

LA STRATÉGIE DE L'UE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA SÉCURITÉ AU SAHEL (2011-2013)

DES EFFORTS CONTINUS À PÉRENNISER

BÉRANGÈRE ROUPPERT *

Dans un contexte sécuritaire dégradé, l'UE a sorti en septembre 2011 sa stratégie pour le développement et la sécurité au Sahel. Reconnaisant le lien indéfectible entre sécurité et développement, elle prévoit d'agir sur ces deux aspects en soutien des stratégies et politiques nationales des États du Sahel, d'abord la Mauritanie, le Mali et le Niger ; l'approche se voulant en effet régionale. Dès son lancement, de nombreuses questions ont été soulevées quant au cadre régional fixé, aux défis de coordonner de multiples acteurs et instruments, et à l'application du volet sécuritaire de la stratégie. Si, un an après, le bilan a pu susciter de fortes désillusions, force est de constater que l'année 2013 a enclenché une nouvelle dynamique européenne pour la région.

Introduction : aux origines de la stratégie de l'UE pour le Sahel¹

Lorsque la crise libyenne débouche sur la chute du régime de Mouammar Kadhafi en octobre 2011, c'est l'ensemble des équilibres régionaux, déjà fragiles, qui est bouleversé : la prolifération des armes accroît l'insécurité et les risques d'attaques terroristes ; l'effondrement du système libyen de sécurité frontalière augmente les flux de personnes et de marchandises illicites ; la peur provoque des fuites incontrôlées de milliers de migrants civils ou ex-combattants pro-Kadhafi, issus majoritairement des

* DIPLÔMÉE DE L'IEP PARIS, AUDITRICE « JEUNE » DE L'IHEDN, CHARGÉE DE RECHERCHES AU GRIP (GROUPE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ), BRUXELLES.

¹ L'article se concentre principalement sur le Niger et le Mali, l'auteur n'ayant pu encore obtenir suffisamment d'informations pour traiter le cas de la Mauritanie.

tribus touarègues, à même de déstabiliser les équilibres socio-économiques d'États voisins déjà vulnérables, notamment le Mali et le Niger. Cette dégradation sécuritaire intervient au moment où, précisément, l'Union européenne publie sa stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel (ci-après dénommée « Stratégie »)². Trois ans après les premières alertes données par la France³, le Sahel est enfin en haut de l'agenda européen de politique étrangère, grâce à l'action en coulisses de diplomates, français, espagnols, britanniques et danois⁴.

Au-delà des liens à la fois historiques et géographiques qui unissent les États de la rive nord de la Méditerranée (France, Espagne, Italie, Royaume-Uni notamment) à ceux de la rive sud et de la zone sahélo-saharienne (Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad, Nigeria), la nécessité d'assurer la stabilité dans l'environnement proche de l'UE et de sécuriser ses intérêts ont considérablement orienté la politique des institutions. En effet, la proximité est également source de tensions et représente un risque sécuritaire pour l'UE : l'immigration clandestine en provenance d'Afrique subsaharienne vers les États européens, la recrudescence d'actions des groupes islamistes (principalement Al-Qaïda au Maghreb islamique – AQMI) contre des Occidentaux (enlèvement et attentats dans la région et risques d'attentats sur le sol européen et sur les compagnies aériennes) et l'augmentation du trafic de drogue à destination de l'Europe sont des sources de conflits diplomatiques permanents entre les deux rives. D'autres considérations telles que la sécurisation des approvisionnements

² Service d'action extérieure de l'Union européenne. « Stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel ». Septembre 2011. Pour plus de détails sur la stratégie, voir : Bérangère Rouppert, « The EU Strategy for development and security in the Sahel : rupture or continuity ? » *Note d'analyse du GRIP*, 16 janvier 2012 ; Antonin Tisseron, « Lutte contre l'insécurité au Sahel. Quelle plus-value pour la nouvelle stratégie européenne ? », institut Thomas More, 26 mars 2012.

³ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationales 2008 : la vulnérabilité des États de la région sahélo-saharienne ainsi que de leur faiblesse pour lutter face à des rébellions, des trafics, des flux de migrants illégaux et des actes de terrorisme représentent des dangers pour l'espace sahélo-saharien d'abord et pour le vieux continent, ensuite.

⁴ Intervention d'un panéliste lors de la conférence « The Sahel Crisis: where do European and African perspectives meet ? », organisée par l'*Institute for European Studies*, l'*Egmont Institute* et l'*Observatoire de l'Afrique*. Bruxelles, 27 février 2013.

énergétiques ont été prises en compte : afin de réduire sa dépendance vis-à-vis du gaz russe (révélée par les crises du gaz au cours des hivers 2008 et 2009), l'UE a opté pour des projets avec ses partenaires méditerranéens, avec entre autres le *Trans-Saharan Gas Pipeline* (TSGP) devant relier le Nigeria à l'Europe en passant par l'Algérie et le Niger. Pour que de tels projets soient réalisables, la stabilité et la sécurité de la région sont des conditions indispensables.

Face à ces grands enjeux, la stratégie européenne pour le Sahel ne pouvait être qu'ambitieuse⁵. Dans le texte, elle reconnaît les liens inextricables entre développement et sécurité et met en œuvre ce principe à l'échelle de la région sahélienne⁶. En s'engageant à agir simultanément dans les deux domaines, l'UE fait sien le concept d'« *approche globale* », lequel suppose une plus grande cohérence et coordination dans ses outils d'intervention (financier, économique, développement, civil et militaire). Enfin, l'UE n'envisage plus ses politiques de coopération de façon seulement bilatérale avec les pays sahéliens⁷, mais bien de façon *régionale*, ce qui semble d'autant plus pertinent pour le Sahel qu'il s'agit de maux transfrontaliers. Le tout visant à *prévenir* toute détérioration politique, sécuritaire et humanitaire dans les pays de la région. Lors de son lancement, la stratégie vise à agir précisément dans trois pays – la Mauritanie, le Mali et le Niger – avec une ambition affirmée de s'étendre dans la région – notamment au Burkina Faso. Quatre champs d'action sont identifiés : le développement, la bonne gouvernance et la résolution des conflits internes ; l'action politique et diplomatique ; la sécurité et l'état de droit ; la lutte contre l'extrémisme violent. Ce dernier pilier est crucial, car il est nouveau, tout au moins dans la façon explicite d'être désigné, et il implique d'agir sur le plan idéo-culturel suivant un slogan à la mode ces dernières années : « gagner les cœurs et les esprits ».

Le premier succès de cette stratégie est déjà celui d'exister : c'est la première fois que l'UE se dote d'une réelle « stratégie » à l'égard d'une région du globe. En effet, il a fallu mettre d'accord les

⁵ Pour plus de détails sur la stratégie, voir : Bérangère Rouppert, *op. cit.* et Antonin Tisseron, *op. cit.*

⁶ Autrement dit, elle met en application un principe qui avait été adopté dans la stratégie de sécurité européenne de 2003. Notons qu'une définition claire du Sahel n'est pas donnée dans le document.

⁷ Ou dans les cadres très larges des pays ACP et du partenariat UE-Afrique.

27 États membres pour entreprendre une vaste action dans une zone qui ne figure pas dans les priorités des agendas de politique étrangère de tous les États membres. Elle est ambitieuse certes et cela pourrait avoir pour effet de générer des déceptions si les résultats ne sont pas obtenus en adéquation avec les attentes initiales ou si des engagements ne sont pas visibles rapidement. Toutefois, avoir une stratégie ambitieuse permet de tendre vers des objectifs élevés et de ne pas se contenter d'actions *a minima*. En période de remise en question de certaines politiques de l'Union européenne, cela mérite d'être souligné. Cependant, une initiative d'une telle ampleur ne pouvait non plus manquer de receler quelques imperfections dans le texte même ; lesquelles se sont logiquement révélées dès les premiers pas de la mise en œuvre. D'autres lacunes, obstacles et lenteurs sont rapidement apparus comme nous le verrons, débouchant sur un bilan bien maigre à la fin 2012. L'année 2013, malgré l'absence de conditions optimales dans la région, semble avoir au contraire, concentré les efforts des acteurs européens pour donner vie à la stratégie et la réajuster en fonction des besoins et des moyens à disposition.

Des signes évidents de l'adaptabilité et de la flexibilité de l'UE en cas de crise

Redemander l'aval de tous les États membres sur un nouveau document stratégique pour le Sahel aurait pu s'avérer compliqué, d'autant plus dans le contexte sécuritaire que connaissait le Mali. Aussi, très tôt, l'idée qui a émergé au sein du service européen d'action extérieure (SEAE) a été celle d'une adaptation au coup par coup de la stratégie, avant peut-être d'en proposer une nouvelle mouture. Cette adaptation par étapes a porté entre autres sur certains aspects sécuritaires de la stratégie.

Si, en 2011-2012, nous soulignons la tendance de l'UE à agir davantage en réaction qu'en prévention des crises, ainsi que le retard qu'elle enregistrait dans la mise en route de ces politiques⁸, la crise malienne a, quant à elle, engendré une réponse rapide. L'adoption, le 29 janvier 2013 par le Parlement malien, de la feuille de route proposée par le Premier ministre et demandée par

⁸ Bérangère Rouppert, « Les États sahéliens et leurs partenaires extrarégionaux : le cas de l'Union européenne en particulier », note d'analyse du GRIP, 6 décembre 2012. Rouppert Bérangère, Santopinto Federico. « Le retard de l'UE au Mali », *Les Nouvelles du GRIP*, n° 4, 2012.

les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et l'UE⁹ depuis l'été 2012 permet de relancer l'aide au développement suspendue depuis le coup d'État du 22 mars 2012. Dès le 13 février 2013, 20 millions d'euros sont débloqués au titre de l'instrument de stabilité (IdS) pour « adapter la réponse européenne à la crise » tant dans les domaines liés au développement qu'à la sécurité. Réponse extrêmement rapide qui permet de souligner la pertinence de cet instrument qui, par sa flexibilité et sa capacité de réaction rapide, « comble un manque dans l'action extérieure de l'UE »¹⁰.

La mission EUTM Mali dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) a constitué un autre exemple de la capacité de l'UE à réagir rapidement, après qu'ont été exposées les failles des forces armées du pays (Fama), et ce, tant dans la phase de conception que d'exécution. La volonté politique a permis de dépasser l'obstacle des procédures¹¹, tandis que celle du chef de mission, couplée à sa prise d'initiatives, a pu rapidement donner corps à la mission. Malgré des difficultés initiales inhérentes à toute réponse rapide de crise d'une organisation fonctionnant à 27 États¹², le programme élaboré par les formateurs militaires de la mission EUTM Mali s'est adapté aux besoins à la fois immédiats et de plus long terme des autorités maliennes. En effet, la mission prévoit à la fois une formation intensive de quatre bataillons et une mission de conseil auprès des autorités du ministère malien de la Défense.

Quant à la recherche d'une adéquation avec les besoins internes des pays visés par la stratégie, nous soulignons il y a un an qu'il existait un certain déphasage entre les demandes émises d'une part et les propositions faites d'autre part¹³. À des autorités nigériennes qui réclamaient des équipements, l'UE proposait une formation des juges. Même si ces deux actions sont

⁹ Par la voix notamment de la haute représentante pour la politique étrangère de l'UE ou encore celle du commissaire au développement.

¹⁰ Chantal Lavallée, « L'instrument de Stabilité au service de l'approche globale de l'UE », Institut d'études de sécurité de l'UE, mars 2013.

¹¹ Pour plus de détail, sur le lancement et la mise en œuvre de EUTM Mali, voir Bérangère Rouppert, « EUTM Mali : une mission déployée dans l'urgence dans un contexte de conflit ouvert », *Note d'analyse du GRIP*, 19 avril 2013.

¹² Citons, entre autres, le long processus des conférences de génération de force pour trouver une force de protection à la mission, les obstacles logistiques et financiers.

¹³ Bérangère Rouppert, *op. cit.*, 6 décembre 2012.

indispensables et complémentaires, leur temporalité respective n'est pas perçue de la même façon selon les acteurs : les moyens et programmes des uns et des autres s'adressent d'une part à un défi immédiat (menace à la sécurité de l'État) et, d'autre part, à un défi de plus long terme concernant une cause structurelle d'un État de droit défaillant. Un an plus tard, la réponse est à nuancer. Tandis qu'un conseiller nigérien s'interroge sur l'adéquation entre les missions de l'UE et l'agenda d'une mission comme EUCAP Sahel Niger par rapport aux véritables préoccupations des populations¹⁴, le Premier ministre, lors d'une session du comité de pilotage de EUCAP Sahel Niger, relève, lui, au contraire, l'« extrême importance » de cette mission qui s'inscrit comme « un acte prioritaire du programme de renaissance du Niger du président de la République »¹⁵. EUCAP est « tout sauf de la RSS »¹⁶ : de l'avis de plusieurs membres du SEAE, il n'y a pas de besoin en la matière, car les forces de défense et de sécurité du Niger ont un très bon niveau et « ne nous ont pas attendus »¹⁷ pour agir en matière de lutte antiterroriste. La mission EUCAP est davantage présente pour « renforcer ce qui existe déjà »¹⁸ en matière sécuritaire et repérer les secteurs ou sous-secteurs de la sécurité où elle pourrait être active. Par exemple, suite aux attaques d'Arlit et Agadez en mai 2013 et de la prison de Niamey en juin et face au comportement inadéquat des forces armées pour sécuriser et protéger la « scène de crime », EUCAP a décidé de mener des actions de sensibilisation sur la façon de préserver les preuves¹⁹. EUCAP aurait également les capacités pour répondre à la demande exprimée par le Premier ministre nigérien après ces événements violents, concernant la nécessité de renforcer la chaîne du renseignement.

Si l'on regarde du côté du 4^e pilier, autrement dit du côté des activités qui tentent d'ouvrir les perspectives de développement et éviter la radicalisation dans le cadre de l'IdS, « on parle au Niger de "success story" »²⁰ – même s'il y a pu y avoir des obstacles administratifs initiaux liés à la première coopération entreprise

¹⁴ Échange de courriels avec l'auteur, 7 octobre 2013.

¹⁵ Entretien téléphonique avec l'auteur, 7 octobre 2013.

¹⁶ Entretien téléphonique avec l'auteur, 14 octobre 2013.

¹⁷ Entretien téléphonique avec l'auteur, 10 octobre 2013.

¹⁸ Entretien téléphonique avec l'auteur, 7 octobre 2013.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Entretien téléphonique avec l'auteur, 14 octobre 2013.

avec le PNUD en la matière. Les informations remontant à la délégation de l'UE à Niamey font état d'une certaine satisfaction des jeunes face aux opportunités d'avoir un travail. Les problèmes sécuritaires empêchant les membres de la délégation de se rendre sur place et de constater par eux-mêmes l'effet de leur programme, ils s'en remettent à des consultants locaux pour évaluer leur impact. L'objectif pour la délégation restant d'inscrire dans le temps les résultats obtenus avec ces programmes, car il ne s'agit pas la plupart du temps d'emplois pérennes.

À la recherche d'une approche globale effective

Quant aux objectifs réels de la stratégie, des questions ont surgi rapidement : l'aspect sécuritaire était particulièrement mis en avant, dans le texte d'abord avec l'accent mis sur l'« incidence directe évidente » que peut avoir « l'amélioration de la sécurité et du développement du Sahel sur la situation sécuritaire interne de l'UE ». Au niveau des ressources humaines, un « Monsieur Sécurité » avait été un temps envisagé, expert sur les questions de lutte antiterroriste et de sécurité en Afrique, afin d'œuvrer à la coordination des aspects sécuritaires ; tandis que son pendant en matière de développement n'était pas prévu. La raison était probablement à chercher du côté de la longue pratique de la Commission européenne et des délégations en matière de projets de développement, ce qui n'était pas le cas pour les programmes à visée spécifiquement sécuritaire²¹. Cela s'est confirmé au cours de la première année de mise en œuvre, en 2012, où le manque de sensibilisation et de familiarité avec les projets proprement sécuritaires a été palpable. Quatorze mois après le lancement de la stratégie, une personne s'occupant depuis le siège des institutions européennes du 4^e pilier de la stratégie déplorait que l'on n'en soit toujours qu'à l'étape de la réflexion sur la façon de lutter contre la diffusion de l'idéologie islamiste. Elle soulignait la difficulté pour les membres des délégations et du siège de traiter d'une question sécuritaire relevant d'une dimension culturelle – voire

²¹ Il convient d'insister sur l'aspect « spécifiquement » sécuritaire : par exemple, il existait (et existe toujours) des programmes visant au renforcement des institutions judiciaires. Mais cela relève davantage de la mise en œuvre de programmes de développement visant au renforcement de la bonne gouvernance que de programmes proprement sécuritaires. Tout le défi de la stratégie réside dans cette articulation du nexus sécurité-développement.

religieuse –, aspects sur lesquels peu de personnes au sein des institutions européennes sont véritablement à l'aise et ont de l'expérience²². Le SEAE reconnaissait d'ailleurs facilement son manque d'expertise en la matière et ne cachait pas sa volonté d'associer les États membres sur ces projets sécuritaires²³.

À cela s'ajoutait l'épineuse question du financement de l'aspect sécuritaire de la stratégie. Nous notions, fin 2012-début 2013 que l'UE ne fournissait pas des efforts financiers similaires pour s'attaquer aux problèmes de développement et aux enjeux sécuritaires dans la zone sahélienne. Au total, dans le cadre de la stratégie, 500 millions d'euros étaient planifiés pour les activités de développement (sans compter l'aide d'urgence qui a été débloquée en 2012), tandis que les actions « Sécurité et État de droit » et « Lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation », financées par l'IdS dans le cadre de la stratégie pour le Sahel, bénéficiaient respectivement de 135 et de 30 millions d'euros²⁴. Si l'une des raisons invoquées était la difficulté à identifier des actions dans le cadre du 4^e pilier, l'on ne peut manquer de relever la réticence à utiliser de l'argent du développement pour des activités sécuritaires, autrement dit à utiliser les fonds du FED pour la lutte contre la diffusion de l'idéologie islamiste radicale²⁵. Nombreux sont ceux qui, au sein de l'UE, invoquent les lignes directrices

²² En Mauritanie, par exemple, une réunion rassemblant des personnalités locales influentes visant à recenser des actions de « déradicalisation » avait permis d'identifier, fin 2011, un seul projet strictement destiné à lutter contre l'extrémisme violent : « soutenir le ministère des Affaires islamiques dans la formation des imams »..., tandis que les autres actions retenues relevaient du développement (aider à l'intégration des jeunes, renforcer l'agence nationale pour l'emploi des jeunes...). Un an plus tard, au cours d'un atelier similaire, les trois projets identifiés (promotion du dialogue et de la culture citoyenne, amélioration de l'insertion des mineurs en conflit avec la loi, appui à l'intégration économique des jeunes) laissent d'autant plus perplexes qu'ils sont presque identiques à ceux de l'année précédente et, pour au moins deux d'entre eux, concernent des problématiques du développement. Échange téléphonique avec l'auteur, décembre 2012.

²³ Entretien avec un membre du SEAE, Bruxelles, 21 décembre 2011.

²⁴ European External Action Service. *Strategy for security and development in the Sahel : implementation progress report*, March 2012, p. 18.

²⁵ Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme. *Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme*. 23 mai 2012.

du comité de l'aide au développement de l'OCDE pour justifier la séparation du financement des actions de développement et des actions dans le domaine de la sécurité²⁶. Pourtant, selon un document de 2003 sur la prévention du terrorisme, l'OCDE estime que la coopération pour le développement « a *réellement* un rôle important à jouer pour priver le terrorisme de soutien populaire et pour remédier aux situations dont tout chef terroriste fera ses délices et qu'il tentera d'exploiter » ainsi que pour « dissuader les groupes mécontents de recourir au terrorisme »²⁷. Il semblerait donc que la mise à disposition de fonds du FED pour financer les activités sécuritaires (contre-terrorisme et déradicalisation notamment), en sus de ceux de l'IdS, soit seule à même de garantir non seulement des budgets suffisants pour obtenir des résultats en ce domaine, mais également une meilleure cohérence et coordination dans le soutien financier qu'entend apporter la stratégie de l'UE à la région sahélienne.

L'UE semble avoir intégré cette idée au moment où se négocie le 11^e FED. En effet, les activités jusque-là conduites dans le cadre de l'instrument de Stabilité, dont certaines portent spécifiquement sur la mise en œuvre du 4^e pilier, ont besoin d'être pérennisées. Or, l'IdS n'est pas un instrument de développement puisqu'il permet seulement de faire le lien entre humanitaire/urgence et développement. C'est pourquoi il a été proposé et finalement approuvé de faire financer par le 11^e FED un important projet destiné à pérenniser les résultats obtenus par l'IdS²⁸.

Pour lutter contre l'extrémisme violent (4^e pilier), les délégations ont opté pour une action indirecte et une action directe. L'approche indirecte consiste à renforcer les programmes de développement orientés sur la promotion des droits de la femme

²⁶ Cette réticence serait liée à l'intervention américaine en Irak en 2003. En permettant explicitement le financement sécuritaire par les fonds de la coopération au développement, les Britanniques craignaient en effet de voir les Américains mettre en place des activités sécuritaires sous couvert de développement. Élément d'explication apporté par un membre de l'Agence française de développement, Fondation Gabriel Péri, Paris, 11 décembre 2012.

²⁷ CAD de l'OCDE. *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme*. 2003. p. 11-12. Pour approfondir ce débat, voir l'excellente démonstration de Gilles de Kerchove in Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme. *Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme*. 23 mai 2012, p. 11 à 15.

²⁸ Entretien téléphonique avec l'auteur, 14 octobre 2013.

et de l'égalité entre les sexes. Au Niger, par exemple, des lignes thématiques spécifiques dédiées aux droits de l'homme ou aux droits de la femme permettent indirectement de promouvoir le dialogue et la tolérance. La délégation de Niamey met également l'accent sur les activités génératrices d'avenir, les activités culturelles et celles qui améliorent le quotidien²⁹, tout en tentant de les étendre dans les régions nord. Ces projets financés par la première phase de l'IdS sont gérés conjointement par l'UE et la Haute Autorité pour la consolidation de la paix, et seront probablement transférés pour une grande partie à cette dernière dans le cadre de la 2^e phase de l'IdS³⁰. Le défi de cette approche indirecte consiste à articuler le nexus sécurité-développement en ne perdant jamais de vue l'objectif idéo-culturel initialement poursuivi. Si cela n'était pas respecté, le risque serait, comme souligné par le bureau Afrique de l'USAID à propos du pendant américain du 4^e pilier de la stratégie européenne, « une perception des programmes [par les populations locales] en décalage avec leur objectif initial »³¹, ne répondant pas à certaines de leurs attentes fortes en matière de développement³².

Par ailleurs, pour agir plus directement contre l'extrémisme violent, les délégations ont choisi les armes de ceux qu'elles entendent combattre en misant sur les programmes radiophoniques. La radio est non seulement l'outil de diffusion

²⁹ Une activité génératrice d'avenir, identifiée avec les communes, peut consister à former un jeune à réparer des motos, puis à subventionner le lancement de son activité. Les activités culturelles peuvent prendre en compte les traditions, comme la tradition orale, et consister à faire venir des personnes afin qu'elles racontent des histoires, voire l'histoire du village. Le troisième type d'activités peut être d'ampleur moindre mais tout autant nécessaire à la communauté, comme par exemple la réalisation d'un puits. Échange téléphonique avec l'auteur, 14 octobre 2013.

³⁰ Entretien téléphonique avec l'auteur, 14 octobre 2013.

³¹ AMEX International et le QED Group (pour l'USAID). *Mid-term Evaluation of USAID's counter-extremism programming in Africa*. 1^{er} février 2011, p. 2-3.

³² L'objectif du TSCTP était de faire émerger des *leaders* modérés et des voies alternatives pour résoudre les tensions, et non offrir des emplois et une vie meilleure comme les jeunes locaux le pensaient. Voir Bérangère Rouppert, Antonin Tisseron, « Approche comparée des politiques américaine et européenne de lutte contre l'extrémisme violent », in Bérangère Rouppert (coord.), *Sahel : Éclairer le passé pour mieux dessiner l'avenir*, Éditions du GRIP, septembre 2013.

le plus répandu³³, mais, parce qu'elle est peu contrôlée, elle est aussi le plus accessible par les porteurs de messages violents. L'UE apporte son soutien de façon à améliorer la qualité des programmes et l'analyse de l'information et à faire des radios des relais de paix et de compréhension. Par exemple, l'action conjointe de l'Union des radios et télévisions libres du Mali, de l'UE et de la fondation Hirondelle a donné naissance fin août 2013 au Studio Tamani, installé à Bamako, qui vise à la diffusion de ses bulletins d'information en français, bambara, sonrhaï, tamasheq et peulh. Au Niger, l'UE mise sur le soutien aux voix des modérés sur les radios communautaires, en achetant des temps d'antenne par exemple. L'UE soutient également des projets déjà existants comme celui de l'ONG allemande EIRENE au Niger qui travaille depuis plusieurs années déjà avec les écoles coraniques au Niger, afin d'ajouter à l'étude du Coran, celle de matières additionnelles comme l'histoire³⁴. Elle s'appuie également dans ce même pays sur une ONG locale, SOS Civisme, afin de renforcer les capacités des institutions qui touchent aux affaires religieuses comme la direction de l'enseignement arabe, le Conseil islamique, le Conseil suprême de la communication, la Direction des Affaires religieuses (rattachée au ministère de l'Intérieur).

Autant d'actions qui témoignent d'un réel volontarisme ces derniers mois pour mettre en œuvre l'approche globale développée par l'UE dans sa stratégie.

Sur la voie d'une plus grande coordination...

Avec la multiplication de tous les acteurs extérieurs qui ont accouru après les succès tactiques remportés par l'opération française Serval au Mali, s'est indubitablement posée la question de la coordination de l'UE au sein des institutions elles-mêmes (entre les organes décisionnels, entre les aires géographiques, entre les instruments financiers, etc.), avec les acteurs locaux, avec les partenaires et, *in extenso*, de la cohérence d'ensemble.

En effet, la situation était – et continue d'être – assez complexe au sein même des institutions européennes. Le Traité

³³ Il y aurait plus de 300 radios communautaires au Mali. Échange téléphonique avec un membre du SEAE, 8 octobre 2013. Les informations contenues dans l'ensemble du paragraphe ont été obtenues suite à des entretiens téléphoniques conduits les 8, 10 et 14 octobre 2013.

³⁴ Entretien téléphonique avec l'auteur, 14 octobre 2013.

de Lisbonne a tenté de matérialiser au sein des institutions l'approche globale que l'UE souhaitait mettre en place depuis le début des années 2000. Malgré la nomination d'une haute représentante (HR), Catherine Ashton, pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, et la création d'un service d'action extérieure fusionnant les services de la Commission et du Conseil, l'émergence d'une diplomatie commune se fait attendre. Mme Ashton demeure prisonnière de sa double casquette de membre de la Commission (représentant les intérêts de l'UE) et du Conseil (représentant son État membre) et dispose d'une marge de manœuvre limitée comme HR face aux commissaires du développement et de l'aide humanitaire, dont les champs d'action sont pourtant supposés relever de la politique étrangère de l'UE. Quant au SEAE, ses membres en provenance du Conseil, de la Commission et des services diplomatiques des États membres ont amené avec eux leurs différentes cultures de fonctionnement.

La première année de mise en œuvre de la stratégie a soulevé des questions relatives à la coordination d'actions supposées être développées de façon régionale. Si l'on prend l'exemple de la mission EUCAP Sahel qui devait être étendue au Mali et à la Mauritanie, des actions ont été entreprises en ce sens avec des missions exploratoires dans ces deux pays. Mais, tant qu'une demande n'est pas officiellement émise par Bamako et/ou Nouakchott, il n'est guère possible d'agir. Il faudra ensuite convaincre les États membres d'entreprendre une telle mission car « la pertinence d'une mission n'est pas suffisante pour convaincre les ambassadeurs du COPS de faire cette mission, d'autant plus dans le contexte financier actuel et alors que d'autres acteurs pourraient avoir autant d'intérêt que l'UE dans ce genre de mission »³⁵. Néanmoins, un membre du personnel européen en poste à Niamey souligne que si d'aventure les États membres acceptaient de lancer une mission EUCAP Sahel au Mali et en Mauritanie, il faudra « appréhender le côté régional et pas que dans les mots »³⁶.

Pour ce qui est de la coordination des actions entreprises au Sahel, l'année 2013 a été une année charnière. D'une part, parce qu'elle a été une année de réflexion sur le bilan du SEAE trois ans après sa création et avant que ne se renouvelle le *leadership* des institutions. D'autre part, parce que l'année 2013 a marqué un renouveau pour la zone sahélienne avec l'intervention française

³⁵ Entretien avec l'auteur, Bruxelles, 16 octobre 2013.

³⁶ Entretien téléphonique avec l'auteur, 7 octobre 2013.

qui a repoussé le foyer islamiste qui s'y était installé, ouvrant certes la voie à une refondation des institutions maliennes, mais surtout à l'arrivée de nouveaux acteurs dans la région et leur cortège de politiques, nécessitant une coordination approfondie pour être efficaces. La coordination, pour ce qui concerne la stratégie de l'UE, doit se faire à trois niveaux : avec les acteurs visés par cette stratégie, au sein de l'UE elle-même et avec les partenaires extérieurs.

Si l'on regarde plus précisément ce qui a été entrepris au Mali et au Niger, l'on peut constater que des efforts ont été consentis pour se coordonner avec les autorités nationales des pays visés par la stratégie³⁷. Par exemple, pour ce qui concerne la mission EUCAP Sahel Niger, ci-après dite « EUCAP », au-delà des ralentissements logistiques, humains, financiers et matériels qui ont émaillé sa mise en place, il y a également eu des difficultés pour s'harmoniser et se coordonner avec la stratégie sécuritaire du Niger : l'axe 1 consacré au renforcement de la sécurité des biens et des personnes³⁸ a servi de document officiel pour lancer EUCAP, mais, par son caractère vague, « il ne permettait pas d'envisager un plan d'opérations »³⁹ ou de constituer une véritable stratégie de lutte contre le terrorisme – bien que des sous-secteurs existent en la matière comme le programme de gestion des frontières. Conscient que la sécurité et la défense sont des domaines où le Niger reste pleinement souverain, EUCAP a choisi d'accompagner le Niger dans l'élaboration de cette stratégie. L'instauration d'un dialogue politique sur le sujet s'est fait par la mise en place d'organes de concertation avec les autorités nigériennes : un comité de pilotage présidé par le Premier ministre et secondé par un comité technique se concentrant davantage sur les aspects opérationnels.

Concernant la concertation et la coordination avec les partenaires du Niger, la mission EUCAP a également été très active. Les membres de EUCAP sont conscients que la mission n'est « qu' » une mission de formation et qu'elle n'a pas le budget pour répondre à certaines demandes des autorités nigériennes

³⁷ Pour plus de détails, voir Rouppert Bérangère, « The EU Strategy for the Sahel – a state of play : one year later, disillusion and fears for the future in Mali ». Note d'analyse du GRIP, 27 décembre 2012.

³⁸ Cabinet du Premier ministre du Niger, *Stratégie pour le développement et la sécurité dans les zones sahélo-sahariennes du Niger*, octobre 2012 (mise à jour de celle de 2011).

³⁹ Entretien téléphonique avec l'auteur, 10 octobre 2013.

dont certaines portent sur des équipements simples et non létaux⁴⁰ (moyens de communication, de télécommunication, de mobilité sur le terrain, des lunettes de vision nocturne, etc.). EUCAP a donc entrepris de servir de relais entre les forces de sécurité nigériennes et les différents partenaires techniques et financiers (États membres de l'UE, États-Unis, PNUD, Canada etc.) : lors de réunions avec ces derniers, la mission EUCAP leur transmet les demandes d'équipement émises par le Niger. Par exemple, à travers l'instrument de stabilité, le PNUD a acheté des motos et des vêtements pour équiper certaines forces de sécurité. La concertation débouche aussi parfois sur des coopérations : ainsi, EUCAP travaille avec les États-Unis au niveau judiciaire pour aider à la réécriture de textes juridiques⁴¹.

Au Mali, une coordination avec les partenaires extérieurs se fait également : chaque mois se réunit un groupe de coordination de la coopération en matière sécuritaire, rassemblant entre autres les États membres de l'Union européenne, les Nations unies, le Canada et les États-Unis. L'objectif est d'éviter les doublons, mais aussi de se diviser les tâches : ainsi, par exemple, l'UE concentre davantage ses activités de soutien et de formation à la garde nationale et la MINUSMA sur les forces de police.

Du côté des institutions européennes, il est clair qu'aucun instrument et aucun programme ne sont efficaces seuls. Le véritable défi actuel et à venir pour l'UE est et sera de parvenir à articuler les programmes d'urgence multidimensionnels dans le cadre de l'instrument de stabilité, les programmes de long terme financés par le FED et ceux qui adressent les causes structurelles des troubles dans les États comme les missions PSDC⁴².

...allant de pair avec une approche régionale au sens large

2013 a été aussi l'année où, à la faveur de la crise malienne, les organisations régionales africaines ont entrepris de (re)lancer des initiatives telles que la force d'intervention rapide ou le processus de Nouakchott, s'ajoutant aux démarches existantes et à celles des partenaires extérieurs. Toutes mettent l'accent sur la coopération au niveau régional.

⁴⁰ Pour des équipements plus importants et létaux, chacune des parties est consciente qu'il s'agit de demandes plus délicates.

⁴¹ Entretien téléphonique avec l'auteur, 7 octobre 2013.

⁴² Entretien téléphonique avec l'auteur, 8 octobre 2013.

Nous l'avons vu, la stratégie de l'UE pour le Sahel se veut régionale : initialement dirigée vers trois pays, elle avait vocation à s'étendre à d'autres États de la région. Lors de la publication de la stratégie, nous nous étions justement interrogés sur la manière d'y considérer la région sahélienne selon un axe seulement horizontal – est-ouest – et non pas vertical – nord-sud –⁴³ ; le statut du Tchad sur lequel la stratégie « aura [seulement] des conséquences »⁴⁴, alors même que ses capacités de lutte contre le terrorisme auraient pu servir de socle⁴⁵ ; ou encore sur la mise à l'écart de pays « pivots » tels que l'Algérie et le Nigeria, pouvant être perçue comme une « grave faiblesse » pour la mise en œuvre de la stratégie⁴⁶. Le SEAE semble avoir fait sienne l'idée selon laquelle l'approche régionale n'implique « pas forcément de rechercher la mise en œuvre de programmes transfrontaliers à l'échelle d'une région »⁴⁷, même s'il y a une volonté de redynamiser certains outils peu probants tels que l'UFL, le CAERT ou le CEMOC⁴⁸, mais implique aussi de « favoriser les programmes bilatéraux au sein d'une région »⁴⁹. D'ailleurs, « le succès de la mise en œuvre de la stratégie exige que tout engagement pris avec les États, les organisations régionales et les partenaires locaux soit complémentaire plutôt qu'exclusif »⁵⁰. C'est là qu'interviennent les représentants spéciaux pour la zone que l'on a pu voir, par exemple, assister aux réunions ministérielles pour le renforcement de la coopération en matière de sécurité et l'opérationnalisation de l'APSA dans la région sahélo-saharienne, dans le cadre du processus de Nouakchott, débuté en mars 2013⁵¹. Leur rôle

⁴³ Bérangère Rouppert, *op. cit.* 16 janvier 2012. Voir également Oladiran Bello, « Quick fix or quicksand ? Implementing the EU Sahel Strategy », *FRIDE*, novembre 2012.

⁴⁴ Service d'action extérieure de l'Union européenne. *op. cit.*

⁴⁵ En outre, le Tchad a développé avec le Cameroun, le Niger et le Nigeria une alliance militaire pour combattre la secte nigériane Boko Haram dans la région du lac Tchad.

⁴⁶ Oladiran Bello, *op. cit.* p. 15.

⁴⁷ Entretien téléphonique avec l'auteur, 10 octobre 2013.

⁴⁸ Unité de fusion et de liaison. Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme. Comité d'état-major opérationnel conjoint.

⁴⁹ Entretien téléphonique avec l'auteur, 10 octobre 2013.

⁵⁰ Oladiran Bello, *op. cit.* p. 11

⁵¹ Une deuxième réunion a eu lieu au Tchad en septembre 2013. Ont assisté à l'une des deux, ou aux deux, l'Algérie, le Burkina Faso, la Guinée, la Libye, la RCI, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria,

s'avère crucial d'autant plus au Sahel, avec « l'empilement d'initiatives de sécurité qui n'ont pas démontré leur efficacité »⁵².

Au niveau européen, la nomination en mars 2013 d'un représentant spécial (RSUE) pour le Sahel constitue d'abord un signal du volontarisme de l'UE lancé aux pays de la région, renouvelant ainsi l'engagement européen au Sahel en général et au Mali en particulier. Il est ensuite un appel pour davantage de consultations, concertations, coopérations et coordinations permanentes avec les États et organisations internationales partenaires, en vue d'éviter les doublons et rendre l'aide efficiente au maximum. Il s'agit donc d'un rôle éminemment politique qui garantit la représentation et la visibilité de l'UE parmi l'ensemble des acteurs présents dans la zone⁵³. De l'avis de ceux qui travaillent dans les enceintes européennes, il ne constitue donc pas une « couche » supplémentaire s'additionnant aux différents « Desk pays » de l'UE ou à la « Task Force Sahel » déjà existants. Sa nomination a vocation moins à œuvrer à l'implémentation opérationnelle et technique de la stratégie qu'à « veiller à la cohérence de l'ensemble dans une vision de long terme »⁵⁴ et à dépasser l'approche pays privilégiée jusqu'à récemment. Par le recul, ou plutôt la hauteur, et la vision large – y compris « hors zone » – que sa position lui confère et lui permet, il est aussi une force de propositions, puisant çà et là, dans des expériences passées et régionales autres, des idées pour répondre aux défis au Sahel⁵⁵. À mi-mandat⁵⁶, et alors que de nouvelles équipes se

le Sénégal, le Tchad, le CAERT, le CEMOC, la CEDEAO, la CEEAC, l'UFL, le CISSA, la CEN-SAD.

⁵² Rapport d'information n° 720 (2012-2013) de MM. Jean-Pierre Chevènement et Gérard Larcher, fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 3 juillet 2013.

⁵³ Pour plus de précisions sur le mandat du RSUE, voir décision 2013/133/PESC du Conseil du 18 mars 2013 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel.

⁵⁴ Échanges de courriels avec l'auteur, 15 octobre 2013.

⁵⁵ Ainsi, le modèle de la conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) a suscité un certain intérêt : même si le succès de cette initiative est sujet à caution, il y a toutefois matière à tirer des leçons dans l'hypothèse où un tel événement serait à organiser à l'échelle du Sahel.

⁵⁶ Le mandat du représentant de l'UE pour le Sahel court en effet jusqu'au 28 février 2014.

mettent en place dans les délégations et au sein du gouvernement malien, il est encore trop tôt néanmoins pour dresser un réel bilan de cette nouvelle entrée en fonction, comme le reconnaissent certains membres du SEAE⁵⁷.

Conclusion : vers une pérennisation des efforts actuels ?

La mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour le développement et la sécurité a été rendue d'autant plus difficile qu'elle s'est heurtée très vite à la crise multidimensionnelle que connaissait le Mali. Le coup d'État du 22 mars 2012 et la dégradation sécuritaire ont provoqué à la fois une suspension de la coopération au développement et la nécessité de trouver des réponses adaptées à l'urgence de la crise. L'UE a, cette année 2013, fait preuve d'une flexibilité et d'une capacité d'adaptation certaine, comme a pu le montrer la mise en place rapide de la mission EUTM Mali. Les membres des délégations ont également entrepris de coopérer avec des ONG spécialisées dans des domaines où ses compétences n'étaient pas avérées, afin de mettre en œuvre l'approche globale de la stratégie. Enfin, l'UE a recherché la concertation avec les acteurs locaux, la coordination avec les partenaires, tant au niveau national que régional, afin d'éviter les doublons et d'accroître l'efficacité des programmes.

Nombre des actions mises en œuvre dans le cadre de la stratégie Sahel appellent à un engagement de long terme ; y compris celles qui ont été entreprises au titre de l'instrument de stabilité avec un objectif de répondre à une demande urgente. Pourtant, l'inscription dans le temps de la stratégie de l'UE pour le Sahel est tributaire de la mobilisation des États membres à l'égard de la région. Un interlocuteur constatait récemment que le Nord étant reconquis, l'élection présidentielle passée, « l'urgence n'est plus là »⁵⁸. Pourtant, les besoins au Mali, tant en termes sécuritaires qu'humanitaires, sont criants, comme l'a récemment souligné au Conseil de sécurité des Nations unies le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies au Mali et chef de la MINUSMA⁵⁹. Face à la reconstitution des groupes armés dans

⁵⁷ Échanges de courriels avec l'auteur, 17 octobre 2013.

⁵⁸ Entretien avec l'auteur, Bruxelles, 16 octobre 2013.

⁵⁹ « Mali : pour le chef de la MINUSMA, en dépit de progrès, le «vrai travail» ne fait que commencer », Centre d'actualités de l'ONU, 16 octobre 2013.

les pays voisins et à la dégradation sécuritaire et humanitaire au Sahel, l'effort de la communauté internationale, et de l'UE en particulier, doit être soutenu pour que la région ne vive pas à nouveau inexorablement aux crochets de la routine inefficace de l'aide au développement devenue au fil des ans assistanat.