



GRUPE 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](mailto:admi@grip.org)  
Internet : [www.grip.org](http://www.grip.org)  
Twitter : [@grip\\_org](https://twitter.com/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 « Messenger 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 – 15 septembre 2014

ROUPEPT Bérangère. *L'UE et ses États membres au Sahel : quelle présence et quels modes d'actions ?*, Note d'Analyse du GRIP, 15 septembre 2014, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1356>



# NOTE D'ANALYSE

## L'UE ET SES ÉTATS MEMBRES AU SAHEL : quelle présence et quels modes d'action ?

Par **Bérangère Rouppert**

15 septembre 2014

*Cette Note est l'adaptation française d'un chapitre du livre « Europe has an idea, et alors ? » édité par Sven Biscop et Alexander Mattelaer et publié en décembre 2014 dans la collection « The Ashgate Research Companion to the Foreign Policies of Europe ».*

### Résumé

Au Sahel, il y a des menaces et des richesses. Autant de raisons qui ont précipité certains États à se ruer sur la zone pour se livrer à une franche compétition économique. Mais c'est surtout les préoccupations sécuritaires et l'urgence d'engager une véritable dynamique de développement et de créer une capacité de résilience chez les populations qui ont conduit une poignée d'États européens à accroître leur présence et à inciter l'UE à agir en mobilisant son large éventail d'outils disponibles dans tous les champs d'actions. Bien conscients que leurs actions bilatérales ne sont plus suffisantes, les États membres s'organisent entre eux, avec le concours d'États tiers prêts à soutenir financièrement, matériellement ou logistiquement leurs actions, mais l'UE reste leur levier d'action principal par l'efficacité qu'elle est supposée engendrer.

---

### The EU and its member states in the Sahel: presence and action modes

#### Abstract

In the Sahel, there are threats and natural resources. So many reasons that lead some states to rush to the area and to engage in economic competition. But it's mostly security concerns and the urgent need to create a real dynamic of development and resilience in populations that led some European States to increase their presence and to encourage the EU to mobilize its broad ranges of tools in all fields of actions. Because they are well aware that their bilateral actions are no longer sufficient, EU Member States organize themselves with the partners' assistance who are ready to financially or logistically support their actions in Sahel countries. But the EU remains the primary driver of EU Member States' actions because of the efficiency it is supposed to generate.

## Introduction<sup>1</sup>

Que désigne le « Sahel » ? Il ne s'agit pas d'une zone géographique définie strictement. Preuve en est que même l'UE, dans sa Stratégie qu'elle développe pour la région, ne précise pas ce qu'elle entend par « Sahel ». Ses programmes ciblent initialement trois pays – Mauritanie, Mali et Niger – et aujourd'hui deux autres, le Burkina Faso et le Tchad. Les Livres blancs français sur la défense de 2008 et 2013 entendent la zone sahélienne comme allant « de la Mauritanie jusqu'à la Somalie/Corne de l'Afrique », incluant donc l'Afrique de l'Est. C'est pourquoi, afin de faire consensus, il semble préférable de se tourner vers les géographes qui font référence à des caractéristiques climatiques : le Sahel désigne cette bande de terre de « transition » entre l'extrémité du Sahara, au climat désertique, et le début des régions tropicales. Nous lui préférons donc l'expression de « zone saharo-sahélienne »<sup>2</sup>, précisément parce qu'elle relie la zone « Afrique du Nord » et la zone « Afrique subsaharienne ». Ceci explique aussi le regain d'attention de la communauté internationale à l'égard de cette zone ces dernières années, au regard des menaces directes ou indirectes pesant sur certains États ou leurs intérêts dans la région, Maghreb inclus.

Au-delà des caractéristiques physiques, on relève certaines similarités entre les États de la zone. S'y trouvent des États parmi les plus pauvres de la planète, très dépendants économiquement de l'extérieur, et dont l'indice de développement humain est faible (accès à la santé, à l'éducation, etc.). Le facteur démographique accroît la pression sur un environnement déjà très déficient puisque ces pays ne sont presque pas entrés dans la phase de transition démocratique, alors même que trouver les moyens de subsistance est un défi quotidien. Les États sahéliens éprouvent des difficultés à créer une cohésion interne et un sentiment d'appartenance nationale : l'autorité centrale est contestée, notamment par les communautés situées aux périphéries, et régulièrement sapée par des rébellions armées et des coups d'État. Cette situation se voit aggravée par un manque de relais étatiques dû à un processus de décentralisation inabouti, laissant d'autres centres de pouvoir se développer sur un même territoire. Enfin, les États sont constitués de vastes étendues de terres difficiles à contrôler, rendant ainsi les frontières poreuses et favorisant le passage des populations nomades mais aussi des trafiquants et groupes armés.

Lorsque la crise libyenne provoque le déclenchement de l'opération « Harmattan »<sup>3</sup> et 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 dans la sous-région accroît l'insécurité et les risques d'attaques terroristes ; l'effondrement du système libyen de sécurité frontalière augmente les flux de personnes

---

1. Sauf mention contraire, la plupart des informations contenues dans cette note ont été obtenues lors d'entretiens avec des membres diplomatiques ou militaires au sein des Représentations permanentes des États membres, de leurs administrations centrales ou des postes diplomatiques dans la zone concernée. La majorité des interlocuteurs a préféré garder l'anonymat.

2. « Les crises sahéliennes entre perceptions locales et gestions internationales », Bonnacase, Vincent et Julien Brachet (eds), (2013), dossier « Crises et chuchotements au Sahel », *Politique africaine* (130), 2013/2, p. 7-12.

3. Nom donné à l'opération française. Les autres noms sont « *Odyssey Dawn* » pour les Américains, « *Operation Mobile* » pour les Canadiens, « *Operation Ellamy* » pour les Britanniques et « *Operation Unified Protector* » pour l'OTAN.

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. Dans ce contexte d'insécurité aiguë, le Niger ne sombre pas, mais le Mali – pourtant vanté pour son régime démocratique – est ébranlé par une nouvelle rébellion touarègue en janvier 2012 et frappé par un coup d'État deux mois plus tard. La zone saharo-sahélienne, jusque-là connue pour ses crises alimentaires et sécheresses épisodiques, se retrouve sous les feux des projecteurs précisément parce que ce ne sont plus les intérêts d'une poignée d'États occidentaux qui se trouvent menacés, mais ceux d'un grand nombre.

Des facteurs historiques, géographiques, économiques et stratégiques poussent une foule d'acteurs à s'investir dans la résolution de(s) (la) crise(s) actuelle(s). Si l'éventail des actions possibles est large – interventions, aide humanitaire, missions militaires, missions de sécurisation et de stabilisation, politiques de développement –, la marge de manœuvre pour articuler les politiques et intérêts des acteurs internationaux avec ceux des acteurs régionaux, nationaux et locaux, est plutôt étroite. Après avoir dressé un tableau des différentes raisons à l'origine de l'implication à des degrés divers d'acteurs extérieurs à la zone sahéenne (sociétés privées, États, organisations internationales), nous tâcherons de préciser la nature des politiques menées par ces derniers en nous concentrant sur l'UE et ses États membres, les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre. Qui dit intérêts, dit compétition mais qui dit crises, dit aussi coopérations. Au Sahel, le jeu (l'enjeu) est à la bonne articulation entre d'une part la protection des intérêts de l'UE et de chacun de ses États membres dans la zone et le respect des agendas et priorités des États sahéens d'autre part ; mais également entre volonté d'affichage politique – et les risques de compétition et de doublons que cela représente – et présence indispensable au relèvement et renforcement des États sahéens.

## **1. Les raisons de l'implication étrangère au Sahel**

### *A. Les acteurs européens*

L'Union européenne et les États sahéens ont noué des relations politiques, économiques, culturelles et commerciales pour des raisons à la fois historiques et géographiques. Des intérêts stratégiques tels que l'énergie, poussent également au rapprochement entre la rive nord et la rive sud de la Méditerranée puisque l'UE, inquiète pour ses approvisionnements énergétiques, a opté pour des projets gaziers et solaires avec ses partenaires méditerranéens. Des sources de tension telles que l'immigration clandestine en provenance d'Afrique subsaharienne, la recrudescence d'actions terroristes à l'encontre des Occidentaux et l'augmentation du trafic de drogue à destination de l'Europe, sont également à l'origine des politiques européennes visant à renforcer les institutions étatiques sahéennes, leurs appareils sécuritaires, douaniers et de défense et à soutenir les programmes visant à développer les zones enclavées de certains territoires (Nord-Mali et Nord-Niger) afin de créer des perspectives professionnelles.

Si ces menaces sont aujourd'hui répétées à l'envi et connues de tous, il n'en demeure pas moins que les États membres de l'UE se sentent plus ou moins concernés en fonction des intérêts qu'ils possèdent dans la zone. Un survol du réseau diplomatique des États membres dans la zone peut aider à donner un aperçu de la représentation européenne au Sahel-Sahara : l'Allemagne et la France disposent ainsi d'une ambassade au Burkina

Faso, au Mali, en Mauritanie, au Niger, au Tchad et au Sénégal. Ce dernier accueille les ambassades d'une dizaine d'États européens, la plupart assurant une couverture géographique régionale étendue. Une poignée d'États membres, parmi lesquels le Luxembourg, la Suède, les Pays-Bas, la Belgique, l'Espagne ou l'Italie disposent d'une mission diplomatique dans deux ou trois pays, ou à tout le moins, soutiennent la présence et l'action de leur agence de développement. Il est en revanche frappant de constater que le réseau diplomatique des États membres se fait plus dense dès lors que l'on regarde vers les pays d'Afrique du Nord ou vers le Nigeria.

Ainsi, pour les « nouveaux » États membres, les menaces ne proviennent pas d'Afrique et les facteurs crisogènes au Sahel ne les affectent pas directement parce que, par exemple, ils ne constituent pas des destinations attractives pour les migrants ou n'abritent pas sur leur sol une importante communauté musulmane susceptible de se radicaliser. Indirectement, certains estiment toutefois pouvoir être touchés par le trafic d'armes. En revanche, tous sont conscients des menaces que la zone saharo-sahélienne renferme pour les États membres de la rive nord de la Méditerranée et ceux disposant d'intérêts dans la région : ne disposant pas de relais diplomatiques dans la zone, il leur paraît « contre-nature de se montrer pro-actifs », d'où leur tendance à s'en remettre « à ceux qui savent et connaissent parfaitement la zone ». Comme le rappelle un interlocuteur allemand, le Sahel n'étant pas « un lieu de mémoire », la compréhension du conflit s'y déroulant est plus difficile et laissée à des « États de loin mieux placés [...] observant la situation de très près depuis leurs grandes ambassades »<sup>4</sup>.

D'autres États européens, à l'instar des Pays-Bas ou du Royaume-Uni, procèdent à une réorientation de leur politique étrangère vers davantage d'implication dans la zone saharo-sahélienne parce que leurs intérêts – économiques principalement – dans les États voisins (États riverains du golfe de Guinée, Algérie, Maroc et Libye) peuvent se trouver mis à mal si un glissement de la crise venait à se produire. L'Italie a le même sentiment puisqu'elle craint les répercussions des « Printemps arabes » en Algérie, Tunisie et en Libye, là où ses intérêts sont présents, sur le plan énergétique notamment, Rome n'ayant ni matières premières ni énergie nucléaire civile. En revanche, le sentiment de menace directe diffère : après l'audition de plusieurs membres du *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), des parlementaires britanniques ont estimé dans un rapport que « le territoire britannique n'était pas directement menacé par les terroristes », au contraire des intérêts britanniques en Afrique du Nord et en Afrique occidentale qui, eux, sont jugés « vulnérables »<sup>5</sup>.

D'autres États membres, notamment le Danemark, le Luxembourg ou la Belgique, mettent un point d'honneur à respecter les principes d'efficacité de l'aide<sup>6</sup> et ont de ce fait opté pour une concentration géographique et sectorielle de leur aide au développement. Le choix des pays cibles a reposé sur une évaluation pragmatique selon des critères d'indice de développement – cas du Mali pour le Danemark – ou encore s'est inscrit dans une tradition de liens politiques et diplomatiques étroits ainsi que ce fut le

---

4. House of Commons – Foreign Affairs Committee. « [The UK's response to extremism and instability in North and West Africa](#) ». Seventh report of session 2013-14, Volume I: Report together with formal minutes, 21 mars 2014, p. 45-46.

5. *Ibidem*, p.41.

6. Définis lors des forums de haut niveau sur l'harmonisation de l'aide (Rome, 2003), son efficacité (Paris, 2005), son plan d'action (Accra, 2008) et sur le partenariat envisagé (Busan, 2011).

cas pour les deux pays du Benelux mentionnés. À noter que pour eux, le paramètre de la promotion/défense de la francophonie n'est pas étranger au ciblage géographique, même si l'aveu ne se fait que du bout des lèvres.

Enfin, la France et l'Espagne sont sans doute les deux États européens les plus demandeurs d'une action européenne dans la zone, en raison des menaces planant sur leurs intérêts. La France, ancienne puissance coloniale des pays d'Afrique occidentale francophone et de certains pays du Maghreb, est sensibilisée à la problématique des groupes armés islamistes depuis qu'elle a été frappée, au milieu des années 1990, en plein cœur de sa capitale par les groupes islamistes armés (GIA) algériens. Elle est consciente de la dégradation sécuritaire qui sévit dans la zone depuis le milieu des années 2000, lorsque le GSPC, héritier des GIA, prend le nom d'Al Qaïda au Maghreb Islamique et commence ses actions contre les intérêts Occidentaux au Sahel, et prend en otages des ressortissants français. L'Espagne a elle aussi été touchée par des attentats commis par Al Qaïda et par des prises d'otages de ses ressortissants en Mauritanie et en Algérie. Sur les plans économiques et commerciaux, la France a d'importants intérêts économiques en Afrique de l'Ouest et au Maghreb, notamment l'Algérie ou encore la Côte d'Ivoire : la stabilité de la région lui importe donc beaucoup. Il en va de même pour l'Espagne, dont les relations économiques et commerciales sont importantes, tant avec le Sahel qu'avec les États du Maghreb. En outre, Paris et Madrid mentionnent explicitement, dans leur stratégie de sécurité et de défense nationale, le Sahel comme une zone d'intérêt vital et prioritaire, en raison de la proximité géographique et des impacts directs et indirects sur leur sécurité propre et celle de l'Europe.

### B. Les États-Unis

Mais les pays européens ne sont pas les seuls à lorgner sur la zone saharo-sahélienne. De l'initiative « Eizenstat » de l'administration Clinton<sup>7</sup> à l'intégration dans la politique du grand Moyen-Orient de l'administration Bush fils, le Sahel a fait l'objet d'une attention particulière des États-Unis pour des raisons économiques (renforcer les liens commerciaux et favoriser l'intégration dans l'économie mondiale), énergétiques (pallier aux aléas de l'approvisionnement énergétique du Moyen-Orient, diversifier et sécuriser les sources d'approvisionnement) et sécuritaires (lutter contre le terrorisme et empêcher l'implantation de terroristes sur les territoires sahéliens).

### C. Autres États clés impliqués au Sahel

Depuis les années 1970, la course aux approvisionnements énergétiques s'est accélérée. Dans un contexte où la fiabilité des fournisseurs moyen-orientaux est mise à l'épreuve et où les prix flambent en raison d'un contexte géopolitique explosif, les États énergivores tels la Chine et la Russie, hautement dépendants, se mettent à la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement. Or, le Sahel constitue une vaste zone riche en pétrole, gaz, uranium, bauxite et diamants, qui suscite nombre de convoitises de la part de grandes compagnies australiennes, sud-coréennes, canadiennes, indiennes, russes, espagnoles, qataries<sup>8</sup>, etc. Le Sahel connaît donc une pression très forte d'acteurs extrarégionaux qui

---

7. Kassim Bouhou, « [Stratégie et présence économique des États-Unis au Maghreb](#) ». Note de l'IFRI. 2010, p. 6-7.

8. Pour davantage de précisions, voir Rouppert Béragère, [Les États sahéliens et leurs partenaires extrarégionaux : le cas de l'Union européenne en particulier](#), Note d'Analyse du GRIP, 6 décembre 2012, Bruxelles.

se livrent une compétition sauvage pour obtenir la jouissance de l'exploitation de ressources non renouvelables.

## 2. Quels sont les vecteurs des politiques des acteurs européens ?

### A. Des initiatives bilatérales avec la participation d'États tiers

#### *Coopération de défense et de sécurité*

Au Sahel, les actions dans le domaine sécuritaire peuvent soit s'inscrire dans la durée soit être provoquées par des facteurs conjoncturels et entraîner des réponses d'urgence ou de court terme.

Dans le cadre de sa coopération de défense au Sahel, la France est l'acteur européen le plus actif. Paris fournit une aide militaire importante à plusieurs pays de la zone (Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad) dans les domaines de la coopération opérationnelle, de la coopération structurelle et de la cession de matériels. L'objectif est de doter les États de capacités militaires pour maintenir l'intégrité de leur territoire et le défendre contre des agressions extérieures. La France peut notamment compter sur le soutien financier direct de ses actions de coopération par certains partenaires : le Canada a ainsi financé l'achat de véhicules destinés à la surveillance des frontières nord de la Mauritanie pour en équiper ses forces armées<sup>9</sup>. D'autres États membres se montrent également actifs dans le domaine, à l'instar des Pays-Bas et de l'Allemagne qui soutiennent l'École de maintien de la paix de Bamako (fonctionnement et équipements) ; projet également soutenu par le Japon ou encore la Suisse. L'initiative américaine de lutte contre le terrorisme lancée depuis 2002 dans dix pays de la région<sup>10</sup> afin de favoriser la coopération interétatique entre les États du Sahel, associe également des États occidentaux (Espagne, France, Canada principalement) et des États du Maghreb lors des exercices régionaux comme *Flintlock*. Ces programmes de renforcement des capacités nécessitent un engagement politique et financier de long terme, rendant indispensable l'action à plusieurs via des regroupements *ad hoc* d'États : parce que la participation à ces initiatives se fait sur la base du volontariat et de l'adhésion au contenu du projet, elles permettent d'éviter les contraintes juridiques existant au sein de certaines organisations régionales ou internationales ou la mise en œuvre de programmes obtenus sur la base du plus petit dénominateur commun.

C'est en quelque sorte la même logique qui a sous-tendu les interventions militaires en Libye et au Mali. La gravité des crises s'y déroulant a nécessité une action forte et rapide au nom de la « responsabilité de protéger » pour l'une et de la « sauvegarde d'un pays ami et de la lutte contre le terrorisme » pour l'autre. Les deux opérations ont été adoucies par des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies mais ont été marquées par la difficulté des puissances leaders à mobiliser leurs partenaires traditionnels. En Libye, une majorité d'États membres de l'UE s'est opposée à la demande

---

9. Pour de plus amples détails, voir Yves Fromion et Gwendal Rouillard. « L'évolution du dispositif militaire français en Afrique et le suivi des opérations en cours ». Rapport d'information n°2114 de la Commission de la Défense nationale et des forces armées, 9 juillet 2014, p. 141-158.

10. Le TSCTP concerne dix pays de la zone (Algérie, Burkina Faso, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Tchad et Tunisie), comporte un volet psychologique de lutte contre l'extrémisme violent, un volet de formation et d'équipement des forces armées ainsi que des forces spéciales.

franco-britannique d'instauration d'une zone d'exclusion aérienne, forçant Paris et Londres à se tourner vers les Nations unies et à former une coalition *ad hoc* – au sein de laquelle participent plusieurs États membres comme la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, la Suède, etc.

Au Mali, face à l'urgence de la situation, la France a lancé l'opération Serval seule, sans consulter ses partenaires européens au préalable : l'opération a été bien accueillie par les États membres, qui ont salué la rapide capacité de projection des forces françaises permise par la très courte chaîne de commandement par opposition à la lenteur du processus décisionnel des institutions européennes. Si les États membres ont politiquement soutenu Serval à l'unanimité, seuls certains l'ont soutenue sur le plan logistique (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Pays-Bas et Royaume-Uni). Bien entendu, certains interlocuteurs n'ont pas manqué de remarquer que l'UE n'aurait pas pu conduire ce type d'opération, de s'interroger sur un éventuel « agenda caché » de la France dans cette action et sur une possible légitimation de son action sous le drapeau européen, ou encore de souligner que leur soutien n'est pas sans attendre quelque retour quant aux menaces pesant sur leurs intérêts. Quoiqu'il en soit, les États membres ont répondu présents de manière bilatérale d'abord, mais aussi via l'UE en actionnant le Commandement du transport aérien européen (EATC) « pour la première fois de façon visible ».

### *Coopération au développement*

En matière de coopération au développement dans les pays pauvres de la bande sahélienne, les engagements des bailleurs de fond s'ancrent dans des plans d'action pluriannuels et remontent déjà à plusieurs décennies. Des crises humanitaires viennent épisodiquement secouer la zone, entraînant une aide d'urgence qui se déploie à la fois à titre bilatéral et via les organisations multilatérales (Agences des Nations unies comme le HCR et l'UNESCO très actives au Mali depuis la crise ; OIM en raison du grand nombre de déplacés internes).

Les politiques bilatérales de coopération en matière de développement et d'aide humanitaire des États membres avec les pays de la région s'expliquent par des facteurs historiques (pour la France surtout), par la présence de longue date d'ONG (Belgique et Luxembourg notamment), mais également par la catégorisation des États bénéficiaires selon des évaluations spécifiques aux États membres comme par exemple la conviction d'avoir la capacité à influencer sur le développement d'un État (Suède<sup>11</sup>). Ces politiques visent à répondre aux Objectifs du millénaire pour le développement adoptés en 2000 par tous les États membres des Nations unies et doivent être mises en œuvre selon des modalités de transparence, d'efficacité et de suivi définies lors des forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. Les États membres de l'UE se sont conformés au schéma et ont établi des listes de pays partenaires prioritaires : pour la moitié d'entre eux, les pays de la région saharo-sahélienne (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad) ne sont pas les cibles prioritaires de leur coopération au développement. Si le Mali semble à l'agenda de la moitié restante, il n'en va pas de même pour les autres pays : le Burkina Faso est un partenaire prioritaire pour l'Autriche, le Danemark, l'Italie, le Luxembourg ou encore la Suède ; le Niger est à l'agenda de la Belgique, du Danemark, de l'Italie ou encore du Luxembourg ; le Sénégal est ciblé par les programmes de développement de la Belgique,

---

11. Selon les facteurs déterminant les pays cibles du ministère suédois des Affaires étrangères « [Summary of the country focus process](#) », 14 août 2007, p. 6.

du Luxembourg ou encore de l'Italie ; la Mauritanie est l'un des pays visés par la coopération espagnole tandis que l'ensemble des pays de la zone font partie des cibles prioritaires des aides au développement de l'Allemagne et de la France.

Les formes de coopération au développement entretenues de façon bilatérales avec les pays sahéliens sont classiques : soutien au budget général afin de favoriser la réduction de la pauvreté et de promouvoir la bonne gouvernance, les droits de l'homme, la réduction des inégalités et les valeurs démocratiques ; soutien aux acteurs locaux ; soutien aux ONG ; coopération institutionnelle tels que les partenariats entre universités ; soutien sectoriel (eau, infrastructures, communication, etc.) ; programmes d'action culturelle ; soutien financier à destination du secteur privé.

Des groupes de pays se forment également afin de mener ensemble certains projets : au Niger, par exemple, le Luxembourg, le Danemark et la Suisse conjuguent leurs efforts dans des projets de développement rural. Au Burkina-Faso, l'Agence française de développement (AFD), le Luxembourg, l'Autriche, la Suisse et les Taïwanais financent un programme dans le domaine de l'éducation professionnelle et pour lequel ils organisent des missions sur le terrain et des comités de pilotage en concertation avec le gouvernement burkinabé. La Coopération de sécurité et de défense française (DCSD) dépendant du ministère des Affaires étrangères a développé en partenariat – avec, entre autres, les États-Unis, le PNUD, la Banque mondiale et le Japon – un programme de coopération transfrontalière dans la région saharo-sahélienne (projet ACTS) qui tente de mettre les populations au cœur d'un projet qui touche également à la dimension sécuritaire.

#### B. Actions des États membres via les organisations multilatérales

##### *Participations des États membres aux actions multilatérales des organisations internationales*

Les États membres de l'UE participent aux budgets généraux des organisations internationales et régionales pour soutenir leurs actions de développement dans la région saharo-sahélienne, qu'il s'agisse des agences onusiennes telles que le PAM, la FAO, le PNUD, l'UNICEF etc., de la Banque mondiale, de l'UA, de la Banque africaine de développement ou encore de la CEDEAO. C'est à travers ces instances multilatérales que s'organise également l'aide d'urgence dite « aide humanitaire ». Les contraintes budgétaires ne permettent pas aux États membres d'être présents partout dans le monde : une grande part de leur coopération au développement passe donc par les organisations multilatérales, et cela d'autant plus pour les États dont la taille est réduite, les budgets moins conséquents et les pays partenaires ciblés en priorité en fonction des intérêts nationaux – les « nouveaux » États membres notamment. Les États membres de l'UE participent également à la MINUSMA, la mission des Nations unies au Mali, à l'instar des Pays-Bas qui fournissent un contingent de quelque 500 soldats et le chef de l'opération<sup>12</sup>.

##### *La Stratégie Sahel de l'UE, vecteur principal de l'action des États membres*

Au fil des entretiens, il est apparu que le vecteur d'action privilégié des États membres demeure sans conteste l'Union européenne, sa valeur ajoutée résidant dans son « vaste

---

12. D'autres États membres fournissent des effectifs militaires (Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, France, Royaume-Uni et Suède) ou de police (Allemagne, France, Pays-Bas et Suède).

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 »<sup>13</sup>.

C'est là qu'il faut chercher l'origine de la Stratégie Sahel, encouragée par plusieurs États membres : d'abord la France, dès sa présidence de l'UE en 2008 mais elle échoue à mobiliser les États membres sur son projet d'Union pour la Méditerranée (UpM) destiné, entre autres, à répondre aux enjeux de la région. Des diplomates espagnols, britanniques et danois<sup>14</sup> la soutiennent ensuite et œuvrent en coulisses en faveur d'une action à l'échelle de la région. Après plusieurs missions exploratoires dans la région, le Conseil des affaires étrangères de l'UE donne en octobre 2010 son aval à l'élaboration d'une stratégie pour le Sahel. Rendue publique en septembre 2011, la Stratégie Sahel<sup>15</sup> est la première stratégie d'approche globale<sup>16</sup> du Service européen d'action extérieure (SEAE) pour une région du monde : elle vise à s'attaquer simultanément aux problèmes de développement et de sécurité afin de prévenir la détérioration de la situation politique, humanitaire et sécuritaire. Axée d'abord sur le Mali, la Mauritanie et le Niger, elle concerne désormais également le Tchad et le Burkina Faso afin de donner une portée résolument régionale à ses actions. Le premier succès de cette Stratégie est déjà celui d'exister : en effet, il a fallu mettre d'accord les 27 États membres d'alors pour entreprendre une vaste action de long terme dans une zone qui ne figure pas dans les agendas de politique étrangère de tous les États membres.

À défaut d'avoir su anticiper et prévenir la crise malienne, l'UE n'a pas manqué le rendez-vous de l'action en post-crise après le lancement de l'opération Serval, puisque sous l'impulsion d'une poignée d'États membres, notamment la France, l'Espagne, l'Italie ou la Belgique, quatre missions de PSDC ont été déployées dans la région (EUCAP Sahel Niger, EUBAM Libye, EUCAP Sahel Mali), dont une militaire (EUTM Mali). S'il est certain que tous les États membres ne partagent pas les mêmes intérêts pour tous les États de la zone, la participation a tout de même été massive, notamment pour EUTM Mali, où 23 États membres étaient représentés lors du premier mandat. Ceux qui participent aux missions PSDC au Sahel l'expliquent par « la responsabilité de garantir un voisinage sûr pour l'UE », « la solidarité » envers la France pour accompagner les gains de Serval et « la loyauté » à l'égard de l'UE, « la visibilité que cela procure à l'UE », « la manifestation d'un soutien affirmé à l'idée de la PSDC, laquelle passe par la participation aux missions », « le soutien à l'UE comme fournisseur de sécurité et non pas seulement consommateur de sécurité », « la prolongation des politiques bilatérales de coopération » ou encore « le moyen de doter ses forces armées de capacités à évoluer dans tout type d'environnement ».

---

13. Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission européenne. Communication conjointe au Parlement et au Conseil : l'approche globale de l'UE à l'égard des crises et des conflits extérieurs. Bruxelles, 11 décembre 2013.

14. 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'*Institut Egmont* et l'Observatoire de l'Afrique, Bruxelles, 27 février 2013.

15. 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 : Bérangère Rouppert, « [The EU Strategy for development and security in the Sahel: rupture or continuity?](#) », Note d'Analyse du GRIP, 16 janvier 2012.

16. Sur le concept d'approche globale, voir Bérangère Rouppert, « [Le Concept européen d'approche globale à l'épreuve de la crise sahélienne](#) », Note d'Analyse du GRIP, 14 août 2014.

Ceux qui n’y participent pas avancent des raisons financières, la difficulté de trouver du personnel francophone, la coïncidence avec des événements domestiques, les contraintes institutionnelles nationales ou encore la pression de l’opinion publique.

L’UE n’en demeure pas moins un acteur clé de l’aide apportée aux pays sahéliens. Elle représente en effet un bailleur de fonds conséquent, le premier pour le Mali et le Niger notamment. L’UE concentre ses programmes dans la zone saharo-sahélienne sur quatre champs d’action : 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.

L’UE, acteur reconnu dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité entendue au sens large, a prévu des actions portant sur le renforcement des capacités des forces armées, des forces de sécurité et de la justice, ce qui suppose des actions de formations et de conseil mais également un renforcement des chaînes respectives de commandement et de contrôle (ministères concernés, autorités judiciaires, parlementaires, etc.). Pour ce faire, une coordination a été nécessaire avec les États membres et les autres partenaires en raison de la multiplicité des acteurs présents dans la zone et une forme de division du travail a été envisagée, au Mali notamment<sup>17</sup>. C’est aussi pour cela que les politiques de l’UE viennent par exemple en appui de programmes internationaux à visée régionale (comme le programme de partage d’information entre les polices des États de la CEDEAO lancé par Interpol) ou qu’elles soutiennent des initiatives régionales (comme le déploiement des forces de la CEDEAO au Mali via la Facilité de paix pour l’Afrique) afin de renforcer la complémentarité et d’éviter les doublons.

L’UE apparaît également comme un acteur venant compléter les actions bilatérales menées par les États membres : cela est particulièrement visible en matière de sécurité puisque l’UE permet de fournir un cadre, des orientations et des plans d’actions à ses États membres qui se chargent de les mettre en musique en participant à des missions PSDC, en détachant des experts en sécurité ou encore en équipant les forces armées et de sécurité en matériel militaire létal au titre de leurs coopérations bilatérales. Si l’UE est un acteur qui se veut complémentaire des actions de ses États membres, elle s’appuie également sur eux pour mieux cibler ses programmes : ainsi, l’évaluation des forces armées maliennes réalisées par les Éléments français du Sénégal a permis de mieux définir les besoins et les attentes auxquelles devait répondre la mission EUTM Mali.

### **3. Du constat de faillite des programmes d’aide à leur révision**

#### **A. Les faillites révélées par les crises sahéliennes : manque de coordination, de cohérence, et d’efficacité**

---

17. EUTM forme les forces armées maliennes et la force Serval assure l’accompagnement des GTIA formés au front, les États membres ayant refusé l’option du « mentoring ». Si la composante UNPOL de la MINUSMA « est présente sur tout le spectre de la formation », des aspects ont été confiés à la mission EUCAP Sahel Mali : le recyclage des policiers, gendarmes et gardes nationaux déjà formés et en place sur le terrain et le conseil en gestion des ressources humaines au niveau des directions. Au Niger, EUCAP Sahel Niger va mettre en place un logiciel de ressources humaines pour la Garde nationale et la gendarmerie, mais pas pour la police car le projet a déjà été envisagé par l’agence de coopération allemande.

Le manque de réflexion consacrée à l'après-conflit libyen et aux conséquences de l'intervention et de l'effondrement du régime à l'échelle de la région ne cesse d'être dénoncé depuis trois ans précisément parce qu'il est regrettable de ne pas avoir pu/su mobiliser les moyens à disposition dans la zone (représentants, ressortissants, sociétés privées, forces spéciales, surveillance satellitaire, messages d'alerte des pays voisins) afin d'empêcher la contagion dans l'ensemble de la sous-région. Au-delà de ce constat dans l'immédiat post-crise, il est également légitime de s'interroger sur les systèmes d'alerte précoce (« *early warning systems* »). Au regard des défis et menaces au Sahel, les faiblesses capacitaires et institutionnelles des États de la région ne leur permettent pas de les résoudre sans l'aide de la communauté internationale, présente à leurs côtés depuis plusieurs décennies. En effet, malgré l'existence de multiples *early warning systems* au sein des institutions européennes (au sein de la DG humanitaire ECHO, INTCEN, EUMS, HOME, etc.) et malgré la présence d'une foule d'acteurs agissant dans le domaine humanitaire et du développement au plus près des populations et de la société civile, la dégradation politico-sécuritaire au Mali en 2012 n'a pu être envisagée. La crise malienne a agi comme un révélateur de la faillite de la gestion de l'aide internationale apportée notamment aux pays sahéliens et a soulevé des interrogations sur la pertinence et l'efficacité de l'aide, comme l'illustrent quelques exemples (non exclusifs et non représentatifs) de l'ensemble.

#### *Une volonté politique absente*

En 2011, lors de la crise libyenne, le Battle Group en *stand-by*, – en l'occurrence le *Nordic Battle Group* considéré comme l'un des plus aptes à une projection –, dite « force de réaction rapide européenne en cas de crise » n'a pas été déployé. L'absence de volonté politique combinée pour certains (France, Suède, Finlande, Italie, Pologne, Roumanie, Lettonie, etc.) à l'existence d'un mécanisme de financement des coûts communs trop restrictif et au décalage entre composition du BG en *stand-by* et zone de crise, marque l'échec politique d'un outil qui aurait pu ouvrir la voie à une intégration plus poussée de l'UE en matière de PSDC et être utilisée ne serait-ce qu'« aux frontières pour faire face aux flux de réfugiés et de combattants ».

#### *Une coordination insuffisante*

Au Sahel, le manque de coordination a nui aux coopérations : « la redondance de l'assistance internationale » a pu être pointée du doigt (exemple du programme Counter-Terrorism Sahel dont les bénéficiaires ont déclaré « *recevoir des formations similaires de la part de plus d'un acteur* »<sup>18</sup>) ainsi que la « compétition entre bailleurs internationaux », le manque d'adhésion des bénéficiaires aux projets financés (malentendus initiaux sur les objectifs et le contenu de EUCAP Sahel Niger<sup>19</sup>) ainsi que la mauvaise gouvernance dans les pays visés par la coopération<sup>2021</sup>.

#### *Objectifs manqués*

---

18. ISS et RUSI. « Mid Term Review of the CT Sahel project – Final Report 2014 ». CE, février 2014.

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

20. Voir George Berghezan, « La corruption au cœur de l'État malien » dans Bérange Rouppert (coord.), *Sahel : Éclairer le passé pour mieux dessiner l'avenir*, Éditions du GRIP, septembre 2013.

21. Yves Fromion et Gwendal Rouillard, *op. cit.*, p. 146-147.

Pour ce qui concerne l'efficacité de l'aide dans le domaine de la coopération de défense, force est de constater que l'aide massive apportée par la France et les États-Unis n'a pas empêché l'effondrement de l'armée malienne en janvier 2012, janvier 2013 et à nouveau lors des événements de Kidal en mai 2014, ou encore le coup d'État de mars 2012 fomenté par un officier formé aux États-Unis.

### *Une cohérence à chercher*

Pour ce qui concerne la cohérence, l'UE et ses États membres ne sont pas exempts de critiques et éprouvent des difficultés à concilier intérêts nationaux, règles de conduite et intérêts des États bénéficiaires. Deux exemples peuvent illustrer ce constat. Par exemple, lorsque la France a parachuté en 2011 des armes légères aux rebelles libyens, elle a remis en question non seulement les embargos des Nations unies et de l'Union européenne, mais aussi l'Action commune européenne de 2002 qui engage les États membres à respecter des critères relatifs à la nature du destinataire, ses capacités opérationnelles et la Stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions<sup>22</sup>. Or cette attitude de la France, contraire à la politique décidée par l'UE, n'a pu être sanctionnée faute d'outils alors même qu'elle constituait un potentiel facteur de déstabilisation pour les régions nord et ouest-africaines<sup>23</sup>. La levée partielle par l'UE de l'embargo afin de « fournir les armes nécessaires pour assurer la sécurité » et « des armes légères destinées au personnel de l'ONU et aux employés des organisations humanitaires », dans un contexte où la situation sécuritaire n'était pas stabilisée et où les différentes milices n'étaient pas sous contrôle, relève d'ailleurs là aussi d'un manque de cohérence patent, brouillant d'autant plus fortement le message de l'UE. Privilégier des objectifs de court terme et des intérêts nationaux peut en cela menacer des objectifs de long terme poursuivis dans d'autres champs d'action. Autre exemple en matière de développement révélateur des faillites de l'aide internationale avant la crise : la stratégie de Développement durable du secteur des pêches et de l'économie maritime 2006-2008 de la Mauritanie relevait déjà « le rôle négatif de la concurrence européenne dans les eaux mauritaniennes [en matière] de surexploitation des ressources les plus chères et [de] déclin des capacités nationales de pêche » et donc la non-application par l'UE à la fois du Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO et de ses engagements en faveur d'une politique durable dans ce domaine<sup>24</sup>.

### *L'absence de lien entre aide d'urgence et politique de développement*

Si coordonner des actions aux temporalités et durées différentes s'avère difficile, garantir la transition d'une action à l'autre est un tout autre défi. En cas de crise humanitaire, c'est la DG ECHO qui, au niveau européen, incarne l'urgence et répond aux principes spécifiques de l'aide humanitaire (indépendance, neutralité, humanité et impartialité). Le tout est de

---

22. Jihan Seniora, « [Transferts d'armes légères françaises aux rebelles libyens : quelles conséquences en termes de prolifération des armes ?](#) », Note du GRIP, Bruxelles, 4 juillet 2011.

23. Elle va donc à l'encontre de l'article 21 du Traité consolidé de l'UE, qui stipule que la prévention des conflits est l'un des buts et principes que se fixe l'UE.

24. Ould Ahmed Salem, Zekeria. « Le partenariat Union européenne-Afrique dans l'impasse ? Le cas des accords de pêche ». *African Studies Centre*, Working paper n° 78, février 2008, p. 40. Voir aussi Pauline Guibbaud, « [Pêche illicite : quel avenir pour l'Afrique de l'Ouest?](#) », Note du GRIP, Bruxelles, 4 août 2014.

« savoir partir » et « passer le relais » aux « développementalistes » mais aussi de savoir passer des programmes de développement antérieurs à la crise malienne aux programmes d'urgence nécessités par celle-ci. Depuis les crises alimentaires de 2005, les outils des opérations humanitaires sont restés les mêmes, « forgés pour les catastrophes à déclenchement rapide et non pour les besoins d'urgence chroniques à long terme »<sup>25</sup>. Les stratégies humanitaires empêchent de voir l'érosion de la situation et peuvent être à l'origine de la non-perception de la dégradation de la situation sécuritaire et de la sécurité humaine au Sahel par les acteurs extérieurs au pays ou à la région bénéficiaire. Ce constat semble être de ce fait en complète contradiction avec l'objectif asséné par l'UE de *prévenir* les crises<sup>26</sup>. Stabiliser n'est pas le mandat d'ECHO : toutefois, le jeu est difficile pour le département humanitaire qui, bien que répondant aux principes de l'aide humanitaire, demeure un instrument à la disposition d'une organisation politique.

## B. Des perspectives d'amélioration certaines

### *Adaptation des États membres*

Si pour une bonne moitié des États membres, le Sahel restera une crise parmi d'autres, pour d'autres au contraire, il est amené à rester sur les radars des ministères des Affaires étrangères et de la Défense pour quelques années encore. D'où les gesticulations diplomatiques observables actuellement : une réorganisation du dispositif militaire français dans la zone est effective depuis le 1<sup>er</sup> août 2014 ; le Bureau luxembourgeois de Coopération au développement au Mali fait désormais office d'ambassade depuis mai 2014 ; l'Italie juge inévitable un renforcement et une réorganisation de son réseau diplomatique si l'instabilité se poursuit, de même que le Royaume-Uni dont le FCO envisage une réorganisation de son Département Afrique afin de « mieux comprendre les dynamiques régionales » et prendre en compte « les liens anciens et largement oubliés » entre l'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest<sup>27</sup>.

### *Progrès en matière de coordination, cohérence, efficacité et durabilité*

Le fait que la Stratégie Sahel n'ait que trois ans d'existence ne permet pas de dresser un bilan exhaustif de son impact. Mais quelques cas précis peuvent illustrer les actions des institutions européennes basées à Bruxelles, des Délégations et missions sur le terrain, pour la mettre en œuvre avec plus ou moins de succès et de difficultés. En matière de coordination avec les États bénéficiaires, on note une meilleure prise en compte des réalités locales. Au Niger, la mission PSDC a mis en place des organes de concertation avec les autorités nigériennes qui ont permis que la coordination se fasse avec l'UE, avec et entre partenaires techniques et financiers et entre acteurs nigériens. En matière de cohérence, des efforts ont été consentis pour donner vie au nexus sécurité-développement : par exemple, en Mauritanie, un programme d'assistance technique financé par le FED vise à renforcer les capacités des forces armées dans la zone nord du pays tout en améliorant les conditions de vie des populations. Ce projet est la reconnaissance et l'acceptation de réalités locales : seules les forces armées sont à même d'assurer la sécurité sur le territoire et le développement des zones frontalières est

---

25. Groupe de travail sur le Sahel. « Échapper au cycle de la faim – les chemins de la résilience au Sahel », Groundswell International, septembre 2011, p. 68.

26. Le propos est à nuancer car c'est en priorité aux États sahéliens qu'il incombe de mettre en œuvre des politiques de développement de long terme.

27. House of Commons – Foreign Affairs Committee, *op. cit.*, volume I, p. 46-47.

primordial afin que ces espaces soient perçus comme des « zones d'opportunités » et non plus d'instabilité. Des leçons ont également été tirées et des réformes ont d'ores et déjà eu lieu : modifications des procédures de gestion de crise pour faciliter le déploiement des missions PSDC civiles, assouplissement des règles de recrutement du personnel au sein des missions PSDC, ou encore établissement de « documents-cadres conjoints décrivant le large éventail des intérêts et des priorités de l'UE dans des pays ou des régions spécifiques »<sup>28</sup> afin d'améliorer l'efficacité de l'action de l'UE.

#### *Améliorations en cours*

Des travaux sont en cours pour présenter aux États membres un Plan d'action régionale au Sahel d'ici la fin 2014, tenant compte des actions réalisées jusque-là, des lacunes et succès rencontrés dans les programmes et présentant des pistes d'action dans les domaines diplomatique, sécuritaire et de développement afin d'agir selon une approche globale. Trois rapports spécifiques ont été demandés respectivement à un groupe interservices sur les actions sécuritaires, à la Commission sur les programmes de développement possibles entre le Maghreb et le Sahel et au Représentant de l'UE pour le Sahel sur l'ensemble du dispositif européen.

#### **4. Recommandations**

Coordination, cohérence, efficacité et durabilité sont autant de défis que l'UE et ses États membres doivent relever pour aider à la résolution de la crise multidimensionnelle qui sévit au Mali, et prévenir le déclenchement de nouvelles crises. Il y a aujourd'hui plus qu'un consensus, une unanimité pour reconnaître la plus-value de l'UE en matière de gestion de crises en raison du vaste éventail de politiques, outils et instruments dont elle dispose. L'UE est bel et bien présente au Sahel, non plus seulement comme simple « payer » mais également comme « player », c'est-à-dire acteur de paix et de sécurité<sup>29</sup>. L'UE est vue comme un « multiplicateur de puissance » (*power multiplier*) pour nombre d'États membres, la PSDC étant un moyen de promouvoir des valeurs partagées par tous telles que la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit<sup>30</sup>. Et l'aide au développement est perçue comme une garantie de visibilité et de présence dans le monde, là où, seuls, des États ne pourraient agir. Mais les efforts doivent se poursuivre.

Voici quelques recommandations portant non pas sur le contenu de la Stratégie Sahel de l'UE mais sur les moyens de la mettre en œuvre :

#### *- Davantage de coordination à tous les niveaux*

- La coordination est cruciale et doit être approfondie au sein des institutions européennes pour mettre un terme à l'action « en silos », entre l'UE et ses États membres pour davantage de complémentarité, entre l'UE et les partenaires extra-régionaux pour éviter les doublons. La région saharo-sahélienne est une zone d'action de choix pour le Représentant spécial de l'UE pour le Sahel, qui entame son deuxième mandat, d'autant

---

28. Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission européenne. *Communication conjointe au Parlement et au Conseil : l'approche globale de l'UE à l'égard des crises et des conflits extérieurs*. Bruxelles, 11 décembre 2013.

29. Conférence organisée par un institut de recherche sous la règle de Chatham House, Paris, mai 2014.

30. Federico Santopinto et Megan Price, « [National visions of EU defence policy: common denominators and misunderstandings](#) », GRIP-COST-CEPS, Bruxelles, 2013, p. 158.

plus que l'arrivée de multiples acteurs ayant chacun leur Stratégie Sahel (Nations unies, Maroc, France, CEDEAO, G5, etc.), impose de « trouver un cadre afin que toutes ces stratégies se parlent » et remédier à l'impression qui se dégage actuellement d'actions parcellaires et déconnectées les unes des autres.

#### *- Répondre à des besoins*

- Répondre à des besoins exprimés et mettre en œuvre des programmes en concertation avec les pays cibles pour favoriser d'abord leur appropriation puis l'autonomisation sont des conditions de succès primordiales pour n'importe quel acteur. Dans ce cadre, l'encouragement ou le soutien aux initiatives régionales semblent un angle d'approche approprié. Malgré les rivalités ou tensions existantes entre certains États de la zone Sahel-Maghreb, des plateformes d'échange ont pu être créées : le Processus de Nouakchott, le Groupe international de suivi sur le Sahel mis en place à Bamako ou encore le G5. Ce sont peut-être une fois de plus des coopérations *ad hoc* qui parviendront à créer une confiance entre les acteurs de la région et permettront d'envisager des coopérations plus poussées entre eux et dans des domaines autres que sécuritaires. La gestion des espaces frontaliers est également une piste envisagée par l'UE mais qui doit encore être confrontée à l'approbation des États bénéficiaires afin de favoriser l'appropriation. C'est peut-être par une approche *bottom-up* et non plus *top-down* que l'approche régionale et l'approche globale prendront un sens.

#### *- Se donner les moyens de ses ambitions en décloisonnant*

- L'UE doit s'adapter pour répondre aux ambitions qu'elle se fixe. La Stratégie Sahel établit un lien explicite entre sécurité et développement : l'UE doit donc se doter des moyens d'agir dans le domaine « sécurité et défense ». Pour l'instant, elle procède à des détachements d'experts provenant d'États membres ou d'officiers de liaison provenant de missions PSDC pour assurer cette fonction dans les Délégations de l'UE dans certains pays en cas de crise. Une systématisation de ce procédé serait souhaitable avant que d'envisager une présence pérenne d'experts en sécurité dans l'ensemble des délégations mais également à Bruxelles. Le débat est en cours et fait l'objet de recommandations au sein d'un rapport diffusé en interne<sup>31</sup>.

Il y a désormais consensus pour dire que les crises sahéliennes trouvent certaines de leurs racines dans les pays du Maghreb et que ceux-ci se trouvent à leur tour victimes de l'instabilité touchant leurs voisins sahéliens. Toutefois, la perspective d'une action européenne à l'échelle régionale se voit limitée par le cloisonnement géographique de certains instruments européens qui tendent à considérer l'Afrique du Nord d'un côté et l'Afrique subsaharienne de l'autre. Les outils doivent donc être adaptés au contexte. La flexibilité doit être également recherchée afin de décloisonner les fonds dédiés au développement et ceux dédiés au secteur de la sécurité.

#### *- Assurer une gestion et un suivi transparent, efficace et cohérent de l'aide*

- En France, la Direction de la coopération de sécurité et de défense a décidé de porter ses efforts sur ce qu'elle appelle la « contractualisation », autrement dit un « contrat d'accompagnement avec engagements réciproques et critères de gestion ». Si lors des évaluations biannuelles, celui-ci n'est pas respecté par l'État bénéficiaire, la partie

---

31. Entretiens avec des membres du SEAE. Bruxelles, juin et juillet 2014.

française pourra se désengager du projet<sup>32</sup>. Il s'agit en quelque sorte d'un retour à la conditionnalité de l'aide qui ne dit pas son nom, mais qui peut être un moyen de garantir une gestion plus efficace des coopérations. Au printemps 2014, au Mali, l'affaire de l'achat d'un avion présidentiel de 30 millions d'euros et l'existence de règles du code malien de marché public faisant fi de règles de transparence a entraîné de fortes réactions des bailleurs de fonds. Le FMI a notamment suspendu le versement de crédit et entrepris un audit financier afin d'assurer des garanties de transparence. La Banque mondiale a elle aussi suspendu le versement d'une tranche d'aide. L'UE semble également vouloir agir en ce sens en attendant les résultats de l'audit pour envisager son prochain décaissement dans le cadre du « Contrat pour la reconstruction de l'État (*State Building Contract*) conclu avec le Mali. Certains États membres ont également suspendu leur aide en attendant les résultats de l'audit, à l'instar du Danemark dont l'un des axes d'action est le soutien au budget général de l'État.

L'efficacité de l'aide repose non seulement sur une bonne gestion des finances publiques mais aussi sur la cohérence des bailleurs de fond dans les programmes qu'ils mettent en place. Le courage politique est de mise lorsqu'il s'agit de lutter contre l'extrémisme violent ou la démographie galopante, deux des menaces les plus aigües présentes dans la région saharo-sahélienne. En dépit de la réticence à discuter de sujets politiquement et diplomatiquement sensibles car touchant à la souveraineté nationale des États visés par l'aide, il n'est pas tenable sur le long terme : 1) de continuer à soutenir le système éducatif (laïc) sans demander en retour une action étatique visant à y intégrer des écoles religieuses hors du système et donc non contrôlées par l'État ; 2) d'améliorer l'accès à la santé sans mener au préalable des campagnes d'information-éducation-communication avec l'appui des États bénéficiaires.

\* \* \*

## L'auteure

*Bérangère Rouppert est chargée de recherche au GRIP. Ses travaux portent depuis trois ans sur la mise en œuvre de la Stratégie de l'UE au Sahel.*

### Avec le soutien du



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction de la coopération  
au développement et  
de l'action humanitaire

---

32. Yves Fromion et Gwendal Rouillard, *op. cit.*, p. 148.