

Mémoire de master

L'action extérieure de l'UE au Sahel Une mise en pratique de l'approche globale?

PAGANO Adrien
5 avenue des Fleurs
91470 Limours, France
adp.pagano@gmail.com
Numéro étudiant: 21315243

Mr. le Pr. Dr. Alexis Vahlas
&
Herr Pr. Dr. Timm Beichelt

Sciences Po Strasbourg
Master « Politiques Européennes », spécialité SESI
Année universitaire 2014/2015

Europa-Universität Viadrina
Master in European Studies, Fachbereich Politik
Jahrgang 2013/2014

Table des abréviations

AGIR	Alliance Globale pour l'Initiative Résilience
AAPS	Architecture africaine de paix et de sécurité
APE	Accords de partenariat économique
APF	Facilité de paix pour l'Afrique
AQMI	Al Qaïda au Maghreb islamique
BAD	Banque africaine de développement
BM	Banque mondiale
CEDEAO	Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest
CIMIC	Coopération civilo-militaire
CMC	Concept de gestion de crise
CMCO	Coordination civilo-militaire
CMP	Procédure de gestion de crise
CMPD	Direction de la gestion des crises et de la planification
CMUE	Comité militaire de l'Union européenne
COPS	Comité Politique et de Sécurité
CPCC	Capacité civile de planification et de conduite
CROC	Crisis Response and Operational Coordination Department
CT SAHEL	Mission de contre-terrorisme au Sahel
DEVCO	Direction Générale de la Coopération au Développement
DUE	Délégation de l'Union européenne
EBA	Initiative <i>everything but arms</i> de l'Union européenne
ECHO	Direction Générale de l'aide humanitaire et de la protection civile
EI	Organisation de l'État islamique
EMUE	État-Major de l'Union européenne
EUCAP	Mission de <i>capacity building</i> de l'Union européenne
EU INTCENT	Centre de l'Union Européenne pour l'analyse d'informations
EUTM	Mission d'entraînement de l'Union européenne
FAMa	Forces Armées maliennes
FED	Fonds Européen de Développement
FPI	Service des instruments de politique étrangère
GTIA	Groupement Tactique Interarmées
HOME	Direction générale de la migration et des affaires intérieures
HRU	Haute Représentante de l'Union
IcSP	Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix
IdS	Instrument de Stabilité
LARD	Liens entre Aide d'urgence, Réhabilitation et Développement
MNLA	Mouvement national de libération de l'Azawad
MUJAO	Mouvement pour l'unicité et le djihad en Afrique de l'Ouest
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

OHQ	Quartiers généraux d'opération
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OPSCEN	Centre d'opérations de l'Union européenne
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAPED	Programme de l'APE pour le développement
PAR	Plan d'Action Régional 2015-2020 pour le Sahel
PESC	Politique étrangère et de sécurité Commune
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PMC	Plateforme Ministérielle de Coordination
PSDC	Politique de Sécurité et de Défense Commune
RSUE	Représentant Spécial de l'Union européenne
SEAE	Service Européen d'Action Extérieure
TUE	Traité sur l'Union européenne
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UEO	Union de l'Europe Occidentale

Sommaire

Abstract	5
Introduction	5
I) L'action PSDC : sécurité et État de droit au Sahel	13
1) La coordination civilo-militaire : de nouveaux outils après Lisbonne	13
a) La naissance d'un concept et son application concrète	13
b) L'OHQ européen et les cellules d'alerte précoce : deux limites de la CMCO	16
2) La coopération civilo-militaire ou l'impératif de cohérence sur le terrain	17
a) La « coopération interne » au service d'une CIMIC au niveau local.....	19
b) La CIMIC de l'UE avec les autres organisations internationales	23
3) Des perspectives d'appropriation locale des bonnes pratiques?	25
a) Les missions PSDC face au défi de la continuité et de l'équipement	25
b) L'investissement accru des États sahéliens : une condition sine qua non.....	27
II) L'aide au développement : complémentaire et subséquente ?	29
1) Le passage au développement : rigidité et cloisonnement des instruments	29
a) Les modes d'action d'ECHO et de DEVCO : adaptés au milieu sahélien ?	30
b) Des pratiques rigides relevant du « continuum ».....	32
2) Le « contiguum » ou bien comment dépasser les dichotomies au Sahel	34
a) AGIR et l'IcSP : deux instruments dans l'esprit du « contiguum ».....	36
b) Les plateformes interservices : un nouveau mode de coordination interne	38
3) L'APE, un nouvel instrument d'aide au développement ?	40
a) Le passage en force d'un accord aux retombées économiques controversées.....	41
b) Le PAPED et l'application progressive des APE : des mesures européennes éloquentes dans l'intérêt du développement africain	43
III) La stratégie Sahel de l'UE : une gestion intégrée de la région ?	46
1) Une stratégie Sahel au strict bénéfice de l'UE ?	46
a) Des intérêts sécuritaires et économiques majeurs pour l'Union européenne	46
b) Les intérêts africains : vers une meilleure prise en compte	49
2) Une restriction dommageable du cadre d'action ?	51
a) Le Nigéria et la Lybie : des facteurs d'instabilité sahélienne sous-évalués	53
b) Le Maroc et l'Algérie: des facteurs de stabilité sahélienne sous-évalués.....	55
3) L'Union européenne sur la voie diplomatique au Sahel?	57
a) Des inégalités dans l'investissement diplomatique direct.....	57
b) La contribution diplomatique indirecte : discrète mais multiforme.....	60
Conclusion	63
Bibliographie	68

Abstract

In 2011, the European Union published its first integrated framework to address a regional crisis in Africa: the Sahel strategy. It aims at enforcing the principles of the comprehensive approach by using CSDP military and civilian missions, humanitarian aid, development cooperation, trade policies and diplomatic action in a coherent and complementary way. The expected result is to put the Sahel region back on track by initiating a virtuous circle of security, state capacity building and development. To achieve this goal, European Institutions have first worked at a structural level, towards a better civil-military coordination (e.g. with the creation of the CMPD) and cooperation (e.g. by using the EUDs as field coordination bodies). Second, new tools such as IcSP and AGIR have been created to ensure the complementarity of development cooperation with humanitarian aid on the one hand, and with further processing the security missions on the other. This paper aims at assessing if these initiatives permitted to fulfil the objective of a comprehensive approach in Sahel. But to do this, it will also tackle questions such as the Economic partnership agreement with West Africa, the geographical scale of the Sahel strategy and the intensity of the diplomatic involvement in the region.

Introduction

L'action extérieure de l'Union européenne au Sahel se concrétise actuellement par le biais de missions PSDC militaires et civiles, par l'octroi d'aide humanitaire et d'aide au développement, mais également au travers de sa politique commerciale et de son investissement diplomatique. Dans un souci de cohérence et d'efficacité, la stratégie Sahel de l'Union européenne, affinée ultérieurement par le PAR 2015-2020, planifie la coordination de ces différents domaines afin de répondre aux exigences de l'approche globale. L'objectif de ce travail est d'évaluer en quelle mesure ce but a été atteint au moment de sa rédaction. Pour ce faire, trois éléments devront être introduits. Tout d'abord, le Sahel en tant que zone d'instabilité et de conflit : il est la raison d'être de l'intervention européenne. Deuxièmement, l'approche globale en tant que concept extérieur ayant pris un sens particulier au fil de son évolution dans l'Union européenne.

Il s'agit d'un élément central, à l'aune duquel l'efficacité de l'intervention européenne au Sahel pourra être mesurée. Troisièmement, la stratégie Sahel et les objectifs qu'elle contient, en tant qu'outils de mise en œuvre de l'approche globale au Sahel. La présentation de ces éléments nous permettra de mettre en exergue les défis qui y sont liés.

Le Sahel : l'instabilité comme héritage

Une vaste gamme d'éléments a contribué, au cours des cinquante dernières années, à faire du Sahel une région instable aux troubles interconnectés et interdépendants. Tout d'abord, la participation de certains États sahéliens à des guerres interétatiques pour le contrôle de territoires, comme entre le Nigéria et le Tchad en 1987, ou encore entre le Burkina Faso et le Mali la même année, a instauré un climat de méfiance peu favorable à une intégration régionale. Celle-ci aurait pourtant pu renforcer les États, déjà soumis à de fortes pressions internes que dénotent de nombreux putschs. À titre d'exemple, dix-huit coups d'État ont eu lieu au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Tchad depuis 1968. Dans cette condition d'inconstance et de faiblesse institutionnelle, les États sahéliens ne sont pas en mesure de pallier la dégradation des conditions de vie de la population, par exemple lors des famines récurrentes. Celles-ci sont par ailleurs l'expression d'un système agricole précaire et d'une incapacité à contrôler les naissances. De plus, les États sahéliens ne sont en mesure d'assurer ni la sécurité du territoire national, ni le contrôle de leurs frontières et des flux migratoires, créant ainsi un environnement tout particulièrement propice à l'expansion des trafics en tout genre et des groupes terroristes. Or le Printemps arabe de 2010 a eu pour conséquence directe une montée de l'extrémisme religieux au Maghreb, contribuant ainsi au renforcement idéologique de groupes tels qu'AQMI dans la région sahélienne. En s'associant aux trafiquants, ils s'assurent le financement nécessaire à leur expansion. Cet environnement dangereux est la première cause du recul des investissements, sans lesquels aucun processus de développement ne peut s'engager au Sahel. Un cercle vicieux se met alors en place, liant la faiblesse institutionnelle à l'insécurité et à la pauvreté, dans un mécanisme de renforcement mutuel.

Ces troubles endémiques ont pris une toute nouvelle signification depuis le déclenchement de la crise malienne en mars 2012. Elle est l'expression d'un conflit

latent depuis des décennies, notamment au Niger et au Mali, entre les gouvernements et la population touarègue. Dans ces deux pays, la forte minorité qu'ils représentent s'est rebellée à de nombreuses reprises afin d'obtenir un statut spécial pour les territoires qu'ils occupent, comme l'Azawad au Mali, et pour profiter des revenus qui y sont produits. Ces épisodes se sont régulièrement soldés par des accords de paix précaires. Toutefois, par l'inclusion de Touaregs dans son gouvernement, le Niger a su se prémunir de nouvelles rebellions. Ce n'est pas le cas du Mali, pour lequel l'équilibre précaire est indirectement rompu en 2011 par la chute du régime libyen de Kadhafi. Les communautés touarègues, fédérées pendant des années par le Raïs, et ayant combattu à ses côtés, reviennent massivement au Mali. Fraîchement armées, elles sont en mesure de porter plus que jamais les velléités indépendantistes du nord. L'alliance du principal groupe indépendantiste, le MNLA, avec AQMI et des groupes djihadistes tels que le MUJAO, mènera à une offensive suffisante pour mettre en déroute l'armée malienne. Peu entraînée et mal équipée, celle-ci se révolte, aboutissant au putsch du Capitaine Sanogo.

Avec l'embrassement du Mali, le Sahel entier menace de basculer dans le chaos. L'événement est d'autant plus frappant que le pays faisait jusqu'alors figure d'État fort de la région. Répondant à l'appel malien et craignant la contagion du conflit aux pays voisins, la France lance l'opération Serval en janvier 2013. L'Union européenne se retrouve dès lors confrontée à des défis très proches de ceux identifiés dans sa stratégie Sahel, mais d'une ampleur nouvelle. En effet, le délitement quasi-total de l'État malien rehausse l'insécurité sahéenne de manière significative, les programmes de développement sont au point mort et la situation humanitaire devient critique. Devant l'enchevêtrement des facteurs d'instabilité, agir selon l'approche globale n'est plus seulement une prérogative pour l'Union européenne : cela devient le préalable incontournable à une action efficace.

L'approche globale : un concept en développement

Le type d'action engagée au Sahel dépend cependant de l'interprétation européenne de l'approche globale. Or le concept s'est construit autour d'une base théorique, d'abord influencée par l'utilisation que d'autres organisations internationales en ont faite avant l'Union européenne. Ainsi l'« approche systémique » a fait son apparition en sociologie aux États-Unis dans les années 1950, suivie de l'« approche holistique » en France sous

l'influence de Durkheim¹. Ces réflexions théoriques influent notamment sur la perception commune de l'environnement sécuritaire. D'une part, il devient clair que les guerres interétatiques ont laissé place, sous l'effet de la mondialisation, à des guerres asymétriques opposant les États à un ennemi mobile et embusqué. Leur résolution s'en trouve compliquée, notamment quand l'État en question n'est pas en mesure d'assurer la sécurité sur son propre territoire à cause de ses faiblesses structurelles. D'autre part, le lien entre aide humanitaire, coopération au développement et capacité institutionnelle se précise. Le renforcement de l'État est donc la condition *sine qua non* d'un processus durable de développement. La mise en évidence de ce lien entre sécurité, gouvernance et développement constitue le socle d'un principe en évolution constante, celle de l'approche globale.

Sur ce fondement, l'ONU et l'OTAN ont été les premières organisations motrices de l'approche globale. La première a publié des documents tels que le rapport Brahimi ou encore « La doctrine fondamentale » en 2008 : ils permirent de conceptualiser son « approche holistique ». Celle-ci se concrétise par la mise en œuvre de missions multidimensionnelles, ajoutant au maintien de la paix de nouveaux domaines tels que l'organisation d'élections et le soutien à l'économie. L'exemple de l'OTAN montre toutefois que la logique de réseau occupe une place tout aussi centrale dans le concept d'approche globale. Dès 2005, le Danemark propose aux États de l'alliance le concept de « *concerted planning and action* ». Celui-ci mènera finalement, lors du sommet de Bucarest d'avril 2008, à un plan d'action pour l'élaboration et la mise en œuvre de la contribution de l'OTAN à une approche globale. Dans ce cadre, l'OTAN définit notamment l'échange approfondi d'informations, la communication et les entraînements communs avec d'autres organisations internationales ainsi que le travail resserré avec les organisations non-gouvernementales et les autorités locales comme une dimension première de sa « *Comprehensive Approach* » (CA)². L'OTAN entend ainsi réagir aux expériences faites en Afghanistan ou aux Balkans et éviter à l'avenir certaines impasses. Appliquer l'approche globale ne signifie donc pas uniquement aborder une crise sous ses différents aspects, comme le permettrait une mission multidimensionnelle de l'ONU,

¹ Wendling, Cécile. *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises: analyse critique et prospective du concept*. Cahier de l'IRSEM n°6, 2010, p. 16.

² Smith-Windsor, Brooke. *NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations, Making sense of the past and future prospects*. NATO Defense College Research Paper No.38, 2008, p.4.

mais bien adopter une logique de réseau, coordonner la réponse afin d'arriver à un résultat cohérent favorisant l'appropriation locale des bonnes pratiques.

Aucune définition précise et universelle de l'approche globale ne peut être donnée puisque chaque acteur se l'approprie à sa manière : en ce sens, il s'agit plutôt d'une « philosophie ». Au vu de son évolution dans ces organisations internationales, il est toutefois possible d'en donner une définition plus large reflétant cette logique de complémentarité et de réseau qui en est le fondement : « L'approche globale est une démarche qui vise au règlement durable et rapide d'une crise par la coordination des actions de tous les acteurs dans les domaines de la gouvernance, de la sécurité et du développement économique et social. Elle allie collaboration entre acteurs partageant une même vision finale et coordination avec les autres acteurs présents sur le théâtre. Elle nécessite, dès que possible, une appropriation par la Nation hôte ou les représentants locaux de la solution recherchée »³. Au sein de l'Union européenne, dans un système au sein duquel l'interconnexion entre instruments internes, d'origines et de natures différentes, se révèle souvent déjà ardue, la logique de réseau prend une nouvelle dimension.

Sans mentionner l'approche globale, la stratégie européenne de sécurité de 2003 y fait déjà référence en soulignant la nécessité d'intervenir par le biais de missions civiles et militaires complémentaires ainsi que l'importance de coordonner les différents types d'instruments européens dans le cadre d'objectifs communs⁴. Or c'est bien là que s'exprime le caractère *sui generis* de l'Union européenne : un éventail très complet de moyens d'action, civils et militaires, se trouve à sa disposition et la difficulté de mettre en place des synergies internes devient un obstacle conséquent à l'application de ce principe. La conceptualisation de l'approche globale dans ce contexte particulier devra donc se faire par une réflexion sur le fonctionnement interne de l'Union. C'est ce qu'initie, également en 2003, la note du Conseil de l'Union européenne sur la coordination civilo-militaire. Celle-ci théorise les rôles du HRU, du RSUE et du COPS dans le cadre d'une gestion de crise européenne intégrée. En 2009, l'article 21 TUE du Traité de Lisbonne renforce le cadre législatif à cet égard en rendant la complémentarité

³ Institut des hautes études de défense nationale. «Approche(s) globale(s)»: état des lieux d'un outil conceptuel en construction. Procès verbal d'une table ronde de l'IHEDN, Paris, 2010, p.9.

⁴ Conseil de l'Union européenne. *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*. Bruxelles, 2003, p.13.

d'action entre la Commission et le Conseil de l'Union européenne juridiquement contraignante en matière de PSDC. Par la suite, la communication conjointe de la HRU et de la Commission de 2013 fixe des objectifs précis en matière de synergies internes, notamment sur la réalisation d'une analyse partagée et l'atteinte d'une vision stratégique commune. Le processus européen d'appropriation du concept aboutit à un résultat exhaustif dans les conclusions du Conseil sur l'approche globale de mai 2014: « L'approche globale est à la fois une méthode de travail et un ensemble de mesures concrètes visant à améliorer la capacité collective de l'Union européenne à développer, coordonner et délivrer des politiques plus cohérentes et plus efficaces, des pratiques, des actions et des résultats, en se fondant sur une vision stratégique et sur un éventail d'instruments existants »⁵. Nous retiendrons cette définition pour notre examen de l'intervention européenne au Sahel.

La stratégie Sahel de l'UE : un cadre d'application de l'approche globale

L'usage coordonné des instruments européens dans le sens de l'approche globale nécessite donc, pour son application, de concevoir un cadre programmatique spécifique à chaque théâtre d'opérations: c'est la vocation de la stratégie Sahel de l'Union européenne, adoptée en 2011 par le Conseil des Affaires étrangères. Bien que l'approche globale ait déjà été menée de manière *ad hoc* par le passé, par exemple dans la Corne de l'Afrique, il s'agit bien de la première stratégie conçue par le SEAE dans ce but précis. Initialement restreinte à la Mauritanie, au Mali et au Niger, elle a été élargie au Tchad et au Burkina Faso par une décision du Conseil de l'Union européenne en mars 2014. Son approche de la crise sahélienne se construit de la manière suivante. En premier lieu, les problèmes auxquels la région est confrontée sont recensés. Pour y pallier, la stratégie Sahel énonce des objectifs à trois, cinq et dix ans, déclinés en grandes lignes par pays cibles (ainsi que pour le Maghreb, la CEDEAO et le partenariat Afrique-UE). Enfin, elle définit quatre domaines d'action autour desquels les instruments européens devront être mis en œuvre: le développement, la gouvernance et le règlement des conflits internes ; la politique et la diplomatie ; la sécurité et l'État de droit ; la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation. Cette stratégie a été mise à jour et concrétisée à nouveau en avril 2015 par le PAR 2015-2020. La vocation première de

⁵ Conseil de l'Union européenne. *Conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'Union européenne*. Bruxelles, 2014, p.1.

celui-ci est de recenser à mi-parcours les résultats obtenus par les politiques, instruments et outils de l'Union européenne déjà impliqués dans la gestion de crise au Sahel ainsi que de recalibrer la mise en œuvre de l'approche globale dans ce contexte. Bien qu'il n'ait pas encore donné lieu à des répercussions concrètes au moment de la rédaction de ce travail, son apport en nouveautés programmatiques s'avérera utile.

Compte tenu des objectifs fixés par la stratégie Sahel, la question du respect des principes de l'approche globale lors de son application concrète se pose. Un premier bilan s'impose donc à ce sujet. Pour le mener à bien, nous adopterons une réflexion théorique sur des concepts clefs de l'Union européenne, d'abord en ce qui concerne la complémentarité des forces civiles et militaires. Nous en ferons de même pour l'aspect développemental : dans ce domaine, de nouvelles hypothèses se confrontent aux pratiques des décennies passées. Ce socle théorique, qui reposera autant sur l'expertise de chercheurs indépendants que sur des *policy briefing* de l'Union européenne, nous permettra de mettre en exergue les problématiques sous-jacentes à l'application de l'approche globale au Sahel ainsi que de mesurer les avancées atteintes dans ces domaines. Toutefois, la vocation ultime de ce travail est empirique : il s'agit de recenser les méthodes, les activités concrètes et les tendances de l'intervention européenne au Sahel afin de définir, ou non, son adéquation aux leitmotivs de l'approche globale. C'est pourquoi nous mettrons à contribution un grand nombre de documents contenant des éléments précis et récents tels que des notes d'analyses, des rapports rédigés pour le compte de l'Union, des articles universitaires, ou encore des documents internes. Au vu de l'importance d'informations précises et directes, nous nous appuierons également sur des entretiens avec des fonctionnaires européens et sur des sources officielles de données factuelles (sites internet et fiches d'information des missions civiles et militaires, des DUE, des Directions générales).

La structure de notre propos se présentera de la manière suivante : nous analyserons d'abord l'action PSDC au Sahel (I). En effet, elle est au centre des réflexions sur les synergies entre civils et militaires, aux plus hauts échelons comme sur le terrain. Or, seule une action PSDC équilibrée permettra l'appropriation des bonnes pratiques au Sahel, et donc le retour de la sécurité et de l'État de droit sur le long terme. Cependant,

comme le théorise l'approche globale, la sécurité n'engage pas de cercle vertueux à elle seule. Elle doit être directement associée à des politiques de développement. C'est pourquoi nous nous intéresserons ensuite à leur mise en œuvre au Sahel, aux défis qui y sont liés en matière de complémentarité, et aux solutions proposées par l'Union européenne (II). Dans un objectif d'exhaustivité, nous aborderons aussi l'aspect développemental de l'Accord de partenariat économique UE-Afrique de l'Ouest, ce qui nous poussera à questionner l'usage que fait l'Union européenne de sa politique commerciale. Cependant, l'efficacité de l'approche globale au Sahel ne peut se mesurer uniquement aux synergies internes et au respect du nexus sécurité-développement. Ces deux dimensions sont des moyens de mise en œuvre qui ne permettront d'atteindre le but espéré que si la stratégie dans le cadre de laquelle ils sont utilisés se révèle robuste et exhaustive. En dernier lieu, un examen comparatif et plus détaillé des objectifs de la stratégie Sahel s'impose donc (III). Celui-ci nous permettra d'en évaluer la validité par trois critères : les intérêts prioritairement défendus (européens ou africains), la zone d'action géographique choisie et l'ampleur de l'investissement diplomatique européen. Cette décomposition des objectifs, des instruments et de leurs synergies dans le cadre de l'intervention européenne nous permettra de poser un regard critique sur l'approche globale de l'Union au Sahel.

I) L'action PSDC : sécurité et État de droit au Sahel

Répondre à la crise sahélienne selon le principe de l'approche globale exige l'emploi coordonné d'organes selon des mécanismes éprouvés au sein de l'Union européenne. Du côté de la PESC, l'objectif principal au Sahel est d'assurer la sécurité du territoire et l'État de droit (du renforcement des institutions gouvernementales à l'indépendance de la justice) afin de fournir une base pour une future politique de développement. À cette fin, les différentes ressources militaires et civiles de l'Union européenne doivent être efficacement coordonnées au plus haut niveau afin d'aboutir à une planification stratégique et à une conduite cohérente des opérations : c'est la question de la coordination civilo-militaire (1). Sur le terrain, la coopération civilo-militaire est la prolongation logique de cet effort de coordination : elle vise à l'application effective et complémentaire de la stratégie (2). Dans le cadre de la Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel, l'Union européenne relève donc, pour la première fois, le défi de conjuguer cohérence institutionnelle et cohérence sur le terrain dans un but précis : celui de réussir l'appropriation locale des bonnes pratiques acquises dans le cadre des missions PSDC afin de fournir un socle aux politiques de développement (3). Nous nous attarderons maintenant sur chacune de ces étapes afin d'évaluer si l'objectif de cohérence est atteint et s'il suffit à stabiliser la région.

1) La coordination civilo-militaire : de nouveaux outils après Lisbonne

a) La naissance d'un concept et son application concrète

La stratégie européenne de sécurité de 2003 ouvre la voie à l'approche globale au sein de l'Union européenne en établissant qu'« aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires »⁶. Il s'agit donc d'y opposer une vaste gamme de moyens d'action. En somme, la composante militaire n'est plus amenée à gérer seule des théâtres de crise mais à agir de manière coordonnée avec les forces civiles. Avant le traité de Lisbonne, la cohérence de l'action entre ces deux domaines s'exprimait *ad hoc*, par exemple lors des missions de Petersberg de l'UEO. Depuis son entrée en vigueur, l'article 21 TUE fixe clairement

⁶ Conseil de l'Union européenne. *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*. Bruxelles, 2003, p.7.

comme objectif la coordination entre les différents domaines de l'action extérieure, ainsi qu'entre celle-ci et les autres politiques de l'Union, afin de pouvoir développer des actions cohérentes dans des régions telles que le Sahel. À cette fin, le Conseil de l'Union européenne a introduit en novembre 2003 la CMCO, qu'il définit comme un moyen de coordination entre tous les principaux acteurs de l'Union pour leur permettre de planifier et de mettre en œuvre des réponses aux crises⁷. Mais sous cette dénomination, c'est avant tout la coordination civilo-militaire au sein de la PSDC, ainsi que la coordination entre les outils intégrés de gestion des crises et les outils intergouvernementaux, qui sont comprises⁸.

Pour mettre en œuvre la CMCO, l'article 27 TUE du traité de Lisbonne introduit le SEAE. Celui-ci implique tout d'abord une réorganisation institutionnelle, puisque les services compétents de la Commission y furent transférés et de nouveaux furent créés. Un de ses buts principaux est aussi de faire émerger une culture commune entre civils et militaires dans toutes les étapes de travail, et en particulier lors des premières phases du cycle d'un conflit : l'alerte précoce et la gestion de crise. En englobant l'EMUE, responsable de l'évaluation et de la planification stratégique, ainsi que le CPCC, en charge de la planification et de la conduite de missions civiles, il rapproche les deux structures de commandement en un seul et même organe. La nécessité majeure reste cependant de créer un lien entre elles, sans quoi les composantes civile et militaire de l'action extérieure risquent de manquer de complémentarité sur le terrain. La cellule civilo-militaire, instaurée au sein même de l'EMUE en 2003, devait pallier ce manque en rassemblant planificateurs civils et militaires ainsi que certains fonctionnaires de la Commission afin de mettre en place des actions coordonnées⁹. Sa présence physique au sein de l'EMUE induisait cependant *de facto* une suprématie du militaire qui la rendit incapable d'atteindre sa finalité. Cet échec mena à la création d'un organe indépendant en 2009, le CMPD. Tout comme l'EMUE et le CPCC, le CMPD est placé sous le contrôle politique et la direction stratégique du COPS, qui fait partie intégrante du Conseil de l'Union européenne. Il a cependant pour spécificité d'être un organe totalement hybride, visant à « intégrer civils et militaires dans les différentes phases de la gestion de crise,

⁷ Conseil de l'Union européenne. *Civil Military co-ordination (CMOC)*. Bruxelles, 7 novembre 2003, p.2.

⁸ Le concept de coordination civilo-militaire est, par exemple, aussi utilisé dans le cadre des opérations onusiennes pour désigner la recherche de synergies en matière de maintien de la paix ou d'aide humanitaire. Nous aborderons ici la notion européenne de coordination civilo-militaire, abrégée CMCO et ne disposant pas de traduction française communément admise.

⁹ Buzzerio, Leo. *EU Civil-Military Cell : Useful Model for Joint/Interagency Operations ?*, 2012, p.6.

[...] en incluant les formations et les exercices »¹⁰. En faisant le lien entre planification militaire et civile, il marque une avancée significative de l'Union européenne vers une planification stratégique mixte.

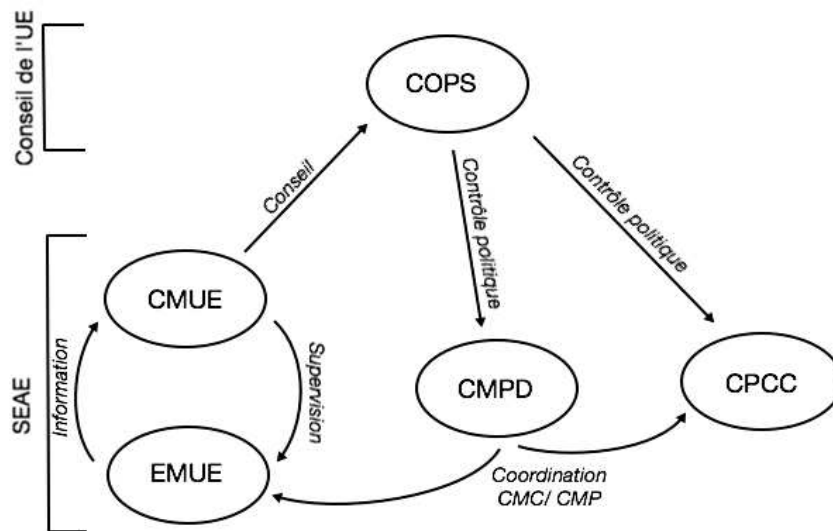


Fig. 1: La CMCO dans l'Union européenne

La fonction de coordination civilo-militaire du CMPD peut être illustrée grâce à l'exemple sahélien. Lorsqu'une situation nécessitant une intervention extérieure se présente, tel que ce fût le cas au Mali en 2013, le CMPD est chargé de rédiger un concept servant de socle à la planification de chaque intervention civile ou armée : le *Crisis Management Concept* (CMC). Celui-ci fait état des objectifs, des options ainsi que des moyens pour les réaliser. Après validation par le Conseil des Affaires Étrangères, le CMUE et le CPCC sont en mesure de planifier leurs opérations en respectant cette ligne stratégique. Dans le cas présent, il s'agit respectivement d'EUTM Mali et d'EUCAP Sahel Mali. D'autres documents, tels que la *Crisis Management Procedure* (CMP), viennent compléter ce cadre commun et sont régulièrement réorganisés pour incorporer toutes les données importantes à la gestion globale d'une crise. Les opérations sahéliennes bénéficient donc d'une structure civilo-militaire ayant fait l'objet d'une réflexion depuis 2003, pour finalement aboutir à la création du CMPD. Celle-ci fait cependant l'objet de critiques, notamment au sujet de l'inégalité persistante entre capacités de planification

¹⁰ Wendling, Cécile. *op. cit.*, p.39.

militaire et civile. Le CMPD étant un acteur novice au sein du SEAE, ses planificateurs civils devront d'abord accumuler l'expérience nécessaire pour hisser leurs capacités au niveau des capacités de planification militaires, hautement développées. Pour l'instant, les cadres stratégiques sont vraisemblablement fortement empreints d'une optique militaire. D'autre part l'EMUE, le CPCC et le CMPD ne sont toujours pas intégrés à la même chaîne de commandement mais fonctionnent en parallèle (Fig. 1). Le CMPD, au lieu de s'y inscrire, établit donc le lien entre le CPCC et l'EMUE, ce qui ne permet pas une réelle fluidité de la coordination civilo-militaire¹¹.

b) L'OHQ européen et les cellules d'alerte précoce : deux limites de la CMCO

Au delà des réorganisations du CMC et du CMP, la question se pose également de savoir si la coordination civilo-militaire est en mesure de s'adapter aux nouvelles situations au fur et à mesure du déroulement des opérations, ou si elle reste axée sur la stratégie commune d'origine. À titre d'exemple, « pour assurer le suivi d'EUTM Mali à Bruxelles avec le CMPD et l'État-major de l'UE, il n'y a qu'une *Support Cell* composée de deux membres de EUTM Mali détachés, ainsi qu'une *Monitoring Mission Team* de l'État-major de l'UE, ce qui semble peu pour une mission de cette ampleur »¹². La question de l'OHQ se pose donc logiquement puisqu'il constitue le centre de suivi stratégique de chaque opération. En tant que missions civiles, le CPCC constitue l'OHQ tant d'EUCAP Sahel Mali que d'EUCAP Sahel Niger. Les missions militaires, quant-à-elles, disposent de trois options pour définir leur OHQ¹³. Aucune d'entre elles ne supprime pourtant la stricte scission entre conduite militaire et civile : se pose donc la question de l'application effective du CMCO. En conséquence, et en tenant compte de l'opposition de certains États membres à la création d'un véritable OHQ européen, certains analystes suggèrent une structure permanente de planification civilo-militaire intégrée au CMPD. Celle-ci permettrait de combiner expérience civile et militaire tout au long d'une intervention et constituerait le fondement pour l'éventuel développement ultérieur d'un OHQ hybride¹⁴. Celui-ci, s'il venait à se concrétiser, présenterait des avantages évidents

¹¹ Hynek, Nik. *Consolidating the EU's crisis management structures: civil-military coordination and the future of EU OHQ*. Parlement européen. Bruxelles. 2010, p.5.

¹² Rouppert, Bérangère. *EUTM Mali : Une mission déployée dans l'urgence dans un contexte de conflit ouvert*. Note d'Analyse du GRIP, Bruxelles, 2013, p.18.

¹³ Il s'agit de l'utilisation de capacités otaniennes grâce aux accords de « Berlin Plus », de l'utilisation d'OHQ nationaux ou encore de l'activation de l'OPSCEN à Bruxelles.

¹⁴ Buzzerio, Leo. *op. cit.*, p. 12.

pour l'approche globale, tels qu'une capacité de réponse hybride rapide. En effet, le CMC demande une approbation par le Conseil de l'Union européenne et ne permet donc pas de planifier une action préalable rapide suite au déclenchement d'une crise.

Enfin, la CMCO fait état de défauts d'un autre ordre, comme par exemple lors de l'alerte précoce. L'EU INTCENT, organe du SEAE en étant principalement chargé, est *de facto* doublé d'autres cellules d'alerte précoce, comme par exemple au sein de l'EMUE¹⁵. Cet éclatement des mandats va à contresens d'une optimisation des ressources de l'Union. La CMCO reste donc imparfaite, d'une part car l'intégration civilo-militaire ne semble pas s'être poursuivie jusqu'à inclure pleinement la conduite hybride d'opérations, et d'autre part à cause de la persistance de certains doublons. Toutefois, les progrès dans ce domaine sont prometteurs et s'accompagnent d'une volonté politique renouvelée en décembre 2013 par la HRU lors de la communication au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne. Catherine Ashton y réaffirme vigoureusement la nécessité d'une analyse partagée des situations de crise et d'une vision stratégique commune entre tous les acteurs européens ainsi que le besoin de coordination et de cohérence dans l'utilisation des outils et des instruments de l'Union européenne¹⁶. Sur cette base, et en s'appuyant sur le principe fonctionnaliste du *spill-over*, les réformes encourageantes engagées pour la CMCO devraient se poursuivre. En effet, la coordination mise en place par le CMPD ainsi que les stratégies poursuivies sous la forme de CMC feront l'objet d'évaluations et d'un retour d'expérience. L'Union européenne pourra en tirer des leçons quant à sa coordination civilo-militaire pour optimiser ses structures sur le long-terme.

2) La coopération civilo-militaire ou l'impératif de cohérence sur le terrain

Le concept de coopération civilo-militaire (CIMIC) est l'équivalent de la CMCO au niveau tactique : il s'agit donc de coopération entre civils et militaires directement sur le théâtre des opérations. Toutefois, son interprétation a évolué au fil de différentes analyses. Initialement développé par l'OTAN dans le cadre de la SFOR, CIMIC est un

¹⁵ Rouppert, Bérangère. *Le concept d'approche globale à l'épreuve de la crise sahélienne*. Note d'Analyse du GRIP. Bruxelles, 2014, p.5.

¹⁶ Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'Union européenne. *Communication conjointe au Parlement et au Conseil : l'approche globale de l'UE à l'égard des crises et des conflits extérieurs*. Bruxelles, 2013.

acronyme faisant référence aux activités civiles de soutien aux missions militaires sur le terrain. Dans cette optique, les opérations civiles ont donc pour seul but d'aider les missions militaires à atteindre leurs objectifs. Pour Ehrhart, au contraire, dès lors qu'une crise est déclenchée par un enchevêtrement d'éléments complexes nécessitant une approche globale, seul le concours de missions civiles peut permettre d'atteindre les buts politiques finaux¹⁷. Cette conception rend les forces militaires dépendantes des forces civiles lors de certaines opérations de gestion de crise. Enfin, un rapport de 2010 rédigé par la Direction Générale des politiques externes de l'Union du Parlement européen réconcilie ces deux positions en définissant la CIMIC comme un moyen de connecter et d'utiliser les capacités militaires de manière coordonnée avec les acteurs civils¹⁸. Dans cette configuration, la CIMIC n'est plus au service de l'une des deux branches mais sert simplement à les interconnecter pour atteindre un objectif commun : cette version servant de *leitmotiv* au sein de l'Union est celle que nous retiendrons¹⁹.

Il y a également lieu de définir l'étendue du terme CIMIC. Sur le modèle de l'OTAN, l'Union européenne l'envisage comme la coopération entre la composante militaire de la gestion de crise et les acteurs civils externes tels que les populations, les autorités locales ainsi que les organisations nationales et internationales. Cette définition ne mentionne pas la coopération entre programmes civils et opérations militaires au sein même de l'Union européenne. Le cas pratique du Sahel montre pourtant que la coopération sur le terrain entre ses propres composantes est non seulement un préalable à une CIMIC efficace, mais qu'elle représente aussi un véritable défi pour l'Union européenne. Il s'agira donc d'abord d'examiner la coopération entre les différentes opérations de l'Union européenne en y incluant celles de ses États membres : nous nous y référerons par « coopération interne ». Nous montrerons en quoi celle-ci constitue la base de la CIMIC avec les organisations locales et les ONG et évaluerons l'efficacité de cette dernière.

¹⁷ Ehrhart, Hans-Georg. *Civil-military co-operation and co-ordination in the EU and in selected member states*. Parlement européen. Bruxelles.2007, p.12.

¹⁸ Hynek, Nik. *Consolidating the EU's crisis management structures: civil-military coordination and the future of the EU OHQ*. Parlement européen. Bruxelles. 2010, p.2.

¹⁹ La traduction française communément admise pour CIMIC est « Action civilo-militaire » (ACM). Toutefois les textes de l'Union européenne font systématiquement référence à la CIMIC comme pendant tactique de la CMCO. D'autre part, le concept de coordination civilo-militaire a une signification spécifique dans le contexte européen et ne dispose pas de traduction consacrée (comme mentionné auparavant). Par soucis de clarté et de cohérence, nous emploierons donc les deux acronymes anglais.

a) La « coopération interne » au service d'une CIMIC au niveau local

Pour étudier la coopération au niveau tactique entre les composantes de l'Union européenne au Sahel, une typologie des acteurs européens présents dans la région s'impose d'abord. Ceux-ci se déclinent sous trois formes principales : les opérations militaires, civiles et de soutien au développement. Lancée en février 2013, EUTM Mali est l'unique opération militaire de l'Union européenne sur place. Elle est destinée à former au moins quatre GTIA maliens afin de leur permettre d'assurer le contrôle sur leur propre territoire, notamment dans la partie nord du pays à majorité touarègue. Son OHQ se situe directement à Bamako et les formations se déroulent non loin, à Koulikoro. Les missions militaires disposent en règle générale d'un OHQ européen, EUTM Mali fait donc figure d'exception en plaçant son centre décisionnel directement au niveau CIMIC. L'opération militaire française Barkhane est, quant à elle, présente dans les cinq pays visés par la Stratégie Sahel de l'Union européenne et vise à lutter contre le djihadisme en partenariat direct avec les armées de ces pays. L'Union européenne mène également deux missions civiles majeures au Sahel : EUCAP SAHEL Niger et EUCAP SAHEL Mali. Elles s'orientent vers les forces de police et de gendarmerie, ainsi que vers les autorités judiciaires, et visent « à garantir l'ordre constitutionnel et démocratique [et] à mettre en place les conditions d'une paix durable »²⁰. Enfin, plusieurs programmes financés par le FED ou par l'IdS sont mis en œuvre dans la région du Sahel. CT Sahel, chargé de la lutte contre le terrorisme au Mali, en Mauritanie et au Niger en est un exemple régional. La plupart de ces programmes sont toutefois menés au niveau national comme par exemple le programme d'aide à la décentralisation du Tchad.

Le langage politique des opérations de l'Union européenne est supervisé par le RSUE pour la région du Sahel. En tant qu'émissaire du HRU, celui-ci représente les intérêts de l'Union dans la région. La coopération journalière et technique entre les différentes opérations se fait cependant à d'autres niveaux. Elle s'établit d'abord directement grâce à des initiatives bilatérales. À titre d'exemple, en août 2013, une délégation de la mission EUCAP SAHEL Niger s'est déplacée sur le site d'EUTM Mali pour « améliorer la connaissance mutuelle et [...] évoquer les problématiques et les pistes de

²⁰ *EUCAP Sahel Mali*, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/index_fr.htm, consulté le 09.04.2015

travail communes aux deux missions »²¹. Ce genre d'initiative ponctuelle permet une meilleure information des acteurs afin d'accroître la coopération sur le terrain. Dans un autre ordre d'idées, les membres espagnols d'EUTM Mali se sont employés en mars 2015 à fournir du matériel informatique et de couture aux Sœurs Franciscaines Missionnaires de Maria Auxiliadora à Koulikoro afin de leur permettre de réaliser certains travaux par elles-mêmes pour améliorer leur qualité de vie. Non seulement cette opération améliore l'image des militaires européens auprès de la population, mais elle permet également de familiariser les forces d'EUTM avec ses conditions de vie et ses pratiques pour pouvoir ensuite les prendre en compte dans leurs programmes de formation.

Ces initiatives bilatérales sont des exemples d'une « coopération interne » et d'une CIMIC qui resteraient cependant trop rares s'il n'existait pas de véritables gestionnaires des initiatives de l'Union sur le terrain. C'est le rôle que jouent les DUE. Outre leur fonction de représentation diplomatique et d'alerte précoce, elles sont en effet essentiellement chargées de mener la « coopération interne » entre les trois types d'opération de l'Union européenne et de ses États-membres (militaires, civiles et de développement), en vue d'établir un lien cohérent à la société civile. De plus, depuis le traité de Lisbonne, leur importance a été réévaluée et leur tâche élargie de la simple coordination à la mise en œuvre effective de l'aide au développement. Ces compétences leur confèrent une importance clef pour la « coopération interne » : elles en font des organes hybrides, véritables équivalents du CMPD au niveau tactique. À cette fin, elles sont constituées au tiers de personnel du SEAE et aux deux-tiers de personnel de DEVCO. Cette organisation leur permet d'abord de réaliser des réunions communes mensuelles de tous les chefs de mission sur place. Des officiers de liaison de chaque mission sont généralement présents dans les DUE pour y participer. Le partage des locaux enclenche d'ailleurs une socialisation de ces derniers²², très favorable à la « coopération interne ». Depuis 2014, ce modèle s'applique au Mali et au Niger et permet des échanges réguliers entre les missions EUCAP, EUTM Mali et les militaires français par le biais des DUE. Au travers de ces échanges formels ou informels, les militaires deviennent une source d'informations valorisables.

²¹ *Visite d'une délégation de la mission EUCAP Sahel Niger*, <http://www.eutmmali.eu/?p=1326>, consulté le 09.04.2015

²² Galeazzi, Greta & Helly, Damien. *Planting seeds and breaking eggs. EU delegations dealing with peace and security – The Sahel case and beyond*. ECDPM briefing note n°70. 2014, p.7.

L'organisation hybride des DUE leur confère donc également la responsabilité de mettre en œuvre les fonds de l'IdS et parfois ceux du FED. Pour ce faire, elles entrent en contact avec des organisations locales ainsi qu'avec des ONG : c'est précisément à ce moment que s'effectue la CIMIC. Lors de l'allocation de ces fonds, fortes de leurs connaissances précises de toutes les opérations PSDC de l'Union européenne et du déroulement de l'opération française Barkhane, les DUE sont en mesure de juger de la complémentarité de ces projets avec les opérations civiles et militaires, avant de donner leur aval. Au cœur de l'arsenal déployé par l'Union et ses États membres, elles ont également une notion précise des nécessités à court ainsi qu'à long terme. La CIMIC avec les acteurs locaux et les ONG bénéficie donc de tout le travail de « coopération interne » fourni en amont. Ce procédé a par exemple permis à la DUE nigérienne d'interconnecter EUCAP SAHEL Niger, la société civile nigérienne et des partenaires techniques et financiers afin de mettre à exécution des projets communs. De la même manière 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. Le rôle de « coopération interne » des DUE est mis en valeur sur la fig.2, où « CT Sahel », « Programme d'audit système au Burkina Faso » et « Programme de décentralisation au Tchad » sont des exemples d'opérations financées par les fonds du développement et mis en œuvre en lien avec des organisations locales et des ONG.

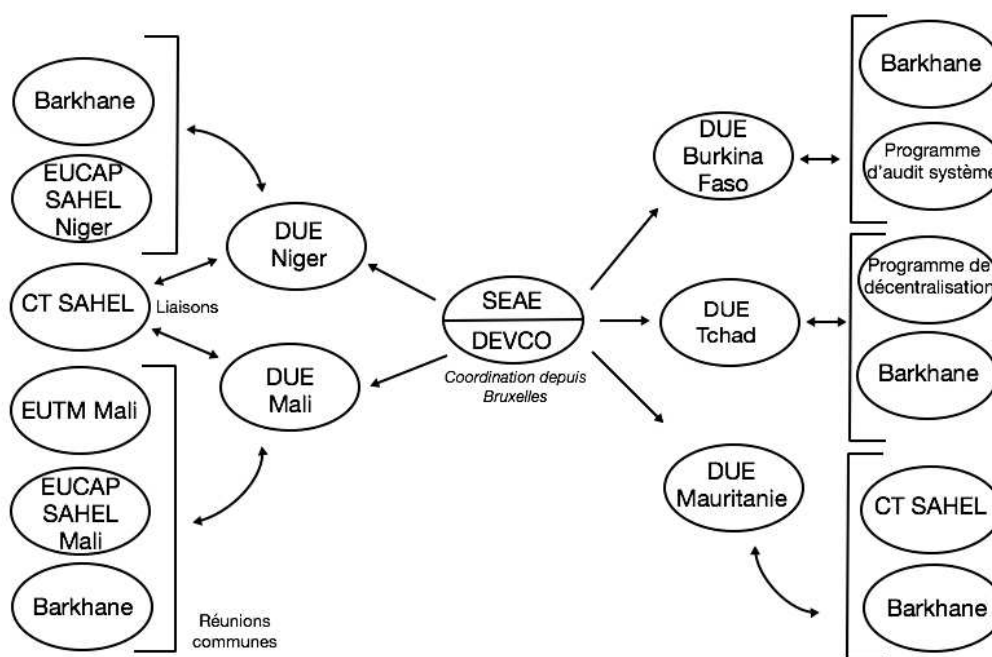


Fig. 2: « Coopération interne » de l'Union européenne

Cette position stratégique des DUE, leur permettant en théorie de réaliser une CIMIC efficace, est en réalité mise à mal par des intérêts divergents et un certain nombre d'obstacles que nous distinguerons selon trois catégories : des obstacles organisationnels internes (relatifs à leur fonctionnement), externes (relatifs à leur hiérarchie), ou directement liés à l'essence même des DUE. Du point de vue des obstacles organisationnels internes, les réductions de personnel subies ces dernières années sont tout d'abord en cause. Elles se sont paradoxalement accompagnées dudit élargissement de leurs compétences. Selon un chef de délégation, la section politique d'une DUE devrait comprendre au minimum deux planificateurs politiques, un chargé de presse et communication, un agent local et un agent administratif²³. En règle générale, ces critères ne semblent pourtant pas être atteints au Sahel. L'Union européenne ne disposant pas d'une armée propre, les DUE ne sont pas non plus dotées d'attachés de défense. Leur capacité de planification en est une nouvelle fois réduite et les officiers de liaison des missions sur place se voient parfois contraints d'assumer cette responsabilité²⁴. Dans cette même catégorie, au-delà de l'échange d'informations, celui des bonnes pratiques entre DEVCO et les missions EUCAP, par exemple, reste limité²⁵. DEVCO possède une expérience en matière de développement et de sécurité qui pourrait pourtant bénéficier aux missions civiles PSDC. Concernant les obstacles externes, les DUE sont d'abord soumises à un commandement centralisé et purement *top-down*, comme le montre la fig.2 : un retour d'expérience d'une DUE vers Bruxelles s'avère donc difficile. En conséquence, la planification stratégique au SEAE et à DEVCO reste parfois déconnectée de la réalité, ce qui nuit à la cohérence des opérations entre elles sur le terrain. D'autre part, la gestion des fonds sur le long et le court terme place souvent le personnel des DUE au sein de deux chaînes de commandement distinctes, celle de l'IdS et du FED : additionnée à la difficulté du retour d'expérience, cette décomposition de la chaîne de commandement rend l'objectif de la continuité encore plus difficile à atteindre pour les DUE.

Trois derniers éléments viennent perturber le travail de liaison à la société civile des DUE : ils sont directement liés à leur essence institutionnelle. Tout d'abord, les ambassades de certains États membres ne reconnaissent pas leur légitimité en matière de coordination sur le terrain. Cette attitude repose au mieux sur une image erronée de

²³ Galeazzi, Greta & Helly, Damien. *op. cit.*, p.3.

²⁴ *Ibid.*, p.7.

²⁵ *Ibid.*, p.7.

l'Union européenne comme d'une simple agence de développement, au pire sur une crainte de perte d'influence. En soutenant des projets de manière isolée, ces ambassades risquent de créer des doublons. Ensuite, la structure hybride des DUE, particulièrement adaptée à la CIMIC, présente aussi un danger pour l'image de neutralité qu'elles cultivent. En effet, les missions PSDC de l'Union européenne au Sahel sont communément associées à une volonté d'influence politique alors que les opérations de développement ciblent majoritairement l'aide aux populations. L'association des deux domaines au sein des DUE pousse certaines ONG locales à renoncer à la mise en œuvre de partenariats bilatéraux. Enfin, comme le montre la Fig. 2, la structure CIMIC dans la région du Sahel pousse à la coordination des opérations de l'Union européenne dans chaque pays de la région, mais moins à la coordination au Sahel dans son ensemble. Pourtant les éléments déstabilisateurs ne s'arrêtent pas aux frontières des États : ils sont transfrontaliers *per se*. Ainsi une CIMIC efficace ne peut être que d'envergure régionale.

Malgré ces lacunes persistantes, les DUE au Sahel permettent véritablement de créer un lien entre les différentes composantes de l'action de l'UE et de ses États membres au Sahel et établissent sur cette base un contact stable à la société civile. Tenant compte des diverses défaillances de la CIMIC sur le terrain, le SEAE, sous la direction de Mme Mogherini depuis novembre 2014, vient de rédiger un plan d'action régional 2015-2020 pour la région du Sahel (PAR). Son but sera de donner des consignes claires pour mettre en œuvre la stratégie Sahel et la CIMIC de manière plus efficace. Il prévoit notamment des avancées méthodologiques et en particulier la mise en place d'un système de monitoring des actions menées au Sahel par l'Union européenne et ses États membres. Il rendra notamment accessibles à toute la communauté les rapports des projets et permettra ainsi de partager les bonnes pratiques ainsi que de favoriser des techniques de management efficaces.

b) La CIMIC de l'UE avec les autres organisations internationales

La CIMIC ne se restreint cependant pas uniquement à la coopération avec les organisations locales et les ONG: elle englobe également les relations aux autres organisations internationales présentes au Sahel. Étant donné que les DUE ne disposent que d'un rayon d'action national, leurs activités peuvent difficilement couvrir ce domaine. L'absence d'initiatives à ce niveau au sein de la Stratégie Sahel de l'UE a mené

à la création de doublons. Le programme CT Sahel en est un bon exemple : certains bénéficiaires ont déclaré recevoir le même type de formation de plus d'un acteur en matière de contre-terrorisme²⁶. En effet, les missions EUCAP, le programme PAJED II de la Commission ou encore la CEDEAO dispensent également des formations dans ce domaine. C'est pourquoi en novembre 2013 le gouvernement malien décida de créer la Plateforme Ministérielle de Coordination (PMC). Cette plateforme réunit les principales organisations opérant sur le terrain telles que l'UE, l'UA, l'ONU, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement ou encore la CEDEAO. Outre sa fonction de coordination politique par le biais de réunions semestrielles des représentants de ces organisations, elle dispose notamment d'un secrétariat technique dont la valeur ajoutée est de permettre une coopération entre les opérations de l'Union européenne et celles des autres organisations. Actuellement présidé par l'UA et l'ONU, le secrétariat technique concrétise la CIMIC au niveau régional en permettant « un échange d'informations entre les différents partenaires pour éviter des duplications inutiles [ainsi qu'une] mise en œuvre efficace et cohérente des bonnes volontés au bénéfice des pays et des populations de la région » comme le précise son président Pierre Boyat²⁷. Plus précisément, le secrétariat technique est chargé de développer et de maintenir à jour une cartographie de l'ensemble des stratégies et des initiatives Sahel des organisations régionales et internationales ainsi que de les analyser dans l'objectif de faire des recommandations destinées à éviter des doublons ou à combler certaines lacunes. En prenant en compte les missions militaires européennes ou encore françaises, ainsi que les missions civiles et de développement de toutes les organisations nationales et internationales participantes, le secrétariat technique de la PMC souhaite mener au niveau régional un travail de CIMIC équivalent à celui fourni par les DUE au niveau national. Le Mali, jusque là simple observateur de la confusion entre les différents projets menés au Sahel, a ainsi pris en main la coordination des initiatives internationales au Sahel. Mais pour en arriver à ce résultat, un délai de plusieurs années a été nécessaire. Cela pose la question de la prise d'initiative et de la capacité d'accompagnement de l'Union européenne dans ce domaine. Disposant d'une stratégie Sahel depuis 2011 et prêchant depuis lors l'approche globale, il semble qu'elle aurait pu se faire l'ambassadrice de ce type d'initiative bien plus tôt.

²⁶ Rouppert, Bérangère. *EUTM Mali. Une mission déployée dans l'urgence dans un contexte de conflit ouvert*. Note d'Analyse du GRIP. Bruxelles, 2013, p.11.

²⁷Traoré, M.A. *Sécurité et développement dans le Sahel: la coordination des initiatives est un impératif*. <http://koulouba.com/societe/securite-et-developpement-dans-le-sahel-la-coordination-des-initiatives-est-un-imperat>, consulté le 10.04.2015

3) Des perspectives d'appropriation locale des bonnes pratiques?

a) *Les missions PSDC face au défi de la continuité et de l'équipement*

Dans ses conclusions sur l'approche globale de mai 2014, le Conseil de l'Union européenne rappelle que la prise en main au niveau local est un principe essentiel. En effet, la CMCO et la CIMIC ne sont que des méthodes visant à mettre en application l'approche globale. À terme, leur objectif est de favoriser le retour durable à la sécurité et à l'État de droit. Sur les quelques années écoulées depuis l'avènement de la stratégie Sahel, il est donc intéressant d'observer si l'ordre rétabli par les missions PSDC tend à se pérenniser. Dans un premier temps, il semble logique de s'attarder sur les mécanismes prévus directement dans le cadre de ces missions pour favoriser l'appropriation des bonnes pratiques par les populations locales. Bien que l'objectif de formation d'EUTM Mali et des missions EUCAP Sahel soit en lui-même un objectif de pérennisation du savoir, les deux missions sont confrontées aux défis suivants : permettre la continuité de la formation après le départ de l'UE et garantir l'équipement nécessaire pour pouvoir mettre en pratique les connaissances acquises. Dans cette optique, EUTM Mali a notamment misé sur la formation des formateurs afin que les Forces Armées maliennes (FAMA) puissent reproduire les formations reçues pour transmettre leur savoir aux nouvelles recrues : c'est une pierre de touche de son second mandat. Un second objectif de long terme de la mission est de mettre en place un système logiciel de ressources humaines et un système d'information logistique simple et viable²⁸. Dans le contexte d'une armée malienne désorganisée et rongée par la corruption jusqu'en 2011, cet outil présente une véritable valeur ajoutée pour permettre une amélioration de sa structure en toute autonomie et sur le long terme. Cependant, la mission EUTM fonctionne aussi avec des contraintes temporelles fermes : dix à douze semaines de formation par GTIA qui ne laissent guère le temps d'assurer une vérification des connaissances *a posteriori*. Enfin, celle-ci n'est pas en mesure de fournir des stocks d'armes et de véhicules aux bataillons fraîchement entraînés. Dès le départ, EUCAP Sahel Niger s'est donc aussi trouvée confrontée au problème du sous-équipement.

²⁸ Rouppert, Bérangère. *Le concept d'approche globale à l'épreuve de la crise sahélienne*. Note d'Analyse du GRIP. Bruxelles, 2014, p.16.

C'est donc bien la problématique du *train and equip* qui se pose. Dans le cadre des missions PSDC, l'Union européenne entraîne mais n'équipe pas. Plusieurs États refusent effectivement de donner leur accord, craignant que le matériel létal puisse tomber aux mains d'indépendantistes ou d'extrémistes. Des armées entraînées incapables de faire feu relèvent pourtant du même paradoxe que des forces de polices incapables de se déplacer. C'est pourquoi la mission EUCAP Sahel Niger a développé une stratégie lui permettant de se faire le relais entre les forces de sécurité nigériennes et les différents partenaires techniques et financiers de l'Union européenne. Il s'avère que peu de négociations ont été nécessaires pour qu'une aide bilatérale soit fournie en matière d'équipement par certains États membre. Grâce à cette médiation, le Luxembourg a par exemple livré cinq ambulances à l'armée nigérienne, ce qui permettra à cette dernière d'accroître son autonomie en matière de secours d'urgence²⁹. Les initiatives dont les missions EUCAP se font les porte-paroles sont souvent soutenues par des groupes d'États *ad hoc*, formés sur la base du volontariat et de l'adhésion à un projet précis. Au Mali, sur ce modèle, l'École de Maintien de la paix de Bamako est soutenue en équipement par les Pays-Bas, l'Allemagne, le Japon ou encore la Suisse. Quant à l'équipement militaire, c'est bien la France qui se place en premier fournisseur des pays du Sahel, avec le soutien financier d'autres États comme le Canada. De cette manière, des véhicules de l'armée mauritanienne destinés à la surveillance des frontières nord du pays ont pu être financés³⁰. Dans un autre ordre d'idées, c'est grâce aux fonds chypriotes et aux avions de transport suédois que l'équipement d'une partie des GTIA formés par EUTM Mali a pu être financé et acheminé. Dans le cadre de cette mission PSDC, les initiatives bilatérales d'équipement présentent cependant aussi un risque pour les FAMA : le matériel en question répond uniquement à des demandes immédiates et peut se révéler inadéquat sur le long terme. De plus, sa provenance variée ne le rend pas toujours compatible : s'ensuivent donc des problèmes de maintenance et de ressources humaines. Pour répondre à ce défi, l'UE est intervenue en établissant une *Clearing House Cell* dédiée à la centralisation des équipements fournis de manière bilatérale par ses États membres ou par des États tiers au Mali. Pour autant, les dons bilatéraux constituent une prérogative régaliennne et la *Clearing House Cell* ne peut organiser l'envoi d'équipement que dans la limite de la bonne volonté des États. Enfin, pour pérenniser

²⁹ Don de cinq (5) ambulances médicalisées aux FDS. Contribution du Grand-Duché du Luxembourg aux FDS au travers EUCAP Sahel Niger. 15 avril 2015, <http://www.eucap-sahel.eu/>, consulté le 2.05.2015

³⁰ Rouppert, Béragère. *L'UE et ses États membres au Sahel. Quelle présence et quels modes d'action ?* Note d'Analyse du GRIP. Bruxelles, 2014, p.6.

les formations d'EUTM Mali, il ne faut pas oublier que les dons d'équipements ne suffisent pas en eux-mêmes, comme le rappelle un responsable malien lors d'une conférence organisée à Paris en juin 2014 : « Les 8 groupements tactiques interarmées formés [lors des deux mandats de la mission] doivent être équipés de 96 véhicules chacun, soit près de 800 véhicules au total ; à ce coût [qu'il estime à 13 millions d'euro], s'ajoutent celui du gasoil et de la maintenance : c'est intenable pour le budget malien »³¹.

b) L'investissement accru des États sahéliens : une condition sine qua non

En dernier lieu, il semble donc que les pays du Sahel soient les plus en mesure de pérenniser les bonnes pratiques introduites par l'UE en se donnant les moyens de leur appropriation. Au Mali, il sera par exemple nécessaire que le gouvernement développe une véritable stratégie quant à la formation des GTIA par EUTM Mali et à leur usage *a posteriori*. Pour construire une armée solide, le gouvernement, qui choisit les recrues, devra notamment accepter d'inclure des quotas ethniques paritaires. Pour l'instant, l'écartement des Touaregs contribue à rendre l'armée illégitime aux yeux des habitants du nord. Il en va de même pour les modalités de suivi qui ne figurent pas dans le mandat d'EUTM Mali et qui devraient être définies par les FAMa pour entretenir les connaissances acquises et pour poursuivre la formation des troupes. Enfin, pour endiguer le népotisme dans l'armée, le gouvernement devra également veiller à ce qu'une rotation des cadres empêche la formation d'esprits de corps trop marqués. Il semblerait que le cap ait été mis dans cette direction par le vote en février 2015 de la nouvelle loi de programmation militaire malienne : à l'unanimité et sans abstention. Celle-ci vise à amorcer une réforme profonde des armées, qui soit cohérente avec l'environnement aussi bien national qu'international. Cette loi quinquennale nécessitant 1230 milliards de francs CFA³² devrait pallier les sous-effectifs, en particulier dans les régions du nord ainsi que le sous-équipement généralisé. En investissant dans son armée à un moment charnière, le Mali donne donc l'exemple en matière d'appropriation des bonnes pratiques. En la reconstruisant sur une nouvelle base saine, il maximise ses chances d'assurer l'État de droit au delà de la présence des forces européennes.

³¹ Rouppert, Bérangère. *Le concept d'approche globale à l'épreuve de la crise sahélienne*. Note d'Analyse du GRIP. Bruxelles, 2014, p.16.

³² Sogoba, Bréhima. Loi d'orientation et de programmation militaire: Le feu vert des députés à la réforme de l'armée, <http://www.maliweb.net/armee/loi-dorientation-et-de-programmation-militaire-le-feu-vert-des-deputes-a-la-reforme-de-larmee-820352.html>, consulté le 03.02.2015

En outre, il ne faut pas minimiser la capacité des missions de développement de l'Union européenne à équiper des États sahéliens afin que ceux-ci puissent prendre le relais des missions EUCAP SAHEL de manière autonome. En effet, le refus d'équiper ne concerne pas les projets mis en œuvre par le FED dans le domaine de l'État de droit. En conséquence, le programme PAJED II visant à son amélioration au Niger a été en mesure d'équiper des services judiciaires et de police en véhicules, en systèmes de communication ainsi qu'en équipement de police scientifique³³. De la même manière, le projet West Sahel lancé en 2012 en Mauritanie et mis en œuvre par la Guardia Civil espagnole aspire non seulement à la formation des forces de police, mais également à l'équipement de celles-ci en informatique, véhicules et lunettes infrarouges. Enfin, le projet CT Sahel en Mauritanie, au Mali et au Niger vise également à mettre à disposition du matériel non létal pour les interventions des forces de police³⁴. Par sa politique de développement, l'Union européenne est donc en mesure de pallier certaines lacunes d'équipement qui caractérisent ses missions PSDC. Comme nous le verrons par la suite, elles sont vouées à prendre le relais une fois l'État de droit fermement établi.

Le traité de Lisbonne, en renforçant la CMCO, fournit donc une base à la Stratégie Sahel de l'Union européenne. Le CMPD prépare plusieurs concepts de management de crise visant à assurer un degré optimal de cohérence stratégique entre la mission EUTM Mali et les missions EUCAP Sahel. Sur le terrain, les DUE se chargent d'assurer la même coopération au niveau tactique, en s'efforçant d'établir un lien aux autres missions militaires sur place ainsi qu'aux autorités et organisations locales. Elles possèdent ainsi une vue d'ensemble leur permettant de réduire significativement les doublons. Des lacunes persistent toutefois, que ce soit à cause de l'impossibilité persistante de former un OHQ hybride permanent, capable d'assurer la cohérence civilo-militaire dans la conduite des opérations, ou encore en raison de l'incapacité des DUE à superviser les opérations au niveau régional. Toutefois il semble que depuis 2011, une stratégie durable en accord avec l'approche globale commence à se dégager au Sahel. L'introduction par l'UE de la CMCO et de la CIMIC pousse les missions PSDC à mettre en place des mécanismes d'appropriation locale des bonnes pratiques, par exemple avec la formation des formateurs. Enfin, une stratégie d'autonomisation des États s'organise grâce aux dons par voie bilatérale ou encore par le biais des programmes de formation et d'équipement du FED.

³³ Rouppert, Bérangère. *op. cit.*, p. 11.

³⁴ Les « autres » programmes européens de sécurité au Sahel, <http://www.bruxelles2.eu/2012/06/12/les-autres-programmes-europeens-de-securite-au-sahel/>, consulté le 03.05.2015

II) L'aide au développement : complémentaire et subséquente ?

Après le déclenchement d'une crise, seule une région sécurisée et stabilisée peut permettre aux développementalistes de repartir sur des bases saines pour instaurer un cercle vertueux de reconstruction : les missions PSDC, rapidement déployées, y contribuent. Outre ce préalable se pose cependant une seconde question en vue d'une gestion efficace de la situation au Sahel : comment mettre en place et favoriser une aide au développement complémentaire à l'aide humanitaire? En tant que garante d'un apport minimal en nourriture et en soins dans les situations de crises telles que les famines ou l'effondrement soudain d'un État, cette dernière est un aspect fondamental de l'intervention européenne au Sahel. Cependant sa mise en œuvre peut se faire au détriment de l'aide au développement en l'absence de mécanismes de coordination efficaces au sein de l'Union européenne. Cela pose donc les questions de l'interopérabilité de ses instruments et de l'élaboration de stratégies de transition. Grâce à l'étude des instruments primaires de l'Union européenne en lien avec la théorie du *continuum*, nous verrons quelles lacunes présentait sa politique de développement lors de la mise en place de la stratégie Sahel (1). Sur la base de la théorie du *contiguum*, nous verrons quelles améliorations ont d'ores et déjà pu être apportées et quelles perspectives d'amélioration doivent encore être prises en considération pour consolider l'approche globale dans cette région (2). Nous nous pencherons enfin sur les politiques de l'Union pouvant soutenir le développement au Sahel de manière connexe, comme la politique commerciale (3).

1) Le passage au développement : rigidité et cloisonnement des instruments

Il y a tout d'abord lieu d'effectuer une distinction primordiale entre aide humanitaire et aide au développement. La première se veut indépendante, neutre et autonome. Une gestion efficace de l'aide humanitaire se fera donc à l'abri de toute influence gouvernementale ou politique, à défaut de quoi les partenariats aux organismes indépendants et ONG ne pourraient perdurer. Ce n'est pas le cas de la seconde, qui se planifie en lien direct avec les gouvernements afin de préparer une programmation spécifique à chaque pays. Une certaine séparation entre ces deux domaines est donc un prérequis à leur efficacité respective. Pour autant, les opérations menées dans le cadre de l'aide au développement ne devraient pas se dérouler en

déconnexion totale avec celles de l'aide humanitaire. En effet, l'approche globale au Sahel prévoit une action homogène et ininterrompue passant de l'aide d'urgence alimentaire ou médicale à la mise en place de programmes voués à l'acquisition d'autonomie. La coordination entre les différents services et instruments de l'Union européenne, bien qu'indépendants dans leur travail, est donc un préalable à cette transition progressive.

a) Les modes d'action d'ECHO et de DEVCO : adaptés au milieu sahélien ?

En assurant le retour durable de l'ordre et de la sécurité dans les régions perturbées, certaines missions militaires PSDC, ou bien extérieures à l'Union européenne, permettent d'assurer l'accessibilité des zones d'action sahéliennes aux programmes de la Commission européenne. Ce fût par exemple le cas de l'opération française Serval au Mali. C'est sur cette base que la Direction Générale ECHO fournit une aide humanitaire aux populations sinistrées. Son mandat comprend l'acheminement de nourriture, de matériel sanitaire ou encore le soutien financier aux familles dans le cadre des carences chroniques, dues notamment aux mauvaises récoltes ou au manque de moyens étatiques. Son action est primordiale en ce qu'elle empêche les pays du Sahel d'en subir de plein fouet les conséquences directes, ce qui accroît les chances de relancer par la suite le cercle vertueux du développement. À cette fin, ECHO finance tout d'abord des projets, comme « Hunger Cap 2014 », qui lutte contre la malnutrition au Niger en fournissant des mélanges alimentaires basiques. Par ailleurs, elle finance aussi directement certaines ONG comme « Action Contre la Faim » au Burkina Faso, qui rémunère des travailleurs pour la construction de nouvelles rizières. Enfin, ECHO se charge de lancer ou de gérer des programmes humanitaires en provenance des pays membres, comme l'initiative PHASE du Royaume-Uni pour parer aux besoins découlant des conflits, ou encore européens, comme le programme AGIR sur lequel nous reviendrons. Grâce à cette organisation, ECHO a notamment pu faire face à la situation de précarité alimentaire dans laquelle se trouvent vingt pourcents de la population sahélienne ainsi qu'à sa dégradation significative lors des famines de 2005, 2008, 2010 et 2012. En mobilisant 202 millions d'euros en 2014, elle a également pu couvrir un quart de l'ensemble des besoins alimentaires et la moitié des besoins nutritionnels de la

région³⁵. Cependant, la programmation financière rigide de la Direction Générale ne permet pas une réaction rapide à des crises spécifiques: dans le cas de l'incapacité de l'État malien à faire face aux velléités indépendantistes dans le nord du pays en 2012, par exemple, débloquer des fonds spécifiques pour venir en aide aux populations sinistrées ou déplacées s'est avéré être un processus très long. ECHO n'assure donc un terrain favorable au développement que dans le cadre d'une situation humanitaire « classique » et n'offre pas une grande flexibilité.

Les programmes de la Direction Générale DEVCO au Sahel sont orientés sur le plus long terme. Ils ont donc vocation à profiter d'une situation sécuritaire et humanitaire stable pour engager un processus de réactivation des systèmes socio-économiques nationaux. Pour ce faire ils agissent par le biais du FED dans les domaines de l'État de droit, de l'économie rurale et de la société sahélienne selon un cadre de programmation quinquennal. Chaque pays bénéficie d'un programme indicatif national qui fixe les domaines d'action prioritaires et les projets à y mettre en œuvre. À titre d'exemple, les programmes financés en Mauritanie pour la période 2011-2013 comportaient des mesures de renforcement de l'État de droit sous la forme de soutien à la police aux frontières, mais aussi des moyens alloués aux programmes de réappropriation de l'héritage culturel par la société civile, afin de combattre le discours salafiste. Dans le domaine du contre-terrorisme, le FED est également une des principales sources de financement du programme régional CT Sahel, que nous avons déjà mentionné. Les domaines couverts par les programmes indicatifs régionaux pour la région du Sahel dans la période de programmation 2014-2020 couvrent des domaines encore plus variés, allant de la réforme de l'État au renforcement effectif des services de santé en passant par des plans d'aide à l'éducation. C'est donc une action transversale qui a été privilégiée, dans l'espoir de déclencher une réaction en chaîne du développement qui ne saurait être effective que si tous ses maillons sont robustes. Avec l'élargissement de la stratégie Sahel au Tchad et au Burkina Faso, les fonds du FED y étant alloués sont passés de 1,5 à 2,47 milliards de sa dixième à sa onzième période de programmation. Cet élargissement est le signe d'une prise de conscience de l'Union européenne : elle a reconnu qu'il était impossible de résoudre uniquement dans trois pays des problématiques à caractère régional. Toutefois, par certains aspects, le FED

³⁵ *Fiche-info ECHO - Sahel: Crise alimentaire & nutritionnelle*, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_fr.pdf, consulté le 03.05.2015

reste un instrument rigide. Il pêche d'abord par sa lenteur, due à une forte nécessité de planification *ex-ante*. La révision à mi-parcours des programmes indicatifs des pays du Sahel consécutive à la mise en place de la stratégie Sahel en 2011 s'est par exemple soldée par la reprise de certaines activités uniquement en 2013. Comme pour ECHO, la réactivité face aux changements de stratégie ou aux crises spécifiques est donc faible. D'autre part, malgré l'élargissement à cinq pays, la planification des fonds par pays bénéficiaire représente un cloisonnement financier allant encore à l'encontre d'une gestion intégrée de la région. En effet, le caractère supranational des fléaux sahéliens rend peu crédible l'efficacité de réponses planifiées à un niveau strictement national.

b) Des pratiques rigides relevant du « continuum »

Les caractéristiques d'ECHO et de DEVCO en font des instruments efficaces et coordonnés dans le cas de crises causées par un unique facteur, telles que les famines et les catastrophes naturelles. En effet, celles-ci peuvent être traitées selon un processus linéaire dans le temps: l'aide d'urgence permet d'abord de secourir les populations et de mener des opérations de construction et de réhabilitation jusqu'à ce que la reprise des programmes de développement soit possible. C'est ce que les spécialistes européens du développement ont baptisé l'approche du *continuum*³⁶. Dans cette perspective, ECHO prévoit des fonds pour parer aux besoins humanitaires endémiques au Sahel et DEVCO est en mesure de prendre le relais pour assurer le redémarrage du développement dans les zones sinistrées. La coordination se fait alors en amont, lors des planifications pluriannuelles, et en prévision de crises dont le caractère est déjà connu. Mais le *continuum* constitue un cas idéal, ou du moins qui ne peut s'appliquer au Sahel. En effet, les crises y sont constituées de bien plus d'un facteur : aux famines s'ajoutent entre autres les combats dus aux velléités indépendantistes ainsi qu'à l'extrémisme religieux, aboutissant parfois au délitement rapide d'un État. D'autre part, le préalable d'une zone sécurisée par les opérations militaires menées en amont ainsi que par les missions PSDC n'est jamais pleinement atteint : la sécurité au Sahel n'est homogène ni dans le temps, ni dans l'espace. Des zones de conflit peuvent subsister dans un pays globalement stabilisé et certaines localités peuvent n'avoir été que temporairement pacifiées.

³⁶ Grünewald, François, *Éclairage de la quinzaine: Le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement*. Zoom de Rosa n°8. 2008. p.1.

De toute évidence, la relation entre aide humanitaire et développement au Sahel ne peut donc pas se baser sur le principe du *continuum*. La diversité des crises ainsi que l'imprédictibilité de leur déclenchement et de leur ampleur rend la coordination programmatique entre ECHO et DEVCO caduque et réduit drastiquement leur efficacité sur le terrain. Des actions spontanées seraient nécessaires afin de pouvoir se coordonner sur la résolution des crises au cas par cas, en fonction de leur complexité et surtout de leurs différents facteurs. Mais « le cycle d'identification des domaines et de formulation des projets est long et les programmes thématiques sont sélectionnés par des appels à projet. Ces procédures sont très rigides et longues. Elles ont souvent été critiquées pour ne pas permettre une prise de relais flexible [...] »³⁷. Les deux instruments manquent donc de la flexibilité nécessaire à leur interopérabilité. À leur création, ils n'ont pas été prévus pour permettre une coordination efficace dans le contexte de l'approche globale. Or, la non-coordination entre aide humanitaire et aide au développement peut avoir des conséquences néfastes. Dans cette région, la pierre de touche est de « savoir passer le relais aux programmes de développement et aussi de savoir passer des programmes de développement antérieurs à la crise aux programmes d'urgence qu'elle nécessite »³⁸. Si le passage de relais dans un sens ou dans l'autre n'est pas entrepris, l'aide fournie peut se révéler inutile. Pire encore, sans coordination pour une transition intelligente, les stratégies humanitaires peuvent masquer la situation et « 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 »³⁹.

L'absence de stratégies de transition entre aide humanitaire et aide au développement ainsi qu'une séparation trop stricte entre le mandat de la Commission et celui du SEAE sont donc principalement en cause. Dans le premier cas, la stratégie Sahel ne prend pas réellement la composante humanitaire en compte, alors même que sur le terrain, les DUE collaborent aussi activement que possible avec les représentants des missions d'ECHO⁴⁰. Le Conseil, dans ses conclusions sur l'approche globale de mai 2014

³⁷ Ramet, Valérie, *Linking relief, rehabilitation and development: Towards more effective aid*. Union européenne. 2012, p.7-8.

³⁸ Rouppert, Bérangère. *L'UE et ses États membres au Sahel. Quelle présence et quels modes d'action ?* Note d'Analyse du GRIP. Bruxelles, 15 septembre 2014, p.13.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Galeazzi, Greta et Helly, Damien. *Avant la lettre? The EU's comprehensive approach (to crises) in the Sahel*. ECDPM briefing note n°75. 2014, p.5.

souligne donc « la nécessité d'une planification anticipée et plus coordonnée pour assurer une transition en douceur d'une forme d'action de l'UE vers une autre, en particulier en ce qui concerne la transition d'une activité à court ou moyen terme vers une coopération au développement à plus long terme, [...], de façon à assurer la pérennité des résultats de son action »⁴¹. La séparation trop stricte entre le mandat de la Commission et du SEAE est, elle, mise en évidence par les documents du comité militaire présentant l'approche globale : ceux-ci ne font mention, ni des aspects humanitaires, ni de l'aide au développement incombant à la Commission européenne. Cette dichotomie peut mener les deux organes de l'Union à travailler de manière parallèle sur le même terrain, au risque de créer des doublons. Ce risque est particulièrement justifié dans le domaine de l'État de droit, abordé tant par EUCAP Sahel Mali/Niger que par bon nombre de programmes du FED. « Cette séparation des questions humanitaires et de développement, des questions de sécurité et de gouvernance au sein des institutions européennes pose la question de la limite de l'approche globale européenne »⁴².

2) Le « contiguum » ou bien comment dépasser les dichotomies au Sahel

Dépasser la théorie du *continuum* signifie donc se rendre compte du fait qu'au Sahel, les besoins de court et de long terme coexistent, tout comme les régions calmes et les zones à risque. En effet, les crises humanitaires se déclenchent de façon récurrente pour des causes diverses mais ne devraient signifier ni la fin des programmes de développement en cours dans les localités adjacentes, ni le décuplement de projets non-coordonnés. De la même façon, les zones de paix ne devraient pas être exclues de l'aide au développement simplement parce que d'autres portions du territoire d'un État sont instables. Le Mali en est un exemple flagrant : les programmes de développement ont peiné à y reprendre au sud à cause de l'insécurité perdurant dans la partie septentrionale après l'intervention armée française. Il est nécessaire de mettre de côté ces dichotomies temporelles et géographiques classiques entre urgence et développement afin de traiter les besoins simultanément. Cette réorientation a été entreprise dans le cadre d'un nouveau concept de la Commission européenne,

⁴¹ Conseil des Affaires étrangères, *Conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'UE*. Bruxelles, 12 mai 2014, p.4.

⁴² Wendling, Cécile. *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises: analyse critique et prospective du concept*. Cahier de l'IRSEM n°6, 2010, p.40-41.

développé depuis 1996 et nommé « Liens entre Aide d'urgence, Réhabilitation et Développement » (LARD). Au sein de ce cadre thématique voué à la création de stratégies de transition, elle a notamment développé le concept du *contiguum*, reflétant mieux « la complexité des situations impliquant le chevauchement entre les actions de court et de long terme et des dynamiques spatiales différentes »⁴³. Il s'agit donc de passer d'une démarche homogène au niveau spatial et temporel à une démarche méthodologique. Dans ce cadre théorique, une coordination intense entre organes d'aide d'urgence et de développement est censée atténuer les limites établies entre leurs compétences respectives.

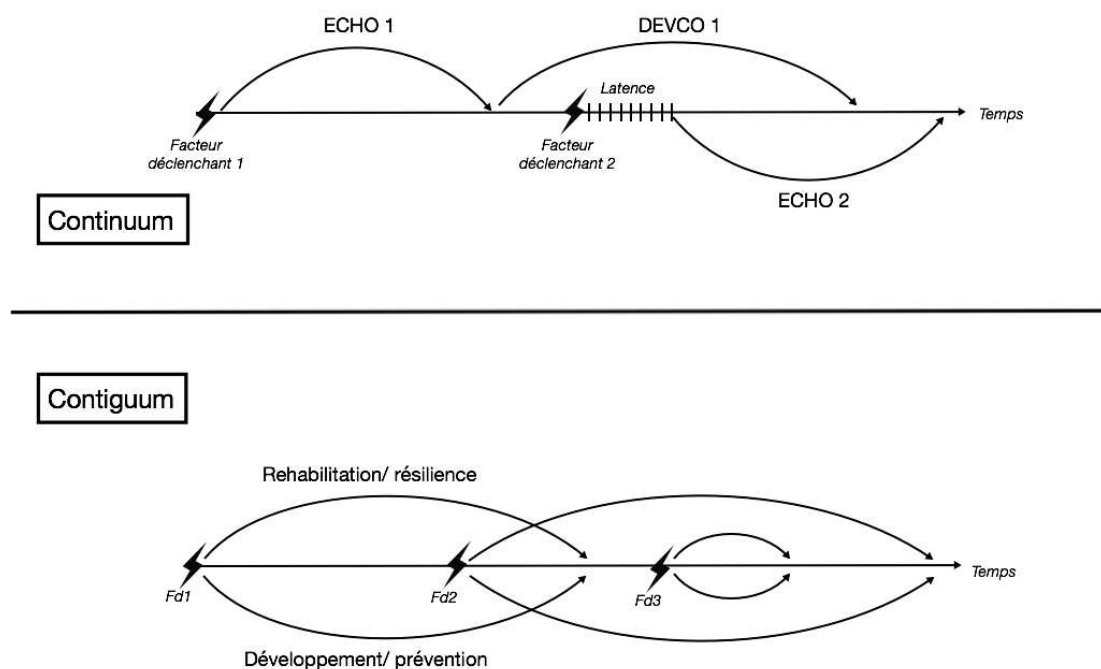


Fig.3: Bénéfices théoriques de l'approche du *contiguum* au Sahel

Comme en témoigne la Fig.3, l'approche du *contiguum* présente plusieurs avantages. Les différents facteurs provoquant une situation de crise au Sahel pouvant se déclencher à n'importe quel moment (attaque terroriste, velléités indépendantistes, choc économique ou encore famine consécutive, etc.), le manque de flexibilité dans le cadre du *continuum* induit un temps de latence ainsi qu'une superposition des missions d'ECHO et de DEVCO nuisant potentiellement à l'une comme à l'autre (si tant est que les

⁴³ Grünewald, François, *op.cit.*, p.1.

missions de développement ne soient pas interrompues). En revanche le *contiguum* offre une flexibilité et une coordination entre pourvoyeurs qui leur permet de réagir communément et spontanément à ces déclenchements, qu'ils soient consécutifs, imbriqués, ou encore s'ils se recoupent. Afin d'initier la transition vers le développement, le pourvoyeur d'aide humanitaire devra prolonger son action dans le domaine de la résilience. Il s'agira donc pour lui de mettre en place une stratégie visant à rendre les populations durablement plus résistantes. Le pourvoyeur d'aide au développement devra quant à lui mettre l'accent sur la prévention pour éviter le déclenchement d'une nouvelle situation d'urgence humanitaire. À cette fin, de nouveaux instruments ont été développés.

a) AGIR et l'IcSP : deux instruments dans l'esprit du « contiguum »

Pour améliorer les capacités de l'Union dans l'esprit du *contiguum*, ECHO et DEVCO ont grandement contribué à la création de l'Alliance Globale pour l'Initiative Résilience (AGIR). Celle-ci a vu le jour au Sahel en 2012 et est dotée d'un milliard et demi d'euro dans le cadre du 11^e FED. L'Alliance propose une approche conjointe en matière de secours, de développement et de gouvernance, destinée à combler le fossé séparant l'aide humanitaire de l'aide au développement. Mais AGIR possède avant tout deux objectifs : promouvoir la résilience et favoriser l'appropriation locale. Par résilience, l'alliance comprend « la capacité des foyers, familles et systèmes vulnérables à affronter les incertitudes et les risques de chocs, à résister et répondre de manière efficace à ces derniers, ainsi qu'à s'en remettre et s'y adapter de manière durable »⁴⁴. Pour rendre la population sahélienne plus résiliente, une feuille de route a été mise en place en 2013. Déclinée en objectifs de court, moyen et long terme, elle vise à l'autonomisation des pays grâce à des cibles hybrides, entre aide d'urgence et développement⁴⁵ : l'espacement des naissances ou encore la réduction de l'aide humanitaire au profit de la mise en place de services sociaux de base en sont des exemples. L'attention n'est donc plus uniquement portée sur la productivité agricole, comme ce fût longtemps le cas, mais bien sur les causes premières des situations d'urgence humanitaire, comme par exemple une démographie trop importante. Cette approche ne peut fonctionner qu'en travaillant

⁴⁴ AGIR – Renforcer la résilience au Sahel et en Afrique de l'Ouest. http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_agir_fr.pdf, consulté le 10.05.2015

⁴⁵ AGIR. Feuille de route régionale, http://www.oecd.org/fr/csao/publications/AGIR%20roadmap_fr_FINAL.pdf, consulté le 10.05.2015

main dans la main avec les gouvernements des pays : elle est aussi innovante en ce qu'elle les invite directement à se placer en force de proposition et de conduite. En effet, les pays bénéficiaires sont invités à développer des programmes de priorités nationales déclinés sur le court et le long terme. Cette planification se fait également en partenariat avec des programmes régionaux développés antérieurement (comme le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine ou encore la politique agricole de la CEDEAO). Bien qu'il est encore trop tôt pour évaluer les résultats de cette initiative, AGIR pourrait fournir un cadre bénéfique en matière de réhabilitation et de résilience afin de pallier la rigidité d'ECHO, tant en matière de moyens d'action que de programmation. Pour autant, la flexibilité constitue peut-être également sa faiblesse. Sous sa forme d'alliance, cette initiative est limitée en matière de mécanismes de suivi, de possibilités de contrôle et nécessite une entente préalable avec les États sahéliens et les autres pourvoyeurs internationaux.

L'IdS (cadre financier pluriannuel 2007-2013) et l'IcSP (cadre financier pluriannuel 2014-2020) sont des initiatives européennes bénéficiant d'un nouveau type de structure. Elles contribuent elles aussi à assurer une meilleure transition entre aide d'urgence et aide au développement, en particulier quand une réponse rapide est nécessaire suite au déclenchement soudain d'une crise. Ces instruments permettent, grâce à leur volet de court terme, d'allouer spontanément des fonds à la stabilisation d'une zone ainsi qu'à la consolidation de la paix. Ce volet ne nécessite donc aucune programmation antérieure. Pour aller plus loin, ils sont également dotés d'un volet de moyen terme constitué cette fois de fonds programmables. L'intervention immédiate s'accompagne donc d'une réflexion sur des projets d'accompagnement de la sortie de crise et de désactivation des facteurs déclencheurs, notamment en s'attaquant aux questions de non-prolifération ainsi qu'à la lutte contre le terrorisme. Ce faisant, l'IcSP (et dans la période précédente l'IdS) pallie les lacunes de DEVCO en mobilisant rapidement des ressources. Par la suite, son action sur le moyen terme fournit un socle favorable à la mise en place ultérieure des programmes du FED. Par ailleurs, la gestion commune de l'instrument, d'une part par le Service des Instruments de Politique Étrangère (FPI) de la Commission, d'autre part par le SEAE, est un gage de coordination. Elle prouve que seule une concertation entre ces deux organes permet d'allier rapidité d'action et contrôle des fonds. Enfin, l'action d'AGIR est bien la base de travail de l'IcSP,

puisque la résilience des populations sera une des clefs de la réussite des programmes transitoires mis en place.

Les volets de court et moyen terme de l'IdS et de l'IcSP ont déjà fait montre de leur efficacité. Lors de la crise malienne de 2013, le volet de court terme a permis de débloquent 20 millions d'euros de fonds d'urgence pour le Mali en seulement douze jours⁴⁶. Le volet de moyen terme contribue notamment au financement du programme CT Sahel de lutte contre le terrorisme, depuis son lancement. Toutefois l'IcSP possède aujourd'hui de tout autres modes d'action sur le moyen terme, grâce à des instruments d'ordre financier tels que les prêts, les subventions, ou encore par un appui budgétaire général ou sectoriel. Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de l'IcSP, mais son ancêtre avait déjà révélé certains de ses défauts. Ayant pourtant vocation à être un instrument transitoire, l'IdS n'a en effet pas toujours su se limiter au moyen terme. Des missions de contre-terrorisme comme CT Sahel se prolongent parfois indéfiniment et se trouvent doublées d'autres programmes du FED : l'instrument perd ainsi sa fonction première de préparation du terrain. Enfin, les fonds qui lui sont alloués restent, malgré leur flexibilité, peu élevés, comme l'illustre l'exemple du Mali.

b) Les plateformes interservices : un nouveau mode de coordination interne

Comme le montre la Fig.3, il est en principe possible de transposer la théorie du *continuum* en pratique : AGIR et ECHO agissent alors de manière complémentaire pour atteindre l'objectif de réhabilitation et de résilience ; l'IcSP et DEVCO travaillent en harmonie pour atteindre l'objectif de développement et de prévention. Toutefois, même si la création de ces outils répond de manière efficace à de nombreuses lacunes, leurs faiblesses exposées ci-dessus laissent espérer de nouvelles améliorations. L'exemple de la gestion commune de l'IcSP tend à prouver qu'une meilleure coordination entre le SEAE et la Commission est porteuse de résultats : il y a donc une attente légitime dans ce domaine. Or depuis 2010, le CROC se développe dans ce rôle de coordination opérationnelle. Quelques années après la publication de la stratégie Sahel, ce service a développé une nouvelle forme de dialogue avec la Commission : les plateformes de coordination. Celles-ci permettent de réunir autour d'une table le SEAE (y compris

⁴⁶ Galeazzi, Greta & Helly, Damien. *Planting seeds and breaking eggs. EU delegations dealing with peace and security – The Sahel case and beyond*. ECDPM briefing note n°70. 2014, p.6.

CROC, INTCENT, CMPD ainsi que les directions géographiques concernées), la Commission (DEVCO, HOME et FPI), le coordinateur européen pour la lutte antiterroriste, les chefs de délégations et d'opérations PSDC ainsi que le RSUE environ tous les six mois. Elles aboutissent à un rapport interservices sur la sécurité au Sahel contenant une analyse des menaces et des défis ainsi que la formulation de recommandations. Ces échanges réguliers induisent une coordination avec les acteurs de terrain allant dans le sens d'une planification chronologique *ex ante* et donc du *contiguum*. Il s'agit toutefois d'un cadre officieux et non-institutionnalisé, c'est-à-dire fragile. De plus, afin qu'il puisse vraiment être question de *contiguum*, l'inclusion d'ECHO dans ce forum est absolument primordiale, quel qu'en soit le format. Or pour l'instant, la coopération avec cet organe se fait exclusivement sur le terrain. La volonté d'ECHO d'afficher une neutralité totale serait en cause⁴⁷.

Ces manques n'empêchent pas les rapports interservices de proposer parfois des projets ingénieux voués à l'amélioration de l'aide au développement de l'Union européenne. Celui de juin 2014 a par exemple fait des propositions concernant le traitement ciblé de certaines zones sahéliennes. Étant donné la répartition inégale des troubles dans la région, il a mis en évidence la nécessité de mettre en place des projets multidimensionnels ciblés, différenciés et transfrontaliers: « adopter une approche pilote préventive sur une zone géographiquement délimitée permettrait en effet de changer d'échelle tant dans la planification des actions (élargie car rapprochant les différents services) que dans la mise en œuvre (ciblée au plus près le déroulement des appuis) »⁴⁸. Pour ce faire, le SEAE et DEVCO ont notamment proposé la création d'un fond fiduciaire spécifique, mutualisant les ressources des programmes indicatifs régionaux de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat et les ressources additionnelles des États membres et d'autres bailleurs internationaux. Une telle initiative permettrait de décloisonner ces instruments financiers et de répondre à des enjeux communs à notre voisinage immédiat au nord-Mali, au nord-Niger ou même dans le sud de l'Algérie. Le SEAE élaborerait alors une stratégie d'action globale planifiant le rôle et l'ordre d'action des différents programmes de l'UE dans le cadre de ce fonds⁴⁹. La mise en œuvre d'un tel projet permettrait de débloquent des moyens financiers bien supérieurs à ceux de l'IcSP ainsi que de les mettre en œuvre pour la première fois de

⁴⁷ Entretien téléphonique avec un fonctionnaire du SEAE, 16 juin 2015.

⁴⁸ Service européen d'action extérieure (document interne). *Rapport du groupe de travail interservices sur la sécurité au Sahel*. Bruxelles. 2014.

⁴⁹ Entretien téléphonique avec un fonctionnaire du SEAE, 20 mai 2015.

façon fondamentalement coordonnée. Outre la création d'organes supplémentaires tels que l'IcSP et AGIR, c'est donc une organisation interne entre le SEAE et la Commission qui se met en place dans le but d'assurer une approche ciblée au Sahel et conforme au principe du *contiguum*.

3) L'APE, un nouvel instrument d'aide au développement ?

En tant que première puissance économique au monde, l'Union européenne dispose d'un marché dont les barrières tarifaires ou le libre accès peuvent directement impacter certains pays. Sa politique commerciale peut donc, sous certaines conditions, prendre la forme d'une politique de développement alternative⁵⁰. C'est dans cette perspective que s'inscrivait l'Accord de Lomé, signé en 1975 avec les pays ACP, ainsi que l'accord de Cotonou, prenant sa suite, et signé en 2000. Ce dernier vise prioritairement à l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale et à la lutte contre la pauvreté grâce à la mise en œuvre de réformes économiques fondamentales et à des programmes de développement dédiés (dans le cadre exclusif du FED). Les APE ne remplacent pas l'Accord de Cotonou, valable jusqu'en 2020, mais s'inscrivent dans son processus d'évolution et de révision quinquennal. Ils peuvent être signés de manière bilatérale avec des États au sein des pays ACP, ou avec un groupe d'État, comme ce fût le cas pour l'Afrique de l'Ouest en juillet 2014. Cet accord a vu le jour après de nombreuses années de négociations et lie dorénavant l'Union européenne à la CEDEAO, à l'UEMOA ainsi qu'aux États parties d'Afrique de l'Ouest⁵¹ dont font partie quatre pays de la stratégie Sahel : la Mauritanie, le Mali, le Niger et le Burkina Faso.

L'APE UE-Afrique de l'Ouest apporte certaines nouveautés destinées à repenser la position des parties prenantes africaines et, de la même manière, l'approche européenne du développement économique dans ces régions. Il s'agit d'abord de reconfigurer l'accord de Cotonou en passant d'une relation donneur-receveur à une relation basée sur l'égalité. Pour ce faire, un processus de libéralisation du marché ouest-africain sera mis en place afin de l'ouvrir aux exportations européennes. Mais cette opération ne sera pas au seul bénéfice des Européens puisqu'il s'agira d'abord de renforcer la

⁵⁰ L'exemple le plus renommé à ce sujet est celui de l'initiative EBA, mise en place par l'Union européenne en 2005. Celle-ci permet aux PMA d'exporter vers l'Union européenne sans devoir s'affranchir de droits de douanes, excepté pour les armes. Tous les pays de la stratégie Sahel (la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Burkina-Faso et le Tchad) font partie des PMA.

⁵¹ L'intégralité des États de la CEDEAO ainsi que la Mauritanie

compétitivité des entreprises africaines exportatrices en mettant l'accent sur le *capacity building*. Celles-ci seront ainsi pleinement en mesure de bénéficier de l'accès total au marché de l'Union européenne que leur offre l'accord et d'augmenter leur chiffre d'affaires d'exportations annuelles vers l'Union européenne (s'élevant à 42 milliards d'euros en 2013). Cette dernière compte ainsi stimuler le développement économique des États d'Afrique de l'Ouest afin d'initier un cercle vertueux de croissance, comme l'a souligné l'ex Commissaire européen au commerce, Mr. De Gucht : « L'accord, fortement axé sur le développement, ouvrira la voie à une croissance économique durable en Afrique de l'Ouest, source d'emplois et de bien-être pour les citoyens »⁵². Cette perspective s'accompagne également d'une dimension régionale favorable : tous soumis aux mêmes conditions vis-à-vis de l'Union européenne, les États de la CEDEAO et la Mauritanie pourront faire progresser l'Union douanière mise en place en 2013 sur un pied d'égalité⁵³.

a) Le passage en force d'un accord aux retombées économiques controversées

Cependant, l'accord UE-Afrique de l'Ouest fait l'objet de nombreuses critiques et certains responsables dénoncent des termes désavantageux pour les pays africains, acceptés sous la contrainte. Le cas des pays de la stratégie Sahel concernés par l'APE illustre bien cette situation : le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Burkina Faso étaient inclus dans l'EBA et bénéficiaient donc déjà d'un accès privilégié au marché de l'UE. L'APE conditionne donc leur accès au marché européen, alors qu'il leur était jusqu'alors garanti sans contrepartie. D'autre part, le marché européen devient de moins en moins intéressant pour les entreprises ouest-africaines, notamment face à la Chine. En effet, la part de leurs exportations vers l'Union est passée de 8% en 1975 à 3% en 2012⁵⁴. Certains officiels et députés ouest-africains étaient donc convaincus qu'un accord bénéfique pour le développement et l'industrialisation de la région devait se conclure

⁵² *Communiqué de presse*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-827_fr.htm, consulté le 03.06.2015

⁵³ Bilal, Sanoussi. *Economic Partnership Agreements: towards the finishing line (Les APE bientôt conclus)*. ECDPM briefing note n°64. Février 2014, p. 2.

⁵⁴ Kugler, Kholofelo. *EU-West Africa Economic Partnership Agreement: trick or treat?* http://www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1750:eu-west-africa-economic-partnership-agreement-trick-or-treat-&catid=87:african-finance-a-economy&Itemid=294, consulté le 03.06.2015

⁵⁴ Ces chiffres ne résultent pas uniquement d'une diminution des exportations africaines mais dépendent également d'autres facteurs, comme de l'agrandissement du marché européen.

avec la Chine⁵⁵. Mais les pressions de l'Union européenne pour la négociation rapide d'un accord, menaçant notamment de retirer à certains pays ouest-africains le libre accès qu'ils avaient à son marché sous l'EBA, ont eu raison de cette indécision. Cela pose la question des motivations européennes, entre intérêts propres et développement de la région. Enfin, certains pays tels que le Nigéria se sont sentis gravement désavantagés par l'accord et ont exigé la protection de secteurs industriels vitaux ainsi qu'une amélioration de la partie développement de l'APE. Ils n'ont pas toujours obtenu gain de cause. En tout et pour tout, le manque cruel d'adhésion des pays d'Afrique de l'Ouest à l'APE s'est fait ressentir : il constitue un mauvais présage pour sa mise en œuvre, puisque l'accord prévoit que les États africains soient acteurs de leur propre développement.

Les impacts économiques de cet accord restent eux aussi incertains. Il existe deux facteurs de risque principaux : la nouvelle concurrence européenne, ainsi que la perte des recettes tarifaires. Concernant le premier facteur, la concurrence exacerbée fera dans un premier temps baisser les prix et améliorera donc la qualité de vie des consommateurs. Cependant les entreprises africaines, moins robustes que les entreprises européennes, pourraient ne pas la supporter et faire drastiquement augmenter le chômage en mettant la clef sous la porte. D'autre part, l'industrialisation du pays pourrait être stoppée par un blocage du secteur secondaire. La concurrence dans le domaine des produits manufacturés sera en effet plus forte puisque que ceux-ci sont disponibles en plus grande quantité, et parfois de meilleure qualité, du côté européen. Elle pourrait donc perturber la balance commerciale et interrompre l'émergence du secteur industriel en Afrique de l'Ouest en forçant les pays de la région à exporter les produits issus du secteur primaire, pour lesquels ils disposent d'un certain monopole, comme l'essence, les noix de coco, les bananes, le coton ou les arachides⁵⁶. La libéralisation pourrait donc, pour ainsi dire, écraser les objectifs développementaux. Les recettes tarifaires, quant à elles, constituaient une des ressources financières principales des pays de la CEDEAO. Leur suppression induira un manque à gagner pour la

⁵⁵ Neslen, Arthur. *Le partenariat économique entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest se précise*, <http://www.euractiv.fr/sections/aide-au-developpement/le-partenariat-economique-entre-lue-et-lafrique-de-louest-se-precise>, consulté le 03.06.2015

⁵⁶ Kugler, Kholofelo. *EU-West Africa Economic Partnership Agreement: trick or treat?* http://www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1750:eu-west-africa-economic-partnership-agreement-trick-or-treat-&catid=87:african-finance-a-economy&Itemid=294, consulté le 03.06.2015

communauté, estimé par certains analystes à 30% des recettes tarifaires à terme de la période d'application de l'APE⁵⁷. Les États de la région devront donc trouver d'autres sources de revenus pour garder les mêmes recettes, ce qui pourrait aussi constituer un facteur de ralentissement de l'intégration économique régionale. Enfin, en cas de régression importante de la croissance économique due à une concurrence exacerbée, « la perte de revenu [des États ouest-africains] engendrée par les autres formes de fiscalité (taxe directe, taxe de consommation, taxe de production, etc.) pourrait être tout aussi importante que celle causée par les recettes douanières »⁵⁸.

b) Le PAPED et l'application progressive des APE: des mesures européennes éloquentes dans l'intérêt du développement africain

Pour permettre aux pays d'Afrique de l'Ouest de bénéficier des effets positifs de l'APE sans éventuels revers, différentes mesures ont pourtant été prévues au sein de l'accord. Les deux axes principaux sont l'ouverture progressive du marché africain ainsi qu'une partie développementale entièrement vouée à l'accompagnement de la réforme des économies ouest-africaines. Le but du premier point est de libéraliser lentement, secteur par secteur, afin d'atteindre l'objectif de 75% du marché ouest-africain sur une période de vingt ans. Cela représente une concession de la part de Bruxelles, qui visait originellement les 80%. L'Afrique de l'Ouest restera donc en mesure « de protéger ses produits agricoles névralgiques de la concurrence européenne en maintenant des barrières tarifaires ou, au besoin, en instituant des mesures de sauvegarde »⁵⁹. La durée de mise en œuvre prévue par l'accord vise, quant à elle, à donner le temps nécessaire aux pays de la CEDEAO ainsi qu'à la Mauritanie, de mettre en place les réformes nécessaires au renforcement de leur marché afin de développer une meilleure compétitivité. Enfin, l'Union européenne a renoncé à tout financement de ses exportations agricoles, pour ne pas rendre la compétition plus rude dans le secteur primaire, qui représente l'atout majeur de l'Afrique de l'Ouest.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Dièye, Cheikh Tidiane & Dirksen, Uta. *Accord de partenariat économique: les dangers d'une ouverture excessive des marchés*. <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/accord-de-partenariat-%C3%A9conomique-les-dangers-dune-ouverture-excessive>, consulté le 05.06.2015

⁵⁹ *Communiqué de presse*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-827_fr.htm, consulté le 03.06.2015

La partie de l'APE destinée au développement au sens strict part, quant à elle, du principe que le plein accès au marché de l'Union européenne ne suffit pas à intégrer l'Afrique de l'Ouest dans le commerce mondial. Elle vise donc « à mettre en œuvre des mesures efficaces qui devront contribuer, dans la région Afrique de l'Ouest, à l'établissement d'une base économique solide, compétitive et diversifiée, à l'approfondissement de son intégration économique, et à son adaptation au nouveau contexte créé par le présent accord afin de tirer profit du partenariat économique »⁶⁰. Pour ce faire, l'APE introduit un nouvel outil : le Programme de l'APE pour le développement (PAPED). Il est pourvu d'une enveloppe de 6,5 milliards d'euros pour la période 2015-2020 et est décliné en plans opérationnels régionaux et locaux. Le PAPED disposera de deux instruments pour la mise en œuvre des réformes nécessaires à un profit ouest-africain maximal : un observatoire de la compétitivité ainsi que le Fonds régional APE. Le premier permettra le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de l'accord alors que le second servira au financement et à la canalisation des appuis européens. Plus concrètement, le PAPED permettra d'investir de manière ciblée dans les infrastructures liées au commerce comme les réseaux énergétiques, routiers et de communication. Il s'assurera également de la mise en œuvre de réformes fiscales efficaces et contribuera à l'intégration économique régionale en favorisant la mobilité des travailleurs. En accompagnant l'ouverture des marchés et en assurant la primauté du droit, l'Union européenne poursuit donc par le biais du PAPED de véritables objectifs développementaux dans le domaine économique.

Malgré ces initiatives d'accompagnement, il est possible qu'une libéralisation du marché de l'ordre de 75% soit trop élevée et qu'elle induise donc un déséquilibre sévère de la balance commerciale. Si tel était le cas, les effets de l'APE seraient alors dommageables pour les économies de ces pays. Seul un travail de préparation rigoureux de la part du PAPED est donc en mesure de suffisamment renforcer la compétitivité de la région pour ne pas en arriver à un tel résultat. Son financement actuel pourrait toutefois ne pas suffire à accomplir une tâche d'une telle envergure. De plus le PAPED semble manquer d'une supervision extérieure de son travail, étant donné que les acteurs de l'accord ont nécessairement une vision subjective. Celle-ci pourrait par exemple provenir de l'OCDE. Par ailleurs, l'Union européenne, n'ayant fait preuve ni de modestie,

⁶⁰ Commission européenne. *Accord de partenariat économique (APE) entre les États de l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO et l'UEMOA, d'une part et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*. Bruxelles, 2014.

ni de délicatesse dans la négociation de l'accord, n'a pas remporté une réelle adhésion des pays ouest-africains. Or pour mettre en œuvre les réformes visées, un véritable engagement de leur part aurait été requis. Un des enjeux principaux de la mise en œuvre des APE sera donc d'arriver à ouvrir une voie que les pays partenaires de l'Union seront prêts à emprunter. Pour ce faire, un engagement sans faille de l'Union européenne dans la mise en œuvre des programmes développementaux définis par le PAPED semble primordial. En bénéficiant d'un accompagnement de qualité, les pays du Sahel concernés pourraient bénéficier, dans le cadre de l'APE, d'un essor économique favorable à leur développement et complémentaire aux programmes mentionnés précédemment.

III) La stratégie Sahel de l'UE : une gestion intégrée de la région ?

Les efforts de coordination fournis par l'Union européenne dans le domaine de la PSDC, de l'aide au développement et de l'aide humanitaire ont vocation à mettre en œuvre sa stratégie Sahel sans encombres. Mais au-delà de l'optimisation des moyens utilisés pour atteindre ses objectifs, la qualité et l'exhaustivité mêmes de la stratégie (ainsi que des mesures prises dans sa continuité) demandent à être étudiés : la gestion intégrée de la région en dépend directement. Pour ce faire, trois critères d'évaluation nous ont semblé primordiaux. Tout d'abord, nous mesurerons la validité de la stratégie Sahel à l'aune de son orientation première : entre la protection des intérêts européens et le secours aux États africains (1). Par ailleurs, le Sahel est un espace difficilement définissable, le rendant ainsi sujet à différentes interprétations. Néanmoins, les trafics, les flux migratoires ou encore la porosité particulière de certaines frontières dictent les dynamiques locales et sont autant de facteurs à prendre en compte lors de la définition du cadre d'action géographique. C'est pourquoi nous mesurerons également le potentiel de la stratégie Sahel au cadre d'action géographique qu'elle définit (2). Enfin, les origines de la détérioration de la situation au Sahel depuis 2012 sont éminemment politiques, en particulier au Mali. Cela signifie que la planification de solutions diplomatiques constitue une pierre de touche pour une stabilisation efficace de la région. Dans cette optique, leur prise en compte au Sahel constituera pour nous le dernier critère d'examen de l'action européenne (3). L'existence de nombreuses autres stratégies Sahel, éditées par l'ONU, l'UA, la CEDEAO, la BM, ou encore la BAD, permet d'ailleurs d'entreprendre une analyse comparative. La comparaison ne constituant cependant qu'un objectif de cette section parmi d'autres, nous nous référerons exclusivement aux stratégies de l'ONU et de l'UA, qui offrent à cette fin deux schémas bien distincts.

1) Une stratégie Sahel au strict bénéfice de l'UE ?

a) Des intérêts sécuritaires et économiques majeurs pour l'Union européenne

En matière d'intérêts européens, les ressources stratégiques en minerai et en énergie constituent un premier élément entrant en ligne de compte. Outre la production de minerais précieux tels que l'or, dont le Mali est le 3^e exportateur mondial, l'uranium est aussi une ressource sud-nigérienne majeure. Sur ce point précis, les intérêts français se trouvent particulièrement menacés puisque Areva dispose de quatre sites d'extraction

minière, particulièrement actifs dans la région d'Arlit, et approvisionnant jusqu'à 20% du parc nucléaire français. Par ailleurs, la ressource pétrole est exploitée en grande quantité en Mauritanie, au Mali et au Niger, comme le montre la fig.4.

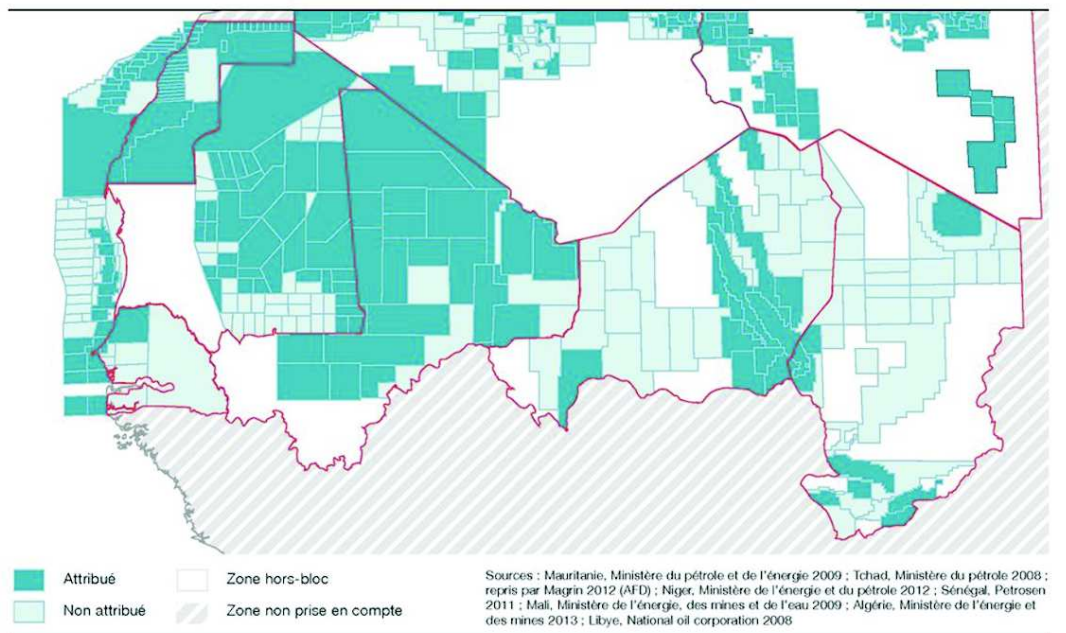


Fig. 4: Les blocs pétroliers d'exploitation au Sahel⁶¹

D'un point de vue européen, une paix durable dans cette région signifie donc un approvisionnement sécurisé en matières premières ainsi qu'un coût maîtrisé des ressources. Plus avant, c'est l'indépendance énergétique de l'Union européenne qui est en jeu, en particulier dans le contexte d'une dégradation de sa relation à la Russie. En effet, l'Union européenne souhaite diversifier son approvisionnement en gaz, notamment en en important de plus grandes quantités d'Algérie⁶². C'est ce que doit permettre le gazoduc transsaharien, la reliant au Nigéria sur plus de 4000km. Sa construction est cependant conditionnée à la sécurité de son environnement de passage, c'est-à-dire du Niger. Le Sahel constitue donc une réserve en matières premières non négligeable pour l'Union européenne et à ce titre, le rétablissement d'un climat sécuritaire dans la région lui serait tout particulièrement favorable. Il en va de même pour l'APE UE-Afrique de l'Ouest : seule la sécurisation du Sahel par la stratégie européenne permettra d'en récolter les fruits sur le long terme. L'Union européenne ne

⁶¹ OCDE/CSAO. *Un atlas du Sahara-Sahel: Géographie, économie et insécurité*. Cahiers de l'Afrique de l'Ouest. Éditions OCDE, 2014, p.53.

⁶² Les gazoducs Medgaz et Maghreb-Europe effectuent d'ores et déjà la liaison Algérie-Espagne et le gazoduc transméditerranéen celle à l'Italie.

s'en cache d'ailleurs qu'à moitié, puisqu'elle fixe aussi comme objectifs de la stratégie Sahel de « protéger les intérêts économiques existants et [de] jeter les bases nécessaires à des échanges commerciaux et à des investissements de l'UE »⁶³. En tout état de cause, la sécurité du Sahel est donc un préalable à l'exploitation durable des ressources et du marché régional.

Or, l'Union européenne semble justement avoir choisi la sécurité comme fer de lance de sa stratégie, mais sur la base d'une toute autre argumentation, dont le premier point est la sécurité des expatriés européens : « La situation au Sahel s'étant gravement et rapidement détériorée sur le plan de la sécurité et plusieurs ressortissants européens ayant été enlevés, le Conseil des affaires étrangères [...] a invité la Haute Représentante à élaborer [...] une stratégie sur le Sahel »⁶⁴. Celui-ci est directement complété par son corollaire : l'activité terroriste sur le sol européen. Il s'agit à ce sujet d' « empêcher les attentats d'AQMI et ceux qu'il pourrait perpétrer sur le territoire de l'UE, [de] réduire et [d']endiguer le trafic de stupéfiants et toute autre forme de trafic à destination de l'Europe »⁶⁵. Il semble donc que, grâce à une stratégie Sahel prioritairement axée sur la sécurité, l'Union européenne puisse atteindre un double objectif. Le premier, semi-camouflé, est celui de l'exploitation des ressources sahéliennes et de la diversification de son propre mix énergétique. Le second, ouvertement revendiqué, concerne la protection de son territoire. Mais de tels objectifs posent la question du bien-fondé de cette stratégie. À ce sujet, l'Institut Africain de la Gouvernance n'hésite pas à critiquer deux principaux aspects de l'approche européenne. D'une part, celle-ci aurait comme vocation primaire de constituer « un cordon sécuritaire sur la base de la prise en compte de certains risques unilatéralement considérés comme prioritaires »⁶⁶. D'autre part, la focalisation européenne sur les questions de sécurité lui feraient perdre de vue la réalisation d'objectifs économiques et sociaux pourtant essentiels pour relancer le cercle vertueux du développement. À ce titre, une comparaison avec les stratégies de l'Union africaine et de l'ONU s'impose.

⁶³ Service européen d'action extérieure de l'UE. *Stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel*. 2011, p.2.

⁶⁴ Service européen d'action extérieure de l'UE. op. cit., p.2.

⁶⁵ Service européen d'action extérieure de l'UE. op. cit., p.4.

⁶⁶ Institut Africain de la Gouvernance. *La stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel*. Policy Brief n°4, p.2.

b) Les intérêts africains : vers une meilleure prise en compte

La stratégie de l'ONU pour le Sahel se décline selon trois axes, dont deux sont similaires à ceux de l'Union européenne : sécurité et gouvernance. Le troisième, cependant, lui est tout à fait étranger : il s'agit de l'aide humanitaire et de la résilience. Pour l'ONU, cette dimension « repose sur l'intégration des interventions en matière d'action humanitaire et de développement afin que les activités d'importance vitale répondent aux besoins immédiats, tandis que l'appui à la résilience des populations et des communautés entre dans le cadre d'un développement à long terme »⁶⁷. Avec cet axe fondamental, l'ONU se démarque donc de l'Union Européenne en intégrant les questions humanitaires directement dans sa stratégie et en se dotant d'un schéma de transition planifiée entre aide humanitaire et développement. Par ailleurs, son axe « gouvernance » diffère fortement de celui de l'Union européenne en mettant la pauvreté des populations et le développement humain au centre de ses préoccupations. Alors que la stratégie européenne vise principalement l'aide aux institutions et l'entraînement des fonctionnaires, l'ONU se penche sur d'autres domaines tels que la cohésion sociale et les droits de l'Homme. En comparaison, la stratégie de l'Union européenne manque donc d'une « composante humaine ». De son côté, l'Union africaine s'est focalisée sur la gouvernance, la sécurité et le développement. Bien que ces grands axes soient comparables à ceux de la stratégie européenne, leur planification concrète est radicalement différente. Alors que l'Union européenne peine à traiter les troubles sahéliens de manière régionale (principalement à cause d'une approche trop nationale), l'Union africaine mise sur sa position fédératrice pour faire travailler main dans la main les pays sahéliens et les organisations sous-régionales dans le but d'atteindre des objectifs communs⁶⁸. Dans cet ordre d'idées, l'axe « sécurité » de sa stratégie Sahel se compose en réalité d'initiatives diplomatiques intraétatiques, interétatiques et de dialogue religieux, comme l'illustrent les objectifs suivants : « gestion des conflits et intégration des communautés nomades », « promotion de la paix et de la cohésion à travers les leaders religieux et traditionnels » ou encore « soutien aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion socio-économique des groupes armés

⁶⁷ Secrétaire Général de l'ONU. *Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel*. 2013, p.1.

⁶⁸ Telles que la CEDEAO, la Communauté des États sahélo-sahariens ou encore les communautés économiques régionales.

au nord-Mali »⁶⁹. L'Union africaine, bien consciente de son budget restreint, mise donc prioritairement sur des objectifs diplomatiques peu coûteux et sur une coopération régionale accrue. Pour autant, ces objectifs constituent une réponse cohérente destinée à s'attaquer aux racines des troubles sahéliens. En comparaison, la stratégie de l'Union européenne, bien que disposant d'un budget plus étoffé, ne propose pas d'objectifs diplomatiques exhaustifs et n'effleure qu'une partie de la solution dans ce domaine.

Malgré des manques évidents, d'autres éléments tendent cependant à disculper la stratégie Sahel de l'Union européenne et à prouver qu'elle n'a pas pour seule vocation la mise en avant des intérêts européens. Il faut en premier lieu considérer la nécessité pour l'Union européenne de justifier l'adoption de cette stratégie. Contrairement à l'ONU et à l'Union africaine, celle-ci ne va pas de soi, puisqu'il s'agit d'utiliser des fonds européens pour la stabilisation d'une région fortement éloignée. Sa nécessité absolue, justifiée par les questions de sécurité, est donc un préalable à sa réalisation. Par ailleurs, d'autres motivations entrent en ligne de compte pour certains États comme la France, qui considèrent la stratégie Sahel à la fois comme la prolongation des politiques bilatérales de coopération, mais également comme une occasion pour l'Union européenne de se placer enfin en pourvoyeuse de sécurité, et non simplement en consommatrice. Enfin, la stratégie européenne subit un désavantage comparatif conséquent face aux stratégies de l'ONU et de l'Union africaine: ces dernières ont été rédigées respectivement en 2013 et en 2014, c'est-à-dire après le déclenchement de la crise malienne. Ce n'est pas le cas de la stratégie européenne (éditée en 2011), qui n'a donc pas pu prendre en compte cette évolution majeure de la situation.

Malgré cela, la stratégie européenne présente certains avantages comparatifs notables. La volonté de coordination qu'elle affiche entre ses différents instruments et services en fait d'abord l'acteur international le mieux armé pour fournir une approche diversifiée destinée à aborder une crise aux multiples facettes. D'autre part, elle est une des rares stratégies à disposer d'un axe dédié aux questions de terrorisme, ce qui lui permet de mettre en place des programmes spécialisés tels que CT Sahel, voués à l'éradication de ce qui représente justement une des racines de la crise sahélienne. Enfin, une volonté de rattraper le retard accumulé depuis 2011 se fait sentir, notamment

⁶⁹ Union africaine. *Stratégie de l'Union africaine pour la région du Sahel*. Niamey, 2014, p.2.

avec la publication récente du PAR 2015-2020. L'Union européenne utilise cette occasion pour recentrer ses efforts, notamment en terme de coopération régionale et de développement humain. Dans cet état d'esprit, le PAR 2015-2020 définit que « la mise en œuvre de la stratégie Sahel devrait refléter les stratégies des partenaires locaux [et qu'elle] se greffera sur des programmes existants et en cours »⁷⁰. La traite des êtres humains y est, elle aussi, mentionnée, ainsi que la nécessité d'aborder les flux migratoires sous l'angle d'un nexus migration-développement afin de maximiser l'impact développemental positif de la mobilité. Bien loin des objectifs d'autoprotection et de sécurisation à tout prix du Sahel, le PAR semble être un pas fait dans la direction d'une approche plus globale et bidirectionnelle de la stabilisation du Sahel. Associé à la base solide que fournissait d'ores et déjà la stratégie Sahel en matière de sécurité, les objectifs de l'Union européenne au Sahel, longtemps critiqués pour leur focus européen, semblent se rediriger maintenant vers la recherche d'un bénéfice mutuel.

2) Une restriction dommageable du cadre d'action ?

Bien que la stratégie de l'Union européenne ne définisse pas clairement le Sahel, elle en trahit sa vision en publiant une illustration représentant les pays les plus directement touchés par Al Qaïda⁷¹. Il s'agit précisément des trois pays initialement englobés par la stratégie: la Mauritanie, le Mali et le Niger. La vision européenne du Sahel se restreignait donc à une zone d'action terroriste jusqu'en mars 2014, où, dans un objectif de gestion plus intégrée de la région, le Conseil de l'Union européenne décida d'élargir le champ d'action au Burkina Faso et au Tchad. Malgré cette modification, bien des analystes persistent à considérer la prise en compte de seulement cinq pays comme un signe de déni face à l'ampleur des défis régionaux et à leur interconnexion, empêchant ainsi la stratégie Sahel de l'Union européenne d'atteindre ses objectifs dans la région. Selon l'Institut Africain de la Gouvernance, « cette restriction du champ de la stratégie n'est pas neutre et est à mettre en relation avec la propension de la partie européenne à adopter une approche segmentée de ses relations avec l'Afrique et à persister à ne pas la

⁷⁰ Service européen d'action extérieure. *EU Sahel Strategy, regional action plan 2015-2020*. Avril 2015, p.5.

⁷¹ Service européen d'action extérieure de l'UE. *Stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel*. Septembre 2011, p.2.

considérer comme une »⁷². De tels reproches s'adressent aussi à la stratégie de l'ONU, dont l'envergure est identique à celle de la stratégie de l'UE. Ils reposent notamment sur la comparaison à d'autres visions du Sahel, dans différentes branches scientifiques, s'accordant à le définir comme un espace bien plus vaste. Du point de vue géographique par exemple, le Sahel désigne communément une bande de terre de transition entre l'extrémité du Sahara, au climat désertique, et le début des régions tropicales. Sous un angle plus stratégique, les livres blancs français de 2008 et 2013 définissent le Sahel comme allant de la Mauritanie à la Somalie, et incluant ainsi l'Afrique de l'Est. Enfin, dans sa stratégie Sahel, l'Union Africaine propose une approche politique plus différenciée du Sahel, en le regroupant en deux ensembles. D'une part, la Libye, la Mauritanie, le Niger, le Soudan et le Tchad constituent le noyau du Sahel. De l'autre, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Nigéria et le Sénégal sont considérés comme des pays connectés nécessitant une attention rapprochée. Ces différentes approches du Sahel montrent qu'il n'en existe pas de définition internationalement partagée. Les acceptations variées ont cependant contribué à l'apparition du terme « espace saharosahélien », aujourd'hui communément utilisé pour refléter les chevauchements géographiques et politiques inévitables entre Maghreb et Afrique de l'Ouest. Cette dénomination confère une importance nouvelle aux pays environnants et mène de nouveau à s'interroger sur la cohérence géographique de la stratégie Sahel européenne. Celle-ci n'exclut pas totalement les pays limitrophes puisque qu'elle précise bien qu' « un certain nombre [des problèmes sahéliens] se répercutent sur les pays voisins, notamment l'Algérie, la Libye, le Maroc et même le Nigéria, dont la coopération est nécessaire pour contribuer à les résoudre »⁷³. Mais une simple coopération n'est peut-être pas à la hauteur des troubles sahéliens. D'autant plus que le caractère unidirectionnel des répercussions mentionnées par la stratégie est à remettre en question. En effet, cette tournure exclut toute influence néfaste que pourraient avoir des pays tels que la Libye et le Nigéria sur les pays concernés par la stratégie Sahel. L'analyse de cette influence est donc nécessaire : si elle se vérifie, une simple coopération avec ces pays semble insuffisante pour gérer la région de manière intégrée.

⁷² Institut Africain de la Gouvernance. *La stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel*. Policy Brief n°4, p.2.

⁷³ Service européen d'action extérieure de l'UE. op. cit., p.2.

a) Le Nigéria et la Lybie : des facteurs d'instabilité sahélienne sous-évalués

La première menace émanant des pays limitrophes est celle de l'interconnexion terroriste. À ce titre le Nigéria, où la croissance du groupe salafiste djihadiste Boko Haram s'est longtemps faite au simple échelon national, est devenu un élément déterminant. En effet, la coopération du groupe avec AQMI s'affirme très clairement, sous forme de soutien financier ou encore de battage médiatique commun, tout particulièrement depuis la déclaration d'allégeance de Boko Haram à Al Qaïda en juillet 2010. Outre ce pacte, Boko Haram affirme également participer à des entraînements organisés par le groupe islamiste somalien Al-Shabaab (une information confirmée par la gendarmerie nigériane). Enfin, le groupe commet de plus en plus d'attentats au Niger et une série d'arrestations dans ce dernier pays, ainsi qu'au Cameroun en 2012, « suggère que le groupe utilise les États voisins pour se fournir en armes [et] recruter de nouveaux membres »⁷⁴. Boko Haram est donc en phase d'internationalisation, et en ce sens, il est tout particulièrement représentatif de la nature transfrontalière des réseaux terroristes présents dans l'espace saharo-sahélien et de l'impossibilité de circonscrire, ne serait-ce que la menace terroriste, à uniquement cinq pays. En tant que facteur de renforcement d'AQMI et par son lien aux islamistes de l'Afrique orientale, l'absence de prise en compte, aujourd'hui encore, du Nigéria au sein de la stratégie Sahel de l'Union européenne va à l'encontre d'une gestion intégrée de la menace terroriste au Sahel.

Depuis la chute du régime de Khadafi en octobre 2011, la Libye joue également un rôle perturbateur dans la région. Elle constitue aujourd'hui un état divisé et anarchique au sein duquel l'expansion de l'EI vient se juxtaposer aux luttes claniques pour le pouvoir. Il en résulte un vaste territoire sujet aux trafics en tous genres, et d'armes en particulier. Ceux-ci renforcent l'insécurité régionale, notamment au Tchad et au Niger, en alimentant les réseaux terroristes⁷⁵. La quasi-inexistence des frontières séparant la Libye de ces pays accentue encore le phénomène. De plus, la « responsabilité » de la Libye dans l'embrasement du Mali, et donc du Sahel dans son ensemble, est un fait avéré: le retour de Touaregs armés a exacerbé les velléités indépendantistes en Azawad. Autant d'éléments permettent d'identifier la Libye comme l'hémorragie nord-africaine

⁷⁴ OECD/CSAO. *Conflits liés aux ressources et terrorisme : Deux facettes de l'insécurité*. Éditions OCDE, 2013, p.104.

⁷⁵ OCDE/CSAO. *Un atlas du Sahara-Sahel: Géographie, économie et insécurité*. Cahiers de l'Afrique de l'Ouest. Éditions OCDE, 2014, p.200.

par excellence, abreuvent le noyau du Sahel en moyens d'entretenir perpétuellement les conflits qui s'y déroulent. Le lancement d'EUBAM Libya en mai 2013 fait état d'une tentative de réaction de la part de l'Union européenne. Cette mission prévoyait la formation de personnel en vue d'une gestion intégrée des frontières terrestres, maritimes et aériennes du pays ainsi qu'une coopération avec EUCAP Sahel Niger⁷⁶. Mais du fait de la dégradation des conditions de sécurité dans le pays fin 2014, le personnel d'EUBAM Libya, réduit à 17 personnes, s'est retiré en Tunisie sans avoir pu afficher de résultats probants. L'Union européenne ne semble cependant pas avoir, dans le cadre de la stratégie Sahel, tiré de conséquences de cet échec et de l'enveniment de la situation (le tout nouveau PAR 2015-2020 ne prévoit aucune nouvelle mesure côté libyen). Au vu de la situation, la résolution de la crise libyenne est pourtant une condition *sine qua non* de la stabilisation du Sahel. Tout comme pour le Nigéria, le caractère régional et interconnecté de son instabilité lui procure une influence directe sur les cinq pays visés par la stratégie de l'UE.

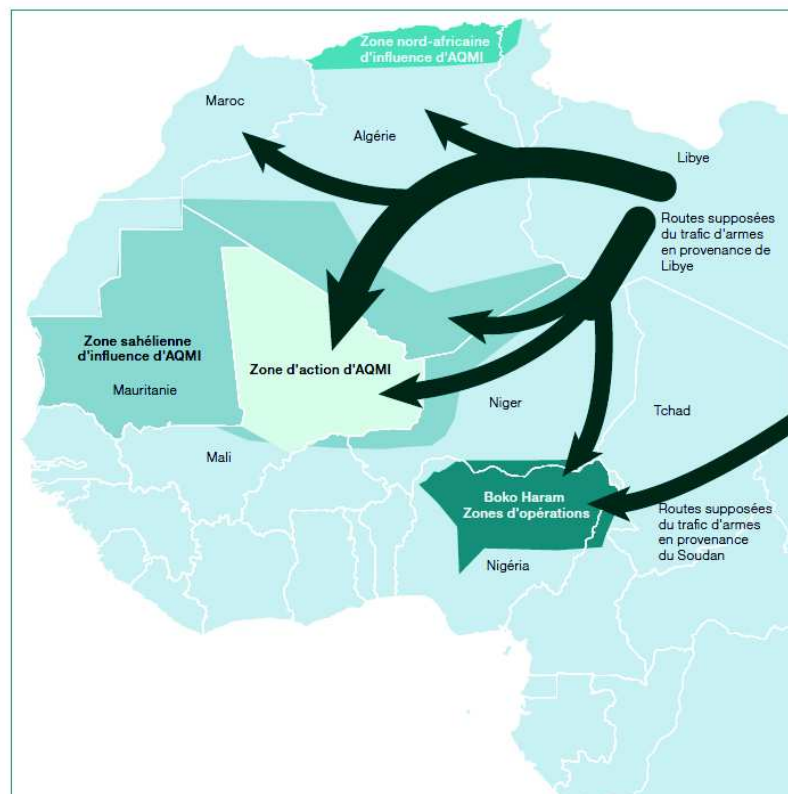


Fig. 5: L'« hémorragie libyenne » au Sahel⁷⁷

⁷⁶ Galeazzi, Greta et Helly, Damien, *Avant la lettre? The EU's comprehensive approach (to crises) in the Sahel*. ECDPM briefing note n°75. 2014, p.11.

⁷⁷ OECD/CSAO. *Conflits liés aux ressources et terrorisme : Deux facettes de l'insécurité*. Éditions OCDE, 2013, p.114.

Comme l'illustre la fig.5, un cercle vicieux s'installe alors : les armes légères en circulation en Libye transitent par le Niger et contribuent à l'émergence de groupes islamistes tels que Boko Haram, qui, à leur tour, contribuent à déstabiliser le Sahel. Pour mettre un terme à ce « nexus trafic-terrorisme », une simple coopération avec ces pays semble loin d'être suffisante. La stratégie Sahel, en ne tenant pas compte de cet environnement, s'évertue à éteindre dans cinq pays un incendie constamment réalimenté en combustible. Cet état de fait empêche de conclure à une gestion entièrement intégrée de la région. Pour atteindre cet objectif, une inclusion des pays tels que la Libye ou le Nigéria au sein de la stratégie Sahel en tant que « couronne sahélienne extérieure », dont la sécurisation constitue un prérequis à celle du noyau sahélien, serait un pas significatif dans la bonne direction.

b) Le Maroc et l'Algérie: des facteurs de stabilité sahélienne sous-évalués

Les pays représentant une menace extérieure à la stabilité du Sahel ne sont cependant pas les seuls grands absents de la stratégie européenne. Celle-ci fait également l'impasse sur le potentiel stabilisateur de certains pays du Maghreb, tels que l'Algérie ou le Maroc. En tant que pays à l'économie la plus forte de la région, l'Algérie dispose pourtant de moyens lui permettant d'exercer une influence positive sur l'espace sahélien. Cela tient tout d'abord à son budget de défense, atteignant dix milliards de dollars US en 2013, soit 65 fois celui du Mali ou 130 fois celui du Niger. De plus, sa politique efficace de sédentarisation des Touaregs et son expérience en matière de conciliation des tribus nomades avec le régime en font un allié diplomatique primordial pour un processus de pacification régionale. Enfin, l'Algérie a déjà renoncé à sa politique de non-ingérence en acceptant l'intervention française au Mali en 2012, et les amendements constitutionnels de 2010 ont, pour la première fois, autorisé l'investissement du pays à l'étranger en matière de contre-terrorisme. Bien qu'elle soit demeurée en retrait des initiatives prises par les acteurs occidentaux pour la stabilisation du Sahel, elle se dirige donc vers une implication croissante au Sahel. Cette dernière perspective, associée aux bénéfices que retirerait l'Algérie d'une stabilisation du Sahel (réduction des coûts pour lutter contre les trafics, réduction du niveau de violence dans le sud du pays, gains en recettes fiscales) sont autant de raisons pour elle de s'investir davantage dans la lutte contre l'insécurité sahélienne. Le Maroc, quant à lui,

a su contenir le phénomène djihadiste, notamment par la formation des imams et la diffusion de messages de tolérance de l'islam sunnite malékite. Son influence potentielle sur les conflits sahéliens est donc tout aussi significative: il pourrait faire bénéficier les États de son expérience et de son poids politique. Toutefois, l'immense potentiel de ces deux puissances régionales se dissout dans le conflit qui les oppose depuis des décennies autour du Sahara occidental. Par conséquent, la question sahraouie devient, par effet ricochet, l'une des clefs de la stabilisation durable de l'espace saharo-sahélien. Hormis le simple terme de « coopération », l'absence d'un véritable projet de responsabilisation et d'activation du potentiel de ces deux pays (ayant, ou non, pour vocation de les mener à se coordonner) dans le cadre de la stratégie sahel de l'Union européenne constitue une autre lacune majeure.

Enfin, la restriction de la stratégie Sahel à cinq pays est un signe d'ommission de deux dynamiques sahéliennes centrales: la migration et le nomadisme. D'une part, les flux migratoires sont culturellement ancrés dans la région et provoquent des déplacements saisonniers de populations, généralement bénéfiques d'un point de vue économique. Un exemple en est la migration du Sahel vers les villes côtières⁷⁸. D'autre part, le nomadisme constitue le mode de vie régional ancestral. Des groupes pastoraux tels que les Maures (Mauritanie), les Touaregs (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad, Burkina Faso) et les Toubous (Niger, Lybie, Tchad) sillonnent le Sahel à la recherche de pâturages et d'eau pour leurs troupeaux. Ces deux dynamiques font de l'espace saharo-sahélien une zone encore plus fluide, dans laquelle la mobilité transfrontalière est un facteur clef. De plus, elles peuvent être directement associées aux trafics, ainsi qu'au terrorisme, et rendre leurs interconnexions régionales encore plus complexes. Cet état de fait démontre encore une fois la restriction dommageable du cadre d'action de l'UE. Sans nécessiter plus d'interventions PSDC, sans même nécessiter de nouveaux programmes de développement, mais tout simplement en mentionnant le caractère régional du défi, l'Union européenne pourrait se doter aujourd'hui d'un concept plus exhaustif et donc plus efficace pour gérer les crises sahéliennes. L'absence, entre autres, de la Lybie, du Nigéria, de l'Algérie et du Maroc est donc tout d'abord regrettable en ce qu'elle dénote une mise en contexte insuffisante. Celle-ci écarte du cadre stratégique européen certaines causes fondamentales des troubles sahéliens et en cela, elle constitue le principal point faible de la stratégie européenne.

⁷⁸ OECD/CSAO. *Conflits liés aux ressources et terrorisme : Deux facettes de l'insécurité*. Éditions OCDE, 2013, p.21.

3) L'Union européenne sur la voie diplomatique au Sahel?

À examiner les racines des troubles sahéliens, deux phénomènes semblent ne pouvoir être endigués que par un travail diplomatique de fond. Il s'agit des tensions agro-pastorales (liées aux populations nomades) et des tensions religieuses. Pour ce faire, et pour trouver de meilleurs cadres de coordination en général, les États de la région nécessitent le concours diplomatique d'acteurs extérieurs, comme l'Union européenne. Celle-ci peut s'investir directement dans des négociations, ou agir de manière indirecte par le biais d'un partenariat international dont elle est partie prenante, ou en soutenant différents processus d'intégration régionale. C'est donc aussi à l'aune de son investissement diplomatique que la qualité de l'intervention européenne au Sahel peut être mesurée.

a) Des inégalités dans l'investissement diplomatique direct

La tradition pastorale nomade ou semi-nomade est profondément ancrée dans la culture sahélienne. Pour les pasteurs à la recherche d'eau et de pâturages pour leur troupeaux, il est d'usage de se déplacer dans le désert sans prêter une attention particulière aux frontières. Cependant le rapport aux populations sédentaires est en déterioration constante, pour des raisons démographiques, sociales, politiques et environnementales ayant mené à une exacerbation de la concurrence entre ces deux civilisations⁷⁹. De plus, la construction progressive des États nations a mené à une marginalisation des pasteurs et à un sentiment de non-représentation. En résulte l'émergence de groupes réfractaires et de réseaux criminels ainsi qu'une diminution de la sécurité alimentaire. Le Mali, en proie à une lutte historique avec la communauté touarègue, majoritaire dans le nord du pays, est particulièrement représentatif de la carence diplomatique dans ce domaine. Après de multiples accords passés avec les factions rebelles, dont l'avant-dernier à Ouagadougou en 2013 avec le MNLA, la situation n'a jamais connu d'amélioration notable. Ces accords, s'évertuant à assurer l'intégrité du territoire malien et la présence de l'armée au Mali septentrional, n'ont jamais réussi à bénéficier d'une crédibilité assez significative pour être respectés. Pour remédier à cela, l'Union africaine s'est par exemple dotée d'une stratégie Sahel prévoyant

⁷⁹ OCDE/CSAO. *op. cit.*, p.60.

d'« accompagner les autorités maliennes dans le processus de dialogue et de la réconciliation nationale »⁸⁰. Ce projet se décline de manière très détaillée : de la réalisation de ponts de pâturages pour les tribus nomades à la promotion de leurs langues et de leurs symboles identitaires. L'Union européenne, en comparaison, ne fixe dans sa stratégie Sahel que l'objectif vague d' « encourager et [de] soutenir le dialogue politique interne dans les pays de la région afin de permettre des solutions locales durables aux tensions sociales »⁸¹. Toutefois, le PAR 2015-2020 donne quelques précisions à ce sujet, en mentionnant par exemple le soutien ininterrompu de l'Union européenne à la mise en place d'une politique nationale inclusive, notamment en aidant la Commission de vérité, de justice et de réconciliation du Mali. D'autre part, le PAR met en exergue l'importance première de la composante diplomatique, notamment dans le contexte de la signature des accords d'Alger en juin 2015. À ce titre, l'Union européenne a décidé de s'investir de manière bien plus conséquente, en plaçant par exemple le RSUE pour le Sahel (actuellement Michel Reveyrand de Menthon) en première ligne des négociations. Celui-ci déclara au sujet du cadre de ces négociations : « Nous avons une médiation internationale autour de l'Algérie, avec les Nations Unies, la CEDEAO, l'Union Africaine, l'Union européenne, l'OCI, et un certain nombre de pays de la région. Dans cet ensemble très collectif, l'Union européenne essaye de jouer le plus grand rôle possible »⁸². Or, sous la pression internationale, ces accords ont été signés par le gouvernement malien, mais également (et pour la première fois) par la Coordination des mouvements de l'Azawad, regroupant la majorité des groupes aux velléités indépendantistes. La diplomatie internationale a donc contribué à rendre les accords d'Alger exhaustifs et crédibles. Plus encore, l'Union européenne en est devenue l'un des garants. En effet, le PAR prévoit aussi comme objectif de mettre en œuvre les accords postérieurs à sa publication, ce qui comprend donc l'accord d'Alger. Bien que l'activation diplomatique avec les groupes pastoraux ne faisait pas partie des objectifs initiaux de sa stratégie Sahel, l'Union européenne a donc su s'investir et jouer de son influence dans un domaine fondamental pour la stabilité sahélienne.

⁸⁰ Union africaine. *Stratégie de l'Union africaine pour la région du Sahel*. 2014, p.4.

⁸¹ Service européen d'action extérieure de l'UE. *Stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel*. 2011, p.7.

⁸² Moussa, Oumarou. *Interview : M. Michel Reveyrand-de Menthon, représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel*, <http://nigerdiaspora.net/les-infos-du-pays/interview/item/68602-interview-m-michel-reveyrand-de-menthon-representant-special-de-l-union-europeenne-pour-le-sahel>, consulté le 24.06.2015

Outre les conflits pastoraux, le Sahel souffre d'un autre type de division historique que sont les tensions religieuses. Au Burkina Faso par exemple, celles-ci prennent la forme de conflits inter-religieux entre musulmans et catholiques⁸³. Au Mali, ces conflits apparaissent plutôt entre courants concurrentiels de l'Islam. D'une part, l'islam sunnite de rite malékite, pratiqué par une grande majorité de la population, est imprégné d'animisme et de tolérance. De l'autre, le wahhabisme et le salafisme prônent une lecture littérale du Coran ainsi que sa primauté sur toute pratique sociale. Des groupes terroristes issus de ces derniers s'attaquent à la laïcité d'État au Mali revendiquant, par exemple, l'instauration de la charia par le biais d'attentats. Une première réponse à cette menace réside dans l'éducation des jeunes ainsi que dans la prévention de la radicalisation, comme le prévoit l'Union européenne au travers du quatrième pilier de sa stratégie Sahel. À cet effet, le RSUE pour le Sahel, Michel Reveyard de Menthon, précise que « l'Union européenne dans beaucoup de pays, essaye d'être active à travers des ONG, à travers la société civile, en particulier à travers des mouvements d'éducation populaire »⁸⁴. Toutefois les problématiques religieuses communes au Burkina Faso et au Mali, ainsi qu'au Sahel dans son ensemble, souffrent d'un investissement insuffisant de la part de la communauté internationale en matière de médiation religieuse. L'Union africaine fait figure d'exception en proposant de promouvoir la paix par l'intermédiaire des leaders religieux, qui jouissent souvent d'une autorité morale et d'une crédibilité renforcée. Son programme prévoit la promotion d'échanges autour des valeurs religieuses et traditionnelles ainsi que sur la notion de tolérance pour éviter la stigmatisation d'autres religions ou courants religieux. Or, ce type de stratégie s'est déjà avérée payante dans plusieurs pays comme en Mauritanie, où la forte médiatisation d'un dialogue entre leaders religieux et détenus salafistes a permis de « déconstruire méthodiquement l'argumentaire théologico-politique »⁸⁵ des djihadistes aux yeux du grand public. La confrontation de ces individus aux paradoxes de leur propre dogme et la repentance affichée de certains d'entre eux a un impact certes difficilement mesurable, mais pourtant conséquent sur la popularité des groupes terroristes. En effet, sous l'influence de telles initiatives nationales pour un dialogue religieux, la Mauritanie affiche une activité terroriste contrôlée en comparaison à ses voisins sahéliens. L'approche diplomatique de la vie religieuse au Sahel est donc un facteur central pour

⁸³ Le pays possède une forte communauté catholique, regroupant environ de 20% de la population

⁸⁴Moussa, Oumarou. *op. cit.*

⁸⁵*La déradicalisation en Mauritanie, un modèle pour le Sahel?*, <https://afriquedecryptages.wordpress.com/2014/01/20/la-deradicalisation-en-mauritanie-un-modele-pour-le-sahel/>, consulté le 24.06.2015

une stabilisation durable de la région. Bien que le PAR 2015-2020 mentionne la nécessité d'accroître l'investissement politique et diplomatique en matière de lutte contre le terrorisme, l'effort européen dans ce domaine reste limité. Seuls certains programmes de l'IcSP au Niger semblent avoir pour but de promouvoir le dialogue religieux au niveau local. Toute crainte de créer des doublons peut pourtant être mise de côté : il ne peut y avoir d'excès en la matière. *A contrario* du dialogue avec les communautés pastorales, l'action européenne en terme de médiation religieuse reste restreinte.

b) La contribution diplomatique indirecte : discrète mais multiforme

Cette critique ne prend toutefois pas en compte les contributions indirectes de l'Union européenne, dont les effets sont plus difficilement perceptibles. Pourtant, en soutenant différentes initiatives de coopération régionale, elle est en mesure d'user de son pouvoir diplomatique pour promouvoir des thématiques n'étant pas contenues dans sa propre stratégie. Le partenariat Afrique-UE⁸⁶ en est un bon exemple, illustré en particulier par la feuille de route 2014-2017. Celle-ci prévoit notamment de renforcer le dialogue entre l'Union européenne et les communautés économiques régionales (dont la Communauté des États Sahélo-sahariens) dans le domaine de la planification et de la conduite des activités de prévention. Plus concrètement, l'aide se manifeste par le biais de l'APF, une facilité créée pour renforcer les capacités financières des institutions africaines en vue de promouvoir la paix et la sécurité sur le continent. Au travers de cette facilité, l'Union européenne a notamment soutenu financièrement le programme Sahel de l'Union Africaine au Burkina Faso, au Nigéria et au Mali (qui vise notamment à engager des efforts de médiation), ainsi que le déploiement d'observateurs des droits de l'Homme au Mali⁸⁷. En apportant son soutien organisationnel et financier à des institutions régionales, elle est donc en mesure de soutenir par la voie diplomatique des programmes spécialisés possédant une valeur ajoutée par rapport à sa propre stratégie Sahel. Cette coopération dans le cadre du partenariat Afrique-UE s'étend par ailleurs au Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine et au COPS de l'Union européenne, qui

⁸⁶ Le partenariat Afrique-UE est le principal cadre de coopération entre l'Union européenne, l'Union africaine et le Maroc depuis décembre 2007. Dans le cadre de ce partenariat, des feuilles de route quadriennales aux visées politiques, économiques et sécuritaires sont éditées.

⁸⁷ Commission européenne. *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, rapport annuel 2013*. Office des publications de l'Union européenne, 2014, p.16.

se coordonnent dans des domaines comme la consolidation de la paix ou de la reconstruction post-conflit, dans le cadre de l'AAPS. Convaincu par ce cadre de coopération, Michel Reveyrand de Menthon déclara en novembre 2013: « Pourquoi ne pas imaginer, un jour, un accord spécifique entre l'UE et l'UA sur le Sahel ? »⁸⁸.

Par ailleurs, l'Union européenne soutient la mise en place de processus et de cadres de concertation régionaux voués à l'autonomisation de la gouvernance sahélienne, tels que le processus de Nouakchott, le G5 Sahel ou encore le processus de Rabat. Le premier d'entre eux, enclenché en mars 2013 par l'Union africaine, vise à renforcer la coopération sécuritaire et l'échange de renseignements dans la bande sahélienne entre ses onze parties prenantes, dont notamment les pays de la stratégie européenne, la Lybie, l'Algérie, et le Nigéria. Le processus de Nouakchott se concrétise sous la forme de réunions ministérielles, dont la 4e s'est tenue en décembre 2013. Michel Reveyrand de Menthon a illustré l'engagement européen à ce sujet: « L'Union européenne soutient le processus de Nouakchott, initié par l'Union africaine et dans lequel l'Algérie est très engagée, et se montre très ouverte à toute démarche transfrontalière et à soutenir les coopérations entre l'Algérie et le Mali ou encore entre l'Algérie et le Niger, qui restent des enjeux très importants »⁸⁹. C'est dans le cadre de ce processus que le G5 Sahel a vu le jour fin 2014. Cette organisation internationale comprenant la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Burkina Faso et le Tchad est dotée d'un secrétariat général et prévoit une coordination resserrée dans le domaine des politiques de développement et de sécurité. L'Union européenne a montré son intérêt pour cette nouvelle organisation en exprimant son plein soutien dans le PAR 2015-2020. Celui-ci se concrétise par une contribution de cinq million d'euros au programme d'investissement prioritaire du G5 Sahel (décliné autour de la sécurité, de la gouvernance, des infrastructures et de la résilience) dans le cadre du 11e FED⁹⁰. Enfin, dans le cadre du processus de Rabat, la Commission européenne finance un projet de soutien permettant la mise en œuvre de stratégies. Ce processus réunissant les pays ouest africains et la majorité des pays maghrébins (à l'exception de l'Algérie) vise principalement au contrôle des flux migratoires, mais

⁸⁸ Pourtier, Grégoire. *Michel Reveyrand de Menthon: « Il faut tenir compte de toutes les fragilités des pays sahéliens »*, <http://www.jeuneafrique.com/167753/archives-thematique/michel-reveyrand-de-menthon-il-faut-tenir-compte-de-toutes-les-fragilit-s-des-pays-sah-liens/>, consulté le 30.06.2015

⁸⁹ *L'UE ouverte à toute opération triangulaire qui impliquerait des pays du Sahel et l'Algérie (03/03/2015)*, http://eeas.europa.eu/delegations/algeria/press_corner/all_news/news/2015/interview_michel_reveyrand_de_menthon_fr.htm, consulté le 30.06.2015

⁹⁰ RFI, *Sahel: nouvelle réunion du processus de Nouakchott*, <http://www.rfi.fr/afrique/20140219-sahel-nouvelle-reunion-processus-nouakchott/>, consulté le 24.06.2015

dispose pour cela d'outils variés. Sous son égide, des programmes d'éducation des populations pastorales sont par exemple menés au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Tchad.

Le soutien européen à la diplomatie régionale se présente donc sous différentes formes : par un investissement direct dans la question touarègue, par un investissement indirect dans le cadre du partenariat Afrique-UE ou encore sous la forme d'un soutien aux processus diplomatiques régionaux. Les deux derniers formats ont le mérite d'élargir le cercle des pays concernés par la stratégie Sahel de l'Union européenne, notamment à l'Algérie et au Nigéria. En leur offrant son soutien financier et organisationnel, l'Union européenne permet aux acteurs locaux de mettre en place des programmes offrant une véritable plus-value et atténue ainsi certaines carences de sa propre stratégie Sahel. Un manque d'investissement diplomatique reste cependant à déplorer dans le cas du voisin libyen. Dans le cadre de négociations sous l'égide de l'ONU entre les deux principaux groupes revendiquant le pouvoir, le parlement de Tobrouk et le Congrès général national, l'Union européenne n'a pas fait montre d'un leadership diplomatique. En proie à des conflits internes, notamment sur la responsabilité française dans la situation du pays, elle s'en est tenue à des déclarations solennelles et n'a, par exemple, pas encore établi de liste noire des personnes accusées d'entraver le processus. La rédaction de cette liste, en discussion depuis quelques mois, permettrait pourtant de faciliter les négociations en exposant ces individus au gel de leurs avoirs en Europe. Par conséquent, il ne pourra être question d'une diplomatie européenne tout à fait exhaustive au Sahel qu'à partir du moment où l'Union fera preuve d'un véritable investissement diplomatique dans ce dernier théâtre, dont l'influence sur le noyau sahélien a d'ores et déjà été démontrée.

Conclusion

Depuis la mise en place de la stratégie Sahel, la situation en Mauritanie, au Mali, au Niger, au Burkina Faso et au Tchad ne s'est pas améliorée. Comme le montre la Fig.6, dans certains pays comme le Mali, elle s'est même dégradée à tout point de vue entre 2010 (tracé rouge) et 2014 (tracé tricolore). Tous les indicateurs sont à la baisse : les institutions démocratiques sont jugées deux fois moins stables, l'État de droit a régressé et l'économie est en net recul. Les quatre autres pays sahéliens ne montrent aucune évolution significative. Ce constat amer se confirme au vu de l'Indice de développement humain du PNUD, en quasi-stagnation depuis 2011 pour les cinq bénéficiaires de la stratégie Sahel.

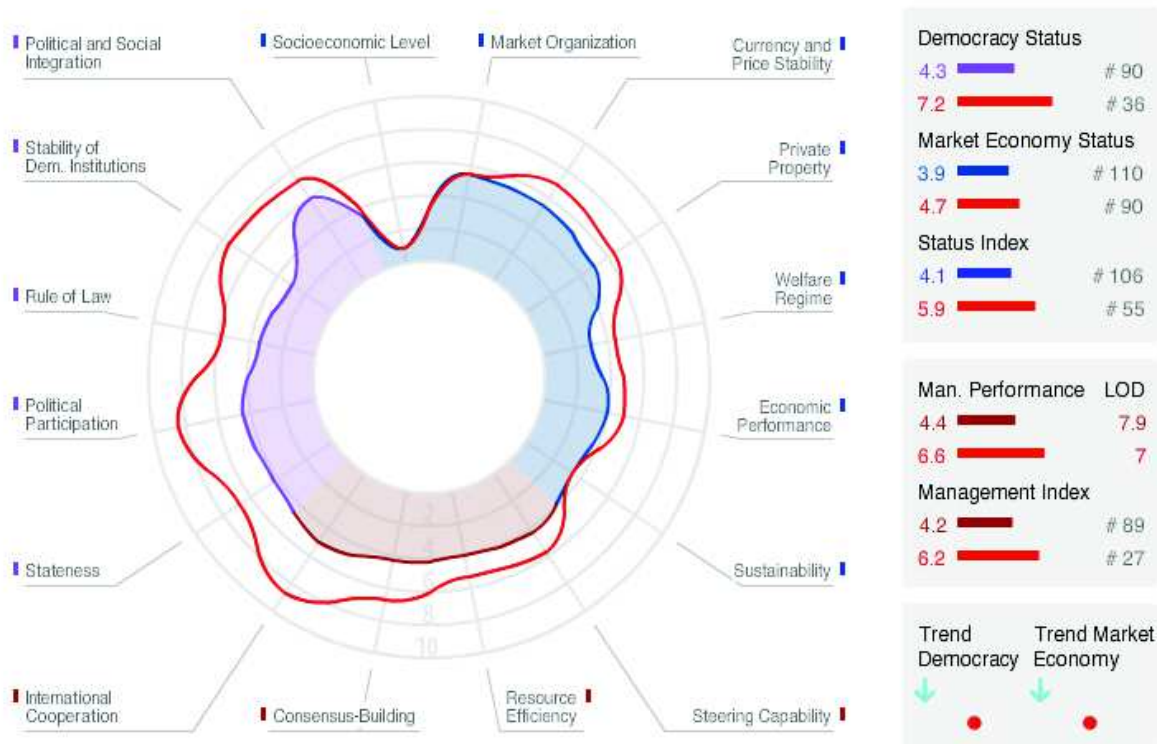


Fig. 6: Index de transformation de la fondation Bertelsmann, appliqué au Mali en 2010 et 2014⁹¹

Le PAR 2015-2020 se montre tout à fait lucide sur cette situation : « Le système d'alerte précoce de l'Union européenne en cas de conflit montre qu'actuellement, la situation au Sahel stagne dans le meilleur des cas, ou bien empire. Cette évaluation [...] ne laisse pas non plus envisager d'amélioration. Le Sahel fait donc toujours face à de

⁹¹ Transformation Atlas, <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/wca/mli>, consulté le 13.07.2015

grands défis en matière de développement, d'instabilité et de division politique. Les facteurs originellement identifiés dans la stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement sont donc toujours valables »⁹². Pour autant, cet état de fait n'est pas le signe d'un échec européen dans l'application de l'approche globale au Sahel. En effet, l'index de transformation et l'Indice de développement humain se fondent sur des critères tels que l'efficacité de l'appareil judiciaire, le contrôle effectif de l'État sur son territoire ou encore la pauvreté et l'accès à l'éducation. Concernant le Mali, ces domaines ont été durablement impactés par le délitement soudain de l'État en 2012 et ne pourront prétendre à de meilleurs résultats qu'une fois un niveau minimum de sécurité atteint. Or, son rétablissement est un processus extrêmement chronophage. Par ailleurs, l'effort de stabilisation et de consolidation entrepris dans les États environnants, qui nécessitait d'ores et déjà un investissement durable, s'en est trouvé ralenti par ricochet. Enfin, certaines initiatives, telles qu'AGIR, l'IcSP ou l'APE UE-Afrique de l'Ouest, n'ont pas encore eu de répercussions sur la situation au Sahel, soit parce qu'elles ont été mises en place trop récemment, soit parce que leur mode d'action est progressif. En conséquence, aucune amélioration significative de la situation au Sahel depuis 2012 ne pouvait être raisonnablement attendue à ce stade. C'est pourquoi nous avons mesuré la mise en œuvre des standards de l'approche globale européenne au Sahel à l'aune d'autres critères : la cohérence de son action PSDC, les synergies développementales et la validité de son cadre d'action.

Deux principaux outils conceptuels sont destinés à assurer une action PSDC cohérente dans les différents théâtres d'opération : la CMCO et la CIMIC. La CMCO a été introduite par le Conseil de l'Union européenne en 2003 et a servi de leitmotiv pour permettre une meilleure coordination entre civils et militaires au niveau stratégique, c'est-à-dire au sein des institutions européennes. Cette coordination s'est fortement développée grâce à la création du SEAE, englobant les organes de planification stratégique militaire (EMUE) et civile (CPCC) au sein d'une même structure. Mais le CMPD en est l'élément phare. Cet organe hybride permet, par la rédaction de concepts de crise communs, d'assurer la coordination entre stratégies civiles et militaires. En tant qu'équivalent de la CMCO au niveau tactique, la CIMIC prône la coopération sur le terrain entre la composante militaire de gestion de crise et les acteurs civils externes.

⁹² Conseil de l'Union européenne. *Plan d'action régional 2015-2020 pour le Sahel*. Bruxelles, 2015, p.8.

Elle joue un rôle prépondérant au Sahel et s'exprime principalement par l'action des DUE. Après un long processus d'évolution, celles-ci sont maintenant en mesure de gérer les fonds de l'IcSP (anciennement IdS) et du FED. Elles agissent sur la base d'une connaissance précise de la situation concrète, obtenue grâce à des réunions régulières avec les officiers de liaison des missions déployées. Les avancées conséquentes en matière de CMCO et de CIMIC n'ont bien sûr pas permis de combler toutes les lacunes européennes. À titre d'exemple, le CMPD reste majoritairement influencé par la composante militaire et les DUE souffrent de différents troubles organisationnels. Toutefois, ces deux concepts ont clairement permis à l'action PSDC d'évoluer efficacement vers les principes de l'approche globale. Les mécanismes d'appropriation locale des bonnes pratiques, dont ils ont facilité le renforcement, en sont une illustration supplémentaire. Grâce à la formation des formateurs ainsi qu'aux synergies développées avec les États membres et les programmes de développement en matière d'approvisionnement minimum en équipement, les États sahéliens disposent aujourd'hui d'un socle plus propice que jamais à leur autonomisation.

Le second domaine étudié concernait les synergies développementales. Les concepts du *continuum* et du *contiguum* constituent la principale ligne de fracture entre leur ancienne et leur nouvelle compréhension. Le premier modèle théorise la réponse aux crises selon un processus linéaire dans le temps. Les modes d'action des Directions générales ECHO et DEVCO ont été développés afin de répondre efficacement à ses exigences : la programmation pluriannuelle permet de cibler les crises et de planifier en amont la transition entre aide humanitaire et aide au développement. Toutefois, ce schéma ne fonctionne que dans le cas de crises simples et déclenchées par un unique facteur. Or, les crises sahéliennes ont démontré leur caractère spontané, multidimensionnel et hétérogène. C'est pourquoi de nouveaux outils ont dû être développés selon le principe du *contiguum*, afin de répondre aux attentes de l'approche globale au Sahel. Le *contiguum* théorise la nécessaire combinaison de l'aide humanitaire et des projets de développement durant une période de transition. L'IcSP et l'initiative AGIR constituent des avancées notables dans cette direction. Au travers d'AGIR, l'aide humanitaire devient plus participative et met en œuvre des projets de stabilisation durable et d'autonomisation, favorables aux programmes de développement. Ces derniers bénéficient de plus de flexibilité grâce au volet de court terme de l'IcSP, permettant de débloquer des fonds rapidement, et à son volet de moyen terme,

permettant d'accompagner la transition vers un développement *stricto sensu*. Ces initiatives ambitieuses sont complétées par un projet relevant cette fois de la politique commerciale de l'Union européenne : l'APE UE-Afrique de l'Ouest. En englobant le Sahel, ce traité commercial offre de nouvelles opportunités à la région en matière de développement économique. Il prévoit d'accompagner le développement du marché ouest-africain grâce à une libéralisation progressive, mais aussi de soutenir la mise en œuvre de réformes et le renforcement de l'infrastructure commerciale par le biais du PAPED. Bien entendu, les efforts en matière de *continuum* devront être décuplés et l'APE UE-Afrique de l'Ouest devra faire l'objet d'une supervision continue pour ne pas exposer les pays africains à une concurrence insoutenable. Mais en se dotant d'instruments plus adaptés à des conflits complexes, et en utilisant l'éventail des possibilités offertes par ses différentes politiques, l'Union européenne s'oriente résolument vers une gestion intégrée de la composante développementale au Sahel.

Les missions PSDC et les synergies développementales ne peuvent toutefois se substituer à un cadre d'action exhaustif (personnifié par la stratégie Sahel). Or, la validité de celle-ci se mesure tout d'abord à sa finalité : entre sauvegarde des intérêts européens et africains. On note effectivement la présence de nombreux objectifs en faveur de l'Union européenne. Parmi eux, la préservation de l'approvisionnement en ressources énergétiques et l'endigement du terrorisme international. Ceux-ci s'expliquent cependant par la nécessité de légitimer l'intervention aux yeux des Européens et de tirer un bénéfice propre à l'investissement de tels moyens. De plus, ils sont compensés par des axes sécuritaires et développementaux cohérents, clairement orientés vers une stabilisation de la région grâce à l'approche globale. En résulte un texte équilibré, présentant toutefois certaines lacunes en matière de finalités diplomatiques et d'imposition des droits de l'Homme (partiellement rattrapées par le PAR 2015-2020). Deux points faibles de la stratégie Sahel ont toutefois été mis en évidence : sa restriction géographique et ses carences diplomatiques. En liant insuffisamment ses interventions aux pays du Maghreb, facteurs de stabilité dans la région, et aux pays voisins comme la Libye et le Nigéria, sources d'instabilité chronique, l'Union européenne n'aborde toujours pas les conflits sahéliens dans leur globalité. En ne prenant pas suffisamment en compte l'importance de la médiation religieuse, elle passe également outre une des racines des conflits sahéliens. Ces manques conséquents sont en partie compensés par un investissement européen sérieux dans la résolution des

conflits agro-pastoraux, et par un soutien indirect à la diplomatie et aux initiatives de coopération régionale en Afrique par l'intermédiaire de partenariats (comme le partenariat Afrique-UE). La stratégie Sahel présente donc un contenu cohérent mais faisant l'impasse sur certaines problématiques centrales. Elle nécessite d'être étoffée et complétée pour être tout à fait conforme aux principes de l'approche globale.

Deux objectifs principaux peuvent donc être retenus pour l'investissement européen au Sahel : la persévérance organisationnelle et la redéfinition programmatique. En effet, des progrès conséquents en matière de synergies internes et d'usage coordonné des ressources ont été faits : ils laissent présager des répercussions positives au Sahel dans les années à venir et doivent être poursuivis. Le cadre programmatique nécessite, quant à lui, d'être complété et actualisé au-delà de la publication d'un nouveau plan d'action : de nouvelles priorités stratégiques doivent être définies au vu des lacunes actuelles et de l'évolution de la situation sur le terrain.

Ces recommandations sont l'aboutissement d'un travail qui ne prétend pas à l'exhaustivité, mais à l'analyse détaillée et indépendante d'un processus complexe. Il pourrait être poursuivi par une étude plus approfondie en matière de méthode, de base conceptuelle et de contexte:

- Concernant la méthode : ce travail repose en partie sur la stratégie Sahel. Celle-ci constitue plus une déclaration d'intention qu'un document de travail, et peu d'agents du SEAE en prennent réellement connaissance. La recherche et l'utilisation de documents n'étant, *a contrario*, pas destinés au grand public, permettrait d'évaluer les dynamiques officieuses influençant également l'application de l'approche globale au Sahel.
- La base conceptuelle repose sur la définition européenne de l'approche globale. Nous ne l'avons pas remise en question dans ce travail. Ses principes pourraient toutefois être rediscutés : ont-ils été correctement définis et leur application permet-elle réellement d'aboutir à une gestion intégrée des théâtres d'opération ?
- Enfin, l'approche globale européenne au Sahel est dépendante de son contexte, c'est-à-dire de facteurs externes comme les missions de l'Union africaine et de l'ONU. Leurs répercussions influencent la réussite des opérations européennes et pourraient être prises en compte dans un cadre d'analyse plus vaste.

Bibliographie

Notes d'analyse et articles d'expertise :

Bilal, Sanoussi. *Economic Partnership Agreements: towards the finishing line (Les APE bientôt conclus)*. ECDPM briefing note n°64. Février 2014, p. 2.

Dièye, Cheikh Tidiane & Dirksen, Uta. *Accord de partenariat économique: les dangers d'une ouverture excessive des marchés*. <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/accord-de-partenariat-%C3%A9conomique-les-dangers-dune-ouverture-excessive>, consulté le 05.06.2015.

Galeazzi, Greta et Helly, Damien. *Avant la lettre? The EU's comprehensive approach (to crises) in the Sahel*. ECDPM briefing note n°75. 2014.

Galeazzi, G.; Helly, D.; Herrero, A.; Knoll, A. & Sherriff, A.. *A closer look into EU's external action frontline. Framing the challenges ahead for EU Delegations*. ECDPM briefing note n°62, 2014.

Galeazzi, Greta & Helly, Damien. *Planting seeds and breaking eggs. EU delegations dealing with peace and security – The Sahel case and beyond*. ECDPM briefing note n°70, 2014.

Galeazzi, G.; Helly, D. *The Alphabet Soup of Coordination in the Sahel : In Search of Collective Leadership*. <http://ecdpm.org/talking-points/alphabet-soup-coordination-sahel-search-collective-leadership/>, consulté le 10.04.2015

Grünewald, François, *Éclairage de la quinzaine: Le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement*. Zoom de Rosa n°8. 2008.

Institut Africain de la Gouvernance. *La stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel*. Policy Brief n°4.

Lavallée, Chantal. *L'Instrument de Stabilité au service de l'approche globale de l'UE*. Brief issue n°15 de l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, 2013.

Rouppert, Bérangère. *EUTM Mali : Une mission déployée dans l'urgence dans un contexte de conflit ouvert*. Note d'Analyse du GRIP, Bruxelles, 2013.

Rouppert, Bérangère. *Le concept d'approche globale à l'épreuve de la crise sahélienne*. Note d'Analyse du GRIP, Bruxelles, 2014.

Rouppert, Bérangère. *L'UE et ses États membres au Sahel. Quelle présence et quels modes d'action ?* Note d'Analyse du GRIP, Bruxelles, 2014.

Smith-Windsor, Brooke. *NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations, Making sense of the past and future prospects*. NATO Defense College Research Paper No.38, 2008.

Tisseron, Antonin. *G5 Sahel: une simple organisation de plus?* Éclairage du GRIP, Bruxelles, 2015.

Weinhard, Clara. *Le récent accord commercial UE-Afrique de l'Ouest n'est pas une success story pour tout le monde*, <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/le-r%C3%A9cent-accord-commercial-ue-afrique-de-l%E2%80%99ouest-n%E2%80%99est-pas-une>, consulté le 05.06.2015

Articles de presse :

AFP. Libye : l'UE met en garde ceux qui « sapent » les négociations, <http://www.i24news.tv/fr/actu/international/afrique/67240-150410-libye-l-ue-met-en-garde-ceux-qui-sapent-les-negotiations>, consulté le 24.06.2015

Cice, A.M. *Mali : Plateforme ministérielle de coordination des stratégies au Sahel : une volonté inébranlable de faire face aux menaces*, <http://maliactu.net/mali-plateforme-ministerielle-de-coordination-des-strategies-au-sahel-une-volonte-inebranlable-de-faire-face-aux-menaces/>, consulté le 10.04.2015

Fofana, Modibo. *Loi de programmation militaire: Comme une lettre à la poste*, <http://www.journaldumali.com/article.php?aid=9872>, consulté le 03.02.2015

Kugler, Kholofelo. *EU-West Africa Economic Partnership Agreement : trick or treat?* http://www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1750:eu-west-africa-economic-partnership-agreement-trick-or-treat-&catid=87:african-finance-a-economy&Itemid=294, consulté le 03.06.2015.

Lei Ravelo, Jenny. *How to make the EU-West Africa trade partnership work ?* <https://www.devex.com/news/how-to-make-the-eu-west-africa-trade-partnership-work-83895>, consulté le 05.06.2015

Moussa, Oumarou. *Interview : M. Michel Reveyrand-de Menthon, représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel*, <http://nigerdiaspora.net/les-infos-du-pays/interview/item/68602-interview-m-michel-reveyrand-de-menthon-representant-special-de-l-union-europeenne-pour-le-sahel>, consulté le 24.06.2015

Nemeth, Sébastien. *Libye : les négociations de la dernière chance ?*, <http://www.rfi.fr/afrique/20150608-libye-etat-islamique-tobrouk-milices-maroc-parlement-bernardino-leon-onu-skhirat-italie/>, consulté le 24.06.2015

Neslen, Arthur. *Le partenariat économique entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest se précise*, <http://www.euractiv.fr/sections/aide-au-developpement/le-partenariat-economique-entre-lue-et-lafrrique-de-louest-se-precise>, consulté le 03.06.2015.

Perrin, Dominique. *Paris sécurise les sous-sols de la bande sahélienne*, <http://www.africadilgence.com/intelligence-strategique-123-sahel-paris-securise-aussi-les-sous-sols/>, consulté le 11.06.2015

Pourtier, Grégoire. *Michel Reveyrand de Menthon: « Il faut tenir compte de toutes les fragilités des pays sahéliens »*, <http://www.jeuneafrique.com/167753/archives-thematique/michel-reveyrand-de-menthon-il-faut-tenir-compte-de-toutes-les-fragilit-s-des-pays-sah-liens/>, consulté le 30.06.2015

RFI, *Sahel: nouvelle réunion du processus de Nouakchott*, <http://www.rfi.fr/afrique/20140219-sahel-nouvelle-reunion-processus-nouakchott/>, consulté le 24.06.2015

Sogoba, Bréhima. *Loi d'orientation et de programmation militaire: Le feu vert des députés à la réforme de l'armée*, <http://www.maliweb.net/armee/loi-dorientation-et-de-programmation-militaire-le-feu-vert-des-deputes-a-la-reforme-de-larmee-820352.html>, consulté le 03.02.2015

Traoré, M.A. *Sécurité et développement dans le Sahel: la coordination des initiatives est un impératif*. <http://koulouba.com/societe/securite-et-developpement-dans-le-sahel-la-coordination-des-initiatives-est-un-imperat>, consulté le 10.04.2015

Ouvrages et rapports d'expertise :

Buzzerio, Leo. *EU Civil-Military Cell : Useful Model for Joint/Interagency Operations ?*, 2012.

Ehrhart, Hans-Georg. *Civil-military co-operation and co-ordination in the EU and in selected member states*. Parlement européen. Bruxelles. 2007.

Foucher, Michel. *"Approche(s) globale(s)": réflexions sur un concept en construction*. Institut des hautes études de défense nationale. Paris, 2010.

Hynek, Nik. *Consolidating the EU's crisis management structures: civil-military coordination and the future of EU OHQ*. Parlement européen. Bruxelles. 2010.

Institut des hautes études de défense nationale. *"Approche(s) globale(s)": état des lieux d'un outil conceptuel en construction*. Procès verbal d'une table ronde de l'IHEDN, Paris, 2010.

OECD/CSAO. *Conflits liés aux ressources et terrorisme : Deux facettes de l'insécurité*. Éditions OCDE, 2013.

OCDE/CSAO. *Un atlas du Sahara-Sahel: Géographie, économie et insécurité*. Cahiers de l'Afrique de l'Ouest. Éditions OCDE, 2014.

Parlement européen, Direction Générale des Politiques Externes. *Linking relief, rehabilitation and development : Towards more effective aid*. Union européenne. 2012.

Ramet, Valérie, *Linking relief, rehabilitation and development: Towards more effective aid*. Union européenne. 2012.

Wendling, Cécile. *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises: analyse critique et prospective du concept*. Cahier de l'IRSEM n°6, 2010.

Pages internet :

AGIR. Feuille de routé régionale, http://www.oecd.org/fr/csao/publications/AGIR%20roadmap_fr_FINAL.pdf, consulté le 10.05.2015

AGIR – Renforcer la résilience au Sahel et en Afrique de l'Ouest, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_agir_fr.pdf, consulté le 10.05.2015

Approvisionnement européen en gaz : l'Algérie pour relâcher la contrainte russe, <http://www.energymed.eu/2015/03/16/approvisionnement-europeen-en-gaz-lalgerie-pour-relacher-la-contrainte-russe/>, consulté le 11.06.2015

Communiqué de presse, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-827_fr.htm, consulté le 03.06.2015

Crisis Management and Planning Directorate (CMPD). http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cmpd/index_en.htm, consulté le 21.03.2015

Délégation du Mali, http://eeas.europa.eu/delegations/mali/eu_mali/security/index_fr.htm, consulté le 09.04.2015

Don de cinq (5) ambulances médicalisées aux FDS. Contribution du Grand-Duché du Luxembourg aux FDS au travers EUCAP Sahel Niger. 15 avril 2015, <http://www.eucap-sahel.eu/>, consulté le 2.05.2015

EUCAP Sahel Mali, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/index_fr.htm, consulté le 09.04.2015

EU relations with the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP), http://eeas.europa.eu/acp/index_en.htm, consulté le 03.06.2015

EU Special Representatives, http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/index_en.htm, consulté le 09.04.2015

Fiche-info ECHO – Sahel : Crise alimentaire & nutritionnelle, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_fr.pdf, consulté le 03.05.2015

Fiche projet, http://eeas.europa.eu/delegations/tchad/projects/list_of_projects/266118_fr.htm, consulté le 09.04.2015

Le point sur les APE en Afrique, <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/le-point-sur-les-ape-en-afrique>, consulté le 03.06.2015

Le Programme de l'Accord de Partenariat Economique pour le développement (PAPED) en Afrique de l'Ouest : Entre Conservatisme et Innovation, <http://www.ictsd.org/bridges-news/eclairage-sur-les-n%C3%A9gociations/news/le-programme-de-laccord-de-partenariat-economique>, consulté le 05.06.2015

L'UE ouverte à toute opération triangulaire qui impliquerait des pays du Sahel et l'Algérie (03/03/2015), http://eeas.europa.eu/delegations/algeria/press_corner/all_news/news/2015/interview_michel_reveyrand_de_menthon_fr.htm, consulté le 30.06.2015

Nos implantations dans le monde, <http://www.aveva.com/FR/cartes-59/aveva-prsence-mondiale.html>, consulté le 11.06.2015

Processus de Rabat, www.processusderabat.net, consulté le 24.06.2015

Sahel : les ressources minières et énergétiques attisent les convoitises. <http://www.presse-algerie.net/info/2498-instabilite-dans-la-region-du-sahel-les-ressources-minieres-et-energetique-attisent-les-convoitises.html>, consulté le 11.06.2015

Secrétariat Technique d'appui à la Plateforme ministérielle de coordination pour le Sahel. Projet de Termes de Référence, <http://oses.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=z0nuacWR56A%3D&tabid=7113&mid=11084&language=en-US>, consulté le 10.04.2015

Transformation Atlas, <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/wca/mli>, consulté le 13.07.2015

Visite d'une délégation de la mission EUCAP Sahel Niger, <http://www.eutmmali.eu/?p=1326>, consulté le 09.04.2015

Documents provenant d'organisations internationales:

Commission européenne. *Accord de partenariat économique (APE) entre les États de l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO et l'UEMOA, d'une part et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*. Bruxelles, 2014.

Commission européenne. *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, rapport annuel 2013*. Office des publications de l'Union européenne, 2014.

Conseil de l'Union européenne. *Civil Military co-ordination (CMOC)*. Bruxelles, 7 novembre 2003.

Conseil de l'Union européenne. *Conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'Union européenne*. Bruxelles, 2014.

Conseil de l'Union européenne. *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*. Bruxelles, 2003.

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

Service européen d'action extérieure. *EU Sahel Strategy, regional action plan 2015-2020*. Avril 2015.

Service européen d'action extérieure de l'UE (document interne). *Rapport du groupe de travail interservices sur la sécurité au Sahel*. Bruxelles. 2014.

Service européen d'action extérieure de l'UE. *Stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel*. 2011.

Secrétaire Général de l'ONU. *Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel*. 2013.

Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne. *Quatrième sommet UE-Afrique, Déclaration*. Bruxelles, 3 avril 2014.

Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne. *Quatrième sommet UE-Afrique, Feuille de route 2014-2017*. Bruxelles, 3 avril 2014.

Union africaine. *Stratégie de l'Union africaine pour la région du Sahel*. Niamey, 2014.

Entretiens téléphoniques :

Entretien téléphonique avec un fonctionnaire du SEAE, 16 juin 2015

Entretien téléphonique avec un fonctionnaire du SEAE, 20 mai 2015.