

Table ronde

Réponse aux crises et fragilité des Etats: Les leçons de l'engagement français



Jeudi 24 Avril 2014 de 14h à 17h45
Assemblée nationale
6^{ème} bureau de l'Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75007 Paris



Rapport

I. L'approche de la France en matière de réponse aux crises

L'approche française des crises

Les Livres Blancs sur la Défense et la Sécurité nationale ont permis à la France d'identifier un certain nombre de menaces stratégiques, analysées par le Ministère des Affaires étrangères qui reste guidé par les intérêts nationaux du pays. Les menaces stratégiques ainsi identifiées proviennent principalement d'un voisinage proche et moyennement proche, depuis des zones où un impact direct peut se faire ressentir en France métropolitaine : la zone Méditerranée / MENA et l'Afrique. Il est à noter qu'en termes de présence et d'intérêts économiques français, ces zones restent marginales car la plupart des ressortissants français se trouve en Europe.

- La zone MENA

Tous les scénarii sont envisagés quant aux conséquences des printemps arabes. La transition est perçue comme réelle en Tunisie, contrairement à la Libye et à l'Égypte, où les tensions demeurent fortes et la situation instable.

- L'Afrique

L'Afrique n'est pas perçue seulement comme un continent à problèmes mais aussi comme un continent d'opportunités pour l'Europe. La démographie africaine est cependant une potentielle source de risques : en 2050, le continent atteindra 2,5 milliards d'habitants, ce qui en fera le plus peuplé de la planète. Ainsi, la typologie des crises dépendra beaucoup des politiques d'urbanisation et de développement rural mises en œuvre d'ici là. La France se prépare à cette nouvelle donne dans un contexte de bouleversements économico-démographiques, qui verra l'Inde, la Chine et le Nigéria devenir les puissances économiques les plus peuplées du monde.

Constats

1. Les instruments de réponse aux crises doivent être adaptés à ces menaces et la France concentre des moyens conséquents dans ces zones, notamment en développant des capacités d'expertise et d'intervention rapide ;
2. La réponse aux crises dépend de paramètres qui dépassent très largement la seule question sécuritaire et militaire. Elle recouvre notamment des facteurs endogènes de croissance tels que le soutien constant de la diaspora africaine (l'aide publique au développement mondial -100 milliards d'euros, dont 10% provenant de France- est 4 fois moindre que les flux financiers liés à la diaspora), l'appropriation des initiatives (distincts de la coordination de l'aide) et l'autonomie, qui doit rester l'objectif principal de l'aide

- publique au développement (APD) en se concentrant sur le renforcement des capacités des institutions, notamment la capacité à lever l'impôt ;
3. La transition économique et démographique a fonctionné en Asie du sud et du sud-est.

Enjeux pour la politique française de réponse aux crises

1. Il est nécessaire de développer une analyse basée sur la démographie, notamment pour l'Afrique, déterminante et pourtant très peu étudiée. L'exemple du Niger est frappant : figurant parmi les pays les moins avancés, combinant un fort taux de natalité à des facteurs exogènes tels que le réchauffement climatique. Comme pour l'Asie du Sud-Est, une réflexion en profondeur sur ces enjeux en Afrique est essentielle.
2. Les questions ayant trait à la révolution verte et aux réformes agraires sont peu traitées. L'adaptation des populations rurales doit être accompagnée et le développement rural rester une priorité, comme l'a montré la réorientation des programmes de la Banque Mondiale.
3. Les outils existants doivent être adaptés aux enjeux sécuritaires, notamment les risques identifiés en Afrique qui incluent la lutte anti-terroriste, la lutte contre les trafics et la sécurisation des frontières. En matière de réponse aux crises, la France dispose de onze points d'appui dans le monde, notamment au Nord du Mali, au Niger, au Sud de la Libye et au Burkina Faso. Une partie de la réponse française aux crises est opérationnelle, tandis qu'une autre est structurelle et permet aux partenaires africains d'assurer leur propre sécurité. Cette dernière peut être assurée à travers divers types de coopération, dont la coopération militaire.

Le Centre de crise du ministère des Affaires Etrangères (CDC)

Alors que de plus en plus de ressortissants français vivent et voyagent à l'étranger, la capacité de l'État à répondre à des situations de crise est un élément clé de la politique extérieure de la France. Le ministère des Affaires étrangères est doté depuis 2008 d'un outil de gestion de crise qui permet de suivre l'évolution des risques et des menaces, et dans un certain nombre de cas, de déclencher des opérations de secours. Le Centre de crise est compétent aussi bien pour traiter des crises qui mettent en danger la sécurité des français à l'étranger que pour des crises à caractère humanitaire.

Il assure à cet égard quatre grandes missions :

- ~ une veille mondiale 24 heures sur 24 ;
- ~ l'analyse et le suivi des situations d'urgence ;
- ~ la préparation des plans de réponse des autorités françaises ;
- ~ la conduite des opérations sur les théâtres de crise.

Le soutien que le CDC fournit est donc en partie consulaire dans le cadre de la protection des français à l'étranger. Doté de 56 agents, le Centre de crise a pour vocation de mobiliser et de coordonner l'ensemble des moyens du Quai d'Orsay et des autres administrations en cas de crise à l'étranger. Il est directement placé sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères. Dans ce cadre, il est un interlocuteur clé de la Taskforce civilo-militaire pour la gestion des crises (entité interministérielle) pour l'engagement de ressources et d'expertises civiles dans les opérations civiles et militaires françaises et européennes.

Le Centre de crise est aussi l'interlocuteur principal pour ceux qui travaillent et souhaitent créer des partenariats dans des situations de crise hors de France : les ONG, les entreprises, les collectivités territoriales, mais aussi les Français résidents ou de passage à l'étranger, leurs élus, les organismes onusiens et européens, et les centres de crise étrangers.

Observations sur l'évolution de l'approche française de réponse aux crises

La présence française est forte

- Place politique dans la mise en place des opérations

La France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis sont les Etats les plus actifs dans les débats qui concernent la création et le déploiement d'opérations. La France a tenu la plume sur neuf dossiers en 2013 (dont la Côte d'Ivoire, la Syrie, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Liban, le Burundi, le Tchad et le Mali), sans compter son implication au en Haïti, au Sahara occidental et dans les Balkans. La France a déposé avec le Royaume-Uni toutes les résolutions des mandats d'opérations de maintien de la paix des Nations unies. Au Mali et en République centrafricaine, la France a joué un rôle fondamental : l'opération soutenue par quelques Etats européens est quasiment achevée pour la RCA, tandis qu'au Mali la France a initié la mise en place d'une opération africaine.

- Sur le terrain

Dans le passé, la France a été toujours active mais sur différents fronts : en Afrique, dans les Balkans, et au Cambodge. Aujourd'hui, les opérations se déroulent principalement en Afrique, notamment à travers les missions de PSDC qui sont souvent des initiatives françaises. La France est perçue par la majorité des participants comme un acteur de gestion de crise incontournable, de part une conception extravertie de son rôle sur la scène internationale que peu d'autres Etats ont conservé ou développé.

La présence française est conditionnelle et sélective

La France intervient ou participe à des opérations où elle a des intérêts perçus comme stratégiques (Golfe d'Aden, Afghanistan) mais pas uniquement, comme on le voit en République centrafricaine, qui se situe dans la zone d'action privilégiée de la France citée précédemment. Cette sélectivité est encore plus importante sur le plan institutionnel, notamment aux Nations Unies où elle est quasiment absente du déploiement de troupes dans les missions dont elle soutient la création : « seulement » 953 personnels français sont actuellement déployés (moins de 1%), dont 857 dans une seule opération, la FINUL au Liban. Ainsi la France:

- ne participe aux opérations de maintien de la paix que de façon marginale et générale ;
- est le deuxième Etat membre européen contributeur derrière l'Italie ;
- ne fournit quasiment aucun personnel pour les opérations qu'elle a initié comme on le voit au Mali (MINUSMA, 21 personnels), en République Démocratique du Congo (MONUSCO, 13 personnels), en Côte d'Ivoire (ONUCI, 18 personnels) ou en RCA où on peut s'attendre à ce que peu de personnels français soient détachés à la MINUSCA.

La France est donc très souvent impliquée dans la mise en place politique et légale des opérations aux Nations unies mais pas dans le déploiement des opérations elles-mêmes. Par ailleurs, il est intéressant de noter que la France est le seul pays qui demande un mandat des Nations unies pour des opérations qu'elle mène seule. Ainsi, paradoxalement, elle semble considérer l'ONU comme un cadre privilégié pour le déploiement d'opérations de maintien de la paix sans appliquer ce principe à elle-même. La France est également impliquée dans la gestion de crises à travers l'UE et l'OTAN et au niveau national.

L'une des raisons avancées pour expliquer cette conception extravertie de l'approche stratégique de la France durant la réunion est le traumatisme de la guerre en Bosnie, au cours de laquelle des casques bleus ont été pris en otage en 94-95.

Enseignements de l'engagement français: les résultats sont difficiles à évaluer

La participation française est en général synonyme d'efficacité, du fait de sa compréhension plus poussée des subtilités locales (par rapport aux Etats-Unis par exemple), notamment en raison de son passé colonial. Il n'y a pas d'exemples d'opérations de maintien de la paix que la France aurait appuyées et qui ait été bloquée aux Nations unies (NB : si l'on considère que l'intervention au Kosovo

ne était pas une opération de maintien de la paix). Il y a donc une forme de succès de la France dans la quête d'un mandat des Nations unies, quelle que soit sa participation à ces opérations.

Le défi principal qui se pose à la France réside dans la suspicion d'un agenda caché dont elle a du mal à se débarrasser. La France peine à attirer ses partenaires en RCA, bien que les pays baltes aient finalement accepté de participer. Comme pour le Tchad, la France a du mal à convaincre ses partenaires européens que ces crises représentent un danger pour toute l'Europe, pas seulement pour la France. Le déploiement de EUTM Mali a, par exemple, été très compliqué.

Par ailleurs, l'approche française est multisectorielle, mais le déploiement des opérations se fait souvent au détriment de la dimension civile et du développement. La France mène ainsi les opérations Sangaris et Serval (interventions militaires) mais n'est pas impliquée dans la MINUSMA (opération civile, stabilisation). L'approche française se fonde sur le temporaire l'approche globale est, elle, cantonnée au cadre onusien et autres plateformes multilatérales.

Une perspective européenne sur l'approche française des crises

La France soutient-elle la prévention des conflits et la consolidation de la paix dans sa politique étrangère?

Oui, car la France :

- est un allié de l'action européenne. Elle a soutenu la création du SEAE, mis à disposition des diplomates de haut niveau à Bruxelles mais aussi en délégations ;
- soutient une approche européenne collective de réponse aux crises ;
- formule des critiques constructives quant au développement du SEAE, par exemple sur le problème de leadership et sur le manque de conseillers politiques et d'experts internes pour formuler et mettre en œuvre la politique européenne ;
- a un intérêt majeur dans les conflits situés dans le voisinage européen.

Elle n'est cependant pas un allié parfait car :

- la France reste focalisée sur la réponse aux crises à court terme plutôt que sur la prévention des conflits à long terme. Comme l'a mis en évidence la société civile, la gestion des crises devrait être incluse dans une approche beaucoup plus large à long terme ;
- les politiques semblent ne pas se concentrer sur les causes profondes des conflits en utilisant les résultats d'une analyse des conflits ;
- l'aide publique au développement (APD) française a subi une coupe budgétaire, ce qui va à l'encontre de son objectif de consacrer à 0,7% du budget ;
- la France se concentre sur des interventions militaires et favorise une approche militaire dans le domaine des crises, sur une base détaillée dans le Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale (REF) et à l'occasion du Sommet sur la PSDC en Décembre 2013. Or la prédominance de la planification militaire des missions de PSDC a montré de sérieuses lacunes. La PSDC est un instrument qui a besoin d'être modernisé et adapté au contexte actuel des conflits dans le monde et requiert majoritairement des compétences civiles ;
- le souhait de la France de faire de la PSDC un pilier européen de l'OTAN ne modifiera pas l'interdépendance de l'UE envers les Etats-Unis.

Quelles sont les menaces sur la sécurité européenne et comment y répondre ?

L'évolution des conflits montre l'émergence de différents types de violence liés à l'urbanisation et aux ressources. La question de départ pour les acteurs européens devrait être : quelles sont les réponses efficaces aux risques de conflits ?

En Ukraine, l'argument selon lequel l'UE aurait besoin de développer une réponse sécuritaire et d'entrer dans un jeu à somme nulle avec la Russie ne répond pas à cette interrogation. L'UE ne dispose pas de moyens diplomatiques adéquats pour s'attaquer aux causes profondes du conflit, et une réponse sécuritaire serait donc inadaptée.

La prévention de ce genre de conflits est en partie liée au commerce : les politiques commerciales européennes ne doivent pas attiser les tensions dans une région donnée. Elles constituent un outil de politique étrangère de l'UE.

Recommandations :

Aux officiels des institutions européennes :

- Renforcer les activités du SEAE en matière de alerte précoce, en élaborant une méthodologie plaçant les Etats membres en début de chaîne pour assurer une base d'analyse et d'action commune ;
- Intégrer l'analyse des conflits à tous les niveaux de la gestion des crises ;
- Assurer une meilleure coordination du volet civil de réponses aux crises entre le SEAE, les autres acteurs européens, les Etats membres, les acteurs internationaux et la société civile à tous les stades du processus décisionnel lié à la prévention et à la gestion des crises.

Au gouvernement français (et aux Etats membres de manière générale):

- Assurer l'équilibre civil/militaire dans les missions de PSDC - par exemple, en nommant des experts civils dans les missions civiles ou en joignant des capacités civiles aux missions militaires ;
- Adopter une analyse des conflits basée sur la démographie, notamment concernant l'Afrique ;
- Maintenir le développement rural comme priorité de la coopération au développement afin de soutenir la révolution verte et les réformes agraires ;
- Adapter les outils de coopération existants aux enjeux sécuritaires, notamment les risques identifiés en Afrique qui incluent la lutte anti-terroriste, la lutte contre les trafics ainsi que la sécurisation des frontières ;
- Développer son soutien à la dimension civile et aux politiques de développement de son dispositif de réponse aux crises, qui reste axé sur des interventions militaires de court terme.

A la société civile :

- Développer le plaidoyer au-delà de la simple question du montant de l'APD et replacer les messages dans le contexte plus large des facteurs réels de développement et de stabilité.

II. Fragilité des Etats et stratégie de développement : leçons de l'engagement français et européen

L'expérience du gouvernement français

Le concept d'Etat faillissant a été abandonné, l'Etat fragile est considéré comme subissant une fragilité liée à un dysfonctionnement de l'Etat et/ou dans son rapport aux populations. L'approche française de la fragilité est une approche politique. Son intervention en termes de gouvernance démocratique peut se résumer comme suit :

- 40 millions d'euros sur 4 ans dans 20 pays ;
- Une centaine d'experts techniques déployés ;
- Zones géographiques privilégiées : Afrique sub-saharienne francophone, certains pays du Moyen-Orient et d'Amérique latine ;
- Approche non-sectorielle ;
- Soutien à la structuration des acteurs de la société civile du sud.

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'opérateur principal de l'APD française, elle intervient dans les pays en situation de fragilité. Elle octroie des dons dans quelques pays, à petite échelle, à court terme, par exemple en période de transition comme c'est le cas en RCA. En 2011, en Guinée, une approche combinée court terme/long terme a été adoptée, focalisée sur la redevabilité des comptes, la transparence et le renforcement des capacités du parlement.

Leçons et observations issues de l'expérience française

- 1) Justice : il est important de ne pas traiter un seul aspect du système judiciaire - les seuls crimes internationaux par exemple. Il faut traiter l'ensemble de la chaîne pénale du judiciaire (au niveau opérationnel), jusqu'au procès (tribunaux, conditions de détention) pour combattre l'impunité. Souvent, la demande de justice est très forte dans les Etats en situation de fragilité et doit être traitée dans sa globalité. Il est important pour la France de mettre en œuvre ses priorités en matière de justice dans le cadre d'une approche globale.
- 2) Importance des collectivités locales : elles disposent de capacités et de réseaux à explorer ou à soutenir. Au Mali, les élus locaux sont, par exemple, très actifs auprès des réfugiés et des déplacés. L'UE dispose d'instruments permettant ce type de soutien et la France développe plus amplement une expertise de la coopération décentralisée.
- 3) Capacité à mobiliser de l'expertise : l'expertise et la capacité à gérer les crédits doit être améliorée en France et chez les partenaires, car c'est une nécessité pour intervenir en sortie de crise.
- 4) Importance des organisations régionales : l'un des problèmes en République centrafricaine était le paiement des salaires des fonctionnaires (six mois d'arriérés de salaire) risquant d'attiser la violence. Il était important de voir se mobiliser ensemble des acteurs régionaux et des bailleurs pour faire face à ce problème.
- 5) Adaptation de l'outil budgétaire aux situations de crise.
- 6) Processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) et justice transitionnelle: un soutien à ces processus est demandé, mais ils doivent être soutenus de manière très encadrée.
- 7) La place des élections : elles représentent une condition pour recréer le dialogue mais aussi un facteur de tension forte. Comment gérer une transition alors que les élections risquent d'attiser un nouveau conflit ?
- 8) La gestion des risques : il est important pour un acteur comme la France de maximiser l'impact immédiat de son action et de favoriser l'appropriation des mécanismes de développement pour minimiser les risques.
- 9) La transparence de l'aide : les résultats de l'APD doivent être mesurés par des indicateurs concrets et rendus publics.
- 10) Le rôle de la société civile : en Côte d'Ivoire, le contrat développement-désendettement impliquait la société civile des pays du Nord et de Côte d'Ivoire dans la prise de décision. Il faut également prendre en compte le rôle de la diaspora : les migrants ont un rôle clé dans le développement des Etats en situation de fragilité dont ils sont originaires. Leurs soutiens financiers sont souvent des filets de sécurité sociaux. Une idée concrète serait de rendre plus productifs ces transferts de fonds. A Montreuil, une consultation avec la diaspora malienne a été organisée par le MAE dans le cadre de la programmation des activités de coopération avec le Mali.

Orientations française d'accompagnement des états fragiles et de la démocratie

L'approche française de la gouvernance démocratique ne souhaite pas imposer un modèle de gouvernance spécifique mais elle revendique des valeurs et des principes d'Etat de droit et de représentation des citoyens liés au modèle de démocratie représentative. En sus du soutien aux processus électoraux, la France soutient des projets expérimentaux de participation des citoyens dans des sociétés en transition ou en période de réforme, comme au Bénin et en Tunisie. Les zones d'intervention françaises sont principalement l'Afrique de l'Ouest, autour de l'Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain (UEMOA) notamment concernant la levée de l'impôt et les processus de décentralisation financière et fiscale.

L'approche de la fragilité au niveau européen

Au niveau européen, la coopération au développement est une compétence partagée avec les Etats membres. L'aspect collectif est essentiel dans l'efficacité de ces politiques.

Définition et principes

Il y a un consensus sur les éléments constitutifs d'une situation de fragilité : insuffisance du contrat social et relations difficiles ou fragiles entre les populations et les autorités centrales. Elle ne se réduit pas uniquement à la pauvreté, comme le montre la situation de fragilité d'Etats à revenus moyens. De ce fait, le spectre de la fragilité est bien plus large que l'aide publique au développement. Par ailleurs, les processus de consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat ne sont pas linéaires et doivent se concentrer sur des éléments clés :

- Trouver un bon équilibre entre bonne gouvernance, dont les indicateurs sont focalisés sur l'Etat et ses institutions, et gouvernance démocratique axée sur la place du citoyen ;
- Les épisodes de violences contribuent également à dissoudre le contrat social et la gouvernance ; ces oscillations destructrices doivent être minimisées, comme on peut le constater en République centrafricaine ;
- Le renforcement des capacités: capacités à gérer les crises et à délivrer des services de justice et de protection aux citoyens.

Mise en œuvre du New Deal

La valeur ajoutée de ce New Deal réside dans ses cinq objectifs clés et dans la compréhension des processus de transition politiques et endogènes : définition d'un processus politique inclusif, les conditions pour la sécurité et la justice, les capacités nécessaires, la concentration sur les résultats. Ces principes novateurs ont été développés avec les Etats en situation de fragilité. On les retrouve dans d'autres cadres comme dans le travail du G7+ qui a établi un [baromètre de la fragilité](#). Il ne s'agit pas d'une *checklist* mais plutôt d'un menu à la carte sur lequel on peut s'appuyer en fonction d'une situation donnée.

La Somalie dispose d'un grand nombre de partenaires engagés autour du premier Compact signé dans le cadre du New Deal. Bien que non inclus dans le New Deal, le cas du Mali peut être considéré comme un début de *success story* en la matière car le soutien à cet Etat était basé sur des principes du New Deal (mai 2014 : 1^{er} anniversaire de la [Conférence de Bruxelles](#), dans laquelle l'UE est l'un des partenaires les plus actifs).

Approche Globale de l'Union européenne

L'[Approche globale](#) est la meilleure approche pour véhiculer ces principes, afin de couvrir tous les secteurs des institutions européennes qui concernent la fragilité des Etats : la sécurité, la justice, le développement, l'économie, le commerce, etc. L'approche globale s'attache, en amont, à identifier la meilleure façon d'articuler les instruments européens à court, moyen et long terme pour une situation ou une région donnée. Elle nécessite avant tout de développer une excellente coordination entre les institutions européennes et les Etats Membres, afin d'établir un dialogue constructif et cohérent avec les Etats en situation de fragilité. La mise en œuvre de cette approche est primordiale pour établir un lien concret entre sécurité et développement. Une première expérience concrète est en cours dans la Corne de l'Afrique, où l'UE a déployé trois missions PSDC (EUTM Somalia, EUNAVFOR Atalanta, EUCAP Nestor), des projets de développements à long terme, projets financés, appuyés à AMISOM de l'Union Africaine. Cela implique un partenariat stratégique avec l'Union Africaine et les Nations Unies. Tous ces instruments ne peuvent être efficacement mis en œuvre via l'approche globale que si :

- elle est basée sur une analyse des conflits systématique ;
- elle est basée sur une vision commune ;

- il existe un dialogue sain entre partenaires (*unity of efforts vs. unity of command*).

Défis

Trois défis sont à noter :

1. Les partenaires européens doivent reconnaître qu'il reste beaucoup à accomplir et sont souvent focalisés sur leurs intérêts politiques ;
2. Les analyses des risques et des conflits sont différentes au sein de l'UE ;
3. Créer une culture commune au sein de l'Union européenne est primordial, notamment en créant une sémantique et des mécanismes institutionnels communs. Les formations, les exercices sont importants, et le consensus politique doit être opérationnalisé.

La période 2014-15 regroupe un grand nombre d'opportunités:

- La mise en œuvre du cadre financier multi-annuel de l'UE,
- La définition de l'Agenda Post-2015 des Nations Unies et l'inclusion de la paix et la sécurité,
- Le [dialogue sur l'efficacité de l'aide](#) soutenu par l'OCDE.

La perspective de la société civile sur l'engagement français et européen sur la fragilité

L'Aide publique au développement (APD)

De manière générale, l'APD française est alignée avec la politique européenne car elle est en grande partie investie au niveau multilatéral, principalement à travers les institutions européennes telles que le Fond Européen de Développement et ECHO. En ce qui concerne l'APD traitée au niveau purement national, les tendances sont inquiétantes et les moyens ne sont pas à la hauteur des ambitions des pouvoirs publics français car les crédits dédiés aux situations de fragilité sont peu nombreux, en baisse et ne sont pas régis par un instrument compétent pour financer l'articulation entre urgence . transition . développement:

- coupe budgétaires et problème de moyens : l'enveloppe finançant le développement et la reconstruction post-crise a diminué de moitié (73 millions d'euros en 2011, 47 millions en 2014) ;
- la ligne budgétaire dédiée aux situations post-conflits est officieusement réservée à l'Autorité palestinienne dans le cadre de la Conférence de Paris.

L'expérience du Mali est citée en exemple de transparence après de longues années de corruption liée, en partie, à l'aide française. Il est urgent d'étendre le dispositif de transparence à l'ensemble de l'aide française et l'aide internationale. On pourrait créer un site multi-bailleurs qui permettrait de piloter les flux internationaux en temps réel, et savoir quels projets sont mis en œuvre avec quels moyens et quels objectifs.

La question des élections

La France finance rarement des élections directement mais soutient les institutions électorales, comme en République centrafricaine par exemple. Cependant il est important de tirer les leçons de l'expérience malienne. En effet, les interventions militaires ont un coût politique et budgétaire et l'organisation immédiate d'élections après l'intervention est un moyen de justifier le retrait des militaires, de légitimer un nouveau pouvoir en place et de montrer un succès politique. Ce n'est pas encore le cas en RCA, qui est toujours déchirée par des conflits violents. Dans ce domaine, l'UE a un rôle à jouer à travers ses programmes et missions d'observation électorales, en mettant en place des indicateurs concrets de sécurité, de stabilité, d'accès et de mouvement, qui permettraient de définir à quel moment les élections peuvent se tenir sur la base de critères objectifs. L'articulation avec les processus de réconciliation est essentielle.

Les missions de réforme du secteur de sécurité

Il existe une réelle compétence française bilatérale et mise à contribution au niveau européen. La mission EUTM Mali peut être prise en exemple. Au-delà des capacités techniques, il faut se demander à quel moment ces missions peuvent être déployées. Une mission PSDC de formation a été déployée pour la Somalie, précédée par des années de programmes de formation civiles et militaires de la France à Djibouti. Au moins un tiers des stagiaires de ces formations a disparu des forces officielles, et certains ont intégrés Al Shabab. Cela montre que la France et l'UE se sont peut-être précipités dans le but de soutenir une décision politique. Il faut des partenaires politiques solides dans la transition. Le soutien européen et français à la mission des Nations unies AMISOM souffre d'un problème similaire : une fois la décision politique prise, certains partis ont fermés les yeux sur de graves violations du droit humanitaire de la part des troupes formées et ne se sont pas donnés les moyens de faire de la formation préventive ni des mécanismes d'observation.

Les capacités de mobilisation budgétaire

La France a également une capacité à mobiliser des fonds et des bailleurs pour soutenir une sortie de crise et la stabilité des institutions. C'est le cas pour la RCA ou la Côte d'Ivoire, où la réaction rapide de la France a eu un effet stabilisateur, notamment auprès des fonctionnaires. Au-delà de l'aide, le soutien politique est crucial. La lutte contre les inégalités et la mise en place d'une politique fiscale distributive sont essentiels à une réelle stabilisation. La France a également contribué à la mise en place d'une plateforme multi-bailleurs pour le Liban, pays où les inégalités sont parmi les plus fortes au monde et sont sources de vulnérabilité et de conflictualité.

La cohérence des politiques : l'action politique est indissociable du soutien budgétaire et technique

Au Sahel, il y a eu des efforts entre l'AFD, la CEDEAO, [Initiative Sahel](#) de la Commission européenne. D'autres éléments font défauts : l'industrie extractive (gaz en Algérie, phosphate au Maroc, uranium en Niger ou au Mali, etc.) est source d'inégalités et de corruption, ce qui est régulièrement mis en avant comme des motifs de contestation et de lutte armée par les groupes d'opposition et les groupes armés dans la région. Au-delà de l'AFD, il est nécessaire pour la France, l'UE et leurs partenaires de mettre en œuvre une action politique stratégique et coordonnée pour assurer une transparence sur ces marchés. On peut observer cela au Tchad, où beaucoup de contorsions aux principes de gouvernance démocratique sont faites autour de ces questions, ce qui pour certains experts rend le pays bien plus fragile à moyen terme que la RCA actuellement.

Le cas de la Palestine : la France est très impliquée dans le soutien à l'État palestinien, notamment en présidant la Conférence des donateurs de Paris. Dans le même temps, il n'y a pas d'action politique pour passer outre les contraintes ou le refus israélien de construire des infrastructures humanitaires financées par les européens en zone C (Territoires palestiniens contrôlés par l'armée israélienne). Il en va de même pour la faiblesse des mesures sur les produits issus de la colonisation, que l'UE et la France n'ont pas mis en place pleinement. En ne contestant pas le contrôle effectif d'Israël sur ces territoires, on ne permet pas l'émergence d'un État palestinien et on fait perdurer sa fragilité.

Recommandations

Aux officiels des institutions européennes :

- Faciliter la création d'une culture commune au sein de l'Union européenne, notamment en créant une sémantique et des mécanismes institutionnels communs (formations, exercices, etc.) ;
- Faciliter l'harmonisation et la systématisation de l'analyse des risques et des conflits afin de créer des objectifs communs ;
- Continuer à travailler en étroite collaboration avec les organisations régionales dont la légitimité et l'accès peuvent faciliter les processus de stabilisation et de transition ;
- Soutenir plus amplement les collectivités locales dans les Etats en situation de fragilité, qui savent mobiliser des réseaux et de l'expertise pour délivrer des services aux populations les plus fragilisées ;
- Contribuer à la création d'un dispositif de transparence à l'ensemble de l'aide internationale, comme par exemple un site multi-bailleurs qui permettrait de piloter les flux internationaux en temps réel, et d'identifier quels projets sont mis en œuvre dans un pays donné ;
- Jouer un rôle sur les processus électoraux et leur articulation avec les processus de réconciliation : elles pourraient mettre en place des indicateurs concrets de sécurité, de stabilité, d'accès et de mouvement qui permettraient de définir à quel moment les élections peuvent se tenir sur la base de critères objectifs ;
- Développer un dispositif de suivi pour tous les programmes liés à la réforme du secteur de sécurité, notamment la formation des forces de sécurité dans le cadre de mission de PSDC, afin de maximiser leur impact.

Au gouvernement français (et aux Etats membres de manière générale):

- Mettre en œuvre ses priorités en soutien aux Etats fragiles dans le cadre d'une approche globale au niveau national et européen ;
- Favoriser l'appropriation des mécanismes de développement par ses partenaires afin de minimiser les risques ;
- Rendre son action cohérente en soutenant politiquement des engagements qu'elle a pris au niveau opérationnel et budgétaire, comme par exemple en prenant des positions claires sujet des industries extractives au Sahel et l'occupation israélienne de la Palestine qui empêchent la réduction des inégalités ;
- Continuer à développer des programmes de coopération sous l'axe de la réduction des inégalités qui est source de vulnérabilité et de conflictualité, notamment pour ce qui concerne les politiques fiscales et l'accès à la justice ;
- Améliorer ses capacités à mobiliser des ressources et de l'expertise pour mieux intervenir en sortie de crise, notamment en créant une ligne budgétaire dédiée au soutien aux processus de transition (lien humanitaire / développement) ;
- Poursuivre ses efforts de transparence concernant les résultats de l'APD qui doivent être basés sur des indicateurs concrets et rendus publics ;
- Continuer à soutenir les processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) et justice transitionnelle dans les pays en situation de fragilité et développer un cadre d'intervention plus clair ;
- Rendre plus productifs les transferts de fond de la diaspora issus des Etats en situation de fragilité, en consultant les membres dans la formulation et la mise en œuvre des programmes de coopération.

Cette table ronde entre dans le cadre des activités menées par EPLD - le *European Peacebuilding Liaison Office* - auprès des Etats membres de l'UE. L'objectif de ce travail est d'encourager les Etats membres clés de l'Union européenne à apporter leur soutien à la consolidation de la paix, ceux-ci étant les principaux décideurs de la politique étrangère de l'UE. Ces activités ont été lancées dans le cadre du *Civil Society Dialogue Network* (CSDN), un projet de trois ans financé par la Commission européenne (Instrument de stabilité) visant à faciliter le dialogue sur la prévention des conflits entre la société civile et les décideurs de l'Union européenne. Pour plus d'information, consultez le [site Internet d'EPLD](http://irene.essec.edu), dont l'ESSEC IRENE est le seul membre français (<http://irene.essec.edu>).



Avec le soutien du programme Europe for Citizens de l'Union européenne

EPLD remercie Joseph Rowntree Charitable Trust pour son soutien à ce projet.