

## VERS UN PARTENARIAT EURO-SAHÉLIEN DE SÉCURITÉ ET DE DÉVELOPPEMENT?

PAR

CHARLES TOUSSAINT (\*)

Fin 2009, l'enlèvement sur une des principales routes de Mauritanie d'humanitaires espagnols ou encore la spectaculaire affaire du Boeing 727 chargé de cocaïne sud-américaine qui s'est écrasé au redécollage d'une escale au Nord-Mali sont autant de manifestations de la situation dégradée que connaît le Sahel occidental. Parfois qualifié de « zone grise », cet espace situé entre Atlantique et lac Tchad, entre Sahara et fleuves Sénégal et Niger, est affecté par diverses menaces qui en ont fait une préoccupation internationale majeure depuis 2007. L'essor des enlèvements et assassinats d'Occidentaux revendiqués par Al Qaïda au pays du Maghreb islamique s'y cumule à celui des trafics divers (drogues, armes, traite trop souvent inhumaine des migrants africains) et à la résurgence d'insurrections armées dites touarègues – en réalité largement affairistes –, instrumentalisées dans le cadre de la lutte d'influence algéro-libyenne. Cette problématique est complexe. D'abord sécuritaire, elle est cependant indissociable de la notion de gouvernance dans des États vastes (3 millions de km<sup>2</sup> semi-désertiques), situés au bas du tableau de l'Indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (1). Le fait que le chapelet de crises intérieures soit inscrit dans des dynamiques transnationales est, ce faisant, un facteur déterminant en ce qu'il limite l'efficacité d'une implication d'instances régionales ou continentales africaines ou d'organisations internationales spécialisées.

L'Union européenne (UE) a entrepris de se pencher sur cette région, qui est pour elle aussi importante que le Caucase ou le Proche-Orient. Le 27 octobre 2009, les conclusions du Conseil Affaires générales et Relations extérieures ont ainsi souligné l'urgence d'une réponse commune aux défis identifiés et appellent à mobiliser les instruments financiers de l'UE. L'Espagne a également placé ce dossier parmi les priorités de sa présidence de l'Union du premier semestre 2010. Les États membres de l'UE sont en effet au premier chef concernés par un espace qui forme leur périphérie méridionale immédiate (Canaries) ou indirecte (façade méditerranéenne) et dont les enjeux ont un impact direct sur leur politique intérieure (trafics,

(\*) Pseudonyme.

(1) En 2008, sur 179 pays, la Mauritanie est classée 140<sup>e</sup>, le Mali 168<sup>e</sup> et le Niger 174<sup>e</sup>.

terrorisme, migrations), sur leurs intérêts économique et énergétiques. L'efficacité des politiques de coopération est aussi en jeu, notamment l'aptitude à contribuer à la pérennisation de sociétés ouvertes au Sahel.

La politique européenne qui se profile est novatrice. Elle tire les conséquences du fait que ni la politique de voisinage euro-méditerranéenne, ni le partenariat continental avec l'Union africaine n'offrent de cadre opératoire suffisamment adapté : l'UE est en train de concevoir, en lien avec les Etats de Mauritanie, du Mali et du Niger, un partenariat *ad hoc* qui cible l'appui à l'effectivité de l'exercice de la souveraineté. Cette approche, qui affirme le caractère indissociable des enjeux de sécurité et de développement, a vocation à être déclinée en un dialogue politique spécifique servant à orienter les instruments financiers de l'UE au profit de projets concrets (Instrument de stabilité, Fonds européen de développement), tout en étant articulée avec les actions d'ores et déjà conduites par ses Etats membres et d'autres acteurs internationaux et africains.

Nous tenterons ici de rappeler la nature des enjeux et des acteurs, l'intérêt des Européens à agir au Sahel et, dans cette perspective, d'étudier la stratégie de l'UE en gestation.

#### UN *MOMENTUM* INTERNATIONAL LIÉ A L'ESSOR DE MENACES DIVERSES

La reprise de rébellions armées «touarègues» au Mali et au Niger, la hausse des trafics de stupéfiants (2), d'armes et de migrants, la multiplication d'actions revendiquées par Al Qaïda au pays du Maghreb islamique (AQMI) en Mauritanie et au Mali ont achevé de placer sur l'agenda international la région sahélo-saharienne occidentale, auparavant essentiellement perçue à travers le prisme de ses défis socio-économiques et environnementaux. Cet espace est aujourd'hui fréquemment qualifié de «zone grise». Dans les insurrections armées dites touarègues en 2006 au nord du Mali et en 2007 au nord du Niger, le rôle de la criminalité organisée internationale, ainsi que d'intérêts nord-africains qui se confrontent au Sahel par relais interposés, n'a pas été mineur. Quant au fait terroriste, surgi récemment sur une terre d'Islam ancien (X<sup>e</sup> siècle), il a pris de l'ampleur à l'occasion de la transformation du Groupement salafiste pour la prédication et le combat algérien (GSPC) en AQMI le 25 janvier 2007. Ainsi devenues «franchisées du *djihad* global» pour des raisons largement médiatiques, certaines fractions ont décidé d'étendre, avec un certain succès, leurs actions dans un Sahel jusqu'alors envisagé comme sanctuaire logistique. Fin 2009,

(2) D'après le document de l'UNODC, «Transnational trafficking and the rule of law in West Africa : a threat assessment» (2009), les flux croissants de cocaïne latino-américaine et de cannabis marocain à destination des pays du Nord, Etats-Unis compris, cohabitent avec ceux à destination des métropoles arabes et africaines et recyclent les axes historiques du commerce saharien.

leur «palmarès» recouvrait l'enlèvement d'un diplomate canadien au Niger, de touristes allemands, autrichiens et suisses et de coopérants français et espagnols; l'assassinat d'un touriste britannique au Mali et de quatre ressortissants français en Mauritanie; un attentat-suicide devant l'ambassade de France à Nouakchott en août 2009. Si l'essentiel des actions d'AQMI reste localisé sur la frange méditerranéenne de l'Algérie, son activisme au Sahel est appelé à croître à la faveur de la course aux richesses du sous-sol de la région, ainsi que des mutations sociales et urbaines. Le contraste est saisissant par rapport aux années 1990, lorsque Alger seul était confrontée au GSPC et lorsque le président mauritanien Ould Taya, en prétendant lutter contre un péril terroriste alors inexistant au Sahel, trouvait le moyen de revenir en grâce auprès des Américains et de limiter un peu plus les libertés publiques dans son pays.

Au-delà des images des rebelles touaregs et d'Al Qaïda, ce système de crise est complexe. Les autorités des Etats sahéliens font face à un chapelet de crises qui s'inscrivent dans trois dimensions simultanées : la première, qui relève de points chauds locaux (type insatisfaction ethnique ou clanique), est enchâssée dans une deuxième, qui découle de rivalités régionales (concurrence entre l'Algérie et la Libye qui considèrent le Sahel comme leur *hinterland* naturel et y rivalisent également dans l'exploration du sous-sol) et la troisième est celle des dynamiques transnationales (criminalité, *djihad*) (3). Aussi, bien que de niveau infra-étatique, les tensions sont indissociables d'enjeux globaux et l'instrumentalisation réciproque est monnaie courante. De plus, les catégories sont poreuses : les Etats sahéliens et leurs partenaires sont confrontés à l'imbrication plus ou moins ponctuelle entre rebelles, mafieux et terroristes, acteurs dont la marge de manœuvre capitalise souvent sur la connivence de responsables publics de plus ou moins haut niveau, sur le double jeu de meneurs politiques et sur les intérêts de puissances régionales voisines; les alliances, difficilement lisibles, les associent selon des combinaisons très fluides. Sur ce qui relève de la sécurité intérieure, la puissance publique est défiée dans des confrontations d'une intensité telle qu'elles ont nécessité l'intervention des forces armées, la police ou la gendarmerie ne faisant pas le poids; même ces militaires sont parfois mis en défaut : ainsi, du massacre par AQMI de quatorze militaires mauritaniens à Tourine fin 2008 et d'une trentaine de Maliens mi-2009, de la mise en échec, pendant près d'un an, par le MNJ, de l'armée nigérienne ou encore de la persistance des colonnes de trafiquants qui continuent d'opérer dans les corridors désertiques reliant sud et nord du Sahara en *pick-up* tout terrain *go-fast*, armés de mitrailleuses 12,7 mm et d'électronique très moderne.

(3) Le Livre blanc français sur la défense et la sécurité inscrit la zone à l'extrémité d'un arc de crise qui court jusqu'à l'Hindu Kush.

La réaction à cette exacerbation des menaces s'est traduite par des approches diverses. Les Etats sahéliens, au premier chef concernés par l'essor des menaces, ont sollicité leurs partenaires occidentaux, notamment la France, ancienne puissance tutélaire, en vue d'obtenir un renforcement de la coopération en matière sécuritaire et d'appui à l'Etat de droit. Côté européen, certains Etats étaient déjà fortement impliqués à titre bilatéral, comme la France et, dans une moindre mesure, l'Espagne, aux avant-postes en raison d'une proximité historique, humaine, économique et géographique, voire de l'enjeu énergétique : uranium nigérien pour Areva – opérateur français qui agrège des intérêts espagnols et japonais (4) –, hydrocarbures mauritaniens pour Wintershall (groupe allemand BASF). A partir de 2008, l'UE s'est emparée du sujet en raison de la préoccupation croissante d'autres Etats membres jusqu'alors moins sensibilisés ; ainsi a germé, à la faveur de la présidence française de l'UE, une réflexion sur une approche euro-sahélienne. Motivant des missions exploratoires au Mali puis en Mauritanie, elle a débouché le 27 octobre 2009 sur un premier cadrage politique du Conseil de l'UE (5).

Côté américain, dès 2002, c'est-à-dire avant l'apparition d'AQMI, la menace terroriste a été le motif – ou le prétexte, selon certains (6) – d'une irruption *via* la Pan Sahel Initiative, devenue depuis le Trans Saharan Counter-Terrorism Partnership (TSCTP), initiative qui couvre bien plus que le simple espace du Sahel occidental, en s'étendant de l'Atlantique à la mer Rouge et du Maghreb au golfe de Guinée. Avec le changement d'administration, le TSCTP n'a pas été remis en question, même si le financement de son volet cinétique (*i.e.* antiterroriste) est nettement plus assuré que celui de la coopération civile (USAID). La ligne américaine n'est pas sans ambiguïté, à l'instar de l'attitude adoptée face au coup d'Etat en Mauritanie, mi-2008 : alors que le Département d'Etat suspendait toute coopération, des « appels du pied » parallèles auraient dans le même temps suggéré à la junte du Haut Conseil d'Etat un échange de bons procédés, à savoir autoriser une implantation américaine contre la reconnaissance du régime (7). La dimension énergétique n'est pas absente des préoccupations américaines, notamment dans la perspective de la construction d'un pipeline entre le Nigeria et l'Algérie, pays dans lesquels les opérateurs américains sont puissants.

(4) Le capital de la COMINAK, compagnie minière d'Akouta créée en 1974, est détenu à hauteur de 34 % par Areva, 31 % par l'ONAREM nigérien, 25 % par la compagnie japonaise OURD et 10 % par l'actionnaire espagnol ENUSA.

(5) Conseil de l'UE, « Conclusions du Conseil sur le Sahel », 2 971<sup>e</sup> session du CAGRE, Luxembourg, 27 oct. 2009.

(6) Thèse notamment de Jeremy KEENAN (professeur à la School of Oriental and African Studies de Londres), *The Dark Sahara : America's War on Terror in Africa*, Pluto Press, Londres, 2009.

(7) Observatoire de l'Afrique, « La Mauritanie après le coup d'Etat du 6 août 2008 », *Africa Briefing*, fév. 2009.

La Chine, enfin, n'est pas en reste, mais se soucie essentiellement de la sécurité de ses intérêts miniers et énergétiques, notamment au Niger.

Ces acteurs, qui ont manifesté leur intérêt pour l'élaboration de réponses, ont pour la plupart compris qu'il était nécessaire d'aller au-delà de la dimension strictement sécuritaire. Dans l'espace considéré, les questions de sécurité sont indissociables de l'ordre social et économique. Elles sont par exemple à la base de l'instrumentalisation de certains Touaregs et Haratines – Noirs arabisés de Mauritanie, d'origine esclave –, d'une jeunesse désœuvrée, etc.

#### L'EXERCICE EFFECTIF DE LA SOUVERAINETÉ AU CŒUR DES SOLUTIONS

La Mauritanie, le Mali et le Niger, en tant qu'ils appartiennent à la catégorie des pays les moins avancés (8), ont des difficultés assez semblables à prodiguer des services de base à une population en rapide croissance et disséminée sur des territoires immenses : chacun de ces États, avec 1 million de km<sup>2</sup>, dont la moitié nord est très désertique, pourrait contenir trois fois le territoire de l'Allemagne. Or, cette portion septentrionale où opèrent les trafiquants, rebelles et terroristes est précisément celle dont les habitants ont le moins de raisons d'être coopératifs avec leurs gouvernements et le plus d'intérêt à tirer profit des opportunités matérielles offertes par les concurrents de l'État. Parfois, comme au Mali et au Niger, la raison en est le clivage entre sédentaires du Sud et nomades du Nord. Parfois, il s'agit de la mutation de sociétés nomades avec son corollaire d'insatisfaction chez une jeunesse désœuvrée. Partout, le sentiment de délaissement est net, comme le montra de manière burlesque un lever de drapeau malien dans une ville des confins mauritaniens en 2007 (9). A terme, pour les États sahéliens, le risque réside également dans la « colonisation » du champ social par les milieux intégristes (telle l'Izala au Niger), lesquels ciblent le secteur éducatif et sanitaire, occupant ainsi l'espace délaissé par un État qui a du mal à renforcer ses capacités à hauteur des exigences requises par l'essor rapide de la population – près de 3 % par an, c'est-à-dire un doublement de la population tous les quinze ans.

De fait, l'enjeu central est ici la capacité et la volonté dont disposent la Mauritanie, le Mali et le Niger d'assurer une présence effective de l'État au plan sécuritaire et social (santé, justice, éducation, infrastructures). En

(8) Le Conseil économique et social des Nations Unies retient trois critères pour déterminer la liste des pays les moins avancés (PMA) : un revenu par habitant inférieur à 900 \$/an ; un retard dans le développement humain (indicateurs de santé, nutrition et scolarisation) ; une vulnérabilité économique (indicateurs sur l'instabilité, la production et les exportations agricoles, le manque de diversification).

(9) Cette zone fit partie du Soudan français, qui deviendrait ensuite le Mali, avant d'être rattachée après 1945 à la circonscription mauritanienne de l'Afrique occidentale française.

d'autres termes, il s'agit autant d'assurer le monopole de la violence légitime de l'Etat que de rendre tangible le contrat social sans lequel cet Etat, dont les élites n'émanent guère des périphéries désertiques, a peu de chance d'être accepté et aidé. On imagine sans peine le défi que représente cet exercice pour Nouakchott, Bamako et Niamey si on songe aux coûts et difficultés administratives, logistiques et politiques de certains Etats membres de l'UE tenus d'exercer leur souveraineté sur des domaines immenses (confins arctiques scandinaves, Polynésie française), peu aisés d'accès et parfois confrontés à une économie criminelle difficile à contrer (cas emblématique de la Guyane française).

Dans la situation actuelle, la notion d'effectivité de la souveraineté renvoie à deux types de problème. Le premier est lié aux capacités, car il existe bel et bien un défi opérationnel pour l'Etat au Sahel : être matériellement, humainement et financièrement capable d'assurer une présence. Ici, l'appui extérieur est aisé à concevoir selon la logique de l'appui aux capacités (*capacity building* : formation, entraînement, équipement). Le second est politique : dans tout Etat, à plus forte raison humainement plural, la gestion des affaires publiques doit s'articuler autour d'un équilibre garantissant l'intérêt des divers acteurs, seul capable de sédimenter à long terme un *modus vivendi*.

Ce problème renvoie à la dialectique centre/périphérie, en l'occurrence entre le «Sud noir» et le «Nord blanc» au Mali et au Niger ou à celle entre régions et tribus en Mauritanie. L'analyse des conditions de l'exercice du pouvoir étatique en Afrique subsaharienne tend à démontrer que le fond du problème semble être le sous-investissement des autorités au profit de leurs périphéries (10). Alors que la construction des Etats-nations européens du XVI<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècles montre que l'Etat a surinvesti dans ses marches afin de créer la loyauté nécessaire au renforcement de sa sécurité, en Afrique subsaharienne, un tel effort tend *a contrario* à être perçu comme trop faiblement rentable, en raison d'un espace trop vaste et peu peuplé, voire comme un danger car profitant à des factions supposées loyales à d'autres Etats. Le contrôle de la manne minière (uranium, hydrocarbures, fer) est symptomatique de cette difficulté. Deux logiques s'affrontent schématiquement : les acteurs périphériques estiment que les richesses de «leur» sous-sol sont utilisées par l'Etat sans qu'ils ne bénéficient de retombées, tandis que l'Etat considère que le sous-sol appartient à la nation et que le principe de solidarité doit prévaloir. Cette confrontation est en pratique plus complexe, en raison des difficultés de redistribution des flux financiers au sein même des communautés et du fait qu'intervient aussi la rivalité pour le contrôle des trafics, manne également très disputée. Au Niger, les tensions sont à cet égard éclairantes : dans un contexte de délitement progressif des structures sociales traditionnelles toua-

(10) Jeffrey HERBST, *State and Power in Africa*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

règles et d'insatisfaction quant à la redistribution de l'aide internationale à l'Air ayant suivi l'accord de Ouagadougou de 1995 (*i.e.* les tensions liées à la répartition inégale entre Touaregs et la dérivation au profit d'autres communautés), le Mouvement national pour la justice (MNJ) a su utiliser le registre communautaire pour recruter et se légitimer, tout en étant en lien avec Tripoli et Alger, alors que le centre de gravité de son action visait à disputer à l'Etat et à ses services le contrôle des très rentables trafics transsahariens; ce faisant, le MNJ a laminé le tourisme, richesse parmi les plus importantes de la communauté touarègue. Cette difficulté de formuler le pacte national, sur un plan identitaire et économique, se retrouve sous une forme un peu différente en Mauritanie (11).

Ainsi, au Sahel, où l'Etat peut sembler confronté à des «oligopoles de la violence» fondés sur les trafics, ce problème de la formulation du vivre ensemble renvoie également à la notion de monopole des pouvoirs publics (c'est-à-dire d'une élite donnée) sur les flux de richesses, légaux ou pas : ce qui fait la différence entre une mafia et l'Etat n'est pas tant le monopole de la violence et de la «prédation» que la notion de contrepartie, en d'autres termes le degré d'asymétrie des interdépendances entre groupes et individus et d'effectivité du contrat social (12).

La difficulté d'exercer une souveraineté dans un espace marqué par des rivalités entre Subsahariens et par de fortes interactions avec l'Afrique du Nord n'est pas inédite. Elle fut le lot des anciens empires du Sahel (Ghana, Mali, Songhaï, Kanem-Bornou...) (13). Elle devint celui du colonisateur lorsqu'il eut à administrer l'AOF et l'AFN (14) et tenta l'éphémère expérience de l'OCRS (15). A partir de 1960, il devint celui des républiques fraîchement indépendantes. A certains égards, les rébellions actuelles au Mali et au Niger renvoient aux soulèvements touaregs des années 1960-1970 et

(11) Zakaria OULD/Ahmed SALEM, *Les Trajectoires d'un Etat-frontière : espaces, évolution politique et transformations sociales en Mauritanie*, Codesria, Dakar, 2005.

(12) Charles TILLY, «War making and State making as organized crime», in Peter EVANS/Dietrich RUESCHEMEYER/Theda SKOCPOL (dir.), *Bringing the State Back*, Cambridge University Press, 1985. Cf. également les travaux de Norbert Elias.

(13) Mahamadou COULIBALY, «L'attaque de Ghana au XI<sup>e</sup> siècle», et Ibrahima Baba KAKE, «La civilisation de la boucle du Niger du XI<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> siècle», *Africa Zamani*, n° 2, avr. 1974; D. HAMANI, *Au carrefour du Soudan et de la Berbérie, le sultanat touareg de l'Ayar*, IRSH, Niamey, 1989. Le Songhaï s'écroula par exemple avec l'invasion des armées du sultan marocain Ahmed Al Mansur en 1591. De même, le haut lieu touareg qu'est aujourd'hui le massif nigérien de l'Air fut pris par vagues successives à partir du XI<sup>e</sup> siècle par ces peuples berbères qui obtinrent l'ascendant sur les populations subsahariennes en contre-coup de leur propre éviction du nord du Sahara par les Bani Hilal.

(14) Afrique occidentale et Afrique du Nord françaises. Cf. Guy LE RUMEUR, *Le Sahara avant le pétrole*, Paris, 1960. Le nord du Soudan français (aujourd'hui Mali), le territoire militaire du Niger et la Mauritanie ne furent jamais à proprement parler colonisés, mais plutôt gérés par la politique de la «tasse de thé».

(15) L'organisation commune des régions sahariennes (1957-1961) visait à administrer de manière spécifique les régions sahariennes de l'Afrique française (colonies de Mauritanie, du Soudan, du Niger, du Tchad et départements du Sud algérien, zone au demeurant pour bonne part marocaine avant 1900). Développée par Houphouët-Boigny, futur Président ivoirien, alors ministre de la IV<sup>e</sup> République, l'OCRS devait aussi pourvoir à l'indépendance énergétique de l'Union, puis de la Communauté française.

1980-1990, ainsi qu'à ceux, plus anciens, telle la révolte contre l'ordre français initiée par la Sanusiyya (16) en 1916.

Aujourd'hui donc, les Etats sahétiens comme leurs partenaires internationaux s'accordent assez largement sur l'indissociabilité des défis de sécurité et de développement et, par conséquent, sur l'importance d'une réponse axée sur l'effectivité de la souveraineté. Reste que l'engagement de ces partenaires, à titre bilatéral comme multilatéral, n'est pas aisé à formuler. De même qu'il n'est pas dit que les Etats sahétiens soient pour leur part à même de ne pas se limiter à des mesures conjoncturelles (réaction à une insurrection, période électorales).

#### L'APPUI INTERNATIONAL FACE AU PRINCIPE DE RÉALITÉ

Si de nombreux partenaires, notamment occidentaux, sont disposés à renforcer leur coopération avec les Etats du Sahel, ce volontarisme suppose la prise en compte d'un certain nombre de difficultés liées au choix d'un cadre institutionnel pertinent, à la prise en compte des impératifs des acteurs locaux, ainsi que des limites propres des règles de la coopération.

#### *Le problème des cadres d'action*

La première problématique est liée à la tendance naturelle des partenaires à privilégier les instances existantes alors que, en l'espèce, de tels cadres semblent inadaptés.

Les instruments multilatéraux de paix et de sécurité, axés sur les opérations de maintien de la paix ou sur les politiques de reconstruction ne sont pas appropriés, à l'exception du cas du Sahara occidental, où est déployée la Minurso. En effet, il ne s'agit pas de conflits interétatiques; les institutions des pays sahétiens sont fonctionnelles; ils ne sont pas, loin s'en faut, des Etats faillis et ne connaissent pas à proprement parler de guerre civile, mais plutôt des insurrections à caractère politico-mafieux et des trous d'air sporadiques (coup d'Etat mauritanien d'août 2008 et coup de force constitutionnel nigérien de mi-2009), restant ainsi hors du champ de l'Architecture africaine de sécurité (APSA). Cette dernière compliquerait au demeurant plutôt la situation: en effet, elle reste perçue comme la référence de gestion et de règlement des différends sur le continent africain pour les nombreux partenaires occidentaux, bien qu'elle n'offre pas les outils nécessaires au traitement des menaces transnationales et transrégionales du type de celles qui se manifestent dans la région sahélo-saharienne.

(16) Confrérie libyenne créée au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Egalement implantée au Sahara algérien et tchadien, elle combattit les colonisations française et italienne et accédait au trône à l'indépendance, jusqu'à son renversement par Kadhafi.

Les structures régionales ou internationales sont également d'une pertinence limitée. L'espace sahélien occidental (Mauritanie, Mali, Niger) relève pour partie de la CEDEAO et pour partie de l'UMA. Quant à l'ONU, que ce soit par le bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA) ou l'ONUSC (drogues et crime), elle n'offre que des cadres trop segmentés. L'UA, outre les limites de l'APSA, pâtit du fait qu'elle n'est guère présente que par son Centre d'études et de recherche sur le terrorisme (CAERT), outil qui souffre de surcroît de l'absence du Maroc (17). Enfin, en ce qui concerne l'UE, ni la politique de voisinage euro-méditerranéenne, ni le partenariat continental eurafricain ne sont pertinents.

Dans le même ordre d'idées, l'imbrication du Sahel et du Maghreb pose la question de l'interaction avec les Etats d'Afrique du Nord, dont la difficulté est triple. Dans le regard de certains Etats occidentaux, notamment anglo-saxons, la notion d'Afrique occidentale a du mal à percevoir les rives nord et sud du Sahara comme faisant partie de deux ensembles très différents malgré leurs liens. Pour leur part, l'Algérie et la Libye font sentir, plus ou moins ouvertement, que les partenaires occidentaux ne sont pas légitimes dans leur voisinage, quand bien même leurs propres initiatives font long feu : conférence des chefs d'état-major d'août 2009 à Tamanrasset (Algérie); vellités, en 2008, de la CEN-SAD (18) – sous obédience libyenne et dont l'Algérie n'est pas membre – de créer une force militaire supranationale destinée à lutter contre l'insécurité au Sahel. Sur la sensibilité des dirigeants de ces deux pays, il peut être rappelé que le président Bouteflika a œuvré au sein du front malien de la guerre de libération nationale et a été un des artisans de la politique étrangère des années 1960-1980, alors que son pays rayonnait en Afrique. Pour sa part, Kadhafi a fait de l'Afrique sa caisse de résonance depuis l'échec de ses vellités panarabes. Enfin, les Etats sahéliens, conscients des rapports de force avec le Maghreb et de leurs intérêts, doivent louvoyer. D'un côté, ils savent qu'ils sont un champ de lutte par procuration entre une Algérie et une Libye qui n'hésitent pas à jouer au pompier pyromane dans la question touarègue (19), qui mèneraient un double jeu en matière de terrorisme (20) et qui ont en tout état de cause

(17) La reconnaissance par l'organisation africaine de la République arabe sahraouie démocratique (RASD) motive cette situation.

(18) Organisation qui regroupe tous les pays de la région, mais est essentiellement une caisse de résonance de la politique de la Libye, laquelle finance l'essentiel de ses actions.

(19) Au Mali, Alger et Tripoli rivalisent pour le contrôle des blocs d'exploration minière et cherchent à obtenir l'ascendant sur les Touaregs, comme l'a montré la crise de 2006. Au Niger, l'insurrection du MNJ a coïncidé avec un vote de Niamey à l'ONU favorable au Maroc sur la question du Sahara occidental à l'ONU.

(20) Certaines sources pointent l'ambiguïté de la posture algérienne face au GSPC, puis à AQMI, à l'exemple de l'attaque en 2005 de la caserne mauritanienne de Lemgheity (cf. le site Internet [www.algeria-watch.org/fr/aw/gspc\\_etrange\\_histoire\\_partie\\_4.htm#\\_ftnref105](http://www.algeria-watch.org/fr/aw/gspc_etrange_histoire_partie_4.htm#_ftnref105)). D'autres évoquent la probabilité d'une « fabrication » par Alger du terrorisme au Sahara, à partir de 2001, dans un contexte de flirt avec les Etats-Unis (cf. le site Internet [www.democracynow.org/2009/8/6/keenon](http://www.democracynow.org/2009/8/6/keenon)).

une lecture très en pointillé de leur souveraineté (21). Les Sahéliens savent à cet égard exprimer leur mécontentement, à l'instar de la junte mauritanienne, laquelle voyait dans les médiations internationales de 2008 la main de Bouteflika, les représentants de l'UA, de l'ONU et de la Ligue arabe étant tous trois algériens. De l'autre côté, ces Sahéliens savent également qu'ils ont à ménager les importants investisseurs économiques que sont ces voisins.

### *La difficulté d'être en phase avec les stratégies locales*

Une autre problématique procède du fait que tout partenariat, s'il veut être efficace, suppose d'être en phase avec la volonté politique locale. La logique de *capacity building* n'a jamais eu de résultat tangible sans volonté politique locale ferme et de long terme. En l'occurrence, l'ordre des priorités n'est pas le même dans les capitales sahéliennes qu'à Bruxelles ou Washington. Si les Occidentaux sont focalisés sur la menace terroriste, la priorité locale est celle de la sécurité des revenus. De surcroît, l'implication des pouvoirs publics est largement conditionnée par les stratégies des décideurs politiques et autres «hommes forts» de l'Etat ou du privé. Or, une intensification de la lutte contre les trafics a forcément un impact sur des circuits financiers utiles à des stratégies politiques collectives mais aussi personnelles.

Dans un contexte où ces décideurs gèrent des équilibres politiques subtils au vu des rapports de force communautaires complexes de ces pays, remettre en cause des revenus (matières premières), fussent-ils illégaux (trafics), peut affecter des modes institués de redistribution et donc de stabilité sociale.

De nombreux acteurs, y compris au cœur de l'Etat, trouvent leur compte dans la permanence d'une situation d'insécurité lucrative, voire d'abandon volontaire de souveraineté... L'existence de réseaux internationaux bénéficiant de collusions à haut niveau est particulièrement patente en matière de narcotrafic, comme l'a rappelé l'affaire du Boeing de provenance sud-américaine rempli de cocaïne, accidenté à l'occasion d'une escale au nord du Mali fin 2009.

Légitime lorsqu'il s'agit de gérer des équilibres politiques locaux, la prudence dans la lutte contre les menaces l'est moins lorsqu'elle vire à la franche tolérance dans le cadre de stratégies délibérées d'enrichissement personnel. Cette problématique renvoie à la question de la stratégie à adopter face à la criminalité organisée. Au Sahel comme dans de nombreuses régions du monde, espérer éliminer les trafics est illusoire. En revanche, la

(21) Ainsi des conditions de la venue en 2008 du chef de l'Etat libyen à Agades pour diriger une prière. Les services nigériens avaient été empêchés *manu militari* par la garde du «guide» d'inspecter les nombreuses caisses débarquées des avions libyens.

capacité d'un Etat à les contrôler pour progressivement les juguler, tout en étant appuyé pour offrir des alternatives légales crédibles aux acteurs «lésés», semble moins irréaliste. Dans un contexte où les menaces sont transnationales, la difficulté qu'ont les Etats sahéliens à se coordonner à titre bilatéral entre eux et avec leurs voisins nord-africains doit également être mentionnée. Ce problème découle moins de l'absence – réelle – d'interopérabilité technique entre services homologues que d'une méfiance politique réciproque entre des élites qui pourtant se connaissent très bien voire sont à cheval sur plusieurs pays (22).

### *Les difficultés propres aux partenaires internationaux du Sahel*

Dans le cas du Sahel, la relative contradiction entre les règles de financement des bailleurs et la nature concrète des besoins des Etats est patente. Du point de vue de la coopération multilatérale en matière d'Etat de droit, les armées ne sont pas éligibles aux crédits de coopération civile, même lorsque l'action militaire de sécurité intérieure est judiciairisée. Pourtant, dans les espaces semi-désertiques du Sahel, ces forces assurent l'essentiel des actions de sécurité intérieure, compte tenu de la nature difficile du terrain et du niveau d'équipement des adversaires, ainsi que nombre d'actions à caractère social (santé, sécurité civile). Cette incompatibilité réglementaire bride ainsi les marges de manœuvre des politiques d'appui aux capacités de sécurité intérieure et de développement des populations isolées.

Par ailleurs, même si ce facteur reste marginal, l'impact perturbateur des opinions publiques peut être mentionné. Ainsi, les activistes du MNJ ont habilement su tirer parti de l'aura des «hommes bleus» pour jouer de la thèse aussi séduisante qu'abusive d'une oppression par Bamako et Niamey (23). Parmi les médias occidentaux, certains, en la circonstance, n'ont pas hésité à enfreindre les Conventions de Genève (24).

## LE POSITIONNEMENT DE L'UE : VALEUR AJOUTÉE ET DÉFIS

Cet ensemble de contraintes a conduit l'UE à réfléchir à une approche pragmatique, autrement dit conçue sur une base *ad hoc*. L'approche actuel-

(22) Alliances matrimoniales, participation commune à des cycles formation militaire ou civils, affaires...

(23) Biais assez courant dans la recherche ethnologique et anthropologique, où un certain angélisme (H. Claudot-Hawad) côtoie des travaux plus objectifs (Goerg Klute ou André Bourgeot). Or, au Niger, les Touaregs, nombreux dans la capitale, sont bien représentés au Parlement et perçoivent une aide par tête d'habitant supérieure à celle des populations du sud (programme international d'appui à l'Air qui a suivi l'accord de paix de 1995). Au Mali, la situation est moins nette, les Touaregs étant moins influents dans les institutions. Dans les deux pays, le soutien de la population touarègue aux mouvements rebelles n'est pas, loin s'en faut, unanime, car ces derniers ont affecté la manne touristique.

(24) Dans un reportage diffusé en 2007 par une chaîne publique française, les reporters n'hésitèrent pas à «interviewer» des militaires nigériens prisonniers devant leurs geôliers du MNJ.

lement en gestation ne résout certes pas tous les défis posés par la réalité de ces enjeux, mais peut offrir une valeur ajoutée.

### *Des conditions propices à une implication européenne*

Si l'Europe est présente depuis longtemps en Afrique, donc au Sahel, par le biais de la coopération et du cadre ACP (aujourd'hui Accords de Cotonou), en revanche, sa place n'a jamais été notable en matière de sécurité. La conjoncture actuelle permet de faire évoluer les choses et de susciter le déploiement d'une véritable approche globale européenne.

En termes politiques tout d'abord, il est logique que l'UE s'implique davantage. Ces menaces sont communes à ses États membres et appellent une réponse dans l'esprit de la Stratégie européenne de sécurité de 2003 : même si certains pays de l'UE n'ont pas de tropisme africain, une très large majorité d'entre eux a compris que les turbulences sahélo-sahariennes affectaient l'ensemble de l'UE, particulièrement l'Espace Schengen. Au-delà de la seule Espagne, dont les avant-postes canariens sont témoins du narcotrafic latino-américain qui transite depuis l'Afrique vers l'Europe, la traite des migrants clandestins – dans des conditions trop souvent inhumaines – interpelle. De plus, les limites de la coopération bilatérale deviennent patentes : au Sahel, les principaux acteurs de la coopération sécuritaire (France et Espagne, voire Allemagne au Mali) sont en limite de capacités face à la croissance des défis. Là où les États-Unis investissent plus de 400 millions de dollars dans le TSCTP, les États européens, quand ils sont impliqués, peinent à mobiliser quelques dizaines de millions d'euros. En outre, dans une région du continent africain dont les Européens sont les principaux partenaires extérieurs, les États africains concernés ont exprimé leur désir que l'UE développe une approche globale de sa coopération, par exemple le Mali, à l'occasion du passage d'une mission d'évaluation de l'UE en juin 2009. Un tel effort est de surcroît conforme à l'esprit du partenariat paix et sécurité de la Stratégie conjointe Afrique-UE de 2007.

En termes conceptuels et instrumentaux ensuite, dans un contexte où les anciens clivages entre États membres de tradition «développementaliste» et «sécurocrates» se sont estompés au profit d'un consensus sur le lien indissociable entre sécurité et développement, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et son volet Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) disposent d'une palette adaptée de concepts et d'outils susceptibles d'être mis à profits, par exemple l'approche en matière de réforme du secteur de la sécurité (RSS).

En termes institutionnels enfin, le traitement des enjeux sahéliens bénéficiera sans doute de la naissance du Service d'action extérieure de l'UE (SAE), en résorbant le hiatus lié à la coordination pas toujours aisée entre

les organes chargés du cadrage politique (Conseil) et ceux détenant les moyens de l'action de coopération (Commission).

***La valeur ajoutée d'une démarche intégrée et géographiquement sur mesure***

Un *momentum* est effectivement apparu à partir de fin 2008 et a débouché sur la déclaration du Conseil relative au Sahel du 27 octobre 2009. Ce premier cadrage politique souligne l'urgence de s'emparer des enjeux sahéliens et de mobiliser les instruments financiers de l'UE que sont l'Instrument de stabilité (IdS) et le Fonds européen de développement (FED). Il esquisse les contours de l'approche «euro-sahélienne» qu'il s'agit désormais d'affiner.

L'approche euro-sahélienne cible la Mauritanie, le Mali et le Niger, dans la mesure où ces Etats sont sujets à des difficultés comparables et que l'élaboration de programmes d'appui communs permettrait des économies d'échelle. Elle relève d'une vision globale de la gouvernance alliant sécurité et développement. Elle a vocation à se déployer sur l'ensemble des secteurs identifiés pour le renforcement de l'effectivité de l'exercice de la souveraineté des Etats sahéliens. Elle se décline en deux volets : un dialogue politique euro-sahélien et un appui concret à des projets destinés à renforcer l'exercice de la souveraineté des trois Etats. Elle vient appuyer et/ou compléter les actions conduites à titre bilatéral par les Etats membres. Si cette approche se concrétisait, elle permettrait de valoriser la logique intégrée que privilégie l'UE en matière de prévention, gestion et résolution des crises, tout en répondant à la préoccupation explicitée par les Etats sahéliens, à la faveur du dialogue politique de haut niveau destiné à l'expression réciproque des préoccupations et des besoins.

Ainsi, la valeur ajoutée de l'UE serait son aptitude à mettre en œuvre des capacités de financement fortes, capables de pallier les limites des actions des Etats membres de l'Union, mais également de servir d'interface à l'action d'autres bailleurs dans un esprit comparable à celui du soutien aux capacités africaines de maintien de la paix (partage du fardeau, non-duplication). Certains projets spécifiques pourraient même servir de point d'ancrage pour des partenaires tiers, notamment les Etats-Unis, leur permettant de contourner les difficultés liées à une signature politique peu positive dans cet espace musulman. Il est également envisageable d'y greffer d'autres acteurs (ONU, Japon, Chine).

***Une aspiration qui doit encore faire face à des défis***

La concrétisation de l'approche euro-sahélienne implique d'être opérationnel sur les deux volets que sont le dialogue politique et la mise en

œuvre de projets, tant de sécurité que de développement. A cet égard, certains écueils devront être contournés.

La première difficulté identifiable réside dans le financement d'actions au profit des forces armées sahéliennes, inéligibles au FED. A court terme, seul l'appui des Etats membres semble en mesure de contourner ces limites, puisqu'il est improbable d'assister à brève échéance à une évolution de règles issues de normes de l'OCDE. Cela dit, la création du Service d'action extérieure laisse espérer à moyen terme un toilettage qui rendrait plus aisée une action sur l'ensemble du spectre civil et militaire de la sécurité.

La deuxième difficulté résidera dans la gestion des aléas de la conjoncture politique dans les pays sahéliens. Après l'intermède prétorien de la Mauritanie, désormais révolu, c'est aujourd'hui au Niger que les possibilités de coopération sont bridées par les choix du président Tandja.

Enfin, reste à régler le dialogue avec l'Afrique du Nord : s'il est nécessaire et souhaitable, il ne peut toutefois être synonyme de droit de regard sur des coopérations légitimes entre acteurs souverains.

En somme, la capacité à articuler finement les volets bilatéraux et multilatéraux sera essentielle, tant au plan du dialogue diplomatique que de celui des actions concrètes de coopération : coordination entre chaque Etat membre et organe de l'UE, entre les services ministériels concernés dans chaque Etat-membre, entre Européens avec les acteurs tiers. Au-delà, une dimension culturelle devra également être prise en compte : il sera nécessaire d'être en phase avec la culture politique sahélienne, laquelle véhicule les contraintes découlant du jeu local (équilibres clientélistes) et où le non-dit et la fierté des interlocuteurs ont une importance. Il s'agira aussi d'être capable d'exposer des principes clairs à des acteurs qui n'ont pas l'habitude de traiter avec l'UE sur le segment de la sécurité.

\* \*  
\*

En visant à travailler, sur la base d'un dialogue politique, sur le continuum entre sécurité et développement, l'approche euro-sahélienne en gestation propose une démarche conforme à l'esprit de partenariat transversal qui anime la stratégie conjointe Afrique-UE de 2007. Cette approche, qui se fonde aussi sur le principe de réalité en adoptant un champ géographique inédit (Mauritanie, Mali, Niger), témoigne de surcroît que, face à des défis pour certains liés aux problématiques migratoires, l'UE ne s'en tient pas à la politique du *limes* – autrement dit à la tentation illusoire de consolider une « forteresse Europe ».

Des défis subsistent néanmoins. Aller au bout du principe de réalité signifierait ainsi de faire évoluer les règles en matière de financement de projets militaires par le FED, sachant que, dans ces Etats semi-désertiques et très

étendus du Sahel, les forces armées ont un rôle central dans l'exercice de la sécurité intérieure, voire du développement. Par ailleurs, en toute hypothèse, la capacité des Européens à se coordonner entre eux pour optimiser la logique duale «bi-multi» – articulation des actions de coopération nationales et de celles relevant d'instances multilatérales – qui sous-tend l'approche euro-sahélienne sera déterminante pour ces progrès. De même, sauf à se payer de mots, le dialogue avec les trois Etats sahéliens ne devra pas se limiter à scander les préoccupations européennes, mais être capable de tenir compte de priorités locales pas toujours identiques. Il s'agira là de défis du ressort du nouveau Service d'action extérieure de l'UE, pour lequel le dossier euro-sahélien a vocation à constituer, aux côtés de l'appui aux capacités africaines de maintien de la paix, un des axes forts de la stratégie de paix et de sécurité en Afrique.