

Axes stratégiques de l'engagement de la Suisse au Sahel 2014–2019



Département fédéral des affaires étrangères DFAE


Axes stratégiques de l'engagement de la Suisse au Sahel 2014–2019

Approuvé en août 2014

La stratégie qui couvrait la période 2014–2018 a été prolongée jusqu'en 2019. La présente édition représente la version prolongée.



Yves Rossier
Secrétaire d'Etat



Martin Dahinden
Directeur de la DDC

Contenu

I. Buts, visions communes et hypothèse de changement pour la période 2014–2019	4
II. Axes stratégiques et lignes d'action de l'engagement de la Suisse	7
III. Mécanismes de coordination	10

I. Buts, visions communes et hypothèse de changement pour la période 2014–2019

La politique étrangère de la Suisse accorde une place centrale à son engagement en faveur de la stabilité en Europe, dans les régions limitrophes de celle-ci et dans le reste du monde à une époque de la mondialisation où la sécurité et la prospérité de la Suisse dépendent fondamentalement d'un environnement international stable.

Dans la région du Sahel, l'engagement de la Suisse en faveur de la stabilité repose en particulier sur la coopération internationale comprenant tant la coopération au développement que l'aide humanitaire et économique et sur les activités de promotion de la paix, du respect des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la sécurité internationale. Dans le cadre de son engagement, la Suisse met l'accent là où elle dispose de compétences particulières. (Extrait de la Stratégie de politique étrangère 2012–2015, Rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature).

La Suisse est présente dans le Sahel depuis plus de quatre décennies en matière de coopération au développement, prioritairement au Burkina Faso où elle fournit également un appui budgétaire, au Mali, au Tchad, au Niger et au Bénin. La Direction du développement et de la coopération (DDC) dispose de Stratégies de coopération par pays pour le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Tchad et le Bénin. Ses interventions humanitaires sont guidées par les situations d'urgence et répondent également aux besoins de protection et de prévention. La mise en œuvre s'appuie sur la Stratégie de coopération de l'Aide humanitaire de la DDC en Afrique de l'Ouest (2013–2016). Soucieuse de l'équilibre de son action, la Suisse a développé un programme régional de politique de paix au Mali, au Niger et au Tchad de-

puis 2009 au travers de sa Stratégie pour l'Afrique de l'Ouest et centrale 2009–2013. Les Axes stratégiques de l'engagement de la Suisse au Sahel (2014–2019) chapeauteront ces différentes stratégies opérationnelles, qui à l'avenir devront avoir un caractère plus intégré que présentement. Ces Axes doivent inspirer le prochain Message concernant la coopération internationale de la Suisse 2017–2020.

L'intensification et la diversification des activités de la Suisse dans un contexte de plus en plus volatile et complexe, faisant appel à l'engagement de nombreux acteurs internationaux, régionaux et non-gouvernementaux nécessite la précision d'Axes stratégiques d'ensemble visant une mise en œuvre coordonnée des instruments de politique étrangère dans toute la région du Sahel.

Hypothèse de changement

La stabilité et le développement du Sahel dépendront, à terme, du renforcement de la légitimité des institutions. Cette légitimité découlera d'un développement socio-économique inclusif, d'une bonne gouvernance, d'une meilleure participation de la population aux processus politiques, de l'amélioration des services de base et de la protection des civils, ainsi que de la fourniture de sécurité.

La Suisse, par une action concertée de ses instruments de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et de la politique de paix et de sécurité, entend continuer à contribuer à la sécurité, à la stabilité et au développement durable de cette région dans une perspective de paix durable intégrant les causes profondes inhérentes aux crises successives de ces dernières décennies.

Buts de l'engagement suisse au Sahel

La prise en compte de l'analyse des facteurs de l'évolution de la situation au Sahel, tant sous l'angle national que régional, permet de dégager trois buts fondant et guidant l'engagement de la Suisse.

1. Le Sahel borde une région qui représente un fort pôle de croissance, en l'occurrence les zones urbaines le long de la côte atlantique de l'Afrique de l'Ouest. A l'horizon 2025–2030, cette zone côtière sera assimilable à une immense mégapole. La zone sahélienne n'arrivera à se développer qu'en se connectant à cet espace gigantesque, en pleine croissance. Les échanges augmenteront également avec l'Afrique du Nord (Algérie, Maroc). Les zones frontières sont d'ores et déjà le théâtre de grands marchés sous-régionaux.

Ces perspectives génèrent et passent par le développement d'infrastructures régionales (p. ex. la transsaharienne ou des lignes de chemin de fer redynamisées), par une meilleure intégration économique sous-régionale, en levant les obstacles au commerce, et par un accès aux marchés du pôle côtier pour les produits sahéliens (viande et produits laitiers surtout).

Grâce au désenclavement de leur région et à l'intégration à ce grand marché, les populations du Sahel pourront avoir des perspectives économiques dans la région, en dépit d'une migration Nord-Sud qui aura forcément lieu.

2. Le défi de l'absorption et de la gestion de ce développement par les pays de la zone sahélo-saharienne est tributaire, entre autres, d'une structuration politique et institutionnelle apte à assurer un cadre de bonne gouvernance. L'Etat doit être intégratif et fonctionner, non seulement dans les villes, mais également dans les zones périphériques et rurales. C'est en grande partie grâce à la demande émanant d'une population éduquée et d'une société civile consciente de ses droits et obligations qu'un tel appareil étatique peut voir le jour. La construction d'un Etat « par le bas » comporte néanmoins le risque d'une certaine fragmentation d'une zone d'ores et déjà peu connectée et peu accessible au reste des populations et structures étatiques. Le soutien aux appareils étatiques eux-mêmes est donc également de mise.

3. La dynamique de cette structuration est susceptible d'être influencée par les différents courants communautaires qui peuplent toute la région, au-delà des frontières géographiques. Il en découle une prise en compte indispensable, en termes de risques sécuritaires tel que le crime organisé, les trafics, le financement du terrorisme, l'extrémisme religieux (Boko Haram, Al-Qaïda au Maghreb islamique), de la composante régionale au Sahel, au-delà des pays souverains et indépendants. Les acteurs multilatéraux et régionaux contribuent, au travers d'un cadre normatif garant de cohérence, de complémentarité et de coordination, au renforcement des dispositifs politico-sécuritaires nationaux afin d'assurer le développement et une bonne gouvernance.

Les plateformes de coordination en matière de sécurité et de développement mises en place par les Gouvernements de la région, leurs partenaires internationaux, les organisations ainsi que les institutions financières sous-régionales, régionales et internationales sont en constante évolution. Celles-ci nécessitent encore plus de cohérence et d'ancrage local. D'autres mécanismes de concertations en place devraient être d'avantages valorisés telles que des réseaux d'organisations socioprofessionnelles, de la société civile, du secteur privé etc.

Fort de cette analyse, la Suisse concentre, dans le cadre des Axes stratégiques 2014–2019, son engagement au Sahel dans les trois axes clefs qui sont le développement socio-économique, la gouvernance, et la sécurité¹.

Ces trois axes se recoupent avec les priorités stratégiques des acteurs internationaux et régionaux. La Suisse entend coopérer dans une approche de synergie des efforts internationaux, en participant aux réunions des bailleurs sur le terrain ou autre plateformes de coordination.

Dans ce sens, les Nations Unies ont développé une Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel qui donne priorité à la gouvernance, à la sécurité et à la résilience. Elle a reçu en juin 2013 l'approbation du Conseil de Sécurité de l'ONU, ainsi que celle de trois des principaux partenaires de l'ONU, à savoir l'UE, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. L'UE dispose de sa propre Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel depuis mars 2012. La CEDEAO élabore depuis janvier 2014 une stratégie communautaire pour la sécurité et le développement dans l'espace sahélo-saharien.

¹ La notion de sécurité désigne une situation dans laquelle aucune menace, directe ou indirecte, ne pèse sur la vie ou l'intégrité physique d'individus ou ne limite la capacité de groupes ou d'Etats à protéger sur un territoire donné la vie ou l'intégrité physique d'individus ou de groupes, en raison d'une force de coercition externe ou interne. L'action de la Suisse en matière de politique de sécurité a pour objet d'améliorer la capacité des acteurs locaux et étatiques à répondre de manière adéquate à des menaces externes ou internes. Le renforcement des capacités en matière de politique de sécurité vise ainsi en particulier à accroître la résilience de certains groupes sur le territoire d'un Etat (prévention des conflits), d'une part, et à augmenter la capacité des Etats à répondre efficacement à des défis stratégiques (réforme du secteur de la sécurité, lutte contre le financement du terrorisme), d'autre part. Ces activités, qui s'inscrivent dans un continuum entre la sécurité dite « douce » et la sécurité dite « dure », doivent être dans un rapport de complémentarité.

II. Axes stratégiques et lignes d'action de l'engagement de la Suisse

Développement socio-économique

Objectif 1 : Les chaînes de valeurs agro-alimentaires sous-régionales sont développées et la connexion entre les petits producteurs agricoles et pastoraux ainsi que les intermédiaires ruraux avec les acheteurs des grandes agglomérations urbaines en devenir est renforcée.

La Suisse contribue à ce que les petits producteurs et pasteurs sahéliens – représentant entre 60 % et 80% des actifs – tirent parti des opportunités économiques émergentes et s'intègrent dans les marchés sous-régionaux. Ils augmentent leurs revenus et améliorent les conditions de vie de la famille. Ils contribuent à la sécurité alimentaire de toute la zone sahélienne et favorisent potentiellement la diminution des mouvements migratoires et des tensions sociales liés à la précarité. Particulièrement dans la filière bétail qui représente un atout majeur pour les pays du sahel, la production est intensifiée en quantité et en qualité. Les barrières douanières et informelles à l'intérieur de l'Afrique de l'Ouest diminuent au profit d'une plus libre circulation des biens et des personnes et des mesures de régulation et de protection du marché sous régional permettent un accroissement significatif des débouchés internes pour les produits régionaux.

Objectif 2 : Une éducation de base et une formation professionnelle de qualité, inclusives permettent aux enfants, aux jeunes et aux adultes (filles et garçons, femmes et hommes) de s'insérer dans leur société sur le plan économique, social et civique.

La Suisse s'engage afin que les enfants, les jeunes et les adultes accèdent à une éducation de base et à une formation professionnelle de qualité, qualifiantes et adaptées à leur environnement économique, culturel, social et politique. Ils développent ainsi des compétences facilitant leur intégration so-

ciale et politique (démocratisation, citoyenneté) et répondant aux besoins de l'économie de la région.

Objectif 3 : Les revenus provenant de l'exploitation des ressources minières et naturelles bénéficient principalement aux populations locales et contribuent à leur développement économique.

Les Etats sont capables de négocier des contrats d'exploitation qui leurs sont favorables et le font dans la transparence. Les organisations de la société civile sont capables d'interpeller et de contrôler les politiques étatiques qui deviennent plus transparentes et inclusives. Le respect des droits de l'homme et de l'environnement est promu dans l'industrie extractive.

Gouvernance

Objectif 1 : Les institutions étatiques sont en mesure de fournir des services de base de qualité à la population, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'alimentation selon une approche fondée sur les droits de l'homme. Elles créent des conditions favorables pour le développement d'une économie équitable génératrice d'emploi pour les jeunes. Ces services contribuent à l'amélioration des conditions de vie de la population et renforcent la capacité de résilience des gouvernements face aux crises.

La Suisse appuie le processus de décentralisation en soutenant les collectivités territoriales et les autorités nationales dans leurs efforts pour une gestion transparente, efficace et participative du secteur social qui offre des prestations de santé, d'éducation et d'emploi d'une plus grande quantité et qualité. Des offres adaptées et innovantes sont développées et diffusées. La contribution à des infrastructures pu-

bliques (pistes, eau, marchés, etc.) favorise la création d'emploi et augmente le revenu fiscal au niveau communal. Des dispositifs de prévention et gestion des crises renforcent la capacité de réponse à des situations d'urgence et de conflit.

Objectif 2 : Des processus de dialogue inclusif et démocratique favorisent la transformation des conflits, un développement équitable et durable et la cohésion sociale. Ils contribuent à une gestion transparente, participative et efficace du pouvoir, et préviennent les conflits et les crises humanitaires.

Les espaces de dialogue réunissant les responsables politiques, la société civile, les leaders traditionnels et religieux, et les communautés permettent d'échanger de façon participative et responsable sur les enjeux régionaux, nationaux et locaux liés à la paix, au développement et à la sécurité. La Suisse favorise la mise en place de ces plateformes d'échanges, contribuant à la réduction des tensions entre communautés, notamment religieuses. La sensibilisation des gouvernements et de la société civile, via l'approche holistique, à la nécessité et aux modalités du traitement du passé favorise la transformation du conflit, la lutte contre l'impunité et la réconciliation. La Suisse soutient l'émergence d'une nouvelle génération de leaders associés à la gestion publique et qui s'engagent en faveur d'un dialogue permettant d'anticiper les tensions et de faciliter leur résolution. Les médias sont soutenus afin de promouvoir une participation constructive au débat public et d'offrir l'accès à une information fiable sur les enjeux de la démocratie, du développement et de la paix. Le plaidoyer pour un meilleur respect des droits de l'homme contribue à une plus grande redevabilité des autorités en place vis-à-vis de la population.

Objectif 3 : La coopération sous-régionale permet une meilleure utilisation des ressources et une réponse adéquate aux défis régionaux et globaux.

Les pays du Sahel s'accordent sur des standards et règles de coopération liés à des enjeux d'intérêt commun, comme les politiques de la libre circulation des personnes et des biens, la migration, l'éducation et la formation professionnelle, le foncier, l'agriculture, la fiscalité, les régimes de taxes, l'eau, la sécurité alimentaire, la sécurité, la gouvernance, les infrastructures, le changement climatique, la gestion des crises et des catastrophes naturelles etc. et les mettent en œuvre. La Suisse soutient des organisations et initiatives régionales, des Etats et des membres de la société civile actifs dans ces domaines et qui partagent les mêmes valeurs et objectifs.

Objectif 4 : La prise de conscience citoyenne, la société civile et les gouvernements sahéliens contribuent à la lutte contre la criminalité économique, en particulier la corruption, le détournement de fonds et le blanchiment d'argent.

Dans cette région, la Suisse contribue à la mise en place de structures et/ou à l'amélioration des capacités qui permettent de lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent ou qui permettent aux Etats de la région de le faire. A cet effet, elle collabore étroitement avec des organisations et des institutions internationales et régionales, en particulier avec le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent.

Sécurité

Objectif 1 : Les structures multilatérales et régionales disposent d'un cadre institutionnel qui leur permet de mener des activités de promotion de la paix dans une démarche de cohérence, de complémentarité et de coordination et d'apporter une réponse efficace aux crises. Le cadre normatif visant à protéger les victimes de la violence armée et des conflits est connu et respecté.

La Suisse œuvre au renforcement de la coordination entre les organisations multilatérales, régionales et locales et les acteurs locaux ainsi qu'entre les différents Etats. Elle s'implique activement dans les processus diplomatiques et entreprend des démarches en ce sens.

La Suisse coopère à cet effet avec des organisations multilatérales et régionales appropriées – ou avec des Etats partenaires – et oriente en particulier son action sur des créneaux où elle peut apporter une valeur ajoutée avérée.

De plus, la Suisse contribue à un environnement favorable au respect du cadre normatif et où le droit international est mieux connu. La Suisse soutient les organisations aptes à proposer des développements ou des clarifications du cadre normatif existant.

La Suisse soutient des organisations (Comité international de la Croix-Rouge, Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, UNICEF) qui font connaître le cadre normatif aux acteurs sécuritaires, groupes armés et entreprises militaires et de sécurité privées, mais aussi au sein de la société civile.

Objectif 2 : Les organisations régionales sont suffisamment indépendantes et opérationnelles pour pouvoir assumer la responsabilité de la stabilité et de la sécurité dans la région. Les acteurs nationaux de la politique de sécurité y disposent de capacités opérationnelles suffisantes pour pouvoir faire face à des menaces transnationales comme le terrorisme et le crime organisé, et ce toujours dans le respect des normes internationales pertinentes et des principes de l'état de droit.

La Suisse apporte un soutien militaire et civil ciblé à des opérations internationales comme la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et promeut les capacités institutionnelles d'organisations régionales comme la CEDEAO et l'UA.

Elle contribue par ailleurs au renforcement des capacités civiles en matière de gestion des crises et des conflits, aussi bien celles des missions de paix régionales que celles d'organisations régionales comme la CEDEAO et d'institutions spécialisées comme l'Ecole de maintien de la paix de Bamako.

Pour que les acteurs nationaux de la politique de sécurité soient en mesure de répondre de manière adéquate aux menaces transnationales, la Suisse soutient des acteurs bien précis (forces et structures de sécurité) en fonction des besoins techniques, opérationnels et financiers locaux afin de développer leurs capacités. A cet effet, elle met à leur disposition de l'expertise et des capacités nationales (p. ex. en matière de surveillance des frontières) et associe à cet effort des partenaires locaux et internationaux (Forum mondial contre le terrorisme), des missions (Mission de formation de l'Union européenne au Mali ; European Union Training Mission Mali – EUTM Mali) et des organisations (Centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix).

Objectif 3 : Les acteurs locaux disposent de moyens adéquats pour participer à la transformation des conflits au niveau local. Par ailleurs, les communautés locales se voient attribuer un rôle plus important dans le cycle des conflits.

La Suisse soutient la mise en place de structures qui permettent aux acteurs de contribuer au niveau local à la transformation des conflits. Elle soutient à cet effet la constitution de sociétés civiles locales et de leurs réseaux, dans une perspective de renforcement du dialogue politique intercommunautaire, et entre les communautés locales et les gouvernements centraux.

Objectif 4 : La protection des personnes les plus vulnérables est renforcée grâce à l'amélioration de l'accès humanitaire et une réponse spécifique basée sur les besoins. L'action des organisations contribuant à la protection sur le terrain est renforcée.

La Suisse mène des activités de plaidoyer pour améliorer l'accès humanitaire aux personnes les plus vulnérables et permettre aux acteurs humanitaires de remplir leur mandat.

La Suisse renforce et facilite l'action des organisations dont la protection des civils représente le mandat principal. La Suisse détache notamment des experts et des cadres auprès d'organisations actives dans le domaine de la protection.

La Suisse mène des activités de plaidoyer pour attirer l'attention des autorités locales ou nationales, voire d'organisations régionales et internationales sur le sort des personnes à protéger.

III. Mécanismes de coordination

Un mécanisme de coordination intégrant tous les acteurs suisses engagés au Sahel, y compris les représentations sur le terrain, doit permettre d'assurer de façon cohérente la mise en œuvre et le suivi des Axes stratégiques de l'engagement de la Suisse dans cette région. Ses tâches incluent l'évaluation régulière des risques et une appréciation des résultats atteints. Ce mécanisme de coordination, dédié aux orientations stratégiques et politiques, ne préjuge pas des mécanismes de travail propres à chaque unité responsable de ses programmes et projets. Le mécanisme de coordination instauré tient compte de la dynamique régionale et assure la prise en compte de l'évolution du contexte, très volatile et fragile, auquel la Suisse est confronté depuis plusieurs années.

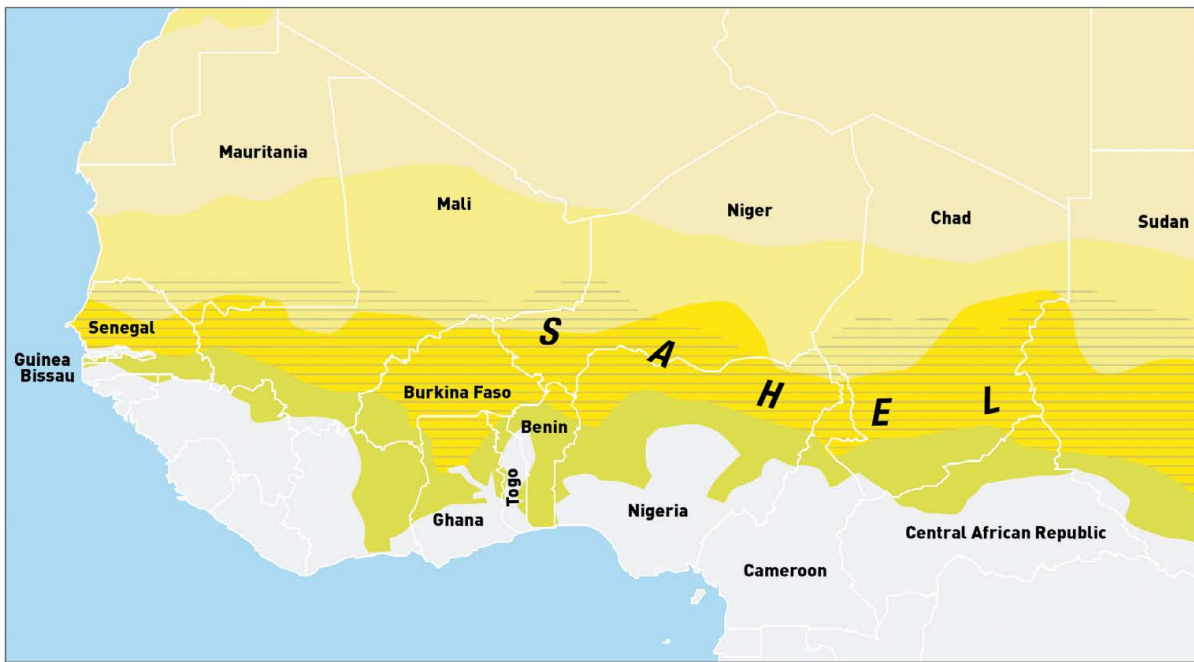
Ce mécanisme de coordination, appelé « Comité Sahel », se base sur la « Concertation Mali », animée par la DASF depuis 2012, et l'étend à tous les pays de la région concernés. Il a pour tâches de:

- › Assurer la cohérence entre les actions des différents acteurs suisses
- › Peser les intérêts et les risques
- › Renforcer les synergies entre acteurs et programmes
- › Médier en cas de conflit entre les services
- › Permettre un échange sur les résultats atteints couvrant tous les pays concernés (redevabilité)
- › Unifier la communication sur les actions de la Suisse dans cette région
- › Suivre le contexte et évaluer les changements intervenus, susceptibles d'amender l'hypothèse de changement
- › Se prononcer sur des décisions d'ordre stratégique sur l'engagement de la Suisse
- › Contribuer à une identité commune et à une bonne collaboration dans la mise en œuvre des programmes

Ce « Comité Sahel » se réunira sous la direction de la DASF sous deux formes : d'une part, deux réunions annuelles avec tous les acteurs engagés (DASF, DDC (CR ; AH), DSH, DOI, DPS, DDPS), dont la tenue d'un séminaire annuel sur le terrain. Le SECO et l'ODM participeront de manière sélective à ce processus. D'autre part, à un rythme de trois réunions par année, la Centrale suit la mise en œuvre des Axes stratégiques de façon régulière et prospective (alerte précoce) au travers d'un Comité Sahel restreint DFAE.

Le monitoring des Axes stratégiques de l'engagement de la Suisse au Sahel fait l'objet d'un bref rapport écrit annuel consolidé à partir des rapports existants et qui relate :

- › Les principaux résultats
- › Les changements de contexte
- › La validité de l'hypothèse de changement



Référence: *Implementing the EU Sahel Strategy*, Oladran Bello
http://fride.org/download/WP_114_Implementing_the_EU_Sahel_Strategy.pdf

Impressum

Publication:
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
3003 Berne
www.dfae.admin.ch

Mise en page:
Communication visuelle DFAE, Berne

Photo:
Mali 2014 ©DDC

Commandes:
www.ddc.admin.ch (rubrique «publications»),
Tél. +41 31 322 44 12

Contact:
Direction politique DP
Division Afrique subsaharienne et Francophonie

Berne, 2014/2019