



Commission Européenne

Rapport Final du Projet CT Sahel Décembre 2015

Synthèse



Ce projet est financé par
la Commission Européenne





Préparé par

CT MORSE

Projet indépendant financé par l'Instrument
contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)

www.ct-morse.eu

Chef d'équipe
Expert principal
Adjointe

Tuesday Reitano
Peter Knoope
Iris Oustinoff

Cette publication a été réalisée avec l'assistance de l'Union Européenne.

Son contenu relève de la seule responsabilité des consultants et ne reflète en aucune façon les opinions de l'Union Européenne.

Décembre 2015

Synthèse

1. Introduction

Ce rapport présente l'évaluation finale de l'intervention « Contre-Terrorisme Sahel » (CT Sahel), projet financé par l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP), auparavant appelé Instrument de Stabilité (IDS) de l'Union Européenne (UE)). L'objectif principal du projet est de « soutenir les capacités nationales dans leur combat contre le terrorisme et le crime organisé, ainsi qu'à renforcer la coopération régionale. »¹

Le projet s'étend de 2011 à 2016, et a déjà fait l'objet d'un rapport de mi-parcours (RMP) en 2013/2014. Cette évaluation finale a été initiée par la DEVCO dans le but de comprendre l'impact global du projet, d'identifier les enseignements clés et de passer en revue les accords de transition futurs en vue de la clôture du projet.

2. CT Sahel

Le projet CT Sahel peut être considéré comme la première intervention active de l'Union européenne (UE) dans le domaine du contre-terrorisme mise en œuvre par les Etats membres de l'UE. Le rapport final a confirmé que le projet se situe au cœur d'un certain nombre de priorités stratégiques internes et externes faisant partie intégrante de l'Union Européenne en matière de développement et de sécurité, et qu'il a joué un rôle charnière dans le positionnement de l'Union Européenne en tant qu'acteur crédible et reconnu au sein d'une approche coordonnée dans la lutte contre la menace croissante que représente le terrorisme.

Ce projet, mis en place par un consortium dirigé par l'agence française CIVIPOL est constitué de deux éléments phares : un ensemble de trois programmes nationaux fournissant le renforcement des capacités ainsi qu'une quantité limitée d'équipement, e un module de renforcement régional mutuel, le Collège Sahélien de Sécurité (CSS).

Sous l'égide des piliers nationaux, les organismes de mise en application de la loi (police, gendarmerie, garde nationale) ainsi que les institutions judiciaires spécialisées au Mali, en Mauritanie et au Niger se sont vus attribuer des moyens de renforcer leurs compétences et d'organiser des stages de formation dans le but d'améliorer la capacité nationale à échanger informations et renseignements pour empêcher la progression du crime organisé et du terrorisme ; de renforcer également les forces de sécurité internes et le corps judiciaire des Etats cibles du projet, afin qu'ils puissent mener leurs activités à bien et répondre aux actions terroristes, ainsi que pour soutenir le développement progressif de la coopération régionale contre le terrorisme et le crime organisé.

¹ Termes de Référence pour le projet CT Sahel, incluant le Niger, Pg.4

Les activités nationales ont été coordonnées dans chacun des pays concernés par le projet par un expert principal résident à temps plein, assisté par un expert junior. En s'inspirant des équipes de formation des institutions de sécurité européennes, chacun a alors organisé une série de stages pratiques.

Le CSS avait pour but de servir de plaque tournante d'expertise en matière d'entraînement, de réflexion et de partage des connaissances concernant le crime organisé et le terrorisme. Un élément central dans la conception, la création et la mise en place du CSS était d'avoir une procédure que chaque pays pourrait pleinement s'appropriier, mettre en œuvre et diriger.

Le CSS a été conçu pour être un instrument de coopération que les autorités des trois pays partenaires pourraient s'attribuer et gérer elles-mêmes, à tour de rôle. Le collège « nomade » fut basé sur un concept similaire au Collège Européen de Police (CEPOL), avec deux grandes instances : un Conseil Administratif, doté d'une autorité exécutive pour la supervision stratégique, et un Conseil Scientifique qui met en œuvre et évalue le contenu et les aspects techniques des modules des stages régionaux.

Le Collège Sahélien de Sécurité s'appuie sur une structure administrative relativement légère, comprenant un support administratif au sein de la Présidence tournante, et un expert nommé par la CICIPOL et chargé de coordonner les soutiens. Il était prévu que le CSS encourage le *networking*, la coordination des opérations et la création d'une relation de confiance entre les différentes institutions nationales et les pays membres, en mettant l'accent sur la formation des institutions de sécurité. L'adhésion au CSS commença avec le Mali, la Mauritanie et le Niger, puis fut étendue au Burkina Faso et au Tchad en 2015.

3. Rapport de mi-parcours

Entre octobre et décembre 2013, CT Sahel a fait l'objet d'un rapport de mi-parcours (RMP) complet, publié en Février 2014 et dont les conclusions démontrèrent que le projet avait joué un rôle clef dans l'élaboration des attentes, l'opérationnalisation des objectifs de la stratégie de l'UE pour le Sahel, ainsi que dans la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'Union Européenne.

Les résultats du projet furent considérés relativement positifs à l'époque et n'ayant rien à envier aux initiatives comparables déployées par d'autres acteurs, mais l'environnement de programmation avait connu des évolutions depuis le lancement du projet. En raison notamment de la crise malienne, les donateurs ont revu leur implication à la hausse dans le secteur de la sécurité, et de nouveaux partenaires en matière de coopération bilatérale commencèrent à s'engager dans les pays du Sahel. De fait, alors que la conception de CT Sahel se trouvait être pertinente et stratégique au moment de son lancement, les changements qui se sont produits dans l'environnement de programmation ont montré que CT Sahel, et plus précisément les piliers nationaux, n'étaient plus le moyen optimal d'accroître la valeur ajoutée de l'UE et de l'IDS dans la région. Le rapport de mi-parcours a donc recommandé la fermeture des piliers nationaux du projet et le transfert des activités dans le cadre traditionnel des programmes de coopération nationaux et régionaux ou des missions de la PSDC dans la région.

Concernant le CSS, le rapport de mi-parcours a conclu qu'il représentait un modèle unique, avec une capacité d'engagement national jusque-là sans précédent (par rapport aux autres initiatives régionales

mises en avant par d'autres acteurs), mais que la lourdeur de sa structure managériale avait considérablement retardé la réalisation des objectifs du CSS.

Par conséquent, au moment du RMP, le CSS avait certaines difficultés à définir ses objectifs de manière précise, d'autant plus qu'il souffrait d'un manque de reconnaissance auprès de ses homologues ou de la communauté internationale, et avait encore à faire ses preuves. Suite au rapport de mi-parcours, l'extension prévue du projet à 19 mois supplémentaires fut accordée, avec une augmentation de budget de deux millions d'euros. Les activités bilatérales avec la Mauritanie et le Niger furent clôturées en août et décembre 2014, respectivement, tout comme le mandat de l'Expert Résident en Mauritanie. L'Expert Résident au Niger fut réassigné au poste de Coordinateur Régional du CSS afin de fournir un appui à la Présidence du CSS et d'améliorer ainsi le niveau de ses prestations.

4. Conclusions du rapport final

La situation en matière de sécurité dans la région du Sahel reste volatile et sous la menace des répercussions des tensions dont sont victimes les pays voisins. Au Nord Mali et le long du Lac Tchad, la situation est particulièrement précaire en raison de la violence du conflit qui a lieu actuellement dans le Sud de la Libye et la menace terroriste Boko Haram au Nord du Nigéria. Le Niger est devenu un pays de transit et une plateforme importante pour les mouvements migratoires à travers le Sahara, et la facilitation de la migration illégale a enrichi et renforcé tout un ensemble de groupes violents, en lien avec l'instabilité localisée dans la région, le conflit et le terrorisme en Libye et au Sahel.

L'imbrication de la faiblesse systémique de la sphère socio-économique, de la capacité très réduite des Etats de la région, du terrorisme et des menaces que représentent le crime organisé (qui va bien au-delà de la migration illégale, et incluant notamment le trafic de drogue) constitue un défi de taille et réduit presque à néant l'impact que le renforcement des capacités peut avoir à court terme.

La nature même du terrorisme dans la région est en train de changer profondément de forme mais également d'extension géographique : certains interlocuteurs ont décrit ce phénomène comme une fragmentation et un élargissement de la menace. Alors qu'il y a quelques années la menace terroriste était concentrée dans des zones données et se focalisait sur des objectifs politiques ou, à l'échelle internationale, visait des cibles symboliques, principalement occidentales, le terrorisme semble aujourd'hui s'être métamorphosé en insurrections localisées à bas bruit.

Une trajectoire de développement positive et stable ne sera pas réalisable pour les pays du Sahel sans des réformes durables et engagées sur le long-terme des Etats, basées sur des principes démocratiques, de respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Ce à quoi devront s'ajouter une politique de développement équitable, la réduction de la pauvreté et un système de services sociaux qui permettraient de redonner sa légitimité à l'Etat, de réduire la pression démographique et donner accès à des revenus encourageants aux populations de jeunes en plein essor.

Dans un tel contexte, il est difficile pour le projet CT Sahel d'avoir un impact identifiable.

4.1. CT Sahel a accru la visibilité et la crédibilité de l'UE en tant qu'acteur de la sécurité au Sahel

Il est indéniable que le projet CT Sahel a toujours été et reste en totale adéquation avec les priorités de l'UE telles qu'elles ont été définies dans le programme pour le changement, le plan d'action régional en faveur du Sahel et la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'UE. Le projet a su anticiper l'identification de la menace terroriste dans le Sahel et y répondre en amont, et l'intervention a permis à l'UE de se poser en pionnière de l'engagement et du soutien aux pays du Sahel dans ce domaine. Le fait que l'UE fut l'un des premiers acteurs à s'investir activement dans le secteur, et que CT Sahel ait été capable de maintenir les opérations tout au long de la crise malienne, ont redonné à l'UE un nouvel élan de crédibilité dans le domaine de la sécurité et en tant qu'interlocuteur des gouvernements nationaux de la région sur les questions de paix et de sécurité. Les actions de l'UE qui en ont découlé ont renforcé les fondations posées par CT Sahel.

4.2. Le CSS, pierre angulaire d'alignement régional

Le rapport final a estimé que le CSS avait apporté une valeur ajoutée unique au niveau régional, dans des proportions qui étaient encore inimaginables au moment du RMP. Le CSS est devenu la pierre angulaire d'un processus d'alignement régional, ce que démontre la prolifération d'acteurs de coordination régionale, y compris la création du nouveau G5 Sahel, auquel le CSS a été récemment incorporé. L'adhésion des pays au CSS s'est étendue parallèlement à deux autres pays du G5 Sahel (le Burkina Faso et le Tchad), permettant ainsi au projet de rester en phase avec les priorités régionales. Le fait que le CSS ait été inclus au sein du G5 Sahel devrait être considéré comme une réussite notoire par rapport à l'objectif initial du projet : améliorer la coopération régionale.

4.3. Les piliers nationaux ont établi les fondations d'une coopération future

Pour être acceptable, l'évaluation de l'impact du projet doit être proportionnelle à la taille et la portée de celui-ci. CT Sahel n'appartenait pas à la catégorie des gros projets ; avec 8,7 millions d'euros divisés entre trois pays sur une période d'un peu plus de quatre ans, dans une région où les défis en matière de terrorisme et de sécurité aux frontières sont considérables, et interagissent avec quantité d'autres facteurs, y compris le contexte socio-économique et les interdépendances régionales. Qui plus est, construire des compétences durables au sein des institutions représente un effort générationnel, il serait donc excessif d'attendre d'un projet de cette taille (ou même d'un projet plus important encore), d'avoir un impact mesurable qui contribuerait à améliorer les capacités en terme de sécurité ou de lutte contre le terrorisme.

Au niveau national, le projet a montré son efficacité à fournir des activités de renforcement des compétences à un ensemble adapté d'acteurs cibles. Après des débuts plutôt lents, la mise en œuvre connut une accélération rapide durant la deuxième partie du projet, en fournissant 84 stages de formation à un total de 1963 officiers. Les piliers nationaux ont posé les bases de relations fortes et réciproques à établir entre les autorités nationales et l'UE, et apporté un soutien concret à la promotion et la création d'unités anti-terroristes spécialisées dans la région. Les autorités nationales au Mali et au

Niger ont émis un avis positif sur l'entraînement fourni par CT Sahel, celui-ci ayant été jugé très efficace et de nature à renforcer considérablement les capacités opérationnelles des officiers de première ligne. Au Mali, par exemple, l'unité -terroriste judiciaire spécialisée attribue son ancrage et sa crédibilité à CT Sahel.

4.4. Le compromis entre appropriation nationale et obtention de résultats

Le modèle choisi pour le CSS met en relief le fait qu'il avait initialement été choisi pour constituer un processus d'appropriation nationale, dirigé par les pays concernés, ce qui explique pourquoi le CSS a mis tant de temps à donner des résultats. Un projet différent, dirigé principalement par des acteurs externes aurait certainement pu gagner en puissance et donner des résultats plus rapidement que ne l'a fait le CSS, mais il est peu probable qu'il aurait atteint le même niveau d'engagement, celui qui par la suite a permis au CSS d'être totalement contrôlé et intégré au sein de l'organisme de coordination régionale du G5 Sahel. Les deux modèles ont leur intérêt, mais si l'objectif est de promouvoir l'appropriation nationale et la mise en place d'un processus dirigé par les nations, tout particulièrement dans un contexte où les Etats sont faibles et fragiles, les attentes relatives à la vitesse d'exécution du projet devraient être modérées en proportion et les modèles d'exécution doivent être adaptés au niveau des capacités disponibles. Le CSS fut créé pour servir de pendant à la structure du Collège de Police Européen (CEPOL), probablement trop complexe pour le niveau de coopération et de compétences démontré par les Etats d'Afrique de l'Ouest et du Sahel. Cela a ralenti d'autant les capacités du CSS à s'implanter et à produire de la valeur ajoutée.

4.5. La valeur ajoutée significative de l'UE dans la promotion de la lutte contre l'extrémisme violent

Un élément clé à retenir du processus d'évaluation stratégique entrepris pour ce projet est l'étendue du défi que représente la mise en place de compétences anti-terroristes qui soient véritablement opérationnelles, compte tenu de la faiblesse des institutions étatiques, de la porosité des frontières régionales et de l'incidence des considérations socio-économiques sur la constitution d'un Etat. Dans ce contexte, des initiatives mises en place isolément les unes des autres risquent d'affaiblir leur impact. En raison d'une telle dynamique, et compte tenu que l'UE est de loin le donateur le plus important en matière de développement dans la région, une attention plus grande accordée à la lutte contre l'extrémisme violent à fois à travers la mise en œuvre directe de programmes et d'autres instruments de développement, que ce soit au niveau national ou régional, apporterait sans doute un retour sur investissement plus appréciable.