles nationaux. »¹⁰

pauvreté sans paix et sans sécurité, et il n'y aura pas de paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté ».

Cette évolution des débats montre qu'il y a maintenant un consensus au niveau des principaux donateurs du développement, l'ONU, l'OCDE et l'UE, sur les liens étroits entre les questions de sécurité et de développement. Cette interdépendance correspond en fait au vécu quotidien des populations de nombreux pays en voie de développement. En effet, un environnement sécurisé favorise des actions et des initiatives qui améliorent les conditions de vie des populations et consolident structurellement la société à travers des mécanismes de régulation sociale et politique efficaces. Ces actions de développement contribuent à leur tour à contenir les facteurs de conflits et surtout à empêcher l'éclatement de la violence et de l'insécurité dont les conséquences sont multiples.

Les interventions dans les pays sortant d'un conflit ou qualifiés d'États fragiles devraient plus que d'autres accorder une attention particulière à l'interdépendance entre la sécurité et le développement. En effet, les populations ont besoin non seulement des appuis pour vivre en paix et en sécurité, mais également des soutiens leur permettant de mettre en place des projets et des actions de développement économique et social, y compris dans les secteurs de l'éducation et de la santé. C'est bien ce message que nous répètent nos interlocuteurs et partenaires du Sud.

D'une façon générale, cette approche globale des questions de développement permet de sortir de la conception restrictive qui limitait le développement aux questions techniques et économiques pour prendre en compte les aspects politiques et institutionnels du développement.

Cette conception et les politiques qui en découlaient n'avaient pas pu empêcher l'éclatement des conflits violents qu'ont connu de nombreux pays dans les années 90, notamment en Afrique subsaharienne. Espérons que cette approche globale permettra de concevoir et de mettre en œuvre des politiques plus cohérentes qui puissent assurer la stabilité politique, la sécurité et le développement au sens large dans les pays pauvres.

* * *

9. Voir le « Manuel OCDE/CAD sur la réponse des systèmes de sécurité », Paris, 2007.

10. « Securing Development: UNDP's support for addressing small arms issues », UNDP, July 2005.

Mots clés :

Sécurité, développement, prévention des conflits, désarmement, PNUD

Citation :

ADAM Bernard, *Pas de développement sans sécurité, ni de sécurité sans développement*, Note d'Analyse du GRIP, 14 avril 2008, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0921.pdf>