



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

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

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

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



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

NOTE D'ANALYSE – 14 août 2014

ROUPEPT Bérangère. *Le concept européen d'approche globale à l'épreuve de la crise sahélienne*. Note d'Analyse du GRIP, 14 août 2014, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1351>



NOTE D'ANALYSE

Le concept européen d'approche globale à l'épreuve de la crise sahélienne

Par **Bérangère Rouppert**

14 août 2014

Cette note est basée sur la Conférence donnée aux officiers stagiaires de l'École de Guerre, le 20 mai 2014 à l'École militaire à Paris, dans le cadre de leur module d'approfondissement sur l'action intégrale.

Résumé

Coordination, cohérence, efficacité et durabilité sont autant de défis que Bruxelles et les différentes Délégations doivent relever pour donner vie à un concept européen d'approche globale en constante évolution. En tant que première stratégie d'approche globale du Service européen d'action extérieure pour une région du monde, la Stratégie européenne pour le développement et la sécurité au Sahel est un cas d'école. Au vu de la crise multidimensionnelle que subit la zone sahélienne, rien de tel que le vaste éventail de politiques, outils et instruments dont dispose l'UE pour s'attaquer simultanément aux enjeux de sécurité et de développement à l'échelle régionale.

The European concept of “comprehensive approach” challenged by the Sahel crisis

Abstract

Coordination, Coherence, Effectiveness, Sustainability are challenges that Brussels and Delegations face to give life to the constantly evolving European concept of comprehensive approach. The European Strategy for development and security in the Sahel is the first European External Action Service strategy of comprehensive approach for a region. The EU has a wide range of policies, tools and instruments to simultaneously address the issues of security and development at the regional level.

Introduction¹

Le choix de l'approche globale serait la réponse que les organisations internationales, dont l'UE, auraient trouvée pour « *une plus grande efficacité dans la gestion des crises en période de restrictions budgétaires, une plus grande cohérence dans les actions des uns et des autres sur le même terrain, [...], la volonté de réduire le nombre d'États faillis qui représentent une menace sécuritaire pour le monde aujourd'hui, et l'urgence politique d'un règlement des conflits, liée au fait que les citoyens sont de moins en moins à même d'accepter des pertes militaires sur de longues durées* »². Communément compris comme la mise en œuvre d'actions civilo-militaires, le **concept d'approche globale** renvoie à des conflits anciens comme actuels³.

L'approche globale n'est pas un concept nouveau mais en constante évolution, entendu différemment selon les acteurs. Côté militaire, il y a eu une évolution vers l'émergence d'un fonctionnement interarmées afin de répondre aux besoins sur le terrain par un spectre d'actions le plus large possible. Au niveau européen, le concept d'approche globale n'est précisément plus seulement l'apanage des militaires⁴ : les décideurs politiques sont à l'origine d'une demande d'approche globale planifiée conjointement par des civils et des militaires, prévoyant des actions dont les aspects militaro-sécuritaires ne sont qu'un instrument de mise en œuvre parmi d'autres – via les missions PSDC ou la mobilisation de certains instruments financiers, comme l'Instrument pour contribuer à la stabilité et à la paix (ex-Instrument de stabilité).

La **Stratégie Sahel**⁵ est la première stratégie d'approche globale du Service européen d'action extérieure (SEAE) pour une région du monde. Rendue publique en septembre 2011, elle vise à s'attaquer simultanément aux problèmes de développement et de sécurité afin de prévenir la détérioration de la situation politique, humanitaire et sécuritaire. Elle se fixe initialement trois pays d'action : la Mauritanie, le Mali et le Niger. Elle a néanmoins vocation à s'étendre à d'autres pays de la région, ce qui explique que le Conseil Affaires étrangères de l'UE ait demandé le 17 mars 2014 l'extension de la stratégie au Tchad et au Burkina Faso. L'UE n'envisage plus seulement des relations bilatérales avec les pays sahéliens mais bien une approche régionale, car les maux qui frappent ces États sont la plupart du temps identiques (trafics, terrorisme, insécurité alimentaire, coups d'État récurrents, etc.) et transfrontaliers.

En tant que première Stratégie du Service d'action extérieure pour une région du monde, la Stratégie Sahel se doit d'actionner l'ensemble des instruments de façon coordonnée et cohérente dans le cadre d'une approche globale. Elle constitue dès lors bel et bien un cas d'école.

-
1. La plupart des informations contenues dans cette note ont été obtenues lors d'entretiens avec des personnes chargées de la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour le Sahel.
 2. 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. 12-13.
 3. *Ibidem*, passim, p. 77-93.
 4. Jusqu'en 2007, les missions civiles de l'UE étaient planifiées « par ou avec l'aide des militaires ». Wendling, Cécile. *op. cit.*, p. 39.
 5. Service d'action extérieure de l'UE. « Stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel ». Septembre 2011. Pour plus de détails sur la stratégie, voir : Rouppert, Bérangère, « [The EU Strategy for development and security in the Sahel: rupture or continuity?](#) » Note d'Analyse du GRIP, 16 janvier 2012.

Parce que non seulement le SEAE est jeune, mais la Stratégie Sahel également, dresser aujourd'hui un bilan de la mise en œuvre de l'approche globale au Sahel semble prématuré et donc peu approprié. Nous avons plutôt fait le choix de nous concentrer sur quelques cas précis permettant d'illustrer comment les institutions européennes basées à Bruxelles et les Délégations et missions sur le terrain, tentent de donner vie à ce concept avec plus ou moins de succès et de difficultés. Pour ce faire, après avoir présenté le concept européen d'approche globale, nous articulerons notre réflexion autour des principes guidant l'action de l'UE : les coordinations multiples qui doivent être créées ; la cohérence des programmes de l'UE, entendue au sens large en prenant en considération l'articulation du nexus sécurité/développement ; enfin l'efficacité de l'action européenne, laquelle passe nécessairement par la durabilité des programmes et la pérennisation des résultats obtenus.

1. Un concept européen qui se précise

1.1. À l'origine du concept européen d'approche globale

De Maastricht à Lisbonne

Depuis l'institution d'une politique étrangère et de sécurité commune par le Traité de Maastricht, l'approche globale « s'exprimait *ad hoc* » dans les missions de Petersberg de l'UEO, dans les missions de gestion des crises civiles nées du Sommet de Feira en 2000 et dans les opérations civilo-militaires⁶. Le concept d'« approche globale », compris comme une « combinaison de moyens d'actions », a commencé à se formaliser au début des années 2000, notamment avec la Stratégie européenne de sécurité de 2003, où l'UE apparaît comme « particulièrement bien équipée pour répondre à des situations aux aspects aussi multiples » que présentent les « nouvelles menaces »⁷. Durant la dernière décennie, le concept s'est progressivement imposé comme le mode d'action de l'UE dans de plus en plus de politiques et a fait l'objet de plusieurs documents de travail internes ou publics.

Les apports du Traité de Lisbonne

S'il a précisé la définition, Le Traité de Lisbonne a surtout eu pour objectif de permettre une meilleure coordination entre tous les acteurs européens impliqués dans la gestion des crises extérieures. Dans les articles du Traité sur l'Union européenne (TUE) consacrés à la politique étrangère et de sécurité de l'UE (21&27), l'approche globale désigne une action qui vise à la cohérence, précisément celle entre les actions de sa politique extérieure et entre sa politique extérieure et les autres politiques, et dont la responsabilité est assumée conjointement par la Commission, le Conseil de l'UE et le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. Ce dernier est assisté par le Service européen d'action extérieure dont les membres ont été piochés dans le personnel du Conseil, de la Commission et des États membres : on espérait ainsi l'amélioration de la coordination entre les différentes entités et à terme l'émergence d'une culture commune de travail.

6. Wendling, Cécile. *op. cit.*, p. 38-39.

7. Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité. Bruxelles, 12 décembre 2003., p.7.

Pour favoriser la coordination entre tous les acteurs européens, le Traité de Lisbonne a formalisé l'idée d'une UE intégrée marquant une unité d'action civile et militaire sur le plan de la politique étrangère et de la gestion des crises en créant le Service européen d'action extérieure, et en son sein, une Direction de la planification et de gestion des crises (*Crisis Management and Planning Directorate – CMPD*). Celle-ci est censée donner corps à la coordination civilo-militaire (CMCO), tant lors de l'élaboration de la réponse aux crises que dans leur concrétisation⁸. Une autre création de Lisbonne est le Département de réaction aux crises et de coordination opérationnelle (*Crisis Response and Operational Coordination Department – CROC*). Ce dernier établit une *Situation Room* composée de civils et de militaires supposée être le seul point de contact et d'information en cas de crise et une Plateforme de crise⁹ regroupant les desks géographiques, les services de la Commission et du SEAE impliqués dans la prévention et la gestion des crises, les missions PSDC, ECHO et le Secrétariat général du Conseil.

La Communication de la Commission et de la Haute Représentante

En décembre 2013, la Commission et la Haute Représentante ont adressé au Parlement et au Conseil une Communication sur le concept européen d'approche globale, présenté comme l'utilisation « *d'une manière stratégiquement cohérente, [de] l'ensemble des outils et instruments de l'UE. L'Union dispose d'un vaste éventail de politiques, outils et instruments, dans des domaines allant de la diplomatie à l'aide humanitaire en passant par la sécurité, la défense, la finance, le commerce et la coopération au développement* »¹⁰. Après avoir réaffirmé les objectifs de l'approche globale (définir et défendre les valeurs et intérêts de l'UE, promouvoir ses principaux objectifs politiques, prévenir les crises et aider à rétablir la stabilité), sont énumérés quelques principes directeurs de sa mise en œuvre. Tels que l'articulation du nexus sécurité/développement au motif qu'il n'y a pas de développement sans sécurité ni de sécurité sans développement ; l'adaptation des politiques à un contexte spécifique parce qu'« il n'existe pas de modèles ou de solutions prêtes à l'emploi » et « le plein respect des différentes compétences et de la valeur ajoutée respective des institutions et services de l'Union, ainsi que des États membres ». Pour ce faire, la Communication met en avant plusieurs mesures à entreprendre pour avancer sur la mise en œuvre du concept européen d'approche globale : une analyse partagée de la situation et une vision stratégique commune entre tous les acteurs européens (Commission, Conseil, États membres, les Délégations, le SEAE) ; une action autant que possible en prévention des crises ; une nécessaire coordination et cohérence dans la mobilisation et l'utilisation de tous les outils et instruments de l'UE mais également avec les pays partenaires ; la cohérence doit être recherchée et enfin, l'engagement de l'UE doit s'inscrire dans le long terme.

8. La coordination civilo-militaire (CMCO) concerne les niveaux politique et stratégique et se distingue donc de la coopération civilo-militaire (CIMIC), qui concerne les « activités de soutien aux missions militaires sur le terrain, au niveau opérationnel et tactique ». Pour plus de précisions, voir Wendling, Cécile, *op. cit.*, p. 36. Le concept de CIMIC concerne également « la coordination de la force avec les acteurs civils non européens ». Bagayoko, Niagalé, Kovacs, Anne. La gestion interministérielle des sorties de conflit. C2SD, 2007, p. 181.

9. Elle a déjà été activée pour la Libye, le Mali, la Syrie, le Yémen et la RCA.

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

Pour conclure sur la coordination intra-européenne, la Communication de décembre 2013 laisse les observateurs pour le moins peu satisfaits puisqu'elle ne résout pas encore toutes les questions dont la plus importante concerne la mise en œuvre de l'approche globale. Qui coordonne l'approche globale ? Qui coordonne l'ensemble des instruments et des programmes ? Mais il est également permis de se demander quelle institution pourrait coordonner l'ensemble puisque chacun a son propre mandat : la Communication souligne d'ailleurs que la valeur ajoutée de l'action européenne réside dans le cadre strictement défini du mandat et des compétences de chacun¹¹.

2. Une coordination à inventer ou à approfondir à tous les niveaux

Pour que la Stratégie Sahel soit mise en œuvre de façon efficace, elle doit être coordonnée, ce qui est d'abord un enjeu interne. Elle commence entre les acteurs européens et entre les instruments d'actions de l'UE, qu'ils soient civils ou militaires. Parallèlement, la coordination doit se faire avec les pays bénéficiaires afin de prendre en compte leurs priorités et leurs propres actions et répondre aux besoins qu'ils expriment. Enfin, la coordination doit se faire avec les partenaires extra-régionaux agissant également dans les pays bénéficiaires, afin d'éviter les doublons et favoriser la complémentarité des actions, en fonction de la valeur ajoutée de chacun (intérêts, capacités financières et instruments à disposition).

2.1. Au sein des institutions européennes

Difficile coordination entre les institutions

Le cadre institutionnel de l'UE tel que posé par le Traité de Lisbonne vise, entre autres, à « assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions »¹². La notion de cohérence institutionnelle pour l'UE renvoie également à l'essence d'une construction confrontée à la fois à des héritages du passé, aux exigences du présent, aux intérêts et visions stratégiques divergents des acteurs qui la composent et même à des centres de décisions pluriels. L'articulation des actions dans les différents champs d'une approche globale est en effet d'autant plus difficile que ces actions génèrent, en l'absence d'une autorité capable de s'imposer pour articuler étroitement l'ensemble des dimensions, des frictions entre les organismes chargés de la mettre en œuvre.

En matière de prévention des crises, la coordination interservices est rendue difficile par l'existence d'outils similaires : c'est par exemple le cas des multiples *early warning systems* au sein de la DG humanitaire ECHO, INTCEN, EUMS, HOME, chacun ayant son propre système d'alerte précoce. En matière de gestion de crise, la même difficulté est rencontrée avec l'existence de plusieurs cellules de veilles (le Centre de réaction d'urgence ERC de la DG ECHO, le centre de gestion des crises sanitaires de la DG SANCO, la salle de veille de Frontex, etc.) malgré la création par Lisbonne de la *Situation Room*

11. Le paradoxe étant qu'il y a parfois dépendance de l'un vis-à-vis de l'autre : par exemple, la Commission a le contrôle du budget PESC et du budget d'EUropAid ; le SEAE est donc dépendant du budget tenu par la Commission, ce qui semble difficilement à même de créer des synergies. Le 12 mai 2014, le Conseil Affaires étrangères a, dans ses conclusions, demandé à la Haute Représentante et à la Commission de lui soumettre d'ici à mars 2015 un plan d'action pour la mise en œuvre de l'approche globale.

12. Traité de Lisbonne, Titre III – Dispositions relatives aux institutions, article 9, §1.

chargée de recueillir toutes les informations sur une situation de crise donnée. Même si chaque service regarde davantage un domaine que les autres, une harmonisation est nécessaire depuis le haut : « *a single approach to early warning is urgently needed* »¹³.

Coordination entre l'ensemble des instruments

Si les ramifications sont avant tout institutionnelles pour expliquer le défi de l'articulation des actions dans les différents champs d'action, elles sont toutefois aussi financières. L'un des reproches qui a été rapidement formulé à l'égard de la Stratégie a été de ne pas avoir défini le Sahel, d'où a découlé une vision incomplète de la zone, considérée dans une perspective horizontale et non pas verticale. Pourquoi le Sénégal et le Tchad n'ont-ils pas été intégrés initialement ? Pourquoi n'a-t-on pas regardé vers le Nord et le Sud alors que les flux de toutes sortes y sont très importants ? La raison est à chercher auprès des instruments financiers, qui ne considèrent pas les zones géographiques de la sorte. Au sein des instruments géographiques, il existe des instruments thématiques : la mise en œuvre d'un programme frontalier entre la Libye et le Niger devient problématique dans la mesure où ils ne dépendent pas des mêmes instruments géographiques : la perspective d'une action à l'échelle régionale se voit ainsi limitée. Aujourd'hui, l'heure est à la cohérence des actions à mener mais surtout à la mobilisation des instruments déjà existants (notamment dans les programmes pays) et au décloisonnement des actions.

2.2. Avec les pays bénéficiaires : Mieux comprendre et prendre en compte les réalités locales

La Stratégie Sahel avait pour objectif de ne rien inventer de nouveau mais simplement de venir en soutien des politiques nationales et de programmes nationaux, ce qui supposait un dialogue poussé entre l'UE et les pays de la région.

Au Niger

La mission EUCAP Sahel Niger de renforcement des capacités des forces de sécurité et de l'appareil judiciaire est particulièrement révélatrice d'un début chaotique et d'une adaptation progressive en fonction du contexte spécifique au pays, conformément à l'un des principes directeurs de l'approche globale. Côté nigérien, la demande portait sur du matériel et des équipements militaires pour s'attaquer au défi immédiat de la menace à la sécurité de l'État, alors même que cela n'était pas inscrit au mandat de la mission dont l'objectif était de répondre à une cause structurelle d'un État de droit défaillant.

Consciente néanmoins de la nécessité d'équiper les forces de sécurité nigériennes, EUCAP Sahel Niger s'est fait le relais entre les forces de sécurité nigériennes et les différents partenaires techniques et financiers (États membres de l'UE, États-Unis, Canada, PNUD, etc.) pour leur transmettre les demandes d'équipement émises par le Niger. L'adaptation s'est également traduite par la mise en place d'organes de concertation : comité de pilotage et comité technique avec l'ensemble des forces de sécurité (FDS) et les forces armées. Le second mandat de la mission s'est élaboré davantage en fonction des demandes des autorités nigériennes, comme celles portant sur la formation de FDS en

13. Giulia Tercovich et Joachim A. Koops. « Assessing the EU's Joint Communication on the comprehensive approach: implications for EU Crisis Response and conflict prevention ». Global Governance Institute, décembre 2013.

vue de travailler dans les camps de réfugiés ou encore celles demandant davantage d'activités dans la région Nord¹⁴.

Malgré des missions exploratoires, il semble que le degré de dialogue n'ait pas été suffisant pour EUCAP Sahel Niger¹⁵. Pour illustrer ce propos, l'on peut regarder une réalité locale nigérienne, commune à plusieurs pays d'Afrique subsaharienne : sur le territoire, les forces en nombre suffisant et dotées d'un minimum d'équipement les rendant à même d'assurer la sécurité sont les forces armées et non la police ou la gendarmerie selon les représentations occidentales¹⁶. EUCAP Sahel Niger a désormais intégré qu'elle est la première force à intervenir lors d'un incident sécuritaire de type attentat. La mission a donc décidé de concert avec les Nigériens d'agir sur la judiciarisation des forces armées afin de garantir le respect de l'État de droit et de la chaîne pénale, en les formant par exemple à la préservation des scènes de crime¹⁷.

Au Mali

Au Mali, les efforts sont continus. La mission EUTM Mali de formation des forces armées maliennes comprend deux volets, l'un axé sur la formation des troupes proprement dites, l'autre axé sur l'apport de conseils au niveau de la chaîne de commandement. Dans le cadre de l'élaboration de la Loi d'Orientation et de Programmation militaire, les conseillers de EUTM Mali ont tenté de proposer des solutions pragmatiques tenant compte des capacités financières du pays, bien que conscients du fort impact financier que cela aura¹⁸. Un ancien responsable malien a toutefois fait part de son scepticisme lors d'une conférence organisée à Paris en juin 2014 : « *Les 8 Groupements tactiques interarmes (GTIA) 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'euros], s'ajoutent celui du gasoil et de la maintenance : c'est intenable pour le budget malien* »¹⁹. Dans un autre registre, la mission s'est fixé volontairement des ambitions modestes dans la mise en place d'un système de logiciel de ressources humaines et d'un système d'information logistique. L'objectif était précisément de doter les forces armées d'un outil « simple et viable » afin de prévenir les difficultés de maintenance, de suivi et toutes sortes de problèmes informatiques pouvant être rencontrés dans un pays comme le Mali²⁰.

En Mauritanie

Avec la Mauritanie, la communication est plus délicate parce qu'il n'y a pas de demandes exprimées. La culture maure est principalement en cause, ainsi que la volonté de discrétion dans la coopération avec les Occidentaux. Pour faciliter la communication, la France – en raison des bonnes relations entretenues avec le pays – a entrepris de se faire

14. Entretien téléphonique avec un membre d'EUCAP Sahel Niger, 29 avril 2014.

15. Conférence organisée par des instituts de recherche sous la règle de Chatham House, Paris, mai 2014.

16. Voir Rouppert Béangère, [Les États sahéliens et leurs partenaires extrarégionaux : le cas de l'Union européenne en particulier](#), Note d'Analyse du GRIP, 6 décembre 2012, Bruxelles.

17. Entretien téléphonique avec un membre d'EUCAP Sahel Niger, 12 mai 2014.

18. Entretien téléphonique avec un membre d'EUTM Mali, 2 juin 2014.

19. Conférence d'un institut de recherche sous la règle de Chatham House, Paris, mai 2014.

20. Entretien téléphonique avec un membre d'EUTM Mali, 2 juin 2014.

le relais du pays auprès des institutions européennes, afin de se voir attribuer davantage de fonds²¹.

2.3. Avec les partenaires extra-régionaux

L'exemple du Niger

Au Niger, les acteurs principaux sont la France, l'Union européenne, les États-Unis et le Canada – les Nations unies demeurent en retrait. La présence de ce noyau restreint a facilité la coordination qui s'est opérée via la création de deux organes. La « cellule projet » est un outil technique chargé de lancer des appels d'offre pour dépenser l'argent du budget propre d'EUCAP Sahel Niger. Le Luxembourg a ainsi donné 500 000 euros à la mission de l'UE qui, en accord avec le donateur et le bénéficiaire, a investi la somme dans l'achat d'ambulances pour PC mixtes (il s'agit de postes de contrôle inter-forces) et la construction de salles de formation. La « cellule coordination » du bureau de coordination de la mission qui se trouve à Niamey est devenue le secrétariat pour la coordination des actions internationales dans le domaine de la sécurité²². Elle prévoit des réunions entre les acteurs et en rédige des comptes rendus afin de fluidifier la communication et de faciliter le flux d'informations. Ainsi, par exemple, une complémentarité d'action a été réalisée entre la coopération allemande et EUCAP Sahel Niger : toutes deux développent un logiciel de ressources humaines à destination de forces de sécurité distinctes²³.

L'exemple du Mali

Au Mali, la crise a fait venir une multitude d'acteurs, ce qui a très rapidement fait pressentir des difficultés de coordination. En 2012, cela avait été le cas notamment pour les missions EUTM Mali et EUCAP Sahel Mali : les forces de sécurité maliennes et les forces armées maliennes se voyaient proposer les mêmes programmes par des acteurs différents. C'est pourquoi très tôt, les liens entre UNPOL et l'UE (Bamako et Bruxelles) ont été établis pour monter la mission EUCAP Sahel Mali pour éviter les doublons avec la MINUSMA, qui agit dans le domaine sécuritaire et judiciaire. Si la composante UNPOL de la MINUSMA « est présente sur tout le spectre de la formation », des aspects ont été confiés à l'UE : le recyclage des policiers, gendarmes et gardes nationaux déjà formés et en place sur le terrain et le conseil en gestion des ressources humaines au niveau des directions. En outre, afin de faciliter la coordination, les équipes des Nations unies et de l'UE sont basées dans les mêmes écoles de formation et s'échangeront des officiers de liaison²⁴.

L'exemple d'un programme régional : CT Sahel

Afin d'illustrer le défi que représente la coordination avec les partenaires extrarégionaux, l'on peut se pencher sur le programme de lutte contre le terrorisme (CT Sahel) qui vise à soutenir les capacités nationales du Burkina Faso, du Sénégal, du Mali, du Niger et de la

21. Entretien avec un diplomate français. Paris, mai 2014.

22. Béragère Rouppert. « La Stratégie de l'UE pour le développement et la sécurité au Sahel (2011-2013) : des efforts continus à pérenniser ». Recherches internationales, n° 97, octobre-décembre 2013, p. 192.

23. Entretien téléphonique avec un membre d'EUCAP Sahel Niger, 12 mai 2014.

24. Échanges de courriels avec le Colonel Jean-François Voillot, adjoint au chef de la composante UNPOL de la MINUSMA. 29 juin et 1^{er} juillet 2014.

Mauritanie dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé et à renforcer la coopération régionale en la matière. La révision à mi-parcours du programme pointe la hausse du nombre d'acteurs dans ces pays pour agir dans les domaines relevant de la sécurité et note qu'il y a eu « 126 interventions individuelles dans les domaines de la justice et de la sécurité, mises en œuvre par 20 donateurs différents dans les cinq pays, en plus des activités régionales ; les bénéficiaires du projet dans les trois pays [de la Stratégie Sahel] disent qu'ils reçoivent des formations similaires de la part de plus d'un acteur »²⁵. Ce constat, en plus de souligner l'absence de coordination entre certains bailleurs de fonds et donateurs, pose la question de la cohérence entre les objectifs poursuivis, les moyens utilisés et les résultats obtenus, ainsi que celle de l'efficacité de l'aide.

3. À la recherche d'« une cohérence »

La cohérence est un mode d'action. C'est, entre autres, une obligation à prendre en compte les objectifs de la coopération au développement lorsque l'UE met en œuvre des politiques (à la fois intérieure et extérieure) qui sont susceptibles d'affecter les pays en voie de développement.

3.1. Quelle cohérence pour lier les actions de sécurité et de développement ?

La question du financement

Bien qu'il y ait reconnaissance unanime de la nécessité d'agir simultanément dans les domaines de la sécurité et du développement, la question devient plus compliquée et plus délicate dès lors qu'il s'agit de savoir quels fonds attribuer aux activités touchant au domaine sécuritaire. Malgré plusieurs appels en ce sens, notamment du coordinateur pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, et des recommandations similaires de l'OCDE²⁶, le débat du financement des actions dans le domaine sécuritaire par les fonds du développement n'avance guère. Des barrières demeurent et cela conduit à des déséquilibres dans l'attribution des fonds entre ce qui est dédié au « développement et à l'aide d'urgence » (900 millions d'euros entre 2008 et 2013) et ce qui est dédié à la « sécurité et à l'État de droit » et à la lutte contre l'extrémisme violent et au terrorisme (un peu plus de 200 millions d'euros sur la même période).

Un exemple dans la mise en œuvre de la Stratégie peut illustrer le débat existant au sein des institutions européennes : la Commission a lancé en Mauritanie un projet financé à hauteur de 13 millions d'euros par le Fonds européen du développement (FED)²⁷ – donc pas par le budget PESC ni par l'IFSP – avec les mêmes objectifs et quasi le même mandat que les missions EUCAP Sahel Niger et EUCAP Sahel Mali, missions civiles PSDC de l'UE. En effet, si l'objectif général est de « contribuer à la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité », le cœur de l'assistance technique « vise spécifiquement à contribuer au renforcement des capacités des forces armées et de sécurité du pays ; et à la sécurisation et l'amélioration des conditions de vie des populations de la zone à régime spécial ».

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

26. DAC of the OECD. A development cooperation lens on terrorism prevention. 2003, p. 11-12.

27. Mauritanie-Nouakchott : FED — Assistance technique pour la mise en œuvre d'un projet d'appui à la sécurité et développement en Mauritanie. Publié le 18 décembre 2013. L'avis de pré-information est consultable sur le site de l'[Agence française de développement](#).

Ce projet incarne la mise en œuvre du leitmotiv « pas de développement sans sécurité et pas de sécurité sans développement » et donc l'essence de l'approche globale. Toutefois, il est surprenant à plus d'un titre : d'une part, parce que la Mauritanie est réticente à l'idée d'une missions PSDC sur son sol ; d'autre part, parce que ce projet pose la question de l'utilisation des fonds du développement pour des objectifs sécuritaires. Il semble que le volet « développement » du projet ait été un moyen de « vendre le projet sécurité ». Le fait que cela soit budgété par le FED n'est pas allé sans faire débat au sein de la Commission, pour plusieurs raisons : le rapport coût/taille de la population bénéficiaire n'est pas satisfaisant ; les questions se posent déjà sur la façon de comptabiliser le pan sécuritaire du projet selon les secteurs d'intervention (codes DAC) du FED, c'est-à-dire selon les secteurs d'intervention.

Quelles actions pour le 4^e pilier de la Stratégie Sahel ?

Sur le terrain, la difficulté de s'attaquer aux thématiques sécuritaires se ressent également. Pour ce qui concerne la mise en œuvre du 4^e pilier de la Stratégie Sahel relatif à la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation, l'idée d'une approche directe telle que la formation des imams a été progressivement abandonnée, précisément parce que l'on touche non seulement à la religion mais également à la souveraineté de l'État et donc à une prérogative régaliennne : or, l'UE n'a de légitimité à agir sur aucun de ces deux domaines. Une approche indirecte a donc été préférée et des actions telles que l'aide aux mineurs en conflit avec la loi ou le soutien à des émissions radiophoniques appelant à la tolérance, au respect des droits des femmes, sont envisagées. On espère ainsi par cette approche indirecte financée par les fonds du développement avoir un impact sur la « *deradicalization* » et la lutte contre l'extrémisme violent. L'objectif est ainsi d'aider l'État à recouvrer une certaine crédibilité en réinvestissant des domaines tels que la santé ou l'éducation, qu'il avait délaissés au profit d'autres acteurs, faute de capacités budgétaires suffisantes²⁸.

Une piste de réflexion pourrait être de regarder plus attentivement les initiatives nationales, à l'instar de celle entreprise par la Mauritanie de médiation organisée par des juristes de l'islam entre l'État mauritanien et les prisonniers salafistes d'AQMI²⁹. Pourtant, cette initiative ne fait pas l'unanimité au sein des États membres de l'UE : dialoguer avec les salafistes djihadistes, c'est reconnaître la validité de leurs arguments et discuter avec des personnes qui bafouent les droits de l'homme et les droits des femmes³⁰.

La question des attachés de défense ou experts en sécurité

Agir de façon coordonnée sur les domaines de la sécurité et du développement requiert des ressources humaines compétentes. La mise en œuvre du 4^e pilier a été rendue difficile par l'absence de personnel spécifiquement dédié aux questions d'ordre sécuritaire au sein des délégations de l'UE, où ce sont généralement les conseillers politiques qui suivent ces questions.

28. Conférence de la Task Force Sahel organisée par l'EUISS, Paris, 4 juin 2014.

29. Bouhlel, Ferdaous. « At-tawba, expérience mauritanienne de redéfinition de la violence « légitime » : Entre repentance, médiation et exercice fiqhi en matière de djihad », in Ruppert, Bérangère (coord.) [Sahel : Éclairer le passé pour mieux dessiner l'avenir](#). GRIP, 2013.

30. Discussion informelle avec un responsable des activités de développement et de coopération d'un État membre de l'UE. Octobre 2013.

À la faveur de la crise malienne, a resurgi le débat sur la présence d'« Attachés de défense et sécurité » dans les Délégations de l'UE (DUE) pour assurer la fonction « défense et sécurité ». Si crise il y a, un officier de liaison est envoyé sur place, pouvant alors servir aussi de précurseur à la préparation de missions PSDC. Ce fut notamment le cas avec le détachement à Bamako d'un officier militaire de EUCAP Sahel Niger pour permettre de « baliser » le terrain pour la préparation des missions EUTM Mali et EUCAP Sahel Mali³¹. Si son statut de militaire lui a donné un accès plus facile aux attachés de défense des autres États membres, la question du « reporting » s'est tout de même posée : il travaillait pour EUCAP Sahel Niger mais était utilisé à d'autres fins par la DUE³². Cet arrangement *ad hoc* amène à s'interroger sur la possible systématisation de ce procédé en cas de crise et sur la modalité de son financement (coût élevé pour un État membre vs. absence de budget ouvert au SEAE pour financer de tels postes). La présence d'un corps habillé pouvant susciter des réticences, il y a de fortes chances pour que l'on tende à considérer davantage la présence de « conseillers en sécurité » afin d'éviter d'éventuelles crispations de la part d'États membres. Le débat est en cours et fait l'objet de recommandations au sein d'un rapport diffusé en interne³³.

3.2. Des actions inachevées ? Du paradoxe de former sans équiper

La cohérence implique aussi d'aller au bout d'une action commencée. Au Sahel, la question se pose concernant les missions de formation des forces armées et des forces de sécurité : l'UE forme mais n'équipe pas. C'est le défi auquel sont aujourd'hui confrontées les Forces armées maliennes (FAMA). Si la situation va en s'améliorant, les FAMA restent sous-équipées et l'échec de l'offensive sur Kidal en mai 2014 leur a à nouveau été préjudiciable sur ce plan³⁴. La problématique du « *train and equip* » existe pour plusieurs raisons : ce n'est pas le mandat de la mission, le budget est inexistant, certains États membres refusent par principe ou parce que le risque est encore présent de voir les équipements tomber aux mains de destinataires non désirés. Or, ne pas équiper une troupe que l'on vient de former revient en quelque sorte à laisser inachevé un programme de l'UE et soulève la question de l'efficacité de l'aide.

Au Niger, en revanche, le programme Pajed II financé par le FED, dont l'objectif est de renforcer l'État de droit et la démocratie tout en améliorant l'efficacité du système judiciaire, est doté d'un budget permettant tout autant de mener des activités telles que la construction et la réhabilitation de postes de police, de cours de justice et de prison, que d'équiper les services visés de véhicules, systèmes de communications, équipements de police scientifique ou encore de camélidés pour les brigades méharistes³⁵.

31. Lieutenant-Colonel Cédric Dénier. « Attaché de Défense et de Sécurité » auprès de la Délégation de l'UE au Mali. Revue Héraclès n° 52, mars 2014.

32. Entretien avec un membre du SEAE. Bruxelles, juin 2014.

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

34. Échange téléphonique avec un officier français. 2 juin 2014.

35. Échange de courriels avec un membre de la Commission européenne. 11 mai 2014.

4. Quand efficacité doit rimer avec durabilité

Lorsque la crise a éclaté au Mali, les partenaires occidentaux ont été surpris car ce pays représentait un modèle de stabilité politique pour la région sahélienne. Il incarnait en quelque sorte le succès d'une aide au développement engagée depuis de nombreuses années par la France et l'Union européenne. Avec la crise, c'est toute la question de l'efficacité de l'aide qui s'est posée. C'est pourquoi l'un des mots d'ordre de la Stratégie Sahel de l'UE est la durabilité ou pérennisation des actions.

4.1. L'engagement sur le long terme grâce aux « *lessons learned* » ?

Ainsi que le proposent la Commission et la Haute Représentante dans leur Communication de décembre 2013, l'une des actions en vue de garantir l'engagement sur le long terme serait de « faire le point sur les enseignements tirés du passé »³⁶.

Le lancement de la mission EUCAP Sahel Niger à l'été 2012 a été assez chaotique, principalement sur le plan des ressources humaines et du financement. La difficulté du recrutement est due au mécanisme de recrutement européen, celui des détachements de personnel : il suffit que le pays de la mission ne soit pas l'une des priorités d'un ou plusieurs États membres pour qu'il soit difficile d'obtenir d'eux une mise à disposition d'experts. EUCAP Sahel Niger a tenté de résoudre la question du personnel francophone en identifiant, pour le second mandat, des postes pour des non-francophones et en envisageant l'engagement d'interprètes.

Concernant le financement, rappelons que les missions civiles disposent d'un état-major permanent mais le chef de la *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), également commandant général de tous les chefs de missions civiles, n'est pas ordonnateur PESC et doit demander au *Foreign Policy Instrument* (FPI) la mise en œuvre du budget. Cela a posé des problèmes pour les éléments précurseurs de la mission, qui ont dû avancer les frais. La modification des procédures de gestion de crise – *Crisis management procedures* (CMP) – depuis, permet sur le modèle des missions militaires, d'avoir une décision du Conseil qui établit la mission et une autre qui lance la mission. Dès le début de la mission civile, un budget est dédié à la mission, permettant de recruter le chef de mission et de l'envoyer dans la zone, où il pourra directement engager des fonds.

Autre exemple de retour d'expérience qui a permis une amélioration des procédures, celui d'EUTM Somalia pour EUTM Mali. Bien que le contexte dans lequel elles évoluent ne soit pas le même, les deux missions poursuivent un objectif semblable, celui de former des troupes dans un contexte de conflit ouvert, et peuvent donc se heurter à des obstacles similaires. Les planificateurs de EUTM Mali et les éléments précurseurs de la mission ont donc, dès le montage de la mission, prévu des interprètes³⁷, favorisé la concertation avec les acteurs maliens et l'approfondissement des connaissances sur les problématiques de la région en général et du Mali en particulier³⁸. Là aussi, l'expérience tirée d'autres missions PSDC est perceptible car elles ont montré combien il était nécessaire d'« intégrer

36. Haute Représentante pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité et la CE. *Op. cit.*, p. 11.

37. Kseniya Oksamytna. « EUTM Somalia: lessons learnt for EU SSR ». Instituto Affari Internazionali, Working Paper n° 11. Juin 2011, mise à jour en décembre 2011.

38. Bérangère Rouppert. « EUTM Mali: A rapid response operation launched in an open conflict » in *Managing Crisis, Making Peace. Towards a Strategic EU Vision for Security and Defence*. Palgrave Macmillan, à paraître en 2015.

les autorités locales dans le processus de planification » et de « mieux prendre en compte les contingences politiques locales »³⁹.

4.2. Favoriser l'appropriation

Dans ses conclusions sur l'approche globale de mai 2014, le Conseil Affaires étrangères de l'UE rappelle que « la prise en main au niveau local [est] un principe essentiel ».

C'est pourquoi l'un des objectifs du second mandat de la mission EUTM Mali est de favoriser l'appropriation par les Maliens des formations qui leur ont été dispensées. Cela passe par un module de « Formation des formateurs » ou « *Train the trainers* » afin qu'à terme, les Maliens puissent reproduire les formations qu'ils ont reçues et les transmettre aux nouvelles recrues⁴⁰.

En Mauritanie, pour la mise en œuvre du 4^e pilier de la Stratégie Sahel, la DUE a donné un cadre, celui d'un programme axé sur les jeunes et la société civile⁴¹, mais a fait le choix de laisser l'initiative à la société civile d'identifier les domaines d'actions pour faciliter ainsi le processus d'appropriation. Par exemple, les actions dans le domaine de la culture doivent permettre à la société civile d'intégrer le discours anti-salafiste en se réappropriant son héritage culturel et islamique⁴².



Cérémonie de fin de formation par EUTM Mali du GTIA Balanzan (source [EUTM Mali](#), mars 2014).

4.3. Pallier à l'absence de « stratégies de transition »

L'absence de stratégies de transition entre les actions d'urgence, de court et moyen termes – missions PSDC ou l'Instrument pour contribuer à la stabilité et à la paix (IFSP) – et de long terme est dénoncée depuis quelques années déjà⁴³. C'est ce qui explique que le Conseil, dans ses conclusions sur l'approche globale de mai 2014, souligne à nouveau « 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, et de missions et opérations PSDC vers d'autres formes d'action de l'UE, de façon à assurer la pérennité des résultats de son action »⁴⁴.

46. Maria Raquel Freire, Paula Duarte Lopes, Fernando calvante *et alii*. Mapping Research on European Peace Missions. Netherlands Institute of International Relations ingendael. Novembre 2010, p. 47.

40. Intervention d'un paneliste lors de la formation de gestion civilo-militaire des crises extérieures organisée par l'IHEDN et le CESD. Bruxelles, 16 avril 2014.

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

42. Voir Roupert, Bélangère. « [La Stratégie de l'UE pour le développement et la sécurité au Sahel \(2011-2013\) : des efforts continus à pérenniser](#) », Note d'Analyse du GRIP, 17 avril 2014, Bruxelles.

43. Bagayoko, Niagalé, Kovacs, Anne. *Op. cit.*, p. 174. Les auteures y soulignent la difficulté de lier les interventions civiles PESD, souvent ponctuelles, à des processus de réforme de plus long terme.

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

Aucune stratégie de transition n'ayant encore été établie, nous allons prendre quelques exemples de pérennisation *ad hoc* des programmes européens.

De l'aide humanitaire à une politique de développement

Si coordonner des actions aux temporalités différentes s'avère difficile, garantir la transition d'une action à l'autre est un tout autre défi.

La DG ECHO incarne l'urgence et répond aux principes spécifiques de l'aide humanitaire (indépendance, neutralité, humanité et impartialité). Le tout est de « savoir partir » et « passer le relais » aux « développementalistes ». Depuis les crises alimentaires de 2005, les outils des opérations humanitaires sont restés les mêmes, « forgés pour les catastrophes à déclenchement rapide et non pour les besoins d'urgence chroniques à long terme »⁴⁵. Les stratégies humanitaires empêchent de voir l'érosion de la situation et peuvent être à l'origine de la non-perception de la dégradation de la situation sécuritaire et de la sécurité humaine au Sahel par les acteurs extérieurs au pays ou à la région bénéficiaire. Ce constat semble être de ce fait en complète contradiction avec l'objectif asséné par l'UE de *prévenir* les crises⁴⁶. Stabiliser n'est pas le mandat d'ECHO : toutefois, le jeu est difficile pour le département humanitaire qui, bien que répondant aux principes de l'aide humanitaire, demeure un instrument à la disposition d'une organisation politique.

L'exemple de EUCAP Sahel Niger

La mission EUCAP Sahel Niger, arrivée à la fin de son premier mandat à l'été 2014, cherche à pérenniser les actions entreprises en prévoyant des projets en complément des formations qu'elle a dispensées. Le bureau durabilité de la mission a cherché à agir dans deux domaines : les ressources humaines et la logistique. Dans le premier domaine, la mission a misé sur la création et la mise en place d'un logiciel de gestion des compétences pour les forces de sécurité ; dans le second, la mission a misé sur l'amélioration et l'harmonisation des équipements et l'outillage.

L'exemple du programme CT Sahel au Niger

Le programme de lutte contre le terrorisme CT Sahel est présent au Niger, là où se trouve déjà la mission EUCAP Sahel Niger. En raison de la proximité des deux programmes, il a été envisagé (rien n'est encore acté) que la mission PSDC reprenne les activités de CT Sahel qui, au niveau national, s'arrêtent en 2014. À noter qu'il s'agit d'une logique inverse que celle habituellement suivie quand les programmes de développement permettent de pérenniser les activités des missions PSDC. Si EUCAP Sahel Niger doit prendre le relais de CT Sahel et, après elle, la DUE reprendre le tout, il restera à opérationnaliser cette transition, en transférant les compétences d'une instance à une autre et c'est là que la nécessité de stratégie de transition se fait sentir.

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

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

Conclusion

En 2014, la jeune Union européenne de l'après-Lisbonne est consciente de ses travers, notamment de sa logique de réflexion et d'action « en silo », et des mesures sont prises pour améliorer le fonctionnement. Il y a aujourd'hui plus qu'un consensus, une unanimité pour reconnaître la plus-value de l'UE en matière de gestion de crises, en raison de toute la gamme d'instruments dont elle dispose.

Le Stratégie Sahel est récente et du temps sera nécessaire pour qu'elle soit pleinement mise en œuvre. Aujourd'hui, des travaux sont en cours pour présenter aux États membres un Plan d'action régionale au Sahel d'ici la fin 2014, tenant compte des actions réalisées jusque-là, des lacunes et succès rencontrés dans les programmes et présentant des pistes d'action dans les domaines diplomatique, sécuritaire et de développement afin d'agir selon une approche globale⁴⁷. Que retenir de la mise en œuvre de l'approche globale de l'UE au Sahel ? L'UE est bel et bien présente au Sahel, non plus seulement comme simple « payer » mais également comme « player », c'est-à-dire acteur de paix et de sécurité⁴⁸. Elle s'est montrée très active pour donner un sens à l'approche régionale de la Stratégie, articuler les actions de sécurité et de développement et renforcer la coordination avec les pays bénéficiaires et les partenaires extrarégionaux, afin d'accroître l'efficacité de la Stratégie.

Mais peut-on pour autant dire que l'UE est parvenue à donner vie au concept d'approche globale ? Voici quelques éléments de réflexion qui n'engagent que l'auteur et appellent à de plus amples discussions :

- Après trois ans de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie Sahel de l'UE, l'auteur a le sentiment que le fonctionnement de l'UE selon Lisbonne étant encore en rodage, l'approche globale est un mode d'action que l'UE est capable de mettre en œuvre dans une situation d'État fragile où la crise n'a pas encore commencé, là où elle peut agir pendant qu'il est encore temps. Quand la crise est là, il est trop tard parce que le nombre d'acteurs croît et parce que les programmes ne sont plus adaptés : la Stratégie Sahel l'a bien montré quand l'UE a tenté de les adapter dans l'urgence et au coup par coup.
- La crise au Sahel est une crise multidimensionnelle qui touche à des degrés divers les trois (aujourd'hui cinq) pays de la zone concernée. L'application d'une approche globale à l'échelle régionale semble difficile dans la mesure où deux pays sur trois connaissent des situations particulières : le Mali subit une crise profonde tandis que la Mauritanie est réticente à toute action à caractère sécuritaire. Si aujourd'hui une approche globale se révélait réalisable dans le cadre de la Stratégie Sahel, elle ne nous semble réalisable pour l'instant qu'au sein d'un même pays. Le Niger apparaît le pays le plus avancé dans la mise en œuvre de la Stratégie Sahel et présente un bon exemple de coordination et de cohérence dans la mise en œuvre du volet sécuritaire de la Stratégie Sahel.

47. Trois rapports spécifiques ont été demandés respectivement à un groupe interservices sur les actions sécuritaires, à la Commission sur les programmes de développement possibles entre le Maghreb et le Sahel, et au Représentant de l'UE pour le Sahel sur l'ensemble du dispositif européen.

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

- L’auteur estime que ce sont davantage des programmes thématiques ponctuels mobilisant tous les acteurs qui sont à même de donner une réalité à l’« approche régionale », et plus particulièrement des programmes sur lesquels il y a plus qu’un consensus, une unanimité. Paradoxalement, l’unanimité porte aujourd’hui sur un domaine régalien, un domaine où les États sont jaloux de leur souveraineté : la sécurité intérieure et l’intégrité territoriale dont la lutte contre le terrorisme constitue un axe. Ce sont peut-être une fois de plus des coopérations *ad hoc* (G5 etc.) qui parviendront à créer une confiance entre les acteurs de la région, et permettront d’envisager des coopérations plus poussées entre eux et dans des domaines autres que sécuritaires. La gestion des espaces frontaliers est également une piste envisagée par l’UE mais qui doit encore être confrontée à l’approbation des États bénéficiaires afin de favoriser l’appropriation. C’est peut-être par une approche *bottom-up* et non plus *top-down* que l’approche régionale et l’approche globale prendront un sens.

La Stratégie Sahel est un plan d’action régional complet. Au niveau micro, les actions de l’UE semblent aller dans le bon sens ; les coordinations ne sont certes pas systématiques et se font plus de façon *ad hoc*, de même que les mesures de pérennisation des programmes. Au niveau macro, les actions semblent davantage parcellaires et déconnectées les unes des autres. C’est là une zone d’action de choix pour le Représentant spécial de l’UE pour le Sahel, qui entame son deuxième mandat, d’autant plus que l’arrivée de multiples acteurs ayant chacun leur Stratégie Sahel (Nations unies, Maroc, France, CEDEAO, G5, etc.), impose de « trouver un cadre afin que toutes ces stratégies se parlent ».

* * *

L’auteure

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

Avec le soutien du



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

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