

Stratégies Sahel : L'impératif de la coordination

Damien Helly, Lori-Anne Théroux-Bénoni, Greta Galeazzi, Ibrahim Maïga et Fatimata Ouédraogo

Éléments clés

- 1 À la lecture des différents documents Sahel, il n'y a pas de différences majeures dans la perception et l'analyse des principaux enjeux.
- 2 Ces stratégies convergent vers quatre principaux domaines : la sécurité, le développement et la résilience (y compris les infrastructures), la gouvernance et l'éducation.
- 3 Il existe un risque que les logiques de concurrence entre les acteurs internationaux prennent le dessus sur la coordination des interventions dans les espaces sahélo-sahariens.
- 4 Le besoin de travailler avec des opérateurs sahétiens met en exergue l'importance d'évaluer les capacités régionales réelles de mise en œuvre.
- 5 L'élaboration de plans d'action s'avère essentielle pour éviter la redondance, évaluer l'impact, rendre possible des synergies et garantir la transparence vis-à-vis des populations.

Résumé

L'ampleur de la mobilisation de la communauté internationale autour de la situation dans le Sahel est à saluer au regard de l'importance des défis à relever dans la région. Elle soulève toutefois la question centrale de la coordination afin d'assurer une mise en œuvre efficace des programmes et des projets visant à améliorer le quotidien des populations sahéliennes. Dans cette optique, la présente note procède à une analyse comparative des différentes initiatives et stratégies des acteurs multilatéraux pour le Sahel. Elle identifie ensuite les lacunes et les chevauchements puis formule des recommandations tant sur les possibilités de synergies que sur les besoins en matière de coordination.

La forte mobilisation de la communauté internationale autour de la situation politique, sécuritaire et humanitaire dans le Sahel a souvent eu comme point de départ l'élaboration de documents d'orientation connus sous l'appellation « stratégies Sahel ». Conçues pour la plupart dans la foulée des crises en Libye et au Mali, ces stratégies et initiatives établissent un lien direct entre sécurité et développement. Si l'ampleur de la mobilisation est à saluer au regard de l'importance des défis à relever dans la région, elle soulève néanmoins la question de la coordination pour assurer une meilleure réalisation des programmes et des projets visant à améliorer le quotidien des populations sahéliennes.

Il importe d'emblée de préciser que les termes « stratégies » ou « initiatives » Sahel (parfois intitulées différemment) recouvrent en réalité une diversité de documents de portée ou de vision stratégique développés par des organisations multilatérales, des États, des groupes d'États ou des réseaux opérant dans le Sahel, région désignant des espaces dont les contours varient en fonction des acteurs.¹

Dans le cadre de ce travail,² il a été convenu de limiter la cartographie préliminaire³ aux stratégies et initiatives des organisations multilatérales suivantes :

- la Banque africaine de développement (BAD)⁴
- la Banque islamique de développement (BID)⁵
- la Banque mondiale (BM)⁶
- la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁷
- la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD)⁸
- la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)⁹
- l'Organisation de la conférence islamique (OCI)¹⁰
- l'Organisation des Nations unies (ONU)¹¹
- l'Union africaine (UA)¹²
- l'Union européenne (UE)¹³
- l'Union du Maghreb arabe (UMA)¹⁴

D'autres acteurs multilatéraux et bilatéraux – comme le G5-Sahel,¹⁵ la France, les États-Unis ou encore le Danemark – ont également développé des stratégies ou initiatives pour la région qui devront faire l'objet d'une analyse ultérieure.

Le panorama des stratégies et initiatives n'est donc pas figé : de nouvelles initiatives de coordination sont régulièrement lancées, des documents stratégiques sont produits par de nouveaux acteurs soucieux de développer de nouveaux programmes, tandis que les stratégies existantes sont régulièrement mises à jour. Dans cette perspective d'évolution constante, la présente cartographie préliminaire demeure prudente et modeste.

Chaque acteur conçoit le Sahel en fonction de ses besoins, de ses intérêts et de ses perceptions

En outre, cette analyse comparative se penche sur des processus qui se trouvent à des degrés divers d'avancement et de mise en œuvre. Dans une grande partie des cas, il s'agira donc d'une comparaison *ex ante* des stratégies et initiatives. La mise en œuvre de la majorité d'entre elles n'a en effet pas encore véritablement débuté. Quant à celles qui sont en cours d'exécution, il est souvent trop tôt pour avancer des conclusions fermes à leur sujet dans une perspective comparée.

L'analyse qui suit est basée sur huit catégories de comparaison visant à constituer une grille de lecture à même de couvrir des documents stratégiques d'une grande hétérogénéité. Sur la base des lacunes, chevauchements et synergies identifiés, des priorités en matière de coordination seront mises en exergue.

Analyse comparative

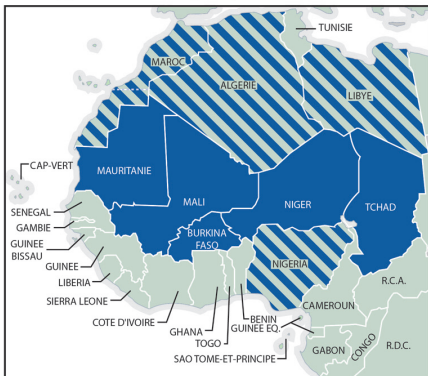
Zones de couverture

La première clé de lecture comparative est la couverture géographique des stratégies et initiatives. Il n'existe pas de définition établie et internationalement partagée du « Sahel » ou de la région « sahélo-saharienne ». Ces espaces sont entendus, tant dans la littérature spécialisée que dans la pratique, de façon soit très élargie (c'est le cas isolé de la stratégie de l'UA), comme la zone des grandes plaines désertiques du Sahara allant de l'océan Atlantique jusqu'à la mer Rouge, soit de façon très ciblée sur quatre ou cinq pays de l'Afrique occidentale et/ou centrale (une approche plus généralement retenue à quelques nuances près).

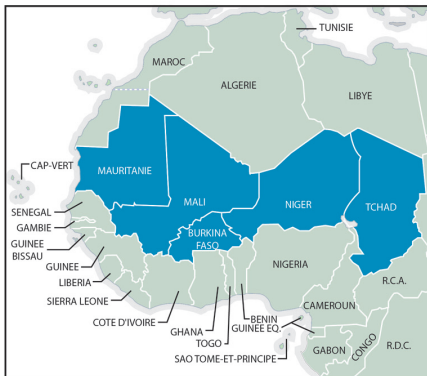
4–8 NOVEMBRE
2013

VISITE CONJOINTE AU SAHEL
DE L'ONU, L'UA, LA BM,
L'UE ET LA BAD

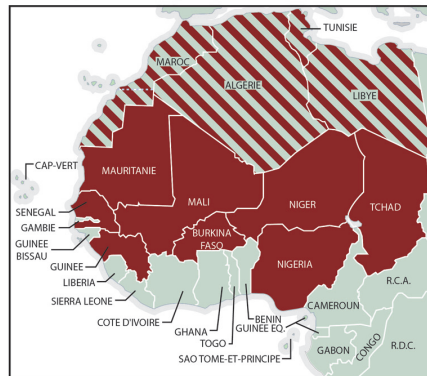
Stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel (2011)



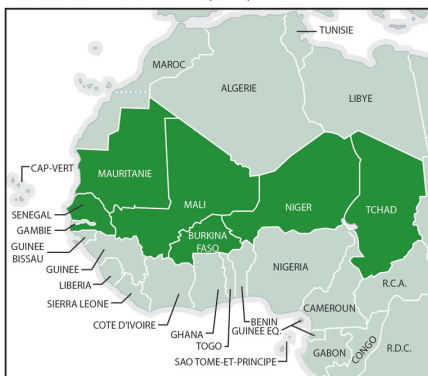
Stratégie intégrée des Nations unies pour le Sahel (2013)



Stratégie Sahel de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (2014)



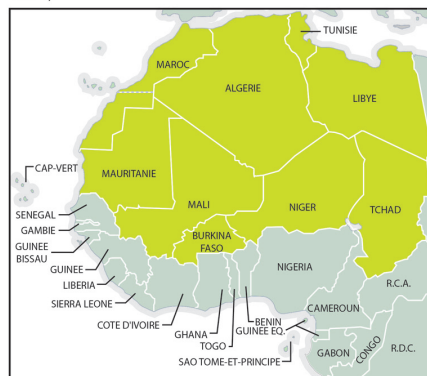
Overview of Islamic Development Bank cooperation with West Africa Sahel countries (2014)



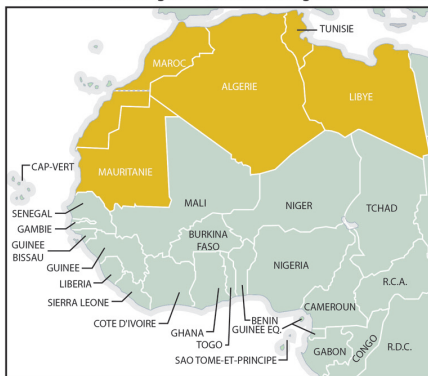
The Sahel: Toward a Regional Approach (Banque mondiale, 2013)



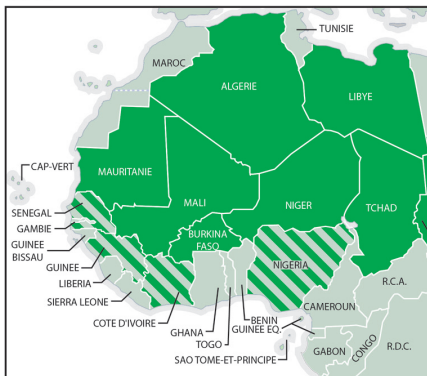
"Approach paper" (Banque africaine de développement, 2011)



Programme d'action sous régional de lutte contre la désertification au Maghreb (Union du Maghreb arabe, 2010)



Stratégie de l'Union africaine pour la région du Sahel (2014)



Aire d'action par stratégie

- Principaux pays ciblés
- Cibles secondaires

Sources : BAD, "Approach paper" en cours de finalisation ; BID, Overview of IDB Cooperation with West Africa Sahel countries ; BM, World Bank, The Sahel, Toward a Regional Approach, Working Draft, August 21, 2013 ; CEDEAO, Stratégie Sahel de la CEDEAO (document de travail de septembre 2014), Plan d'actions de la Stratégie Sahel de la CEDEAO (document de travail de septembre 2014) ; Nations unies, Stratégie intégrée des Nations unies pour le Sahel (2013), Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel Rapport du Secrétaire général (2014) S/2014/397 ; UA, Stratégie de l'Union africaine pour la région du Sahel, Tableau comparatif des stratégies Sahel MISAHÉL (13 août 2014) ; UE, Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel (2011), Council conclusions on implementation of the EU Strategy for Security and Development in the Sahel, Foreign Affairs Council meeting Brussels, 17 March 2014 ; <http://www.pir-rip.ecowas.int> ; <https://ec.europa.eu>

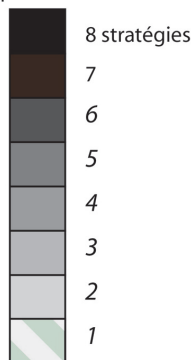
Copyright AGI, ECDPM, ISS (2014)

Chaque acteur conçoit cette région différemment en fonction de ses besoins, de ses intérêts et de ses perceptions. Néanmoins, la comparaison des champs d'application géographique des stratégies et des initiatives fait apparaître une convergence sur cinq pays qui sont au cœur de presque toutes les stratégies et initiatives : le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad.

Objectifs

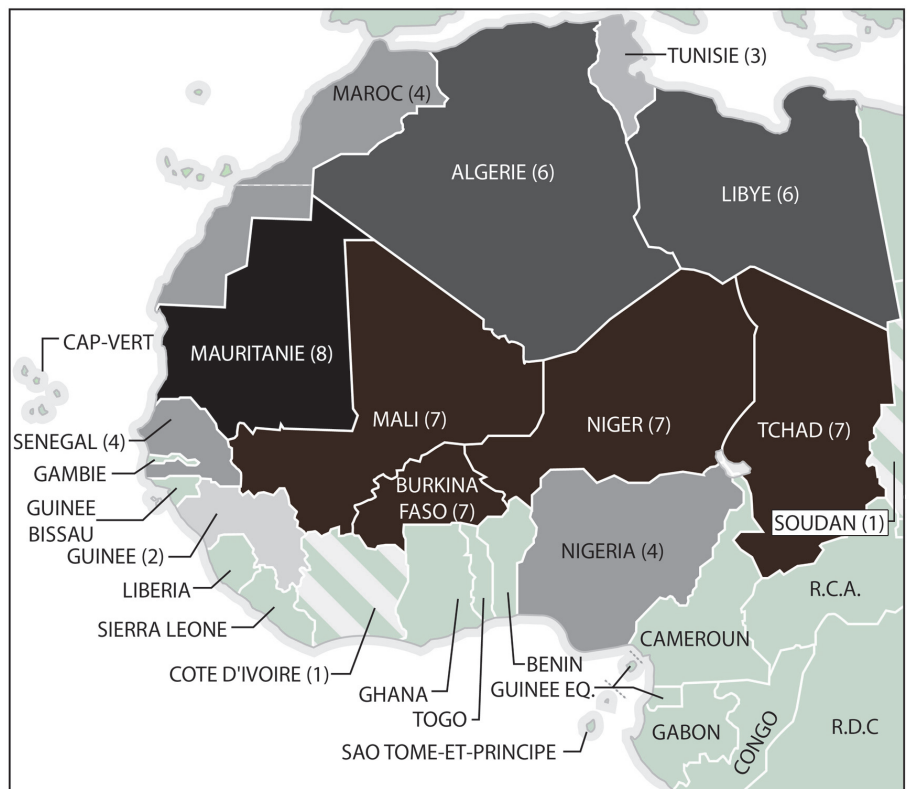
Une comparaison des objectifs révèle un certain degré de similarité entre les acteurs. Les stratégies et initiatives visent généralement à promouvoir le bien-être, la stabilité, la bonne gouvernance, le développement des populations et des États. Les stratégies reconnaissent généralement que les questions doivent être prises en compte sur le long terme, de manière globale et en partenariat avec les autres porteurs de stratégie.

Pays couverts par les stratégies comparées dans la cartographie préliminaire



"Niger (7)" signifie que le Niger est couvert par 7 stratégies différentes

Les frontières, les noms indiqués et les désignations employés sur cette carte n'impliquent pas reconnaissance ou acceptation officielle par la communauté internationale.
Copyright AGI, ECDPM, ISS (2014)



Il existe par ailleurs une adéquation assez généralisée entre les domaines de spécialisation statutaire des organisations et les objectifs qu'elles se fixent au Sahel. Autrement dit, les organisations demeurent « raisonnables », leurs capacités et leurs compétences guidant leurs ambitions et leur évaluation de leur valeur ajoutée. Ceci signifie aussi qu'il y a, malgré la rhétorique de la vision commune, des risques bien réels de perceptions isolées, en silos, et de visions déconnectées les unes des autres qui exigent des efforts constants de décloisonnement et de partage, de transparence et de mise en commun.

La déclinaison comparative des objectifs de chaque organisation s'avère trop complexe à résumer à l'échelle régionale. En effet, pour certaines organisations, les priorités varient d'un pays à un autre. Ceci révèle la nécessité d'approches comparatives complémentaires à la fois à l'échelle régionale et sur des bases géographiques et sectorielles plus restreintes.

Certaines stratégies et initiatives, notamment celles de la CEDEAO et de l'UA, intègrent les interdépendances entre le Sahel, le Maghreb et le sud de l'Afrique de l'Ouest. Les stratégies plus ciblées sur les « pays du champ » sahélien, comme celles de la Banque mondiale et de l'UE, reconnaissent l'importance de prendre en compte les pays du Maghreb, le Nigéria et le Sénégal.

Domaines et secteurs d'intervention

Le travail d'analyse comparative fait apparaître une convergence des stratégies vers quatre principaux domaines : la sécurité, le développement et la résilience (y compris les infrastructures), la gouvernance et l'éducation. En raison des défis multidimensionnels auxquels le Sahel est confronté et de la nécessité d'une approche

globale, ces domaines sont souvent considérés comme indissociables. Il est cependant possible de distinguer trois approches :

1. Certains acteurs (p. ex. l'ONU et l'UE) font le choix d'une approche globale qui considère l'ensemble des domaines d'intervention
2. Certains acteurs préconisent une approche large, prenant en compte plusieurs domaines d'intervention, sans pour autant les mentionner dans leurs stratégies ou initiatives. Tel est le cas, semble-t-il, de la BID, dont la stratégie est essentiellement axée sur le développement économique à travers le soutien à différents secteurs d'activité. Toutefois, dans la perspective d'identification des domaines potentiels de coopération avec les pays du Sahel, elle fait le lien entre sous-développement et criminalité en soulignant que, dans les zones où le développement est insuffisant, la présence des groupes armés et criminels tend à être plus forte. Elle identifie d'ailleurs ce dernier élément comme un défi pour la région
3. Certains acteurs privilégient une forme de division du travail fondée sur leurs avantages comparatifs en se focalisant sur une ou deux dimensions spécifiques, les autres domaines étant complémentaires ou transversaux :
 - le développement et la résilience (p. ex. la BAD, la Banque mondiale, la CEDEAO)
 - la sécurité (p. ex. l'UA)
 - la gouvernance (p. ex. l'UA)

Dans le domaine de la gouvernance, il existe des nuances entre les approches des stratégies : l'UA adopte une perspective holistique tandis que d'autres organisations comme la BAD ou la Banque mondiale, portées par leurs compétences économiques et financières, se focalisent sur des dimensions non moins larges de la gouvernance mais peut-être – cela restera à vérifier dans la mise en œuvre – plus techniques (services publics, gouvernance économique et financière).

La sécurité, le développement et la résilience sont au cœur des stratégies Sahel

Autre exemple de spécificité, pour la CEDEAO, le pilier sécurité est un domaine transversal. Ainsi, dans sa stratégie, elle prévoit des mesures d'accompagnement telles que la gestion et la sécurisation des frontières, la prévention et la lutte contre le terrorisme ainsi que la promotion de la participation politique. Sur le plan conceptuel, la prise en compte des questions de paix et de sécurité participe à la réalisation des objectifs généraux de sa stratégie Sahel.

Mise en œuvre et plans d'action

Il est entendu par plan d'action un document écrit qui vise à planifier la mise en place réelle et ordonnée des différents axes d'une stratégie. Il est essentiel tant pour la mise en œuvre de la stratégie ou de l'initiative que pour son suivi et son évaluation du fait qu'il :

- permet de décliner de manière concrète et précise les objectifs et les axes stratégiques

5 NOVEMBRE
2013

CRÉATION DE LA
PLATEFORME MINISTÉRIELLE
DE COORDINATION (PMC)
DES STRATÉGIES SAHEL

16 MAI
2014
DEUXIÈME RÉUNION
DE LA PMC

18 NOVEMBRE
2014

TROISIÈME RÉUNION
DE LA PMC

- offre un cadre de comparaison sur l'état d'avancement des différents projets
- permet d'identifier les synergies possibles entre les stratégies
- garantit une plus grande transparence vis-à-vis des citoyens
- est un élément méthodologique et de mesure essentiel au suivi et à l'évaluation lorsqu'il comporte des indicateurs de performance et d'objectifs

Certaines organisations sont en train de développer ou ont déjà conçu des plans d'action pour leurs stratégies (UE, ONU, CEDEAO, UA). Ces différents degrés de développement découlent de temporalités de conception et de rédaction différentes. Par exemple, l'UE travaille actuellement à la préparation d'un second plan d'action pour sa stratégie ; l'ONU a un plan de mise en œuvre pour la période 2014-2016 ; la CEDEAO prévoit des plans d'action annuels qui font également partie du système de suivi ; l'UA a développé un plan d'action publié en août 2014.

Instruments et activités

La responsabilité d'exécution est soit mentionnée dans les documents, soit prévue par les cadres institutionnels qui fixent les relations et rôles entre les institutions et les membres de l'organisation. Ainsi, l'UE précise que sa responsabilité de mise en œuvre est aussi celle de ses États membres. L'UA l'a, quant à elle, confiée à la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel (MISAHEL).

La responsabilité des approches stratégiques au Sahel demeurera éminemment collective, diffuse et à négocier entre tous les acteurs

Il est aussi fréquent que certaines organisations prévoient d'agir en partenariat ou en synergie avec d'autres. La CEDEAO et l'UEMOA interviennent notamment ensemble dans le cadre du Club du Sahel. Les États membres du G5-Sahel recherchent et obtiennent des soutiens auprès de la Banque mondiale et de l'UE. Cette dernière dispose de programmes régionaux de soutien à la CEDEAO et à l'UEMOA, mais aussi à un grand nombre d'agences des Nations unies, à titre d'exemples.

Plusieurs stratégies et initiatives prévoient des mécanismes internes de coordination qui interagissent souvent avec des acteurs extérieurs. Par exemple, l'ONU a créé des groupes de travail régionaux qui se sont réunis avec l'UA, la CEDEAO et l'UE pour discuter des priorités et possibilités de programmation conjointe. L'UE et l'ONU proposent notamment des mécanismes de coordination et de partage d'informations lorsque des missions sont entreprises.

Il est donc assez rare de pouvoir identifier précisément des autorités centralisées dédiées au pilotage et – encore moins – à la mise en œuvre des stratégies. La responsabilité des approches stratégiques au Sahel est (et restera probablement) éminemment collective, diffuse et par conséquent mouvante, et à négocier entre et avec tous les acteurs.

En dernier lieu, il existe plusieurs catégories d'instruments et d'activités :

- l'aide financière et au développement, déclinée sous plusieurs formes : dons, prêts, appui budgétaire ou sectoriel, programmes, projets, etc.

16 FÉVRIER
2014

CRÉATION DU G5 SAHEL

- l'aide humanitaire et alimentaire de court terme, un instrument fortement utilisé dans la région¹⁶
- les formations et renforcement des capacités des institutions étatiques mais aussi de la société civile et des acteurs non-étatiques¹⁷

À la lecture comparée des outils envisagés et disponibles se pose la question de la mise en cohérence entre les instruments de long terme (développement, renforcement des capacités, gouvernance, éducation) et de court terme (actions d'urgences dans l'humanitaire et la sécurité). De même, la capacité, non seulement des structures des États mais aussi des diverses organisations et acteurs actifs au Sahel, d'utiliser ces instruments en synergie, devrait faire l'objet d'un examen approfondi.

Financements

Deux types d'informations ont fait l'objet d'une analyse comparative : d'une part, l'estimation des fonds annoncés et, d'autre part, les fonds réellement décaissés.

Une telle comparaison fait émerger deux catégories de stratégies : d'un côté, celles qui disposent de ressources propres suffisantes et, de l'autre, celles qui ont besoin de contributions extérieures.

Les stratégies et initiatives de la BAD, de la BID, de la Banque mondiale et de l'UE se situent dans la première catégorie. Par exemple, la BAD dispose de l'*African Development Fund* (ADF) et l'UE de son Fonds européen de développement (FED), tandis que la Banque mondiale finance des portefeuilles régionaux et nationaux.

La question de la mise en cohérence entre les instruments de long terme et de court terme se pose avec acuité

Dans la seconde catégorie on trouve les autres stratégies et initiatives. Elles peuvent s'appuyer sur des ressources existantes, à l'instar du Fonds pour la consolidation de la paix de l'ONU qui a financé deux projets au Mali et au Niger.¹⁸ Toutefois, elles dépendent de financements extérieurs pour leur mise en œuvre. C'est ainsi que le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) a publié un appel consolidé pour la récolte de fonds pour le Sahel. La stratégie de la CEDEAO donne une estimation des besoins financiers et note plusieurs sources de financements possibles, tant internes (commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA, la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO) qu'externes (secteur privé et bailleurs traditionnels).

Dans l'esprit d'une meilleure coordination au Sahel, et en réponse à une suggestion de la Stratégie intégrée des Nations unies, la BAD a en outre proposé, en novembre 2013, de créer et gérer un « Fonds d'action pour le Sahel »¹⁹ qui rassemblerait les contributions de plusieurs bailleurs.

Les données sur les financements annoncés et décaissés sont partielles et à considérer avec prudence, comme souvent lorsqu'il s'agit de retracer les flux de financements de coopération et d'aide. En effet, certains bailleurs programment ou renouvellent actuellement leur aide à la région. La distinction entre fonds annoncés et fonds décaissés est importante. La distribution des ressources à des niveaux d'action divers (local, national, régional) complexifie toute entreprise de cartographie financière. Des estimations générales figurent toutefois dans le tableau ci-dessous.

Organisation	Estimation du montant prévu pour la mise en œuvre de la stratégie ou initiative stricto sensu	Estimation du montant prévu pour la région en dehors de la stratégie ou initiative stricto sensu
BAD	–	La BAD a prévu d'engager 2 milliards de dollars ²⁰
BID	–	2 554,4 milliards de dollars (projets 2014)
BM	La BM estime engager dans le Sahel en 2014-2015 environ 1,145 milliard de dollars, et 198 millions pour le projet « Grande muraille verte » ²¹	La BM a prévu d'engager environ 1,5 milliard de dollars pour des nouveaux investissements régionaux ²²
CEDEAO	La CEDEAO estime avoir besoin de 4,749 milliards US \$ pour la mise en œuvre de la stratégie	
UE	En 2011, l'UE prévoyait de soutenir la stratégie avec 606,25 millions d'euros (déjà programmés et additionnels) ²³	En 2013, l'UE prévoit d'engager environ 5 milliards d'euros pour le Sahel de 2014 à 2020 pour contribuer à la mise en œuvre de sa stratégie ²⁴

Il faut cependant observer que d'autres acteurs engagent des sommes et des ressources importantes dans la région. Il s'agit notamment de bailleurs bilatéraux comme la Norvège, France, les États-Unis, le Royaume-Uni ou encore l'Allemagne. Une analyse excluant ces éléments donne une vision forcément limitée des financements et donc des possibilités de synergies et des risques de duplication. Seul un travail élargi de veille systématique et constant serait en mesure de fournir un aperçu plus fidèle des initiatives et des ressources disponibles pour le Sahel.

Partenaires de mise en œuvre

De nombreuses stratégies et initiatives prévoient une collaboration avec des partenaires internationaux, régionaux et nationaux. Par exemple, l'ONU envisage de travailler avec les institutions, les bailleurs multilatéraux et bilatéraux et d'associer les États et organisations régionales africains et de la région à la mise en œuvre. L'UE veut développer et soutenir les initiatives existantes dont celles des pays sahéliens et des organisations régionales et internationales au Sahel.

Les problématiques de synergies au Sahel sont loin d'être nouvelles

Déjà, la mise en œuvre des stratégies et initiatives permet d'observer des exemples concrets de synergie :

- La Banque mondiale finance un projet sur la démographie mis en œuvre par le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP)
- La BAD finance un projet sur la sécurité alimentaire réalisé par le Comité permanent Inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) dans le cadre de l'Alliance globale pour la résilience (AGIR) qui est aussi soutenue par l'UE
- Un projet sur le pastoralisme financé par la Banque mondiale est opérationnalisé par le CILSS avec des pays et des organisations de la région²⁵
- Par le biais de son aide régionale, l'UE soutient la CEDEAO et l'UEMOA avec une enveloppe financière d'environ 1,150 milliards d'euros²⁶
- Le projet de réserve régionale de sécurité alimentaire de la CEDEAO est appuyé par l'UE²⁷
- La Banque mondiale a annoncé, en juillet 2014, la mobilisation de soutien technique pour le secrétariat du G5-Sahel²⁸
- Plusieurs activités de la stratégie de l'ONU sont mises en œuvre avec la CEDEAO. C'est ainsi que la CEDEAO et ONU Femmes ont créé des programmes électoraux pour les femmes au Mali. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) soutiendra la mise en place de systèmes d'alerte rapides de la CEDEAO

À titre d'exemple, et à la frontière de cet exercice de cartographie, la Banque mondiale et l'UE contribuent financièrement aux activités de cadres tels que le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, associé à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et dont le secrétariat est à Paris, qui regroupe des États saharo-sahéliens, des États occidentaux et des organisations régionales (CEDEAO, UEMOA, CILSS). Cette plateforme reste de facto rattachée à certains porteurs de stratégie et à certaines initiatives comme AGIR et préexistait à la vague des nouvelles stratégies Sahel lancée à partir de 2011. Les problématiques de synergie au Sahel sont donc loin d'être nouvelles.²⁹

11

STRATÉGIES DES ACTEURS
MULTILATÉRAUX ANALYSÉES

Suivi et évaluation

Seules l'UA et la CEDEAO, qui disposent pourtant de peu de ressources propres pour leurs stratégies, envisagent des mécanismes spécifiques de suivi et d'évaluation. La CEDEAO prévoit un cadre de mesure des résultats (CMR) et un plan annuel de suivi. La stratégie fera l'objet d'évaluations sur la période 2015-2019 (rapports annuels de suivi, rapport à mi-parcours, rapport final d'évaluation) et d'une révision à mi-parcours en 2017 (ou avant si un besoin est exprimé).

Les autres documents stratégiques se contentent de mentionner leurs procédures habituelles de suivi, de revue périodique et d'évaluation, sans considérer de manière spécifique la question de l'imputabilité vis-à-vis des populations.

Des efforts accrus sont donc nécessaires pour favoriser la transparence des mécanismes d'évaluation et/ou de suivi à l'échelle régionale, qui permettraient d'évaluer en temps réel la manière dont les stratégies et initiatives répondent aux besoins des populations bénéficiaires. Elles auraient ainsi un impact direct sur la gouvernance, une problématique transversale et commune à plusieurs stratégies.

Limites des cadres stratégiques

Certaines stratégies et en particulier les organisations qui les portent (Banque mondiale, BAD, UE, ONU) semblent plus solides que d'autres sur le plan des ressources humaines, financières et politiques. À l'inverse, certaines stratégies disposent d'une forte légitimité car portées par des autorités concernées au premier chef par le Sahel, mais jouissant de ressources propres plus limitées (CEDEAO, UA, UMA, Communauté des États sahélo-sahariens – CEN-SAD – sans parler du G5-Sahel qui n'est pas inclus dans cet exercice).

L'écart entre certaines stratégies et leurs moyens financiers se traduit par l'inévitable concurrence des organisations et des États dans la captation des ressources et la recherche d'influence. Par conséquent, le rôle primordial des pouvoirs exécutifs de la région pour trouver des formats efficaces et cohérents doit être considéré. En leur absence, les acteurs les plus puissants et les plus rapides domineront les espaces sahélo-sahariens. Il s'agit là peut-être d'une seconde lacune, qui ne figure dans aucune stratégie mais est reconnue par de nombreux observateurs régionaux.

La troisième lacune, liée aux deux précédentes, concerne l'absence de clarté sur la pénurie ou la disponibilité d'opérateurs techniques et de régulateurs publics de qualité dans tous les domaines d'intervention envisagés par les stratégies. Au vu de la prolifération des documents stratégiques et de l'existence des réseaux préexistants dont les organisations disposent,

l'augmentation de capacités de conception stratégique n'est probablement pas impérative. Cependant, ces ressources humaines doivent être complétées par des capacités opérationnelles de mise en œuvre.

Sur ce point, alors qu'il existe un besoin de travailler avec des opérateurs de la région elle-même, il est nécessaire de clarifier rapidement quelles capacités existent réellement et sinon, quelles approches peuvent assurer une mise en œuvre effective et efficace et de qualité par des opérateurs fiables. La capacité des structures gouvernementales des États de la région pour coordonner, absorber et gérer les ressources disponibles demeure un défi de taille qui n'est pas souligné par les stratégies. Ceci pose la question plus générale, au-delà des fonds mobilisables, de la disponibilité de régulateurs pertinents.

La capacité des États de la région à coordonner, absorber et gérer les ressources disponibles reste un défi

Enfin, il est encore trop tôt pour identifier des lacunes géographiques ou sectorielles ainsi que des zones à priori délaissées par les stratégies et initiatives Sahel. Cette question devra être posée régulièrement lors de futurs exercices d'analyse comparative qui détailleront plus précisément les conditions de réalisation et l'état de mise en œuvre des stratégies et initiatives Sahel.

Des stratégies redondantes ?

Au niveau géographique, cinq pays sont au cœur de presque toutes les stratégies et initiatives, à savoir le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Les risques de chevauchement, de concurrence et de mauvaise coordination seront les plus grands dans ces pays. Cela impose à leurs autorités la plus grande clarté et la plus grande rigueur dans leurs méthodes de coordination des partenariats internationaux, y compris au sein des organisations multilatérales dont ils sont membres (CEDEAO, UA, CEN-SAD, UMA).

D'autres superpositions sont à prévoir, notamment entre les niveaux régionaux, nationaux et locaux, car toute stratégie opérationnalisée se transformera en action locale auprès des populations. C'est donc la négociation des niveaux de mise en œuvre (en particulier pour la Banque mondiale, la BAD, l'UE et l'ONU) qu'il sera essentiel de suivre en pratique de même que la mise en cohérence des stratégies Sahel avec les stratégies dans les pays et au niveau local. Là encore, le rôle des autorités, formelles ou informelles, sera crucial.

Enfin, les besoins au Sahel sont tels que les risques de chevauchement et de redondance seront davantage à chercher

dans la manière dont les autorités chargées de gérer la coopération internationale interagissent avec leurs partenaires techniques et financiers que dans le manque de clairvoyance des stratégies elles-mêmes. À cet égard, la rigueur et la précision des plans d'action ainsi que leur suivi et évaluation seront déterminants et constitueront un test de qualité pour les diverses stratégies et initiatives concernées.

Une des solutions au chevauchement peut être l'émergence identifiée dans toutes les stratégies de thématiques communes et la recherche de dénominateurs communs à travers les déclarations d'intention quant au travail en partenariat : par exemple sur la paix au Nord du Mali, la coopération antiterroriste et les questions de renseignement, le pastoralisme, la sécurité alimentaire, l'eau, les infrastructures. Si ces intentions sont réelles, alors la mise en place d'espaces informels de dialogue entre toutes les parties prenantes devrait être une priorité pour les porteurs de stratégies.

Synergies : miser sur la diversité des expertises

De nombreuses synergies sont possibles au Sahel, comme le montrent les textes des diverses stratégies mais aussi les pratiques existantes de coopération mentionnées plus haut. L'un des grands enjeux de synergie entre les stratégies concerne sans doute les passerelles fonctionnelles, physiques, humaines, techniques à établir entre les pays du Maghreb, les zones du Sahel-Sahara et celles du sud du Sahara. Dans ce contexte, les stratégies existantes (BAD, BID, Banque mondiale, CEDEAO, UE, ONU) se présentent comme des initiatives prometteuses car orientées vers des programmes de pacification, de connectivité, de fluidité des flux et d'émancipation des sociétés. Les coopérations dans le domaine sécuritaire devront pouvoir entrer en synergie avec celles du développement et de l'humanitaire. Plusieurs stratégies adoptent des approches régionales qui peuvent être interprétées différemment lorsqu'il s'agit de mise en pratique. En effet, l'action régionale au Sahel (ou ailleurs), quelle que soit sa forme ou son objet, s'effectue selon un nombre limité de modes d'action.³⁰ L'un d'entre eux opère au niveau, souvent incontournable, des autorités nationales.

Cette cartographie laisse entrevoir des possibilités, mais aussi des risques pour leur synergie qui sont liés à la nécessité d'efforts de rapprochement entre les communautés d'expertises sectorielles (chacune porteuse de ses stratégies sur la sécurité, la gouvernance, le développement, la résilience) et de leurs alliés respectifs dans chaque pays. L'analyse comparative conduit aussi à élargir la réflexion sur l'inévitable pluralité des cadres de coordination : UA/ONU, AGIR, G5-Sahel, etc. La responsabilité des approches stratégiques au Sahel est donc (et probablement restera) éminemment collective, partagée, mais aussi parfois diffuse et par conséquent mouvante et à négocier entre et avec tous les acteurs, au nom de l'efficacité et au bénéfice des populations.

Conclusion

Cette analyse comparative préliminaire démontre le besoin et la valeur ajoutée d'une approche neutre et dynamique pour fournir des informations pertinentes et actualisées à l'ensemble des acteurs, seule à même d'apporter un soutien indépendant à la diplomatie régionale dans le Sahel. Pour être complète, le spectre de l'analyse comparative devrait être élargi de façon à inclure d'autres acteurs et approfondir l'analyse des lacunes et des synergies. Il paraît également essentiel de lier stratégies et mise en œuvre, en examinant les enjeux par secteurs ou par territoire et leur impact sur les populations en tant que premières bénéficiaires de ces stratégies.

14

NOMBRE DE PAYS COUVERTS
PAR LES STRATÉGIES SAHEL

Notes

- 1 La méthodologie adoptée s'est voulue à la fois simplifiée et inclusive, en ne cherchant à imposer ni une définition unique du Sahel ni une acception restreinte du terme de « stratégie ».
- 2 Le Secrétariat technique (ST) d'appui à la Plateforme ministérielle de coordination (PMC) des stratégies Sahel a été institué à l'issue de la première réunion ministérielle des pays sahélo-sahariens tenue à Bamako, au Mali, le 5 novembre 2013. Le ST s'est vu confier, le 16 mai 2014, lors de la deuxième réunion de la Plateforme, l'élaboration d'une cartographie et la préparation d'une analyse comparative détaillée, incluant les lacunes et les chevauchements des différentes initiatives/stratégies régionales et internationales pour le Sahel. Dans ce contexte, le ST a mandaté, par le biais d'un protocole d'entente signé le 26 septembre 2014, l'Institut d'études de sécurité (ISS), l'Institut africain de la gouvernance (IAG) et l'European Center for Development Policy Management (ECDPM), pour procéder à l'élaboration d'une cartographie préliminaire des stratégies Sahel.
Nous remercions les acteurs multilatéraux qui ont bien voulu répondre dans des délais serrés aux demandes d'information que nous leurs avons adressées en vue de la réalisation de ce travail de cartographie et d'analyse comparative présenté à la PMC en novembre 2014.
Nous tenons à remercier de manière particulière Amandine Gnanguenon qui a assuré la coordination de l'élaboration des cartes.
- 3 Le terme de « cartographie » doit être compris ici dans un sens figuré plutôt que géographique, l'objectif étant d'établir un état des lieux inévitablement restrictif, mais le plus complet possible, des initiatives en cours et qui se donnent pour champ d'action ce qu'elles dénomment elles-mêmes le Sahel. Cet état des lieux est mené dans une approche comparative au sens où certaines caractéristiques des stratégies sont examinées les unes par rapports aux autres, à partir de critères communs. Sur la base des constats établis, le consortium a procédé à une analyse comparée des stratégies, présentée ici, afin de tirer des conclusions préliminaires sur leurs synergies, lacunes et chevauchements.
- 4 « Approche paper » de la BAD en cours de finalisation en octobre 2014. En outre, depuis 2011, la BAD a une stratégie régionale pour l'Afrique de l'Ouest, le « Regional Integration Strategy Paper (RISP) for West Africa 2011-2015 ».
- 5 Aperçu de la coopération de la BID avec les pays sahéliens de l'Afrique de l'Ouest, 2014.
- 6 Banque mondiale, Sahel : vers une approche régionale, Document de travail du 21 août 2013.
- 7 La stratégie de la CEDEAO est un document tripartite qui concerne tant la CEDEAO que l'UEMOA et le CILSS. CEDEAO, Stratégie Sahel de la CEDEAO, Document de travail de septembre 2014.
- 8 La CEN-SAD n'a pas de stratégie spécialement définie et consacrée uniquement à la région du Sahel.
- 9 La CEEAC n'a pas de stratégie spécialement définie et consacrée uniquement à la région du Sahel.
- 10 Aucune information n'a été mise à disposition sur les stratégies ou initiatives de l'OCI au Sahel.
- 11 Nations unies, Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel, 2013.
- 12 Union africaine, Stratégie de l'Union africaine pour la région du Sahel, 2014.
- 13 Union européenne, Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel, 2011.
- 14 Union du Maghreb Arabe, Programme d'action sous régional de lutte contre la désertification au Maghreb 2011-2020 (PASR 2011-2020).
- 15 Ce groupe créé en février 2014 comprend le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger, et le Tchad.
- 16 Par exemple 1,1 milliard de dollars a été mobilisé en 2013 en réponse à l'appel des agences et organisations humanitaires coordonnées par OCHA. Nations Unies, Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel : rapport du Secrétaire général des Nations unies, S/2014/397, 6 juin 2014, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/397.
- 17 Les ateliers de formation organisés par l'Union africaine ; les formations des forces de police et militaires données par de nombreux acteurs, y compris l'Union européenne et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) ; l'appui à la société civile par l'Union européenne et l'Union africaine, etc. en sont des exemples.
- 18 Le Fonds pour la consolidation de la paix des Nations Unies finance deux projets pilotes au Niger et Mali. Le projet au Niger est un programme de 3 millions de dollars pour la réinsertion socio-économique des jeunes qui risquent d'être recrutés par les groupes armés. Le projet au Mali est un programme de 3 millions de dollars pour la création et renforcement de la confiance entre les groupes armés et les autorités étatiques : rapport du Secrétaire général des Nations unies, S/2014/397, 6 juin 2014, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/397.
- 19 Groupe de la Banque africaine de développement, Mission de la BAD au Sahel - La complexité de la crise au Sahel exige une coordination efficace des compétences, estime le président Donald Kaberuka, Communiqué de presse de la BAD, 6 novembre 2014, www.afdb.org/fr/news-and-events/article/the-complex-nature-of-the-crisis-in-the-sahel-calls-for-coordinated-action-states-president-kaberuka-12507/.
- 20 Groupe de la Banque africaine de développement, La BAD dégage 4 milliards de dollars pour faire du Sahel une zone de stabilité et de croissance économique, Communiqué de presse de la BAD, 5 novembre 2013, www.afdb.org/fr/news-and-events/article/the-afdb-to-grant-4-billion-to-the-sahel-for-stability-and-economic-growth-12506/.
- 21 Banque mondiale, The Sahel. Towards a Regional Approach, Document de travail du 21 août 2013.
- 22 Banque Mondiale, Les dirigeants mondiaux promettent des milliards de dollars à la région africaine du Sahel, Communiqué de Presse de la Banque mondiale, 4 novembre 2013, www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2013/11/04/global-leaders-pledge-billions-of-dollars-for-african-sahel.
- 23 Union européenne, Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel, 2011.
- 24 Europa, L'Union européenne entend renforcer son soutien en faveur du Sahel dans les années à venir, Communiqué de Presse de la Commission européenne, 4 novembre 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1013_fr.htm.
- 25 Le projet est issu de la déclaration de Nouakchott sur le pastoralisme du 29 octobre 2013, signée par le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad. CILSS, Atelier de démarrage du Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel (PRAPS), 29 janvier 2014, www.cilss.bf/spip.php?article377.
- 26 Sanankoua, A. K., Le Comité d'Orientation Stratégique définit les axes d'intervention du Programme Indicatif Régional (PIR) du 11ème FED, 9 juillet 2014, www.pir-rip.ecowas.int/.
- 27 L'ECOWAP est la politique agricole commune de la CEDEAO. Pour plus d'information voir le site CEDEAO, <http://agric.comm.ecowas.int/ECOWAP/?lang=fr>.
- 28 Banque mondiale, G5 Sahel : les partenaires techniques et financiers se mobilisent pour accélérer le développement régional, 16 juillet 2014, www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2014/07/14/sahel-g5-meeting-brings-together-governments-and-donors-to-accelerate-regional-development.
- 29 Le Club du Sahel est une plateforme internationale dédiée aux enjeux régionaux en Afrique de l'Ouest. Voir le site OCDE, www.oecd.org/fr/csao/leclub/.
- 30 Helly, D. & Galeazzi, G., Six modes d'action régionale au Sahel-Sahara : Eviter mirages et bourbiers, ECDPM Talking Points, 2014, <http://ecdpm.org/talking-points/six-modes-daction-regionale-au-sahel-sahara/>.

À propos des auteurs

Dr Damien Helly (Responsable de programme (adjoint), ECDPM) au programme de "Renforcement de l'action extérieure européenne" d'ECDPM, anciennement à Crisis Group, Saferworld et Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne (EUISS).

Dr Lori-Anne Thérout-Bénoni (Directrice, ISS-Dakar) a rejoint l'ISS en 2012 en tant que chercheuse principale. Anthropologue de formation, elle travaille sur différentes problématiques de sécurité humaine en Afrique de l'Ouest.

Greta Galeazzi (Chargée de mission junior, ECDPM) participe au travail de recherche du Programme de "renforcement de l'action extérieure européenne" d'ECDPM sur les thématiques liées à l'action extérieure et la politique de développement de l'UE en Afrique.

Ibrahim Maïga (Chercheur junior, ISS Dakar) a rejoint l'ISS en 2014 en tant que Junior Fellow. Ses recherches portent sur les questions de paix et de sécurité dans l'espace sahélien.

Fatimata Ouédraogo est juriste de formation et passionnée par les questions de droits humains, de paix et sécurité. Elle a été, de février 2014 à février 2015, Junior Fellow à l'ISS.

À propos de l'ISS

L'Institut d'Études de Sécurité est une organisation africaine qui vise à améliorer la sécurité humaine sur le continent. Il mène des travaux de recherche indépendants et pertinents, propose des analyses et conseils stratégiques d'expert, des formations pratiques ainsi qu'une assistance technique.

À propos d'ECDPM

Le Centre européen de gestion des politiques de développement est une fondation indépendante basée à Maastricht et Bruxelles. ECDPM est un "think and do tank" stratégique et non partisan qui produit des analyses des politiques pertinentes pour les acteurs clés en Europe et en Afrique et facilite le dialogue politique entre les acteurs mondiaux dans le développement et les relations internationales.

Remerciements

Cette note d'analyse a été réalisée en partenariat avec le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) et a été rendue possible grâce au soutien du Centre de Recherche pour le Développement International (IDRC) et du Ministère des Affaires étrangères de la France. L'Institut d'Études de Sécurité (ISS) est reconnaissant du soutien apporté par les membres suivants du Forum des Partenaires de l'ISS : les gouvernements de l'Australie, du Canada, du Danemark, de la Finlande, du Japon, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède et des États-Unis.

ISS Pretoria

Block C, Brooklyn Court
361 Veale Street
New Muckleneuk
Pretoria, South Africa
Tel : +27 12 346 9500
Fax : +27 12 460 0998

ISS Addis Ababa

5th Floor, Get House
Building, Africa Avenue
Addis Ababa, Ethiopia
Tel : +251 11 515 6320
Fax : +251 11 515 6449

ISS Dakar

4th Floor, Immeuble Atryum
Route de Ouakam
Dakar, Senegal
Tel : +221 33 860 3304/42
Fax : +221 33 860 3343

ISS Nairobi

Braeside Gardens
off Muthangari Road
Lavington, Nairobi, Kenya
Cell : +254 72 860 7642
Cell : +254 73 565 0300

www.issafrica.org