

Stratégie intégrée de la Belgique pour la région du Sahel

Structure

1. Avant-propos
2. Pourquoi la Belgique est-elle engagée au Sahel ?
3. Quels sont les objectifs de l'engagement belge au Sahel ?
4. Comment y parvenir (principes directeurs de la réalisation des objectifs) ?
5. Où et dans quels secteurs la Belgique est-elle active au Sahel ?
6. Quel suivi de la stratégie ?

1. Avant-Propos

La région du Sahel est confrontée à un contexte complexe et volatil, où se superposent des crises qui se renforcent mutuellement. Les pays de la région font face aux défis de l'extrême pauvreté, l'accès inégal aux services sociaux de base, la pression démographique, la mauvaise gouvernance, le déficit démocratique et les effets du changement climatique. S'y sont ajoutés depuis 2012 ceux de l'insécurité et de l'instabilité.

Dans ce contexte, la Belgique mobilise depuis plusieurs années l'ensemble des acteurs de sa politique extérieure. Cette mobilisation requiert une évaluation constante des circonstances, risques et opportunités, tout en étant basée sur des objectifs stratégiques et des principes directeurs.

C'est pourquoi notre pays se dote d'une stratégie intégrée pour la région du Sahel, qui vise à guider nos actions dans la région et expliciter publiquement les raisons, objectifs, principes et moyens (le pourquoi et le comment) de notre engagement.

Le concept 'région du Sahel' est ici défini de manière large, étant donné la relation étroite qui existe entre les pays du Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad) et leurs pays voisins, dont les Etats côtiers du Golfe de Guinée et les pays du Maghreb. La présente stratégie vise en premier lieu les Etats du G5 Sahel, tout en couvrant des aspects de nature régionale ou transversale (pauvreté, insécurité, changement climatique, démographie, migrations, relations économiques...).

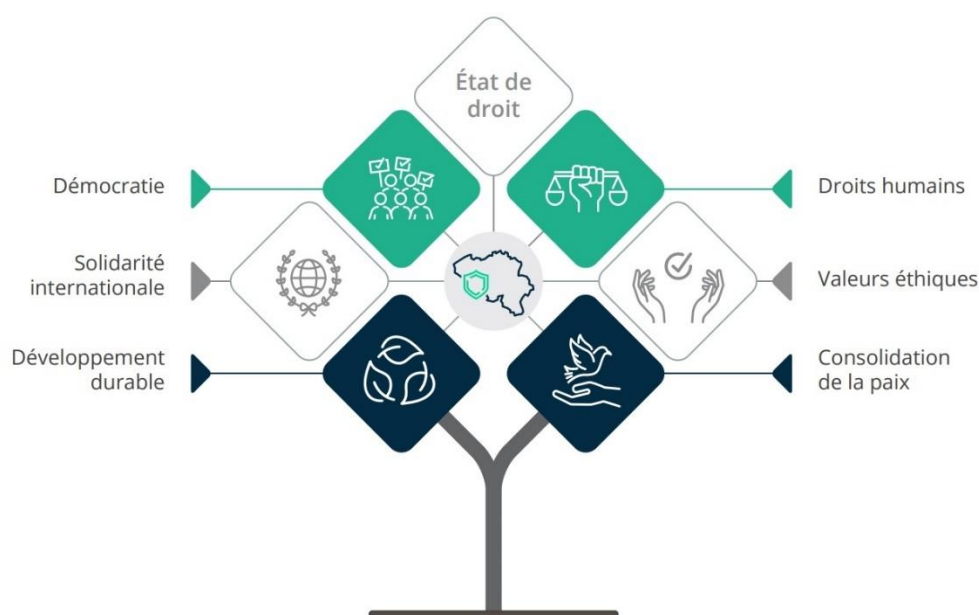
La stratégie belge pour le Sahel se décrit dans un esprit d'approche intégrée/globale¹, c'est-à-dire qu'elle découle d'une vision partagée et vise une action plus cohérente. Cette approche suppose que la concertation et la coordination entre tous les acteurs belges sera privilégiée. Dans le respect de l'appréciation propre à chacune des parties prenantes, notre pays veille à décloisonner et à renforcer la concordance des interventions de ses différents acteurs.

Il appartient à chaque département de définir, sur base de ce cadre intégré, son niveau de contribution ainsi que les modalités de mise en œuvre, selon ses compétences propres.

¹ Conformément à la note stratégique Approche Globale 2017.

La stratégie s'appuie sur les structures existantes, y compris les autorités et partenaires locaux, la société civile, et/ou les entités religieuses ou coutumières.

La stratégie Sahel est profondément ancrée dans la Stratégie nationale de sécurité. Celle-ci définit nos valeurs fondamentales (voir Fig.1) telles que la démocratie, les droits humains, l'état de droit et la lutte contre les changements climatiques et les dégradations environnementales, ainsi que nos intérêts, comme le maintien de l'ordre international, la paix et la sécurité. La solidarité internationale et les Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030 des Nations Unies, ainsi que l'Accord de Paris sur le changement climatique, font également partie des valeurs et priorités que notre pays promeut dans la région. La stratégie s'inscrit également dans le respect des principes contenus dans la Loi relative à la Coopération belge au Développement.



— Fig.1 | Valeurs sous-jacentes de la stratégie de sécurité —

La politique étrangère belge se fonde sur une approche européenne et multilatérale. L'engagement belge dans cette région contribue à la conception et la mise en œuvre de la Stratégie intégrée de l'Union européenne pour le Sahel, en mettant en avant ses avantages comparatifs : une solide expertise, une relative proximité, une présence de longue date mais sans passé colonial, une langue en commun, la transparence de notre action. Ces éléments nous donnent une image de partenaire de confiance.

2. Pourquoi la Belgique est-elle engagée au Sahel ?

Notre pays est engagé dans la région du Sahel pour **répondre à la crise multidimensionnelle** qui la traverse. Les défis croisés sont à la fois politiques, sécuritaires, humanitaires, migratoires, socio-économiques, environnementaux et démographiques. L'emprise des groupes armés terroristes s'accroît, les gouvernements ne contrôlent pas tous l'entièreté de leur territoire et l'état de droit est en péril. La fragilité spécifique du Sahel et sa sensibilité aiguë au dérèglement climatique et à la dégradation des écosystèmes constituent des

facteurs aggravant du risque de conflit. La pression démographique amplifie les autres défis, en termes de besoins d'opportunités économiques pour la jeunesse, et en matière de migrations. Sa stabilité et son développement sont des enjeux fondamentaux.

La Belgique fait donc du Sahel une priorité de sa politique étrangère pour les raisons suivantes :

- **Faire preuve de solidarité internationale** et prendre sa part de responsabilité dans la réponse à la crise.
- **Eviter la déstabilisation voire l'effondrement de la région** constitue un enjeu principal. Le Sahel est à proximité immédiate du flanc sud de l'Europe. Une fragilisation de la région est un facteur de déstabilisation pour toute l'Afrique de l'Ouest, mais trouve également écho en Europe : ce qui se passe au Sahel a un impact sur l'Europe et la Belgique. Cela affecte nos intérêts, la paix, le développement, l'état de droit et la stabilité que nous défendons.
- **Lutter contre l'expansion des activités terroristes** dans la région et vers les Etats côtiers d'Afrique de l'Ouest, et limiter le risque de liens avec des potentielles activités terroristes sur le territoire européen. Notre pays soutient les efforts internationaux visant à lutter contre l'influence et les actions violentes perpétrées par des acteurs et/ou des prédateurs de tous bords (islamistes extrémistes, criminels, trafiquants d'êtres humains, d'armes et de drogues).
- **Soutenir le développement durable du Sahel**, promouvoir la consolidation de la paix, et répondre aux besoins humanitaires de ses populations et à la crise climatique. En cohérence avec la priorité de notre coopération au développement et aide humanitaire ciblant les pays les plus fragiles, plusieurs pays de la région et de la sous-région sont des pays partenaires de notre coopération au développement gouvernementale et non-gouvernementale.
- **Protéger nos intérêts économiques** au Sahel et dans la sous-région. La région est au cœur des grandes voies commerciales et ses ports et aéroports sont directement connectés avec notre pays, entraînant des flux importants de biens et de personnes dans les deux sens. Caractérisés par une des plus fortes croissances démographiques au monde, les pays de la région ont le potentiel d'être des partenaires économiques et politiques importants.
- **Préserver notre position en faveur d'une alternative démocratique et économique** face aux influences d'autres acteurs géopolitiques comme la Chine, la Russie, le monde arabe ou encore la Turquie. Le partenariat historique entre l'Europe et les pays du Sahel est actuellement sous pression et remis en question.
- **Lutter contre les causes profondes des migrations forcées**, soutenir et promouvoir la bonne gestion des migrations, démanteler les réseaux de trafiquants, ainsi que promouvoir la protection des migrants et des personnes déplacées internes. Le Sahel est une région d'origine, mais surtout une importante zone de transit de migrants d'Afrique de l'Ouest et centrale. Le Burkina Faso, Mali, Niger, Nigéria et Tchad connaissent un nombre croissant de personnes déplacées internes en raison de la situation sécuritaire.

3. Quels sont les objectifs de l'engagement belge au Sahel ?

Vision

Notre vision est de contribuer à un Sahel stable et résilient, sur la voie d'un développement durable, où les droits et besoins fondamentaux des citoyens sont respectés et rencontrés. A court et moyen terme, la Belgique appuie les Etats sahéliens à mitiger les dangers immédiats, à alléger les besoins les plus importants des populations, à développer la cohésion sociale, à fournir des services publics, et à rétablir le contrat social.

Notre pays porte une attention spécifique à la protection, la promotion et le respect de l'ensemble des droits humains et des libertés fondamentales, et plus particulièrement à la promotion de l'espace civique et démocratique, de l'état de droit et des droits humains des femmes et des filles.

Contribuer à un voisinage européen sûr et stable

Nous contribuons aux efforts nationaux, régionaux et internationaux de sécurisation et de stabilisation du Sahel, afin d'éviter une instabilité structurelle dans le voisinage européen immédiat. Ces efforts comprennent la sécurité régionale terrestre, mais aussi maritime : les risques liés à la piraterie dans le Golfe de Guinée sont nombreux (stupéfiants, migration irrégulière, armes). Cette contribution vise la sécurité des populations le renforcement du partenariat économique et commercial de la Belgique et de l'UE avec la région.

L'engagement belge inclut la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, l'appui aux réformes et le renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité et l'appareil judiciaire. Il fait partie intégrante des actions de développement durable et de stabilisation : une population ayant accès aux services sociaux de base et à des opportunités économiques durables est moins encline à renforcer les trafics criminels et les réseaux terroristes.

Nous œuvrons en vue de contenir le phénomène de débordement de la problématique sécuritaire et humanitaire sahélienne vers les Etats du Golfe de Guinée, voire de la Méditerranée, et de renforcer la coopération et le dialogue entre les pays de la région en prenant en compte les initiatives existantes (comme l'Initiative d'Accra).

L'objectif inclut aussi le maintien et le redéploiement de l'Etat, la promotion de la bonne gouvernance, des droits humains et de l'état de droit, ainsi que de l'égalité de genre par la participation pleine, égale et significative des femmes et jeunes générations dans les institutions, les projets et programmes, les débats publics et les prises de décision à tous les niveaux.

La Belgique promeut le renforcement de l'UE comme acteur global face à d'autres acteurs géopolitiques et favorise l'action et l'intégration des efforts collectifs belges (Team Belgium) en complémentarité avec ou au sein des initiatives européennes (Team Europe).

Promouvoir la sécurité humaine dans la région du Sahel

Parallèlement à son objectif de sécurisation et de stabilisation des Etats de la région, la Belgique entend y promouvoir et axer son approche sur la sécurité humaine. Cette notion fait référence aux populations et aux menaces (terrorisme, violence politique, climat, violences basées sur le genre...) pesant sur leur sécurité. L'ONU la définit comme étant une « approche multisectorielle de la sécurité qui cerne les problèmes communs qui compromettent la survie,

les moyens de subsistance et la dignité des populations, et qui y remédie ». Les populations sahéliennes ont le droit de vivre dans la sécurité et d'être protégées. Notre engagement doit intégrer cette dimension à tous les niveaux, et en particulier chercher à établir des synergies entre les actions humanitaires, de développement et de consolidation de la paix (l'approche du « triple nexus »). Elle s'intègre également dans notre approche globale.

Notre pays soutient aussi la réalisation des objectifs climatiques par les États sahéliens, par son appui à la résilience climatique dans les milieux urbains et ruraux, la lutte contre la désertification, la gestion de l'eau et la préservation de la biodiversité.

Face à la pression démographique, nous portons une attention spécifique à l'accès à une éducation complète, à l'emploi, et à l'autonomie financière, particulièrement des femmes et des filles.

La Belgique poursuit ses efforts en matière de santé sexuelle et reproductive, entre autres en augmentant l'accès aux services de planification familiale et de soins de santé primaires, et continue de combattre les violences sexuelles et basées sur le genre, parmi lesquelles les mutilations génitales. L'accent est également mis sur la promotion d'une éducation sexuelle complète et universelle.

Promouvoir les droits humains, l'état de droit et la bonne gouvernance

Notre pays promeut l'état de droit et les pratiques de bonne gouvernance et il soutiendra les réformes visant à les garantir et à les protéger. Il veille à appuyer des institutions inclusives, intègres, redevables et efficaces, et soutient les éléments fondamentaux d'un espace civique dynamique, ouvert et pluraliste.

Une attention particulière est portée au respect des droits humains et du droit international humanitaire, notamment dans le cadre des formations et opérations des forces de défense et de sécurité. Nous œuvrons à l'amélioration des relations de confiance entre ces dernières et la population civile.

Notre pays appuie les réformes visant à rendre les secteurs de la sécurité et de la justice plus résilients, intègres et autonomes, pour assurer la sécurité des citoyens, dans le plein respect de leurs droits. Il soutient la lutte contre l'impunité et contre la corruption. Il appuie les poursuites des violations et abus des droits humains, et du droit international humanitaire, et insiste sur leur aboutissement.

Afin de promouvoir le respect des libertés fondamentales, nous soutenons les efforts des défenseurs des droits humains ainsi que des journalistes dans l'exercice libre de leurs fonctions.

Dans le cadre de la promotion l'égalité des genres et du respect des droits humains des femmes et des filles, la Belgique travaille à la réalisation de l'agenda *Femmes, Paix et Sécurité* de l'ONU. Elle valorise particulièrement le rôle des femmes dans les mécanismes d'atténuation et de prévention des conflits, et porte une attention spécifique à la problématique des enfants dans les conflits armés, ainsi qu'aux violations et abus des droits des enfants.

Notre pays promeut les droits humains économiques et sociaux de l'Agenda 2030 (eau potable, santé, climat, éducation, travail décent), en parallèle aux droits humains civiques et politiques.

Favoriser la sécurité économique et la prospérité durable

Contribuer au renforcement socio-économique des populations par des efforts visant à aider et à soutenir le développement économique local et régional, une gestion des ressources naturelles et une industrialisation durables, et les échanges régionaux, y compris en encourageant le développement du secteur privé, et les relations économiques avec la Belgique et l'UE. Une attention particulière est portée à l'émancipation socio-économique et l'éducation des femmes et des jeunes.

Nous œuvrons à la protection de nos intérêts économiques et commerciaux ainsi que ceux de l'UE dans la région, tout en veillant à établir des partenariats mutuellement bénéfiques, tant aux niveaux économiques que politique.

La Belgique travaille au sein de l'Union européenne (UE) ainsi que de concert avec les Etats et les organisations régionales, telles que la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Cédéao) et l'Union africaine (UA), pour favoriser le développement de réseaux de transport multimodal africains, y inclus avec l'Europe. Une prospérité durable au Sahel permettra des investissements et des échanges commerciaux en développant un partenariat avec le marché ouest-africain.

Rester un partenaire solidaire et fiable au Sahel

La Belgique s'engage à rester un partenaire solidaire et fiable au profit des populations sahéniennes, et de maintenir cet engagement dans des contextes volatiles. Elle veut être un acteur important, crédible et solidaire dans la mise en œuvre de la stratégie européenne pour le Sahel et de la feuille de route de la Coalition pour le Sahel. Elle continue à prendre ses responsabilités sur le plan international, et contribue aux efforts communs en termes de budget et de ressources. Cet engagement permet aussi d'accroître la visibilité de notre pays, son standing et son influence dans les enceintes pertinentes.

4. Comment y parvenir (principes directeurs de la réalisation des objectifs) ?

Dans la conception et la réalisation de ces objectifs, les différents acteurs de la politique étrangère belge au Sahel se réfèrent aux principes directeurs suivants, qui les aident à construire des réponses possibles, à fixer des priorités entre les différentes options et à les évaluer. En tout état de cause, il est prudent de rester réaliste à des fins de crédibilité.

1. **L'approche globale.** Les acteurs de la politique étrangère belge privilégient la coordination, complémentarité, cohérence et synergie de leurs actions.
2. **L'analyse continue et conjointe de risque, de contexte et d'impact.** Le contexte sahélien est marqué par des situations de fragilité, de volatilité, mais aussi de déficit démocratique et de non-respect des droits humains dans certains cas. C'est pourquoi le choix des instruments utilisés et les modalités d'exécution peuvent être adaptés selon le contexte, les risques et les opportunités (par exemple en ciblant davantage un niveau décentralisé et local). Ceci nécessite une flexibilité budgétaire et procédurale. Ce devoir d'analyse régulier, objectif et neutre doit inclure la question de la protection de notre personnel.
3. **La nécessité d'être présent.** Ceci se traduit par une présence d'acteurs belges sur le terrain, mais aussi en effectuant des visites régulières au niveau politique.

4. La **valeur ajoutée belge**. La Belgique mobilise son expertise en réponse à des priorités et des demandes de ses partenaires et de la société civile. Elle met en avant ses liens linguistiques, culturels et historiques avec la région, ainsi que son expérience et intérêt pour le continent africain.
5. La **sensibilité au conflit** et le **Do no harm** (ne pas nuire). S'assurer que nos actions n'affectent pas négativement les dynamiques de paix et de cohésion sociale, voire qu'elles contribuent, directement ou indirectement, aux conditions nécessaires pour la paix dans la région.
6. Une **approche pays nuancée**. Notre pays développe principalement des coopérations bilatérales (objectifs et stratégies spécifiques à chacun des pays), sans perdre de vue la coordination et la dimension régionale de certaines problématiques, dans un contexte où les différentes dimensions de la crise sont liées. Ceci ne préjuge pas qu'une présence continue puisse se baser encore davantage sur une coopération avec la société civile ou avec des entités régionales.
7. **L'ancrage dans un cadre multilatéral**. La Belgique promeut sa politique dans des cadres multilatéraux, en premier lieu de l'UE. Ceci renforce notre impact, notre standing et notre crédibilité internationales, en nous permettant en même temps de définir nos propres accents bilatéraux. Ses actions sont cohérentes et complémentaires avec les efforts européens, ainsi que ceux des Nations Unies et d'autres instances telle que la Coalition pour le Sahel.

Nous cherchons une étroite concertation avec les organisations régionales telles que la Cédéao, l'UA et la Banque africaine de Développement.

Là où c'est pertinent, notre pays peut être partenaire au sein d'efforts ou programmes bilatéraux de plusieurs acteurs, coordonnés sur le terrain.
8. La **durabilité et appropriation locale**. S'appuyer sur l'adhésion et l'appropriation locales. Ceci nécessite une évaluation systématique, nuancée et pragmatique du contexte, du savoir-faire local, un dialogue ouvert et constructif, et un alignement sur des politiques et programmes existants des partenaires. Nous faisons preuve d'écoute attentive et prenons en compte les demandes et les besoins des partenaires et des populations, dans le respect des sensibilités et de la souveraineté. Nous favorisons la collaboration avec les partenaires légitimes, au niveau le plus adéquat.
9. **L'analyse prospective stratégique**. Anticiper les tendances, les risques, ainsi que leurs implications et opportunités potentielles, afin d'en tirer des enseignements utiles pour la planification stratégique et budgétaire, et de rester engagé.
10. La **redevabilité mutuelle**. Le partenariat fait l'objet d'un dialogue politique franc et continu.
11. **L'inclusivité et priorisation de l'approche genre**. Les droits des femmes et l'égalité des genres constituent des thèmes transversaux de la stratégie.

5. Où et dans quels secteurs la Belgique est-elle active au Sahel ?

Depuis près d'une dizaine d'années et dans un contexte de crise multidimensionnelle, notre pays a intensifié son engagement au Sahel par le renforcement de l'action de sa Coopération au développement, de sa Défense et de sa Police fédérale, et de sa Diplomatie.

Depuis l'adoption d'une stratégie approche globale en 2017 et face à des enjeux toujours plus complexes, la Belgique a cherché à encourager les échanges entre ses acteurs et à décloisonner leur travail pour rendre son action plus cohérente et efficace, et mieux adaptée à un contexte de défis croisés. Plusieurs acteurs belges travaillent ainsi ensemble dans des domaines tels l'appui à la sécurité intérieure (par exemple, Enabel et la Police fédérale au Burkina Faso et au Bénin) et la stabilisation (par exemple au Niger, la Défense, la Coopération au développement et la Diplomatie mettent sur pied avec leurs partenaires nigériens un projet pilote multiforme de stabilisation, de développement et de soutien au secteur de la sécurité).

En 2018, notre pays a renforcé son réseau diplomatique par l'ouverture de quatre ambassades supplémentaires au Bénin (Cotonou), Guinée (Conakry), Mali (Bamako) et Niger (Niamey), qui s'ajoutent dans la région à celles au Burkina Faso (Ouagadougou), Nigéria (Abuja), Côte d'Ivoire (Abidjan), et Dakar (Sénégal).

Au Sahel, le Mali, Burkina Faso et Niger sont des pays partenaires de la Coopération fédérale belge au développement. Enabel y est engagée dans de nombreux domaines : paix et stabilité, cohésion sociale, eau et assainissement, éducation, climat (y compris à travers un programme régional). Notre agence est aussi active dans la promotion de l'entrepreneuriat local, l'accès à la santé et aux droits sexuels et reproductifs, du développement rural et de la sécurité alimentaire, et du renforcement des capacités. Elle s'implique dans des initiatives Team Europe (changement climatique, sécurité, migration, couloirs stratégiques...) dans la région, et y exécute également des contrats pour tiers, principalement pour le compte de l'UE.

Les acteurs de la coopération non-gouvernementale renforcent leurs partenaires locaux, notamment dans les secteurs de la sécurité alimentaire et de l'agriculture familiale, la paix et la cohésion sociale, la santé, l'éducation, le genre, l'eau et assainissement, et le renforcement des capacités.

En matière de coopération avec les organisations internationales, la coopération belge octroie un financement aux réponses générales de plusieurs agences et programmes des Nations Unies. En outre, des financements humanitaires belges ont été octroyés pour le Mali, Burkina Faso, Niger, Nigéria et Tchad.

En soutien au secteur de la sécurité, la Belgique exécute des programmes dans les Etats sahéliens. Plusieurs acteurs belges (Affaires étrangères, Défense, Coopération au Développement, Police et Justice) y déploient de l'expertise auprès des missions civiles de politique de sécurité et de défense commune de l'UE (mission de renforcement des capacités EUCAP Sahel Niger et Mali).

La Défense contribue à la stabilité régionale en inscrivant ses actions dans un cadre multilatéral, par la participation à des opérations sous mandat des Nations Unies, de l'UE ou en coopération avec des partenaires stratégiques présents dans la région (France, Etats-Unis). Elle participe également à l'effort coordonné de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pour le développement des capacités de défense de certains partenaires en périphérie du Sahel et dans le Golfe de Guinée.

La Défense est également active dans un cadre bilatéral, à la demande de pays du Sahel. Elle déploie par exemple l'Opération New Nero au Niger, qui a pour but de renforcer la résilience des unités spéciales des forces armées nigériennes. La participation régulière d'instructeurs belges dans les Ecoles Nationales à Vocation Régionales et les formations dispensées en Belgique ou dans leurs pays d'origine au profit de militaires du Sahel contribuent au renforcement des capacités de sécurité et défense des pays de la région, tout en promouvant les normes du droit international. La Défense met également son expertise à disposition des pays qui la sollicitent pour le développement ou la réorganisation de leurs capacités de défense et de sécurité, avec pour objectif de les rendre autonomes.

6. Quel suivi de la stratégie ?

La stratégie intégrée belge pour le Sahel n'est pas une démarche ponctuelle mais un processus devant faire l'objet d'un suivi régulier. Elle propose une vision à moyen terme, qui requiert toutefois une analyse et actualisation annuelle de l'implémentation de la stratégie. Une *task force* interdépartementale assurera ce suivi sous la forme d'un rapportage régulier et interne aux départements concernés (Défense, Diplomatie, Développement, Police, Organe de coordination pour l'analyse de la menace, Justice), ainsi que des analyses prospectives régulières.

La stratégie forme un cadre de référence pour les programmations et les plans d'actions respectifs (présents et à venir) de chaque acteur, en ce compris ceux en format intégré. Dans un contexte particulièrement volatile, la Belgique permet à ses acteurs d'avoir un maximum de flexibilité dans l'exécution de leurs mandats, dans la limite des cadres contractuels et budgétaires.

Dans la mise en œuvre de la stratégie, la communication est cruciale, particulièrement dans un contexte de désinformation. Elle doit mettre en avant les résultats plutôt que les intentions et budgets engagés.