

Question d'Europe
n°536
18 novembre 2019

La politique étrangère et de sécurité commune à l'épreuve du terrain nigérien

Léonard COLOMBA-PETTENG

L'Union européenne cherche à s'affirmer, depuis 2011, comme un acteur politique crédible au Sahel. La relative stabilité des institutions politiques du Niger a fait de Niamey la pierre angulaire de l'approche globale dans la région. Cette tendance s'est accélérée de manière spectaculaire à la suite de la crise migratoire de 2014-2015. L'objectif affiché par Bruxelles est de renforcer les capacités des forces de sécurité intérieure du Niger tout en favorisant le développement économique du pays. Mais la mise en œuvre concrète du nexus « développement-sécurité » résiste difficilement à l'étude des dynamiques locales, et mériterait d'être revue par la prochaine Commission[1].

L'UNION EUROPÉENNE EN QUÊTE DE CRÉDIBILITÉ POLITIQUE AU SAHEL

Si le Niger reste le pays où l'indice de développement humain est le moins élevé du monde, la relative stabilité des institutions politiques depuis l'arrivée au pouvoir de Mahamadou Issoufou en 2011 contraste nettement avec la situation de ses voisins burkinabé, libyen et malien. Cette situation a fait du Niger un interlocuteur de choix pour l'Europe, dans une partie du monde où l'enchevêtrement des acteurs et des enjeux rend les dynamiques à l'œuvre difficilement lisibles. Dans ce contexte, les chancelleries européennes cherchent également à (ré)affirmer leurs relations bilatérales avec le Niger : la base aérienne projetée de Niamey est indispensable pour l'opération Barkhane ; l'Italie et l'Allemagne travaillent au renforcement de la coopération militaire ; l'Espagne appelle de ses vœux l'installation d'une ambassade à Madrid ; et le Royaume-Uni, très peu présent au Sahel francophone, a annoncé son intention d'installer une ambassade à Niamey.

L'Union européenne engage de son côté des moyens financiers significatifs depuis la crise migratoire de 2014-2015[2]. La mise en place du [Fonds fiduciaire d'urgence](#) à l'issue du sommet de La Valette a permis à Niamey d'attirer 247,5 millions € entre 2016 et 2018. Plusieurs observateurs y voient une stratégie d'externalisation de la gestion des flux migratoires loin des frontières de l'espace Schengen[3] alors

que la région d'Agadez constitue un espace nodal de la migration sub-saharienne vers l'Europe[4]. Mais il convient de rappeler que la [stratégie définie conjointement](#) par la Commission et le Service européen d'action extérieure (SEAE) est antérieure. La mise à l'agenda de la question migratoire dans l'espace européen en 2014 n'a fait qu'accélérer un tournant déjà amorcé.

LE DÉCLENCHEMENT D'UNE MISSION DE SÉCURITÉ DÈS 2012

En juillet 2012, l'Union européenne procédait au lancement d'une mission civile de renforcement des capacités des forces de sécurité intérieure ([EUCAP Sahel](#))[5] qui constitue encore le dispositif de coopération sécuritaire le plus lourd au Niger[6]. Vouée initialement à être déployée dans trois pays frontaliers (Niger, Mali, Mauritanie), l'initiative s'est d'abord heurtée aux attermoissements de Nouakchott puis au coup d'État contre le président malien Amadou Toumani Touré. A l'inverse, le Premier ministre du Niger, Brigi Rafini, s'est montré favorable à accueillir tous les appuis extérieurs pouvant permettre de soulager le budget de l'État et, partant, de se recentrer sur l'ambitieux programme de « Renaissance pour le Niger » promu par le président Mahamadou Issoufou.

Alors que Bruxelles privilégiait auparavant le soutien aux « organisations de la société civile » et aux structures du marché plutôt qu'aux appareils de

1. Cet article est basé sur une cinquantaine d'entretiens avec les experts européens basés à Niamey et à Agadez entre janvier et juin 2019.

2. Le montant s'élève à 1,6 milliard € entre 2014 et 2020, Commission européenne, fiche d'information, MEMO/18/6670 -6 décembre 2018.

3. Florence Boyer et Pascaline Chappart, « Les frontières européennes au Niger », *Vacarme*, 2018, vol. 83, no 2, p. 92-98.

4. Abdoussalami Hamani et Abdou Bontiant, « Agadez, un nœud de la migration internationale au Niger », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 2015, vol. 270, no 2, p. 189-206.

5. L'article 42 TUE dispose : « La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres ».

6. La mission est dotée d'un budget de 63,4 millions € pour la période 2018-2020 et mobilise près de 200 experts à Niamey et Agadez.

sécurité[7], le lancement de la mission EUCAP Sahel Niger consacre la reconfiguration de l'approche européenne au Sahel[8].

En mai 2019, la chancelière allemande, [Angela Merkel](#), exprimait toute sa satisfaction vis-à-vis des réalisations de la mission[9].

L'efficacité et les réalisations d'EUCAP Sahel restent en réalité particulièrement difficiles à mesurer. Le seul document d'évaluation existant est un [rapport de la Cour des comptes européenne](#) en 2018, qui souligne des « succès lents et limités ». On ne peut comprendre ce décalage de perceptions entre les propos de la Chancelière allemande et le rapport d'audit de la Cour des comptes européenne sans faire une analyse approfondie des dynamiques locales et en interrogeant les acteurs directement impliqués dans la mise en oeuvre du mandat de la mission européenne sur le terrain nigérien.

UN ESPACE DE DIALOGUE PRIVILÉGIÉ ENTRE LES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ ET DU DÉVELOPPEMENT

Depuis son lancement, la mission EUCAP Sahel a réussi à s'imposer comme un acteur visible et bien identifié parmi les partenaires techniques et financiers du Niger, disposant de moyens importants et d'une présence permanente à Agadez. La mission organise régulièrement des réunions de travail auxquelles sont conviés la plupart des acteurs concernés. S'il est difficile de parler d'un véritable rôle de « coordination », tant ces acteurs et leurs *agendas* sont pluriels, la mission se présente comme un espace de dialogue où se réunissent autour d'une même table les acteurs humanitaires, du développement et de la sécurité.

Mais ce *forum*, investi de manière inégale, présente parfois peu d'intérêt pour certains acteurs bien établis localement qui observent avec méfiance l'inflation de plans d'action, d'ateliers de concertation et de feuilles de route stratégiques rarement suivis d'effets. Car au-delà des incantations, l'affirmation d'un nexus « développement-sécurité » ne saurait constituer un programme d'action opérationnel.

DIFFA, TAHOUA, TILLABÉRY : DES MESURES SÉCURITAIRES CONTRE-PRODUCTIVES

Dans les régions les plus exposées du Niger, il devient particulièrement difficile de mener des programmes de développement. A partir de 2018, la recrudescence d'actes de violences aux frontières du Mali (région de Tillabéry) a rendu pratiquement impossible la poursuite des programmes de nombreux bailleurs de fonds[10]. Face à la recrudescence d'attaques de groupes armés, Niamey a pourtant souhaité réagir avec rapidité et fermeté. Les autorités ont mis en place des mesures exceptionnelles dès le mois de février 2015 dans le bassin du lac Tchad, où sévit Boko Haram, et dans certains départements frontaliers du Mali. Mais les mesures introduites par les états d'urgence, perpétuellement prorogées, sont rudes (systématisation des couvre-feux, fermeture des lieux de marchés, de centres de santé et d'écoles ; déplacements forcés de populations de l'ordre de plusieurs dizaines de milliers de personnes ; interdiction d'utilisation des moyens de transports motorisés ; prohibition de l'utilisation d'intrants agricoles et de certaines filières d'activités agricole). Un ressortissant de la région de Diffa explique que l'obligation soudaine de quitter les abords de la rivière Komadougou en février 2015 a créé des scènes de paniques. Quelques 200 000 habitants, qui avaient été contraints de laisser leurs biens derrière eux, n'ont plus jamais été autorisés à se rendre dans leurs localités d'origine.

Malgré l'état d'urgence, l'activité des groupes armés perdure à mesure que le tissu socio-économique s'effrite. Les bulletins publiés par le [Bureau de la coordination des affaires humanitaires](#) (ONU) sont à chaque fois plus alarmants : environ 1,5 million de déplacés du Niger et 175 000 réfugiés du Mali et du Nigeria vivent actuellement dans des conditions « critiques » et nécessitent une assistance humanitaire[11]. Dans la région de Tahoua, 75% de la population déplacée n'a plus d'accès régulier à l'eau potable.

L'état d'urgence cristallise les tensions et les griefs qui se dirigent autant vers le gouvernement que vers les acteurs extérieurs visibles (en particulier la France et les Etats-Unis, qui disposent des plus grosses

7. Philippe Lavigne Delville, « Aide internationale et sociétés civiles au Niger », Paris, Karthala, 2015, vol. 339/

8. Décision 2014/482/PESC du Conseil du 22 juillet 2014.

9. Mahamadou Diallo, *Le Sahel* n°9715, 3 mai 2019, p.5

10. Les opérateurs répondant aux appels d'offre proposent des conditions qui engagent des surcoûts trop élevés pour intéresser les bailleurs.

11. OCHA, *Bulletin humanitaire, Niger, janvier-février 2019*

implantations militaires dans le pays). A Diffa, un comité de veille composé de l'ensemble des autorités politiques locales exprime sa fatigue à l'égard de mesures exceptionnelles devenues permanentes. Les habitants contestent par tous les moyens légaux la persistance de ces mesures jugées aussi contraignantes qu'inefficaces. En avril 2019, le gouverneur de la région de Diffa, Mohamed Mouddour, a consenti à assouplir les horaires du couvre-feu face à la colère de ses administrés. Pour son prédécesseur, Dan Dano Mahamadou Laouali, la sortie durable de l'état d'urgence est impossible sans une politique de « main tendue » envers les individus enrôlés par *Boko Haram*.

L'IMPACT LIMITÉ DES PROGRAMMES DE RECONVERSION DES PASSEURS

Dans la région d'Agadez, les problématiques sécuritaires sont axées sur les migrations irrégulières et sur la circulation de produits illicites (armes et munitions, drogues, contrefaçons de médicaments). Les dispositifs financés par le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne ont porté un coup d'arrêt aux flux migratoires en direction de la Libye. De nombreux acteurs de la migration ont vu leurs véhicules saisis et se sont retrouvés dépossédés de leur moyen de subsistance. Des programmes de reconversion ont été envisagés dès 2016 sous la pression du ministre de l'Intérieur, Mohamed Bazoum. Trois ans plus tard, on ne peut qu'en déplorer les effets limités : ils n'auraient permis la reconversion que de 10% des acteurs impliqués. Le maire de Tchirozérine regrette que ces programmes aient été mis en place par la [Haute-Autorité pour la Consolidation de la Paix](#) en laissant de côté les autorités locales.

Les programmes de reconversion proposés ont été perçus comme peu incitatifs ou attractifs pour les passeurs. Mais le principal reproche tient à la faible rentabilité des programmes de reconversion, qui ne permettent pas aux passeurs de maintenir des revenus aussi élevés qu'auparavant. Relativement mal configurés car élaborés à la hâte, les programmes de reconversion promis par l'Union européenne ont finalement suscité la « déception » du ministre de l'Intérieur, Mohamed Bazoum[12].

UN MANQUE DE LISIBILITÉ

À la suite de la crise migratoire, le comité opérationnel du Fonds fiduciaire d'urgence a validé le financement de plusieurs dispositifs visant à renforcer la gestion des frontières par les forces de sécurité intérieure. Leur mise en œuvre sur plusieurs années est déléguée à divers opérateurs européens (Civipol, FIIAPP) et pilotée, au moins en théorie, par la Délégation de l'Union européenne à Niamey. C'est le cas du projet de création d'un [Groupe d'action rapide de surveillance et d'intervention](#) (GARSI) et du projet [d'appui à la justice, à la sécurité et à la gestion des frontières](#) (AJUSEN). Mais ces programmes fonctionnent en « tuyau d'orgue » et la multiplication des dispositifs implique autant d'interlocuteurs différents au sein des administrations nigériennes. Si le responsable du programme AJUSEN dialogue principalement avec le ministère de l'Intérieur, c'est le Premier ministre qui préside le comité de pilotage de la mission EUCAP Sahel.

Le risque d'enchevêtrement des initiatives ne semble pas suffisamment anticipé à Bruxelles entre le comité opérationnel du Fonds et le Service diplomatique (SEAE). Les responsables des programmes sur le terrain se trouvent ainsi obligés de redoubler d'effort en matière de coordination afin d'éviter les doublons. Si chaque responsable affirme disposer d'une liste de stagiaires déjà formés au sein de son programme, ces listes ne sont pratiquement jamais mises en commun[13].

L'IDENTIFICATION DE NOUVEAUX BESOINS

L'idée de « former des formateurs » nigériens est au cœur de l'approche européenne. Cette ambition conditionne la pérennité des programmes et devrait conduire à une diminution des effectifs déployés sur le terrain. Mais l'identification de nouveaux besoins justifie chaque année la création de nouveaux postes, l'élargissement des mandats et la reconsidération des moyens budgétaires[14]. Le mandat de la mission EUCAP Sahel Niger, initialement concentré sur la lutte contre le terrorisme et le trafic organisé, s'étend depuis la crise migratoire à la gestion des frontières. Ce phénomène de dévoiement du mandat initial - « mission creep » - rend difficilement lisibles l'horizon et la stratégie de sortie de la mission EUCAP Sahel.

12. Seyni I., « Le coup de gueule de Bazoum contre l'Union européenne », *L'Enquêteur* n°2095, 8 mai 2019 p. 6.

13. Entre le 28 janvier et le 1er février 2019, la mission EUCAP Sahel organisait à Niamey une formation en techniques d'investigation judiciaire au profit de 14 stagiaires issus des différentes forces de sécurité intérieure du Niger. Dix jours plus tard, le programme AJUSEN organisait une session de formation similaire à destination de 51 stagiaires.

14. Entre 2012 et 2019, le budget de la mission a augmenté de 368%.

Par ailleurs, les experts européens ont surestimé l'attractivité de la fonction de formateur aux yeux des membres des forces de sécurité du Niger. Face au manque de personnel volontaire, la mission a soufflé aux autorités nigériennes l'idée d'un projet de décret fixant un statut interministériel harmonisé au profit de formateurs permanents, auquel serait associée une incidence financière. Mais des tensions et des incompréhensions sont apparues entre la police, la gendarmerie, la garde nationale et les forces armées. Si le principe d'un statut interministériel a rapidement fait consensus, des désaccords sont apparus sur le montant de l'incidence financière envisagée. Les négociations ont bloqué l'avancée du projet de décret interministériel pendant plusieurs années avant que le gouvernement nigérien ne finisse par l'abandonner.

LE TABOU DES *PER DIEM*

Quel que soit le programme européen dans lequel elles s'inscrivent, les formations au profit des forces de sécurité intérieure sont assorties de compensations financières sous forme de *per diem*[15]. Au Niger, où le salaire mensuel d'un policier ne dépasse guère 70 000 FCFA[16], le montant des *per diem* peut s'élever à 120 000 FCFA[17]. Dans ces conditions, les formations attirent au moins autant pour le complément de revenu associé que pour leur contenu pédagogique. La question de l'impact des formations et du devenir des individus formés n'est jamais véritablement considérée. Aux yeux de nombreux formateurs européens sur place, les *per diem* instaurent un biais considérable à leurs actions. Si le principe de rembourser les stagiaires ne paraît pas choquant, le montant de l'incidence financière pose question[18]. La pratique persiste néanmoins car l'octroi des *per diem* est devenu un acquis pour les stagiaires. Certains adoptent toutefois des stratégies de contournement afin de reléguer l'attrait financier[19] alors que d'autres utilisent ces incitations comme des leviers.

Dans un contexte où les experts agissent sous la pression des comités de pilotage qui orientent leurs actions sur le terrain, il apparaît impératif pour ces derniers de pouvoir présenter un bilan chiffré à la

hauteur des exigences fixées. Les bailleurs tendent à exiger des experts de terrain la réalisation d'actions « visibles », parfois au détriment de considérations plus en phase avec les problèmes concrets auxquels font face les forces de sécurité nigériennes (manque de carburant, infrastructures vétustes, déficit de personnel).

EUCAP SAHEL : UNE MISSION MAL DIMENSIONNÉE ?

Par sa visibilité au niveau local, la mission EUCAP Sahel cristallise des critiques émanant d'autres acteurs du domaine de la sécurité. Certains s'agacent de la communication jugée exagérée et d'une trop grande propension à « agiter le drapeau européen » en s'appropriant les réalisations d'autres programmes de coopération. Certains vont jusqu'à considérer que la communication régulière et dynamique d'EUCAP Sahel conduirait Bruxelles à surestimer l'efficacité, voire l'utilité, de la mission.

Par ailleurs, la répartition du personnel de la mission civile interroge. La moitié du personnel déployé assure des fonctions de soutien à la mission (d'ordre administratif, logistique ou de sûreté). Ensuite, les postes de formateurs ou conseillers les plus proches des autorités nigériennes sont accaparés par la France, ce qui génère des crispations. Enfin les postes sont fréquemment dédoublés afin de garantir la présence en continu d'au moins un membre. L'ensemble de ces éléments, perceptibles au niveau local, suscite l'agacement.

DES NORMES DE SÉCURITÉ INAPPROPRIÉES ?

A Niamey et à Agadez, le niveau de risque pour la sécurité des personnels de la mission EUCAP Sahel est jugé « élevé ».[20] A ce titre, ces derniers doivent observer des mesures relativement restrictives : respect d'un couvre-feu, partage des logements, mise en commun des véhicules blindés, port systématique de radios, voire d'armes à feu. En outre, il leur est fortement déconseillé de se déplacer seuls ou de fréquenter des lieux qui ne figurent pas sur une liste établie en interne. A Agadez, la situation est poussée

15. Voir Valéry Ridde, « Réflexion sur les *per diem* dans les projets de développement en Afrique », Bulletin fde l'APAD, 2012, vol. 34-36, p. 1-18.

16. 110 €.

17. 185 €.

18. Beaucoup pensent qu'il revient aux administrations nigériennes d'assumer ces frais et non à l'institution proposant la formation.

19. Ils octroient les *per diem* à l'issue de la formation et sans en avoir indiqué le montant au préalable.

20. Il existe, dans la nomenclature des missions PSDC, quatre niveaux d'alerte : « négligeable », « moyen », « élevé » et « critique » (ce dernier impliquant un retrait de la mission).

à l'extrême puisque les experts restent cantonnés dans un vaste *compound* de 14 000 m², sorti de terre en 2017, et leurs déplacements ne peuvent se faire sans escortes armées.

Ce mode de vie semble en décalage avec la réalité de la menace sur le terrain et nuit, selon certains, à la crédibilité de la mission pour plusieurs raisons. Premièrement, les consignes de sécurité sont différentes pour le personnel de la mission civile et pour celui la délégation à Niamey. Deuxièmement, les personnels nigériens qui travaillent à EUCAP Sahel ne sont pas soumis à ces mesures de sécurité, y compris à Agadez. Troisièmement, de telles conditions marquent une séparation nette entre les experts et la société dans laquelle ils évoluent. Si l'on se fie à plusieurs témoignages, il n'est pas rare que certains experts quittent la mission au terme de leur contrat avec des connaissances sommaires de la société dans laquelle ils ont vécu parfois plusieurs années[21].

L'affirmation de l'Union européenne sur les questions de sécurité au Niger a contribué à la densification du paysage de la coopération sécuritaire au niveau local, au point que des programmes finissent par entrer dans des logiques concurrentielles. Depuis son lancement en 2012, la mission EUCAP Sahel a réussi à se

positionner comme un espace de dialogue et d'échange d'informations réunissant la plupart des partenaires techniques et financiers du Niger. Mais au-delà de l'établissement de feuilles de routes stratégiques, les difficultés auxquelles font face les forces de sécurité du Niger sont d'ordre logistique et opérationnelle. Beaucoup d'experts sont conscients de ces enjeux et fustigent la lenteur et la lourdeur des procédures.

La poursuite de résultats immédiats et chiffrables relègue en arrière-plan la réflexion d'ensemble sur les effets de long terme des appuis extérieurs et sur l'horizon des programmes de renforcement des capacités des forces de sécurité. On peut regretter que le débat sur la situation de dépendance du Niger vis-à-vis des acteurs extérieurs soit évacué au profit de considérations supposément dépolitisées centrées sur la technicité des dispositifs mis en place.[22]

Pour la nouvelle Commission européenne, le gain de crédibilité politique de l'Union au Sahel et sur la scène internationale ne pourra faire l'économie de ces réflexions de fond.

Léonard Colomba-Petteng

Chercheur au CERI-Sciences Po-CNRS

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

21. Si la mission emploie des Nigériens à des fonctions logistiques, les cercles de socialisation sont délimités de manière relativement nette entre « internationaux » et « locaux », voire entre nationalités européennes.

22. Jean-David Naudet, « Trouver des problèmes aux solutions : Vingt ans d'aide au Sahel, OCDE, Club du Sahel », 1999, 341 p.