

LEVÉE DU BLOCAGE SÉCURITAIRE: DÉFIS ET CHOIX AU SAHEL

de Bernardo Venturi et Nana Alassane Toure



FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES
FONDATION EUROPÉENNE
D'ÉTUDES PROGRESSISTES



 **iai** Istituto Affari
Internazionali

 **NDI**
NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE

A PROPOS DES AUTEURS:

- ▣ **Bernardo Venturi** est Senior Fellow à l'Istituto Affari Internazionali (IAI), ses recherches se concentrent sur l'Afrique, la gestion civile des crises, la PESC/PSDC, la consolidation de la paix et le développement.
- ▣ **Nana Alassane Toure** est une sociologue et consultante indépendante basée à Bamako, spécialisée dans les politiques et pratiques de développement.

Rapport publié en juin 2020 par:

La Fondation européenne d'études progressistes

Rue Montoyer 40 B-1000 Bruxelles, Belgique
+32 2 234 69 00
info@feps-europe.eu
www.feps-europe.eu
@FEPS_Europe



Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9, 00186 Rome, Italie
+39 063224360
iai@iai.it
www.iai.it/en
@IAIonline



National Democratic Institute (NDI)

455 Massachusetts Avenue NW
Washington, DC 20001, États-Unis
+1 202 728 5500
www.ndi.org



Coordinateurs de projets de la FEPS: Susanne Pfeil, Hedwig Giusto

Coordinateur du projet IAI: Bernardo Venturi

Coordinatrice du projet NDI: Ulrike Rodgers

Droits d'auteurs © 2020 par la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS) et l'Istituto Affari Internazionali (IAI)

Avec le soutien financier de l'Union européenne et du Ministère italien des Affaires étrangères et de la Coopération internationale. Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité de Bernardo Venturi et de Nana Alassane Toure et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne, du Ministère italien des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, ou de l'NDI.

Document publié avec le soutien du Ministère italien des Affaires étrangères et de la Coopération internationale conformément à l'article 23-bis du Décret présidentiel 18/1967.



European Parliament



Ministry of Foreign Affairs
and International Cooperation

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

CAD de l'OCDE	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique
CBSD	Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement
CCCR	Cellule de conseil et de coordination régionale
CEDEAO	Communauté des États d'Afrique de l'Ouest
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CLS	Comités locaux de sécurité
CMA	Coordination des mouvements de l'Azawad
CNDDR	Commission Nationale Désarmement, Démobilisation et Réinsertion
CNI	Commission nationale d'intégration
CNRSS	Commission nationale à la réforme du secteur de la sécurité
CSA	Comité de Suivi de l'Accord
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réinsertion
DEVCO	Direction générale du développement et de la coopération – EuropeAid
EPF	Facilité européenne pour la paix
EUTM	Mission de formation de l'Union européenne
FDS	Forces de Défense et de Sécurité
FEPS	Fondation pour les études européennes progressistes
GANE	Groupes des acteurs armés non étatiques
IAI	Istituto Affari Internazionali
ISSAT	International Security Sector Advisory Team (Equipe internationale de conseil au secteur de la sécurité)
MINUSMA	Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali
MISMA	Mission Internationale de Soutien au Mali sous Conduite Africaine
NDI	Institut démocratique national
OCHA	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime
PNG	Politique nationale genre
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PSI	Initiative pan-sahélienne
PSIRC	Plan de sécurisation intégrée des régions du centre
PUS	Programme d'urgence pour le Sahel
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
RSUE	Représentant spécial de l'Union européenne
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

INDEX

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	4
NOTE DE SYNTHÈSE	6
INTRODUCTION	9
1. LA RSS ET LA DDR AU BURKINA FASO, AU MALI ET AU NIGER	11
1.1 <i>Crise humanitaire et sécuritaire au Sahel</i>	11
1.2 <i>La RSS et la DDR au Burkina Faso, au Mali et au Niger</i>	12
2. LE RÔLE DE L'UE ET D'AUTRES ACTEURS INTERNATIONAUX MAJEURS	15
2.1 <i>Le rôle de l'UE dans le soutien à la RSS et à la DDR</i>	15
2.2 <i>Le rôle d'acteurs régionaux et internationaux dans la sécurité</i>	22
3. DÉFIS ET CHOIX	27
3.1 <i>La RSS et la DDR dans le contexte de la radicalisation</i>	27
3.2 <i>Le rôle d'acteurs armés non-étatiques</i>	29
3.3 <i>La RSS et la stabilisation</i>	30
3.4 <i>La RSS et la militarisation</i>	30
3.5 <i>La RSS inclusive et partagée</i>	32
RECOMMANDATIONS	33
RÉFÉRENCES	35

NOTE DE SYNTHÈSE

Ce rapport se concentre sur la gouvernance de la Réforme du secteur de la sécurité (RSS) au Burkina Faso, au Mali et au Niger et sur ses interconnexions avec d'autres processus de sécurité. Il se livre à une analyse comparative des politiques sécuritaires des trois pays concernés, de l'impact sur la RSS de l'UE, des pays européens, des organisations régionales et des États-Unis et examine finalement les connexions entre la RSS et la stabilisation, la RSS et la militarisation, ainsi que le rôle d'acteurs armés non-étatiques.

Les Etats du Burkina Faso, du Mali et du Niger, pour faire face à ces situations d'insécurité, ont mis en place plusieurs initiatives sécuritaires. Au Burkina Faso et au Niger, il n'y a pas eu de processus officiel de réforme du secteur de la sécurité contrairement au Mali. Au Niger, le Gouvernement a été assez longtemps retissant par rapport à l'utilisation du concept de « réforme », il a utilisé l'expression, « Gouvernance du secteur de la sécurité » pour pouvoir apporter des changements. Au Burkina, la chute du Président Compaoré a favorisé une remise en question du secteur de la sécurité. En dépit de ces différentes initiatives sécuritaires, l'insécurité règne dans toutes ces régions du sahel à des degrés et des manifestations différents.

Dans les trois pays, les processus de RSS se situent dans le contexte des armées héritées de la colonisation qui sont mal adaptés pour répondre efficacement aux besoins sécuritaires actuels. La sécurité ne relève pas seulement du volet militaire et ou technique. Elle doit prendre en compte toutes les composantes de la société à travers une approche systémique.

Le manque de volonté politique de la part des décideurs à mettre en œuvre les différents engagements sous-régionaux et internationaux qu'ils ont signé et ratifié en matière d'inclusion de toutes les couches sociales dans les processus de décision a aussi été identifié comme un enjeu majeur dans la gouvernance démocratique de la sécurité incarnée par la RSS.

Dans l'ensemble, les incertitudes sécuritaires ont réduit la mobilité des populations et des acteurs économiques, ce qui entrave les échanges économiques et les potentialités d'affaires. Aussi la riposte des Forces de Défense et de Sécurité provoque souvent des dommages colla-

téraux qui s'apparentent à des violations massives des droits fondamentaux des citoyens qu'elles sont supposées protéger. La prévention structurelle de ces violations devrait être un objectif central de la RSS pour éviter un très sérieux risque pour la cohésion sociale et d'aggravation de la rupture de confiance qui est pourtant une condition importante pour la réussite de la RSS.

L'UE a commencé à considérer le Sahel comme faisant partie de son voisinage étendu. Deux images dominantes émergent de cette analyse. Premièrement, plusieurs fonctionnaires de l'UE à Bamako¹ ont comparé le travail de l'UE sur la RSS au Mali à une voiture cassée : l'UE doit continuer à avancer même si le voyant de la pression des pneus ou de l'huile s'allume. Deuxièmement, bien que l'UE applique une Approche intégrée à la région, elle peut – en dépit de toutes les déclarations et intentions – se retrouver elle-même dans un tunnel sécuritaire.

L'UE a un cadre légal, des politiques et stratégies solides pour supporter la RSS. Ce cadre est le résultat de réformes relativement récentes qui ont permis de combler un certain nombre de lacunes, comme la coordination stratégique, le monitoring ou l'évaluation des risques. L'UE utilise à grande échelle la RSS dans les pays du Sahel par le biais de son réseau diplomatique, de trois missions PSDC et de la Cellule de conseil et de coordination régionale (CCCR). La RSS émerge en effet comme la principale ligne d'action de l'UE dans la région. Dans le soutien de l'UE à la RSS au Sahel, la prise en charge locale ne se situe guère qu'au second plan. Le contrôle des frontières et le freinage de la migration ont gagné du terrain, du moins sur le papier, et la RSS risque de se voir entravée par la prise en charge locale restreinte et un mandat politique transformé. L'accent mis sur des résultats à court terme a repoussé des objectifs structurels et à plus long terme au second plan.

Des documents de l'UE présentent souvent la RSS sous l'angle du rapport développement/sécurité. Et l'UE est en effet l'un des acteurs internationaux qui accordent une plus grande attention à ce lien et affectent des ressources significatives au développement. Une partie de ces ressources est toutefois dépensée pour soutenir des actions sécuritaires et cette pratique crée une zone grise qui suscite des critiques. La focalisation considérable sur le terrorisme et l'approche régionale risque de freiner

¹ Interview de membres du personnel de l'UE, Bamako, novembre 2019.

d'autres efforts de l'UE. L'attention accordée à des ennemis transnationaux et « difficiles à cerner » offre une plus grande marge de manœuvre au niveau local.

En ce qui concerne le rôle d'organisations régionales africaines, la CEDEAO se montre désireuse d'investir et d'intervenir directement dans la région, à l'instar de l'UA. En fait, le soutien de l'UA au Sahel se traduit essentiellement par un mandat politique et non par une mission substantielle, opérationnelle. Il apparaît clairement que des organisations régionales africaines sont disposées à prendre les devants en matière de développement de la paix et de la sécurité dans la région. De nombreuses puissances internationales apprécient le G5 Sahel pour son aptitude à canaliser leurs ressources et de nouer des partenariats avec les pays du Sahel. Le G5 Sahel auquel, l'Algérie s'est opposée dès le début a laissé de côté un leader régional clé comme le Nigeria. Ces pays exercent une forte influence sur des gouvernements sahéliens et il convient de remédier à leur absence.

Plusieurs États membres de l'UE participent à la sécurité par le biais d'une coopération multilatérale ou bilatérale au Sahel. Certains associent le soutien de l'engagement de l'UE dans la région à la coopération bilatérale avec les pays de Liptako-Gourma. Nous analyserons les principaux contributeurs pertinents et leurs approches.

La France est le pays européen le plus engagé au Sahel, et elle contribue à la RSS par le biais des missions PSDC de l'UE et d'autres activités bilatérales. La mission de lutte contre le terrorisme appelée Opération Barkhane s'étend à tout le Sahel. Il s'agit d'une opération militaire ambitieuse et coûteuse que la France mène depuis la fin de la guerre d'Algérie, mais sans résultats majeurs par rapport aux efforts déployés. Paris envisage d'intensifier sa présence en prenant la tête de la nouvelle Coalition pour le Sahel et cette position semble mettre un frein à la prise en charge locale et aux attentes d'autres acteurs internationaux.

Les intérêts et l'engagement de l'Italie au Sahel ont augmenté au cours de l'année écoulée. Rome est appréciée pour ne pas avoir d'agenda caché dans sa coopération. L'engagement italien au Sahel se caractérise en substance par l'activisme, mais les compétences et outils mis en place révèlent quelques lacunes et la RSS demeure

marginale. L'attention accordée à la dimension multilatérale reste cruciale et l'Italie devra participer activement aux efforts communs, en évitant de continuer à multiplier ses interventions sans schéma partagé de manière adéquate avec des gouvernements locaux et coordonné avec des partenaires internationaux.

L'Allemagne est fortement engagée dans la région par le biais de relations multilatérales et bilatérales et avec le soutien significatif et multidimensionnel à la RSS. L'Allemagne essaie d'associer une partie de sa coopération traditionnelle liée à la consolidation de la paix, la RSS et des instruments civils à un soutien militaire plus récent. De la même façon, le Danemark et la Suède, historiquement engagés dans des efforts multilatéraux, s'emploient à augmenter leurs contributions militaires. On notera toutefois qu'en substance, tous les principaux pays européens ont renforcé leur support militaire dans la région.

Les États-Unis engagés dans la région fournissent une capacité de formation, support et collecte d'informations par le biais de l'Initiative de lutte contre le terrorisme transsaharienne. Washington fait l'impasse sur la Réforme du secteur de la sécurité et manifeste de la réticence à participer aux efforts de paix et de sécurité au niveau multilatéral. L'administration Trump discute à l'heure actuelle de la pertinence à freiner ses efforts au Sahel.

L'approche de la DDR et la relation avec la RSS change dans différents pays. Au Mali, la démarche est incarnée par le programme DRR qui est mis en œuvre dans les régions du Nord et du Centre du pays. Quant au Niger, il dispose également d'un programme de réinsertion focalisé essentiellement sur les ex-combattants de Boko Haram.

Pour la réussite du DDR dans un contexte de radicalisation, il importe de s'intéresser aux raisons plurielles qui conduisent les acteurs vers les groupes radicaux. Par conséquent, le DDR, pour qu'il soit efficace, doit prendre en compte les trajectoires parfois singulières des acteurs impliqués. Ainsi, il faut noter que le DDR tout comme la RSS sont des processus multidimensionnels très complexes et sensibles qui se font avec divers acteurs ou parties prenantes.

Dans la région du Liptako-Gourma, les groupes acteurs armés non étatiques (GANE), outre les groupes extré-

NOTE DE SYNTHÈSE

mistes, sont principalement des groupes d'autodéfense (aussi dénommés milices) présents au Mali et au Burkina Faso²: Dan Nan Ambassagou pour le Mali et de Kolgweogo pour le Burkina Faso. Ces groupes sont accusés de commettre des exactions sur les communautés. En outre, un problème central dans les deux pays est le rôle ambigu des gouvernements et les relations avec ces groupes. Surmonter ces ambiguïtés est une étape cruciale dans le processus de RSS.

Le concept de stabilité inclut le risque d'être perçu comme conservateur par la population locale. Si la communauté internationale favorise, au nom de la stabilité, une « reprise intégrale par l'État » du contrôle de tout son territoire, elle doit aussi s'interroger sur le type d'État à réinstaurer afin d'éviter un problème avec une région plus stable, mais en proie à d'autres menaces et troubles.

Concernant la militarisation, les préoccupations locales majeures sont les suivantes : premièrement, des actions militaires exercent parfois un impact négatif sur la population civile. Deuxièmement, lorsque la situation se dégrade, des initiatives locales en faveur de la paix et du dialogue sont marginalisées et ne peuvent plus produire un travail préventif efficace ; troisièmement, la présence militaire de forces internationales est perçue par l'opposition comme un soutien au gouvernement en place, ce qui peut donner lieu à une perte de crédibilité des forces internationales et rendre obscures les raisons de cette présence ; quatrièmement, la France en particulier utilise ouvertement sa présence militaire pour promouvoir ses propres intérêts, poussant donc certaines communautés à soutenir des groupes armés radicaux ou du moins à les tolérer en silence.

Sur la base de cette analyse de la RSS au Sahel, nous émettons un certain nombre de recommandations :

Gouvernements du Sahel

- ☒ Continuer de mettre en œuvre la RSS et des volets associés de l'action de l'État.
- ☒ Associer la RSS au renforcement des services publics.
- ☒ Renforcer le rôle de la société civile dans le remaniement de réformes de la sécurité.
- ☒ Privilégier des mesures civiles par rapport à des solutions militaires.
- ☒ Inclure un plus grand nombre de femmes dans le secteur de la sécurité.
- ☒ Respecter des dispositions de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger au Mali.
- ☒ Veiller au respect des droits fondamentaux des populations civiles.
- ☒ Gérer les attentes des milliers de personnes par le processus national de la DDR.
- ☒ Prendre en compte le sort des ex-combattants des mouvements armés déclarés inaptes à l'intégration.

Union européenne

- ☒ Continuer à soutenir une RSS intégrale.
- ☒ Se focaliser sur la prise en charge locale dans toutes les actions de la RSS et s'engager davantage avec la société civile à tous les niveaux.
- ☒ Améliorer le monitoring et l'évaluation de la RSS.
- ☒ Favoriser des interventions militaires en dernier ressort, avec un usage proportionnel de la force.

Communauté internationale

- ☒ Se livrer à une analyse plus étendue et détaillée de la situation au Sahel.
- ☒ Adapter intégralement l'approche RSS à la priorité de la sécurité humaine.
- ☒ Prioriser clairement les mesures civiles.
- ☒ Réduire peu à peu l'engagement militaire.
- ☒ La coopération militaire ne doit pas renforcer des régimes autoritaires ou dictatoriaux.
- ☒ Accorder une plus grande attention au rôle que peuvent jouer la CEDEAO et d'autres organisations régionales et sous-régionales au Sahel.
- ☒ Éviter une « situation ni paix/ni guerre au Mali ».

² A la différence du Burkina Faso et du Mali, nous n'avons pas noté l'existence d'un groupe d'autodéfense au Niger.

INTRODUCTION

La présente publication est le résultat du projet Levée du blocage sécuritaire : défis et choix au Sahel dirigé par la Fondation pour les études européennes progressistes (FEPS) à Bruxelles et l'Istituto Affari Internazionali (IAI) à Rome, avec le concours du National Democratic Institute (NDI) à Washington, D.C., et le soutien du Ministère italien des Affaires étrangères et de la Coopération internationale et du Parlement européen.

Ce rapport se concentre sur la gouvernance de la Réforme du secteur de la sécurité (RSS) au Burkina Faso, au Mali et au Niger et sur ses interconnexions avec d'autres processus de sécurité. Il fait également le point sur la participation actuelle d'acteurs locaux et non-gouvernementaux à la RSS et sur leur mode opératoire transnational au Sahel. Les gouvernements nationaux de la région, soutenus par des partenaires internationaux, font face à des défis complexes comme la réintégration d'anciens combattants, y compris d'anciens djihadistes, mais les recherches dans cette zone spécifique demeurent limitées. Ce rapport examine aussi l'impact de l'Union européenne (UE), de pays européens, d'organisations régionales et des États-Unis. Il étudie enfin les connexions entre la RSS et la stabilisation, la RSS et la militarisation, ainsi que le rôle d'acteurs armés non-étatiques.

Les questions de recherche suivantes ont guidé cette analyse :

- ❑ Comment promouvoir une paix et une sécurité durables au Sahel ?
- ❑ Comment mettre en œuvre une RSS inclusive et partagée ?
- ❑ Quel est le rôle de l'UE et d'autres acteurs internationaux en qualité de partenaires de la paix et de la sécurité ?

Cette étude tente donc de contribuer à « une réflexion approfondie sur une nouvelle vision nationale de la sécurité et de la défense compte tenu de tous les facteurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux pertinents » (art. 25 de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, 2015)³.

Il convient de noter que, sur le plan géographique, la région du Sahel se définit généralement comme une zone qui s'étend des côtes atlantiques de la Mauritanie et du Sénégal à l'ouest à la côte de la mer Rouge du Soudan et de l'Érythrée à l'est. Cette étude se concentre sur les « pays constitutifs » du Sahel que sont le Burkina

Faso, le Tchad, le Mali, la Mauritanie et le Niger, tout en incluant des dynamiques régionales plus étendues et leurs relations avec des pays voisins.

Au cours des dernières décennies, la région du Sahel a connu un certain nombre de bouleversements et de crises : des périodes répétées de sécheresse, le déplacement forcé de populations en raison du changement climatique, des flambées épidémiques et des problèmes de gouvernance. Ces bouleversements ont considérablement affecté la vie des populations dans toute la région. Les pays du Sahel se caractérisent en outre par l'insuffisance de leurs capacités opérationnelles et stratégiques en termes de maîtrise de la cartographie sécuritaire et de réponse tant à l'intérieur de ces pays que dans les zones frontalières. Les attaques se multiplient en conséquence à l'encontre des forces armées nationales et internationales et de la population civile.

Le Burkina Faso, le Mali et le Niger font partie de la région de Liptako-Gourma et ont des centaines de kilomètres de frontières en commun. Ils appartiennent aussi à différentes organisations régionales, dont l'Autorité de Liptako-Gourma (ALG), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'UA, la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), le G5 Sahel et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (WAEMU).

Cette région de Liptako-Gourma se caractérise par la présence de nombreux groupes, p. ex. Mossis, Bissas, Peuls, Sonrhais, Berbères, Touaregs, Foulés et Kouroumbas au Burkina Faso ; Touaregs, Arabes, pasteurs peuls, Sonrhais, Tamasheqs noirs appelés Bella, Dogons, Bambaras, Markas, Bozos-Somonos et Bwas au Mali ; Sonrhais, Peuls, Touaregs, Zarmas, Gourmantchés et Mossis au Niger. Ces divers groupes entretiennent aussi des relations économiques basées sur des systèmes de production différents : agriculture, élevage de bétail, pêche, artisanat et commerce. Les relations entre ces groupes et systèmes de production sont devenues plus tendues ces dernières années, les conflits pouvant émaner des difficultés liées à l'adaptation de ces systèmes de production à la pénurie de ressources naturelles occasionnée par le changement climatique. Des groupes armés non-étatiques, en particulier extrémistes, exploitent par ailleurs ou alimentent les frustrations occasionnées par les défis en accédant à ces ressources.

Cette situation a exposé les trois pays à une crise sans précédent qui se caractérise par de violentes attaques,

3 Le Gouvernement du Mali et plusieurs groupes armés rebelles ont signé l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du Processus d'Alger sous l'égide de la communauté internationale entre mai et juin 2015. Texte : <https://photos.state.gov/libraries/mali/328671/peace-accord-translations/1-accord-paix-et-reconciliation-francais.pdf>.

le crime organisé transnational, le kidnapping, le vol de bétail et d'autres pillages, ainsi que par l'effondrement d'infrastructures sociales et économiques. Au Burkina Faso, des données de l'ACLED⁴ révèlent une impressionnante augmentation (650 per cent) du nombre des conflits meurtriers en 2019 par rapport à 2018. Au Mali, des groupes armés dans le centre du pays ont tué des centaines de civils en 2019, l'année la plus meurtrière pour les civils depuis la crise politique et économique de 2012⁵. Au Niger, l'ACLED signale que les attaques ont commencé à s'intensifier en 2018 pour devenir plus meurtrières en 2019. En réponse à l'insécurité, les gouvernements des pays ont adopté nombre d'initiatives avec le soutien de divers partenaires régionaux et internationaux. Mais en dépit de ces efforts, la situation au Sahel, et en particulier dans la région de Liptako-Gourma, demeure indubitablement alarmante.

La méthodologie adoptée pour cette étude se base à la fois sur une analyse documentaire et sur une recherche sur le terrain. Les auteurs ont mené 31 interviews au Burkina Faso, au Mali et au Niger avec des universitaires, des agents de la sécurité nationaux et étrangers, des activistes, des journalistes et des employés diplomatiques. Certaines interviews se sont déroulées par téléphone ou via Internet en cas d'accès impossible à des zones géographiques ou en raison de l'insécurité ambiante. Un atelier de consolidation a été organisé à Bamako en novembre 2019 dans le but de présenter les premiers résultats de l'étude et de recueillir des réactions et commentaires de quelque 30 intervenants régionaux clés de centres de recherche, d'ONG, d'organisations internationales et d'institutions gouvernementales.

Pour conclure, nous voudrions remercier Ulrike Rodgers (Directrice du programme NDI, Afrique Occidentale francophone), Nicoletta Peruzzi (Responsable des programmes IAI – Politiques et Institutions de l'UE), Vassilis Ntousas et Susanne Pfeil (FEPS), Elisabetta Farroni (Assistante de programmes IAI) et le Ministère italien des Affaires étrangères et de la Coopération internationale pour leurs précieuses opinions et leur soutien crucial.

Bernardo Venturi est chargé des recherches principales à l'IAI où il se concentre sur l'Afrique, la politique étrangère de l'UE, la consolidation de la paix et le développement.

Nana Alassane Toure est sociologue et consultante indépendante basée à Bamako et spécialisée dans les politiques et pratiques de développement.

4 Données extrapolées du projet Armed Conflict Location & Event Data (ACLED), <https://acleddata.com>.

5 Human Rights Watch, *How Much More Blood Must Be Spilled? Atrocities Against Civilians in Central Mali*, 2019, février 2020, <https://www.hrw.org/node/338506>.

1. LA RSS ET LA DDR AU BURKINA FASO, AU MALI ET AU NIGER

1.1 Crise humanitaire et sécuritaire au Sahel

Le Sahel rencontre d'énormes défis en matière sécuritaire. La région est devenue un foyer d'instabilité avec des conflits de plus en plus meurtriers. Du Mali au Burkina Faso, en passant par le Niger et allant jusqu'au Tchad, le contexte sécuritaire est marqué par l'émergence de groupes extrémistes violents, des conflits locaux et le trafic de tout genre. Ces phénomènes imbriqués ont profondément affecté les communautés de même que les gouvernements à travers des conséquences sociales, économiques et sanitaires. Le tout ayant conduit à des situations humanitaires sans précédent. Dans ces pays, il est constaté des menaces contre les populations, les attaques terroristes contre la population civile, les violences basées sur le genre, les attaques contre des dirigeants locaux et des autorités nationales, des difficultés d'accès aux centres de santé, aux écoles, aux marchés, aux lieux de culte, etc.

Selon le Cadre des politiques de la CEDEAO pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité élaboré en 2016, le terme « sécurité » est défini, d'une part, comme étant centré sur la survie de l'Etat et sa protection contre les agressions extérieures et intérieures par des moyens militaires ; d'autre part, il s'étend aux aspects non militaires de la sécurité humaine, fondé sur des impératifs politiques, économiques, sociaux et environnementaux, en plus des droits humains⁶.

Au Mali, une présentation du cluster Education en Mars 2020 a fait ressortir les données suivantes : 1 129 écoles fermées, 338 700 enfants affectés, 6 774 enseignants concernés pour un taux de fermeture de 12 per cent⁷.

Cette détérioration de la situation humanitaire a engendré une crise alimentaire dans beaucoup de localités affectées par les conflits. L'une des conséquences est le départ massif des populations vers des zones considérées plus stables. Le nombre de déplacés internes s'élevait à plus de 218 500 en février 2020⁸.

La situation humanitaire du Burkina Faso se caractérise par la présence des groupes armés, l'enlèvement et l'assassinat des informateurs présumés ou des agents de l'État, la destruction des écoles et la menace des membres du corps enseignant. Des affrontements intercommunautaires ont engendré le déplacement des personnes. Au total, le nombre de déplacées a atteint 238 000 personnes en Août 2019, selon les données du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (OCHA), alors qu'il s'élevait à 83 000⁹ en février de la même année. Le pays accueille aussi plus de 25 000 réfugiés maliens, en majorité dans la région du Sahel. D'autres chiffres officiels donnés par le Haut-Commissariat des réfugiés de l'Organisation des Nations Unies (UNHCR) font état de 500 000 déplacés internes dus aux attaques des groupes extrémistes violents et aux conflits communautaires. Il est important de noter par ailleurs que les conflits ont causé le déplacement externe de 16 000 personnes vers les pays voisins¹⁰. Le nombre d'écoles fermées au Burkina Faso était de 790 en 2018 et ce chiffre a significativement augmenté en 2019 s'élevant à 2024¹¹. En ce qui concerne les déplacés externes, selon les données du UNHCR datant de septembre 2019, ils sont plus de 25 700 pour le Burkina Faso et 56 500 pour le Niger¹². Il faut noter que les enfants et les femmes

6 Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), *Cadre de politique de la CEDEAO pour réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité*, 4 juin 2016, p. 8, <https://www.ecowas.int/?p=30498>.

7 OCHA Humanitarian Data Exchange (HDX): *Mali Displacement - [IDPs, Returnees] - Baseline Assessment [IOM DTM]*, <https://data.humdata.org/dataset/mali-baseline-assessment-data-iom-dtm>.

8 Ibid.

9 OCHA, *Burkina Faso. Plan d'urgence, février 2019*, p. 3, <https://reliefweb.int/node/2997049>. <https://reliefweb.int/report/burkina-faso/burkina-faso-plan-durgence-fvrier-2019>

10 AFP, « En trois mois, plus de 260 000 personnes ont fui leur foyer au Burkina Faso », en *Le Temps*, 11 octobre 2019, <https://www.letemps.ch/monde/trois-mois-plus-260-000-personnes-ont-fui-foyer-burkina-faso>.

11 OCHA, *Burkina Faso, Mali et Niger : Aperçu humanitaire (A la date du 11 juin 2019)*, <https://reliefweb.int/node/3165379>.

12 UNHCR Portail opérationnel: *Situation Mali, septembre 2019*, <https://data2.unhcr.org/fr/situations/malisituation>.

LA RSS ET LA DDR AU BURKINA FASO, AU MALI ET AU NIGER

vivant dans les régions qui connaissent une insécurité grandissante au Burkina Faso ont un accès de plus en plus limité aux services sociaux de base et ils sont ainsi plus exposés¹³.

Au Niger, la situation humanitaire reste marquée par des crises majeures : l'insécurité alimentaire, la malnutrition, les déplacements de population etc. Selon les données d'OCHA à la date du 27 février 2020, le Niger fait face à des déplacements de populations constants en raison des agissements des groupes armés non étatiques dans les régions de Tillabéry et Tahoua à l'ouest et dans la région de Diffa au sud-est. Alors que, l'insécurité alimentaire et la malnutrition menacent des millions de personnes à travers le pays. En termes de réponse, le gouvernement du Niger, l'ONU et autres partenaires

humanitaires ont lancé conjointement le plan de réponse humanitaire pour l'année 2020 et le plan de soutien du gouvernement¹⁴.

En résumé, dans la zone frontalière du Burkina Faso, du Mali et du Niger la situation humanitaire (les attaques contre les populations, la fermeture des écoles, des centres de santé etc., le déplacement des populations, est sans précédent. En effet, le nombre de déplacés internes a quadruplé en une année pour atteindre plus de 1,1 million, et plus de 110 000 réfugiés. Environ 3,7 millions de personnes devraient faire face à l'insécurité alimentaire pendant la période de soudure de 2020, soit une augmentation de 11 per cent par rapport à l'année dernière. Plus de 3 600 écoles et 241 centres de santé ne fonctionnent plus¹⁵.

1.2 La RSS et la DDR au Burkina Faso, au Mali et au Niger

Les Etats du Burkina Faso, du Mali et du Niger, pour faire face à ces situations d'insécurité, ont mis en place plusieurs initiatives sécuritaires. Au Burkina Faso et au Niger, il n'y a pas eu de processus officiel de réforme du secteur de la sécurité contrairement au Mali. Au Niger, le Gouvernement a été assez longtemps retissant par rapport à l'utilisation du concept de « réforme », il a utilisé l'expression, « Gouvernance du secteur de la sécurité » pour pouvoir apporter des changements. Au Burkina, la chute du Président Compaoré a favorisé une remise en question du secteur de la sécurité¹⁶.

En dépit de ces différentes initiatives sécuritaires, l'insécurité règne dans toutes ces régions du sahel à des degrés et des manifestations différents. A cet effet, nul ne peut prétendre être l'abri. C'est pourquoi, il faut une RSS adaptée aux réalités et répondant aux besoins des hommes et des femmes¹⁷. En général, la RSS se veut

inclusive¹⁸ et participative de toutes les composantes de la société (la population civile et militaire) à la sécurité. A ce titre, le secteur de la sécurité couvre « un large spectre d'institutions, organisations, organes, groupes et autres acteurs, allant des institutions étatiques de sécurité aux groupes d'entreprises de sécurité non étatiques en passant par les organisations de la société civile »¹⁹.

L'objectif visé par la RSS est une gouvernance démocratique du secteur de la sécurité qui est « la gestion et le contrôle du secteur de la sécurité, sur la base des principes et valeurs de démocratie, dans l'intérêt des populations. Elle nécessite la séparation des pouvoirs, ainsi qu'une approche participative et inclusive, permettant aux citoyens, à travers leurs représentants choisis de manière régulière et légale, de participer au processus de prise de décision, à la gestion et au contrôle des activités et des fonctions de l'Etat, dans le secteur de la

13 OCHA : A propos d'OCHA Burkina Faso, <https://www.unocha.org/node/953879>.

14 OCHA, *Displacement and Humanitarian Needs Rise in the Sahel, 27 February 2020*, <https://www.unocha.org/node/955383>.

15 Ibid.

16 Entretien avec une spécialiste en RSS, novembre 2019.

17 Veerle Triquet et Lorraine Serrano (éd.), *Le genre et le secteur de la sécurité. Une étude de la Police nationale, de la Protection civile, des Forces armées et de sécurité, du système judiciaire et des services pénitentiaires au Mali*, Genève, DCAF, 2015, <https://www.dcaf.ch/node/12709>.

18 Avec la RSS, les initiatives de sécurité prennent en compte la Police nationale, les Forces armées du Mali (FAMA), le secteur judiciaire comprenant entre autres la Cour suprême, la Cour constitutionnelle, la Haute Cour de justice, l'Administration pénitentiaire, les Organisations de la société civile, la direction chargée de la Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, le Conseil supérieur de la défense nationale, la Commission nationale des droits de l'homme, le Comité national contre la violence perpétrée à l'égard des femmes, la Commission de la Défense nationale, de la sécurité et de la protection civile.

19 Zeïny Moulaye en 2005 cité par Ambroise Dakouo, Nene Konate et Elise Dufief, *Paix, sécurité, stabilité et développement. Quelle gouvernance de la sécurité ? Termes de référence – Séance 7, Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali*, Dakar, Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA), septembre 2011, p. 2, http://www.afrique-gouvernance.net/bdf_document-878_en.html.

sécurité »²⁰. Il est aussi impératif de noter que l'égalité des genres est essentielle à la RSS, car elle est partie intégrante des principes de bonne gouvernance que la RSS vise à établir²¹. La bonne gouvernance ne sont pas toujours présents dans ces pays, pensez par exemple de la façon dont la constitution malienne ne conduit pas à la séparation réelle et effective des pouvoirs.

Pour ce qui concerne les processus de DDR, ils sont multidimensionnels et comprennent une multitude d'objectifs sociaux, économiques, politiques, militaires et/ou budgétaires, qui font partie de la stratégie globale de paix et de relèvement. Ces objectifs sociaux et économiques peuvent inclure des initiatives de relèvement rapide et un développement équitable et durable²².

Au Mali, au Niger comme au Burkina, la RSS et le DDR (Désarmement, Démobilisation et Réinsertion) constituent des dimensions importantes des différentes initiatives de résolution de conflits. Elle l'est aussi pour la communauté internationale et les différents partenaires bilatéraux et multilatéraux qui accompagnent ces Etats dans la conception et la matérialisation de ces initiatives. Il ressort des entretiens effectués pour cette recherche que les trois pays sont dans une dynamique de réforme de leurs systèmes de sécurité, de désarmement et de démobilisation afin de les rendre plus appropriés et inclusifs. Pour le cas du Niger, les autorités nigériennes parlent de « la transformation du secteur de la sécurité » qui vise les mêmes objectifs que la RSS. Un interlocuteur nigérien, nous a confié que : « Au Niger, on commence à parler du concept de la Gouvernance du Secteur de la Sécurité ou de la RSS à travers des activités de sensibilisation, de formation, et des activités civilo-militaire. Nous ne disposons pas d'une politique nationale ou d'un programme structuré de la RSS. Ces activités ont été initiées grâce à la dynamique du G5 Sahel, qui a essayé d'impulser le processus au niveau des pays. Je pense que le Gouvernement nigérien n'a pas encore la volonté d'aller vers l'élaboration d'un programme de RSS avec une vision et des activités. Sinon, il est en train de se doter d'une politique nationale de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent »²³.

Pour le cas du Burkina Faso, un interlocuteur nous a laissé entendre que : « il a été organisé un séminaire national pour lancer la réflexion sur le processus de RSS. Ensuite, il a été créé un comité scientifique pour élaborer la politique nationale. Le chef de l'Etat avait demandé l'appui des Nations Unies pour l'élaboration de la politique. Pendant que ce document est en cours d'élaboration d'autres mesures sécuritaires sont en place »²⁴.

Un autre interlocuteur du Mali a stipulé que : « Pour mettre en œuvre une RSS inclusive et partagée, il serait important d'impliquer tous les acteurs qui par les faits, aux fils des événements et circonstances sont avérés incontournables dans la résolution des questions de sécurité au Mali, qu'ils soient civils ou armées »²⁵.

Dans les trois pays, les processus de RSS se situent dans le contexte des armées héritées de la colonisation qui sont mal adaptés pour répondre efficacement aux besoins sécuritaires actuels. La sécurité ne relève pas seulement du volet militaire et ou technique. Elle doit prendre en compte toutes les composantes de la société à travers une approche systémique. C'est dans ce sens, qu'un interlocuteur a souligné que : « la mise en œuvre d'un processus de RSS doit prendre en compte toutes les composantes sécuritaires étatiques mais également les populations dans le cadre du respect strict de l'Etat de droit et des droits humains »²⁶.

En ce qui concerne le DDR, il est lié, dans le contexte sahélien, à la RSS. Les deux sont interdépendants, se renforcent mutuellement et devraient se dérouler de manière coordonnée. La question centrale concerne les approches et les stratégies à mettre de l'avant susceptibles de réduire les risques liés à l'implication des acteurs armés non étatiques au sein des armées nationales. Dans le même ordre d'idées, il a été souligné au cours des entretiens que : « Pour le DDR, il n'y a pas de méthode unique. Pour exemple, Au Niger, après une attaque militaire, des dispositions spécifiques sont prises notamment la construction des puits pour la population, des abreuvoirs pour les animaux, la réhabilitation des marchés, etc. Pour le cas du centre du Mali, on a des groupes d'auto-défenses ethnicisés qui se battent au nom des ethnies.

20 CEDEAO, *Cadre de politique de la CEDEAO pour réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité*, cit., p. 9.

21 Veerle Triquet et Lorraine Serrano (éd.), *Le genre et le secteur de la sécurité*, cit., p. 5.

22 Cornelis Steenken, *Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) : tour d'horizon*, Williamsburg, Institut de formation aux opérations de paix, 2018, p. 9, <https://www.peaceopstraining.org/courses/desarmement-demobilisation-et-reintegration-ddr-v2-french>.

23 Interview d'un expert nigérien, novembre 2019.

24 Interview d'un participant à atelier de présentation des résultats préliminaires de l'étude, Bamako, décembre 2019.

25 Interview d'un journaliste malien, novembre 2019.

26 Interview d'une actrice de la société civile au Burkina, novembre 2019.

LA RSS ET LA DDR AU BURKINA FASO, AU MALI ET AU NIGER

A cela s'ajoute le phénomène du changement climatique qui est à la base de la rareté des ressources, également, la multiplication des tensions entre les communautés sédentaires et éleveurs »²⁷.

Enjeux liés à la RSS au Burkina Faso, au Mali et au Niger

Les enjeux pour la RSS résident à plusieurs niveaux selon les données collectées dans les trois pays. Il y a, entre autres, un manque d'approches pratiques qui favorisent l'appropriation et la mise en œuvre de la RSS. Le manque de volonté politique de la part des décideurs à mettre en œuvre les différents engagements sous-régionaux et internationaux qu'ils ont signé et ratifié en matière d'inclusion de toutes les couches sociales dans les processus de décision a aussi été identifié comme un enjeu majeur dans la gouvernance démocratique de la sécurité incarnée par la RSS. A titre d'illustration, la commission nationale de DDR du Mali, compte une seule femme. Aussi, il ressort des interviews que certains groupes, notamment des femmes et des jeunes, sont parfois marginalisés et, de ce fait, ont moins d'influence sur les processus de la RSS qui pourtant se veulent inclusifs.

Dans le cadre de ce travail, nous avons lu et constaté une faible capacité des femmes et des jeunes à apporter et à faire accepter de façon significative leurs points de vue en matière de sécurité et dans toute initiative mise en place pour sa bonne gouvernance. Il ne s'agit pas seulement d'impliquer les groupes démographiques marginalisés, qui, représentent une bonne partie de la population des trois pays. Il s'agit plutôt de les considérer comme des acteurs à part entière dans les initiatives de sécurité, car leur intégration contribue à consolider la sécurité de l'Etat et la sécurité humaine. Cela est possible, car elle permet de répondre d'un côté aux différents besoins des femmes et des hommes quand ils sont victimes d'insécurité, auteurs d'actes de violence ou personnel du secteur de la sécurité ; et de l'autre, aux différents besoins des filles et des garçons quand ils sont victimes de l'insécurité ou auteurs d'actes de violence²⁸. Comme indiqué lors d'une interview : « Les jeunes et surtout les femmes sont souvent considérées comme des catégorisées faisant partie de la classe inférieure. Les rôles qui leur sont attribués dans notre société, dans la plupart de cas ne

favorisent pas leur réelle participation dans le processus de prise de décision. Leur implication à la vie de la nation en générale, aux initiatives de développement en particulier semble faible et moins effective de même qu'en faveur de la paix et de la sécurité [...] »²⁹.

Les enjeux sécuritaires dans les trois pays constituent des obstacles majeurs aux initiatives de développement. En effet, l'un des arguments forts mis en avant dans toutes les rebellions au Mali comme au Niger en plus des revendications politiques, était le manque de développement, notamment le faible accès aux services sociaux de base (éducation, santé, l'eau potable, infrastructures, etc.) comme confirmé dans une entretien, dans laquelle l'interlocuteur a également ajouté que: « la nouvelle forme d'insécurité fait qu'il est très difficile de réaliser des infrastructures importantes, de poser des actions de développement ou du moins de capitaliser et pérenniser les initiatives déjà mises en œuvre »³⁰. Cela engendre une crise alimentaire et une incapacité structurelle à supporter les besoins réels des populations. L'une des conséquences est le départ des populations vers d'autres localités ou d'autres pays qu'elles considèrent plus stables, ou encore de se verser dans des activités économiques criminelles.

Dans l'ensemble, les incertitudes sécuritaires ont réduit la mobilité des populations et des acteurs économiques, ce qui entrave les échanges économiques et les potentialités d'affaires. Aussi la riposte des Forces de Défense et de Sécurité provoque souvent des dommages collatéraux qui s'apparentent à des violations massives des droits fondamentaux des citoyens qu'elles sont supposées protéger. La prévention structurelle de ces violations devrait être un objectif central de la RSS pour éviter un très sérieux risque pour la cohésion sociale et d'aggravation de la rupture de confiance qui est pourtant une condition importante pour la réussite de la RSS.

27 Propos d'un participant, Atelier de Bamako, décembre 2019.

28 Veerle Triquet et Lorraine Serrano (éd.), *Le genre et le secteur de la sécurité*, cit., p. 5.

29 Interview d'une actrice de la CAFO, Mali, novembre 2019.

30 Interview d'un agent de développement, Burkina, novembre 2019.

2. LE RÔLE DE L'UE ET D'AUTRES ACTEURS INTERNATIONAUX MAJEURS

Après avoir fait le point sur l'état actuel de la RSS au Burkina Faso, au Mali et au Niger, cette section étudie le rôle spécifique de l'UE et d'autres acteurs régionaux et internationaux importants. L'approche par l'UE de la RSS est d'abord consignée dans des documents et pratiques officiels majeurs. Le rôle de l'UE dans le soutien à la RSS au Sahel par le biais de ses différents organes et

institutions est ensuite analysé par rapport à ce contexte. En dehors de l'UE, les actions d'organisations régionales africaines, d'États membres individuels de l'UE et des États-Unis font l'objet d'un examen approfondi.

2.1 Le rôle de l'UE dans le soutien à la RSS et à la DDR

En termes politiques et stratégiques³¹ – mais pas en moyens budgétaires³² – le Sahel est considéré comme faisant partie du voisinage étendu de l'UE³³. Il continuera à jouer un rôle majeur dans la politique étrangère de l'UE avec la nouvelle Commission nommée en 2019. Cet engagement s'inscrit dans les efforts plus étendus de la Commission de renforcer les relations stratégiques avec le continent africain. Par exemple, le premier déplacement de la Présidente de la Commission de l'UE Ursula von der Leyen en dehors de l'Europe avait pour destination Addis-Abeba³⁴ – un témoignage de l'importance du continent aux yeux de l'UE. La Commission a également priorisé le lancement du nouveau document UE-Afrique « Vers une stratégie globale avec l'Afrique » publié le 9 mars 2020³⁵.

Plusieurs fonctionnaires et diplomates de l'UE, tant à Bruxelles que dans la région, ont confirmé que le Sahel est en effet un laboratoire pour l'approche intégrée de l'UE et que cette « étude de cas » sera renforcée par la nouvelle Stratégie Sahel, toujours à l'état de projet en avril 2020 en raison de la crise du COVID-19. Dans ce

contexte, Josep Borrell, Haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, a déclaré lors du Conseil des Affaires étrangères du 20 janvier que « le Conseil a décidé que nous intensifierions notre coopération stratégique avec les pays du Sahel. Nous devons en faire davantage [...] »³⁶.

En ce qui concerne le soutien de l'UE à la RSS dans le Sahel occidental, deux images dominantes émergent de cette analyse. Premièrement, plusieurs fonctionnaires de l'UE à Bamako³⁷ ont comparé le travail de l'UE sur la RSS au Mali à une voiture cassée : l'UE doit continuer à avancer même si le voyant de la pression des pneus ou de l'huile s'allume. Deuxièmement, même si l'UE applique une approche intégrée à la région, elle peut – en dépit de toutes les déclarations et intentions – se retrouver elle-même dans un tunnel sécuritaire en raison de la priorité accordée à la sécurité. Cette section examinera ces choix et compromis et analysera leur signification et leurs conséquences.

31 Service européen pour l'action extérieure (SEAE), *Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, juin 2016, <https://doi.org/10.2871/3451>.

32 Le Sahel et l'Afrique Occidentale continueront à être considérés comme faisant partie de l'Afrique sub-saharienne dans le nouveau Cadre financier pluriannuel (2021-2027), le budget plafond à long terme de l'UE.

33 Comme l'a déclaré la Présidente de la Commission Ursula von der Leyen, « Au cours de la dernière décennie, les Européens ont compris toute l'importance d'avoir un voisinage stable. De l'Ukraine aux rives de la Méditerranée, des Balkans occidentaux au Sahel ». Commission européenne, *Discours de la Présidente von der Leyen au Forum économique mondial*, Davos, 22 janvier 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_20_102.

34 Commission européenne, *President von der Leyen in Addis Ababa for Her First Trip as President Outside the EU*, 6 décembre 2019, <https://ec.europa.eu/luxembourg/node/6442>.

35 Commission européenne, *Vers une stratégie globale avec l'Afrique (JOIN/2020/4)*, 9 mars 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020JC0004>.

36 Conseil de l'UE, *Conseil des Affaires étrangères*, 20 janvier 2020, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/fac/2020/01/20>.

37 Interview de membres du personnel de l'UE, Bamako, novembre 2019.

LE RÔLE DE L'UE ET D'AUTRES ACTEURS INTERNATIONAUX MAJEURS

L'approche de la RSS par l'UE

L'UE a un cadre légal, des politiques et stratégies solides pour supporter la RSS. Ce cadre est le résultat de réformes relativement récentes qui ont permis de combler un certain nombre de lacunes, comme la coordination stratégique, le monitoring ou l'évaluation des risques. Son document-clé est la Communication conjointe *Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE* visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité³⁸ adopté en juillet 2016 par la Commission, puis approuvé par le Conseil de l'Europe en novembre 2016³⁹. Avant 2016, le soutien à la RSS était guidé par deux documents séparés de soutien politique émis par le Conseil en novembre 2005⁴⁰ sur la Politique étrangère et de sécurité et par la Commission en mai 2006⁴¹, cette dernière se concentrant essentiellement sur la coopération au développement. La réforme de 2016 visait à combler les lacunes ci-dessus mentionnées et à s'adapter à l'environnement global en mutation. La nouvelle politique inclut aussi un Document de travail conjoint des services⁴² qui englobe les leçons tirées d'interventions passées au cours de la dernière décennie dans le but de faciliter le processus de mise en œuvre.

Ces documents de politique de l'UE définissent la sécurité humaine, la bonne gouvernance et la prise en charge locale comme des principes-clés. L'analyse de la RSS au Sahel s'articule autour de trois éléments : la supposition que « l'«appropriation nationale» va au-delà de l'acceptation, par un gouvernement, des interventions d'acteurs internationaux »⁴³, la notion d'une approche moins axée sur l'État uniquement et davantage sur la population et enfin l'approche intégrée ci-dessus mentionnée.

Le manque de prise en charge a émergé comme une faiblesse de longue date dans le processus de la RSS. Celle-ci a, par exemple, considéré la prise en charge comme un processus mécanique sans tenir compte de la

participation intégrale d'intervenants locaux : « L'UE a adopté une approche technique à l'égard de la RSS, un sujet essentiellement politique »⁴⁴. La Communication conjointe associe prise en charge et durabilité à la participation d'un large panel d'intervenants (étatiques et non-étatiques). La mise en œuvre d'une approche sécuritaire entièrement axée sur l'aspect humain demeure inachevée à ce jour. L'approche intégrée de l'UE est un cadre visant à garantir la coordination d'instruments européens, (diplomatie, réaction aux crises, politiques de développement et de sécurité) et de meilleurs échanges d'informations avec d'autres partenaires et donateurs (et surtout avec ses États membres) dans le but d'éviter des chevauchements et des doublons. Le Sahel a émergé comme un terrain d'essai majeur pour cette approche, ainsi que l'ont confirmé des analystes et institutions de l'UE.

En termes d'acteurs institutionnels, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est l'institution-clé pour la coordination de la RSS, alors que la Commission européenne détient des compétences dans la RSS notamment par le biais de la Direction générale du développement et de la coopération EuropeAid (DEVCO). Dans la région, la RSS constitue un élément-clé de missions de Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), tandis que les Délégations facilitent l'échange d'informations entre le terrain et Bruxelles. Elles se concentrent sur les problèmes politiques et sur la diffusion à la société civile. Des représentants spéciaux de l'Union européenne (RSUE) donnent en outre des directives et conseils politiques à la Mission, procurent de la visibilité, une coordination et des informations aux États membres et assurent la liaison avec des gouvernements hôtes et d'autres acteurs internationaux.

L'UE a réalisé en substance depuis 2016 un progrès significatif dans l'élimination de trois obstacles majeurs au soutien de la RSS : coordination interinstitutionnelle, flexibilité limitée d'instruments financiers et coordination

38 Commission européenne, *Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE* visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité (JOIN/2016/31), 5 juillet 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52016JCO031>.

39 Conseil de l'UE, *Conclusions du Conseil sur la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE* visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité (RSS), 14 novembre 2016, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-security-sector-reform>.

40 Conseil de l'UE, *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)*, 13 octobre 2005, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12566-2005-REV-4/en/pdf>.

41 Commission européenne, *Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité* (COM/2006/253), 24 mai 2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52006DC0253>.

42 Commission européenne, *Lessons Drawn from Past Interventions and Stakeholders' Views* (SWD/2016/221), 5 juillet 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016SCO221>.

43 Commission européenne, *Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE* visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité, cit., p. 8.

44 Commission européenne, *Lessons Drawn from Past Interventions and Stakeholders' Views*, cit., p. 12.

d'opérations du PSDC avec le SEAE et des programmes de la Commission⁴⁵. Tandis que des « querelles intestines » entre la Commission et le Conseil se poursuivent, le SEAE a affirmé sa présence dans la coordination des efforts RSS. Sur le terrain, les Délégations et, à un degré moindre, les RSUE soutiennent la coordination de la mise en œuvre de la politique. Certains obstacles persistent concernant la flexibilité des instruments financiers, mais le prochain Cadre financier pluriannuel 2021-2027 devrait offrir une plus grande flexibilité⁴⁶.

Les défis portent toujours sur la mise en œuvre de quatre « plans d'action » intégrés dans la Communication conjointe. Le premier est le Groupe de travail RSS au sein des institutions de l'UE. Le Groupe de travail a été créé en 2019 ; il sera possible au cours des prochains mois d'évaluer ses efforts de mise en œuvre et de coordination au Sahel. Le second est la matrice de coordination, un outil pris en charge par le SEAE et visant à coordonner divers acteurs sur le terrain par la Délégation de l'UE, conçue pour « (...) leur [les acteurs de l'UE] permettr[e] de définir la planification et les liens appropriés entre le dialogue politique, les activités/instruments de coopération et les possibles missions/opérations PSDC »⁴⁷. Une évaluation interne du travail de l'UE qui devra avoir lieu au Mali en 2020 sera sans engagement. Elle devrait néanmoins contribuer à mettre en œuvre chaque plan d'action dans un cadre stratégique. Certaines limitations pourraient toutefois empêcher la progression : premièrement, il n'y a pas de procédure structurée pour l'évaluation. Deuxièmement, l'évaluation au Mali sera un exercice interne avec des États membres exclusivement (des agences des Nations Unies pourraient éventuellement participer à d'autres évaluations) et elle exclut des intervenants locaux qui devraient être les protagonistes de cette évaluation⁴⁸.

Un troisième plan d'action est une vague « méthodologie de gestion des risques »⁴⁹ adoptée à la fin de 2019

exclusivement pour des actions militaires ou le renforcement des capacités dans le but de favoriser la sécurité et le développement (CBSD) strictement associés à opérations militaires comme la sauvegarde d'installations militaires (aéroports et hôpitaux de campagne). Le défi actuel du SEAE est d'étendre le plan à toutes les actions sécuritaires de l'UE et d'achever ce processus au premier semestre de 2020⁵⁰.

Enfin, le SEAE est chargé de préparer les directives de monitoring et d'évaluation pour la RSS⁵¹. Le plan de mise en œuvre discuté actuel à Bruxelles consiste à « mettre de côté le monitoring » et à créer la même série de questions pour tous les contextes. Dépassant le cadre d'une simple évaluation, il prendra la forme d'un « examen stratégique », mais avec des « critères d'évaluation et des questions »⁵². L'examen portera sur la pertinence (en association avec des procédures et politiques internes), sans s'appesantir sur l'efficacité. Il vérifiera donc la mise en place de politiques et non leur mise en œuvre. Ce choix constitue limite considérablement l'exercice. Ce type d'examen s'accompagnera d'une évaluation externe. Une telle approche représente toutefois un pas en arrière significatif par rapport à l'objectif visé par la Communication conjointe. Un immense besoin de monitoring et d'évaluation du travail de l'UE se fait sentir au Sahel, notamment de ses composants militaires, comme nous le verrons dans la section suivante.

Le soutien de la RSS par l'UE au Sahel

L'UE se consacre dans une large mesure à la RSS dans les pays de Liptako-Gourma via son réseau diplomatique, trois missions PSDC et la Cellule de conseil et de coordination régionale (CCCR) qui opère depuis la Mauritanie⁵³. La RSS est en effet la principale ligne d'action de l'UE dans la région dans le contexte plus large de son approche intégrée.

45 Eva Gross, *Assessing the EU's Approach to Security Sector Reform (SSR)*, Bruxelles, Parlement européen, janvier 2013, <https://doi.org/10.2861/29913>.

46 La flexibilité serait, par exemple, possible via une réserve pour des imprévus dans le but d'utiliser des marges non-affectées, de réaffecter des ressources à différentes priorités et à des exercices budgétaires.

47 Commission européenne, *Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité*, cit., p. 10.

48 Interview de membres du personnel de l'UE, Bruxelles, octobre 2019.

49 « Le SEAE/les services de la Commission élaboreront une méthode spécifique de gestion des risques à appliquer au soutien de l'UE. Celle-ci comprendra des mesures d'atténuation reposant entre autres sur le 'cadre de gestion des risques pour l'appui budgétaire' ». Commission européenne, *Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité*, cit., p. 13.

50 Interview de membres du personnel de l'UE, Bruxelles, octobre 2019.

51 Commission européenne, *Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité*, cit., p. 12.

52 Interview de membres du personnel de l'UE, Bruxelles, octobre 2019.

53 Tout en étant une entité séparée, la CCCR fait administrativement partie d'EUCAP Sahel. Un membre au moins du personnel de la CCR est déployé dans la Délégation UE au Mali, au Burkina Faso et au Niger.

LE RÔLE DE L'UE ET D'AUTRES ACTEURS INTERNATIONAUX MAJEURS

La Stratégie globale de l'Union européenne (SGUE) relative au Sahel insiste fortement sur la coopération régionale et le soutien à des partenaires régionaux (UA, CEDEAO, G5)⁵⁴. Ses révisions annuelles mettent de façon remarquable l'accent sur le Sahel en tant que modèle d'approche intégrée⁵⁵. La mise en œuvre qui se trouve à son stade expérimental dépend toutefois dans une large mesure de besoins à court terme.

L'approche intégrée de l'Union européenne dans la région se base essentiellement sur l'imbrication de la sécurité, du développement et de la gouvernance. Dans le cadre de la Stratégie de l'UE pour le Sahel (2011), le Plan d'action régional en faveur du Sahel 2015–2020 – approuvé par le Conseil des Affaires étrangères de l'Union en avril 2015⁵⁶ et mis à jour au début de juin 2016⁵⁷ – constitue le principal document régional qui met en évidence quatre priorités-clés : (1) prévention et neutralisation de la radicalisation ; (2) création de conditions appropriées pour les jeunes ; (3) migration et mobilité ; et (4) gestion des frontières, lutte contre le trafic illicite et le crime organisé transnational. La Stratégie Sahel inclut donc quatre lignes d'action : développement, sécurité, politique et militaire.

En termes d'acteurs institutionnels, des délégations de l'UE au Sahel sont présentes au Mali, au Burkina Faso, au Niger et au Tchad. Avec un leadership de niveau intermédiaire, ces délégations jouent le rôle de bureaux de liaison entre Bruxelles, les missions PSDC et des acteurs locaux et internationaux externes. Mais par rapport à l'importance accordée à la région dans les documents politiques, le niveau de leadership des délégations de l'UE paraît « variable ». Les délégations évitent en outre d'exercer une pression politique pour ne pas perdre une position privilégiée auprès de gouvernements locaux⁵⁸ : elles préfèrent en général laisser les critiques politiques publiques aux ambassades des États membres⁵⁹.

Le RSUE Ángel Losada Fernandez, à la longue expérience diplomatique, joue un rôle important dans l'établissement de contacts avec les gouvernements de la région et la direction d'actions de l'UE, en accordant une attention particulière au processus de paix malien, où l'UE est membre de l'Équipe de médiation internationale qui soutient sa mise en œuvre.

Les trois missions PSDC dans la région ont changé au fil des années ; en 2015, elles se sont adaptées aux nouvelles priorités de l'UE⁶⁰ : tandis que la RSS demeure au centre même de leur travail, ces changements peuvent être considérés comme un tournant, vue tant opérationnelle que politique. EUCAP Sahel Niger, lancé en 2012, donne des conseils et formations à des institutions de sécurité nigérianes afin de renforcer leurs capacités. En 2013, Bruxelles a lancé la première mission militaire dans la région : la Mission de formation au Mali (EUTM Mali). En 2015, une deuxième mission civile a été créée : EUCAP Sahel Mali.

Au cours de l'été 2015, le mandat des missions a subi un changement radical essentiellement dû à ce qui est communément appelé la « crise migratoire ». Le Plan d'action régional en faveur du Sahel a initié une nouvelle phase pour des missions EUCAP Sahel en introduisant les objectifs de renforcement de la capacité des forces de sécurité interne à combattre le terrorisme et le crime organisé et en aidant les gouvernements du Mali et du Niger à gérer les flux migratoires et la sécurité des frontières. Comme l'a déclaré la Commission de l'UE, « les trois missions PSDC au Sahel ont été adaptées aux priorités politiques de l'UE, en se conformant notamment à la mobilisation de l'UE contre la migration illégale et le trafic afférent »⁶¹.

EUCAP Sahel Niger et EUCAP Sahel Mali ont par conséquent été intégrés dans l'effort global du Cadre de

54 SEAE, *Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte*, cit., p. 30-31.

55 La Révision indique que « le Sahel a été notre meilleure illustration de l'Approche intégrée ces dernières années. Nos politiques, instruments et initiatives politiques/diplomatiques, de sécurité, de développement, migratoires et humanitaires ont œuvré ici de concert et avec tous les acteurs internationaux, étatiques et non-étatiques dans l'intérêt d'une paix durable dans la région. Au Sahel, l'UE déploie de multiples instruments de développement, une aide humanitaire, ainsi que des missions PSDC militaires et civiles. Sur le terrain, ces programmes et acteurs servent l'objectif commun de l'Approche intégrée. Le Sahel est un important test pour poursuivre la consolidation et en tirer des leçons. Il pourra, à l'avenir, devenir la norme dans notre manière de traiter la crise qui affecte nos régions environnantes, proches et lointaines ». SEAE, *The European Union's Global Strategy. Three Years On, Looking Forward*, juin 2019, p. 25, <https://europa.eu/!bF86j>.

56 Conseil de l'UE, *EU Sahel Strategy Regional Action Plan 2015-2020, annexe aux Conclusions du Conseil sur le plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020*, 20 avril 2015, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/20/council-conclusions-sahel-regional-plan>.

57 Conseil de l'UE, *Council Conclusions on the Sahel*, 3477^e Réunion du Conseil des Affaires étrangères, Luxembourg, 20 juin 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5009-2017-INIT/en/pdf>.

58 Interview de membres du personnel de l'UE, Bamako, novembre 2019.

59 Interview d'un chercheur malien, Bamako, novembre 2019.

60 Commission européenne et SEAE, *Annual Report on the Sahel Regional Action Plan (SWD/2016/482)*, 23 décembre 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5009-2017-INIT/en/pdf>.

61 Ibid., p. 3.

partenariat de l'UE pour les migrations en 2016. Le personnel de la Mission a reçu l'ordre clair de se concentrer sur des activités à court terme et de mettre de côté des réformes étatiques à long terme. Le risque est grand que ces nouvelles priorités de l'UE, nettement en phase avec les intérêts de l'UE et de ses États membres, soient éloignées des objectifs associés à la RSS que l'UE a définis pour la région⁶². De plus, EUTM ne dispose de toute évidence pas de moyens de gérer la migration et les deux missions EUCAP ne se concentrent pas sur cette région⁶³ (« nous ne parlons pas trop de migration à l'heure actuelle »⁶⁴). La priorité révisée du Compact civil⁶⁵ ne peut que continuer à pousser les Missions dans cette direction.

Dans ce contexte, il est utile d'examiner l'approche de la RSS par l'UE par rapport aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE CAD)⁶⁶ pour ce domaine : prise en charge, l'approche fondamentale ; efficacité et responsabilité, les objectifs-clés ; et les trois dynamiques essentielles, à savoir holistique, politique et technique.

La prise en charge existe, mais ne fait pas l'objet d'un examen particulier dans les documents de l'UE. Le Plan d'action régional en faveur du Sahel actuel ne la mentionne qu'une fois au début du document : « La mise en œuvre du plan d'action incombera au premier chef aux pays concernés, qui en auront la maîtrise totale, en coordination avec les principales organisations internationales et régionales et d'autres partenaires »⁶⁷.

Les deux rapports annuels du Plan d'action n'examinent pas directement la prise en charge qui apparaît plutôt

comme un sujet transversal dans certaines lignes d'actions politiques. Concrètement, les mandats de la mission PSDC sont non-exécutifs – c'est-à-dire qu'ils ne sont pas autorisés à mener des tâches gouvernementales ou exécutives en faveur d'un gouvernement – et ce statut constitue une condition élémentaire de la prise en charge locale. Mais, selon certains auteurs, le sens donné au terme local (national/régional/africain et gouvernemental/non-gouvernemental) est souvent confus⁶⁸. Un manque d'informations sur la RSS et d'autres actions de l'UE se fait par ailleurs sentir dans la région et ce déficit risque de nuire à la prise en charge locale⁶⁹. Enfin, l'absence de stratégie de sortie (c.-à-d. la passation de pouvoir de l'EUTM concernant les formations) pourrait être interprétée comme une incapacité de développer la prise en charge. Cette incapacité est en partie équilibrée par la régionalisation de la formation qui pourrait favoriser une passation de pouvoir au G5 Sahel⁷⁰.

En termes d'efficacité et de responsabilité, des gouvernements locaux éprouvent souvent de la difficulté à fournir des services de sécurité et de justice efficaces à la population. L'UE travaille au niveau à la fois technique et politique pour y remédier. Le manque de planification et de stratégie à long terme demeure toutefois un problème majeur qui risque de freiner d'autres efforts dans le secteur de la sécurité. Le premier rapport annuel du Plan d'action régional en faveur du Sahel a souligné ce risque, ainsi que trois autres lacunes : capacité institutionnelle insuffisante au sein des institutions de l'UE ; manque d'ancrage d'actions de type RSS dans le cadre plus large de la gouvernance et de l'édification de l'État ; et, une fois encore, attention accordée aux besoins de la population locale. L'engagement de l'UE dans le Sahel témoigne d'une amélioration de la capacité institutionnelle au sein

62 Tobias Pietz et Judith Vorrath, « CSDP Compact: Reinventing EU Civilian Crisis Management? », en *SWP Point of View*, 19 décembre 2018, <https://www.swp-berlin.org/en/point-of-view/2018/csdp-compact-reinventing-eu-civilian-crisis-management>.

63 Interview de membres du personnel de l'UE, Bamako, novembre 2019.

64 Interview de membres du personnel de l'UE, Rome, février 2020.

65 « Ceux qui sont liés à la migration irrégulière, aux menaces hybrides, à la cybersécurité, au terrorisme et à la radicalisation, à la criminalité organisée, à la gestion des frontières et à la sûreté maritime, et permettant de prévenir et combattre l'extrémisme violent, compte tenu également de la nécessité de préserver et de protéger le patrimoine culturel ». Conseil de l'UE, *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile*, 19 novembre 2018, p. 4, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/fr/pdf>.

66 Selon le CAD de l'OCDE, « La réforme du secteur de la sécurité » signifie « la transformation du « système de sécurité », lequel comprend tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, qui unissent leurs efforts "afin que [la] gestion et [le] fonctionnement [de ce système] soient plus respectueux des normes démocratiques et des sains principes de bonne gestion des affaires publiques, et contribuent ainsi à l'efficacité du dispositif en matière de sécurité ». Voir OCDE-CAD, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance*, Paris, OCDE, 2005, p. 20, <https://doi.org/10.1787/9789264007895-fr>. Voir également: OCDE-CAD, *Manuel de l'OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité*. Soutenir la sécurité et la justice, Paris, OCDE, 2007, <https://doi.org/10.1787/9789264034280-fr>.

67 Conseil de l'UE, *Conclusions du Conseil sur le plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020*, cit., point 3.

68 Rabea Heinemann, « The European Union's Crisis Response in the Extended Neighbourhood. The EU's Output Effectiveness in the Case of Mali », en *EUNPACK Papers*, 21 août 2017, <http://www.eunpack.eu/node/113>.

69 Abdoul Wahab Cissé et al., « Perceptions about the EU Crisis Response in Mali. A Summary of Perception Studies », en *EUNPACK Policy Briefs*, septembre 2017, <http://www.eunpack.eu/node/88>.

70 Ingo Peters et al., « Lessons to be learned from the EU Crisis Response in the Extended Neighbourhood: EU Security Sector Reform in Afghanistan, Iraq and Mali », en *EUNPACK Papers*, 29 octobre 2018, <http://www.eunpack.eu/node/121>.

LE RÔLE DE L'UE ET D'AUTRES ACTEURS INTERNATIONAUX MAJEURS

d'institutions européennes en matière de RSS, mais aussi d'un progrès limité de son ancrage dans un cadre plus large de gouvernance et d'édification de l'État et dans le fondement des actions sur les besoins de la population locale. L'efficacité et la responsabilité du travail RSS de l'UE au Sahel sont donc aussi entravées par un monitoring et une évaluation limités, malgré le fort accent mis sur ce composant dans la Communication conjointe⁷¹. La mise en œuvre de la politique s'opère lentement et les mesures en cours semblent trop limitées. Le monitoring et l'évaluation de la RSS sont insuffisants ou inexistantes. Le niveau de supervision de formations militaires est particulièrement faible.

Enfin, l'UE approche différemment les dynamiques politiques et techniques dans la région. Le traitement de la dimension holistique s'effectue par l'approche intégrée, mais avec une priorité accordée aux efforts de sécurité et une attention politique limitée à d'autres instruments et à leur complémentarité. Les délégations et les RSUE examinent les dynamiques politiques. La dimension politique apparaît toutefois comme une ressource résiduelle et non une priorité, même si les avis divergent à cet égard. Au Mali, par exemple, le travail de l'UE sur la dimension politique est restreint par peur de perdre une position privilégiée par rapport à d'autres acteurs internationaux dans la région⁷², ou en place et axé sur un objectif à long terme de réformes constitutionnelles⁷³. Concernant la prise de décisions, le personnel EUCAP Sahel est intégré dans les bureaux du gouvernement à des niveaux ministériels au Mali, alors que ce n'est pas le cas de l'EUTM. Cette présence visant à soutenir et conseiller des fonctionnaires maliens fera l'objet d'une évaluation et sera étendue le cas échéant à l'avenir⁷⁴.

Des institutions européennes et en particulier des missions PSDC traitent dans une large mesure les dynamiques techniques associées à la RSS. L'EUTM Mali fournit, par exemple, une précieuse formation militaire de support à la police locale et à l'armée, mais ne surveille pas les résultats d'unités qui ont été formées⁷⁵ et n'a aucun système en place pour évaluer son propre travail⁷⁶.

Il convient de noter que l'EUTM est une mission non-exécutive qui ne se charge pas de déployer et d'affecter des troupes après la formation. L'UE devrait en outre développer un système de surveillance pour suivre l'efficacité de son travail et de son impact. Le faible niveau de supervision de la formation militaire demeure un handicap significatif qui risque d'affecter le travail global de la mission. Des violations des droits de l'homme, par exemple, commises par l'armée malienne et rapportées par MINUSMA ont été attribuées à des soldats formés et équipés par l'EUTM, mais les rapports n'en faisaient pas état⁷⁷. L'EUTM ne fournit en outre que des informations quantitatives (p. ex. 14 500 militaires maliens formés⁷⁸) et ne publie pas de rapports réguliers et détaillés.

Globalement, les quatre priorités-clés du Plan d'action régional mentionné plus haut et leur mise en œuvre se basent ouvertement sur les intérêts de l'UE. La prise en charge locale ne figure qu'au second plan. Le contrôle des frontières et le freinage de la migration ont gagné du terrain, du moins sur le papier, et la RSS risque de demeurer entravée par la prise en charge locale limitée et un mandat politique en cours de transformation. L'accent mis sur des résultats à court terme a fait passer des objectifs à plus long terme et structurels au second plan. À noter que l'UE travaille en effet sur des perspectives à court et long terme et sur un éventail complexe de domaines d'action. Mais les priorités politiques comptent et leur réorientation risque d'affecter les résultats.

Après avoir étudié l'approche de la RSS par l'UE par rapport aux principes du CAD de l'OCDE, nous examinerons d'autres problèmes cruciaux qui affectent le travail de l'UE sur la RSS au Sahel.

Premièrement, le personnel de l'UE s'accorde à penser que certaines autorités nationales ne sont pas favorables à la RSS assistée par l'UE, comme l'ont confirmé nombreux employés de l'UE interviewés au Mali. Le gouvernement à Bamako semblait soutenir les politiques de l'UE pendant la première phase des négociations, mais son attitude a changé au cours de la mise en œuvre. EUCAP Sahel Mali

71 Commission européenne, *Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité*, cit.

72 Interview de membres du personnel de l'UE, Bamako, novembre 2019.

73 Ibid.

74 Ibid.

75 Ibid.

76 Ibid.

77 Interview d'un fonctionnaire international d'ONG, Bruxelles, octobre 2019.

78 EUTM, *Press Kit : European Union Training Mission Mali (EUTM Mali)*, 6 janvier 2019,

<http://www.eutmmali.eu/wp-content/uploads/2019/01/190106-PressKit-vEn-website-approved-version.pdf>.

a, par exemple, encouragé ces deux dernières années la création d'une base de données commune pour les ressources humaines de l'armée malienne. Les décideurs à Bamako ne semblent toutefois pas intéressés par un système intégré⁷⁹. Ce choix est peut-être dû au fait que le dispositif en place laisse une plus grande marge de manœuvre aux autorités maliennes, mais des fonctionnaires de l'UE à Bamako semblent ne pas comprendre les raisons sous-jacentes au manque d'enthousiasme malien. Au siège de l'UE à Bruxelles, ainsi que dans d'autres capitales, on a tendance à expliquer toutes ces dynamiques par une gouvernance médiocre et la corruption. Au lieu de cela, une meilleure compréhension de la galaxie multidimensionnelle de groupes et de fournisseurs de sécurité au Mali, ainsi que de leurs relations réciproques et avec des autorités nationales pourraient aider l'UE à mener des discussions et négociations plus franches avec des autorités nationales.

Le manque de compréhension en profondeur peut être renforcé par le fait que l'analyse descendante du conflit par l'UE ne tient pas entièrement compte des perceptions de sécurité et l'insécurité des populations locales. Les besoins et préoccupations en matière de sécurité des citoyens manquent par conséquent souvent dans l'approche de la sécurité par l'UE⁸⁰.

Une meilleure compréhension des dynamiques de pouvoir et de conflit domestiques maliennes par l'UE pourrait aussi contribuer à résoudre certains problèmes concrets liés au financement. Il existe, à l'évidence, un problème de financement de gouvernements sahéliens, comme l'a déclaré un fonctionnaire de l'UE à Bamako : « 50 pour cent de l'argent de l'UE destiné à la sécurité s'évapore »⁸¹ ; un autre haut fonctionnaire de l'UE lui a fait écho : « Il est difficile de contrôler l'argent à cause de la gouvernance médiocre »⁸². Ce manque de responsabilité, en particulier dans le secteur de la sécurité, pourrait bien évidemment embarrasser l'UE. Bruxelles a en outre opté pour une aide budgétaire au gouvernement malien et la responsabilité devrait représenter une partie cruciale de ce processus. Josep Borrell, Haut représentant/Vice-président (HR/VP) actuel, a pu semble-t-il canaliser l'aide financière destinée au secteur de la sécurité vers les Forces jointes du G5 par d'autres moyens, par exemple via la Facilité euro-

péenne pour la paix (FEP). Certaines dynamiques liées à la responsabilité risquent toutefois de demeurer critiques.

Certains documents de l'UE présentent souvent la RSS sous l'angle du rapport développement/sécurité. Et l'UE est en effet l'un des acteurs internationaux qui accordent une plus grande attention à ce lien et affectent des ressources significatives au développement. Mais une partie de ces ressources est dépensée pour soutenir des actions sécuritaires, par exemple une infrastructure pour les forces de sécurité⁸³. Cette pratique crée une zone grise qui suscite des critiques et aussi parce que l'attention politique se porte presque exclusivement sur la sécurité. Tous les coûts de composants militaires ne sont par ailleurs pas entièrement transparents. Les détachements d'États membres de l'UE, par exemple, ne sont pas répertoriés et il est difficile d'en effectuer le suivi dans le coût global des missions EUTM.

La focalisation massive sur le terrorisme et l'approche régionale peut en outre freiner d'autres efforts de l'UE. L'attention accordée à des ennemis transnationaux et « difficiles à cerner » offre une plus grande marge de manœuvre au niveau local. Les autorités maliennes et nigérianes, par exemple, peuvent bénéficier de la concentration internationale sur le terrorisme transnational (mais aussi sur la migration illégale) parce qu'elle oriente l'attention des donateurs vers le secteur de la sécurité et l'écarte de la gouvernance nationale.

À l'avenir, l'UE œuvrera au Sahel dans de nouveaux cadres stratégiques. Bruxelles a adopté début mars 2020 le nouveau document « Vers une stratégie globale avec l'Afrique » qui sert de toile de fond à des réflexions internes sur les intérêts européens en Afrique, ainsi qu'avec des États membres. La stratégie finale UE-Afrique sera approuvée avec des partenaires africains à la fin d'octobre 2020 lors du sommet UE-UA à Bruxelles. Le document proposé apparaît plus programmatique que stratégique et ressemble à un plan de travail. Au printemps 2020, le nouveau Plan d'action régional et de stratégie du Sahel pourrait du reste apporter certains changements sur le terrain. Au début de 2020 par exemple, l'UE envisageait d'étendre l'EUTM Mali au Burkina Faso compte tenu de la détérioration de la sécurité dans ce pays⁸⁴. La contri-

79 Interview de membres du personnel de l'UE, Bamako, novembre 2019.

80 Interview d'un fonctionnaire international d'ONG, Bruxelles, octobre 2019 ; du personnel de l'UE, Bamako, novembre 2019.

81 Interview de membres du personnel de l'UE, Bamako, novembre 2019.

82 Interview de membres du personnel de l'UE, Rome, février 2020.

83 Interview de membres du personnel de l'UE, Bamako, novembre 2019.

84 Brooks Tignes, « EU Preparing to Expand Training to Burkina Faso as Security Deteriorates », en *Jane's Defence Weekly*, 24 janvier 2020.

LE RÔLE DE L'UE ET D'AUTRES ACTEURS INTERNATIONAUX MAJEURS

bution de l'UE ne doit en aucun cas être coordonnée et harmonisée avec la « Coalition pour le Sahel » lancée au Sommet de Pau (France) le 13 janvier 2020. La France coordonnera cette plateforme parapluie qui peut présenter certains risques en termes de prise en charge locale et de visions divergentes parmi les États membres de l'UE⁸⁵. Pour en revenir aux deux analogies domi-

nantes mentionnées ci-dessus, il se pourrait bien que l'UE conduise une voiture qui avance par saccades sans remédier aux problèmes majeurs. La nouvelle Coalition pour le Sahel poussera alors peut-être davantage la communauté internationale dans le tunnel sécuritaire.

2.2 Le rôle d'acteurs régionaux et internationaux dans la sécurité

L'UE fait partie d'un groupe de puissances étrangères actives dans la région. Ces dernières années, des troupes étrangères ont assisté à un mécontentement croissant et à des protestations dans la région et le niveau accru de violence alimente les critiques publiques hostiles. « Plus de coordination » est une devise récurrente d'analystes internationaux, mais l'efficacité de ces interventions militaires est au cœur du problème. La question est donc de savoir si les États sahéliens bénéficient de l'engagement de puissances internationales, et surtout s'ils s'en tiennent à leurs propres agendas. L'Italie et l'Allemagne, par exemple, se concentrent essentiellement sur la migration ; les États-Unis sur la lutte contre les groupes terroristes ; la France défend ses intérêts stratégiques et économiques globaux dans la région. Tous ces acteurs soutiennent-ils une RSS menée localement et durable ? De la même façon, le rôle d'organisations régionales, à savoir l'Union africaine et la CEDEAO, mérite une plus grande attention.

Cette section analyse des organisations régionales africaines comme l'UA et la CEDEAO, puis les principaux États membres de l'UE engagés dans la région. Une troisième section sera consacrée aux États-Unis. L'impression générale qui se dégage de ces missions est que celles-ci se concentrent trop sur la lutte contre le terrorisme et les menaces transnationales. La sécurité humaine est laissée aux seules forces gouvernementales nationales ou carrément ignorée⁸⁶. Cette approche de la sécurité peut

se décrire par trois cercles concentriques : les cercles intérieurs – grandes villes et zones sécurisées – sont dominés par des troupes étrangères ; le cercle médian – périphéries à risques – est laissé à des forces nationales ; le cercle extérieur enfin est abandonné et souvent laissé à des groupes d'autodéfense locaux. La communauté internationale ne semble pas inclure la sécurité humaine dans sa stratégie qui prend en compte les dimensions complexes de l'insécurité susceptible d'entraver la RSS partout.

Aux acteurs ci-dessus mentionnés il convient d'ajouter les Nations Unies qui soutiennent principalement la RSS malienne via leur force de maintien de la paix Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), créée en 2013. Il s'agit de la mission des Nations Unies qui a enregistré le taux le plus élevé de pertes au niveau mondial. MINUSMA a peu progressé dans la garantie de mise en œuvre sécurisée de l'Accord de paix et de réconciliation pour le Mali de 2015. Des populations locales considèrent de plus en plus que MINUSMA a échoué dans sa mission de protéger les civils et de stabiliser le pays. Au milieu de 2020, les 11 620 troupes de la Mission seront renforcées par une unité britannique de 250 hommes pour aider des patrouilles de reconnaissance à long rayon d'action pendant une durée maximale de 30 jours en plein territoire djihadiste⁸⁷. Il serait naïf de supposer que cette seule contribution pourrait changer la donne.

85 Le général d'armée français François Lecointre a déjà critiqué l'UE pour avoir refusé d'accompagner des troupes maliennes sur le terrain. Voir Andrew Lebovich, « 'Une coordination renforcée' ne résoudra pas le conflit au Sahel », en *ECFR Commentaries*, 10 janvier 2020, https://www.ecfr.eu/paris/post/une_coordination_renforcee_ne_resoudra_pas_le_conflit_au_sahel.

86 Peter Dörrie, « Europe Has Spent Years Trying to Prevent 'Chaos' in the Sahel. It Failed », en *World Politics Review*, 25 juin 2019, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27977>.

87 Adrian Blomfield, « Battle for the Sahel: The New Frontline in the War on Terror », en *The Telegraph*, 1 mars 2020, <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/01/battle-sahel-new-frontline-war-terror>.

Organisations régionales africaines

Si l'Union africaine joue un rôle politique et diplomatique majeur dans la région, la CEDEAO a permis de lancer la mission MISMA (Mission Internationale de Soutien au Mali sous Conduite Africaine) pendant la guerre civile malienne (transformée alors en MINUSMA avec le soutien des Nations Unies). Aujourd'hui, la CEDEAO semble désireuse d'investir et d'intervenir dans la région, et ce manu militari également. Lors du sommet de la CEDEAO en septembre 2019 à Ouagadougou, des leaders d'Afrique Occidentale (rejoints par la Mauritanie et le Tchad) ont annoncé un plan d'un milliard de dollars en faveur de la sécurité au Sahel (2020-2024)⁸⁸. Cette décision, obscure en termes opérationnels, a les allures d'une tentative de revendiquer la prise en charge africaine de la paix et de la sécurité, basée également sur la crainte que la crise ne s'étende au-delà de l'Afrique Occidentale⁸⁹.

Une décision similaire avait été prise par la Commission pour la paix et la sécurité de l'UA au début de 2020 qui annonçait le déploiement temporaire de 3 000 troupes. L'idée sous-jacente est de « coopérer avec le G5 Sahel et la CEDEAO »⁹⁰, mais les relations entre ces organisations régionales ne sont pas encore claires. En règle générale, l'UE soutient les efforts de sécurité régionaux par le biais du Processus de Nouakchott de l'UA⁹¹ auquel participent des pays de la région sahélo-saharienne et l'Afrique Occidentale côtière et qui vise à améliorer la coopération et la coordination entre divers intervenants de sécurité. Le Processus de Nouakchott de l'UA a été lancé en 2013, soit un an avant la Stratégie de l'Union africaine pour la région du Sahel. Dans ce cadre, les efforts de la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel (MISAHEL) et de l'UA ont donné globalement des résultats limités⁹². Le G5 Sahel a été établi après l'annulation du plan d'une force de l'UA pour combattre le terrorisme dans la région

et comme un partenaire plus convivial et rapide pour des pays internationaux et l'UE.

Le G5 Sahel bénéficie du soutien officiel de l'UA depuis juillet 2017 (avec l'approbation de la Résolution 2359 du Conseil de sécurité des Nations Unies), une condition sine qua non aussi pour le soutien de l'UE. Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a décidé que le G5 Sahel aiderait MINUSMA à stabiliser le Mali et remplirait son mandat en coopération avec l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) au Sahel et dans la région saharienne »⁹³. Le soutien de l'UA au Sahel est de ce fait un mandat essentiellement politique et non substantiel, opérationnel. Le G5 Sahel a été en mesure d'attirer plusieurs donateurs du monde entier (Arabie Saoudite, Émirats Arabes Unis, Turquie, Rwanda, etc.), mais n'a pas intégré d'autres pays africains. Hormis l'hostilité de l'Algérie, les pays du G5 Sahel ont, par exemple, rejeté aussi des demandes réitérées d'inclusion de la part du Sénégal⁹⁴.

Au niveau sous-régional, le Burkina Faso, le Niger et le Mali se sont joints en 2017 au mandat de sécurité de l'Autorité Liptako-Gourma (formée en 1970) dans la région frontalière et se sont davantage concentrés sur la sécurité humaine et le développement. L'Initiative d'Accra, autre accord de sécurité sous-régional, a été également lancée en 2017 par le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo en réponse à l'insécurité croissante liée à l'extrémisme violent dans cette partie de la région. Le Mali et le Niger ont reçu le statut d'observateurs en 2019. L'Initiative inclut le partage d'informations et de renseignements confidentiels, la formation du personnel de sécurité et de renseignement et la conduite d'opérations militaires transfrontalières conjointes pour maintenir la sécurité aux frontières. Son orientation est essentiellement militaire, mais elle inclut d'autres éléments comme

88 CEDEAO, Les dirigeants de la CEDEAO s'engagent à éradiquer le terrorisme de la Région, 14 septembre 2019, <https://www.ecowas.int/?p=35676>.

89 International Crisis Group, « L'Afrique de l'Ouest face au risque de contagion jihadiste », en *Briefing Afrique de Crisis Group*, n° 149, 20 décembre 2019, <https://www.crisisgroup.org/fr/node/12775>.

90 « African Union deploy 3,000 troops in restive Sahel region », en *Al Jazeera*, 27 février 2020, <https://aje.io/7d4yx>.

91 Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), *Conclusions et recommandations de la réunion d'experts sur l'opérationnalisation de la Plateforme de Coopération en Matière de Sécurité (PCMS) du G5 Sahel*, Nouakchott, 8-9 novembre 2016, https://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica/Conclusions_et_recommandations_reunion_dexperts_PCMS_Nov_2016_NKC.pdf.

92 PSC Report, « AU Summit 31: What is the African Union's Role in the Sahel? », en *ISS Today*, 25 juin 2018, <https://issafrica.org/iss-today/au-summit-31-what-is-the-african-unions-role-in-the-sahel>.

93 Zoë Gorman et Grégory Chauzal, « Establishing a Regional Security Architecture in the Sahel », en *SIPRI Backgrounders*, 25 juin 2018, <https://www.sipri.org/node/4551>.

94 Ibid.

LE RÔLE DE L'UE ET D'AUTRES ACTEURS INTERNATIONAUX MAJEURS

l'analyse des causes fondamentales de l'extrémisme violent et le renforcement de la résilience communautaire⁹⁵. Les membres des deux initiatives sous-régionales appartiennent aussi à la CEDEAO et pourraient donc tirer un meilleur parti de leur appartenance à l'organisation.

Il apparaît clairement que des organisations africaines régionales souhaitent prendre en main la paix et le développement de la sécurité dans la région. De nombreuses puissances internationales apprécient le G5 Sahel pour son aptitude à canaliser leurs ressources et pour son partenariat avec les pays sahéliens. Le G5 Sahel a rencontré l'opposition de l'Algérie dès le début et laisse de côté un leader régional clé comme le Nigeria. Ces pays exercent une forte influence sur des gouvernements sahéliens et il convient de remédier à leur absence.

Principaux États membres de l'UE

Plusieurs États membres de l'UE participent à la sécurité par le biais d'une coopération multilatérale ou bilatérale au Sahel. Certains associent le soutien à l'engagement de l'UE dans la région à une coopération bilatérale avec les pays de Liptako-Gourma. Nous analyserons dans cette section les principaux contributeurs pertinents et leurs approches.

La France est le pays européen le plus engagé au Sahel, comme nous l'avons vu dans différentes sections du présent document. Elle contribue à la RSS par le biais des missions PSDC de l'UE et d'autres activités bilatérales. Le mandat de lutte contre le terrorisme de l'Opération Barkhane s'étend à tout le Sahel. L'Opération Barkhane a été lancée en août 2014 alors que l'évolution de l'Opération Serval a débuté en janvier 2013. L'Opération s'est considérablement intensifiée : au début, elle se composait d'environ 3 000 troupes, alors qu'en avril 2020 elle comptait 5 100 militaires soutenus entre autres par 21 hélicoptères et 830 véhicules⁹⁶. L'ancien ministre français de la Défense, Jean-Yves Le Drian, déclarait en 2015 que « l'objectif de Barkhane est d'empêcher ce que je qualifie d'autoroute de toutes les formes de trafics pour devenir un lieu de passage permanent où des groupes djihadistes

peuvent se reconstituer entre la Libye et l'océan Atlantique, ce qui aurait des conséquences graves pour notre sécurité »⁹⁷. La mission a été toutefois réorientée vers la région de Liptako-Gourma dans une « logique d'adaptation permanente »⁹⁸. Il s'agit de l'opération militaire la plus ambitieuse et la plus coûteuse que la France ait menée depuis la fin de la guerre d'Algérie, mais les résultats obtenus à ce jour sont médiocres par rapport aux efforts déployés. En dépit de protestations locales significatives et d'ambiguïtés de la part des gouvernements sahéliens, Paris envisage de renforcer sa présence avec une Coalition pour le Sahel, comme évoqué à la section 2.1. La France veut diriger la Coalition, et cette position risque d'entraver la prise en charge locale et les attentes d'autres acteurs internationaux⁹⁹.

Les intérêts et l'engagement de l'Italie au Sahel ont augmenté au cours de l'année écoulée. Selon certains fonctionnaires italiens du Ministère des Affaires étrangères, quelques régions africaines apprécient que Rome n'ait pas d'agenda caché dans sa coopération. C'est en quelque sorte un bon point pour Rome, bien que l'absence d'ambassades en Afrique sub-saharienne ait limité son action¹⁰⁰. L'ouverture des ambassades au Niger (2017) et au Burkina Faso (2018) a permis d'établir des relations bilatérales plus solides et régulières. Le Mali n'a toujours pas d'ambassade (il serait question d'en ouvrir une) et se fait représenter par deux diplomates basés à Dakar, ce qui est insuffisant compte tenu du rôle actuel de Bamako dans la région et au-delà. Nombre de représentants gouvernementaux italiens de haut rang ont toutefois visité le Sahel en 2019 : l'ancienne ministre de la Défense Elisabetta Trenta s'est rendue au Niger et la vice-ministre Emanuela Del Re est allée au Niger, au Mali, au Burkina Faso et au Tchad. Rome a en outre nommé Bruno Archi comme envoyé spécial pour le Sahel. Ce poste pourrait éventuellement combler certaines lacunes en termes de relations bilatérales et de coordination et renforcer l'approche régionale.

En matière de défense, l'Italie contribue à des efforts de sécurité multilatérale par le truchement de MINUSMA, des missions PSDC de l'UE (EUCAP Sahel Niger et Mali, EUTM

95 Sampson Kwarkye, Ella Jeannine Abatan and Michaël Matongbada, « Can the Accra Initiative Prevent Terrorism in West African Coastal States? », en *ISS Today*, 30 septembre 2019, <https://issafrika.org/iss-today/can-the-accra-initiative-prevent-terrorism-in-west-african-coastal-states>.

96 Ministère des Armées, *Opération Barkhane*, mise à jour 30 mars 2020, <https://www.defense.gouv.fr/fre/operations/barkhane/dossier-de-reference/operation-barkhane>.

97 Matteo Latorraca, « Opération Barkhane : Goals and Reasons Why It Could Fail », en *Geopolitica.info*, 16 janvier 2015, <https://www.geopolitica.info/?p=2637>.

98 Ministère des Armées, *Opération Barkhane*, cit.

99 Le général d'armée français François Lecointre a déjà critiqué l'UE pour avoir refusé d'accompagner des troupes maliennes sur le terrain. Voir Andrew Lebovich, « 'Une coordination renforcée' ne résoudra pas le conflit au Sahel », cit.

100 L'Italie a 22 ambassades en Afrique, contre 44 pour la France et 39 pour l'Allemagne, par exemple.

Mali) et du projet Gar-SI Sahel. Entre 2017 et 2019, l'Italie a également signé des accords de coopération avec le Burkina Faso, le Niger et le Tchad, contribuant ainsi au travail du G5 Sahel. Après des mois d'impasse due à une opposition controversée de certains ministres du gouvernement nigérian, une mission d'assistance bilatérale et de support au Niger (MISIN) a été lancée à la fin de 2018. Au début de 2020, elle se composait d'environ 100 unités (contre 470 au maximum comme prévu en décembre 2017) dans le but de former les forces armées nigérianes à des interventions anti-terroristes et au contrôle des frontières (environ 2 700 unités ont été formées au début de 2020). L'expérience de MISIN a révélé certains problèmes à prendre en considération avant d'engager d'autres efforts au Sahel pour affirmer le leadership italien. Premièrement, une compréhension limitée de la dynamique politique locale a donné lieu à des mois d'ambiguïtés dans les relations italo-nigérianes quant à l'engagement de l'Italie. Deuxièmement, un risque de coordination restreinte avec d'autres partenaires s'est fait jour pendant le processus.

Dans l'ensemble, l'engagement italien au Sahel se caractérise par l'activisme, mais les compétences et outils en place présentent quelques lacunes et la RSS demeure marginale. L'attention portée à la dimension multilatérale reste prioritaire et l'Italie devra participer activement aux efforts communs, en évitant de multiplier ses interventions sans un schéma partagé de manière adéquate avec des gouvernements locaux et coordonné avec des partenaires internationaux.

L'Allemagne est fortement engagée dans la région grâce à des relations multilatérales et bilatérales et à un soutien significatif et multidimensionnel à la RSS. Sur le plan multilatéral, l'Allemagne a environ 1 000 employés au Mali déployés via MINUSMA et les deux missions PSDC de l'UE¹⁰¹. Sur le plan bilatéral, elle a déployé des unités de forces spéciales dans des missions de formation au Niger. La ministre allemande de la Défense de l'époque, Ursula von der Leyen, a ouvert un camp à Niamey en novembre 2018¹⁰². Cette décision a occasionné des débats intérieurs, car la mission ne se fonde pas sur un

engagement multilatéral. Les déploiements à l'étranger requièrent en outre un mandat du Bundestag, rendant illégale la présence de troupes allemandes au Niger. Le gouvernement a toutefois soutenu que cela n'est pas nécessaire car les forces spéciales se contentent de former des troupes locales et ne participent pas activement à des opérations¹⁰³.

Au Burkina Faso, l'Allemagne forme la police et la gendarmerie et soutient les trois pays avec des équipements et véhicules. En ce qui concerne la RSS, Berlin a appliqué un programme dans les trois pays pour favoriser la gouvernance du secteur de la sécurité par des politiques diversifiées et avec le support technique de l'Agence de développement GIZ. Elle a aussi renforcé le Ministère malien de Réconciliation nationale avec le programme « Soutien au processus de stabilisation et de paix au Mali 2016-2018 » dans le but de promouvoir l'accord de paix et d'améliorer le dialogue dans les régions. L'Allemagne essaie globalement d'associer une partie de sa coopération traditionnelle liée à la consolidation de la paix, la RSS et des instruments civiques au plus récent soutien militaire. La composante militaire est renforcée par la volonté de Berlin de soutenir la Coalition pour le Sahel avec des forces spéciales. Cette extension des opérations militaires à l'étranger est une tendance claire pour l'Allemagne et le Sahel n'y fait pas exception.

Les Pays-Bas ont accordé une attention particulièrement innovante à la RSS au Sahel. Le Plan stratégique pluriannuel hollandais 2014-2017 pour le Mali définissait déjà une concentration stratégique et un cadre pour la sécurité et la prééminence du droit avec les objectifs spécifiques de renforcer la légitimité et la capacité du gouvernement¹⁰⁴. Hormis sa contribution à MINUSMA et aux missions PSDC, Amsterdam finance le Programme DCAF Mali (Amélioration de la gouvernance du secteur de la sécurité au Mali, 2017-2020) qui comble des lacunes en matière de responsabilité, de réactivité et d'égalité des sexes dans le secteur de la sécurité du Mali¹⁰⁵. Les Pays-Bas continueront à aider la région du Sahel avec EUR 400 millions sur quatre ans au Mali, au Niger et au Burkina Faso¹⁰⁶.

101 Fergus Kelly, « German Parliament Extends Africa Military Missions », en *The Defense Post*, 10 mai 2019, <https://www.thedefensepost.com/?p=13005>.

102 « Germany Opens New Military Camp in Niger », en *Deutsche Welle*, 11 novembre 2018, <https://p.dw.com/p/384Zg>.

103 Fergus Kelly, « German Parliament Extends Africa Military Missions », cit.

104 Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, Minister Kaag : *Preventie prioriteit in beleidsnota BHOS*, 18 mai 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/05/18/minister-kaag-preventie-prioriteit-in-beleidsnota-bhos>.

105 International Security Sector Advisory Team (ISSAT), *Mali SSR Background Note*, mise à jour 11 février 2019, <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Country-Profiles/Mali-SSR-Background-Note>.

106 Stef Blok et Sigrid Kaag, *Nederlandse en bredere Europese inzet in de Sahel*, 17 mars 2020, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z05193&did=2020D10801.

LE RÔLE DE L'UE ET D'AUTRES ACTEURS INTERNATIONAUX MAJEURS

Enfin, le Danemark et la Suède sont engagés par le biais de MINUSMA et participent à divers projets visant à favoriser la paix et le développement dans la région en accordant une attention particulière au rôle des femmes et d'organisations de la société civile. Copenhague a été le théâtre d'un débat national houleux sur sa contribution aux Nations Unies et à l'Opération Barkhane. À la fin de 2019, le gouvernement a décidé de renforcer son soutien militaire aux deux missions avec un avion de transport et 70 troupes pour la première mission et deux avions et 65 troupes pour Barkhane¹⁰⁷. Le parlement danois assure une surveillance étroite de l'engagement¹⁰⁸. Fidèle à son approche traditionnelle, la Suède associe une stratégie de développement complexe à sa contribution à MINUSMA et envisage de jouer un rôle dans la force opérationnelle Takuba dirigée par la France, avec l'Allemagne, mais aussi l'Estonie, déjà engagées dans Barkhane¹⁰⁹. La Norvège qui a rejeté la demande française d'envoyer des forces spéciales émet un avis différent¹¹⁰.

On notera que, dans l'ensemble, les principaux pays européens ont renforcé leur soutien militaire dans la région. Certains d'entre eux n'envoient des troupes que par le biais de missions multilatérales, comme les pays nordiques, d'autres comme l'Allemagne et l'Italie sont également présents au niveau bilatéral au Niger.

États-Unis

Même si l'Afrique n'a pas figuré historiquement en haut de la liste des priorités de la politique étrangère des États-Unis, Washington est engagé au Sahel depuis au moins quatre décennies. Le Niger, par exemple, bénéficie depuis 1980 du programme International Military Education and Training (IMET) qui offre à des responsables civils et militaires africains des programmes de formation américains¹¹¹. La campagne « guerre contre le terrorisme » lui a permis d'étendre son engagement à la fourniture de formations, de support et à la capacité de collecter des renseignements par le biais de l'Initiative pan-sahélienne

(PSI). En 2015, la PSI est devenue l'Initiative anti-terroriste transsaharienne (et plus tard Partenariat) qui englobe 15 pays. À l'heure actuelle, la principale présence se trouve au Niger avec au moins 800 soldats et une immense base aérienne à Agadez¹¹². Les États-Unis se concentrent globalement sur les progrès en matière de gestion des ressources humaines, matérielles et financières liées à la sécurité. Leur soutien est de ce fait opérationnel au niveau bilatéral, mais ils ne travaillent pas sur la Réforme du secteur de la sécurité. Washington rechigne non seulement à participer aux efforts de paix et de sécurité au niveau multilatéral, mais a essayé de bloquer l'inclusion du Chapitre VII Autorisation et contributions financières dans la Résolution du Conseil de sécurité¹¹³. Finalement et aussi sous la pression de la France, les États-Unis ont accepté de promettre le versement de 60 millions de dollars en guise de soutien¹¹⁴.

L'administration Trump a annoncé à la fin de 2019 son intention de réduire sa présence en Afrique Occidentale, déclenchant ainsi une vague de critiques en Europe. Washington aimerait voir les partenaires européens, notamment la France, prendre en main le combat des groupes terroristes dans la région. Cette réduction entraînerait aussi l'abandon de la nouvelle base de drones au Niger, une infrastructure récente massive et coûteuse. Elle signifierait la perte d'un allié pour la nouvelle Coalition pour le Sahel et d'un soutien pour les troupes françaises¹¹⁵. En mars 2020, le Département d'État et le Congrès paraissent toutefois réticents à freiner l'engagement au Sahel, tandis que le Pentagone cherche encore à réduire les opérations africaines dans le cadre d'un recentrage à l'encontre de la Chine et de la Russie. Entre-temps, les États-Unis envisagent de nommer un envoyé spécial pour le Sahel. Peut-être est-ce un moyen de mieux comprendre non seulement la politique dans la région, mais aussi le rôle que les Américains y jouent¹¹⁶.

107 Ministère de la Défense du Danemark, *Danish Military Contributions to the Sahel Region*, 24 octobre 2019, <https://fmn.dk/eng/news/Pages/Danish-military-contributions-to-the-Sahelregion.aspx>.

108 « Danmark sender militært bidrag til FN-mission i Mali », en *DR*, 24 octobre 2019, <https://www.dr.dk/node/4183198>.

109 Fergus Kelly, « Estonia Special Forces to Join France-led Takuba Mission in Mali, Defense Ministry Says », en *The Defense Post*, 13 novembre 2019, <https://www.thedefensepost.com/?p=15162>.

110 « Mali : La Norvège a rejeté une demande française d'envoyer des forces spéciales », en *Sahel-Elite*, 24 mars 2020, <https://wp.me/p9fNaQ-3Ob>.

111 ISSAT, *Note d'information de l'ISSAT sur la Réforme du secteur de la sécurité au Niger*, actualisée pour la dernière fois le 5 octobre 2018, <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Country-Profiles/Note-d-information-de-l-issat-sur-La-reforme-du-secteur-de-la-securite-au-Niger>.

112 Eric Schmitt, « A Shadowy War's Newest Front: A Drone Base Rising From Saharan Dust », en *The New York Times*, 22 avril 2018, <https://www.nytimes.com/2018/04/22/us/politics/drone-base-niger.html>.

113 Zoë Gorman and Grégory Chauzal, « Establishing a Regional Security Architecture in the Sahel », cit.

114 Michael Shurkin, « What Is the Sahel G5 Force and Why Should the U.S. Support It? », en *The RAND Blog*, 6 novembre 2017, <https://www.rand.org/blog/2017/11/what-is-the-sahel-g5-force-and-why-should-the-us-support.html>.

115 Helene Cooper, « Plan to Cut U.S. Troops in West Africa Draws Criticism from Europe », en *The New York Times*, 14 janvier 2020, <https://www.nytimes.com/2020/01/14/world/africa/milley-troops-withdraw.html>.

116 Robbie Gramer, « U.S. Congress Moves to Restrain Pentagon Over Africa Drawdown Plans », en *Foreign Policy*, 4 mars 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/04/africa-military-trump-esper-pentagon-congress-africom-counterterrorism-sahel-great-power-competition>.

3. DÉFIS ET CHOIX

Cette section analysera d'abord la RSS et la DDR dans le cadre de la radicalisation. Elle examinera ensuite le rôle de différents acteurs non-étatiques. La troisième section exposera le rôle de la « stabilisation » et l'analysera sous

un angle local et international. Une quatrième section sera consacrée à la militarisation, une tendance croissante dans la région. Les trajectoires d'une RSS inclusive seront enfin examinées.

3.1 La RSS et la DDR dans le contexte de la radicalisation

Au Sahel, l'insécurité a entraîné des fractures sociales et mis à mal le vivre ensemble entre les communautés. Elle a aussi renforcé le degré d'incompréhension, de méfiance et parfois de haine entre les populations et les Forces de Défense et de Sécurité (FDS). Afin de pallier, ces tensions et de permettre un retour durable à la paix et à la cohésion sociale, de nombreuses initiatives sont entreprises par les Etats parfois en compagnie de leurs partenaires nationaux, sous régionaux et internationaux. Parmi ces initiatives, nous avons les programmes de réinsertion sociale¹¹⁷ des acteurs impliqués volontairement ou involontairement dans la violence.

Au Mali, la démarche est incarnée par le programme DDR qui est mis en œuvre dans les régions du Nord et du Centre du pays et en particulier à Kidal, Taoudéni, Ménaka, Gao, Tombouctou et Mopti. Pour son bon fonctionnement, la Commission Nationale Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (CNDDR) a été mise en place, composée principalement de toutes les parties signataires de l'Accord de paix issu du processus d'Alger, à savoir le gouvernement malien, les deux grandes coalitions des groupes Touareg (la Coordination des mouvements de l'Azawad - CMA et la Plateforme des groupes armés)¹¹⁸. Elle dispose d'un volet politique, des sous-commissions techniques, ainsi que des antennes opérationnelles. Pour la réussite du DDR, la CNDDR et le Comité de Suivi de l'Accord (CSA) sont appelés à travailler ensemble.

Les bénéficiaires de ce programme, selon la CNDDR, peuvent être classés en quatre catégories :

Premièrement, les ex-combattants affiliés aux mouvements signataires qui sont évalués approximativement au nombre de 10 000 à 12 000 personnes ;

Deuxièmement, les autres groupes armés non signataires de l'Accord, dans lesquels se retrouvent des citoyens maliens disposant aujourd'hui d'armes illégales et devant

être impérativement désarmés au même titre que les combattants membres des mouvements signataires ;

Troisièmement, les communautés qui ont constitué en leur sein des milices ou des groupes d'autodéfense pour assurer leur propre sécurité ;

Enfin, l'Etat malien a aussi ouvert la porte à une quatrième catégorie afin de lui donner une chance pour renoncer volontairement à la violence : il s'agit de ceux qui sont impliqués dans les activités du crime organisé et du terrorisme¹¹⁹.

Quant au Niger, il dispose également d'un programme de réinsertion focalisé essentiellement sur les ex-combattants de Boko Haram. Ce programme est mis en œuvre à travers un Centre de réinsertion socio-économique dans le département de Goudoumaria dans la région de Diffa situé à l'extrême Est du Niger faisant frontière au Nigeria et au Tchad. Ce centre accueille depuis 2017 des anciens combattants, mais aussi des femmes et des enfants¹²⁰. Au mois de décembre 2019, la première vague d'anciens combattants réhabilités (repentis) de Boko Haram en est sortie après avoir bénéficié d'intenses formations professionnelles et celles axées sur la déradicalisation.

En outre, selon certains acteurs interrogés sur le terrain, les autorités nigériennes disposent d'autres techniques de réinsertion communautaire qui comportent aussi des dimensions de prévention. Il s'agit des programmes axés sur le développement communautaire susceptibles d'être des alternatives à la tentation d'intégrer les groupes djihadistes : « Au Niger, pour lutter contre l'influence de Boko Haram dans les communautés, les autorités mettent en place des programmes de développement communautaire comme la construction de puits »¹²¹.

Dans les interviews, le DDR est ressorti comme un outil de paix et une alternative à l'insécurité dans les trois

117 Dans le Liptako-Gourma, le Burkina Faso n'a pas entrepris des programmes de réinsertion similaires aux cas malien et nigérien à la date d'aujourd'hui.

118 La CMA est une alliance de groupes rebelles créée au Mali en 2014 au cours de la guerre civile du Mali.

119 « Mali - Interview: le programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion », en *Sahel-Elite*, 22 janvier 2018, <https://wp.me/p9fNaQ-125>.

120 « Au Niger, début d'une nouvelle vie pour une centaine de repentis de Boko Haram », en *Le Monde*, 18 décembre 2019,

https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/12/18/au-niger-debut-d-une-nouvelle-vie-pour-une-centaine-de-repentis-de-boko-haram_6023285_3212.html.

121 Interview d'un agent de développement intervenant au Niger et au Mali, décembre 2019.

DÉFIS ET CHOIX

pays de la région du Liptako-Gourma. Toutefois, il faut souligner que sa mise en œuvre suscite de nombreuses discussions en particulier dans un contexte de radicalisation ou d'extrémisme violent. En effet, l'objectif du DDR est de soustraire les acteurs armés à l'option hostile et de les mettre dans une dynamique de co-construction de la paix.

Ces efforts partent du principe que ce sont des acteurs de la société (hommes, femmes et jeunes) qui, pour de nombreuses raisons, se sont retrouvés avec des armés pour combattre. Dans les entretiens, nos interlocuteurs ont mis l'accent sur la nécessité de passer par des étapes et de façon méthodique pour réussir un processus de DDR : « Pour moi, le DDR peut se faire, mais pas n'importe comment si on veut qu'il soit utile. Pour moi, la façon dont le DDR peut marcher est effectivement d'engager un processus de désengagement des combattants avant de parler de leur réinsertion. Quand, je parle de leur désengagement, il s'agit de travailler plus sur leur mental que le matériel [armes en particulier] qu'ils détiennent. Cela peut se faire à travers un programme de rééducation à la citoyenneté. C'est ce qui manque aux processus de DDR dans certains de nos pays »¹²².

Ce propos témoigne du fait que les acteurs sur le terrain croient possible d'impliquer les ex-combattants des groupes djihadistes, les groupes séparatistes et les autres groupes armés non-étatiques dans le processus du DDR. D'autres interlocuteurs ont mis un accent particulier sur la mise en place d'un mécanisme de suivi des groupes armés en situation de DDR, notamment ceux qui doivent intégrer les Forces de Défense de Sécurité (FDS). Comme indiqué dans une interview : « Il est indispensable de consacrer un suivi sur les groupes armés qui intègrent les forces armées nationales reconstituées et de planifier leur évolution dans ces corps. Ils ne doivent pas avoir les mêmes conditions de carrière que les autres qui sont passés par la voie ordinaire parce que ce sont des gens qui ont un précédent qu'on peut légitimement soupçonner. Il faut donc des mécanismes d'évaluation de leur processus d'intégration au sein de ces corps. Il faut vraiment être regardant sur ces sensibilités. Mais

malheureusement, la façon dont le DDR s'effectue, l'on constate, avec regret, que rien de tout cela n'a été pris en compte »¹²³.

Pour la réussite du DDR dans un contexte de radicalisation, il importe de s'intéresser aux raisons plurielles qui conduisent les acteurs vers les groupes radicaux. Par conséquent, le DDR, pour qu'il soit efficace, doit prendre en compte les trajectoires parfois singulières des acteurs impliqués. Ainsi, il faut noter que le DDR tout comme la RSS sont des processus multidimensionnels très complexes et sensibles qui se font avec divers acteurs ou partie prenantes. Ces acteurs sont entre autres, l'Etat, le parlement, les groupes armés non étatiques, les organisations de média, les organisations de la société civile, le secteur privé, les partenaires techniques et financiers.

Nos interlocuteurs ont aussi souligné d'autres obstacles :

- ▶ Le manque de volonté politique des groupes armés signataires de l'Accord. « Ils pensent que désarmer en amont, c'est perdre tout le reste. L'EIGS¹²⁴ aussi, les dissuade de ne pas s'engager dans le processus du DDR »¹²⁵ ;
- ▶ Le manque d'information, de sensibilisation des populations sur le processus DDR ;
- ▶ L'absence d'informations pertinentes sur les perceptions et les préoccupations des populations et des FDS en matière du DDR ;
- ▶ La non-effectivité des espaces de dialogue multi-acteurs entre la CNDDR, la CNI (Commission nationale d'intégration), la CNRSS (Commission nationale à la réforme du secteur de la sécurité), la section DDR de la MINUSMA et les différentes composantes de la société civile.

¹²² Interview d'un enseignant-chercheur, Mali.

¹²³ Interview d'un consultant-chercheur et spécialiste des questions sécuritaires, Mali, décembre 2019.

¹²⁴ Etat islamique au grand Sahara.

¹²⁵ Interview d'un consultant-chercheur et spécialiste des questions sécuritaires, Mali, décembre 2019.

3.2 Le rôle d'acteurs armés non-étatiques

Dans la région du Liptako-Gourma, les groupes acteurs armés non étatiques (GANE), outre les groupes extrémistes, sont principalement des groupes d'autodéfense (aussi dénommés milices) présents au Mali et au Burkina Faso¹²⁶ : Dan Nan Ambassagou¹²⁷ pour le Mali et de Koglwego¹²⁸ pour le Burkina Faso. Ces groupes sont accusés de commettre des exactions sur les communautés. Pour le cas malien, il y a aussi des groupes armés dont certains sont signataires de l'Accord de paix, notamment les principaux mouvements de la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) et de la Plateforme des groupes armés.

Au Burkina Faso, il y a de nombreux comités locaux de sécurité (CLS) qui sont placés sous la responsabilité du Ministère de la Sécurité. En effet, un décret de Mai 2005¹²⁹, a créé dans chaque village et secteur de commune du Burkina Faso, un CLS. Ce comité, est un organe consultatif et un cadre de concertation entre les services de sécurité et les populations locales. Il est placé sous la tutelle du préfet ou du maire. Le Comité Local de Sécurité est compétent dans les limites territoriales du village et du secteur. Il a pour attribution : de donner des avis susceptibles d'orienter les activités des services de sécurité ; d'identifier les attentes et les besoins des populations locales en matière de sécurité ; de créer un lien de communication entre les services de sécurité et les populations locales ; d'organiser la coopération entre les services de sécurité et les populations locales dans la prévention de l'insécurité.

C'est dans le cadre des CLS que les Koglwego ont trouvé un ancrage institutionnel et bénéficient de ce fait du soutien tacite du gouvernement burkinabé car les comités locaux de sécurité ont été créés par l'Etat lui-même

selon certains interlocuteurs. En effet, face à la situation de dégradation du contexte sécuritaire, des burkinabè désirent apporter une réponse, afin de protéger leurs biens et bétails se sont organisés et armés afin d'assurer eux-mêmes leur défense en particulier dans les zones rurales et périurbaines, ils se nomment « Koglwego », « gardiens de la brousse » en Mooré¹³⁰. S'appuyant sur une certaine popularité auprès de la population. Alors que d'autres demandent leur suppression, de nombreuses actions des Koglwego les placent en dehors du cadre légal. Il reste à déterminer à quel niveau, l'Etat burkinabé sera en mesure d'encadrer les actions de ces acteurs qui échappent aujourd'hui en partie à son contrôle¹³¹. Comme indiqué dans une interview : « Tout le monde sait qu'au Burkina, c'est l'Etat même qui soutient les Koglwego. Certains disent que l'Etat fait cela car les Koglwego participent à la lutte contre l'insécurité. Mais pour d'autres, ce sont eux-mêmes la source de l'insécurité »¹³².

Au Mali, il existe également des travaux qui abordent le soutien de l'Etat à certains groupes armés dans le cadre des initiatives de lutte contre les groupes djihadistes¹³³. Dans ces travaux, l'on peut constater que ce sont les autorités qui encouragent très souvent la création de ces groupes. En outre, il est ressorti de nos entretiens, qu'il existerait des liens entre les forces armées nationales et étrangères et les groupes armés non étatiques dans le cadre des opérations de lutte anti-terroriste. Selon les interlocuteurs, cela est surtout visible dans les régions frontalières entre le Mali et Niger : « Avec l'appui des forces étrangères et nos propres militaires, les groupes armés comme MSA et GATIA sont en train de tuer des Peuls qu'ils qualifient de djihadistes »¹³⁴.

126 A la différence du Burkina Faso et du Mali, nous n'avons pas noté l'existence d'un groupe d'autodéfense au Niger.

127 Dan Na Ambassagou (dogon : « les chasseurs qui se confient à dieu ») est un groupe d'autodéfense de chasseurs dogons, fondé fin 2016 au Mali. Ils représentent une coalition lâche de milices d'autodéfense largement Dogon qui opèrent sous l'autorité militaire de Youssouf Toloba, et auraient commis une série de massacres contre les populations peules.

128 Mouvement d'autodéfense au Burkina Faso créé au cours de 2015. Le groupe prétend de rétablir l'ordre dans les zones menacées de banditisme où les forces de sécurité sont absentes. Le mouvement se fait connaître pour les châtements violents qu'il inflige aux délinquants présumés. Plus information : Romane Da Cunha Dupuy et Tanguy Quidelleur, « Mouvement d'autodéfense au Burkina Faso. Diffusion et structuration des groupes Koglwego », en *Noria*, 15 novembre 2018, <https://www.noria-research.com/?p=1518>.

129 Décret n° 2005-245/PRES/PM/SECU/DEF/MATD/MJ/MFB/MPDH du 12 mai 2005 portant création, composition, attributions et fonctionnement de Comités locaux de sécurité.

130 La langue du groupe ethnique Mossi

131 ISSAT, *Burkina Faso Note d'information RSS*, mise à jour 4 février 2020, <https://issat.dcaf.ch/fre/Apprendre/La-bibliotheque-des-ressources/Fiche-des-profil-des-pays/Burkina-Faso-Note-d-information-RSS>.

132 Interview d'une chercheuse sur les questions sécuritaires, Mali, novembre 2019.

133 Adam Thiam, *Centre du Mali : enjeux et dangers d'une crise négligée*, Genève, Centre pour le dialogue humanitaire, mars 2017, <https://www.hdcentre.org/fr/updates/nouvelle-publication-centre-du-mali-enjeux-et-dangers-dune-crise-negligee>.

134 Interview d'un journaliste, Niger, novembre 2019.

3.3 La RSS et la stabilisation

La région de Liptako-Gourma représente un polygone de crise au niveau de complexité élevé dans les dynamiques de conflits, les problèmes sécuritaires et différentes perceptions, en particulier parmi des intervenants internationaux et nationaux. Le concept de « stabilité », par exemple, pose problème surtout en rapport avec la RSS. Plusieurs acteurs internationaux ont pourtant décrit fréquemment la stabilité comme l'un des objectifs majeurs de leur soutien au Mali.

Le mandat MINUSMA et ses changements depuis le déploiement initial en 2013 en sont une illustration. L'accent mis sur la stabilité a augmenté depuis lors, de même que le nombre de tâches de stabilisation liées à la sécurité. Il a progressivement dérivé du soutien de processus politiques vers la stabilisation du Mali. Il semble toutefois que plus les Nations Unies stabilisent, moins le gouvernement malien paraît motivé à chercher une solution politique. D'où le risque de maintenir le statu quo sans mettre totalement en œuvre l'Accord de paix, ce qui nécessiterait un nouvel équilibre politique et un plus grand partage du pouvoir. Une situation « ni paix, ni guerre » présente aussi l'avantage, comme nous l'avons vu précédemment, que des gouvernements nationaux peuvent rejeter la responsabilité de troubles locaux sur des groupes irréguliers, et ce d'autant plus si ceux-ci opèrent au niveau transnational, tout en continuant à

recevoir un soutien économique et politique international. Selon certains observateurs, une mission de stabilisation représente aussi un écart par rapport à la doctrine des Nations Unies¹³⁵.

La présomption d'une autorité étatique légitime est un élément-clé de la stabilité, du moins au Mali. Nombre d'intervenants au Mali considèrent toutefois que le leadership politique actuel est une élite qui ne partage aucun niveau de pouvoir, justifié par la Constitution, laquelle ne stipule pas un véritable équilibre des pouvoirs¹³⁶. Ils prétendent en outre que des puissances internationales ont conforté l'élite actuelle, par exemple avec la déclaration de l'UE sur l'équité des dernières élections nationales.

Le concept de stabilité inclut aussi le risque d'être perçu comme conservateur par la population locale alors que l'UE est déjà considérée comme soutenant un groupe conservateur¹³⁷. Si la communauté internationale favorise, au nom de la stabilité, une « reprise intégrale par l'État » du contrôle de tout son territoire (mais certains États sahéliens comme le Mali ou le Burkina Faso ont-ils jamais eu le contrôle intégral de tout leur territoire ?), elle doit aussi s'interroger sur le « type d'État à réinstaurer »¹³⁸ afin d'éviter un problème avec une région plus stable, mais en proie à d'autres menaces et troubles.

3.4 La RSS et la militarisation

Les sections précédentes ont examiné la façon dont la présence massive de plusieurs acteurs internationaux privilégie des réponses militaires à diverses menaces. En dépit de la forte présence militaire internationale actuelle dans la région, plusieurs groupes djihadistes continuent d'opérer efficacement et cruellement. La route de Bamako à Gao, par exemple, est la plus dangereuse mal-

gré la présence de toutes les forces militaires étrangères. Des abus de forces de sécurité dans les trois pays ont par ailleurs été documentés comme une incitation pour des jeunes à rejoindre des groupes extrémistes violents¹³⁹.

Dans ce contexte, deux questions se posent. Premièrement, une militarisation excessive a-t-elle des

¹³⁵ Cedric de Coning, Chiyuki Aoi et John Karlsrud (éd.), *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era. Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*, Londres/New York, Routledge, 2017.

¹³⁶ Interview d'un universitaire malien, Bamako, novembre 2019.

¹³⁷ Interview de membres du personnel de l'UE, Rome, février 2020.

¹³⁸ Andrew Lebovich, « Une coordination renforcée » ne résoudra pas le conflit au Sahel », cit.

¹³⁹ Human Rights Watch, « Nous avons retrouvé leurs corps plus tard ce jour-là ». Atrocités commises par les islamistes armés et par les forces de sécurité dans la région du Sahel au Burkina Faso, 22 mars 2019, <https://www.hrw.org/fr/node/328456> ; Luca Raineri, Si les victimes deviennent bourreaux. Facteurs contribuant à la vulnérabilité et à la résilience à l'extrémisme violent au Sahel central, Londres, International Alert, juin 2018, <https://www.international-alert.org/node/14505>.

effets contre-productifs ? Deuxièmement, quels sont les effets de cette militarisation de la région sur la RSS ?

Une militarisation excessive et l'usage de la force peuvent être inefficaces en raison d'une asymétrie avec les menaces terroristes. Dans le cas d'une guerre asymétrique, la population est prioritaire¹⁴⁰, mais dans la situation actuelle, des autorités nationales ne sont pas en état de gérer les conflits. Certaines autorités traditionnelles en étaient capables, mais elles ont pratiquement disparu et le manque de recherche empêche de comprendre la façon de traiter cette situation¹⁴¹.

Les menaces exigent une approche multidimensionnelle et la priorité accordée à la prévention. Très peu de ressources lui sont toutefois affectées. Ute Kollies, Chef du Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires humanitaires au Mali, n'estime pas que des militaires plus nombreux soient une panacée, mais « ce dont nous avons besoin, c'est d'un plus grand engagement sur le front politique »¹⁴². De la même façon, Maureen Magee du Conseil norvégien des réfugiés a déclaré que « la réponse militaire au Sahel est une partie du problème. L'an dernier [2019], des opérations militaires au Mali ont forcé plus de 80 000 personnes à fuir. L'engagement au Sahel doit placer la protection des populations au cœur de la réponse. »¹⁴³. Peut-être cette remarque ne suggère-t-elle pas une alternative, mais des priorités.

Les gouvernements sahéliens priorisent clairement la sécurité et consacrent une part considérable de leurs budgets nationaux – jusqu'à 20 per cent – à des dépenses militaires¹⁴⁴. Cette tendance sous-entend des mesures économiques disproportionnées de la RSS ou une sécurisation de tous les domaines sociaux et politiques. À l'inverse, la gouvernance des militaires, et non le manque de ressources, est le problème majeur qui affecte les forces armées dans la plupart des pays sahéliens¹⁴⁵. La priorité devrait être une bonne gouvernance

et la transparence, par exemple la clarification des relations entre le gouvernement du Mali et du Burkina Faso et des acteurs armés non-étatiques, comme nous l'avons vu au chapitre précédent. L'EUTM a largement contribué à la RSS : en 2012, l'armée malienne a été détruite alors que des progrès avaient été faits¹⁴⁶. Cet effort technique devrait être toutefois intégré au niveau politique. Le sentiment d'appartenance à l'armée malienne est en outre faible et des puissances étrangères ne peuvent pas le consolider¹⁴⁷. Plusieurs facteurs favorisent le statu quo : népotisme, travail sur le terrain avec des groupes irréguliers, corruption, crainte de complot et de coup d'état par les forces armées, comme cela s'est déjà produit au Mali dans un passé récent. Les acteurs internationaux actifs au Sahel se doivent de mieux comprendre ces défis et de les relever.

En résumé, les principales préoccupations locales concernant la militarisation sont les suivantes : premièrement, les actions militaires ont parfois un impact négatif sur la population civile. Deuxièmement, là où la situation s'aggrave, des initiatives locales en faveur de la paix et du dialogue sont marginalisées et ne peuvent plus produire un travail préventif efficace ; troisièmement, la présence militaire de forces internationales est perçue par l'opposition comme un soutien au gouvernement en place, ce qui risque de donner lieu à une perte de crédibilité des forces internationales et d'obscurcir les raisons de la présence ; quatrièmement, la France en particulier utilise sa présence militaire pour promouvoir ses propres intérêts, poussant certaines communautés à aider des groupes armés radicaux ou du moins à les tolérer en silence¹⁴⁸.

Dans ce contexte, la réponse 'militaire exclusive' requiert un décalage de paradigme : le Programme spécial malien pour la paix, la sécurité et le développement du Mali du Nord, lancé en 2010 pour pallier des problèmes à la fois de sécurité et de développement par le renforcement de la présence militaire dans le nord du Mali, montre que

140 Interview d'un universitaire malien, Bamako, novembre 2019.

141 Ibid.

142 Emma Farge, « More Soldiers Won't Help Mali, Talks with Jihadists Might: U.N. », en *Reuters*, 3 février 2020, <https://reut.rs/2v5h1lt>.

143 AFP, « Macron, Sahel Leaders Meet to Boost Anti-Jihadist Campaign », en *France24*, 13 janvier 2020, <https://www.france24.com/en/20200113-macron-sahel-leaders-meet-to-boost-anti-jihadist-campaign>.

144 Zoë Gorman and Grégory Chauzal, « Establishing a Regional Security Architecture in the Sahel », cit.

145 Hassane Koné, « Sahel Militaries Need Better Governance to Face the Terror Threat », en *ISS Today*, 26 février 2020, <https://issafrica.org/iss-today/sahel-militaries-need-better-governance-to-face-the-terror-threat>.

146 Interview d'un chercheur malien, Bamako, novembre 2019.

147 Interview d'un universitaire malien, Bamako, novembre 2019.

148 Olaf Bernau, *Comment sortir de la violence ?*, Berlin, Fokus Sahel, juillet 2019, <https://afrique-europe-interact.net/1834-2-Brochure-francais.html>.

des actions militaires excessives risquent de déstabiliser davantage la région¹⁴⁹. Des mesures civiles sont donc à privilégier par rapport aux solutions militaires en reconnaissant que des groupes terroristes ou armés ne sont pas à l'origine de la crise au Sahel. Leur existence est bien plutôt un symptôme qu'une cause de la situation, même s'ils ont maintenant développé leurs propres dynamiques, ce qui nécessite un examen sérieux des causes fondamentales sous-jacentes à cette crise complexe¹⁵⁰.

La France semble continuer à pousser dans une autre direction et le risque existe que d'autres gouvernements et organisations internationales emboîtent le pas à Paris. La Coalition pour le Sahel proposée par le président français Emmanuel Macron à Pau en janvier 2020 se concentre essentiellement sur la sécurité, priorisant la

neutralisation de l'État islamique au sein du Grand Sahara dans la région de Liptako-Gourma à trois frontières partagées par le Mali, le Niger et le Burkina Faso¹⁵¹. Le concept ne traite pas le problème de gouvernance, les abus par des forces de sécurité et le manque de transparence¹⁵². L'UE, historiquement et essentiellement dédiée aux ressources civiles, semble aussi accorder la priorité aux ressources militaires, comme l'illustre l'appel de Josep Borrell au renforcement de la PSDC de l'UE et d'autres missions au Sahel au début de 2020¹⁵³. Si la communauté internationale s'engage pour de bon dans cette direction, elle risque de rater l'occasion de traiter les causes fondamentales des conflits qui alimentent l'instabilité et l'insécurité, et de prioriser l'Accord de paix du Mali et à une vision à long terme pour la région.

3.5 La RSS inclusive et partagée

Les institutions étatiques des pays du Sahel sont pour la plupart héritées de l'époque coloniale. Cet héritage complique la création de relations positives et constructives entre les citoyens et les représentants de l'administration de l'Etat. D'une part, ces premiers ne se sentent souvent pas concernés par les affaires de l'Etat. D'autre part, les comportements des gouvernants ont approfondi ce fossé (Faible accès aux services sociaux de base, Insuffisance de justice etc.). Ces antagonismes enracinés s'appliquent aussi aux questions sécuritaires, car celles-ci sont traditionnellement considérées comme une prérogative de l'Etat.

Dans ce contexte, l'inclusivité de la RSS, gage de la stabilité au Sahel, constitue un défi majeur pour les Etats. Les interlocuteurs ont fait mention de plusieurs de ces défis sans la résolution desquels, la RSS ne peut prétendre atteindre les résultats escomptés. Certains interlocuteurs ont parlé de la « fragilité structurelle de l'Etat et de l'existence d'un fossé entre les discours politiques et les comportements des politiques en matière de la mise en œuvre de la RSS »¹⁵⁴.

Un autre défi est lié à la question de la justice dans la mise en œuvre de la RSS. En effet, la lutte contre l'impunité, constitue un pilier essentiel de la RSS. Or, ni dans le PSIRC (Plan de sécurisation intégrée des régions du centre) au Mali ni dans le PUS (Programme d'urgence pour le Sahel) au Burkina Faso, la question de la justice en tant qu'instrument clé de lutte contre l'impunité n'est mise de l'avant. Elle est considérablement reléguée au second plan. Comme indiqué dans une interview : « La question de la justice, de l'accès à la justice, sa délivrance est un problème majeur, or indispensable dans la compréhension de l'insécurité dans le Sahel spécifiquement dans la zone dite des trois frontières »¹⁵⁵.

Par ailleurs, nous avons noté une faible représentativité des femmes et des jeunes dans les initiatives de sécurité. En effet, le comité de suivi de l'accord, ne dispose qu'une seule femme. Il en est de même pour la commission nationale de DDR, une seule femme. La Garde Nationale compte entre 4 à 5 per cent de femmes, la Gendarmerie est au tour de 8 per cent, la Police nationale était à 26 per cent en 2018, et l'armée nationale

149 Bréma Ely Dicko, Fatoumata Traoré et Annelies Hickendorff (éd.), *Livre Blanc de la société civile pour la paix et la sécurité au Mali*, janvier 2019, <https://www.sipri.org/node/4757>.

150 Olaf Bernau, *Comment sortir de la violence ?*, cit.

151 Olivier-Rémy Bel, « America Shouldn't Abandon Its Allies in the Sahel », en *War on the Rocks*, 24 janvier 24 2020, <https://warontherocks.com/?p=21851>.

152 Andrew Lebovich, « Une coordination renforcée » ne résoudra pas le conflit au Sahel », cit.

153 « C'est la doctrine de Borrell : L'UE doit être « moins angélique » et fournir des armes mortelles à des alliés africains s'il existe un espoir de vaincre les terroristes ». Voir David M. Herszenhorn, Jacopo Barigazzi et Simon Marks, "To Be Top Gun on Foreign Affairs, Borrell Says EU Must Buy Weapons", en *Politico*, 28 février 2020, <https://www.politico.eu/article/pacifist-eu-wont-stop-terrorism-in-africa-says-foreign-affairs-chief>.

154 Interview du coordinateur national d'un centre de recherche, Mali, décembre 2019.

155 Interview d'un spécialiste des questions sécuritaires au Sahel, décembre 2019.

est à 10 per cent. Parmi les facteurs qui ont favorisé l'atteinte des 26 per cent au niveau de la police figure, la mise en œuvre de la politique nationale genre à travers la nomination officielle d'un point focal genre qui a joué le rôle d'interface entre les partenaires internationaux et nationaux et la police nationale dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique nationale genre (PNG). Au niveau de la justice, si, on prend en compte l'ensemble des juges et des greffiers- en- chefs, les femmes, elles

représentent respectivement 10,77 et 16,18 per cent. Par contre, leur représentativité est relativement élevée dans les postes à faible responsabilité tels que le secrétariat où les femmes sont à 90,73 per cent du nombre total¹⁵⁶.

Enfin, il convient de prendre en considération, l'appropriation de la RSS par les citoyens et les organisations de la société civile qui est essentielle pour sa réussite. Dans les trois pays, cette appropriation est loin d'être effective

RECOMMANDATIONS

Sur la base de cette analyse de la RSS au Sahel, nous émettons un certain nombre de recommandations :

Gouvernements au Sahel

- ▶ **Continuer à mettre en œuvre la RSS et des domaines afférents d'action étatiques** sur la base suivante : mise en œuvre intégrale des droits de l'homme et civiques ; véritable séparation des pouvoirs ; poursuites pénales systématiques de la corruption, de la subornation et du favoritisme ; garantie de protection physique de la population par la présence des forces armées étatiques sur tout le territoire.
- ▶ **Associer la RSS au renforcement des services publics**, par exemple l'éducation et la santé, pour répondre aux besoins locaux et améliorer la cohésion sociale.
- ▶ **Renforcer le rôle de la société civile dans la révision des réformes de la sécurité** pour améliorer l'efficacité et la durabilité par des consultations inclusives.
- ▶ **Privilégier les mesures civiles à des solutions militaires**. Les groupes terroristes et armés ne sont pas à l'origine de la crise au Sahel. Ils sont un symptôme de la situation, même s'ils ont maintenant développé leurs propres dynamiques. Il est donc nécessaire d'examiner sérieusement tous les facteurs responsables de cette crise plurielle.
- ▶ **Inclure un plus grand nombre de femmes dans le secteur de la sécurité**. Les femmes sont toujours minoritaires dans toutes les branches de la sécurité, même si nous avons pu noter quelques améliorations. Il convient de privilégier le recrutement et les responsabilités de femmes, ainsi que l'intégration de la dimension de genre.
- ▶ **Respecter des dispositions de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger** in Mali car, ils sont signataires et responsables en partie de sa bonne mise en œuvre.
- ▶ **Veiller au respect des droits fondamentaux des populations civiles** en évitant l'utilisation d'enfants soldats, les attaques volontaires contre la population civile, les viols et autres formes de violences sexuelles à l'égard des femmes et des filles, les prises d'otages, les mauvais traitements inhumains et dégradants, la destruction des moyens de subsistance des populations civiles ; la fermeture des écoles etc.
- ▶ **Gérer les attentes des milliers de personnes** du nord, centre, et sud du Mali qui se sont enregistrés sur une liste et attendent d'être prises en compte par le processus national de DDR.
- ▶ **Prendre en compte le sort des ex combattants des mouvements armés déclarés inaptes** à l'intégration à

¹⁵⁶ Miranda Gaanderse et Kristin Valasek (éd), *Le Secteur de la sécurité et le genre en Afrique de l'Ouest : une étude de la police, de la défense, de la justice et des services pénitentiaires dans les pays de la CEDEAO*, Genève, DCAF, 2011, p. 176, <https://www.dcaf.ch/node/12709>.

RECOMMANDATIONS

l'armée du fait des maladies, de l'âge avancé, etc. dans les structures de mise en œuvre du processus DDR. La plupart d'entre eux refusent la réinsertion socio-économique au profit de l'intégration à l'armée. Le DDR étant aussi perçu comme porteur d'emploi pour les populations, surtout dans le contexte malien, il serait nécessaire d'organiser des rencontres afin d'explicitier les différentes possibilités d'insertion professionnelle liée au DDR.

Union européenne

- ▶ *Continuer à favoriser une RSS intégrale* en insistant sur les améliorations significatives dans la responsabilité et le fonctionnement de la gouvernance, en particulier des forces armées nationales. Cela signifie qu'il convient d'éviter une approche purement technique, de considérer toutes les implications politiques et d'appliquer pleinement une approche axée sur l'humain.
- ▶ *Se concentrer sur la prise en charge locale dans toutes les actions de la RSS.* S'engager notamment davantage avec la société civile à tous les niveaux, y compris via ses délégations (EUD) et envisager une stratégie pour la passation de pouvoir de formations à la sécurité.
- ▶ *Améliorer le monitoring et l'évaluation de la RSS.* Les directives EEAS M&E actuelles pour la RSS ont pris la forme d'un « examen stratégique » qui risque de limiter la responsabilité et les enseignements tirés des expériences passées. Dans ce contexte, remédier au faible niveau de supervision des formations militaires.
- ▶ *Soutenir des interventions militaires en dernier resort et avec un usage de la force proportionnel.* Établir un échange régulier avec les gouvernements de la France et des États-Unis et surveiller les conséquences d'interventions militaires.

Communauté internationale

- ▶ *Procéder à une analyse plus étendue et plus détaillée de la situation au Sahel* en tenant compte des contextes historiques et des particularités géographiques. Une telle analyse est cruciale pour mener une action adaptée à la situation dans la région.
- ▶ *Adapter intégralement l'approche RSS à la priorité de sécurité humaine* en se concentrant sur la protection des populations dans la lutte contre le terrorisme et examiner la façon dont les diverses dimensions de l'insécurité peuvent entraver la RSS.

- ▶ *Prioriser clairement les mesures civiles* en particulier en augmentant considérablement les ressources financières allouées au dialogue politique, à la médiation, à la consolidation de la paix et à la coopération de développement civil. Des acteurs de la société civile doivent être promus de manière ciblée comme un complément à la réforme prévue d'institutions étatiques. Une attention particulière doit être accordée ici à des activités locales en faveur du dialogue et de la responsabilisation afin de garantir la participation active de la population à de futurs processus de paix et de réconciliation.
- ▶ *Réduire progressivement l'engagement militaire et mettre davantage l'accent* sur la formation et l'équipement des forces de police et des armées des différents pays du Sahel sous la supervision de partenaires internationaux. La nouvelle Coalition pour the Sahel doit envisager cette approche et traiter les problèmes de gouvernance, les violations des droits de l'homme par des forces armées et le manque de transparence.
- ▶ *La coopération militaire ne doit pas renforcer des régimes autoritaires ou dictatoriaux (comme le Tchad).* La lutte contre des groupes djihadistes ou armés ne doit pas servir à légitimer les violations des droits de l'homme ou à maintenir des conditions non-démocratiques.
- ▶ *Accorder une plus grande attention au rôle que la CEDEAO et d'autres organisations régionales et sous-régionales peuvent jouer au Sahel.* La collaboration avec des organisations régionales doit être plus inclusive.
- ▶ *Éviter une « situation ni paix/ni guerre au Mali ».* Les solutions politiques et la mise en œuvre du processus de paix doivent demeurer la priorité absolue du travail sécuritaire dans le pays.

RÉFÉRENCES

- AFP**, « En trois mois, plus de 260 000 personnes ont fui leur foyer au Burkina Faso », en *Le Temps*, 11 octobre 2019, <https://www.letemps.ch/monde/trois-mois-plus-260-000-personnes-ont-fui-foyer-burkina-faso>
- AFP**, « Macron, Sahel Leaders Meet to Boost Anti-Jihadist Campaign », en *France24*, 13 janvier 2020, <https://www.france24.com/en/20200113-macron-sahel-leaders-meet-to-boost-anti-jihadist-campaign>
- Olivier-Rémy Bel**, « America Shouldn't Abandon Its Allies in the Sahel », en *War on the Rocks*, 24 janvier 2020, <https://warontherocks.com/?p=21851>
- Olaf Bernau**, *Comment sortir de la violence ?*, Berlin, Fokus Sahel, juillet 2019, <https://afrique-europe-interact.net/1834-2-Brochure-francais.html>
- Stef Blok et Sigrid Kaag**, *Nederlandse en bredere Europese inzet in de Sahel*, 17 mars 2020, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z05193&did=2020D10801
- Adrian Blomfield**, « Battle for the Sahel: The New Frontline in the War on Terror », en *The Telegraph*, 1 mars 2020, <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/01/battle-sahel-new-frontline-war-terror>
- CEDEAO**, *Cadre de politique de la CEDEAO pour réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité*, 4 juin 2016, <https://www.ecowas.int/?p=30498>
- CEDEAO**, *Les dirigeants de la CEDEAO s'engagent à éradiquer le terrorisme de la Région*, 14 septembre 2019, <https://www.ecowas.int/?p=35676>
- Abdoul Wahab Cissé et al.**, « Perceptions about the EU Crisis Response in Mali. A Summary of Perception Studies », en *EUNPACK Policy Briefs*, septembre 2017, <http://www.eunpack.eu/node/88>
- Commission européenne**, *Discours de la Présidente von der Leyen au Forum économique mondial*, Davos, 22 janvier 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_20_102
- Commission européenne**, *Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité* (JOIN/2016/31), 5 juillet 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52016JC0031>
- Commission européenne**, *Lessons Drawn from Past Interventions and Stakeholders' Views* (SWD/2016/221), 5 juillet 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016SCO221>
- Commission européenne**, *President von der Leyen in Addis Ababa for Her First Trip as President Outside the EU*, 6 décembre 2019, <https://ec.europa.eu/luxembourg/node/6442>
- Commission européenne**, *Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité* (COM/2006/253), 24 mai 2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52006DC0253>
- Commission européenne**, *Vers une stratégie globale avec l'Afrique* (JOIN/2020/4), 9 mars 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020JC0004>
- Commission européenne et SEAE**, *Annual Report on the Sahel Regional Action Plan* (SWD/2016/482), 23 décembre 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5009-2017-INIT/en/pdf>
- Conseil de l'UE**, *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile*, 19 novembre 2018, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/fr/pdf>
- Conseil de l'UE**, *Conclusions du Conseil sur la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité* (RSS), 14 novembre 2016, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-security-sector-reform>
- Conseil de l'UE**, *Conseil des Affaires étrangères*, 20 janvier 2020, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/fac/2020/01/20>
- Conseil de l'UE**, *Council Conclusions on the Sahel*, 3477e Réunion du Conseil des Affaires étrangères, Luxembourg, 20 juin 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5009-2017-INIT/en/pdf>
- Conseil de l'UE**, *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)*, 13 octobre 2005, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12566-2005-REV-4/en/pdf>
- Conseil de l'UE**, *EU Sahel Strategy Regional Action Plan 2015-2020, annex aux Conclusions du Conseil sur le plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020*, 20 avril 2015, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/20/council-conclusions-sahel-regional-plan>

RÉFÉRENCES

- Helene Cooper**, « Plan to Cut U.S. Troops in West Africa Draws Criticism from Europe », en *The New York Times*, 14 janvier 2020, <https://www.nytimes.com/2020/01/14/world/africa/milley-troops-withdraw.html>
- Romane Da Cunha Dupuy et Tanguy Quidelleur**, « Mouvement d'autodéfense au Burkina Faso. Diffusion et structuration des groupes Koglweogo », en *Noria*, 15 novembre 2018, <https://www.noria-research.com/?p=15518>
- Ambroise Dakouo, Nene Konate et Elise Dufief**, *Paix, sécurité, stabilité et développement. Quelle gouvernance de la sécurité ? Termes de référence – Séance 7, Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali, Dakar, Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA), septembre 2011*, http://www.afrique-gouvernance.net/bdf_document-878_en.html
- Cedric de Coning**, Chiyuki Aoi et John Karlsrud (éd.), *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era. Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*, Londrs/New York, Routledge, 2017
- Bréma Ely Dicko**, Fatoumata Traoré et Annelies Hickendorff (éd.), *Livre Blanc de la société civile pour la paix et la sécurité au Mali*, janvier 2019, <https://www.sipri.org/node/4757>
- Peter Dörrie**, « Europe Has Spent Years Trying to Prevent 'Chaos' in the Sahel. It Failed », en *World Politics Review*, 25 juin 2019, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27977>
- EUTM**, *Press Kit : European Union Training Mission Mali (EUTM Mali)*, 6 janvier 2019, <http://www.eutmmali.eu/wp-content/uploads/2019/01/190106-PressKit-vEn-website-approved-version.pdf>
- Emma Farge**, « More Soldiers Won't Help Mali, Talks with Jihadists Might: U.N. », en *Reuters*, 3 février 2020, <https://reut.rs/2v5h1lt>
- Miranda Gaanderse et Kristin Valasek (éd)**, *Le Secteur de la sécurité et le genre en Afrique de l'Ouest : une étude de la police, de la défense, de la justice et des services pénitentiaires dans les pays de la CEDEAO*, Genève, DCAF, 2011, <https://www.dcaf.ch/node/12709>
- Zoë Gorman et Grégory Chauzal**, « Establishing a Regional Security Architecture in the Sahel », en *SIPRI Backgrounders*, 25 juin 2018, <https://www.sipri.org/node/4551>
- Robbie Gramer**, « U.S. Congress Moves to Restrain Pentagon Over Africa Drawdown Plans », en *Foreign Policy*, 4 mars 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/04/africa-military-trump-esper-pentagon-congress-africom-counterterrorism-sahel-great-power-competition>
- Eva Gross**, *Assessing the EU's Approach to Security Sector Reform (SSR)*, Bruxelles, Parlement européen, janvier 2013, <https://doi.org/10.2861/29913>
- Rabea Heinemann**, « The European Union's Crisis Response in the Extended Neighbourhood. The EU's Output Effectiveness in the Case of Mali », en *EUNPACK Papers*, 21 août 2017, <http://www.eunpack.eu/node/113>
- David M. Herszenhorn, Jacopo Barigazzi et Simon Marks**, "To Be Top Gun on Foreign Affairs, Borrell Says EU Must Buy Weapons", en *Politico*, 28 février 2020, <https://www.politico.eu/article/pacifist-eu-wont-stop-terrorism-in-africa-says-foreign-affairs-chief>
- Human Rights Watch**, *How Much More Blood Must Be Spilled?*. Atrocities Against Civilians in Central Mali, 2019, février 2020, <https://www.hrw.org/node/338506>
- Human Rights Watch**, « *Nous avons retrouvé leurs corps plus tard ce jour-là* ». Atrocités commises par les islamistes armés et par les forces de sécurité dans la région du Sahel au Burkina Faso, 22 mars 2019, <https://www.hrw.org/fr/node/328456>
- International Crisis Group**, « L'Afrique de l'Ouest face au risque de contagion jihadiste », en *Briefing Afrique de Crisis Group*, n° 149, 20 décembre 2019, <https://www.crisisgroup.org/fr/node/12775>
- ISSAT**, *Burkina Faso Note d'information RSS*, mise à jour 4 février 2020, <https://issat.dcaf.ch/fre/Apprendre/La-bibliotheque-des-ressources/Fiche-des-profils-des-pays/Burkina-Faso-Note-d-information-RSS>
- ISSAT**, *Mali SSR Background Note*, mise à jour 11 février 2019, <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Country-Profiles/Mali-SSR-Background-Note>

- ISSAT**, *Note d'information de l'ISSAT sur la Réforme du secteur de la sécurité au Niger*, actualisée pour la dernière fois le 5 octobre 2018, <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Country-Profiles/Note-d-information-de-l-issat-sur-La-reforme-du-secteur-de-la-securite-au-Niger>
- Fergus Kelly**, « Estonia Special Forces to Join France-led Takuba Mission in Mali, Defense Ministry Says », en *The Defense Post*, 13 novembre 2019, <https://www.thedefensepost.com/?p=15162>
- Fergus Kelly**, « German Parliament Extends Africa Military Missions », en *The Defense Post*, 10 mai 2019, <https://www.thedefensepost.com/?p=13005>
- Hassane Koné**, « Sahel Militaries Need Better Governance to Face the Terror Threat », en *ISS Today*, 26 février 2020, <https://issafrica.org/iss-today/sahel-militaries-need-better-governance-to-face-the-terror-threat>
- Sampson Kwarkye, Ella Jeannine Abatan and Michaël Matongbada**, « Can the Accra Initiative Prevent Terrorism in West African Coastal States? », en *ISS Today*, 30 septembre 2019, <https://issafrica.org/iss-today/can-the-accra-initiative-prevent-terrorism-in-west-african-coastal-states>
- Matteo Latorraca**, « Opération Barkhane : Goals and Reasons Why It Could Fail », en *Geopolitica.info*, 16 janvier 2015, <https://www.geopolitica.info/?p=2637>
- Andrew Lebovich**, « 'Une coordination renforcée' ne résoudra pas le conflit au Sahel », en *ECFR Commentaries*, 10 janvier 2020, https://www.ecfr.eu/paris/post/une_coordination_renforcee_ne_resoudra_pas_le_conflit_au_sahel
- Ministère de la Défense du Danemark**, *Danish Military Contributions to the Sahel Region*, 24 octobre 2019, <https://fmn.dk/eng/news/Pages/Danish-military-contributions-to-the-Sahelregion.aspx>
- Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas**, *Minister Kaag : Preventie prioriteit in beleidsnota BHOS*, 18 mai 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/05/18/minister-kaag-preventie-prioriteit-in-beleidsnota-bhos>
- OCDE-CAD**, *Manuel de l'OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité. Soutenir la sécurité et la justice*, Paris, OCDE, 2007, <https://doi.org/10.1787/9789264034280-fr>
- OCDE-CAD**, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance*, Paris, OCDE, 2005, <https://doi.org/10.1787/9789264007895-fr>
- OCHA**, *Displacement and Humanitarian Needs Rise in the Sahel*, 27 February 2020, <https://www.unocha.org/node/955383>
- OCHA**, *Burkina Faso, Mali et Niger : Aperçu humanitaire (A la date du 11 juin 2019)*, <https://reliefweb.int/node/3165379>
- OCHA**, *Burkina Faso. Plan d'urgence*, février 2019, <https://reliefweb.int/node/2997049> <https://reliefweb.int/report/burkina-faso/burkina-faso-plan-durgence-fvrier-2019>
- ONU DC**, *Conclusions et recommandations de la réunion d'experts sur l'opérationnalisation de la Plateforme de Coopération en Matière de Sécurité (PCMS) du G5 Sahel*, Nouakchott, 8-9 novembre 2016, https://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica/Conclusions_et_recommandations_reunion_dexperts_PCMS_Nov_2016_NKC.pdf
- Ingo Peters et al.**, « Lessons to be learned from the EU Crisis Response in the Extended Neighbourhood: EU Security Sector Reform in Afghanistan, Iraq and Mali », en *EUNPACK Papers*, 29 octobre 2018, <http://www.eunpack.eu/node/121>
- Tobias Pietz et Judith Vorrath**, « CSDP Compact: Reinventing EU Civilian Crisis Management? », en *SWP Point of View*, 19 décembre 2018, <https://www.swp-berlin.org/en/point-of-view/2018/csdp-compact-reinventing-eu-civilian-crisis-management>
- PSC Report**, « AU Summit 31: What is the African Union's Role in the Sahel? », en *ISS Today*, 25 juin 2018, <https://issafrica.org/iss-today/au-summit-31-what-is-the-african-unions-role-in-the-sahel>

RÉFÉRENCES

Luca Raineri, *Si les victimes deviennent bourreaux. Facteurs contribuant à la vulnérabilité et à la résilience à l'extrémisme violent au Sahel central*, Londres, International Alert, juin 2018, <https://www.international-alert.org/node/14505>

Eric Schmitt, « A Shadowy War's Newest Front: A Drone Base Rising From Saharan Dust », en *The New York Times*, 22 avril 2018, <https://www.nytimes.com/2018/04/22/us/politics/drone-base-niger.html>

SEAE, *The European Union's Global Strategy. Three Years On, Looking Forward*, juin 2019, <https://europa.eu/!bF86jJ>

SEAE, *Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, juin 2016, <https://doi.org/10.2871/3451>

Michael Shurkin, « What Is the Sahel G5 Force and Why Should the U.S. Support It? », en *The RAND Blog*, 6 novembre 2017, <https://www.rand.org/blog/2017/11/what-is-the-sahel-g5-force-and-why-should-the-us-support.html>

Cornelis Steenken, *Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) : tour d'horizon*, Williamsburg, Institut de formation aux opérations de paix, 2018, <https://www.peaceopstraining.org/courses/desarmement-demobilisation-et-reintegration-ddr-v2-french>

Adam Thiam, *Centre du Mali : enjeux et dangers d'une crise négligée*, Genève, Centre pour le dialogue humanitaire, mars 2017, <https://www.hdcentre.org/fr/updates/nouvelle-publication-centre-du-mali-enjeux-et-dangers-dune-crise-negligee>

Brooks Tignes, « EU Preparing to Expand Training to Burkina Faso as Security Deteriorates », en *Jane's Defence Weekly*, 24 janvier 2020

Veerle Triquet et Lorraine Serrano (éd.), *Le genre et le secteur de la sécurité. Une étude de la Police nationale, de la Protection civile, des Forces armées et de sécurité, du système judiciaire et des services pénitentiaires au Mali*, Genève, DCAF, 2015, <https://www.dcaf.ch/node/12709>

Une initiative de

**la Fondation européenne d'études progressistes
et de l'Istituto Affari Internazionali**

La Fondation européenne d'études progressistes (FEPS) est la fondation politique progressiste établie au niveau européen. Créée en 2007, elle vise à instaurer un carrefour intellectuel entre la social-démocratie et le projet européen. En tant que plateforme d'idées et de dialogue, la FEPS travaille en étroite collaboration avec les organisations sociales-démocrates, et en particulier les fondations nationales et les think tanks à travers et au-delà de l'Europe, pour relever les défis auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés. La FEPS apporte une réflexion nouvelle au cœur de son action et sert d'instrument pour une réflexion politique intellectuelle paneuropéenne.

L'Istituto Affari Internazionali est un think tank privé et indépendant, à but non lucratif, fondé en 1965 à l'initiative d'Altiero Spinelli. L'IAI s'efforce de promouvoir la sensibilisation à la politique internationale et de contribuer à l'avancement de l'intégration européenne et de la coopération multilatérale. L'IAI fait partie d'un vaste réseau international de recherches et interagit et coopère avec le gouvernement italien et ses ministères, les institutions européennes et internationales, les universités, les principaux acteurs économiques nationaux, les médias ainsi qu'avec les think tanks internationaux les plus influents.

Le National Democratic Institute (NDI) est une organisation non gouvernementale et non partisane qui répond à la quête mondiale pour la participation populaire et civique, des systèmes politiques ouverts et compétitifs, et des gouvernements représentatifs et responsables.

Depuis sa fondation en 1983, le NDI et ses partenaires locaux dans 156 pays et territoires œuvrent pour l'établissement et le renforcement des institutions et des pratiques démocratiques par le développement des organisations politiques et civiques, la sauvegarde des élections, la promotion et la participation des citoyens, la transparence, et la responsabilité en matière de gouvernance. Les partenaires de l'institut sont largement exposés aux bonnes pratiques dans le développement démocratique international, et qui peuvent être adaptées aux besoins de leurs propres pays.

L'approche multinationale du NDI renforce le message que bien qu'il n'y ait pas un modèle démocratique unique, toutes les démocraties partagent certains principes clés. Le travail de l'Institut soutient les principes sacrés de la Déclaration Universelle des Droits. Il vise à la promotion du développement des canaux institutionnalisés de communication entre les citoyens, les institutions politiques, et les élus; et il renforce leur capacité en vue de l'amélioration de la qualité de vie de tous les citoyens.

Conception graphique par Triptyque.be

Photo de couverture par [Katya Tsvetkova / Shutterstock.com](https://www.shutterstock.com)

Imprimé par [Eurolit](http://Eurolit.com)

Droits d'auteurs © 2020: *par la [Fondation Européenne d'Études Progressistes \(FEPS\)](http://www.fepeurope.org)
et l'[Istituto Affari Internazionali \(IAI\)](http://www.iaison.it)*

FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES
FONDATION EUROPÉENNE
D'ÉTUDES PROGRESSISTES

