Civil Society Dialogue Network
Réunion avec les Etats membres: France

Vers une approche globale de l'action extérieure de l'Union européenne : le rôle de la France

Mardi 4 décembre 2012
Bureau d'information du Parlement européen en France, Paris

Cette réunion a été organisée par le *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO) et l'ESSEC IRENÉ (Institut de Recherche et d'Enseignement sur la Négociation) en coopération avec le Service européen d'action extérieure (SEAE) et la Commission européenne (Service des Instruments de la Politique Etrangère). La réunion s'est déroulée dans le cadre du *Civil Society Dialogue Network* (CSDN), un projet qui vise à faciliter le dialogue sur la prévention des conflits entre la société civile et les décideurs européens, y compris les Etats membres[1].

L'objectif de cette réunion était de discuter du rôle de la France dans la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et dans la gestion civile des crises. Il s'agissait également de débattre de l'approche globale (*comprehensive approach*) de l'UE envers les conflits, en particulier à travers l'exemple du Sahel.

Ce rapport reprend les différentes analyses et recommandations discutées lors de la réunion. Cette réunion se déroulait sous les règles de Chatham House[2]. Les différents points mentionnés ci-dessous ne peuvent donc être attribués à aucun des participants (ni à titre individuel, ni au titre de leur organisation). Ils ne reflètent ni la position du projet CSDN dans son ensemble, ni celle d'EPLO, de ses organisations membres, du SEAE, de la Commission européenne ou du ministère français des Affaires étrangères (MAE).

Pour plus d'informations sur cette réunion, veuillez contacter Josephine Liebl (EPLO) ou Glenn Salic (ESSEC IRENÉ).

Accueil et remerciements

Alain Barrau, Chef du bureau d'information du Parlement européen en France a remercié les participants de leur présence. Cristina Barrios, chercheuse à l'ESSEC IRENÉ les a également accueillis au nom d'EPLO et d'ESSEC IRENÉ et a expliqué le principe du projet CSDN.[1]

---

[1] Le *Civil Society Dialogue Network* (CSDN) est un projet de trois ans financé par la Commission européenne afin de faciliter le dialogue sur la prévention des conflits entre la société civile et les décideurs de l'Union européenne. Le CSDN contribue à renforcer les capacités de prévention des conflits et la coopération post-conflit à l'échelle internationale et régionale (pour plus d'informations, veuillez visiter le site internet www.eplo.org). Le CSDN est administré par EPLO, le *European Peacebuilding Liaison Office*, en coopération avec le SEAE et la Commission.

[2] Les règles de Chatham House sont les suivantes : « Quand une réunion, ou l'une de ses parties, se déroule sous la règle de Chatham House, les participants sont libres d'utiliser les informations collectées à cette occasion, mais ils ne doivent révéler ni l'identité, ni l'affiliation des personnes à l'origine de ces informations, de même qu'ils ne doivent pas révéler l'identité des autres participants. »

Le rôle de la France dans l'action extérieure de l'UE : Priorités et opportunités

La première intervenante était Elisabeth Guigou, ancienne ministre, députée et présidente de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale. Le premier panel qui lui a succédé était composé de Joëlle Jenny, Directrice pour la politique de sécurité et la prévention des conflits au SEAE et de l'Ambassadeur Eric Fournier, Directeur de l'Europe continentale au MAE. La session était modérée par François Gaulme, chargé de mission à la Cellule crises et conflits de l'Agence Française de Développement. Les présentations du premier panel furent suivies d'un débat avec la salle.

La France, soutien de l'UE comme acteur de la scène internationale

La France souhaite que l'Union européenne se pense davantage comme un acteur mondial. Revitaliser la politique extérieure et de défense de l'UE est une priorité du nouveau gouvernement. D'après l'un des participants, cela pourrait permettre à l'UE de régler ses problèmes internes plus facilement. On note également que l'attachement au rôle de l'UE sur la scène internationale se traduit par un nombre important et toujours croissant de candidatures françaises pour travailler au sein du SEAE.

Accroître l'efficacité de l'UE en tant qu'acteur de prévention des conflits

Les participants se sont interrogés sur la direction à prendre pour renforcer l'efficacité de l'UE sur la scène politique internationale, et plus précisément pour la prévention des conflits. Plusieurs conceptions différentes ont été défendues.

Pour certains participants, accroître l'efficacité de l'UE passe par la **relance de l'Europe de la défense**, quitte à ce que les Etats n'avancent pas tous au même rythme dans cette direction. L'un des participants a suggéré une augmentation des cellules de planification militaire, et en attendant, une plus grand utilisation des accords de Berlin + qui permettent de bénéficier des capacités de planification de l'OTAN. Le regroupement des industries de défense européenne a également été mentionné. Pour l'un des participants, une telle approche permettrait en outre d'améliorer les capacités de planification et de fourniture de l'aide humanitaire, par exemple pour pouvoir délivrer cette aide rapidement sans avoir recours à des avions non-européens.

D'autres participants se sont interrogés sur ce qu'ils considèrent comme étant l'actuelle « niche » de l'UE : les missions civiles de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) en situation post-conflit. Certaines de ses missions ont eu un impact positif réel, par exemple la mission d'observation de l'UE qui a favorisé le retrait des forces russes en Géorgie. (*EUMM Georgia*) Cependant, pour des missions complexes comme EULEX au Kosovo, n'y a-t-il pas un risque d'être entraîné dans une mission paramilitaire alors que l'un des buts initiaux est de reconstruire la société civile ? D'autre part, il est difficile d'obtenir un consensus des Etats membres, or ces missions en dépendent. En outre, certaines menaces, telles que le crime organisé, requièrent d'autres types d'intervention que des missions de PSDC.

Un autre groupe de participants a fortement contesté la pertinence des approches à court terme pour une prévention efficace des conflits. Pour eux, **la prévention des conflits consiste à s'attaquer aux causes profondes des conflits, à renforcer les acteurs et les dynamiques qui créent des liens entre les parties divisées, et à renforcer les liens de confiance entre les Etats et la société**. Il s'agit d'un travail de long terme, qui peut prendre une génération et qui n'est pas linéaire.

Pour de nombreux participants, l'approche globale de l'UE constitue une opportunité de dépasser ces apparentes contradictions. Cette approche vise en effet à créer davantage de cohérence entre les interventions de l'UE et de ses Etats membres, voire d'autres acteurs internationaux, dans les pays affectés par des conflits ou en situation de fragilité.

La nécessité d'une approche globale pour la prévention des conflits

Force est de constater l'échec, de manière générale, des interventions internationales pour la prévention des conflits et la gestion de crises ces dernières années. Ce constat ne concerne d'ailleurs pas seulement l'UE, mais tous les acteurs internationaux. Dans certains cas, les interventions ont au contraire exacerbé les tensions, comme l'intervention militaire éthiopienne en Somalie. Soutenir ou générer des processus de changement dans des pays tiers est extrêmement délicat. Pour être plus efficaces, de nombreuses études ont montré que **les interventions doivent être coordonnées et se compléter, voire adopter une approche intégrée ou « globale » (*comprehensive*), afin de mieux appréhender la complexité des situations de fragilité**[3].

Depuis la création du SEAE, l'UE est en meilleure position pour accroitre l'efficacité et la visibilité de son action en matière de prévention des conflits. Des mesures récentes ont été prises en ce sens, notamment le rapprochement des organes de gestion de crise et de la Direction pour la politique de sécurité et la prévention des conflits dans l'organigramme du Service en mai dernier. Ce changement devrait permettre d'adopter une approche plus globale lors de la planification des missions de PSDC par exemple, mais aussi de mieux combiner les actions de cours, moyen et long terme.

Avant cela, une étape essentielle est de mieux comprendre le contexte et les dynamiques de conflit dans les pays affectés. **Ce n'est qu'après avoir analysé les causes de fragilité et les actions déjà mises en place par les différents acteurs nationaux ou internationaux que l'UE pourra choisir efficacement quel type de soutien utiliser**.

Dialogue régulier avec la société civile

Afin d'améliorer la compréhension du contexte réel et des dynamiques de conflit, les participants ont insisté sur la **nécessité de dialoguer régulièrement avec la société civile, dans toute sa diversité**. Un tel dialogue peut en effet permettre de faire remonter les informations qui manquent souvent aux observateurs extérieurs. Un participant a noté qu'un tel dialogue était particulièrement nécessaire en ce moment car la programmation pluriannuelle de l'aide au développement européenne est en cours. D'autres ont noté que le projet CSDN fournissait un exemple positif du type de dialogue qui pouvait être organisé avec l'UE. Enfin, des participants ont ajouté que l'accompagnement et le renforcement de la société civile ainsi que des processus de *confidence-building*, sont essentiels pour la prévention des conflits, même si ces processus sont très délicats et demandent un engagement long et consistant.

Améliorer le fonctionnement du SEAE

Des points concernant plus précisément le SEAE et sa revue de mi-parcours prévue en 2013 ont également été soulevés par les participants.

[3] Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2011: Conflits, sécurité et développement, 2011.

Le **rôle des délégations de l'Union européenne est crucial** pour dialoguer avec la société civile et pour soutenir son renforcement. Or tous ont reconnu que les délégations manquent cruellement de personnel et **nécessitent davantage de soutien de la part de Bruxelles**. Un participant a également suggéré qu'il fallait renforcer l'esprit d'équipe au sein des délégations afin qu'elles fonctionnent de manière cohérente. Elles regroupent aujourd'hui des individus aux expériences très variées issus de différentes institutions (Commission, Conseil, Etats membres…).

Un autre a proposé que le SEAE définisse clairement des priorités géographiques et que la politique de voisinage soit intégrée au Service au lieu de faire partie de la Commission européenne.

Les droits de l'Homme dans la politique extérieure de l'Union européenne

Les participants ont également discuté des droits de l'Homme dans la politique extérieure de l'Union européenne. Certains ont expliqué que l'UE faisait déjà beaucoup sur cette question. Les droits de l'Homme sont intégrés dans toutes les politiques sectorielles (« *mainstreaming* ») et dans les dialogues politiques avec des pays tiers. Un représentant spécial pour les droits de l'Homme a été nommé cet été et devrait contribuer à accroitre la visibilité et la cohérence de l'action européenne en la matière. Enfin, la stratégie de l'UE pour les droits de l'Homme fait l'objet d'une révision annuelle.

Pour d'autres, la politique de l'UE en matière de droits de l'Homme peut encore être améliorée de manière significative. Par exemple les dialogues politiques menés avec des pays tiers dits « difficiles » sont conduits de manière secrète. Ni la société civile ni les parlementaires locaux ne peuvent demander des comptes à leurs décideurs politiques après ces dialogues. De plus, l'attachement de l'UE aux questions de droits de l'Homme n'est pas clair pour les populations des Etats tiers, notamment dans les pays du monde arabe où des régimes autoritaires ont été soutenus par l'Europe.

La gestion civile des crises dans l'approche globale de l'Union européenne

Le deuxième panel était composé de Veronica Cody, Chef de Division, Capacités, concepts, formation et exercices au Département Gestion des crises et planification (CPMD) du SEAE ; Lieutenant-colonel Grégoire Potiron de Boisfleury, chef du pôle Opérations et Missions PSDC au bureau UE de l'État-Major des Armées, ministère de la Défense ; Marta Martinelli, analyste politique senior à l'*Open Society European Policy Institute* ; et Damien Helly professeur visitant au Collège d'Europe. La session était modérée par Juana de Catheu, Administratrice pour l'*International Network for Conflict and Fragility* (INCAF) de l'OCDE. Les interventions ont été suivies d'un débat avec la salle.

Définir les objectifs de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC)

Comme rappelé par plusieurs participants, **les missions de PSDC**, qui se sont beaucoup développées et complexifiées depuis 12 ans (8 opérations militaires, 18 opérations civiles), **ne sont qu'un outil de l'UE parmi d'autres afin d'atteindre les objectifs de la Politique étrangère et de sécurité commune** (PESC).

Quels sont vraiment les objectifs de la PESC ? Se reflètent-ils dans les missions de PSDC ? Pour certains participants, le personnel des missions s'interroge souvent sur les vrais objectifs

de ces interventions : s'agit-il de renforcer les capacités des acteurs locaux dans une perspective de développement et de consolidation de la paix, ou de soutenir les efforts diplomatiques de l'UE et de ses Etats membres ? Alors qu'un participant a appelé à affirmer plus clairement les intérêts collectifs de l'UE, notamment économiques et commerciaux, un autre a rappelé que la PSDC vise d'abord à rétablir le bon fonctionnement de l'Etat dans des pays en difficulté.

Un participant a également évoqué le rôle des missions de PSDC dans la création d'un esprit collectif européen, suggérant que des missions de PSDC à l'intérieur de l'UE pourraient également être organisées, par exemple dans le domaine pénitentiaire ou correctionnel, pour stimuler des réformes internes et accroître la cohérence entre Etats membres.

L'évaluation de la PSDC

Les missions de PSDC ont été critiquées pour leurs objectifs à très court terme et l'absence d'une véritable stratégie de sortie (*exit strategy*). **Des participants ont suggéré que les efforts d'évaluation des missions de PSDC soient approfondis, afin de mieux définir les objectifs et la planification des prochaines missions**. L'impact réel sur les populations locales et les dynamiques de conflits devrait être davantage documenté dans les évaluations, mais aussi pris en compte dès la phase de planification. Pour cela **les relations avec la société civile et autres acteurs locaux doivent être améliorées**.

Les relations de la PSDC avec la société civile locale et européenne

Plusieurs participants se sont inquiétés des implications de l'approche globale de l'UE, craignant qu'elle amène à une véritable intégration, voire à un « embarquement » et une confusion des genres entre missions de PSDC et acteurs humanitaires indépendants. Ils ont expliqué que le Consensus européen sur l'aide humanitaire[4], qui affirme que **l'aide humanitaire européenne n'est pas un instrument de gestion de crise**, doit être respecté afin que les acteurs humanitaires soient clairement distincts de l'UE et continuent à avoir accès aux populations qui en ont besoin.

D'autres participants ont répondu que la PSDC n'avait jamais eu pour but de se mêler d'aide humanitaire et que les responsabilités étaient bien séparées sur le terrain, ce qui n'exclut pas de se consulter pour clarifier le rôle de chacun, ou pour tirer ensemble des leçons des interventions passées.

La perspective était différente en ce qui concerne les ONG non humanitaires. Plusieurs participants ont par exemple **appelé à ce que la société civile locale soit associée aux processus de planification des missions**, comme indiqué ci-dessus. Cela permettrait par exemple de prendre davantage en compte le problème du contrôle démocratique des forces armées. Cela permettrait également de stimuler la population pour qu'elle pousse les autorités locales à poursuivre les efforts de réforme une fois la mission terminée. **Une plus grande interaction des missions avec les Parlements locaux** pourrait également être envisagée.

En outre, la mise en place de l'approche globale risquant d'entraîner une coordination d'abord imparfaite entre les acteurs internationaux, il est important que tous les acteurs de la société civile (y compris humanitaires) les surveillent et conduisent des actions de plaidoyer pour

[4] Conseil de l'Union européenne, Consensus européen sur l'aide humanitaire, 18 décembre 2007.

accroitre leur efficacité ou, le cas échéant, pour s'assurer que le consensus sur l'aide humanitaire est bien respecté.

Un participant a également déclaré que, pour progresser, les missions de PSDC ne pourront faire l'économie de débats publics en Europe. **La société civile européenne devrait pousser les parlements nationaux de l'UE à se saisir davantage de cette question**.

Améliorer les capacités de la PSDC

Les participants ont fait plusieurs suggestions pour améliorer les capacités militaires et civiles de la PSDC, ainsi que l'interaction de ces deux composantes. Ce faisant, ils ont rappelé à de nombreuses reprises les contraintes budgétaires actuelles qui obligent à « faire mieux avec moins » et à mutualiser davantage les moyens des Etats membres.

En ce qui concerne les capacités militaires, un participant a rappelé que si plusieurs structures bénéficient du préfixe « euro », comme l'Eurocorps, il s'agit en fait d'initiatives multilatérales, et non d'instruments de l'UE. Les structures qui appartiennent à l'UE sont : 1) les *battle groups*, une force militaire de réaction rapide qui n'a encore jamais été déployée ; 2) le mécanisme de financement commun des opérations : ATHENA, qui repose sur les contributions volontaires des Etats membres ; et 3) l'Etat-major de l'UE dont la taille (215) peut être considérée comme très modeste, en particulier si on la compare à celle de l'OTAN (8.000 après réduction) ou encore celle de la Commission et du SEAE (plus de 35.000). Pour améliorer les capacités actuelles, plusieurs participants ont évoqué **la création d'une structure de commandement militaire permanente**, miroir de celle qui existe pour les missions civiles (le CPCC).

Un autre a suggéré le développement de capacités techniques à l'échelle européenne, par exemple l'imagerie satellitaire. Le renforcement de l'initiative *pooling and sharing* a également été mentionné, même si plusieurs Etats membres se montrent réticents.

En ce qui concerne les capacités civiles, il a souvent été difficile d'identifier et de déployer du personnel qualifié. Seuls quelques Etats membres peuvent s'appuyer sur des académies de gestion civile des crises. En outre, **l'expérience acquise lors de ces missions devrait être davantage valorisée lors du retour du personnel**, afin d'inciter les experts qualifiés à joindre ces missions.

De son côté l'UE offre des formations de personnels civils et militaires via le Collège européen de sécurité et de défense et via le Service des Instruments de la Politique Etrangère. Deux pôles ont été créés : les *civilian response teams*, composées d'experts civils, et un pôle civilo-militaire sur la réforme du secteur de la sécurité.

Concernant la planification des missions civilo-militaires, le CMPD tente d'assurer une synergie optimale, mais des problèmes liés à la séparation des chaines de commandement civiles et militaires sont toujours possibles. A cela vient s'ajouter le fait que la ligne de commandement opérationnelle gérée par le SEAE se double d'une ligne de commandement financière qui dépend d'une autre institution : la Commission européenne.

Le rôle potentiel des délégations de l'UE

Le rôle des délégations a encore une fois été au cœur des discussions pour améliorer l'efficacité de l'action de l'UE. L'implication des délégations dans la planification des missions pourrait

permettre une meilleure coordination avec les autres actions de l'UE, mais aussi de mieux préparer la stratégie de sortie.

Des participants ont proposé **la mise en place d'attachés de défense ou de sécurité dans les délégations** pour pouvoir faire le lien avec les structures de gestion de crise à Bruxelles. Une telle innovation soulève de nombreuses questions : les délégations accepteraient-elles d'accueillir de tels attachés ? N'y a-t-il pas un risque de changer la perception des délégations comme acteur civil ? Cette innovation faciliterait-elle les relations avec les militaires locaux ? Les Etats membres seraient-ils prêts à envoyer et financer de tels attachés ?

EUTM Mali

La probable mission EUTM Mali a également fait l'objet d'échanges. Contrairement à la mission EUTM Somalie, la formation, si elle est organisée, n'aura pas lieu hors du pays, mais sur le territoire malien. En effet, le Mali n'est pas un Etat failli et n'a pas les mêmes conditions de sécurité que la Somalie. La mission qui sera développée le sera en accord avec l'Etat malien et l'ensemble des Etats membres européens.

Le but de la mission sera sans doute de permettre à l'armée malienne d'avoir les capacités lui permettant de reprendre le contrôle de son territoire, une fois la négociation terminée. Il ne s'agira que d'une mission de formation, tandis qu'une mission de reconquête se ferait avec le soutien direct de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (Cédéao), sous mandat des Nations Unies.

Concernant le suivi des militaires formés, aucun détail n'était encore disponible. Toutefois, d'après l'un des participants, **la mission devrait inclure des formations au droit international humanitaire et au droit des conflits armés**.

Le Sahel – la contribution de la France à l'approche globale

La troisième session était divisée en deux parties. Lors de la première, sont intervenus Jérome Spinoza, Assistant-Coordinateur de la Stratégie Sahel du SEAE, Nadia Fanton de la Sous-Direction de l'Afrique occidentale du MAE, et Bouaré Bintou Founé Samaké, Présidente du WILDAF (Mali). Sont ensuite intervenus lors de la deuxième partie Etienne Sur, Adjoint au Chef du Service des Relations extérieures de l'Union européenne du MAE, Hugo Sada, Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la Francophonie, et Pouria Amirshahi, député des Français de l'étranger pour l'Afrique de l'Ouest et du Nord. Cette troisième session était modérée par Cristina Barrios de l'ESSEC IRENÉ. Chacune des deux parties a été suivie d'un débat avec la salle.

Sur les interventions à court terme : le volet militaire…

La France soutient deux volets d'intervention simultanés et complémentaires: le volet militaire et le volet politique. Le volet militaire consiste à aider l'armée malienne à rétablir son intégrité territoriale dans le nord du pays. Ce volet pourrait inclure une opération PSDC de formation de l'armée malienne (EUTM Mali) ainsi qu'un appui financier et technique à une Mission internationale de soutien au Mali (MISEMA) menée par la Cédéao, à condition que cette mission soit autorisée au préalable par le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Concernant ce volet militaire, les participants se sont montrés divisés. Pour certains ce volet est indispensable pour que le Mali recouvre sa souveraineté dans le Nord du pays, et pour ne pas déstabiliser l'Afrique de l'Ouest voire menacer les pays de l'UE. Certains participants ont également souligné que la perspective seule d'une intervention armée pouvait avoir une influence sur le cours des évènements, et avait déjà poussé Ansar Dine et le MNLA à négocier.

En revanche, d'autres participants se sont inquiétés du sort des populations civiles en cas d'intervention, évoquant le risque important de violences ethniques. Rappelant les conséquences de l'intervention en Libye, **plusieurs participants ont appelé à la prudence et demandé qu'une stratégie de sortie et un suivi à long terme soient préparés**. Pour certains, la question de la pertinence même d'une intervention militaire pour contribuer à résoudre le conflit devrait être posée.

…et le volet politique

Pour tous les participants, le volet politique à court terme doit comprendre **la préparation d'élections** – ce qui soulève la question des réfugiés et déplacés, mais aussi de la réforme du fichier électoral actuel. En effet, le fichier électoral comprendrait actuellement un million d'électeurs en trop. L'UE finance d'ailleurs un audit de ce fichier, actuellement en cours.

Il s'agit également d'initier un **dialogue entre le gouvernement et les groupes armés** – à condition, pour la France et pour l'UE, qu'ils reconnaissent l'unité du Mali et ne soient pas affiliés à des groupes terroristes. Certains participants ont souligné que les accords précédents (ceux d'Alger de 2006 notamment) n'étaient pas applicables car ils réduisaient trop drastiquement la souveraineté de l'Etat au nord du pays. Pour certains membres du public, c'est en revanche la violation des précédents accords qui aurait contribué à la relance du conflit.

Des participants ont également suggéré de **soutenir les initiatives de la société civile pour la médiation et la cohésion sociale**, afin de ne pas donner au conflit une dimension ethnique. Ils ont proposé que l'UE soutienne l'organisation d'un dialogue national intra-malien dépassant le cadre nord-sud. En effet, même si le rapport centre-périphérie est l'une des causes centrales du conflit, il n'y aura pas de solution viable tant que la population dans son ensemble, au-delà des clivages ethniques ou géographiques, n'aura pas été écoutée. L'un des participants a toutefois apporté des nuances sur l'inclusion de la société civile, notant qu'elle pouvait parfois être l'émanation du politique.

Plusieurs participants ont également insisté sur la nécessité de soutenir des **actions de lutte contre l'impunité**, en particulier pour les violences faites aux femmes. Les femmes ont en outre joué un rôle clef dans la gestion de conflits précédents et dans le développement du pays, ce rôle doit être soutenu dans la gestion du conflit actuel.

Les interventions à moyen et long terme

L'UE est prête à soutenir la phase de reconstruction et de stabilisation du nord du Mali qui suivra le rétablissement souhaité de la souveraineté du Mali sur l'ensemble de son territoire. Ceci tant en termes politiques (aider au respect des conclusions du dialogue national à venir) que matériel (économie, infrastructures, réinsertion).

A plus long terme, l'UE pourrait soutenir un **mécanisme d'analyse et de prévention des conflits en Afrique de l'Ouest**. Plusieurs participants ont insisté sur l'importance de **l'intégration régionale**. Améliorer la légitimité de la classe politique et **la gouvernance**

démocratique a également été évoqué. La **coopération décentralisée** pourrait permettre d'accroitre les compétences des autorités locales, en matière d'aménagement du territoire par exemple. L'UE devrait aussi continuer à soutenir les stratégies de réduction de la pauvreté et la **mise en place rapide d'activités génératrices de revenus**.

L'un des participants a également présenté des méthodes alternatives pour le développement du Mali qui pourraient être envisagées, par exemple une diplomatie économique encourageant le développement de secteurs stratégiques, une plus grande prise en compte de l'impact des investissements étrangers sur l'indice de développement humain, ou encore la mise en place de passeports économiques et culturels de la francophonie pour favoriser les parcours de mobilité et les échanges.

L'appropriation

Pour le volet militaire comme pour le volet politique, à court et à long terme, les participants ont fortement insisté sur le concept d'appropriation. La plupart des interventions recommandées visent à (re)construire la capacité de l'Etat malien, via la concertation, pour améliorer la gouvernance démocratique (y compris les relations avec la société civile) et le contrôle du territoire. L'accent a également été mis sur l'appropriation africaine de la gestion du conflit, avec la possible intervention de la Cédéao.

Les modalités de l'aide au développement européenne – le cas de l'appui budgétaire

Les participants ont évoqué l'appui budgétaire. Pour certains la conditionnalité est essentielle pour améliorer la gouvernance démocratique au Mali comme ailleurs. D'autres ont noté que ce type d'aide restait indispensable pour des secteurs comme la santé et l'éducation, et affectait la provision d'eau et d'électricité, ce qui touche directement les populations.

Pour l'instant, l'appui budgétaire a été suspendu à titre conservatoire. Le retour de cet appui est conditionné à la préparation d'une feuille de route crédible qui comprendrait notamment l'organisation d'élections libres et transparentes, le contrôle civil des forces armées et la concrétisation d'un dialogue intra-malien.

La visibilité de l'UE et l'action du SEAE

Depuis l'adoption de la Stratégie de l'UE pour le Sahel, l'UE tente de veiller à la bonne convergence entre ses différents instruments et ceux de ses Etats membres. C'est notamment le travail du Coordinateur Sahel. Quelques participants ont suggéré que cette approche globale inclue aussi les interventions des autres acteurs internationaux. Plusieurs participants ont en outre rappelé que la PSDC ne constitue qu'une partie des outils disponibles et que le cœur de l'action de l'UE est inscrite dans le long terme et non dans le seul temps de la crise.

Bien qu'elle soit le premier partenaire du Mali depuis de nombreuses années, l'UE ne serait pas visible du point de vue de certains acteurs de terrain. Elle est par exemple absente des discussions au sein des clusters pour la coordination de l'aide, et nombreux sont les acteurs qui ignorent l'ampleur de l'aide attribuée par l'UE via l'appui budgétaire. Le manque de personnel au sein de la délégation peut expliquer ces faibles interactions. Pour que le SEAE puisse profiter des analyses de la société civile, mais aussi pour qu'il puisse la soutenir et la renforcer, comme

indiqué récemment par la Commission européenne et le Conseil de l'UE[5], **il faudrait donc renforcer les moyens des délégations.**

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020

Afin de défendre les financements de l'UE pour le développement et la prévention des conflits, des participants ont demandé que la France joue un rôle plus actif dans la défense du budget de l'aide extérieure pendant les négociations entre Etats membres pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020. Le président du Conseil, Herman Van Rompuy a récemment proposé des coupes très importantes dans l'aide au développement ; ces coupes semblent disproportionnées par rapport à celles proposées pour les autres postes budgétaires. Afin d'enrayer cette tendance dans les négociations, **un groupe des « Etats membres amis du développement » est nécessaire. La France pourrait en être l'initiateur.**

[5] Communication de la Commission européenne 'The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations', 12 Septembre 2012; et les Conclusions du Conseil de l'UE sur 'The roots of Democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations', 15 Octobre 2012.