

Le Sahel: un enjeu stratégique pour l'Union européenne

RÉSUMÉ

La région du Sahel est affectée par les changements climatiques et la croissance rapide de sa population. Les rivalités pour l'accès aux moyens de subsistance exacerbent les griefs contre les États. Peinant à assurer les services de base sur tout leur territoire et la sécurité à leurs frontières, les services gouvernementaux se voient concurrencer par des groupes armés issus de la faillite des régimes d'Afrique centrale, d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. L'instabilité de cette région a des conséquences directes sur la sécurité des voisins de l'Union européenne et sur l'Union elle-même.

Pour répondre aux multiples facteurs de cette instabilité, l'Union européenne a adopté en 2011 une 'stratégie de sécurité et de développement au Sahel'. Celle-ci constitue la première approche intégrée visant à faire converger différents programmes et instruments de politique extérieure vers des objectifs communs. Sa mise en place, qui implique la coordination de multiples parties prenantes, a été difficile. Les enseignements tirés ont permis la reformulation de cette stratégie en 2015. Ainsi revue, cette stratégie pourrait inspirer l'ensemble de la politique européenne de développement et de sécurité, et aider à l'évolution de la Stratégie commune Afrique-Union européenne.

Ce briefing est une mise à jour du briefing [Sahel: stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement](#), publié en mai 2016.



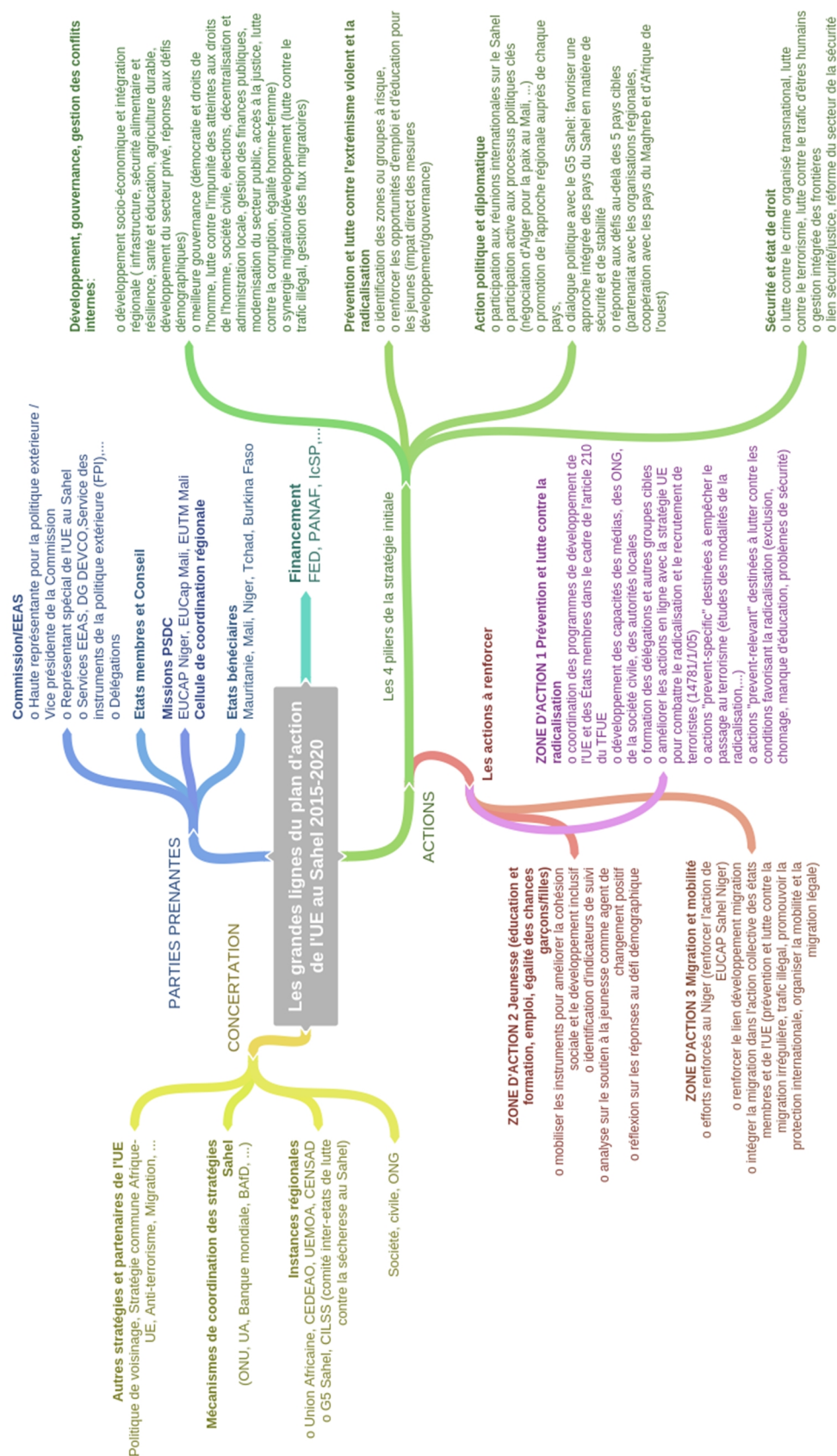
Contenu du briefing:

- Changement climatique et insécurité: d'inextricables liens
- La stratégie de l'UE au Sahel: une approche intégrée
- La stratégie de l'UE dans le contexte régional
- Position du Parlement européen
- Perspectives
- Pour approfondir

Géographiquement, le Sahel désigne la zone de contact (الصحل - *al sāhil*: la côte, le rivage) qui s'étend à travers l'Afrique, entre le désert du Sahara et les savanes. Les pays qu'il traverse, du Sénégal à l'Ouest à l'Érythrée à l'Est¹, et particulièrement ceux qui sont enclavés (Mali, Niger, Tchad, Burkina Faso) présentent plusieurs caractéristiques communes. Ces pays sont fortement touchés par le changement climatique: depuis les années 70 les températures au Sahel ont [augmenté deux fois plus vite](#) que dans le reste du monde; les précipitations varient avec une plus grande ampleur, accroissant la fréquence et l'intensité de la sécheresse et des inondations. La variabilité extrême des conditions climatiques entraîne la perte de surfaces arables et de pâturages, accroissant les rivalités entre fermiers et bergers nomades. Ces tensions sont fortement exacerbées par la rapide croissance démographique: entre 2010 et 2015 le nombre de naissances par 1000 habitants s'échelonnait entre 35,5 en Mauritanie et 49,2 au Niger (contre 37,9 pour l'Afrique subsaharienne² et 19,6 au niveau mondial. En conséquence, 'la [production de nourriture par personne a décliné](#) de façon significative durant les trois dernières décennies' selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO): un cinquième de la population souffre d'insécurité alimentaire. À la croissance démographique naturelle s'ajoute la nécessité de gérer un flux migratoire très important: les crises et conflits ont provoqué le [déplacement forcé de près de 5 millions de personnes](#) au Sahel (réfugiés, déplacés internes, rapatriés). Les institutions étatiques ne disposent pas de la légitimité ou des moyens nécessaires pour assurer les services publics de base, notamment dans le domaine de la sécurité et de l'éducation. Les [régions du nord](#) ont été particulièrement délaissées³. Cette faiblesse des États et la porosité des frontières favorisent l'[infiltration](#) et la prise de contrôle de [groupes armés](#) tels que Boko Haram, ISIL/Da'esh, AQMI, Mujao, Al Mourabitoun, Ansar Dine. La chute de Kadhafi et le démantèlement des services de sécurité libyens ont accéléré la [prolifération d'armes](#) sur tout le territoire sahélien. En s'appuyant sur les griefs contre l'État et les rivalités ethniques, ces groupes réussissent à s'implanter en procurant à des [populations jeunes](#), touchées par le chômage et la déscolarisation, des revenus tirés du trafic de drogue et d'armes, des services sociaux, voire un 'idéal' de justice. L'insécurité et les problèmes issus du changement climatique sont si [étroitement liés](#) qu'ils ne peuvent être traités qu'ensemble. De plus, les actions au seul niveau national sont inopérantes, compte tenu de la difficulté à [contrôler les frontières](#) mais aussi de la géographie même du Sahel, qui appelle des réponses interétatiques: par exemple, la plupart des [ressources en eau sont partagées](#) entre plusieurs pays; leur gestion implique une coopération transfrontalière.

Service de recherche pour les députés

Figure 1 – Les grandes lignes du plan d'action de l'UE au Sahel 2015-2020



Source: EPRS, 2017, d'après le [Plan d'action régional 2015-2020 dans le cadre de la stratégie de l'UE pour la région du Sahel](#).

La stratégie de l'UE au Sahel: une approche intégrée

Une préoccupation particulière pour l'Union européenne

L'instabilité du Sahel, 'voisin des voisins', est une préoccupation particulière pour l'Union européenne (UE): les dirigeants de l'UE estiment qu'améliorer le développement et la sécurité au Sahel devrait contribuer à limiter l'émigration des populations, les risques d'attaques sur le sol européen, les trafics illégaux et les problèmes d'approvisionnement en hydrocarbures. La '[stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement au Sahel](#)' adoptée en mars 2011 par le Conseil [préfigure](#) la théorisation de l' '[approche intégrée](#)' (2013) ou la '[stratégie globale](#)' adoptée en 2016. La stratégie pour le Sahel vise à trouver la synergie entre les mesures en faveur du développement et celles destinées à améliorer la sécurité de la région (le '[nexus sécurité/développement](#)'). Elle définit quatre grands axes d'action: le développement, la bonne gouvernance et la résolution interne des conflits; l'action politique et diplomatique; la sécurité et l'état de droit; la lutte contre les violences extrémistes et contre la radicalisation. En [mars 2014](#) le Burkina Faso et le Tchad sont ajoutés aux pays initialement visés par la stratégie: Mauritanie, Niger, Mali. En 2015, le Conseil a confirmé la pertinence de la stratégie, tout en l'infléchissant. Le [Plan d'action régional 2015-2020 dans le cadre de la stratégie de l'UE pour la région du Sahel](#) renforce la dimension sécuritaire, pour tenir compte des nouveaux risques liés à la chute du régime libyen, aux rébellions dans le nord du Mali, et à la montée en puissance de Da'esh/ISIL. Il met l'accent sur quatre domaines: prévention et lutte contre le terrorisme; actions en faveur de la jeunesse et contre la radicalisation; migration, mobilité et gestion des frontières; lutte contre le trafic et le crime organisé transnational. Il prend également en compte les [critiques](#) sur la mise en œuvre du plan initial, en insistant sur la nécessité de coopération entre tous les acteurs; il recommande d'inclure dans cette coopération les pays du Maghreb et de l'Afrique de l'ouest. Le Plan prévoit aussi que le Conseil suivra l'évolution de sa mise en œuvre au moins une fois par an.

Des outils de coordination

Plus qu'une nouvelle politique, la stratégie se veut une mise en cohérence d'outils et de moyens existants. Un **représentant spécial de l'UE**, [Angel Losada](#), est chargé de coordonner l'action européenne au Sahel. De fait, la nécessité de coordination est présente à plusieurs niveaux: au Service européen d'action extérieure (SEAE/EEAS ou 'Service extérieur'), une '**task force Sahel**' a été constituée afin de coordonner l'action des différents départements géographiques et thématiques concernés du Service extérieur et des Directions générales de la Commission européenne pour la coopération internationale et développement (DG DEVCO-EuropeAid), l'aide humanitaire (DG ECHO) et la migration et affaires intérieures (DG HOME); le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme est également membre de cette task force. En ce qui concerne l'implication des **États membres**, la

Coordination sur le terrain

Sur le terrain, la coordination est assurée par les Délégations de l'UE, qui ont la mission d'informer le siège des besoins et des menaces potentielles, en partie grâce à leurs contacts avec les principaux acteurs étatiques ou non-étatiques; d'assurer la concertation avec les autorités locales sur les actions à mener; et de veiller à ce que l'action des différents intervenants sur place (aide humanitaire de l'UE, missions militaires de l'UE et des États-membres) soient coordonnées. Une [enquête réalisée en 2014](#) montre cependant qu'en pratique les chefs de Délégation, n'ayant pas de pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des intervenants, manquent de l'autorité et des moyens nécessaires pour assurer toutes ces tâches. Ils doivent se reposer sur d'autres ressources, telles que des experts nationaux détachés par les États Membres dans les Délégations, ou le personnel diplomatique ou militaire des États Membres. En un sens, cela contribue à la coordination, mais cela peut aussi favoriser les intérêts spécifiques d'un État (en particulier de la France, dans le cas du Sahel), parfois [au détriment](#) de ceux de l'Union.

[menace terroriste](#) et [l'afflux migratoire](#) constituent des préoccupations communes qui ont contribué au rapprochement des positions des États membres, malgré des [intérêts](#) stratégiques et économiques dans la région très variables. Enfin, depuis [juin 2017](#) une **cellule de coordination régionale** soutient le renforcement des capacités des cinq pays cibles et la coopération entre ceux-ci (via le G5 Sahel, voir ci-dessous 'Partenariat avec les États concernés'). La cellule vise aussi à harmoniser les interventions des trois missions civiles de soutien aux politiques nationales de sécurité [EUCAP Sahel Niger](#), [EUCAP Sahel Mali](#) et de formation des forces armées [EUTM Mali](#).

Financement

La stratégie pour le Sahel ne bénéficie pas d'une unique source de financement; différents instruments financiers sont utilisés pour contribuer à ses objectifs⁵ :

- aide au développement pour la période 2014-2020: 8 milliards d'euros, en partie apportés par le 11e Fonds européen de développement (2,5 milliards pour les cinq pays cibles de la stratégie);
- aide humanitaire: 358 millions d'euros pour la période 2014-2015, 179,2 millions d'euros en 2016 ;
- réponse à la crise alimentaire, renforcement de la résilience: pour 2014-2020 allocation d'1,5 milliards d'euros à l'Alliance globale pour l'initiative résilience (AGIR).

À quoi, il faut ajouter, *inter alia*:

- les fonds dégagés par l'[Instrument contribuant à la stabilité et à la paix](#) (IcSP) pour la gestion des crises et les mesures de stabilisation à long terme. Le financement de la [stratégie antiterroriste](#) de l'IcSP (58,3 millions d'euros entre 2007 et 2014; environ 18 millions d'euros par an entre 2014 et 2020) bénéficie en partie au Sahel;
- les frais de fonctionnement annuels des missions civiles de la politique de sécurité et défense communes (PSDC): EUCAP Sahel Niger (mise en place en 2012; [31 millions d'euros](#) entre le 16 juillet 2017 et le 15 juillet 2018), EUCAP Sahel Mali (mise en place en 2014; [29,7 millions d'euros](#) entre le 15 janvier 2017 et le 14 janvier 2018), [EUTM Mali](#) (mise en place en 2013; [11,1 millions d'euros](#) par an pour la période 2016-2018);
- la possibilité d'utiliser des fonds du [Programme indicatif régional pour l'Afrique de l'ouest](#), de l'[Instrument de coopération au développement](#) ([Programme panafricain](#));
- les aides du [Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique](#) créé en 2015 pour aider les pays concernés (dont les cinq inclus dans la stratégie Sahel) à répondre aux principales causes de la migration et à prendre en charge les migrants à qui l'UE aurait refusé le droit d'asile;
- l'utilisation de l'instrument financier de la politique de voisinage envisagée par le plan régional 2015-2020 pour des projets communs aux pays du Maghreb et du Sahel⁶.

La stratégie de l'UE dans le contexte régional

Partenariat avec les États concernés

Une intervention trop directe de l'Union européenne peut heurter la '[susceptibilité](#)' des états bénéficiaires, confessait devant la sous-commission 'Sécurité et défense' du Parlement européen le Représentant spécial de l'UE pour le Sahel, en janvier 2014. Dans ses conclusions sur le plan régional d'action 2015-2020 de l'UE pour le Sahel, le Conseil [réaffirme](#) que 'la mise en œuvre du plan d'action incombera au premier chef aux pays concernés, qui en auront la maîtrise totale': en vertu de cette appropriation nationale,

chaque pays peut avoir ses objectifs propres et le soutien de l'UE peut se traduire de façon très différente d'un pays à l'autre (par exemple, au [Mali](#), l'UE a lancé un programme d'appui au renforcement de la sécurité dans les régions de Mopti et Gao ([PARSEC](#)) financé par le fonds fiduciaire d'urgence et mise en œuvre par [l'agence française de coopération technique internationale](#); en [Mauritanie](#), le gouvernement a peu de moyens pour agir, les actions visant à contrer la radicalisation par des mesures pour l'emploi des jeunes et un renforcement du secteur de la sécurité ont bénéficié de l'expertise de l'Espagne et du financement de l'UE; le [Niger](#) dispose de sa propre stratégie nationale de développement et de sécurité, ce qui permet un meilleur dialogue sur les priorités avec l'UE et les états membres). La mise en œuvre directe des stratégies par les États concernés est tributaire de leur capacité à redistribuer les ressources allouées. Ceci souligne à la fois la complexité d'une approche intégrée, autant que sa nécessité, car l'amélioration de la gouvernance est indispensable à la réussite des actions visant à améliorer le développement et la sécurité.

Quant à la dimension régionale de la stratégie, elle ne peut être effective que si les états de la région poursuivent eux-mêmes des objectifs communs. À ce titre, la création du [G5 Sahel](#) en 2014 constitue une avancée significative. Le G5 Sahel constitue un [espace de dialogue](#) entre les pays concernés par la Stratégie de l'UE (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad). Des [réunions de concertation](#) ont déjà eu lieu entre les représentants du G5, de l'UE et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le G5 dispose depuis l'été 2017 de sa propre [force antiterroriste](#), bénéficiant du financement de [l'Union européenne](#), de la [France](#) et des [États-Unis](#).

Le puzzle des stratégies pour le Sahel

L'institut néerlandais des relations internationales a dénombré pas moins de [16 stratégies](#) pour la région⁷, mises en œuvre par des organisations internationales et régionales, aussi bien que des pays comme les États-Unis, la France ou le Danemark. Leur périmètre géographique est plus ou moins large, mais les cinq pays cibles de la stratégie de l'UE sont concernés par chacune d'entre elles. Une [étude comparative](#) montre que 'la sécurité, le développement et la résilience (y compris les infrastructures), la gouvernance et l'éducation' sont au cœur de toutes ces stratégies. Cette étude pointe les risques de redondance et de lacunes entre les différents acteurs, inévitables sans concertation préalable.

Il existe toutefois des synergies entre les stratégies. Certains acteurs contribuent au financement d'actions mises en œuvre par d'autres: ainsi, la stratégie Sahel de l'UE consiste également à soutenir financièrement d'autres stratégies Sahel, telles que celles du G5 ou de la [CEDEAO](#). Dans certains domaines, des outils visant à améliorer les synergies ont été mis en place: le plus important est sans doute l'Alliance globale pour la résilience [AGIR au Sahel et en Afrique de l'ouest](#). AGIR vise à fournir un cadre commun d'objectifs et de résultats à un ensemble d'initiatives destinées à aider les populations à lutter contre l'insécurité alimentaire. Ce cadre consensuel consiste en un objectif régional, décliné en 'priorités résilience' dans chacun des pays concernés, établies à l'issue d'un [dialogue](#) entre tous les acteurs concernés (acteurs institutionnels, organisations non gouvernementales, société civile). Le bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel a pour mission la collecte d'information sur les évolutions de la situation régionale et la [coordination des stratégies Sahel](#).

Position du Parlement européen

Le Parlement européen soutient fermement l'action de l'UE au Sahel, ainsi qu'il l'a rappelé dans sa [recommandation](#) de juillet 2017 à l'intention du Conseil sur la 72e session de l'Assemblée générale des Nations unies. En [juin 2016](#), il a salué l'action des missions de soutien de l'UE, tout en appelant à la coopération avec les Communautés régionales africaines, l'Union africaine et l'ONU. Le Parlement a appelé de ses vœux un renforcement de la dimension préventive et une meilleure coordination politique de la Stratégie, dans une résolution sur le Mali en [juin 2013](#). Il a également demandé une meilleure intégration des piliers 'développement' et 'sécurité'. Toutefois, il a souligné la nécessité de 'garantir l'impartialité de l'action humanitaire' en maintenant une claire distinction entre programmes humanitaires et sécuritaires. En [décembre 2014](#), le Parlement a souhaité que le volet 'droits de l'homme' de la stratégie soit activé, pour renforcer les actions visant à éliminer l'esclavage en Mauritanie. Dressant le bilan de la stratégie en [avril 2014](#), le Parlement a considéré qu'il s'agissait d'un 'document de stratégie très complet et très bien fait' mais a déploré que l'Union n'ait pu mettre en œuvre cette stratégie et ait dû 'agir dans l'urgence et au coup par coup' face aux crises dans la région; il a de nouveau insisté sur la nécessité d'améliorer les mécanismes d'alerte.

Perspectives

A l'instar du Parlement européen, de [nombreux commentateurs](#) ont salué les qualités de l'analyse et des propositions de la Stratégie pour le Sahel adoptée en 2011, mais ont déploré les failles dans sa mise en œuvre. Certaines difficultés sont dues à un accroissement très rapide de l'insécurité dans la région au lendemain des 'Printemps arabes'. D'autres sont liées à une organisation en 'silo' qui n'était pas initialement adaptée à une collaboration fluide vers des objectifs communs – les actions extérieures de l'UE sont partagées entre les États membres et les institutions de l'Union, et au sein de celles-ci, plusieurs unités du Service d'action extérieure et plusieurs Directions générales de la Commission sont impliquées dans les décisions et la gestion des instruments financiers. Sur le terrain, la collaboration entre les Délégations, les Missions EUCAP Sahel au Niger et au Mali, EUTM au Mali, et les acteurs locaux (gouvernements, ONG) ne s'est pas faite pas sans heurts. Cependant, ces difficultés ont permis de réévaluer le mode de fonctionnement des différents intervenants et, selon le représentant spécial de l'UE, beaucoup de [progrès](#) ont été réalisés. Le plan d'action 2015-2020 tient compte de l'expérience passée pour promouvoir de nouvelles méthodologies et un suivi régulier des réalisations. Par ailleurs, le plan appelle à une plus grande complémentarité avec d'autres politiques de l'UE dans la région, dans leurs dimensions externe ou interne ([Plan d'action pour le Golfe de Guinée](#), [Stratégie de l'UE dans la Corne de l'Afrique](#), [Dialogue euro-africain sur la migration et le développement](#)) et à une meilleure ouverture vers d'autres acteurs. L'expérience de la stratégie pour le Sahel peut être source d'inspiration pour la [Stratégie conjointe Afrique-UE](#) qui sera révisée en novembre 2017.

Pour approfondir

Koenig N., *EU Security Policy and Crisis Management: A Quest for Coherence*, Oxford: Routledge, 2016.

Lannon E. and Gstöhl S. (ed.), *The Neighbours of the European Union's Neighbours: Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, Farnham: Ashgate, 2014.

Plusieurs groupes de réflexion publient des séries consacrées au Sahel: voir notamment les travaux de l'European Center for Development Policy Management ([ECDPM](#)); du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité ([GRIP](#)); de [Clingendael](#), l'institut néerlandais des relations internationales. Le programme 'Sahel watch' de [The Broker](#) met régulièrement à jour 'A living analysis of the conflict in Mali'.

Notes

¹ Il n'y a pas de définition unique des 'pays du Sahel': au sens large – 'Sahel-Sahara-Corne de l'Afrique' – la région regroupe: la Mauritanie, le Sénégal, la Gambie, la Guinée Bissau, le Mali, le Burkina Faso, le Niger, le Nigeria, le Cameroun, le Tchad, le Soudan, le Soudan du Sud, l'Éthiopie, l'Érythrée, la Somalie; le Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) n'y inclut pas la Gambie et la Guinée Bissau à l'ouest, ni le Soudan, le Soudan du Sud, l'Éthiopie, l'Érythrée, la Somalie à l'est; institutionnellement, le G5 Sahel regroupe la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad.

² Source: Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, division de la Population, <https://esa.un.org/unpd/wpp/>, consulté le 27 octobre 2017.

³ Malgré des différences de traitement selon les pays: le financement du développement régional est proportionnellement plus élevé au Niger qu'au Mali, par exemple.

⁴ Les frontières figurant sur cette carte n'impliquent pas leur reconnaissance officielle ou leur acceptation par l'UE.

⁵ Sources: [EEAS](#) et [EuropeAid](#), consultés le 27 octobre 2017.

⁶ 'In accordance with the European Neighbourhood Instrument's (ENI) objectives and principles, the EU could consider mobilising the ENI to target specific objectives of common interest in the Sahel-Maghreb region.' [EU Sahel strategy regional action plan 2015-2020](#)

⁷ Les stratégies Sahel répertoriées par Clingendael sont celles de la Banque africaine de développement, de la Banque islamique de développement, de la Banque mondiale, de la Communauté économique des états d'Afrique de l'ouest, de la Communauté des états du Sahel-Sahara, du G5 Sahel, des Nations-Unies, de l'Organisation de coopération islamique, de l'Organisation internationale de la francophonie, de l'Union africaine, de l'Union européenne, de l'Union du Maghreb Arabe, du Danemark, des États-Unis ainsi que de la France.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2017.

Crédit photo: © Somwaya / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

