

Civil Society Dialogue Network¹

La France face à la stratégie globale de l'UE : Quelles approches en matière de prévention des conflits et diplomatie économique ?

Lundi 13 mars 2017, Paris

Rapport

Quinze ans après l'adoption du programme de l'Union européenne (UE) pour la prévention des conflits (aussi connu sous le nom de Programme de Göteborg) et presque dix ans après que le Traité de Lisbonne a inscrit la prévention des conflits comme un objectif clef de l'action extérieure de l'UE, la Stratégie Globale de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité offre l'occasion à l'Union européenne et ses États Membres de combler les déficits dans la mise en œuvre de ces engagements.

Cette réunion du *Civil Society Dialogue Network* (CSDN) avait pour objectif d'analyser la mise en pratique des engagements de l'UE sur la prévention des conflits suite à la publication de la Stratégie Globale ainsi que d'analyser et recueillir des recommandations sur le rôle de l'UE et de ses États Membres, en particulier la France, face aux dimensions économiques des conflits. La réunion a rassemblé une trentaine de participants, notamment des représentants d'organisations de la société civile, des officiels du ministère français des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) ainsi que de la Commission européenne et du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE).

Cette réunion s'est déroulée selon les règles de confidentialité de *Chatham House*. Les éléments figurant dans ce rapport ne peuvent donc être attribués à aucun des participants ni à titre individuel, ni au titre de leur organisation, ni ne représentent nécessairement le point de vue du *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO) ou de ses organisation membres, d'ESSEC IRENE, de France Stratégie, du MAEDI, du SEAE ou de la Commission européenne.

Session 1 – La prévention des conflits dans la Stratégie Globale de l'UE : quelles perspectives pour la France ?

Une Stratégie Globale pour renforcer le rôle de l'UE sur la scène internationale

Les différents intervenants ont mis en avant le contexte de multiplications des crises, notamment dans le voisinage européen, ainsi que les contraintes budgétaires pour démontrer l'importance du rôle de l'UE sur la scène internationale et la nécessité d'une stratégie globale à la fois ambitieuse et réaliste.

¹ Le *Civil Society Dialogue Network* (CSDN) est un mécanisme pour le dialogue entre la société civile et les décideurs de l'UE sur les questions de paix et de conflit. Il est co-financé par l'Union européenne (Instrument pour la Stabilité). Le CSDN est géré par le *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO), un réseau de la société civile, en collaboration avec la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). La deuxième phase du CSDN s'étend de 2014 à 2017. Pour plus d'informations, veuillez consulter le [site internet d'EPLO](#).

Les participants ont identifié plusieurs éléments différents faisant la force de l'UE pour la prévention des conflits : son identité fondée sur des normes et valeurs, sa puissance économique et juridique, son rôle de premier bailleur de fonds mondial pour l'aide au développement ou encore sa promotion constante du multilatéralisme. D'autres ont cité comme atouts la multiplicité de ses instruments ainsi que sa présence sur la durée dans de nombreux pays tiers au travers de ses délégations.

Si l'un des participants a particulièrement insisté sur la nécessité de mettre en place le pilier sécurité et défense de la stratégie globale, il a également reconnu que face à des crises complexes et asymétriques, l'approche militaire ne suffit pas. Des solutions politiques sont nécessaires pour gérer les causes profondes de ces crises et peuvent être facilitées par des processus de médiation ou l'un des nombreux autres instruments à la disposition de l'UE. Il a également été noté que de tels processus doivent être les plus inclusifs possibles et impliquer la société civile, les femmes, les jeunes, etc.

Prévenir les conflits tout en gérant les crises

Comme rappelé par un participant lors de la réunion, la prévention recoupe quatre axes : anticipation de la crise, articulation d'une réponse complète, action sur le plan interne et externe, intervention sur les causes profondes du conflit. Plusieurs participants ont insisté sur l'importance de mieux coordonner les différents types d'intervention, qu'il s'agisse de diplomatie préventive, d'aide humanitaire, de mission de Politique de Sécurité et Défense Commune (PSDC) ou d'aide au développement afin de permettre une prévention durable des conflits. La France tente d'assurer un tel continuum à travers la Mission pour la stabilisation de son Centre de crise et de soutien ainsi qu'avec le nouveau budget de l'Agence Française de Développement pour la prévention des conflits. Il a également été mentionné qu'à travers son approche globale l'UE tente également de mieux coordonner ses différents instruments, y compris avec ceux des États membres. L'un des participants a d'ailleurs souligné que l'UE n'as pas vocation à tout faire et que la complémentarité avec les États membres est essentielle.

Des participants ont souligné le besoin d'adopter une approche sensible aux conflits (*conflict-sensitivity*) afin de s'assurer que les actions mises en place (qu'il s'agisse d'aide au développement ou d'autres formes d'intervention) n'attisent pas les tensions mais renforcent plutôt les dynamiques positives pour la paix. Un programme de formation en ligne sur ce sujet a d'ailleurs été lancé par la DG DEVCO. Un participant a également expliqué qu'il était nécessaire d'accorder une plus grande attention aux fragilités politiques et sociétales dans l'élaboration des politiques de développement. Dans la même optique, un autre participant a également recommandé d'investir davantage dans la gouvernance. Une gouvernance inclusive permettant la participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques est un élément important pour la stabilisation des États et un impact durable.

Le terme « résilience » est très présent dans la Stratégie Globale, davantage que la « prévention de conflits ». L'un des participants s'est demandé si le premier n'était pas en train de remplacer le second, peut-être vu comme trop limité. Un autre participant a expliqué que le concept de « résilience aux conflits » pouvait permettre de se concentrer davantage sur le rôle clef des acteurs locaux et de mieux capitaliser sur les initiatives locales de paix déjà existantes. Plus positif que le terme « fragilité », il permettrait également de rassembler plusieurs secteurs autour d'une problématique commune et de faciliter leur coordination.

Des instruments et une culture institutionnelle adaptés ?

La plupart des participants étaient d'avis que les instruments financiers de l'UE doivent être utilisés de manière plus stratégique et refléter le contenu de la Stratégie Globale. Mais des opinions très diverses ont été exprimées sur l'établissement des priorités.

Pour l'un des participants, l'UE doit pouvoir fournir des équipements aux forces militaires des pays partenaires. Pour un autre, la nécessité d'un tel changement reste à démontrer, ne doit pas mener à une réduction des fonds pour le développement ou la consolidation de la paix et devrait être très encadré pour éviter que les équipements ne soient utilisés à mauvais escient.

Un participant a noté que l'établissement de fonds fiduciaires européens présente plusieurs avantages en termes de rapidité de leur mise en œuvre et de mobilisation des États membres. Pour un autre, l'avantage comparatif des fonds fiduciaire est de permettre une approche régionale, nécessaire dans de nombreux contextes. L'ampleur des budgets pose toutefois des questions sur le type d'acteurs capable de bénéficier de ces fonds.

Pour certains, les instruments de l'UE doivent se concentrer sur les États les plus fragiles. Pour d'autres sur les pays présentant une menace sécuritaire directe pour l'UE. Pour d'autres encore, il est surtout important que l'UE continue d'agir sur le long terme partout où elle est présente, et pas seulement dans les pays ou régions qui sont actuellement en crise, afin de pouvoir être à même de prévenir les conflits avant qu'ils ne deviennent violents.

Deux participants ont en outre expliqué que la culture institutionnelle influence la manière dont les instruments sont utilisés. Ils en ont toutefois tirés des analyses et conclusions très différentes. Pour l'un, la culture du développement domine au sein des institutions européennes, et notamment dans les délégations. Or ces dernières contribuent à déterminer les priorités d'action dans les pays partenaires. Par conséquent, d'après ce participant, les problématiques de sécurité ne sont pas assez présentes dans les accords de coopération, qui privilégient les intérêts des pays partenaires au lieu des intérêts européens, notamment sécuritaires. D'autres participants ont répondu que la mise en place d'accords de coopération suit des règles précises, notamment le principe d'appropriation. Enfin, une personne a fait remarquer que, dans tous les cas, le secteur humanitaire se trouve à part et doit respecter les principes de neutralité et d'impartialité, notamment pour ne pas mettre en danger le personnel travaillant dans des zones de conflits.

Pour l'autre participant, la culture institutionnelle doit devenir plus préventive, ce qui nécessite de mettre en place des incitations en termes de ressources humaines ainsi qu'un soutien politique fort de la hiérarchie. Par exemple, l'impératif de sensibilité aux conflits devrait figurer dans les descriptions de poste et dans l'évaluation de personnel pour créer une incitation à vraiment utiliser cette grille d'analyse. Les délégations devraient également être renforcées. Pour permettre de tels changements, il est indispensable que les décideurs politiques lancent un message fort en ce sens, peut-être à travers des conclusions du Conseil.

Investir dans l'alerte précoce et l'analyse des conflits

La plupart des participants se sont accordés sur l'importance des capacités d'analyse des conflits et d'alerte précoce afin que les réponses de l'UE aux situations de crise et de conflit soient les plus appropriées possibles. Pour certains, les capacités actuelles d'appréhension et d'analyse ne sont pas assez développées et ne permettent pas assez d'identifier les menaces. Les différents États membres pourraient partager davantage d'information. Des ressources additionnelles pourraient également être allouées aux délégations de l'UE afin qu'elles puissent davantage produire des analyses de qualité sur les dynamiques de conflits et l'économie politique d'un pays, notamment en utilisant l'expertise de la société civile locale. Il a été noté que des mécanismes de dialogue structurés avec la société civile tels que le

CSDN permettent également d'améliorer l'analyse. Les capacités du SEAE pour l'analyse de conflit, qui sont maintenant situées dans la nouvelle division PRISM (Prévention des conflits, Réforme du secteur de la sécurité/ État de droit, approche Intégrée, Stabilisation et Médiation), sont aussi particulièrement importantes à cet égard et devraient être renforcées.

Cependant, l'information n'est pas garante de la réaction. Pour plusieurs participants l'effort doit surtout se porter sur le processus décisionnel qui suit la récolte d'informations. L'un des participants a expliqué que des changements positifs avaient été récemment effectués dans la manière de répondre aux avertissements du système d'alerte précoce de l'UE, en lien avec le Comité politique et de sécurité (COPS). De tels efforts devraient être confortés. Le renforcement des systèmes d'alerte précoce des États ou régions partenaires a également été mentionné. Au final, la connaissance du terrain, les relations de confiance avec les autorités et populations locales, l'implication de la société civile, permettent d'établir des systèmes d'alertes précoces. Des acteurs tels que l'Union européenne peuvent ainsi jouer pleinement leur office de médiation en s'impliquant en profondeur, ce qui peut donner des résultats satisfaisants comme l'exemple colombien, mis en exergue lors des discussions.

Montrer l'exemple à l'intérieur de l'UE ?

Plusieurs participants ont questionné la capacité de l'UE à exporter un ensemble de valeurs lorsque celles-ci sont remises en cause en interne. Les situations de fragilités ne concernent pas que les pays tiers et il est très important de travailler sur ce qui peut être fait à l'intérieur de l'UE pour maintenir une certaine crédibilité sur la scène internationale.

Recommandations

Les recommandations suivantes ont été émises par différents participants, sans nécessairement faire l'objet d'un consensus:

Les instruments de l'UE

- Les instruments financiers de l'UE doivent être utilisés de manière plus stratégique.
- La spécificité du secteur humanitaire et ses principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance doivent être respectés.
- Toutes les actions de l'UE doivent être sensibles aux conflits et renforcer la sécurité humaine, y compris l'aide au développement, l'aide humanitaire, les actions diplomatiques ou les missions de PSDC.
- L'impératif de sensibilité aux conflits doit figurer dans les descriptions de poste et dans l'évaluation de personnel, y compris au sein des délégations, pour créer une incitation à vraiment utiliser cette grille d'analyse et avoir une approche plus préventive.
- Les instruments doivent permettre d'adopter une approche régionale, dans l'analyse comme dans la mise en place de programmes, lorsque cela est nécessaire. Le rôle des fonds fiduciaires régionaux à cet égard doit être davantage exploré.
- L'UE doit continuer à investir dans la médiation, la diplomatie préventive, les bons offices et autres solutions politiques, multilatérales et collectives.
- L'UE et ses États membres doivent investir davantage dans la gouvernance.

Investir dans l'analyse de conflit et l'alerte précoce

- Les ressources humaines et financières pour l'analyse des conflits et la consolidation du système d'alerte précoce de l'UE doivent être augmentées.

- Le personnel de l'UE, en délégations comme à Bruxelles, doit avoir les moyens de s'appuyer davantage sur l'expertise de la société civile locale afin de mieux comprendre les dynamiques locales des conflits et les facteurs potentiels de résilience.
- Des spécialistes en dynamiques de conflits des États membres pourraient venir des capitales pour participer aux réunions des groupes de travail géographiques et thématiques du Conseil de l'UE qui traitent d'un pays ou d'une région spécifique.

La coordination avec les États membres

- Les États membres devraient partager davantage d'informations et de manière moins inégale pour l'alerte précoce et l'analyse de conflits. Des recoupements d'informations pour l'alerte précoce en particulier pourraient être envisagés.
- L'approche intégrée de l'UE doit permettre une analyse et une programmation conjointes avec les États membres
- Les États membres doivent s'assurer de l'exemplarité de l'UE en interne pour pouvoir défendre ses valeurs et sa crédibilité sur la scène internationale.

Session 2 – Comment intégrer la dimension économique des conflits dans le cadre de la Stratégie Globale de l'UE ?

L'UE et ses États membres disposent de nombreux leviers économiques

La plupart des intervenants se sont accordés sur le poids de l'UE en tant qu'acteur économique, financier et normatif sur la scène internationale. La Stratégie Globale de l'UE mentionne le besoin d'avoir recours de manière plus systématique à une diplomatie économique européenne, y compris dans les contextes de conflit. De nombreux instruments existent déjà et peuvent potentiellement servir de levier direct à l'UE dans des situations de conflit, par exemple: la conditionnalité de l'aide en matière de développement, le processus de Kimberley pour la certification des diamants bruts, la nouvelle réglementation sur les minerais de conflits, les accords de partenariats économiques régionaux, le nouveau plan d'investissement externe de la Commission, l'intégration des entreprises dans les sommets internationaux (par exemple en marge des sommets UE-Afrique) ou encore les sanctions économiques. Un participant a également cité les règles de diligence raisonnable (*due diligence*) auxquelles sont tenues de nombreuses entreprises multinationales européennes, y compris bientôt les françaises grâce à l'adoption d'une loi sur ce sujet en février 2017.

D'après l'un des participants, l'influence normative de l'UE sur les questions économiques est toutefois à nuancer en raison du contexte international actuel de remise en cause du système de règles et normes établi ces dernières décennies.

Surtout, des participants se sont interrogés sur la capacité réelle de l'UE à utiliser ces leviers économiques pour soutenir sa politique étrangère et la prévention de conflits. Dans de nombreux cas, l'UE est considérée comme un bailleur mais pas comme un acteur à part entière. Le soutien financier à l'autorité palestinienne a ainsi été présenté par l'un des participants comme un exemple d'initiative coûteuse pour le contribuable européen pour un résultat très limité. Une approche plus ambitieuse est nécessaire et réclamerait l'utilisation d'autres leviers économiques et politiques.

Le développement économique pour la prévention des conflits : une relation sous conditions

Des conditions économiques fragiles (telles que le manque d'emplois) peuvent être à l'origine de crises, comme ce fut le cas, d'après l'un des participants, pour le Printemps arabe. D'autre part, les crises et conflits violents contribuent le plus souvent à la baisse de l'activité économique. Mais pour que le développement économique agisse de manière positive sur la

paix, plusieurs conditions doivent être réunies. Plusieurs participants ont ainsi mis l'accent sur l'importance d'accroître la bonne gouvernance, et dans certains cas de travailler sur un nouveau pacte économique et social dans certains pays en conflits.

La nécessité d'une croissance économique créatrice d'emplois a également été mentionnée. Il arrive ainsi que les entreprises soient pressées de créer des emplois rapidement dans un contexte de stabilisation. L'un des participants a toutefois appelé à la prudence. Le type d'emplois créés doit être regardé de plus près. Des emplois inadaptés, précaires, voire proches de l'esclavage moderne (par exemple dans la construction au Qatar) sont loin de créer des conditions propices pour une paix durable.

Un participant a également fait remarquer que l'arrivée de grandes entreprises dans des zones de conflit intense ou en cours de stabilisation donne parfois l'impression que des solutions seront trouvées à des problèmes auxquels elles ne peuvent en réalité pas répondre. De telles attentes doivent être gérées avec précaution.

Quel rôle pour les entreprises ?

Les entreprises ne sont généralement pas associées aux réflexions sur les questions de prévention durable des conflits. Pourtant, depuis plusieurs années maintenant, et à l'initiative de certaines organisations de la société civile, la sensibilité aux conflits est de plus en plus intégrée dans des projets d'investissement d'entreprises, notamment dans l'industrie extractive et l'agro-industrie. Les acteurs du secteur privé ne sont actuellement pas parties prenantes dans la définition de l'UE de la société civile. Or l'UE doit pouvoir tirer avantage de tous les leviers économiques à sa disposition au titre d'une diplomatie économique européenne. La possibilité d'utiliser le levier des entreprises, d'intégrer le secteur privé dans la prévention des conflits, mais aussi dans les processus de paix, doit donc être envisagée.

Cependant, la diligence raisonnable que les entreprises ont l'obligation d'exercer se trouve parfois limitée par les autorités du pays concerné, qui, selon un participant, peuvent nier les problèmes conflictuels existants (par exemple des revendications territoriales ou sociales) afin de favoriser la signature de contrats. Il est aussi possible que la législation nationale locale ne prenne pas en compte (ou aille jusqu'à être en contradiction) avec les standards internationaux. Ces éléments peuvent également être aggravés par la corruption. Pour ce participant, le point de levier le plus important se situe au moment de la négociation de concession et de la signature des contrats. L'UE pourrait jouer un rôle de soutien plus important dans ces instances.

Les limites de la diplomatie économique se font aussi sentir dans les zones de conflits intenses, par exemple dans certains pays du Moyen-Orient, désertés par les acteurs économiques car identifiés comme dangereux par le site internet du MAEDI. Le nombre d'entreprises qui ont les capacités pour y travailler est très limité et les risques (y compris celui de financer le terrorisme) y sont importants.

Quel rôle pour la société civile ?

Même si plusieurs organisations de la société civiles sont très actives sur la sensibilité aux conflits des entreprises et des développements économiques, leur nombre et leur portée restent limités. L'un des participants a donc recommandé à l'UE de continuer à renforcer les capacités de la société civile dans ce domaine. Un autre a en revanche ajouté qu'un tel soutien à la société civile doit être dirigé vers des organisations légitimes et déjà existantes afin de ne pas créer de manière artificielle des organisations dépendantes du financement européen.

Les participants ont également vanté la valeur ajoutée d'un meilleur dialogue entre les différents acteurs (bailleurs de fonds, entreprises, société civile), tout en recommandant à la

société civile de d'être attentive à ne pas se faire instrumentaliser par les compagnies cherchant à améliorer leur image de marque.

Recommandations :

Les recommandations suivantes ont été émises par différents participants, sans nécessairement faire l'objet d'un consensus **Une meilleure utilisation des leviers de l'UE et de ses États membres**

- L'UE doit mieux utiliser ses leviers économiques pour sa politique étrangère, y compris pour la prévention des conflits. Mieux définir son rôle lui permettrait d'utiliser les leviers de pression dont bénéficient par exemple les entreprises européennes sur les pays tiers (par exemple, lors de la signature de contrats) et ce afin de maximiser les effets positifs pour la paix.
- L'UE et ses États membres doivent davantage intégrer les dimensions économiques des conflits dans leur analyse et leurs actions, en utilisant le commerce et le développement, ou en collaborant avec le secteur privé, afin de promouvoir des développements économiques favorisant la paix. Ces actions peuvent être développées au titre d'une diplomatie économique européenne.
- L'UE doit intégrer les entreprises dans la prévention des conflits et dans les processus de paix compte tenu de leur rôle clé en matière de stabilisation et de développement.
- L'UE pourrait produire un « kit de diligence raisonnable » par pays, reprenant des indications sur les limites de la législation locale ainsi que des suggestions de ce qui constituerait un investissement sensible aux conflits dans le pays.
- La gouvernance doit être renforcée au même titre que la croissance économique afin d'éviter la corruption et favoriser une répartition des richesses plus équilibrée. Les conditions sociales et environnementales du développement économique doivent être prises en compte.
- L'investissement extérieur des acteurs européens dans le domaine agricole doit pouvoir faire coexister une économie d'exportation qui puisse en même temps subvenir aux besoins des petits agriculteurs, et favoriser la création d'emplois.
- Les ambassades des pays membres de l'UE ainsi que ses délégations peuvent faciliter le travail de diligence raisonnable des entreprises en les mettant en contact avec les organisations de la société civile.

Une meilleure communication

- L'UE doit faire un effort de pédagogie pour présenter les relations économiques UE-Afrique de manière plus positive aux populations africaines et européennes.
- Les organisations de la société civile devraient investir davantage dans la démonstration des dividendes économiques de la paix.