



STRATÉGIE POUR LE SAHEL

2018-2020

Introduction	2
1 Principaux enjeux et causes de conflit dans la région	2
2 Pourquoi une stratégie pour le Sahel ?	3
3 Les objectifs stratégiques de la Norvège	4
4 Cadres et ressources	9
5 Risques	10
6 Suivi, révision et adaptation de la présente stratégie	11

Introduction

Le mot « Sahel », qui désigne une région située en bordure du désert, répond à plusieurs définitions géographiques, dont certaines étendent la zone concernée vers l'est, englobant le Soudan, la Somalie et Djibouti. Tel qu'il est utilisé dans le contexte présent, ce terme couvre les États suivants, délimités au nord par le Sahara et au sud par la bande de savane : Mali, Niger, Mauritanie, Tchad, Burkina Faso et certaines parties du nord-est du Nigéria. D'autres pays de la région présentent des caractéristiques similaires à celles du Sahel, par exemple l'Algérie, le Maroc et la Libye dans les zones septentrionales du Sahara, ainsi que le Cameroun, sur les rives du lac Tchad.

Les rapports au parlement relatifs à la politique norvégienne de sécurité (Meld. St. 36 - 2016–2017 : *Orientations applicables à la politique étrangère et de sécurité norvégienne*), aux objectifs de développement durable dans la politique norvégienne de développement (Meld. St. 24 - 2016–2017 : *Une responsabilité commune pour un avenir commun*) et aux enjeux mondiaux en matière de sécurité (Meld. St. 37 - 2014-2015 : *Terrorisme, crime organisé, piraterie et cybersécurité*), ainsi que le *Cadre stratégique d'action de la Norvège dans les États et régions fragiles* sont autant de textes qui esquissent un monde exigeant, marqué par les enjeux, et mettent en évidence les objectifs et priorités de la Norvège pour les années à venir. Ces objectifs et priorités se trouvent ici convertis en orientations formant le cadre de notre action au Sahel.

1 Principaux enjeux et causes de conflit dans la région

La principale problématique est celle de la sécurité. Depuis l'effondrement de la Libye en 2011, puis le début du conflit au nord du Mali en 2012, la situation qui règne au Sahel apparaît de plus en plus préoccupante. La pauvreté, combinée au crime organisé, aux phénomènes d'extrémisme violent et à la faiblesse des institutions, imprime à la région un climat d'insécurité, d'instabilité et de conflit croissant.

Les mouvements extrémistes violents, les groupes terroristes et les réseaux criminels pratiquant le trafic des êtres humains, des armes et des stupéfiants, ont pris pied dans des zones où les autorités sont peu présentes et où les pays ne contrôlent pas suffisamment leur territoire. Les recettes du crime organisé permettent à des groupes radicaux de fournir des services et des emplois aux communautés locales exposées et d'assurer leur protection. Les populations de ces zones peuvent considérer ces groupes comme le meilleur recours – voire l'unique – pour trouver un emploi et vivre dans un climat sécurisé.

Sur l'ensemble du Sahel, c'est au Mali, dans la région environnante et en Libye que la fragilité et le manque de stabilité sont les plus visibles. Les extrémistes violents sont implantés dans de grandes parties du Mali et ont étendu leur activité au Burkina Faso et au Niger voisins. D'autres pays risquent d'être touchés.

Les pays du Sahel sont en voie de développement. Les valeurs de l'Indice de développement humain du PNUD attribuées au Niger, au Burkina Faso et au Tchad se situent tout en bas de l'échelle, avec de faibles scores en matière de santé, d'éducation et de niveau de vie. Or ces pays ont un bon potentiel de croissance économique, et le manque de sécurité est l'une des raisons principales qui expliquent qu'il ne soit pas exploité.

Dans le même temps, les changements climatiques contribuent à rendre de plus en plus difficile la pratique de l'agriculture et de l'élevage traditionnels. L'allongement des périodes de sécheresse et la diminution du volume des récoltes ont généré des pénuries alimentaires et des catastrophes humanitaires récurrentes, et rehaussé le niveau d'intensité des conflits.

Ces sombres perspectives d'avenir incitent les populations à se déplacer. La plupart restent sur le territoire national, migrant le plus souvent du nord vers le sud, ou se rendent dans les pays limitrophes à la recherche de travail. Auparavant, des millions d'Africains de l'Ouest travaillaient ainsi en Libye. Avec la tendance à la dissolution des États qui a sévi dans la région au cours des dernières années, les migrations illégales à destination de l'Europe ont augmenté, passant essentiellement par la Libye et le Niger.

Le développement du Sahel et celui du Maghreb sont souvent liés. Aussi est-il important de considérer la région dans sa globalité. Le conflit malien puise pour bonne part ses origines plus au nord, notamment dans l'effondrement de la Libye. L'Algérie, quant à elle, joue traditionnellement un rôle capital, s'agissant de la protection et de la lutte contre le terrorisme dans la région. Il est par conséquent essentiel d'adopter une perspective régionale incluant les États du Maghreb.

2 Pourquoi une stratégie pour le Sahel ?

La progression de l'islamisme radical et violent menace la sécurité de plusieurs pays et zones géographiques. L'affaiblissement de la souveraineté et de la capacité de gouvernance des États peut ouvrir la voie à des menaces susceptibles de frapper à plus long terme les intérêts norvégiens. L'enjeu le plus important pour la Norvège est de préserver la sécurité dans notre propre région du monde.

Il s'agit ici de problèmes transfrontaliers, liés étroitement les uns aux autres, et qui se renforcent mutuellement. Ils affectent directement l'Europe et la Norvège. L'augmentation des actes terroristes et des migrations illégales a exercé sur l'Europe une pression croissante, surtout au cours des deux dernières années. Aussi la Norvège a-t-elle intérêt à agir à court terme pour éviter que la situation ne se dégrade, tout en œuvrant dans le long terme au combat contre la pauvreté, à la promotion de la stabilité, du développement à long terme et d'une bonne gouvernance. Les pays de la région

doivent être soutenus, afin qu'ils soient en mesure de faire face eux-mêmes à ces enjeux.

Il convient d'y répondre par une action ciblée et coordonnée, visant à renforcer la stabilité, accroître la présence des pouvoirs publics, encourager le développement et faire reculer la misère. La Norvège est de longue date un partenaire contribuant à la sécurité, à la stabilité et au développement du Sahel. Le gouvernement norvégien a augmenté son engagement sur plusieurs années, à travers des contributions destinées à préserver la paix et lutter contre les conflits, à favoriser l'aide au développement dans un but de stabilisation de la situation et d'amélioration des conditions de vie, ainsi que par des actions humanitaires d'urgence.

La définition d'une stratégie permettra de tracer d'avance la voie à suivre, de mettre en évidence les buts à atteindre, les cadres et les moyens d'action dont nous disposerons dans les années à venir. Elle déterminera les objectifs aux niveaux mondial, régional et national, ainsi que les principaux instruments et méthodes de travail à utiliser. L'ambition de la Norvège est d'assurer une approche globale, fondée sur nos compétences et notre capacité à coopérer avec des partenaires fiables.

La stratégie pour le Sahel fait partie de l'opérationnalisation au plan régional des orientations définies dans les rapports au parlement et le cadre stratégique d'action de la Norvège dans les États et régions fragiles. Elle indiquera comment convertir les objectifs généraux de l'engagement norvégien en buts pertinents pour le Sahel. Elle a également pour fonction de mettre en évidence les cadres et les axes du travail pour les années à venir, et par là-même d'imprimer une direction à long terme au travail de planification concrète pour chaque pays et pour la région dans son ensemble. Elle servira de base à un travail stratégique suivi, principalement au Mali et au Niger, deux pays avec lesquels la Norvège entretient une étroite collaboration.

Cette stratégie rendra plus visible le lien entre tous les moyens d'action dont dispose la Norvège dans le cadre de sa politique étrangère : travailler au dialogue et aux processus de réconciliation, contribuer aux opérations de paix, soutenir le développement et la création d'emploi, fournir l'aide humanitaire nécessaire, promouvoir les droits de l'homme et la coopération en matière de développement, et bâtir des institutions au fonctionnement efficace.

3 Les objectifs stratégiques de la Norvège

Ainsi que le précise le Cadre de l'action norvégienne dans les États et régions du monde fragiles, l'engagement norvégien poursuit les objectifs généraux suivants :

1. contribuer à prévenir et résoudre les conflits ;

2. contribuer à la stabilité, au plan politique et dans le cadre d'opérations de sécurisation ;
3. développer une capacité de résilience et jeter les bases d'un développement économique, social et politique inclusif, afin d'améliorer les conditions de vie et de réduire les besoins humanitaires.

La présente stratégie indiquera de quelle manière l'engagement norvégien aux niveaux international, régional et national pourra contribuer à la réalisation de ces objectifs. La stabilisation des pays et de la région est étroitement liée à l'amélioration des conditions de vie, à la prévention des migrations illégales, à l'évolution vers une meilleure gouvernance et au développement de la démocratie.

Un effort conséquent est nécessaire, au plan civil comme militaire, pour parvenir à plus de sécurité à court terme, et rendre possible la mise en œuvre de mesures efficaces à plus long terme.

La mise en œuvre rapide de mesures en matière humanitaire et de développement donne de l'espoir aux populations et entraîne leur soutien et leur confiance dans les processus de paix. À la suite d'un conflit, il est particulièrement important de restaurer les communautés locales et les institutions, notamment dans le domaine de la sécurité.

Concernant le Sahel, ces axes généraux peuvent être divisés en sous-objectifs, dont les principaux sont exposés ci-après, assortis des mesures possibles au plan mondial, régional et national. Ces éléments peuvent être utiles pour le suivi et la mise en œuvre de la stratégie.

1 Objectifs généraux en matière de prévention et de résolution des conflits

1.1 Sous-objectif : Faire en sorte que les Nations Unies disposent des ressources nécessaires, qu'elles soient en position de force et jouent un rôle pertinent.

La Norvège pourra contribuer, dans le cadre des instances internationales concernées, telles que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies, à une discussion ciblée concernant l'évolution au Sahel, discussion tournée vers l'avenir et axée sur des solutions concrètes. La Norvège est favorable à une coopération et une coordination étroites entre l'opération de maintien de la paix des Nations Unies au Mali (MINUSMA), le G5 Sahel et les autres partenaires présents dans la région. Dans le même temps, elle restera un partenaire fiable pour les Nations Unies dans le cadre de leur action de résolution du conflit et de construction de la paix au Mali. La participation norvégienne à la MINUSMA est essentielle à cet égard. La décision norvégienne de reconduire la mission de transport aérien est capitale dans ce contexte.

1.2 Sous-objectif : Des processus de paix inclusifs, avec une participation accrue des femmes, conformément à la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité.

Pour atteindre cet objectif, la Norvège participera à la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies. Elle pourra ainsi influencer sur les priorités attribuées à l'action des Nations Unies dans ce domaine, afin que l'accent soit davantage mis sur la prévention. La Norvège fera part à la CEDEAO ou au G5 Sahel des expériences et des compétences qu'elle a acquises lors de la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité, par exemple en définissant des objectifs et en élaborant un plan d'action et un cadre de reddition de comptes. Elle partagera, dans sa coopération avec les différents pays du Sahel, les expériences norvégiennes issues des processus de dialogue et de réconciliation visant à la prévention et à la gestion des conflits, en veillant en particulier à la représentativité et à la durabilité des résultats à travers l'inclusion des femmes.

1.3 Sous-objectif : Obtenir une plus forte participation des acteurs nationaux et régionaux à la résolution des conflits de la région, à la construction et la sécurisation de la paix au Mali.

Le soutien financier de la Norvège, allié à un apport de compétences susceptibles d'accroître la capacité d'analyse au sein des Nations Unies, pourront renforcer les moyens dont dispose l'Organisation pour gérer les conflits. La coopération avec l'Union africaine (UA) pourra englober la résolution et la prévention des conflits au Sahel, et la Norvège reconduira son soutien au Centre antiterrorisme de l'UA en Algérie. Elle envisagera par ailleurs d'aider des initiatives régionales, par exemple le G5 Sahel, avec des partenaires tels que l'UA, l'UE, l'Allemagne et la France.

Afin de renforcer la capacité des pays africains à préserver la paix sur leur propre continent, la Norvège maintiendra sa subvention au Centre International Kofi Annan au Ghana, qui œuvre en collaboration avec la CEDEAO à la formation et à la recherche sur les questions de préservation de la paix. Il en va de même du programme Training for Peace, qui aide les États à mettre à la disposition des Nations Unies et de l'UA les personnels nécessaires pour des tâches civiles et des missions de police dans le cadre des opérations de la paix. En ce qui concerne la coopération avec les différents États individuellement, les mesures envisagées consistent en des échanges d'informations et des actions de renforcement des capacités dans les domaines policier et judiciaire. Des aides pourraient par exemple être allouées à des composantes civiles/à la police du Mali. Sachant que l'évolution de la situation dans l'ensemble du Sahara, et en particulier en Libye, a une forte incidence sur les paramètres du conflit au Sahel, la Norvège se propose de mener avec les pays du Maghreb, en particulier l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, un dialogue politique resserré, y compris en matière de sécurité. Elle pourrait également collaborer dans la lutte contre la radicalisation responsable de l'extrémisme violent.

2 Objectifs généraux en matière de stabilité politique et de sécurité

2.1 Sous-objectif : Renforcer la lutte contre le financement du terrorisme et le crime transnational, améliorer la coopération contre le crime organisé et le trafic d'êtres humains.

La Norvège joue un rôle moteur lorsqu'il s'agit de prévenir les formes de radicalisation qui débouchent sur l'extrémisme violent. Les actions visant à inclure les jeunes dans le monde du travail et la vie de la société, déterminantes dans ce contexte, doivent être soutenues en collaboration avec des partenaires fiables. Elle envisagera d'augmenter son soutien aux mesures multilatérales contre le crime organisé prises au niveau de la région, par exemple au programme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) pour l'Afrique de l'Ouest. La Norvège prévoit de maintenir son soutien au FFU (EUTF), le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière, et elle est partie prenante dans la discussion visant à utiliser ce fonds pour développer une capacité de résilience et renforcer les communautés locales. La coopération avec les pays de la région comprendra des mesures de création de compétences et de renforcement des pouvoirs publics nationaux et locaux, de manière à favoriser une décentralisation et à leur permettre d'assurer des services et de prendre en charge les besoins des citoyens, y compris dans les zones rurales.

2.2 Sous-objectif : Intensifier le combat contre la corruption et la collaboration avec les pouvoirs publics de la région pour le renforcement des instances judiciaires et de sécurité

La Norvège œuvrera pour une collaboration plus approfondie et opérationnelle avec les banques multilatérales et les Nations Unies, notamment en ce qui concerne le renforcement des institutions et la création d'emplois. Elle rehaussera le niveau de la coopération nordique au Sahel. La Norvège est partenaire du programme danois Sahel, Paix et Stabilité, qui promeut notamment le dialogue et la réconciliation. Elle soutiendra par ailleurs la bonne gouvernance et le développement de la démocratie, en mettant l'accent sur la lutte contre la corruption. Enfin, elle travaillera avec des partenaires tels que le PNUD, la Banque mondiale et l'UE, au renforcement des institutions et aux transferts de compétences.

2.3 Sous-objectif : Faire respecter les droits de l'homme et renforcer la société civile indépendante.

Au niveau mondial, la Norvège contribuera à garantir le respect des droits de l'homme et de l'État de droit, par le biais d'une coopération constructive et pragmatique au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, et sous l'égide des instruments internationaux. Elle coopérera avec les organes qui œuvrent à renforcer et améliorer la

sécurité juridique, par exemple les instances nationales indépendantes qui militent pour le respect des droits de l'homme, les médiateurs et la société civile. La Norvège soutiendra en outre les acteurs de la société civile qui seront en mesure d'interpeler les autorités et de leur demander des comptes dans ce domaine.

3 Objectifs généraux visant un développement économique, social et politique inclusif

3.1 Sous-objectif : Augmenter le nombre d'enfants scolarisés, en particulier celui des filles, et permettre à davantage de jeunes de mener à bien une formation professionnelle.

La Norvège travaille dans ce but à la promotion de l'éducation et de la santé par le biais de dispositifs mondiaux. Les mesures pertinentes comprennent des campagnes de vaccination et de lutte contre les maladies contagieuses via l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le FMSTP. La Norvège soutient les actions éducatives en temps de crise grâce au fonds Education Cannot Wait et au Partenariat mondial pour l'éducation.

La Norvège s'efforcera de pousser les grands acteurs du secteur de l'éducation à consacrer une part plus importante des ressources au Sahel. Au niveau national, elle continuera à mettre l'accent sur l'éducation, par l'intermédiaire des canaux classiques comme l'UNICEF, l'Aide de l'Eglise Norvégienne et la fondation Strømme, tout en envisageant le recours à de nouveaux partenaires.

3.2 Sous-objectif : Élargir l'accès aux mesures de santé reproductive, dans le but d'améliorer la santé et les droits des femmes.

La Norvège accentue l'effort mondial en faveur de la santé reproductive, et soutient des instances multilatérales qui jouent un rôle capital en la matière, notamment le Mécanisme de financement mondial (GFF). Au plan régional, elle pourrait coopérer avec des partenaires comme l'UA, la CEDEAO et le CSAO (Club du Sahel et d'Afrique de l'Ouest, relevant de l'OCDE) dans des domaines essentiels comme l'adaptation de l'agriculture au changement climatique, la création d'emploi et les droits des femmes.

La Norvège encouragera les efforts en faveur de la santé reproductive au niveau national au Mali et au Niger, en collaboration avec des acteurs importants comme le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) et ONU Femmes, ainsi que des organisations émanant de la société civile, par exemple « Care » et « Redd Barna » (section norvégienne de l'organisation Save the Children).

3.3 Sous-objectif : Augmenter le taux d'emploi et la création de valeur, renforcer le développement du secteur privé, notamment en améliorant les

conditions dans lesquelles s'inscrivent les modes de vie traditionnels, et en œuvrant pour l'adaptation des pratiques agricoles au climat.

Les mesures envisagées consisteront à encourager l'effort mondial de lutte contre la fuite des capitaux et le crime organisé. La Norvège, en collaboration avec la Banque africaine de développement, mettra plus clairement l'accent sur la thématique de l'emploi, tout en continuant de fournir un effort conséquent dans le domaine des infrastructures et de la production alimentaire du Sahel. La coopération avec les différents pays pourra inclure une poursuite des efforts en faveur de l'adaptation de l'agriculture aux conditions climatiques, entre autres avec l'aide du centre Noragric et par le biais du grand projet mené autour du lac Figuibine au Mali. Quant à la création d'emploi, la Norvège l'encouragera notamment en reconduisant son soutien au programme CASA de la Banque mondiale.

4 Cadres et ressources

Du point de vue géographique, l'action de la Norvège sera centrée essentiellement sur le Mali et le Niger, le nord du Nigéria et le pourtour du lac Tchad.

La préparation et la mise en œuvre d'actions au Sahel suppose de travailler avec des partenaires, essentiellement les différents États de la région, les pays présentant des caractéristiques similaires situés plus au nord et à l'ouest, ainsi que des organismes et institutions comme l'Union africaine (UA), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union européenne (EU), les Nations Unies, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et des organisations à but non lucratif. La Norvège soutiendra la collaboration avec les organismes multilatéraux clairement identifiés et dignes de confiance présents sur place. Elle coopérera davantage avec l'Allemagne et la France, entre autres au Sahel. Les États du Maghreb qui ont une activité au Sahel sont des partenaires intéressants, avec lesquels la Norvège envisage de travailler davantage. Plusieurs des partenaires cités se sont dotés de stratégies solides concernant leur action au Sahel dans les domaines de la sécurité et du développement. Ils formulent des orientations générales applicables également à l'engagement norvégien. Sont particulièrement importantes pour la Norvège, la stratégie des Nations Unies pour le Sahel, adoptée en 2013, actuellement en cours de révision, ainsi que celles de l'UE et de l'UA.

Les stratégies et programmes nationaux lancés par les pays de la région formulent rarement des priorités claires, ce qui s'explique sans doute par l'importance des besoins dans de nombreux domaines. Le défi consiste à assurer la nécessaire volonté de réforme et des structures efficaces, qui permettent aux pays d'agir par eux-mêmes contre l'extrémisme violent, le terrorisme et les différentes formes de trafic, en coopérant à l'échelle de la région. La collaboration en matière de sécurité et de

développement au sein du G5 Sahel, qui regroupe le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad, illustre que les pays du Sahel prennent la responsabilité d'affronter ensemble les problèmes affectant cette région du monde.

Les différentes contributions de la Norvège à la mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) sont importantes pour la sécurité dans cette zone géographique.

Pour pouvoir tirer profit des ressources investies au Sahel et utiliser pleinement les moyens mis en œuvre, il est important de développer les compétences, et de mieux faire comprendre le contexte de la région, les rôles qui reviennent aux acteurs principaux et aux pays proches par leurs caractéristiques. La compréhension du rôle revenant aux organisations régionales (UA, G5, CEDEAO, etc.) est également utile pour pouvoir estimer l'apport de l'action norvégienne et apprécier la qualité d'un partenariat ou l'opportunité d'en nouer de nouveaux. Le dialogue avec les acteurs d'Afrique du Nord et la connaissance de leur schéma d'action deviennent essentiels, tant du point de vue de la sécurité que pour traiter le problème des migrations. Les instances norvégiennes spécialisées dans l'analyse et la recherche seront encouragées à s'intéresser davantage au Sahel, en particulier les instituts qui travaillent sur les questions de sécurité, de terrorisme et de radicalisation.

Il est important d'assurer la poursuite des dispositifs qui permettent de développer les compétences et de nouer des contacts avec les milieux spécialisés.

5 Risques

Il apparaît peu probable que les problèmes de sécurité et de corruption qui sévissent au Sahel diminuent avec le temps. Or ces deux paramètres influenceront fortement sur les divers projets et initiatives. Dans le même temps, les conséquences d'une non-intervention devraient s'avérer plus lourdes, qu'il s'agisse pour le Sahel de venir à bout du terrorisme et de se développer de manière durable, ou pour la Norvège et l'Europe de veiller à leur propre sécurité. Aussi devons-nous être prêts à prendre en toute connaissance de cause les risques liés à la poursuite de notre engagement, tant en ce qui concerne l'utilisation des ressources que la réalisation effective des objectifs fixés. En revanche, la sécurité du peuple norvégien et celle de nos partenaires dans le cadre de la mise en œuvre de notre action relève d'une nécessité absolue.

Le fait que les aides norvégiennes empruntent différents canaux (organismes des Nations Unies, acteurs de la société civile, dispositifs multilatéraux/mondiaux) peut réduire le risque de corruption. La collaboration avec d'autres donateurs importants peut également être utile à cet égard. Il est par ailleurs important de chercher l'équilibre entre l'action à long terme et les résultats visibles rapidement.

6 Suivi, révision et adaptation de la présente stratégie

Dans un souci de prévisibilité et de planification à long terme, la présente stratégie a été conçue en un premier temps pour une période de trois ans. Au terme de cette période, le Ministère procédera à une révision de l'action engagée, afin d'estimer dans quelle mesure les orientations choisies auront contribué à la réalisation des objectifs norvégiens, et si des ajustements sont nécessaires. La stratégie devra être mise en application de manière souple, en ménageant la possibilité d'ajustements en fonction des évolutions les plus récentes.

Il conviendra d'entretenir des contacts et des échanges d'informations efficaces avec les milieux spécialisés. Le dialogue avec les nombreux centres de connaissances et organismes à but non lucratif disposant de connaissances, de contacts et de pôles d'activité au Sahel, viendra enrichir au fur et à mesure la stratégie mise en œuvre.