

Fondation Gabriel Péri – Conférence du mardi 11 décembre 2012

*Les processus de militarisation dans l'espace sahélo-saharien et la crise malienne :
Quels enseignements ?*

Bilan de la Stratégie de l'UE au Sahel

Bérangère Rouppert, chercheure, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Bruxelles

=> **Qu'est ce que la Stratégie pour le développement et la sécurité au Sahel ?¹**

Rendue publique en septembre 2011, après les Printemps arabes et la crise libyenne, la Stratégie est ambitieuse. Elle vise à « s'attaquer aux causes profondes de l'extrême pauvreté » et à « créer des conditions propices pour des perspectives économiques et le développement humain. Mais il faut des conditions de sécurité ». L'objectif est donc de **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 trois pays d'action initialement, la Mauritanie, le Mali et le Niger. Mais elle a vocation à s'étendre à d'autres pays de la région. L'UE n'envisage plus des relations bilatérales avec les pays sahéliens mais bien une **approche régionale** car les maux qui frappent ces Etats sont la plupart du temps les mêmes.

Quatre champs d'action ont été identifiés : le développement, la bonne gouvernance et la résolution des conflits et la résolution des conflits internes ; l'action politique et diplomatique ; la sécurité et l'état de droit ; la lutte contre l'extrémisme violent. Ce dernier pilier est crucial car il est nouveau et il implique d'agir sur le plan psychologique suivant le slogan à la mode « gagner les cœurs et les esprits ».

Pour mettre en œuvre les actions dans ces domaines, la Stratégie envisage de **soutenir les politiques et stratégies** déjà élaborées au niveau **national** et/ou régional et ce, par le biais de ses différents instruments. La Stratégie devra être **coordonnée**, au niveau des différents services (SEAE, Conseil, Commission, Desks du SEAE...) et instruments de l'UE (FED, IdS...), avec les délégations sur le terrain, avec les acteurs régionaux (la CEDEAO notamment) et avec les initiatives internationales (Forum global de lutte contre le terrorisme, par ex.)

=> **Bilan de la Stratégie 18 mois après sa publication ?**

Etant donné le temps imparti, je vais présenter un bilan global en quatre points et me concentrer plus précisément sur un point en particulier, celui de la prévention car il y a eu des rendez-vous manqués et il faut veiller à ce que cela ne se reproduise pas aujourd'hui au Mali².

¹. 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.

². Pour plus de détails, je renvoie à mes travaux. ROUPPERT, Bérangère. Les Etats sahéliens et leurs partenaires extrarégionaux : le cas de l'Union européenne en particulier. Note d'analyse du GRIP, 6 décembre 2012. ROUPPERT, Bérangère. *A state of play of the EU Strategy for the Sahel : one year later, disillusion and fears for future in Mali*.

- **L'UE semble n'agir qu'avec des outils d'urgence** lorsque la situation devient intenable et que ses intérêts se trouvent dangereusement menacés. Or les politiques d'urgence ne sont que palliatives et ne servent pas à guérir en profondeur et de façon durable.

L'action dans l'urgence a fait perdre à l'UE ses objectifs initiaux. La Stratégie pour le Sahel en est la preuve : une approche qui à l'origine se voulait novatrice et performante en s'attaquant à l'échelle régionale à des maux transnationaux, se trouve aujourd'hui réduite à **l'ancienne politique d'aide bilatérale**. On le voit bien avec les missions PSDC : au début, l'objectif était de faire une mission « Sahel » coordonnée dans les trois pays, destinée à favoriser la coordination entre les forces armées, les exercices communs, les partages d'informations, les formations communes via le Collège sahélien de sécurité. C'est finalement le Niger qui bénéficiera en premier d'une mission civile de renforcement des capacités de ses forces de police et de gendarmerie (Eucap Niger)... effective le 1er août 2012³ ! Quant à la mission EUTM Mali (*European Union Training mission*), l'UE n'en est qu'au stade de la proposition politique : le concept opérationnel n'a pas encore vu le jour⁴, et les inconnues demeurent sur le choix de la nation-cadre, des pays partenaires et les effectifs de la mission⁵. La mission en Mauritanie, elle, ne verra le jour que si ses autorités en font la demande et si la mission au Niger est couronnée de succès. Dans ces conditions, on se demande où est passée l'approche régionale que s'était initialement fixée l'Union européenne : **l'ambition de la Stratégie pour le Sahel semble avoir été réduite à peau de chagrin**.

- L'UE semble également **en décalage avec les desiderata des pays tiers**. Ses analyses prennent **insuffisamment en compte les différentes causes de l'instabilité d'un pays/d'une région, les besoins et intérêts des différents acteurs impliqués dans un pays/une région à tous les niveaux**. Plus largement, l'UE néglige des outils déjà élaborés depuis le début des années 2000 pour analyser les conflits⁶ : le **manque de mémoire institutionnelle** est propice à l'abandon des nouveaux outils lorsque leurs concepteurs s'en vont. Le résultat des politiques élaborées en est une inadéquation de l'aide apportée et une absence d'amélioration de la situation dans le pays concerné. Or, comprendre la situation est indispensable pour identifier des points d'action possibles tout en mesurant de façon appropriée leurs impacts. Cependant, depuis le début de l'année, la Stratégie connaît des rectifications et des ajustements par pays (et donc toujours pas à l'échelle du Sahel) destinés à l'adapter aux nouveaux paramètres pris en compte : à défaut de pouvoir concevoir et soumettre à l'approbation des 27 États membres une nouvelle Stratégie, il serait possible de l'adapter et de la réorienter au coup par coup. En outre, le SEAE semble

³. En réalité la capacité opérationnelle totale n'est attendue que pour la fin décembre 2012. Propos tenus par M. Haber, commandant des opérations civiles de l'UE et directeur de la CPCC (*Civilian Planning and Conduct Capability*), lors d'une audition par le sous-comité de sécurité et de défense du Parlement européen. 28 novembre 2012.

⁴. Lors de la rédaction de cette note, le concept de gestion de crise, précédant le concept opérationnel, n'avait pas encore été approuvé ; il l'a été que le 10 décembre.

⁵. Néanmoins, selon une source bien informée, la France serait la nation-cadre pour des raisons évidentes : le Mali étant un pays francophone, il est préférable que le chef de mission soit francophone ; en outre, la France serait le plus gros contributeur en termes de formateurs.

⁶. Tels les Documents Stratégie Pays, le programme de Göteborg de prévention des conflits, la liste de veille etc. Pour plus d'informations sur ces outils, voir NKUNDABAGENZI, Félix et SANTOPINTO, Federico. *Le Développement : une arme de paix*. GRIP, 2003, p.34 à 42.

avoir désormais fait sienne cette analyse des conflits. Il s'en est servi pour orienter ses actions au Mali⁷ et commence à faire de même au Nigeria.

- L'UE est décidée à agir selon une « **approche globale** », c'est-à-dire simultanément dans plusieurs secteurs du développement et de la sécurité mais **plusieurs facteurs l'en empêchent** : des blocages institutionnels (doublons, compétition, manque de coordination), le manque de communication intra-services ainsi qu'un manque de compétences sur les questions sécuritaires. Il est très révélateur de voir que la réflexion se prolonge toujours à l'heure actuelle sur la façon de lutter contre la diffusion de l'idéologie islamiste : il s'agit à la fois d'une question sécuritaire et d'une question culturelle sur lesquels les membres des délégations n'ont pas d'expérience ; la désillusion et la frustration sont grandes parmi les gens du SEAE qui vont jusqu'à parler de « vœu pieux » concernant ce quatrième pilier.

Le manque d'impulsion pour agir dans ces domaines provient également de **l'éternelle réticence à utiliser de l'argent du développement pour des activités sécuritaires**, autrement dit utiliser les fonds du Fonds européen de développement pour la lutte contre la diffusion de l'idéologie islamiste⁸. Or, les orientations de l'OCDE sur lesquelles l'UE base son action spécifient que la coopération au développement « a réellement un rôle à jouer un rôle important à jouer pour priver le terrorisme de soutien populaire et pour remédier aux situations dont tout chef terroriste fera ses délices et qu'il tentera d'exploiter »⁹. Si des fonds du FED ne sont pas alloués à ce quatrième, il y a de gros risques que d'une part, cette lutte psychologique demeure un « vœu pieux » mais que, d'autre part, l'échec de l'aide multilatérale favorise le retour de l'aide bilatérale.

- L'UE se fixe comme objectif depuis des années d'agir **en prévention des crises** en renforçant la stabilité institutionnelle des États en développement et plus spécifiquement des États fragiles.

*Mais l'on observe un **manque constant d'impetus politique**, et ce, malgré la nomination d'un Haut représentant pour la politique étrangère de l'UE. On le voit avec ce qui se passe au Mali et plus largement au Sahel : depuis 2008, on réfléchit à une action dans la région...il a fallu attendre 2010 pour que l'on décide d'agir, 2011 pour sortir une politique et 2012 pour envoyer une mission PSDC au Niger.

*L'on observe également un **manque de réflexion sur les situations de post-intervention afin de prévenir de futures crises** : c'est le cas de la Libye. Dans un contexte où la surveillance des frontières dans la région sahélienne connaît d'importantes faiblesses, il fallait prévoir, qu'avec l'intervention de la coalition dans le pays, des vagues de réfugiés fuyant les combats vers les pays voisins, des flux d'anciens combattants fidèles au Guide tentant d'échapper à leurs poursuivants ainsi qu'une prolifération d'armes de tous types¹⁰. On avait les moyens pour cela : représentants, de ressortissants ou de firmes dans la zone, sans compter les forces spéciales, des moyens de surveillances satellitaires, les alertes des pays de

⁷. SEAE, Commission européenne, EPLO. Civil Society Dialogue Network : Analyse du conflit et des interventions possibles de l'Union européenne dans le nord du Mali.

http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Crisis%20Response%20Meetings/Mali/EPLO_Meeting_Report_CSDN_Meeting_Mali.pdf

⁸. Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme. Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme. 23 mai 2012

⁹. CAD de l'OCDE. Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme. 2003. p.11

¹⁰. Voir ROUPPERT, Bélangère. Rapport de la mission des Nations unies au Sahel : vers une centralisation des actions de lutte contre la déstabilisation de la région. Brève du 3 février 2012.

<http://www.grip.org/fr/node/576> Voir également SADATCHY, Priscilla. Le retour des Touareg au Mali et au Niger : quels enjeux ? Les Nouvelles du GRIP n° 4, 2011.

la région notamment le Niger qui a rapidement mis sur pied un système pour désarmer les combattants. Il est à regretter que davantage de réflexion, en coopération étroite avec les voisins de la Libye¹¹, n'ait pas été consacrée à l'après-conflit libyen et aux conséquences de l'intervention et de l'effondrement du régime à l'échelle de la région. Nous pensons notamment à une mission de surveillance des frontières libyennes¹² –mission par ailleurs toujours en attente de concrétisation. De même, il n'y a toujours pas de « early warning system » –même si bien entendu ce sont les pays concernés qui les premiers doivent réagir– et il est temps de **faire des délégations de l'UE de véritables ambassades**.

=> **Recommandations**

Concernant les recommandations, je vais continuer sur le thème de la prévention.

Penser à l'après-intervention

Penser à une stratégie de sortie de crise pour le Mali est primordial pour éviter des surprises désagréables similaires à celle de l'après-crise libyenne. L'on en revient ici à l'importance de la grille d'analyse des conflits qui est supposée recenser le large spectre d'acteurs impliqués dans la région. Parmi ceux-là, se trouvent des États qui ont plus ou moins intérêt à maintenir le terrorisme actif dans la région¹³ ainsi que des États connus pour leur soutien au wahhabisme¹⁴, courant islamique dont semblent se réclamer les groupes armés islamistes qui occupent le Nord-Mali¹⁵. Avant même que l'intervention militaire ne commence, il est primordial qu'un dialogue franc soit établi entre les partenaires du Mali, dont l'UE notamment, et ces États pour éviter toute ingérence par acteurs intermédiaires et donc l'instauration d'une instabilité durable.

L'après-conflit impose également de s'interroger sur le devenir des populations qui auront vécu neuf mois, un an ou deux ans, sous la tutelle de ces groupes armés et groupes islamistes vecteurs d'une idéologie violente et d'une application stricte de la loi coranique. Si tant est que les groupes armés parviennent à être défaits par la mission internationale et « chassés » du Nord-Mali, des questions socioculturelles émergeront, au premier rang desquels l'empreinte idéologique laissée par les islamistes au sein des populations du nord-Mali et le nécessaire retour à un Islam modéré pour une coexistence pacifique sur l'ensemble du territoire. D'autre part, **une réflexion doit s'engager dès à présent sur la gestion, dans l'après-intervention, des nouvelles solidarités et allégeances claniques** et tribales qui se seront créées lors de ces nombreux mois de vie sous la coupe des groupes islamistes ; réflexion qui doit inclure l'éventualité d'un retour de ces combattants bénéficiaires d'appuis populaires.

Regarder au-delà des élections

Lorsque l'on s'attarde sur le concept stratégique pour la résolution des crises au Mali adoptée par la CEDEAO, l'Union africaine et les Nations unies et sur les conclusions du Conseil de l'UE d'octobre, l'on remarque que tous deux mettent l'accent sur l'organisation d'élections libres, transparentes et démocratiques. Or, **trop souvent, le processus électoral est considéré comme une fin en soi**, comme « l'étalon or du retour à la démocratie »¹⁶, au lieu d'être vu comme une étape clé d'un processus plus

¹¹. « Voisins » au sens large : Algérie, Niger, Tchad, Nigeria et Mali.

¹². Dans le partage des tâches pour l'après-Khadafi, les États-Unis avaient été pressentis pour la collecte des armes et l'Union européenne pour la gestion des frontières, domaine dans lequel elle dispose d'une certaine expertise.

¹³. Le rôle ambigu de l'Algérie dans sa lutte contre le terrorisme sur fond de luttes internes entre pouvoir civil et pouvoir militaire/ services de renseignement, a été mentionné à plusieurs reprises lors d'entretiens et de séminaires auxquels j'ai assistés, tant par des Africains que par des Européens.

¹⁴. L'Arabie Saoudite et le Qatar notamment.

¹⁵. En effet, la destruction des mausolées de Tombouctou s'inscrit dans la logique de ce courant qui ne tolère aucun tombeau de saints.

¹⁶. ABASS AHAMED, Saïd. « Démocratisation en temps de guerre : le rôle des Nations unies et de l'Union européenne en République démocratique du Congo ». *Annuaire des Grands Lacs N°10, 2005-2006*. Paris: L'Harmattan. p.304.

large destiné à créer une volonté commune de travailler ensemble et d'avancer vers une transition pacifique. En effet, lorsque les observateurs estiment que le processus électoral a été suffisamment satisfaisant, la Communauté internationale se détourne du pays. Or, « concevoir le calendrier électoral comme objectif ultime de la transition démocratique évite les questions de fond telles que la reconstruction de la communauté nationale »¹⁷. Les processus électoraux n'ont pas empêché les confrontations violentes dans la période postélectorale en RDC ou en Côte d'Ivoire parce que la recherche en amont d'une concertation et d'un consensus entre toutes les composantes de la société a été négligée¹⁸. Bien que cela soit évident, il est nécessaire de rappeler que les processus de stabilité politique et de reconstruction politique prennent du temps, parfois plusieurs années, et qu'il est primordial d'asseoir les bases nécessaires à cette construction.

Le processus de reconstruction politique et sa crédibilité exigent que des **mécanismes de justice transitionnelle** soient établis : « la culture de l'impunité doit cesser afin de faire passer le message selon lequel le crime ne paie pas »¹⁹. En effet, si l'impunité demeure contre certains crimes qui ont été commis au Mali (les massacres d'Aguelhoc par exemple), la persistance de ressentiments, de désirs de vengeance et des activités criminelles risquera d'affaiblir et de miner la stabilité politique et le processus de réconciliation pour longtemps. Une justice transitionnelle doit être mise en place et adaptée à la situation du Mali, en tenant compte de ce qui peut être fait et de ce qui ne peut pas être fait, en fonction des croyances et traditions du pays. Mais il est certains que sans « reconnaissance », « pardon » et « réconciliation »²⁰, la construction de l'Etat sur des bases saines, solides, pacifiques et durables se verra compromis.

¹⁷. Ibidem. p.301.

¹⁸. LUNTUMBUE, Michel. L'implication de la communauté internationale dans les processus électoraux en Côte d'Ivoire et RDC : une analyse comparée. *Note d'analyse du GRIP*. 3 août 2012. *passim*.

¹⁹. Discours du coordinateur de l'UE pour la lutte antiterroriste, Gilles de Kerchove, lors de l'audition par le sous-comité défense et sécurité du Parlement européen. Parlement européen, Bruxelles. 28 novembre 2012.

²⁰. Entretien avec un diplomate qui, pour exposer les risques des tensions prochaines au Mali, se référait à la crise du Biafra dont les traces sont toujours palpables dans la société nigériane précisément parce que ces trois étapes n'ont pas eu lieu. Il a été inspiré dans cette réflexion par les *Mémoires* de Chinua Achebe.