GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ
•
467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 17 avril 2014

ROUPPERT Bérengère, *La Stratégie de l'UE pour le développement et la sécurité au Sahel 2011-2013: Des efforts continus à pérenniser,* Note d'Analyse du GRIP, 17 avril 2014, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/node/1268

NOTE D'ANALYSE

La Stratégie de l'UE pour le développement et la sécurité au Sahel 2011-2013 :

Des efforts continus à pérenniser

Par **Bérangère Rouppert**

17 avril 2014

.

Résumé

Dans un contexte sécuritaire dégradé, l'UE a publié en septembre 2011 sa Stratégie pour le développement et la sécurité au Sahel. Reconnaissant 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 se sont 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.

Abstract

The EU strategy for security and development in the Sahel 2011-2013: sustaining ongoing efforts

In a deteriorated security environment, the EU released in September 2011 its strategy for development and security in the Sahel. Recognizing the inextricable link between security and development, it plans to act on these two aspects in support of national strategies and policies of the Sahel states. The three first countries targeted are Mauritania, Mali and Niger. Since the Strategy was launched, many questions have been raised regarding the regional framework set, the challenges of coordinating multiple actors and instruments, and the application of the security component of the Strategy. If a year later, the results could elicit strong disillusionment, it is clear that 2013 has triggered a new European dynamic for the Sahel region.

Aux origines de la Stratégie de l'UE pour le Sahel[1]

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 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 France[3], 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 danois[4].

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 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

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.

2. Service d'action extérieure de l'UE. « Stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel ». Septembre 2011.

Pour plus de détails sur la stratégie, voir : Rouppert, Bérangère. « The EU Strategy for development and security in the Sahel: rupture or continuity? » Note d'Analyse du GRIP, 16 janvier 2012 ; Tisseron, Antonin. « 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 sahélienne ainsi que 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 saharo-sahélien 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.

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'ambitieuse[5]. Dans le texte, elle *reconnait les liens inextricables* entre développement et sécurité et met en œuvre ce principe à l'échelle de la région sahélienne[6]. En s'engageant à agir simultanément dans les deux domaines, l'UE fait sien le concept d'« *approche globale* »[7], lequel suppose une cohérence et une coordination plus grandes 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 sahéliens[8] 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 à 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 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 obtenus ne sont pas 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.

5. Pour plus de détails sur la stratégie, voir : Rouppert, Bérangère, *op*. *cit*. Tisseron, Antonin, *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. Selon la communication de l'UE de décembre 2013, « l'approche globale consiste à utiliser, d'une manière stratégiquement cohérente, l'ensemble des outils et instruments de l'UE. L'Union dispose d'un vaste éventail de politiques, outils et instruments, dans des domaines allant de la diplomatie à l'aide humanitaire en passant par la sécurité, la défense, la finance, le commerce et la coopération au développement ». Communiqué de presse de la Commission européenne, 11 décembre 2013.

8. Ou dans les cadres très larges des pays ACP et du Partenariat UE-Afrique.

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.

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

Si en 2011-2012, nous soulignions 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 politiques[9], 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 les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et l'UE[10] 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)[11] 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 »[12].

La mission EUTM Mali qui s'inscrit 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 procédures[13] 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 d'une organisation fonctionnant à 27 États face à une crise[14], 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 prévoyait à la fois une formation intensive de quatre bataillons et une mission de conseil auprès des autorités du ministère malien de la Défense.

9. Rouppert Bérangère, « 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.

10. Par la voix notamment de la Haute Représentante pour la Politique étrangère de l'UE ou encore celle du Commissaire au développement.

11. Lors de l'élaboration du nouveau cadre financier 2014-2020, l'IdS a été renommé « Instrument contribuant à la stabilité et à la paix » avec l'acronyme anglais « IfSP » par le règlement n°230/2014 du Parlement et du Conseil du 11 mars 2014.

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

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

14. 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.

Quant à la recherche d'une adéquation avec les besoins internes des pays visés par la Stratégie, nous soulignions il y a un an qu'il existait un certain déphasage entre les demandes émises d'une part et les propositions faites d'autre part[15]. À des autorités nigériennes qui réclamaient des équipements, l'UE proposait une formation des juges. Même si ces deux actions sont 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. À cela s'ajoute un problème de communication certain quant à la nature et aux objectifs des programmes poursuivis, ce qui a pu engendrer quelques malentendus : ainsi, pour Niamey, EUCAP était synonyme de « fourniture de beaucoup de matériel »[16] ; de ce fait, la mouture de la mission n'a « pas convaincu » de suite car il y a eu des difficultés à « comprendre ce dont il s'agissait et les buts »[17].

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 populations[18], 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 »[19]. EUCAP est « tout sauf de la RSS »[20] : 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 »[21] pour agir en matière de lutte antiterroriste. La mission EUCAP est davantage présente pour « renforcer ce qui existe déjà »[22] en matière sécuritaire et repérer les secteurs ou sous-secteurs de la sécurité où elle pourrait être active. Par exemple, à la suite des 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 preuves[23].

EUCAP aurait également les capacités pour répondre à la demande concernant la nécessité de renforcer la chaîne du renseignement, exprimée par le Premier ministre nigérien après ces événements violents.

Si l'on regarde du côté du 4e 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" »[24] – même si des obstacles administratifs ont pu se

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

16. Intervention d'un participant lors de la rencontre sur l'examen stratégique d'EUCAP Sahel Niger. Civil Society Dialogue Network. Bruxelles, 2 décembre 2013.

17. Entretien avec l'auteur, novembre 2013.

18. Échange de courriels avec l'auteur. 7 octobre 2013.

19. Entretien téléphonique avec l'auteur. 7 octobre 2013.

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

21. Entretien téléphonique avec l'auteur. 10 octobre 2013.

22. Entretien téléphonique avec l'auteur. 7 octobre 2013.

23. *Ibidem*.

24. Entretien téléphonique avec l'auteur. 14 octobre 2013.

présenter dans le cadre de la première coopération entreprise 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, ceux-ci s'en remettent à des consultants locaux pour évaluer leur impact. L'objectif pour la délégation reste en effet d'inscrire dans la durée les résultats obtenus avec ces programmes car il ne s'agit pas, la plupart du temps, d'emplois pérennes. En Mauritanie, la délégation a donné un cadre, celui d'un programme axé sur les jeunes et la société civile[25], mais a fait le choix de laisser l'initiative à la société civile, et faciliter ainsi le processus d'appropriation[26]. Par exemple, les actions dans le domaine de la culture doivent permettre à la société civile d'intégrer le discours anti-salafiste en se réappropriant son héritage culturel et islamique.

2. À la recherche d'une approche globale effective

Quant aux objectifs réels de la Stratégie, des questions ont surgi rapidement relativement à l'articulation de l'ensemble des instruments européens devant traduire la volonté européenne d'agir dans les domaines du développement et de la sécurité. 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 anti-terroriste 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 sécuritaire[27]. 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 4e 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 religieuse –, aspects sur lesquels peu de personnes au sein

25. Le programme se décline en trois composantes : aider les services déconcentrés de la jeunesse ; accorder des subventions pour promouvoir le dialogue religieux et interculturel ; apporter de l'appui aux mineurs en conflit avec la loi.

26. Entretien téléphonique avec l'auteur. 29 octobre 2013.

27. Il convient d'insister sur l'aspect « spécifiquement » sécuritaire : par exemple, il existait (et existe toujours) des programmes visant au renforcement des institutions judiciaires. Si ceux-ci contribuent, au même titre que ceux en faveur des forces de sécurité, à instaurer davantage de sécurité pour les institutions comme pour les individus, ils participent également – surtout ? – au rétablissement/renforcement de l'État de droit et de la bonne gouvernance Tout le défi de la Stratégie réside dans cette articulation du nexus sécurité-développement.

des institutions européennes sont véritablement à l'aise et ont de l'expérience[28]. Mais ce sont surtout des aspects sur lesquels l'UE n'a pas de légitimité pour agir, ne serait-ce que parce qu'ils relèvent de prérogatives régaliennes. C'est ainsi sans doute qu'il faut comprendre pourquoi une délégation a choisi d'agir en prévention du phénomène de radicalisation plutôt que d'intervenir dans le processus de dé-radicalisation. 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 sécuritaires[29].

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'euros[30]. Si l'une des raisons invoquées était la difficulté à identifier des actions dans le cadre du 4e 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 radicale[31].

Nombreux sont ceux qui, au sein de l'UE, invoquent les lignes directrices 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 sécurité[32]. 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

28. En Mauritanie par exemple, une réunion rassemblant des personnalités locales influentes pour recenser des actions de « dé-radicalisation » 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. Finalement, la formation des imams n'est pas une action que l'UE entreprendra tant elle est compliquée : néanmoins, il n'est pas exclu que si des associations d'oulémas veuillent agir dans ce sens, l'UE lance alors un appel à propositions. Échange téléphonique avec l'auteur, 29 octobre 2013.

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

30. European External Action Service. Strategy for Security and Development in the Sahel: Implementation Progress Report. Mars 2012, p.18.

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

32. 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.

délices et qu'il tentera d'exploiter » ainsi que pour « dissuader les groupes mécontents de recourir au terrorisme »[33]. Il semblerait donc que la mise à disposition de fonds du FED pour financer les activités sécuritaires (contre-terrorisme et dé-radicalisation 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 aussi une meilleure cohérence et coordination du 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 11e 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 4e 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[34]. C'est pourquoi il a été proposé et finalement approuvé de faire financer par le 11e FED un important projet destiné à pérenniser les résultats obtenus par l'IdS[35].

Conscientes de leur difficulté à faire de la « sécurité molle »[36], les délégations ont opté pour une action indirecte et une action directe pour lutter contre l'extrémisme violent (4e pilier). L'approche indirecte consiste à renforcer les programmes de développement orientés sur la promotion des droits de la femme 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 quotidien[37], tout en tentant de les étendre dans les régions du 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 2e phase de l'IdS[38]. Le défi de cette approche indirecte consiste à articuler le nexus

33. 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, 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.

34. La spécificité de l'IdS est de combler le vide existant entre les actions de très court terme où la réactivité est forte (ECHO, missions PSDC notamment) et la programmation pluriannuelle de la Commission difficilement ré-orientable. L'IdS apporte une certaine flexibilité en permettant de financer des programmes de 18 mois par exemple.

35. Entretien téléphonique avec l'auteur, 14 octobre 2013. Une couverture long terme pour agir notamment dans la prévention du terrorisme et du crime organisé a été prévue. Voir « L'aide extérieure de l'Union européenne 2014-2020 ». Document de la Représentation permanente de la France auprès de l'UE. 30 janvier 2014.

36. Intervention d'un participant lors de la rencontre sur l'examen stratégique d'EUCAP Sahel Niger. Civil Society Dialogue Network. Bruxelles, 2 décembre 2013.

37. 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.

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

sécurité-développement en ne perdant jamais de vue l'objectif idéo-culturel initialement poursuivi. Si cela n'était pas respecté, le risque serait que les « programmes [soient perçus par les populations locales] en décalage avec leur objectif initial »[39], et ne répondent pas à certaines de leurs attentes fortes en matière de développement (comme l'a souligné le bureau Afrique de l'USAID à propos du pendant américain du 4e pilier de la Stratégie européenne)[40].

Par ailleurs, pour agir plus directement contre l'extrémisme violent, les délégations ont choisi les armes de ceux qu'elles entendent combattre, notamment les programmes radiophoniques. La radio est non seulement l'outil de diffusion le plus répandu[41] mais aussi, parce qu'elle est peu contrôlée, elle est la plus accessible aux porteurs de messages violents. L'UE apporte son soutien à l'amélioration de la qualité des programmes et de l'analyse de l'information et à la transformation des radios en 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'informations 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 en place comme celui de l'ONG allemande EIRENE au Niger qui travaille depuis plusieurs années déjà avec les écoles coraniques du pays, afin d'ajouter d'autres matières comme l'histoire à l'étude du Coran[42]. 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.

3. 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

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

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

41. 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 à travers des entretiens téléphoniques conduits les 8, 10 et 14 octobre 2013.

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

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 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). Elle dispose donc 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 »[43]. 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 »[44].

Pour ce qui est de la coordination des actions entreprises au Sahel, 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 qu'elle a marqué un renouveau pour la zone sahélienne avec l'intervention française 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

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

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

nationales des pays visés par la Stratégie[45]. 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 personnes[46] a servi de document officiel pour lancer EUCAP mais, par son caractère vague, « il ne permettait pas d'envisager un plan d'opérations »[47] 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. Conscients 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 d'EUCAP sont conscients que la mission n'est « qu' » une mission de formation et qu'elle ne dispose pas du budget pour répondre à certaines demandes des autorités nigériennes, dont certaines portent sur des équipements simples et non létaux[48] (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 nigériennes. Similairement, les États-Unis ont transmis à l'UE une demande en pirogues, émanant de Nouakchott, à des fins de surveillance du fleuve Sénégal : une concertation est prévue afin de pourvoir à ce besoin[49]. La concertation débouche aussi parfois sur des coopérations : ainsi, EUCAP travaille avec les États-Unis au niveau judiciaire pour aider à la réécriture de certains textes juridiques[50].

Une coordination avec les partenaires extérieurs se fait également au Mali : 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. Il en va de même en Mauritanie, où se réunit un Groupe de coordination sur la sécurité avec ces mêmes États, ainsi qu'avec la Turquie et le Japon,

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

46. 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).

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

48. Pour des équipements plus importants et létaux, chacune des parties est consciente qu'il s'agit de demandes plus délicates et qu'il faudra compter sur les coopérations bilatérales.

49. Entretien téléphonique avec l'auteur, 29 octobre 2013.

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

entre autres[51] : ensemble, ils établissent un cadre logique des activités pour savoir qui fait quoi et quand. L'objectif est d'éviter les doublons mais aussi de se diviser les tâches : ainsi par exemple, au Mali, si les Nations unies gardent la responsabilité générale de la réforme du secteur de sécurité, l'UE concentre davantage ses activités de soutien et de formation aux forces armées, à la Garde nationale, à la gendarmerie et aux forces de police tandis que la MINUSMA se charge de la réforme de la justice[52].

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 de parvenir à articuler les programmes multidimensionnels d'urgence et de court terme dans le cadre de l'Instrument de stabilité, les programmes de long terme financés par le FED et ceux qui traitent les causes structurelles des troubles dans les États comme les missions PSDC[53]. L'un des handicaps soulignés par l'un des participants à la réunion sur l'examen stratégique d'EUCAP Sahel Niger réside entre autres dans le fait que les délégations européennes « n'ont pas d'administration centrale pour coordonner les actions dans le cadre de l'approche globale » et n'ont pas à leur disposition d'attaché de défense ou d'attaché de sécurité intérieure[54].

4. …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. Pourtant, la crise sévissant dans la zone saharo-sahélienne semble trouver peu de réponses à l'échelle régionale – même si certaines initiatives se mettent en place –, précisément parce que les institutions africaines régionales « sont très faibles », que les États gardent une approche souverainiste et qu'enfin, le Sahel est « une région à cheval sur l'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest »[55].

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 plusieurs points : la manière d'y considérer la région sahélienne selon un axe seulement horizontal – est-ouest

51. Entretien téléphonique avec l'auteur, 29 octobre 2013.

52. Intervention de Didier Lenoir, le responsable du *Crisis Management and Planning Directorate* devant la sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen, Bruxelles, 19 mars 2014.

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

54. Intervention d'un participant lors de la rencontre sur l'examen stratégique d'EUCAP Sahel Niger. Civil Society Dialogue Network. Bruxelles, 2 décembre 2013.

55. Intervention du Représentant Spécial de l'UE pour le Sahel, M. Reveyrand de Menthon devant la sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen. Bruxelles, 22 janvier 2014.

– et non pas vertical – nord-sud [56] ; le statut du Tchad sur lequel la Stratégie « aura [seulement] des conséquences »[57] alors même que ses capacités de lutte contre le terrorisme auraient pu servir de socle[58] ; 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 Stratégie[59].

Par ailleurs, le poids des héritages et les relations de voisinage étant ce qu'ils sont, les actions ne peuvent être les mêmes selon les pays considérés. C'est bien pour cela que la future mission EUCAP Mali est conçue comme une mission à part entière avec un mandat propre et dotée d'un commandement implanté sur place et non pas au Niger, comme cela fut un temps envisagé. Il semble qu'il en ira de même en Mauritanie si les autorités manifestent un jour l'envie de voir des actions menées dans le domaine de l'assistance et de la formation aux forces de sécurité. Là aussi, il faudra adapter les actions aux besoins mauritaniens et envisager des actions concrètes et ponctuelles sans forcément y installer une mission. En résumé, même si EUCAP Sahel Niger et EUTM Mali sont reproductibles, « il faut des opérations à la carte »[60], une fois de plus parce que cela favorisera l'appropriation de la mission et partant, ses chances de succès.

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 »[61], même s'il y a une volonté de redynamiser certains outils jusque-là peu probants tels que l'UFL, le CAERT ou le CEMOC[62], mais implique aussi de « favoriser les programmes bilatéraux au sein d'une région »[63]. Par exemple, la délégation de l'UE en Mauritanie a aidé les autorités mauritaniennes et sénégalaises dans leur coopération frontalière pour gérer les flux migratoires sans toutefois casser l'économie de la zone transfrontalière où vivent plusieurs familles[64].

Pour ce qui est de la volonté européenne de coordonner les missions PSDC EUCAP Niger et EUBAM Libya, elle se heurte une nouvelle fois à la question de la souveraineté des États d'autant plus que les rapports avec les États bénéficiaires sont « emprunts de susceptibilité »[65] : la gestion du territoire étant une compétence régalienne sur laquelle l'UE n'a pas de légitimité pour agir, l'idée en germe serait là aussi de voir comment l'UE

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

57. Service d'action extérieure de l'Union européenne. *Op*. *cit*.

58. 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.

59. Bello, Oladiran. *Op*. *cit.,* p. 15.

60. Intervention du Représentant Spécial de l'UE pour le Sahel, M. Reveyrand de Menthon devant la sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen. Bruxelles, 22 janvier 2014.

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

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

63. Entretien téléphonique avec l'auteur. 10 octobre 2013.

64. Entretien téléphonique avec l'auteur. 29 octobre 2013.

65. Intervention du Représentant Spécial de l'UE pour le Sahel, M. Reveyrand de Menthon devant la Sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen. Bruxelles, 22 janvier 2014.

peut encourager le Niger et la Libye à « coopérer plus étroitement »[66]. 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 »[67]. 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 2013[68]. Leur rôle s'avère d'autant plus crucial au Sahel, avec « l'empilement d'initiatives de sécurité qui n'ont pas démontré leur efficacité »[69].



Visite du Représentant Spécial de l'UE pour le Sahel (Source: www.eutmmali.eu)

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 les Organisations internationales partenaires, en vue d'éviter les doublons et rendre l'aide la plus efficiente possible. 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 zone[70]. 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 moins vocation 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 »[71] 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 Sahel[72]. À mi-mandat[73], et alors que de nouvelles équipes se

66. Intervention d'un participant lors de la rencontre sur l'examen stratégique d'EUCAP Sahel Niger. Civil Society Dialogue Network. Bruxelles, 2 décembre 2013.

67. Bello, Oladiran. *Op. cit.,* p. 11.

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

69. 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.

70. 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.

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

72. 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 matières à tirer des leçons dans l'hypothèse où un tel événement serait à organiser à l'échelle du Sahel.

73. 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 SEAE[74].

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 en témoigner 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'accroitre 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. Il faut accepter que certaines actions s'inscrivent dans le temps long et mettent du temps à produire les résultats escomptés : « les réussites seront à ce prix »[75]. Pourtant, l'inscription dans la durée 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-Mali étant reconquis, l'élection présidentielle passée, « l'urgence n'est plus là »[76]. 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 MINUSMA[77].

Face à la reconstitution des groupes armés dans 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 au crochet de la routine inefficace de l'aide au développement devenue au fil des ans assistanat.

* * *

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

75. Intervention du Représentant Spécial de l'UE pour le Sahel, M. Reveyrand de Menthon devant la Sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen, Bruxelles, 22 janvier 2014.

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

77. « 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.

L’auteure

Bérangère Rouppert est chargée de recherches au Groupe de recherche et d’information sur la paix et la sécurité (GRIP) basé à Bruxelles. Ses travaux portent sur les questions stratégiques et de défense, au Sahel entre autres. Elle suit plus particulièrement depuis deux ans la Stratégie de l’UE pour le Sahel.

Avec le soutien du



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
Direction de la coopération
au développement