

NOTES D'ANALYSE n°10

Focus 2030

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET LES ENJEUX DE SÉCURITÉ



L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET LES ENJEUX DE SÉCURITÉ

CE QU'IL FAUT RETENIR

- *L'accent mis sur les aspects sécuritaires ces dernières années se fait au détriment d'une augmentation des dons pour les pays les plus pauvres, en particulier dans le cas de la France.*
- *La France était le 5ème contributeur au budget des opérations de maintien de la paix, derrière les Etats-Unis, la Chine, le Japon et l'Allemagne (6,29% du budget total des opérations en 2017).*
- *Le budget consacré à l'effort militaire de la France au Sahel était deux fois supérieur aux montants de son aide bilatérale et de son aide d'urgence (en 2014 : 653 millions de dollars contre 241).*

Le développement, la paix et la sécurité sont étroitement liés. Kofi Annan affirmait ainsi « qu'il n'y a pas de sécurité sans développement et pas de développement sans sécurité ». Les Objectifs de développement durables incluent d'ailleurs un objectif spécifique sur la « paix, sécurité et justice » (ODD 16) en plus des habituels objectifs de nature économique, sociale et environnementale.

Les liens entre aide, développement et sécurité, s'ils ne sont pas nouveaux, ont toutefois longtemps été indirects. Ils ont grandement évolué avec la multiplication des zones en crise et la mise en œuvre d'une « approche globale » de ces crises. Les modalités opérationnelles d'une telle approche sont toujours en débat. C'est notamment le cas de la militarisation des opérations humanitaires, du rôle respectif des différents acteurs, ou encore de la comptabilisation de certaines dépenses liées à la sécurité au sein de l'aide publique au développement (APD).

Surtout, dans les pays ou les régions en crise, l'approche sécuritaire semble prendre le pas sur les politiques de développement, en termes de priorité

politique et de contributions financières. La France, par exemple, a consacré ces dernières années des moyens budgétaires croissants à ses opérations militaires et aux opérations de maintien de la paix, alors même que son aide au développement en dons pour les principaux pays concernés, reculait.

Une politique incohérente que relevait le Sénateur Jean-Marie Bockel, lorsqu'il affirmait, prenant l'exemple du Sahel, qu'investir durablement dans la paix et le développement de la région « coûtera moins - humainement, financièrement, politiquement - que de gérer les répercussions de crises qui durent ».

La stratégie française « Prévention, Résilience et Paix durable », adoptée en février 2018, et les annonces d'augmentation des dons pour les pays pauvres en crise, semble indiquer que les erreurs passées veulent être corrigées. Mais, selon certaines ONG, le risque est grand de voir l'objectif principal de l'APD dévoyé au sein de cette approche à la définition très large. La crainte est de voir un glissement de l'APD au service de la sécurité intérieure avant tout.

1. LES ENJEUX SÉCURITAIRES AU CŒUR DE L'AGENDA INTERNATIONAL

Avec la multiplication des conflits et des crises dans les États fragiles, et compte tenu de l'augmentation de la criminalité et du terrorisme international, l'agenda sécuritaire est aujourd'hui au centre des préoccupations de la communauté internationale.

De fait, cette approche sécuritaire qui a émergé dans les années 90, n'a cessé de prendre de l'ampleur avec la succession des crises internationales et l'ampleur des réponses militaires, (Irak, Afghanistan, Somalie, Mali/Sahel, Syrie, Libye).

À partir des années 1990, les liens entre les questions de sécurité et de développement s'imposent peu à peu dans les débats et l'orientation des politiques étrangères, y compris des politiques d'aide humanitaire et de développement. En faisant converger les activités « classiques » d'appui au développement et de lutte contre la pauvreté d'une part, et les efforts de maintien de la paix et de reconstruction d'autre part, cette nouvelle approche permettait d'englober à la fois les enjeux stratégiques, politiques, sociaux, économiques ou encore environnementaux. Ce renouvellement de l'approche sécurité et développement a notamment permis d'aider financièrement des pays jusque-là « orphelins de l'aide ».

Le concept de « réforme du système de la sécurité » (RSS), développé au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE depuis 1997, a permis de développer une approche intégrée de l'ensemble des institutions qui concourent directement ou indirectement à la sécurité intérieure et extérieure d'un État (institutions publiques, autorités civiles, administration et élus, secteur privé et société civile ONG, médias...).

Les opérations de maintien de la paix ont, par exemple, évolué d'une activité essentiellement axée sur la surveillance de cessez-le-feu, à des missions désormais destinées en partie à la formation en matière de droits humains, à la protection de l'enfance, à la lutte contre les violences sexuelles, etc.

Mais les enjeux sécuritaires dominant désormais dans l'agenda politique, le développement et la lutte contre la pauvreté semblent maintenant passer au second plan des préoccupations. Les questions de sécurité comptent aujourd'hui parmi les principaux objectifs des grands bailleurs bilatéraux en matière de politiques de développement. La France est à ce titre particulièrement proactive.

2. L'APD ET LA SÉCURITÉ

2.1. Les dépenses liées à la sécurité au sein de l'APD

La vaste majorité des contributions financières en faveur de la paix et de la sécurité n'est pas comptabilisée dans l'APD. Les pays du CAD de l'OCDE établissent historiquement une distinction entre l'aide publique au développement et l'assistance militaire. Cette dernière est expressément exclue de l'APD telle qu'elle est définie par l'OCDE.

De fait, si la croissance de l'APD consacrée « aux conflits à la paix et à la sécurité » a été plus forte que l'augmentation globale de l'APD ces dernières années, en valeur absolue, son montant est resté relativement stable et sa part dans l'APD globale demeure plutôt faible : 2,34% en 2016. En volume, les fonds qui y ont été consacrés ont été de près de 3 milliards de dollars US en 2016, dont 33,59 millions émanant de la France.

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET LES ENJEUX DE SÉCURITÉ

BILANS ET PERSPECTIVES

2.2. Les nouveaux critères de comptabilisation de l'APD

Les critères régissant la comptabilisation dans l'APD ont été revus début 2016 afin de les adapter « aux utilisations qui peuvent ...) être faites des ressources pour contribuer au règlement des problèmes de sécurité ».

La nouvelle comptabilisation permet d'inclure des dépenses liées à certaines activités militaires et de sécurité.

Par exemple : l'appui à la prévention de l'extrémisme violent peut être comptabilisé, si l'objectif premier est le développement. C'est également le cas de certaines dépenses de renforcement des capacités auprès d'institutions, portant sur les questions de sécurité et de justice, ou encore, désormais, sous certaines conditions, des formations militaires.

Les débats sont toujours en cours au sein de l'OCDE et pourraient aboutir à un doublement de l'APD consacrée à la paix et à la sécurité.

3. L'APPROCHE SÉCURITAIRE AU DÉTRIMENT DU DÉVELOPPEMENT : UNE TENDANCE NETTE EN FRANCE

Les aspects sécuritaires sont aujourd'hui une priorité essentielle pour la France, notamment depuis l'intervention dans la région sahélienne. Le lien entre sécurité et politiques de développement est clairement établi.

Cette approche s'est retrouvée dans la Loi de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationales (2014) : la priorité mentionnée en premier concerne la promotion de la paix, de la stabilité, la France est d'ailleurs le 6ème contributeur au budget des Opérations de maintien de la paix (OMP) des Nations unies, allouant 5,61% des 6,5 milliards de dollars alloués annuellement en 2020, derrière les Etats-Unis, la Chine, le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Le principal problème avec l'approche développée par la France est que, dans les faits, la sécurité domine quasi-exclusivement les décisions politiques prises tout particulièrement au niveau du Ministère des Armées et ce au détriment des réflexions et des actions sur les politiques de développement.

C'est le constat que fait le journaliste Antoine Glaser dans son ouvrage *Arrogant comme un français en Afrique*, décrivant une France obnubilée par la sécurité en Afrique, se confinant dans un rôle de gendarme et incapable de promouvoir stratégiquement les politiques de développement qui devraient y être associées.

La Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI) a ainsi calculé qu'en 2014, la France a davantage dépensé en matière de dépenses militaires « sécurisation » (60%) qu'en matière de développement et d'urgence (40%). Par rapport à l'effort total de la communauté internationale au Sahel, la France a contribué en 2014 à 11% de l'aide au développement (bilatérale et multilatérale) et à 45% de l'effort militaire.

Face à ce constat, un rapport parlementaire de 2015 portant sur « La stabilité et le développement de l'Afrique francophone », recommandait « un rééquilibrage qui permette à la France de se désengager militairement du continent africain en plaçant l'aide au développement au cœur de sa politique africaine ».

Ce tournant doit conduire à mettre le volet « développement » au même niveau que les volets « diplomatie » et « défense » et faire de la France l'un des sept principaux bailleurs dans le domaine humanitaire d'ici cinq ans.

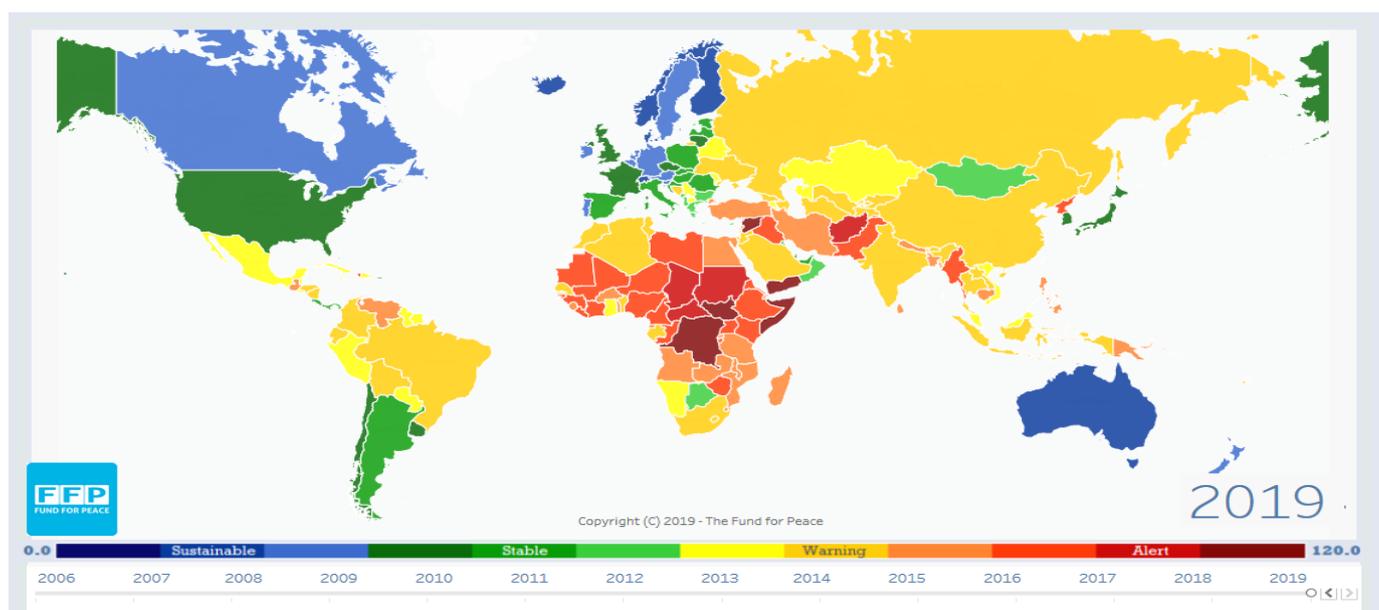
Mais, aujourd'hui encore, faute de financements suffisants et de coordination, l'APD française est encore très fragmentée. Trop peu de fonds sont attribués à un grand nombre de pays et ne permettent donc pas un engagement de long terme en faveur du développement et de la prévention de ces crises et conflits.

Le concept « d'États fragiles » évolue vers une approche plus exhaustive de la « fragilité »

Depuis 2014, l'OCDE a fait évoluer sa liste en définissant la fragilité comme « la combinaison entre l'exposition à des risques et la capacité relative des États, des communautés et des systèmes à faire face de manière efficace à ces risques ».

Les États fragiles sont désormais classés en fonction d'une liste d'indicateurs répartis en cinq facteurs : sociétaux, sécuritaires, politiques, économiques et environnementaux. 56 États, rassemblant 22% de la population mondiale, étaient jugés fragiles en 2016, dont 15 extrêmement fragiles.

Le Fund for Peace et son Index des États fragiles a été pionnier dans cette dynamique en classant 178 États selon des critères tels que la légitimité de l'État, le respect des droits de l'homme, la sécurité, le niveau d'intervention étrangère, la pauvreté, la pression démographique, les inégalités (cf. carte ci-dessous).



L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET LES ENJEUX DE SÉCURITÉ

BILANS ET PERSPECTIVES

« L'efficacité de l'action française dans la gestion des fragilités et des crises repose donc sur sa capacité à mettre en place une véritable approche 3D. L'approche 3D « diplomatie, défense, développement » est devenue indispensable à la gestion des situations de transition ou d'après-conflit.

Cette approche intégrée vise à coordonner les efforts des trois politiques publiques, à la fois entre elles et avec les acteurs non gouvernementaux, dans le but de prévenir les conflits en amont et de rétablir la paix dans les zones en guerre.

La violence et l'insécurité se nourrissant des contextes de pauvreté, il est donc essentiel de décroiser les approches traditionnelles et d'établir de véritables liens entre diplomates, militaires et civils du secteur de l'humanitaire ».

Rapport du député Hervé Berville, Août 2018

4. LES ONG ET LES DÉBATS SUR LA SÉCURITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT

L'approche sécuritaire dans les situations de crise, en lien avec les menaces en matière de sécurité nationale, a eu des conséquences importantes pour le travail des ONG. De fait, les principes d'indépendance, de neutralité, d'impartialité et de liberté des ONG ont été mis à mal.

Dans leur rapport *Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise*, Alain Boinet (Solidarités International) et Benoit Miribel (ACF), notaient en 2010 que « depuis le déclenchement de la guerre en Irak, et l'intervention militaire internationale en Afghanistan, on assiste à l'accroissement d'un contrôle sur l'action des ONG, par la volonté affichée dans certains contextes de les intégrer à l'effort de guerre. L'instrumentalisation politique de l'aide humanitaire ou l'amalgame

entre interventions militaires et aide humanitaire gouvernementale sont des facteurs de risques avérés pour les travailleurs humanitaires non gouvernementaux ».

Des limites très strictes dans l'action des ONG agissant dans le champ des droits humains, ont également été mises en place dans la plupart des États fragiles (et même bien au-delà). Des ONG ont été expulsées, d'autres ont vu leur accès aux financements extérieurs interdit.

Des ONG spécialisées demeurent également vigilantes sur la réforme en cours des critères de comptabilisation de l'APD, ainsi que sur l'utilisation de l'aide dans le contexte. Une coalition d'ONG (Oxfam, Eurodad, ONE, Global Citizen, Save the Children, Bond...) s'est ainsi opposée à la refonte des critères du CAD de l'OCDE. Elles craignent que cette définition élargie ne permette de réorienter des fonds initialement à destination des populations les plus pauvres et de « politiser » un peu plus l'aide, au détriment du travail des acteurs humanitaires et de développement.

Cet élargissement des critères de l'APD est considéré par ces organisations comme un moyen de stabiliser les dépenses d'APD sans aucun effort budgétaire.

Elles s'inquiètent également de la politique des 3D (Défense, Diplomatie, Développement) prônée par le gouvernement français et qui pourrait aboutir à un détournement de l'aide au développement pour servir les intérêts sécuritaires de la France au Sahel.

Oxfam France affirme ainsi que « le discours du Président de la République [devant les ambassadeurs en août 2018] sur l'Alliance Sahel est préoccupant. L'aide au développement au Sahel doit avoir pour but de permettre aux populations les plus pauvres d'accéder aux services essentiels et ne doit pas en aucun cas être détournée pour atteindre des objectifs de lutte anti-terroriste ».

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET LES ENJEUX DE SÉCURITÉ

BILANS ET PERSPECTIVES

De nombreuses ONG s'efforcent elles-mêmes de rendre plus cohérentes et efficaces les politiques de prévention et de résolution des conflits, de sécurité et de développement. Elles participent à un renouvellement conceptuel entre sécurité et développement, en croisant les regards des acteurs de la recherche, de la diplomatie, de la défense, de l'humanitaire et du développement, sans pour autant confondre les rôles de chacun.

En termes d'alliances, cette nouvelle donne demande un renforcement des stratégies communes entre acteurs humanitaires, de développement, de plaidoyer, de droits humains, etc., y compris auprès des organisations de la société civile des pays d'intervention.

Objectif de développement durable 16 - Paix, justice et institutions efficaces

Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

- Réduire nettement, partout dans le monde, toutes les formes de violence et les taux de mortalité qui y sont associés.
- Mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation, à la traite, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants.
- Promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et donner à tous accès à la justice dans des conditions d'égalité.
- D'ici à 2030, réduire nettement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, renforcer les activités de récupération et de restitution des biens volés et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée.
- Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes.
- Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux.
- Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.
- Élargir et renforcer la participation des pays en développement aux institutions chargées de la gouvernance au niveau mondial.
- D'ici à 2030, garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances.
- Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux.
- Appuyer, notamment dans le cadre de la coopération internationale, les institutions nationales chargées de renforcer, à tous les niveaux, les moyens de prévenir la violence et de lutter contre le terrorisme et la criminalité, en particulier dans les pays en développement.
- Promouvoir et appliquer des lois et politiques non discriminatoires pour le développement durable.

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET LES ENJEUX DE SÉCURITÉ

BILANS ET PERSPECTIVES

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, [Stratégie prévention, résilience et paix durable 2018-2022](#), Approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés

Sarah Dalrymple, Development Initiative, mars 2016, [Investments in peace and security](#)

Banque mondiale, 2016, [World Bank Group Engagement in Situations of Fragility, Conflict, and Violence](#)

Hervé Berville (Député), Aout 2018, [Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale](#)

Parlement européen, briefing, 2017, [The EU's new approach to funding peace and security](#)

Jean-Marie Bockel (sénateur), 2016, [Investir dans le développement pour gagner la paix en Afrique](#)

Institut international de recherche sur la paix de Stockholm, [www.sipri.org](#)

Anne Paugam, Directrice Générale de l'Agence Française de Développement, février 2016, [Pays en crise: repenser le rôle de l'aide au développement](#)

Ferdi, Working Paper 2016, [Les dépenses militaires et l'aide au développement au Sahel : quel équilibre ?](#)

FERDI, 2015, [Allier sécurité et développement Plaidoyer pour le Sahel](#)

Rapport d'information, Commission des Affaires étrangères, Assemblée nationale, 2015, [La stabilité et le développement de l'Afrique francophone](#)

OCDE, 2015, [States of Fragility 2015. Meeting Post-2015 Ambitions](#)

Antoine Glaser, Fayard, 2016, [Arrogant comment un français en Afrique](#)

Marcus Manuel, Briefing papers, ODI, octobre 2015, [Implementing the new development framework in countries affected by conflict and fragility](#)

Rapport à M. Bernard Kouchner, Ministre des Affaires Étrangères et Européennes, Alain Boinet, Benoît Miribel, mars 2010, [Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise](#)

Sénat, Rapport d'information n°720 (2012-2013), MM. Jean-Pierre Chevènement et Gérard Larcher, juillet 2013, [Sahel : pour une approche globale](#)

OCDE/DAC, 2016, [The scope and nature of 2016 HLM decisions regarding the ODA-eligibility of peace and security-related expenditures](#)

Oxfam, Eurodad, ONE, Dochas, Global Citizen, Save the Children, Bond, mars 2016, [The world's poorest should not pay for the security and defence of Europe](#)

Gouvernement et action publique, Olivier Nay, 2013/1 n°1, p. 139-151, [Grand angle - La théorie des États fragiles : un nouveau développementalisme politique ?](#)

OCDE/CAD 1997, Les conflits, la paix et la coopération pour le développement

Focus 2030

Focus 2030, association loi 1901, accompagne les acteurs de la solidarité internationale dans les domaines de la communication, de la mobilisation et du plaidoyer en vue de la réalisation des Objectifs de développement durable des Nations unies d'ici 2030.

Notre objectif vise à mettre à l'agenda politique, médiatique et citoyen les enjeux de développement international, les inégalités mondiales et la lutte contre la pauvreté, en vue de l'adoption de politiques publiques ambitieuses, transparentes et efficaces.

Focus 2030 concentre ses actions autour de 3 pôles d'activités :

- un pôle DATA qui produit et analyse des données qualitatives et quantitatives via la réalisation de sondages d'opinion sur la solidarité internationale et la publication de faits et chiffres sur les enjeux de développement ;
- un pôle INNOVATION qui accompagne et finance des campagnes et recherches innovantes sur les Objectifs de développement durable et le financement du développement ;
- un pôle DÉVELOPPEMENT qui réunit de manière régulière la communauté des acteurs du développement (ONG, think tanks, organisations internationales, institutions publiques) afin d'échanger et co-construire des actions communes.

Focus 2030 intervient principalement en France et en Espagne.

Directeur de la publication : Fabrice Ferrier, Directeur de Focus 2030

NOTE D'ANALYSE n°10

FOCUS 2030

ÉDITION FÉVRIER 2020

www.focus2030.org