

Europe de la défense

Quels enjeux pour 2011 ?

Lutte contre l'insécurité au Sahel | Quelle plus-value pour la nouvelle stratégie européenne ?

Antonin TISSERON | Chercheur associé à l'Institut Thomas More



Si la guerre en Libye a entraîné une hausse de l'insécurité au Sahel, à bien des égards elle n'a fait qu'aggraver des problèmes existants bien plus vastes que le seul terrorisme. Le déclenchement d'une nouvelle rébellion dans le nord du Mali et le renversement du président malien Amadou Toumani Touré sont révélateurs de ces enjeux pluriels, renvoyant aussi bien à la fragilité des États, qu'à la circulation des hommes et des armes, ou encore aux luttes d'influence autour des trafics. Face à cette multiplicité des défis, la mise en place d'une stratégie EU-Sahel, qui se veut globale et intégrée, constitue une réelle opportunité pour réduire une insécurité qui affecte directement les États européens et leurs ressortissants. Cependant, alors que sa plus-value peut être réelle, son efficacité impose qu'elle soit dotée des moyens nécessaires à sa mise œuvre et soit réellement communautaire.

Alors qu'en octobre 2009, les ministres des 27 avaient convenu de la nécessité d'« agir de toute urgence afin de renforcer les capacités des États du Sahel », l'engagement européen a pris forme avec la publication d'une stratégie EU-Sahel en 2011. Sur fond de vulnérabilité accrue dans la région saharo-sahélienne, cet engagement de l'Union européenne en faveur d'une approche globale peut contribuer à la réduction des causes de l'insécurité et pas ses seuls symptômes avec notamment une prise en compte des problématiques propres à chaque partenaire.

Mais si cette implication était attendue, elle n'en reste pas moins porteuse d'incertitudes. L'Union européenne et le Service européen d'action extérieure (SEAE) devront à la fois composer avec les États européens, les autres puissances

présentes, les États de la région et les attentes de populations. Et en cela, la condition première de l'efficacité de la stratégie EU-Sahel réside dans la capacité des États-membres à se l'approprier, à la mettre en œuvre de manière coordonnée et à la promouvoir auprès des autres acteurs de la région.

| Risques et vulnérabilités de la zone sahélo-saharienne

Les enlèvements de trois humanitaires espagnols et italiens le 23 octobre 2011 dans les camps de Tindouf, de deux Français le jeudi 24 novembre au Mali près de Mopti, suivi le lendemain par trois Européens (un quatrième étant tué) soulignent la dégradation de la sécurité dans une région où les touristes et les ONG évoluaient il y a peu en toute tranquillité.

Ces enlèvements signifient-ils que le nord du Sahel est en voie d'« afghanisation », comme l'évoquait en 2010 le quotidien algérien *El Watan* ? Le terme semble fort. Mais dans cette région, comme en Afghanistan, les carences ou les politiques de « laissez-faire » des États dans des régions « ont provoqué l'apparition puis l'extension de zones grises »¹. Entre 2001 et 2010, le nombre d'incidents terroristes recensés par le *Potomac Institute* est ainsi passé de 21 à 178, avec un pic en 2009 à 204 actes². Plus inquiétant, le terrorisme et le radicalisme se diffusent dans la région. Dans le sud du Mali, selon les autorités locales, des éléments de d'Al Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) interviennent dans les écoles nationales pour exiger la fin de la mixité. Quant au rapt du 23 octobre dernier, il a été revendiqué par un groupe présenté comme dissident d'AQMI, le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest, alors inconnu³, mais qui a depuis également revendiqué l'attentat kamikaze du 3 mars 2012 devant le siège de la gendarmerie de la ville algérienne de Tamanrasset.

Certes durant l'année, l'armée mauritanienne a mené plusieurs raids et opérations de ratissage dans la forêt de Wagadou dans l'Ouest du Mali, et le Niger s'est engagé dans un programme de modernisation et de renforcement de ses forces de sécurité. Mais les armements récupérés à la faveur du conflit libyen risquent de peser lourd dans les années à venir. Missiles sol-air, mortiers lourds, mines antichars, etc, sont autant de monnaies d'échanges ou de moyens d'action pour les *katibas* sahariennes se revendiquant d'Al Qaïda ou les autres acteurs de la région. Une semaine après sa participation à la conférence internationale sur le terrorisme au Sahel organisée par l'Algérie les 7 et 8 septembre 2011, le général américain à la tête de l'AFRICOM, Carter F. Ham, s'inquiétait devant la presse new yorkaise des risques d'augmentation de la violence et de l'insécurité. Quant au président du conseil régional de la région d'Agadez au Niger, il estimait trois mois plus tard que seulement un quart des personnes rentrées de Libye avait été désarmées⁴.

| Les forces de sécurité en première ligne

Si le secrétaire d'État britannique, William Hague, plaidait en novembre dernier « pour une implication plus effective de l'Europe aux côtés des États de la bande sahélienne pour les aider à sécuriser leurs territoires »⁵, plusieurs programmes existent pour améliorer les capacités opérationnelles des forces armées et des autres forces de sécurité.

La France participe ainsi à la formation des militaires mauritaniens, maliens et nigériens. Le Royaume-Uni, de son côté, finance des programmes d'entraînement des forces de sécurité du Mali et du Niger. Le principal acteur est toutefois les États-Unis, qui ont lancé en 2002 l'Initiative Pan-Sahel (*Pan-Sahel Initiative* – PSI), un programme doté d'un budget de 8 millions de dollars destiné à former et à équiper au moins une compagnie de 150 hommes

¹ Serge Michailof, « Préoccupante afghanisation du Sahel », *Le Monde.FR*, 29 novembre 2011.

² Yonah Alexander, *The Consequences of Terrorism - An Update on al-Qaeda and other Terrorist Threats in the Sahel & Maghreb. 2011 Report Update*, The Potomac Institute, janvier 2011, p. 4.

³ La création du Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest, dont le chef serait un mauritanien, peut être analysée comme le signe d'une extension des groupes terroristes dans la région, mais aussi un révélateur de l'affaiblissement d'AQMI voire des tensions entre cadres algériens et recrues sahéliennes, notamment mauritaniennes et maliennes, en son sein.

⁴ Adamou Rabani, intervention lors du colloque *Sahara de tous les enjeux. Géopolitique, sécurité et développement*, Paris, FMSH, 14 décembre 2011.

⁵ Samia Lokmane-Khelil, « Frontière algéro-malienne. Londres cofinance la création d'une base militaire », *La Liberté* (Alger), 1^{er} décembre 2011.

au Tchad, au Mali, en Mauritanie et au Niger. Trois ans plus tard, en 2005, ce programme est remplacé par le Partenariat Transsaharien Contre le Terrorisme (*Trans-Saharan Counter Terrorism Partnership* – TSCTP) qui inclut, outre les quatre pays sahéliens membres du PSI : l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, le Nigéria, le Burkina Faso et le Sénégal. La Libye, invitée à rejoindre le TSCTP, a décliné la proposition, préférant s'engager dans des projets impliquant seulement les pays de la région et estimant pouvoir combattre par ses moyens propres le terrorisme sur son sol.

Dans le cadre du TSCTP, l'ambassade américaine a remis en novembre 2011 aux forces armées maliennes, pour 9 millions de dollars d'équipements dont plusieurs dizaines de véhicules, des postes radios, des tenues et divers accessoires pour les combattants. En complément, des formations sont dispensées pour assurer la conduite et l'entretien de chaque type de véhicule, l'emploi et l'entretien des radios. Pour renforcer l'interopérabilité des forces armées de la région, des exercices internationaux sont également organisés. Au total, sur la période 2005-2009, les États-Unis ont investi dans le TSCTP 490 millions de dollars.

Beaucoup reste encore à faire pour améliorer l'efficacité des outils militaires des pays du Sahel, des forces de police et des systèmes judiciaires. Mais le renforcement des forces de sécurité n'est qu'un aspect de la réponse et ne peut permettre seul de réduire l'insécurité. Dans certaines circonstances, il peut même la renforcer. Au Mali, sur fond de retour de combattants touaregs de Libye, le plan adopté par le gouvernement pour organiser le retour de l'État dans le nord du pays, n'a pas résolu des tensions anciennes dont les opérations militaires lancées mi-janvier par le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) est un révélateur. Mais surtout, l'extension des groupes terroristes – ou se revendiquant de la nébuleuse terroriste Al Qaïda – au Sahel est à bien des égards davantage un symptôme qu'une cause.

| De la nécessité d'une approche globale

Le trafic de cocaïne, l'accroissement démographique, la faiblesse des systèmes éducatifs, la récurrence des problèmes alimentaires, la circulation d'armes, le départ d'humanitaires qui laisse le champ libre à d'autres acteurs – venus pour certains du Golfe arabo-persique – pour le développement local tout en diffusant leur conception de l'islam, ou encore les difficiles relations entre certaines populations locales avec les États de la région, sont autant de facteurs d'instabilité dont profitent les groupes terroristes pour étendre leur influence.

Dans ce contexte, l'enjeu principal pour les États du Sahel est autant le renforcement de leur capacité et de leur volonté à assurer leur monopole de la violence légitime que de rendre plus tangible un contrat social dont l'instauration renvoie à deux types de problèmes. Les premiers sont liés à la capacité à assurer une présence et un accès à l'ensemble des services de base pour les populations, par une administration disposant des moyens matériels et humains nécessaires à sa mission. Les seconds concernent plus particulièrement, dans des États aux populations diverses, l'établissement d'un équilibre dans la gestion des affaires publiques entre les différents acteurs, à commencer par le gouvernement et les populations de périphéries considérées principalement sous l'angle de leurs ressources⁶.

Seule une approche globale prenant en compte les populations et inscrivant son action à la fois dans les champs politiques, économiques, sociaux, sécuritaires et culturels, peut en cela permettre de réduire durablement les causes de l'insécurité au Sahel. Les théoriciens et praticiens de la contre-insurrection ne disent pas autre chose pour lutter contre des groupes armés, terroristes ou non. Comme le rappelle Georges-Henri Bricet des Vallons, « seule la création d'un environnement politique favorable à la population peut permettre d'étouffer l'emprise d'une guérilla ou, en miroir, permettre à une guérilla de contrer l'action de l'État en place et de le renverser ou, en l'absence d'État, de s'y substituer. »⁷ La victoire ne repose en effet pas sur le seul sort des armes, qui constituent seulement un outil pour créer les conditions d'une solution politique au règlement des conflits. La destruction de groupes armés ne peut s'obtenir que de manière indirecte, avec la conjonction d'une pression des forces de sécurité, et le « retournement » du « peuple » pour « sortir le poisson de l'eau » selon l'expression de Mao et, ainsi, isoler les insurgés. Se focaliser exclusivement sur la destruction physique des combattants et terroristes sans

⁶ Voir sur cette question Toussaint Charles, « Vers un partenariat euro-sahélien de sécurité et de développement ? », in *Annuaire Français de Relations internationales*, Volume XI, Bruxelles, Bruylant/La documentation française, 2010, pp. 759-774.

⁷ Georges-Henri Bricet des Vallons, « De quoi la contre-insurrection est-elle le nom ? », in *Faut-il brûler la contre-insurrection ?*, Paris, Choiseul, 2010, pp. 9-20, p. 9.

s'interroger sur les raisons de leur essor et de leur présence, ne peut que donner lieu à un cycle sans fin d'affrontements dans lesquels l'État s'épuisera vainement.

Cette affirmation d'une approche qui ne se veut pas exclusivement sécuritaire est d'ailleurs est l'un des intérêts de l'approche adoptée par l'Union européenne pour sa stratégie au Sahel. Elle identifie en effet quatre lignes d'action : le développement, la bonne gouvernance et le règlement des conflits internes ; l'appui à la promotion d'une vision et d'une stratégie communes pour les pays ; le renforcement des capacités des États concernés dans les domaines de la sécurité et de la justice ; la prévention et lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation. Mais un autre intérêt réside dans la capacité à dépasser les limites des coopérations bilatérales de la part des Européens en mobilisant de manière coordonnée des financements importants, comme en témoignent les 256,2 millions d'euros envisagés pour la Mauritanie, le Mali et le Niger⁸.

| Renforcer les coopérations et les synergies

Le succès de la stratégie européenne renvoie toutefois à des considérations politiques. Ainsi, malgré la porosité des frontières et le caractère transnational des enjeux et des menaces, la régionalisation est encore limitée. Le Comité d'état-major opérationnel conjoint (Cemoc) par exemple, créé en avril 2010 et regroupant les états-majors militaires de l'Algérie, de la Mauritanie, du Mali et du Niger pour renforcer la lutte contre les activités des trafiquants transfrontaliers et d'AQMI dans le Sahel, peine à instaurer une coopération effective, du fait notamment de l'absence de vision commune et de la soumission de la lutte contre le terrorisme à d'autres dimensions⁹. Cependant, à la faveur des répercussions du conflit libyen, durant les derniers mois de l'année 2011 les coopérations bilatérales se sont multipliées, comme entre le Mali et l'Algérie ou encore l'Algérie et le Niger, avant toutefois que le déclenchement d'une rébellion au Nord-Mali ne porte un coup d'arrêt aux efforts menés pour renforcer les capacités de l'État.

Dans cette recherche de synergies, l'Union européenne et les Européens peuvent s'appuyer sur l'action des Nations Unies. La résolution adoptée par l'Assemblée générale le 8 septembre 2006, qui définit une « Stratégie mondiale contre le terrorisme », promeut en effet la coopération, que cela soit pour la poursuite et les extraditions, le partage du renseignement ou encore la lutte « contre les infractions susceptibles d'être liées au terrorisme »¹⁰. Si l'approfondissement est une priorité, il faut néanmoins aussi garder à l'esprit la nécessité d'un élargissement des pays engagés, notamment dans le cadre du partage du renseignement. Alors que les groupes terroristes semblent à la manœuvre pour tirer profit de la situation en Libye¹¹ – et qu'ils seront de toute façon d'autant plus amenés à se déplacer que les forces de sécurité remporteront des succès dans les zones où ils se trouvent aujourd'hui –, la coopération ne peut se limiter aux quatre États actuellement représentés au Cemoc comme l'ont eux-mêmes récemment reconnu ces derniers.

L'existence d'une stratégie commune ne vaut cependant pas action commune. La stratégie EU-Sahel propose un cadre de coordination pour l'engagement des fonds communautaires et des États-membres dans le cadre de leurs relations bilatérales, et vise à encourager leur implication dans la lutte contre l'insécurité au Sahel. Son succès repose donc d'abord sur la capacité et la volonté des Européens à l'investir et à se l'approprier en intervenant dans des champs complémentaires avec une même vision.

Reste toutefois que la lutte contre le terrorisme et la criminalité repose *in fine* sur la volonté et l'implication des acteurs sahéliens. Or si la guerre en Libye a accéléré la prise de conscience des risques et menaces qui pèsent sur le Sahel, beaucoup reste à faire, aussi bien dans les domaines de la coopération régionale que de l'organisation

⁸ La stratégie est disponible sur Internet sur http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf. Les 256,2 millions d'euros destinés à la Mauritanie, au Mali et au Niger ne constituent qu'une partie de l'engagement européen à leur profit et dans la région. Au total, l'aide européenne au profit du Sahel est annoncée comme étant de 606,25 millions d'euros dans la stratégie EU-Sahel, chiffre toutefois à considérer avec précaution ne serait-ce qu'en raison de l'écart entre les sommes annoncées et celles réellement décaissées.

⁹ Pour l'Algérie par exemple, voir Salim Chena, « Portée et limites de l'hégémonie algérienne dans l'aire sahélo-maghrébine », *Hérodote*, n°142, 3^e trimestre 2011, pp. 108-124.

¹⁰ Deuxième partie du *Plan d'action en annexe de la résolution adoptée par l'Assemblée générale le 8 septembre 2006*, « Mesures visant à prévenir et combattre le terrorisme », voir <http://www.un.org/french/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml#a3>. Les infractions identifiées sont le trafic de drogues, le trafic d'armes, le blanchiment d'argent et l'introduction clandestine, dans un État, de matières présentant un danger mortel.

¹¹ Jason Burke, « Al-Qaida leadership almost wiped out in Pakistan, British officials believe », *The Guardian.co.uk*, 25 décembre 2011.

interne des États. Et dans cette perspective, la capacité de la stratégie EU-Sahel à influencer sur les agendas politiques locaux – ne serait-ce que par le biais des financements proposés – n'est pas la moindre de ses plus-values.

Programme de recherche



Avec le soutien de



Contact

info@institut-thomas-more.org

Tel +33 (0)1 49 49 03 30 – Fax +33 (0)1 49 49 03 33

Institut Thomas More ASBL © mars 2012