

La crise au Mali et les relations Afrique-Europe

Damien Helly en collaboration avec Camilla Rocca¹

La crise au Mali est un rappel aux réalités et un nouveau départ pour les relations Afrique-Europe : elle a remis en évidence le rôle des États membres influents par delà des organisations continentales et régionales.

Au sein de l'UA, elle a contribué à relancer le débat sur une véritable appropriation africaine des mécanismes de réponse aux crises.

La relation Afrique-Europe requiert des approches géographiques différenciées et sur mesure, et pas seulement dans l'aide au développement.

Introduction

Le 15 mai 2013 s'est tenue à Bruxelles une conférence de donateurs « pour un nouveau Mali » organisée par l'Union européenne (UE) et la France, en étroite collaboration avec le gouvernement malien. La crise au Mali et dans le Sahel a atteint un paroxysme en 2013, à l'issue de plusieurs années de détérioration graduelle restée inaperçue hors de cette région. Compte tenu de la complexité de cette crise et de la forte implication des États africains et des organisations régionales (les communautés économiques régionales – CER), ce qui s'est passé dans cette partie de l'Afrique aura probablement un impact durable sur les relations Europe-Afrique. Cela place en effet un certain nombre de dispositifs internationaux face à un nouveau test : la globalité et la cohérence de l'action extérieure de l'UE, l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA en anglais), et à terme, la nature même, l'ambition et la profondeur des relations Afrique-Europe et des relations entre les CER africaines et l'Europe.

Cette *Note d'information* examine les implications des crises maliennes pour les relations entre l'Afrique et Europe, un an avant le prochain sommet Afrique-Europe, à Bruxelles en 2014. Le point de départ retenu ici est le défi posé par des crises multiples et inextricablement liées, une combinaison de facteurs qui a conduit à un coup d'État au Mali en 2012 : disparités déjà anciennes de développement entre le nord et le sud du pays, absence d'infrastructures essentielles, échec de l'aide par le biais de l'appui budgétaire, corruption généralisée, un système de gouvernance voué à sa chute à Bamako, mécontentement durable des populations du nord du Mali, interventions extérieures en réponse à l'insécurité (ou au contraire l'alimentant), criminalité organisée et terrorisme. Pour ce faire, cette note s'appuie sur les analyses déjà existantes, détaillées et effectuées sur le terrain, de la crise elle-même (centrées sur trois zones principales : les régions de Gao, de Tombouctou et de Kidal) et du rôle des forces et groupes armés

¹ Les auteurs de cette note souhaitent remercier Volker Hauck, Isabelle Ramdoo et Andrew Sherriff de leurs précieuses contributions à cette publication. Les opinions exprimées dans cette note sont celles des auteurs et ne peuvent en aucun cas être imputées à toute autre personne ou institution.

(caractérisés par des alliances changeantes entre le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA), le Mouvement pour le Tawhîd et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), l'Ansar Eddine, Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI) et d'autres groupes non étatiques, en conflit avec les troupes françaises, maliennes, tchadiennes, nigériennes et autres troupes gouvernementales de pays africains, sans oublier les diverses milices).

Lors de la préparation de cette Note d'information, nous nous sommes concentrés sur quatre questions principales, à l'écoute d'un certain nombre de voix africaines² : La crise au Mali a-t-elle fait l'objet d'un débat dans votre pays ? Que nous apprennent les crises au Mali et au Sahel sur les systèmes régionaux et continentaux africains ? Que nous montrent-elles de l'approche globale de l'UE si longtemps annoncée ? Quel impact auront-elles sur les relations Afrique-Europe ? L'objectif est en fin de compte de tenter d'évaluer si les crises au Mali ont amélioré ou au contraire détérioré les relations entre les Européens et les Africains, et les conditions de transformation de cette expérience en opportunité

1. Les systèmes régionaux et continentaux africains face aux crises au Mali

En raison de la nature transnationale du terrorisme et de l'importante interdépendance économique et humaine entre le Mali et ses voisins, ces crises ont une forte dimension régionale et africaine. De quelle manière ont-elles été perçues en Afrique, et que nous apprennent-elles sur l'état actuel des structures régionales et continentales africaines ?

1.1. Une question continentale, régionale ou mondiale ?

Les crises maliennes ont surtout retenu l'attention des pays voisins et de l'Afrique francophone. L'on pourrait peut-être même dire pour être plus précis que dans un premier temps, la situation au Mali a surtout été considérée comme une affaire francophone. Elle présente un intérêt direct pour les pays d'Afrique francophone, et notamment les pays d'Afrique centrale et du Golfe de Guinée, dans lesquels les populations et les élites ont suivi de près les dynamiques internationales en jeu ici et le rôle de la France. Pour ces citoyens africains, il est clair que ce qui se passe au Mali pourrait éventuellement s'appliquer un jour à leur propre pays. La langue joue aussi un rôle dans la couverture médiatique et les journalistes francophones ont dans ce cas précis un indéniable avantage sur leurs confrères anglophones. Au fil des semaines cependant, le Mali est devenu peu à peu une question africaine concernant tout le continent.

Pour les pays voisins, l'insécurité au Mali a des implications directes, économiques et humaines. Le Niger, qui a en commun avec le Mali non seulement une frontière, une histoire et une longue tradition d'échanges commerciaux, mais aussi des populations notamment touareg dans le nord du pays, subit directement et immédiatement l'influence des dynamiques en cours au Mali. Tout problème malien devient par là même une question de sécurité intérieure pour le Niger.³ Ces dernières années, le port de Nouakchott est devenu une importante plaque tournante sur la route commerciale menant au Mali. En Mauritanie, les éleveurs-pasteurs transfrontaliers utilisant les pâturages du nord du Mali ont durement ressenti l'impact du conflit et ont exprimé leurs inquiétudes quant aux conséquences économiques de ce conflit pour leurs activités. Les pressions sur les transhumants et la surpopulation animale des espaces pastoraux au Burkina Faso et au

² Notre objectif dans cette Note d'information a surtout été de rassembler dans différentes parties de l'Afrique des points de vue sur ces questions, afin de compléter la masse déjà considérable d'analyses dans le domaine public sur le Mali, émanant d'acteurs européens ou d'observateurs individuels africains.

³ Entretien avec Monsieur Souleymane Issakou, chargé d'affaires du Niger, Bruxelles, 28 mai 2013.

Niger ont aussi été évoquées comme étant de potentielles sources de conflit dans la région.⁴ Les débats en Mauritanie ont aussi porté sur les violences envers les populations arabes et sur la pertinence de la participation de l'armée mauritanienne à l'intervention africaine au Mali. Au Sénégal, l'attention s'est portée plus particulièrement sur l'impact du trafic de drogue et de la criminalité organisée, face au risque que ce pays soit entouré de voisins où la criminalité organisée aurait champ libre (Guinée-Bissau et Mali). L'interdépendance économique avec le Mali, en particulier en matière de gestion de l'eau, est également une source de préoccupation à Dakar et les débats dans ce pays ont été plutôt animés.⁵ Les débats en Algérie sur le Mali ont été plus partagés (mêlant scepticisme et critique claire de toute forme d'intervention militaire de l'Algérie ou de forces étrangères dans son arrière-cour)⁶ et ces questions étaient surtout examinées à la lumière de la propre relation de l'Algérie avec la France.⁷

L'existence de liens entre des groupes jihadistes au Mali et des personnes proches des mouvements Boko Haram dans le nord du Nigeria a été évoquée dans un certain nombre de sources, mais à ce jour on ne dispose pas publiquement d'éléments de preuve clairs quant à la nature exacte et la portée de leur collaboration.⁸ Peu après le début de l'intervention française au Mali, le Nigeria a entamé une campagne et une guerre interne contre Boko Haram, et le président Goodluck Jonathan a alors déclaré l'état d'urgence dans trois États. Au Ghana, un débat a en partie eu lieu, mais en raison de la barrière linguistique et de l'absence de communication régulière avec le nord du Mali, à Accra, cette crise a surtout été considérée comme une question extérieure.⁹

En Afrique du Sud, « il n'y a pas eu de véritable débat » sur les crises maliennes probablement parce que l'Afrique du Sud n'était pas directement impliquée dans la résolution de ce conflit.¹⁰ En fin de compte, les événements au Mali sont surtout considérés comme étant en premier lieu une question régionale concernant l'Afrique de l'Ouest et la région du Sahel-Sahara. L'implication des puissances africaines d'autres régions n'était pas forcément bienvenue.¹¹ Au sein des gouvernements d'Afrique de l'Est, les événements au Mali sont en grande partie appréhendés sous l'angle du contre-terrorisme, avec en mémoire les attaques terroristes survenues par le passé en Tanzanie¹² et les violences actuelles en Somalie.

Certains observateurs américains panafricanistes de gauche ont vivement critiqué la France et les États-Unis en leur reprochant de mener une intervention néo-impérialiste et néocoloniale dans le nord du Mali.¹³ En Afrique cependant, contrairement à ce qui s'est passé lors de la crise postélectorale en Côte d'Ivoire en 2010-2011, le débat idéologique sur le Mali dans l'opinion publique est resté extrêmement limité jusqu'à ce que la situation au Mali soit évoquée dans le cadre du sommet de l'UA.¹⁴ Certains auteurs africains marxistes, tels que Samir Amin, ont apporté leur soutien à l'intervention française. Pour lui, cette

⁴ Voir http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Plaidoyer_pour_le_pastoralisme.pdf

⁵ Entretien par téléphone avec un expert régional, 8 mai 2013.

⁶ Entretien avec l'ambassadeur d'Algérie auprès de l'UE, S.E. Amar Bendjama, Bruxelles, 30 mai 2013.

⁷ Voir Couteau (2013). Voir également les discussions entre deux experts des États-Unis et de France sur les points de vue algériens sur le Mali en 2012, illustrant leur complexité : cf. Kal (2012).

⁸ Groupe de crise, *Sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur*, 11 avril 2013, note 142, p. 29. Observatoire de l'Afrique, *Nigeria et réforme constitutionnelle*.

⁹ Entretien avec un diplomate d'Afrique de l'Ouest, 26 avril 2013.

¹⁰ Entretien avec Hengari Tjiurimo, 21 mai 2013.

¹¹ Entretien avec Hengari Tjiurimo, 21 mai 2013.

¹² Entretien avec un diplomate tanzanien, 26 avril 2013.

¹³ Omoyele Sowore de Sahara TV interviewant le professeur Horace Campbell sur la crise au Mali, Pambazuka, 6 février 2013.

¹⁴ Entretien par téléphone avec un diplomate africain rappelant la création de clubs universitaires dans les universités africaines pour discuter de la situation ivoirienne, 17 mai 2013. Lors du sommet de l'UA à Addis-Abeba, le président de la Guinée, Alpha Condé, a déclaré que « c'est une honte pour nous que 50 ans après, on soit obligés d'applaudir la France » et que les Africains étaient « tous un peu humiliés que l'Afrique n'ait pas pu résoudre ce problème », RFI, 27 mai 2013.

intervention avait pour indéniable avantage d'écartier le risque d'une évolution du cas malien vers un nouvel Afghanistan (un « Sahelistan ») : en rendant impossible la répétition au Mali du scénario afghan, cette intervention permettait en effet d'éviter une présence militaire occidentale accrue en Afrique, de nature capitaliste et emmenée par les États-Unis.¹⁵ D'autres observateurs ont analysé, en collaboration avec des confrères d'Afrique du Nord et d'Afrique de l'Ouest, les causes profondes de l'insécurité dans la région du Sahel. Ils décrivent ce climat d'insécurité comme étant des menaces créées de toutes pièces par les services secrets algériens et américains au début des années 2000, qui par la suite sont devenues des prophéties auto réalisatrices.¹⁶ Toutes ces interprétations – même celles guère éloignées de théories du complot – valent la peine d'être examinées, ne serait-ce que parce qu'elles contribuent à entretenir un certain niveau de méfiance et à façonner les perceptions qu'ont les acteurs africains et européens les uns des autres. Cet état de fait pourrait poser de réels obstacles en matière de politiques et de mise en œuvre, lorsque Européens et Africains doivent travailler ensemble dans des structures régionales ou continentales.

1.2. L'UA et le salmigondis institutionnel

Au nom de la Commission de l'Union africaine (CUA), Madame Dlamini Zuma a exprimé sa gratitude « envers la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), les États membres et la Commission, le groupe de pays principaux et les autres pays africains » pour leurs efforts pour mettre en place la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), à laquelle l'Union africaine (UA) a alloué un montant de 50 millions de dollars. Elle a également remercié la France pour son intervention militaire au Mali.¹⁷ Cette attitude marque une nette évolution dans les politiques continentales et régionales africaines, après de profondes divisions au sujet de l'intervention française en Côte d'Ivoire en 2010 (qui avait mécontenté l'Angola et l'Afrique du Sud mais avait obtenu le soutien du Nigeria) et l'intervention de l'OTAN en Libye en 2011 (également vivement critiquée à l'époque par l'Afrique du Sud).

Sur le Mali, un nouveau consensus s'est fait jour entre l'Afrique du Sud et le Nigeria au sujet de l'intervention française. Des tensions entre la CEDEAO et l'UA ont persisté néanmoins jusqu'à l'intervention française, car une certaine méfiance subsistait au sein de la CEDEAO quant aux véritables intentions de l'Afrique du Sud et de Madame Zuma au sein de l'UA.¹⁸ Paul Buyoya a expliqué pourquoi « l'UA n'a pas pu faire avancer ce processus plus rapidement » en précisant que des « querelles intestines entre responsables politiques maliens ne partageant pas une vision commune pour leur pays avaient empêché toute avancée dans ce processus ». ¹⁹ Toutefois, comme le soulignait un expert issu de cette région, au sujet du dossier Mali « tout le monde est d'accord pour admettre l'échec de l'UA après toutes les autres crises ». ²⁰ L'UA n'a pas seulement eu énormément de mal à trouver une légitimité pour tenter de résoudre cette crise, mais elle semble aussi avoir perdu une part de sa crédibilité auprès de l'ONU, qui sera l'organisation chef de file à l'avenir au Mali.²¹

¹⁵ Znet, Mali : Analyse de Samir Amin, 4 février 2013. Voir Boisbouvier (2013).

¹⁶ Keenan, J., 2009 *Dark Sahara*, Pluto Press, et Keenan, J., 2013, *Dying Sahara*, Pluto Press.

¹⁷ Remarques préliminaires de la présidence de la Commission, Conférence de donateurs pour le Mali, 29 janvier 2013. Traduction des auteurs issue de la version anglaise.

¹⁸ Comfort Ero, interviewée sur le rapport Afrique, 21 janvier 2013 : « Ce que nous avons observé ces six derniers mois, c'est une certaine réticence de la CEDEAO à s'effacer devant l'UA. Ce que Dlamini-Zuma doit faire aujourd'hui c'est rassurer la CEDEAO et lui montrer qu'il s'agit en fait ici d'un soutien de l'UA à la CEDEAO. Nous ne devons pas perdre de vue que le Mali n'est pas juste un problème régional mais véritablement une question continentale qui touche au cœur même de l'architecture de sécurité de l'UA. » Traduction des auteurs.

¹⁹ *Perspective de l'Union africaine sur le Mali et le Sahel*, Pierre Buyoya, représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel et chef de la MISMA (Mission internationale de soutien au Mali), Chatham House, 26 mars 2013.

²⁰ Entretien par téléphone avec un expert régional, 8 mai 2013.

²¹ Voir Boutellis (2013).

1.3. La CEDEAO

Les rapports existants notent un large consensus sur le fait que l'Opération Serval mise en œuvre par la France a ouvert une boîte de Pandore d'insécurité,²² qui se traduit par la dissémination de groupes terroristes dans toute la région. Néanmoins, un certain nombre d'opinions plus nuancées sur ce point ont aussi été exprimées. Selon plusieurs sondages d'opinion et revues de presse, l'intervention de la France avec le soutien européen est perçue de manière positive au Mali et dans la plupart des pays francophones d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest.²³ Au tout début de la crise, le même consensus s'était fait jour lorsque le président Amadou Toumani Touré (dit ATT) a été renversé : de nombreux leaders d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest estimaient en effet que le président malien avait joué avec le feu.²⁴ En dépit de progrès notables (déploiement assez rapide des forces africaines au lendemain de l'Opération Serval, déblocage de fonds africains pour la MISMA²⁵), nombreux sont ceux qui estiment cependant que « même si la réaction initiale a été d'un bon niveau », tout est allé bien trop lentement.²⁶ Comme certains diplomates de la région l'ont souligné, ceci pose clairement la question du rôle des armées des pays de la région, de leur véritable but et de leur fonction, et de leur relation avec les élites politiques de chacun de ces pays.²⁷

Au niveau politique, le leadership du Burkina Faso a joué un rôle de médiation pour le compte de la CEDEAO mais avec des méthodes ambiguës et des résultats mitigés. La vigueur de l'action militaire des forces tchadiennes a été la source de commentaires ambivalents dans la région. D'une part, l'on y voit une initiative salutaire venant de l'Afrique, certains pourraient même dire la condition *sine qua non* pour l'opération française, bénéficiant d'un fort soutien international et continental,²⁸ tandis que d'autre part, cette initiative est perçue comme la répétition d'une guerre néocoloniale « françafricaine », par personnes interposées.²⁹ Dans le cas du Sénégal, des divergences similaires ont été observées au sein de l'opinion publique. Si la participation du Sénégal au conflit est généralement vue comme un signe positif de solidarité africaine, une étude récente sur le radicalisme religieux dans le pays montre que jusqu'à 40 % des habitants de Dakar sont opposés à l'intervention française au Mali, et reprochent à leur pays d'agir « en défenseur des intérêts français dans la sous-région ».³⁰

L'attitude proactive de la France et de l'Europe a peut-être eu un effet contreproductif sur l'estime de soi de la CEDEAO et de l'Afrique de l'Ouest en général quant à leur capacité respective à trouver elles-mêmes

²² Rapport du Crisis Group, *Mali : Sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur*, 11 avril 2013, note 188 : « la perception que l'intervention a ouvert une boîte de Pandore qu'il sera difficile de refermer est irrémédiablement ancrée dans les esprits. »

²³ Un sondage d'opinion a été mené fin 2012 au Mali par Orb, une entreprise basée au Royaume-Uni et aux États-Unis : <http://orb-international.com/perch/resources/mali-public-opinion-poll-2013-01-24.pdf>. Radio France Internationale a analysé la presse francophone juste après l'Opération Serval au Mali, au Burkina Faso, en République de Guinée et au Bénin. Voir Coureau 2013.

²⁴ Entretien par téléphone avec un diplomate africain, 17 mai 2013.

²⁵ Ambassadeur Natama, chef de cabinet de la présidente de la Commission de l'UA : « la CEDEAO a donné 10 millions de dollars à la MISMA, l'UA 50 millions de dollars et plusieurs États membres ont fourni une aide bilatérale. C'est nettement plus que les contributions accordées par le passé à la MUAS au Darfour. » Colonel Dieng, chef du service de sécurité de la CEDEAO, lors du séminaire IHEDN-DAS sur la sécurisation des flux en Afrique, 3 avril 2013.

²⁶ Entretiens avec Alfredo Tjiurimo Hengari, chercheur au SAIIA, 21 mai 2013, le chef adjoint de la mission sud-africaine auprès de l'UE, l'ambassadeur de la République de Guinée, S.E. Ousman Sylla, les 3 et 4 juin 2013.

²⁷ Entretien par téléphone avec un diplomate africain, 17 mai 2013.

²⁸ Le président Deby n'était dans un premier temps pas très enthousiaste à l'idée d'intervenir au Mali et a d'abord recherché des mandats des Nations unies et de l'UA avant d'envisager une intervention. Entretien avec un diplomate africain, 17 mai 2013.

²⁹ Entretien par téléphone avec un expert africain travaillant en Afrique du Nord, en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest, avril 2013.

³⁰ IES Afrique, *Grand angle sur le radicalisme religieux et la menace terroriste au Sénégal*, Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO, 3 mai 2013.

des solutions sans aide extérieure,³¹ et ce, alors que jusqu'à une date récente cette organisation sous-régionale était citée en exemple comme étant l'expérience la plus avancée dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité. L'universitaire Achille Mbembé, tout en étant par principe opposé à l'idée même d'interventions étrangères en Afrique, fait observer que « Les Africains ne peuvent donc pas applaudir les troupes françaises au Mali sans, dans le même mouvement, reconnaître que l'intervention française consacre leur impuissance et met à nu leur incapacité à s'autodéterminer ». ³² Pour l'économiste marxiste Samir Amin, « il n'y a pas grand-chose à attendre de la part des pays de la CEDEAO » compte tenu du caractère imprévisible des forces nigérianes et des faibles capacités au Sénégal. ³³

Ces doutes ne sont cependant pas partagés par tout le monde en Afrique. Des responsables politiques de haut niveau, tels que le secrétaire général du Groupe ACP, Monsieur Mumuni, affirment en effet le contraire. Pour le secrétaire général Mumuni, la manière dont la CEDEAO a agi (avec le déploiement de troupes venant d'un certain nombre de pays tels que le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée, le Niger, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo) est le signe d'une ère nouvelle dans laquelle Africains et Européens parviennent à agir de concert, en partenariat, face à des menaces transnationales. D'autres voix africaines vont dans le même sens. Pour elles, l'intervention française « a accéléré le déploiement de la CEDEAO, qui peinait à se mettre en place car cette fois-ci il n'y avait pas de leadership clair du Nigeria – trop occupé par des questions intérieures dans sa partie septentrionale – ni de la Côte d'Ivoire – encore en difficulté ». Cette lenteur à réagir de la CEDEAO, qui « espérait peut-être des financements d'Europe ou d'ailleurs » avant d'entreprendre une action, ne serait alors que « temporaire ». ³⁴

1.4. Les dynamiques d'Afrique du Nord et le Mali

Tandis qu'au sein de la CEDEAO, les mécanismes de réponse aux crises étaient activés et des troupes mobilisées, rien de tel n'a été mis en œuvre par les structures nord-africaines de coopération en matière de sécurité. Le Comité d'état-major opérationnel conjoint (CEMOC, rassemblant l'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger) « ne fonctionne pas ». ³⁵ D'autres structures, telles que l'Unité de fusion et de liaison (UFL) à Alger, ou le Centre de lutte contre le terrorisme de l'UA ³⁶, n'ont pas été en première ligne dans la prévention et la gestion de la crise au Sahel. Néanmoins, comme le fait remarquer l'International Crisis Group, « l'échec clair de ces dispositifs ne signifie pas que l'on doive mettre au panier l'idée de créer des mécanismes régionaux de sécurité. » ³⁷ Les récentes attaques terroristes en Libye, les violences en Tunisie, les incertitudes politiques en Algérie et les manœuvres militaires pour protéger les frontières du pays rappellent si besoin en était la précarité de la situation dans la région. En raison de la nature transfrontalière des menaces, le défi est justement d'utiliser des formats appropriés et efficaces de coopération régionale. C'est précisément le sens dans lequel vont les efforts de l'UA pour renforcer les connexions entre les cadres de coopération d'Afrique du Nord et d'Afrique de l'Ouest. ³⁸

La crise au Mali a confirmé la nécessité de solides cadres de coopération régionale, bénéficiant d'un actif et véritable soutien de leurs États membres, qui soient à même de trouver des solutions communes face

³¹ Conversations avec des experts agricoles au Burkina Faso, avril 2013, et avec Alfredo Tjiurimo Hengari, chercheur au SAIIA, 21 mai 2013.

³² Mbembé A.: *Le temps de l'Afrique viendra*, Le Point, 12 février 2013, traduit par les auteurs de cette note.

³³ Znet, Mali: Analyses par Samir Amin, 4 février 2013.

³⁴ Entretien avec un diplomate africain de la région du Sahel, Bruxelles, 28 mai 2013.

³⁵ Colonel Ndiawar N'Diaye, présentation lors du séminaire IHEDN-DAS sur la sécurisation des flux en Afrique, Paris, 3 avril 2013.

³⁶ www.caert.org.dz

³⁷ Crisis Group, *Sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur*, 11 avril 2013, note 142, p. 42. Observatoire de l'Afrique, *Nigeria et réforme constitutionnelle*. Voir International Crisis Group (2013).

³⁸ Déclaration de Nouakchott, mars 2013. Voir Union africaine 2013. Voir Assemblée nationale 2013.

aux challenges transnationaux et transfrontaliers. En parallèle, elle a également renforcé la « fissure » déjà existante au sein de l'APSA, en séparant les dynamiques nord-africaines et ouest-africaines des dynamiques d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe. Elle a aussi réaffirmé la validité d'un vieux modèle selon lequel la France joue un rôle essentiel au niveau militaire et politique dans cette partie de l'Afrique. Pour finir, elle a aussi confirmé la nécessité urgente d'une « déradicalisation » et la nécessité d'un dialogue et d'une réflexion sur le rôle de l'Islam radical transnational au Mali,³⁹ et dans les sociétés d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique du Nord, en relation avec les politiques publiques en faveur du développement, au-delà des interventions de sécurité.⁴⁰ Cette question est abordée dans la Stratégie de l'UE pour le Sahel,⁴¹ qui met fortement l'accent sur la nécessaire globalité de l'action extérieure de l'UE.

³⁹ Crisis Group, *Sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur*, 11 avril 2013, note 142 op. cit. p. 28-29. Voir International Crisis Group (2013).

⁴⁰ L'existence de cellules terroristes dormantes à Bamako et dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, d'attaques terroristes islamistes en Algérie et au Niger, est mentionnée dans le projet de rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie de l'UE pour le Sahel, ainsi que dans les médias.

⁴¹ http://www.SEA.Europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf

2. Le Mali et l'approche globale de l'UE

Malgré les intentions initiales, le document de stratégie de l'UE sur l'« [approche globale](#) » de son action extérieure est toujours, en mai 2013, en cours d'élaboration. Il est par conséquent difficile de retenir une définition largement acceptée de cette notion. L'on pourrait cependant y voir une nouvelle dénomination de tentatives précédentes d'améliorer la cohérence de l'action extérieure de l'UE par le biais d'une succession de documents stratégiques ou conceptuels : certains articles du traité de Lisbonne, le Consensus européen pour le développement, le concept du lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD), le Plan d'action sur la fragilité, les conclusions du Conseil sur la Cohérence des politiques pour le développement (CPD), et plus récemment, le Cadre stratégique de l'UE pour la Corne de l'Afrique et la Stratégie pour le Sahel. Tous ces documents ont en commun le même objectif et la même volonté d'utiliser l'ensemble des instruments de l'UE de manière cohérente, afin d'assurer l'efficacité des politiques extérieures de l'UE.

La cohérence et la globalité peuvent parfois avoir des effets indésirables : avant l'éruption de la crise au Mali, l'UE et ses États membres ont durant plusieurs années tous fermé les yeux sur le fait que le Mali n'était pas vraiment un succès en matière de politiques de développement.⁴² Cette expérience signifie qu'une « approche globale », même lorsqu'appliquée à la lettre, peut masquer des distorsions politiques fondamentales (en général du fait des positions de certains États membres défendant des intérêts nationaux spécifiques) et des incohérences dans des politiques européennes supposées être toutes propices au développement.

Il fait peu de doute que la France a été le chef de file européen dans la gestion la crise au Mali. Les positions et politiques de l'UE ont été déterminées selon une ligne politique qui a en grande partie été définie à Paris (ou fortement inspirée par Paris) ou au sein du système décisionnel français. Cela vaut pour la Stratégie de l'UE pour le Sahel, mais aussi pour la réaction européenne au coup d'État à Bamako et aux conquêtes territoriales des groupes jihadistes, ainsi que pour la ferme intervention militaire française, l'Opération Serval. Cela vaut également pour la conduite des conférences de donateurs, l'accompagnement politique des processus politiques, ainsi que pour la réforme du secteur de la sécurité. En d'autres termes, lorsqu'on parle d'approche globale de l'UE au Mali, il faut comprendre « globalité entre la ligne adoptée par la France et celle des autres États membres de l'UE dans l'utilisation des instruments de l'UE ». Dans le cas du Mali, il n'y a pas de globalité sans reconnaissance du fait que la France a été l'acteur principal de l'action de l'UE pour rétablir la sécurité physique. Ce que cette crise nous apprend sur l'approche globale de l'UE dans son action extérieure est qu'elle doit absolument inclure les États membres.

Malgré les encouragements du Parlement européen⁴³ les incitant à s'engager aux côtés de Paris, les États membres de l'UE semblent avoir surtout laissé la France se débrouiller seule après sa décision de réagir à la situation au Mali par une offensive de sécurité.⁴⁴ Les autres États membres de l'UE fournissant simplement un soutien « de l'arrière »⁴⁵ à l'Opération Serval. L'Allemagne et le Royaume-Uni ont tous deux exclu dès le début toute présence de leurs troupes sur le terrain, et ont limité leurs contributions respectives à des actions tels que ravitaillement en carburant d'une part,⁴⁶ et pont aérien et transports

⁴² Le diplomate français Laurent Bigot l'a formulé de manière explicite dans un discours enregistré censé être couvert par la règle dite de « Chatham House », mais qui a ensuite fait l'objet d'une fuite et a été placé sur YouTube. On a dit également que le chef de la délégation de l'UE au Mali aurait à plusieurs reprises alerté Bruxelles et les États membres au sujet de graves problèmes de gouvernance dans le pays, sans cependant être entendu. Entretien par téléphone avec un chercheur européen étudiant l'approche globale de l'UE, 22 mai 2013.

⁴³ Voir Parlement européen (2013).

⁴⁴ Voir *Le Monde* (2013).

⁴⁵ *Policy Insight*: Voir Friends of Europe et SDA (2013).

⁴⁶ Voir gouvernement de la république fédérale d'Allemagne (2013).

d'autre part.⁴⁷ La Belgique et le Danemark ont aussi apporté leur aide.⁴⁸ Les pays du Sud de l'Europe tels que l'Italie et l'Espagne, pourtant directement concernés par les conséquences éventuelles d'une instabilité au Sahel, sont restés relativement en retrait de ce processus, mis à part toutefois un soutien logistique limité.⁴⁹

Pour ce qui est du soutien des États membres de l'UE à la Mission de formation de l'UE au Mali (EUTM Mali), le tableau est plus positif, malgré certains commentaires sarcastiques sur la taille et le coût de la force de protection de la mission à Bamako.⁵⁰ La France est largement en tête pour ce qui est du nombre des effectifs déployés, et au total 22 des 27 États membres de l'UE⁵¹ participent actuellement à cette mission de formation. Pour la première fois, le Mali a ainsi vu des unités irlandaises et britanniques déployées dans le même bataillon.⁵² C'est aussi la première fois qu'un contingent des pays nordiques et des pays baltes est déployé en Afrique.⁵³ Ces derniers mois, des représentants de haut niveau des États membres et des institutions de l'UE ont rendu visite à l'EUTM à Koulikoro et à Bamako, parmi lesquels les ministres de la Défense d'Allemagne⁵⁴, de Suède⁵⁵, d'Espagne⁵⁶, le secrétaire d'État à la défense du Royaume-Uni⁵⁷, ainsi que divers hauts responsables civils et militaires de l'UE.⁵⁸

En termes de répartition des tâches entre les différentes composantes de l'action extérieure de l'UE, la France et les institutions de l'UE (la Commission européenne, le Conseil et le Service européen pour l'action extérieure – SEAE) ont trouvé un compromis sur une répartition convenant à toutes les parties. Puisqu'elles se sont en grande part tenu à cette répartition des tâches, l'on peut en quelque sorte parler de cohérence dans cet aspect de l'action extérieure de l'UE. Au niveau administratif, la nature bureaucratique du système de l'UE est telle qu'il est pratiquement inévitable de voir apparaître des tensions entre départements au sein du SEAE ou entre le SEAE et la Direction générale du développement et de la coopération (DEVCO).⁵⁹ Les politiques concernant le Mali ne font pas exception à cette règle. Ceci dit, il faut souligner cependant qu'une certaine coordination a été mise en place à différents niveaux et dans plusieurs circonstances, pour alimenter les travaux du Conseil, qui discute de la situation au Mali de manière mensuelle. Une mission interservices a ainsi été envoyée au Mali dès février 2013 afin de planifier les interventions post-crise, et une autre au mois de mai, consacrée elle aux questions de réconciliation, pour ne citer que deux exemples. La profonde implication et le fort leadership de la France (avec un réseau efficace d'experts nationaux détachés ou de fonctionnaires français dans les structures de l'UE), soutenus au sein du Conseil, ont sans doute « dopé » l'efficacité de cette action.

⁴⁷ Voir ministère britannique de la Défense (2013a).

⁴⁸ Voir Amoda (2013).

⁴⁹ Voir Tisdall (2013).

⁵⁰ Entretien avec un ambassadeur africain de la région et avec des collaborateurs d'institutions de l'UE, Bruxelles, 31 mai 2013.

⁵¹ France 207, Allemagne 71, Espagne 54, Royaume-Uni 40, République tchèque 34, Belgique 25, Pologne 20, Italie 19, Suède 14, Finlande 12, Hongrie 10, Irlande 8, Autriche 7, Grèce 4, Bulgarie 4, Lettonie 2, Slovaquie 4, Estonie 2, Lituanie 2, Portugal 1, Roumanie 1 et Luxembourg 1. <http://www.eutmmali.eu/?p=211>, <http://www.eutmmali.eu/?p=951>.

⁵² <http://www.maliweb.net/news/armee/2013/05/28/article.148943.html>

⁵³ <http://www.maliweb.net/news/armee/2013/05/28/article.148943.html>

⁵⁴ <http://www.eutmmali.eu/?p=282>

⁵⁵ <http://www.eutmmali.eu/?p=821>

⁵⁶ <http://www.eutmmali.eu/?p=837>

⁵⁷ Voir ministère britannique de la Défense (2013b).

⁵⁸ <http://www.eutmmali.eu/?p=906>

⁵⁹ Bien que le SEAE soit théoriquement en charge de la planification stratégique, les services de la DEVCO au sein de la Commission ont encore une influence notable sur les phases ultérieures de planification.

En termes de planification, l'UE a fait des efforts pour communiquer les bonnes nouvelles (en oblitérant parfois au passage l'action de certains pays africains ayant aussi apporté un soutien actif au Mali)⁶⁰ et rappeler que tout était fait en concertation avec les partenaires africains. Jusqu'ici l'UE a mêlé des actions à court terme⁶¹ (imposition de la paix par les opérations militaires menées par un État membre, actions et dispositifs financés par l'Instrument de stabilité - IdS), à moyen terme (opérations de Politique de sécurité et de défense commune [PSDC] – telles que l'EUTM, l'EUCAP Sahel et probablement une autre mission « État de droit » au Mali, projets IdS de lutte contre le terrorisme au Sahel) et à long terme (rétablissement des financements du Fonds européen de développement [FED] avec un contrat d'appui à la consolidation de l'État fondé sur une approche a priori plus sophistiquée de l'appui budgétaire, en accord avec la stratégie de l'UE pour le Sahel). Néanmoins l'idée qu'il existerait une approche cohérente globale et harmonieuse de l'UE plutôt qu'un ensemble d'efforts disparates a encore du mal à s'imposer. Si elle veut convaincre, l'approche globale de l'UE doit être davantage qu'un rhabillage d'initiatives nouvelles et existantes sous un séduisant dénominateur commun, et il faut bien avouer que l'exemple du Mali n'est pas encore tout à fait convaincant.

Concernant la mise en œuvre, la question à se poser reste : quelles seront l'efficacité et la cohérence (à la fois au niveau interne et par rapport aux priorités régionales et continentales africaines) de l'engagement post-conflit européen et africain au Mali et au Sahel, une fois que (si jamais c'est le cas) la région ne sera plus en tête des préoccupations politiques de l'Élysée et du ministère français de la Défense (et par conséquent du Conseil de l'UE) ?

3. L'impact sur les relations Afrique-Europe

La crise au Mali et au Sahel n'est pas encore finie. Des tensions demeurent par exemple dans la région de Kidal. Le principal défi pour les relations Afrique-Europe dans les mois à venir sera de faire en sorte que toutes les parties prenantes des deux continents apportent un soutien commun à la résolution durable des conflits et tensions dans le pays et dans la région.⁶²

La forte implication des structures européennes et françaises de planification (et notamment des membres français du personnel du SEAE qui visitent fréquemment la région) a ouvert la voie à de nouvelles formes de coopération entre les représentants de l'action extérieure de l'UE et la CEDEAO.⁶³ Au lieu de passer par un canal direct de collaboration et de communication entre la CEDEAO et l'UE, la réponse à la crise a été en grande partie orchestrée par Paris. L'appareil diplomatique et de sécurité français a utilisé l'UE (et l'ONU) comme plateforme pour promouvoir et faire avancer ses actions et ses options politiques, diplomatiques et de sécurité.

Certains pourraient penser que cette approche n'est pas tout à fait nouvelle. Par le passé, la France a agi de même en lançant des organisations multilatérales afin de défendre ses intérêts et d'honorer ses responsabilités en tant que membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. Une des particularités de la présente intervention est que, contrairement à ce qu'elle avait fait pour le Tchad en 2007, la France a

⁶⁰ Un ambassadeur africain fait par exemple remarquer que son pays a entièrement équipé (notamment avec des armes légères) plusieurs bataillons de l'armée malienne, tandis que l'action de l'EUTM se limite à la simple formation.

⁶¹ Par le biais de son office humanitaire (ECHO), l'UE a aussi apporté une réponse aux urgences humanitaires, mais l'action dans ce domaine ne fait pas partie de l'action extérieure, compte tenu de l'autonomie de l'espace humanitaire.

⁶² Entretien avec un diplomate africain de la région, Bruxelles, 28 mai 2013.

⁶³ Les modalités de cette coopération nécessiteraient de plus amples recherches. Un ambassadeur africain reconnaissait que la France avait « forcé la main » aux États de la CEDEAO pour qu'ils accélèrent la mise en place de leur participation militaire. Entretien avec un ambassadeur africain de la région, Bruxelles, 30 mai 2013.

décidé d'intervenir militairement hors de tout cadre de défense et de sécurité de l'UE. Elle n'a pas non plus agi dans le cadre d'un mandat de l'OTAN (comme c'était le cas en Libye en 2011), mais a choisi de placer son action dans le cadre des Nations unies, ce qui lui a permis d'obtenir un mandat individuel particulièrement fort. D'un point de vue militaire français, ce format d'action est assez similaire à celui utilisé en Côte d'Ivoire en 2010.

Les interventions militaires de ces dernières années en Côte d'Ivoire, en Libye et au Tchad montrent que ni l'UE, ni l'UA ou les CER africaines, n'ont réussi à se profiler comme étant le principal acteur de sécurité dans cette partie de l'Afrique. Ce qui est en jeu ici est au contraire les conditions dans lesquelles les organisations et les États africains sont disposés à accepter sur le continent africain des interventions et des initiatives émanant d'anciennes puissances coloniales telles que la France, mais aussi le Royaume-Uni et l'Italie (dans le cas de la Libye). Cet état de fait implique un certain nombre de nouvelles réalités. Premièrement, l'insécurité dans ces régions, au moins dans le cas particulier du Mali, n'était pas seulement un problème africain nécessitant une solution purement africaine, mais plutôt une menace transnationale et un défi commun pour certains Européens et Africains d'Afrique du Nord et d'Afrique de l'Ouest.⁶⁴ Depuis le « printemps arabe », l'Europe est en effet en train de découvrir ou de redécouvrir un « vaste voisinage élargi au sud de ses frontières ». La deuxième nouvelle réalité est qu'il est encore possible de mettre en place entre Européens et Africains un partenariat efficace sur la paix et la sécurité hors de l'Architecture africaine de paix et de sécurité – du moins sur le court terme, en se basant sur une répartition pragmatique et ad hoc des tâches. Comme le précise le secrétaire général du groupe ACP, Monsieur Mumuni, « nous voyons en la France le représentant de l'UE » et l'« intervention française a - a posteriori - été accueillie favorablement par la CEDEAO et l'UA ». Cela a donné un nouveau visage aux relations Afrique-Europe.

Pour ce qui est de l'UA, elle s'est beaucoup moins engagée qu'elle ne l'avait fait dans d'autres conflits sur le continent africain. Alors qu'en Côte d'Ivoire en 2010, l'UA avait entrepris plusieurs tentatives de médiation entre Laurent Gbagbo et Alassane Ouattara, dans le cas du Mali, elle semble être restée à l'arrière-plan. Si au début de cette crise des comparaisons ont été faites avec le conflit somalien, elles ont rapidement perdu de leur pertinence dès lors qu'il est apparu que le modèle de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) – une opération conduite par l'UA et financée principalement par des fonds de l'UE par le biais de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique – n'était pas repris tel quel au Mali. La Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique fournira néanmoins des fonds (allant jusqu'à 50 millions d'euros) pour assurer la subsistance des troupes maliennes.⁶⁵

En l'absence de réponses crédibles africaines ou sous la conduite de l'Afrique face à une menace de sécurité trouvant en partie son origine en Europe (en raison du financement indirect des réseaux terroristes lors du paiement de rançons et des conséquences de l'intervention de l'OTAN en Libye en 2011), les solutions restantes ont conduit à une initiative hybride emmenée par la France en partie hors des modèles des cadres institutionnels existants de l'APSA (Groupe des sages, Force africaine en attente, ECOMOG) ou du Partenariat Afrique-UE pour la paix et la Sécurité (Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique). Toutefois, si le fonctionnement de l'architecture africaine de sécurité laissait à désirer au Mali, il en allait de même de la PSDC et de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, comme en témoigne l'absence de déploiement de groupements tactiques de l'UE.

⁶⁴ Ce point réapparaît dans pratiquement tous les entretiens (une douzaine au total) effectués lors de la préparation de cette note. Ce faisant, nos interlocuteurs mettaient plus particulièrement l'accent sur le terrorisme et la criminalité organisée en tant que menace mondiale, allant au-delà de l'Afrique et de l'Europe, et sur l'effet déclencheur de la campagne menée en Libye sous l'égide de l'OTAN, soulignant ainsi implicitement la part de responsabilité de l'Europe.

⁶⁵ Entretien par téléphone avec un fonctionnaire du ministère français de la Défense, 4 juin 2013.

En fin de compte, le cas du Mali montre que ce qui semble être déterminant à l'avenir est l'existence d'un fort leadership à la fois du côté européen et africain, de canaux actifs de communication diplomatique et de sécurité, et de capacités bien préparées permettant de réagir à des défis imprévus, multidimensionnels, transfrontaliers et transrégionaux. Le fait que l'intervention de la France ait été conçue comme une entreprise temporaire en coordination avec les États d'Afrique de l'Ouest est un signe que les relations Afrique-Europe en matière de paix et de sécurité au Sahel ont changé de nature : ce n'est plus « ou/ou » mais « et » (ou une intervention européenne ou une intervention africaine ; ou un problème français, européen ou un problème africain). C'est désormais un défi commun auquel il faut faire face ensemble avec les capacités et ressources disponibles reflétant les asymétries financières, militaires et techniques de part et d'autre, et ce, de manière « multilatérale et inclusive ».⁶⁶

Pour finir, et ce n'est pas le moins important, il est probable que les crises maliennes vont inciter les Européens à mettre à l'avenir plus fortement l'accent sur les questions de paix et de sécurité en Afrique de l'Ouest et dans la région du Sahel-Sahara. Du côté africain, les conclusions du dernier sommet de l'UA, décidant la création provisoire d'une force intérimaire de réaction rapide de l'UA, montrent que l'expérience malienne a eu un effet déclencheur. Certains experts africains vont même plus loin et proposent que la question des capacités de sécurité africaines (c'est-à-dire non seulement les forces expéditionnaires mais aussi les multiplicateurs de force, les transports stratégiques et la surveillance), rendues possibles par le soutien financier européen, devrait faire partie intégrante des futures discussions Afrique-UE.⁶⁷ Un centrage sur les priorités de paix et de sécurité semble judicieux. Le risque existe qu'il ne masque d'autres dimensions liées au développement, à la fois structurelles et fondamentales, de la relation entre Africains et Européens (telles que les questions d'avantages économiques mutuels et d'influence conjointe en matière de gouvernance mondiale),⁶⁸ mettant ainsi en péril la possibilité pour le Sommet UE-Afrique de 2014 de rechercher de manière créative de nouveaux moyens de donner un nouvel élan à d'autres thèmes communs.

Aller de l'avant

À première vue et à court terme, les crises au Mali et l'intervention de la France et de l'UE pourraient bien, de manière paradoxale, avoir nui à la confiance en soi des organisations régionales ouest-africaines et du continent africain, en ravivant la méfiance vis-à-vis de la France et des Européens, et en réveillant en Afrique les mauvais souvenirs liés à l'opération en Lybie en 2011. C'était tout à fait palpable dans l'atmosphère du sommet célébrant le 50^e anniversaire de l'UA : le président français s'y est adressé à une salle pratiquement vide, occupée surtout par des journalistes. Son invitation aux leaders africains à participer à un sommet sur la sécurité, en France en décembre prochain, a reçu un accueil mitigé mêlant irritation et satisfaction.⁶⁹ Certaines lignes de fracture sont temporairement réapparues entre de nombreux États d'Afrique de l'Ouest et d'autres régions du continent, au sein de l'UA ainsi qu'entre l'UA et certaines CER.⁷⁰ Au niveau politique cependant, le discours est beaucoup plus positif : la manière « multilatérale et inclusive » dont les Africains (principalement par le biais de la CEDEAO) et les Européens (principalement par le biais de la France et des institutions de l'UE) ont fait face aux menaces au Mali marque un nouveau départ dans les relations Afrique-Europe en matière de paix et de sécurité. Cela « contraste avec ce qui

⁶⁶ Ces deux termes sont ceux employés par le secrétaire général Mumuni le 28 mai 2013.

⁶⁷ Entretien par téléphone avec Maurice Enguéguélé, coordinateur des programmes de l'Institut africain de gouvernance (IAG), basé à Dakar, 29 mai 2013.

⁶⁸ Ces thèmes sont considérés comme étant des priorités de l'UE par certains responsables au sein des institutions de l'UE.

⁶⁹ Voir *Rumeurs d'Abidjan* (2013). Voir *Maliweb* <http://www.maliweb.net/news/la-situation-politique-et-securitaire-au-nord/2013/05/29/article,149098.html>

⁷⁰ Entretien par téléphone avec Abdelkader Abderrahmane, chercheur à l'ISS Afrique, basé à Addis-Abeba, 10 mai 2013.

s'est passé en Libye », et cette approche a permis une intervention en temps voulu qui a ainsi évité la répétition du « désintérêt international pour la Somalie » durant des décennies.⁷¹ La crise au Mali a également « renforcé de manière assez vigoureuse le débat au sein de l'Afrique sur la manière dont l'Afrique peut faire face seule à ces questions », posant ainsi une fois de plus la question lancinante d'une « véritable application du principe d'appropriation ».⁷²

L'expérience malienne a mis en évidence le fait que la relation Afrique-Europe requiert une réelle différenciation géographique et des approches sur mesure - et pas seulement en matière d'aide au développement -, qui ne peuvent être mises en place de manière correcte que par une vision commune des menaces et des intérêts en jeu. Ce n'est rien d'autre que la réalité actuelle des relations UE-Afrique et c'est à la fois un rappel à l'ordre et un défi pour des processus tels que la Stratégie conjointe UE-Afrique (JAES en anglais). Si cette stratégie souhaite conserver sa pertinence, les parties prenantes qui y sont impliquées devront montrer de manière plus claire les liens entre leur action et la réalité des relations UE-Afrique au Mali, sans toutefois se concentrer uniquement sur le court terme, les crises et la sécurité, ce qui n'aurait qu'une pertinence limitée.

En d'autres termes, au sein de l'APSA, chaque région africaine, en fonction des positions et des intérêts de ses États membres, inventera ses modalités de coopération avec l'UE sur la base de ses besoins spécifiques et des intérêts spécifiques européens. En raison de leur proximité géographique, le Sahel et la Corne de l'Afrique se démarquent, du fait de l'importance politique pour l'Europe des problématiques sécurité humaine-développement-migration. Ce centrage ne sera sans doute pas pertinent pour d'autres parties du continent dans lesquelles la stabilité semble plus durable et les perspectives de croissance plus favorables, ce qui pose alors une myriade d'autres questions liées à la croissance inclusive et au développement durable.

Au-delà de la menace terroriste et du « court-termisme », il faut espérer que la conférence de donateurs du 15 mai au Mali débouchera sur un engagement commun, axé sur le développement inclusif et durable, des puissances régionales africaines associées à des contributeurs internationaux (et notamment l'Europe), visant à soutenir les autorités maliennes face aux défis structurels de développement auxquelles elles sont confrontées : déséquilibre Nord-Sud en matière d'éducation, d'infrastructures, d'eau, en accord avec les orientations de la propre stratégie nationale de développement de ce pays.

La crise malienne pourrait en effet inciter les Africains et les Européens à réfléchir à une approche différenciée, basée sur des données factuelles et spécifique à une zone géographique donnée, permettant d'identifier les intérêts, aspirations et objectifs communs, dans le cadre d'un dialogue global permanent de continent à continent, tel que la Stratégie conjointe UE-Afrique. En particulier, le rôle des États influents par delà des institutions continentales doit bénéficier d'une plus grande attention dans les relations futures entre Africains et Européens, car ces États sont les moteurs régionaux de l'intégration politique africaine ainsi que de l'action extérieure de l'UE. À ce titre, et dans le cas des crises au Mali, le rôle de la relation avec l'Algérie nécessiterait une attention particulière au niveau de l'UE, au-delà des relations bilatérales souvent marquées par l'ambivalence des liens postcoloniaux. Cela vaut aussi pour le Nigeria, l'Angola, le Kenya et l'Éthiopie, où un dialogue politique renforcé et amélioré serait sans doute la seule manière de parvenir à un vaste ensemble de relations revivifiées, axées de manière explicite sur des défis de développement inclusif et durable, des intérêts économiques mutuels et l'intégration régionale. L'organisation de sessions spécifiques centrées sur une région donnée et de réunions bilatérales durant le sommet Afrique-UE, ou en marge de celui-ci, est une option que les deux parties pourraient envisager.

⁷¹ Entretien avec le secrétaire général Mumuni, Bruxelles, 28 mai 2013.

⁷² Entretien par téléphone avec Solomon Ayeledersso, chercheur à l'ISS Afrique, basé à Addis-Abeba, 31 mai 2013.

Pour ce qui est de l'UE, le principal enseignement des crises maliennes pour la globalité de l'action extérieure est que c'est un processus encore en chantier et qu'il ne peut y avoir de réelle globalité sans contribution des États membres influents. C'était le cas de la France au sujet du Mali, comme d'autres anciennes puissances coloniales ou d'autres États proactifs dans d'autres parties du continent européen. Cela n'est vrai que si leur rôle apporte une valeur ajoutée irremplaçable, à évaluer de manière ad hoc ou en réexaminant le principe de subsidiarité⁷³ appliqué à l'action extérieure de l'UE.

L'autre enseignement à retenir est que les bientôt 28 États membres de l'UE ne peuvent plus se reposer sur la ligne de politique étrangère d'une seule ancienne puissance coloniale (la France dans ce cas particulier) pour mener en Afrique une action extérieure européenne propice au développement. Dans les anciennes colonies européennes (et dans ce cas, francophones), un plus vaste engagement politique collectif de l'UE est absolument nécessaire, non seulement pour agir en amont, en prévention des crises, mais aussi pour faire en sorte que les politiques de développement menées soient cohérentes avec une vision à long terme de l'action extérieure de l'UE.

Bibliographie

- Union africaine. 2013. *Holding in Nouakchott of a meeting on security cooperation in the Sahelo-Saharan region*. Addis-Abeba : Union africaine. <http://www.peaceau.org/uploads/auc.com.sahel.15.03.pdf>
- Amoda, J., 7 mai 2013. *Will Nigeria-led ECOWAS be a footnote to the French in Mali?* <http://www.vanguardngr.com/2013/05/will-nigeria-led-ecowas-be-a-footnote-to-the-french-in-mali/>
- Assemblée nationale. 2013. *NOUAKCHOTT DECLARATION Concluding the Fourth Meeting of the Parliaments of the countries of the Western Mediterranean Forum - 5+5 Dialogue*. Mauritanie: Assemblée nationale. [http://cdn02.abakushost.com/pam/filerepo/files/5+5_PAM_Nouakchott_Declaration_Final_EN\[2\].pdf](http://cdn02.abakushost.com/pam/filerepo/files/5+5_PAM_Nouakchott_Declaration_Final_EN[2].pdf)
- Boisbouvier, C., 27 mai 2013. Alpha Condé sur RFI : « C'est une honte pour nous que 50 ans après, on soit obligés d'applaudir la France. » <http://www.rfi.fr/afrique/20130527-alpha-conde-guinee-mali-opposition-hollande-afrique-elections->
- Boutellis, A., Williams, P.D., 15 mai 2013. *Disagreements Over Mali Could Sour More Than The Upcoming African Union Celebration*. <http://www.theglobalobservatory.org/analysis/502-disagreements-over-mali-could-sour-more-than-the-upcoming-african-union-celebration.html>
- Couteau, F., 14 janvier 2013. *A la Une : l'intervention française au Mali fait quasiment l'unanimité*. <http://www.rfi.fr/emission/20130114-une-intervention-francaise-mali-fait-quasiment-unaninite>
- Parlement européen. 2013. *Mali : les députés européens appellent les États membres à s'engager aux côtés de la France*. 20130121IPR05423. Bruxelles : Parlement européen. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/pressroom/content/20130121IPR05423/html/Mali-les-d%C3%A9put%C3%A9s-appellent-les-Etats-membres-%C3%A0-s%27engager-aux-c%C3%B4t%C3%A9s-de-la-France>
- Friends of Europe et SDA. 29 janvier 2013. *France in Mali: now or never for European foreign and security policy*. <http://www.friendsofeurope.org/Contentnavigation/Publications/Libraryoverview/tabid/1186/articleType/ArticleView/articleId/3378/France-in-Mali-Now-or-never-for-European-Foreign-and-Sécurité-Policy.aspx>
- Gouvernement fédéral d'Allemagne. 28 février 2013. *Large majority in the German Bundestag approves the Mali mandate*. <http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2013/02/2013-02-28-mali-mandate.html>

⁷³ Le principe de subsidiarité est le principe selon lequel les politiques sont menées au niveau de gouvernance le plus approprié, en fonction des compétences juridiques mais aussi de la souveraineté politique et de l'efficacité. S'il est applicable au sein de systèmes de gouvernance multi-niveaux tels qu'une fédération ou une organisation régionale, il peut aussi, par extension, être utilisé pour les relations internationales.

International Crisis Group. 11 avril 2013. *Mali : sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur*.

<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/mali/201-mali-securiser-dialoguer-et-reformer-en-profondeur.pdf>

IES Afrique, *Grand angle sur le radicalisme religieux et la menace terroriste au Sénégal*, Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO, 3 mai 2013

<http://www.issafrica.org/uploads/ECOWAS-Report-3-FR.pdf>

Keenan, J., 2009 *Dark Sahara*, Pluto Press.

Keenan, J., 2013, *Dying Sahara*, Pluto Press.

Kal, 2 mai 2012. Another Take on 'The Mali Crisis as Seen from Algeria'.

<http://www.jadaliyya.com/pages/index/5330/another-take-on-the-malian-crise-as-seen-from-alg>

Le Monde. 14 mars 2013. *Bêtise et pingrerie au Mali*. Paris : Le Monde.

<http://www.presseurop.eu/fr/content/article/3538101-betise-et-pingrerie-au-mali>

Ministère britannique de la Défense. 2013a. *UK-France relationship strong in Mali operation*. News story.

<https://www.gov.uk/government/news/uk-france-relationship-strong-in-mali-operation>

Ministère britannique de la Défense. 2013b. *Defence Secretary visits UK forces training Mali troops*. News story.

<https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-visits-uk-forces-training-mali-troops>

Rumeurs d'Abidjan, 29 mai 2013. *Paix et sécurité en Afrique : Hollande propose un sommet en décembre*.

http://www.rumeursdabidjan.net/?parcours=actualite_monde&article=21809#onglet_article

Tisdall, S., 14 janvier 2013. *France's lonely intervention in Mali*. The Guardian.

<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2013/jan/14/france-lonely-intervention-mali>

Note d'information

Les Notes d'information contiennent des conclusions et conseils préparés et diffusés par le personnel du Centre en réponse à des demandes spécifiques de ses partenaires. Elles visent à élargir la réflexion et le débat sur les grandes questions de politique liées à l'action extérieure de l'UE en mettant plus particulièrement l'accent sur ses relations avec les pays du Sud.

Cette publication a bénéficié du soutien structurel des partenaires de l'ECDPM suivants : Pays-Bas, Belgique, Finlande, Irlande, Luxembourg, Portugal, Suède, Suisse, Autriche et Royaume-Uni.

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

