

Nouvelle politique sahélienne : ce que nous exigeons du gouvernement fédéral et du parlement allemand

"Une bonne politique de paix ... commence par les personnes sur le terrain. Vous devez reconnaître ce qui leur importe et réfléchir avec eux à la manière de résoudre les problèmes qui conduisent à des conflits - sans dogmatisme et avec souplesse. Ce n'est qu'ainsi que pourra émerger une paix que les gens reconnaîtront et préserveront comme étant la leur." ¹

Il y a un an et demi, des membres de l'Association pour les études africaines en Allemagne (VAD) ont commencé à exprimer leur inquiétude quant à l'engagement actuel au Sahel des États occidentaux et de la République fédérale en particulier. Sur base de leur expérience professionnelle et de leurs contacts multiples dans la sous-région ils ont publié une analyse très critique de la situation dans la région. Depuis lors, la situation dans au moins trois des pays du Sahel - le Burkina Faso, le Mali et le Tchad - s'est considérablement détériorée, tant sur le plan politique que militaire. La situation au Niger se détériore également de plus en plus, malgré une relative stabilité. En dépit de diverses initiatives, nous ne pouvons pas constater que les politiques des gouvernements de la région et celles de leurs pays partenaires occidentaux se soient améliorées de manière significative. Il existe donc le risque d'un échec catastrophique à tous égards - militaire, politique, économique, humanitaire - semblable à celui en Afghanistan. À notre connaissance, aucune source scientifique, y compris parmi les interlocuteurs du Comité VAD dans la région, ne prétend le contraire. Après la désintégration du système étatique au Mali (*émiettement de l'Etat*), nos partenaires voient maintenant le danger d'une expansion géographique et d'une intensification drastique des conflits violents au Sahel, en particulier au Burkina Faso. Seuls le Niger et la Mauritanie ont jusqu'à présent maintenu un équilibre précaire ; le Tchad est une dictature militaire à base ethnique.

Il est donc inquiétant de constater que les deux documents du Comité VAD Sahel conservent toute leur validité pour évaluer la situation :

- Document de conception de l'initiative Sahel/Burkina, avril 2020 (Document n° 1)
- Les pays du Sahel en crise existentielle, novembre 2020 (Document N° 2)

Dans le même ordre d'idées, nous nous référons aux analyses de nos interlocuteurs universitaires et de la société civile dans la région, tel que résumé dans :

- Étude sur les perceptions des partenaires au Sahel sur les interventions allemandes et européennes (manuscrit, mars 2021, en allemand).
- Coopération dans le domaine de la transformation et de la stabilisation des conflits civils (Fokus Sahel, avril 2021, en allemand)
- Briefing politique "Repenser le Sahel. Sur l'avenir de l'État, la protection du climat et les initiatives de paix (FriEnt, à paraître en septembre 2021, en allemand)

¹ **Séverine Autesserre** : "The Frontlines of Peace : An Insider's Guide to Changing World". Oxford University Press 2021, 240 pages, 18,99 £. Voir aussi <https://www.taz.de/!5792323>

Les données scientifiques sur la crise sociale et étatique au Sahel se sont encore élargies depuis, voir par exemple : Valérie Rouamba-Ouédraogo (Ed.), *Crise sécuritaire dans les pays du G5 Sahel*, Harmattan, Paris ; avec des contributions de membres du Comité VAD ; et de nouvelles analyses de l'ICG, ACLED, etc.

Nous ne pouvons détecter dans les documents stratégiques du gouvernement allemand aucune trace de corrections politiques durables et d'un abandon du gradualisme de la coopération civilo-militaire critiquée dans le document n° 1 (p. 18). La seule source citée sur une politique allemande au Sahel reste un rapport du gouvernement allemand au Bundestag (mars 2020), que nous avons déjà critiqué pour son manque évident d'acuité analytique et de prospective stratégique. Il en va de même pour les documents d'orientation et les motions correspondantes de plusieurs groupes parlementaires du Bundestag. Les objectifs plus récents du Ministère des Affaires Etrangères visant à stabiliser la région sont complètement surréalistes et sans horizon temporel. Les actions qui y sont décrites dans les domaines d'action civils et militaires n'indiquent pas comment des objectifs réalistes peuvent être abordés mieux et différemment qu'auparavant.

Le changement le plus important depuis 2020 est la décision du Bundestag d'étendre la participation allemande à l'EUTM au Burkina Faso et au Niger (y compris l'opération Gazelle ou EUCAP Sahel Niger). Cette décision ne change rien de significatif, car la crise du déploiement militaire au Sahel - comme dans d'autres zones de crise - n'est pas essentiellement un problème lié à un manque de formation. Cela a été récemment confirmé de manière impressionnante par les événements en Afghanistan. Au niveau de la coopération civile au développement, les approches existantes sont renforcées ou on prévoit de les relancer (par exemple, la promotion de la décentralisation) mais sans d'aucune façon tenir compte de la critique fondamentale insistante de la coopération au développement occidentale par les partenaires sur le terrain. Une "nouvelle" *Approche Territoriale Intégrée* (ATI), n'a pas été ouvertement communiquée à ce jour et, selon les sources disponibles de l'Alliance Sahel, semble être une approche française classique du haut vers le bas plutôt qu'une approche participative.

L'échec en Afghanistan, notamment le comportement indigne envers les anciens personnels nationaux, a également remis en question la crédibilité et la fiabilité de la politique allemande parmi les acteurs de la société civile des pays du Sahel.

Dans cette situation, nous formulons les exigences fondamentales suivantes, tant envers le gouvernement fédéral actuel qu'envers ses successeurs :

- Contrairement à l'approche qu'il a adoptée jusqu'à présent à l'égard de points chauds internationaux comparables (entre autres: Afghanistan, Sahel, mais aussi, de manière quelque peu différente, le Rwanda), le gouvernement allemand doit enfin définir sa politique sahéenne de manière indépendante et non en fonction d'une solidarité occidentale exigée par les États-Unis ou la France. Cela fait partie d'une réforme fondamentale de la politique africaine de l'Allemagne, que nous attendons au cours de la prochaine législature.
- En raison des parallèles évidents, nous attendons également du gouvernement allemand, qu'il traite enfin les expériences de vingt ans de déploiement en Afghanistan par les moyens d'une évaluation scientifiquement soutenue, puis qu'il communique publiquement les leçons qu'il entend tirer et les erreurs qu'il entend éviter au Sahel. La recherche sur la migration des doctrines (*travelling models*) et l'expérience pratique ont montré qu'une fois qu'une ligne de conduite a été adoptée, elle développe une dynamique problématique propre et n'est pas reflétée politiquement.
- De même, il est nécessaire d'approfondir les recherches sur l'économie informelle des groupes islamistes armés au Sahel, en particulier le trafic de drogue et le commerce des

armes, afin de comprendre l'enracinement de ces forces dans la région, mais aussi leurs réseaux internationaux.

- Au Sahel, le gouvernement allemand doit se détourner des pratiques militaires et civiles définies à Paris au profit d'une orientation vers les priorités nationales des pays de la région. Les critiques parfois acerbes, mais essentiellement justifiées, formulées par de représentants politiques du Sahel à l'encontre de l'attitude postcoloniale de base de la politique française doivent également trouver une oreille attentive à Berlin.
- La superstructure politico-opérationnelle du G5-Sahel, imposée de l'extérieur, ne doit pas davantage être soutenue par le gouvernement allemand. La pleine responsabilité de la communauté régionale compétente, la CEDEAO, qui a une expérience pratique de cette fonction, doit être établie sous les auspices politiques de l'Union africaine.
- Suite à une multitude d'analyses disponibles, le gouvernement allemand doit reconnaître jusqu'aux conséquences opérationnelles que le terrorisme islamiste au Sahel n'a pas en premier lieu une cause " externe " et que tous les groupes islamistes ne sont pas des ennemis " externes " contre lesquels les forces " internes " doivent être soutenues. Le gouvernement allemand ne semble toujours pas prêt pour cette prise de conscience. Un test décisif consisterait à soutenir ouvertement et, si nécessaire, à accompagner les initiatives locales de dialogue avec certains groupes islamistes, même si celles-ci ne sont pas soutenues par la France et certains chefs d'État.
- Les approches civilo-militaires dites "intégrées" ou "en réseau", telles que l'AI, la CIMIC, la COIN et les "*interfaces sécurité-développement*", ne constituent pas en soi la bonne réponse aux critiques formulées à l'encontre d'une approche purement militaire. Même ces approches combinées ont jusqu'à présent été déterminées par la primauté de la planification militaire. Nombreux sont ceux qui réclament au contraire une primauté du civil ou du politique. Mais même si une primauté du politique devait être affirmée, celle-ci ne pourrait contribuer à une solution que si le politique et la doctrine opérationnelle sont elles-mêmes mieux adaptées aux différentes situations locales.
- Le gouvernement allemand doit reconnaître que les gouvernements centraux du Sahel ne peuvent plus être le premier point de contact avec lequel une coopération « habituelle de longue date » peut être poursuivie sans interruption. Il n'existe pas de coopération qui ait fait ses preuves. Les régimes au pouvoir dans les États du Sahel ne peuvent invoquer qu'une légitimité démocratique partielle ou nulle ; par leur faiblesse d'action, leur corruption et leur répression, ils font eux-mêmes partie du problème. ² En tant que contributeurs au problème, ils ont un problème fondamental de crédibilité par rapport à leurs populations et n'ont qu'un accès régional et sectoriel limité à leur territoire. Nos partenaires ont récemment confirmé (Conférence annuelle VAD 2021) qu'il n'y a pratiquement plus de confiance dans l'État au Burkina Faso, au Mali et dans d'autres pays du Sahel et en ont déduit la nécessité d'un changement de paradigme pour les partenaires internationaux.
- Face à cette situation, l'attitude critique de nos interlocuteurs à l'égard d'un « retour de l'État » dans les régions et les champs d'action qui lui ont échappé au Mali ainsi que dans une grande partie du Burkina Faso et du Niger doit être respectée. Les populations locales et les organisations de la société civile ne veulent pas d'un retour de précisément *cet* État-*là* dans leurs régions d'origine, car pour beaucoup, il n'a jamais été un État de droit, mais avant tout un appareil d'oppression, de promotion de la pauvreté et de marginalisation. Avant tout, il

² Voir également Thurston, Alex. 2021, "The Hollowness of "Governance Talk" in and about the Sahel". En : Istituto per Gli Studi di Politica Internazionale. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/hollowness-governance-talk-and-about-sahel-30026>.

est nécessaire sur base des expériences existantes, d'identifier et de promouvoir des formes de services étatiques et de structures de sécurité adaptées aux conditions locales et pouvant ainsi regagner la confiance et le soutien des groupes de population respectifs.

- Comme pour l'État central, cela vaut pour les militaires et les forces dites de l'ordre au sens large (gendarmerie, police, douanes). Le gouvernement fédéral et, au niveau opérationnel, les forces armées doivent reconnaître que les forces de sécurité armées de la région ont depuis longtemps (a) largement échoué dans le maintien de la loi et de l'ordre, (b) partiellement contribué elles-mêmes à l'injustice et au désordre, et (c) jouissent d'une totale impunité. Nous ne pouvons pas voir que le problème est principalement dû à un manque de formation et d'équipement. Le rôle social de l'armée est très ambivalent, comme l'indiquent les documents VAD. Par conséquent, une contribution allemande à la réforme du secteur de la sécurité (RSS) doit également être conçue en termes politico-institutionnels, comme une contribution à un changement de système, et pas seulement en termes techniques, sinon l'expérience amère de l'Afghanistan se répétera.
- À l'heure actuelle, nous ne demandons pas le retrait de la *Bundeswehr* ni l'arrêt de la coopération civile avec les pays du Sahel, car le risque d'un effondrement complet de l'ordre public est trop élevé tant qu'il n'existe des alternatives de coopération telles que décrites ici. Mais les lignes rouges, c'est-à-dire les points de rupture de la coopération dans le secteur de la sécurité ainsi que dans la coopération au développement avec les institutions étatiques, doivent enfin être définies, communiquées publiquement et respectées de manière cohérente, y compris une stratégie de "do-no-harm" pour les partenariats entre les organisations allemandes et africaines.
- En raison de l'échec des forces de l'ordre de l'État, pendant de nombreuses années même la sécurité précaire au Sahel n'a pas été produite par les seuls organes de l'État. Au lieu du monopole de l'État sur l'utilisation de la force, il existe un amalgame d'acteurs, y compris plusieurs formes de groupes d'autodéfense armés, de milices ou autres. (voir la discussion détaillée de cette question dans le document n° 2). Il n'y a pas d'approches convaincantes pour "qualifier" ou légitimer les acteurs non étatiques de sécurité (par exemple Dan Na Amassagou) par le biais de la coopération internationale. Mais une réforme du secteur de la sécurité doit démontrer de manière convaincante comment la police et la gendarmerie peuvent être fondamentalement transformées et une *police de proximité* installée qui fonctionnera sur le long terme. L'approche burkinabé des *volontaires de défense de la patrie* (VDP) n'est pas non plus un concept de sécurité convaincant selon les analyses disponibles et comporte des défis et des risques particuliers. Des études plus détaillées seraient ici nécessaires (voir Tiegna et Kalfelis/Kaboré dans Rouamba-Ouédraogo (Ed.)).
- Il découle de ce qui précède : Toute l'opération Sahel doit être chamboulée et renversée de la tête aux pieds. Ces pieds doivent retoucher le sol des réalités locales et décentralisées. Le "*sursaut civil*", le soulèvement civil observé au Sahel, est décentralisé à la base et n'est pas un mouvement de protestation national. Les communautés locales du Sahel ont depuis longtemps commencé, dans la mesure du possible, à prendre en main leurs affaires publiques, à négocier elles-mêmes des solutions entre, par exemple, les agriculteurs et les éleveurs, et à offrir des services sociaux rudimentaires, notamment en matière de sécurité. Ce sont ces domaines politico-sociaux qui nécessitent toute notre attention.
- Le changement de paradigme nécessaire implique un renversement radical de la perspective des acteurs : une "*autonomisation*" fondamentale *des acteurs civils* se substitue à la perspective de bénéficiaires. Ces acteurs civils sont bien plus diversifiés que les organisations non gouvernementales établies, bien que les ONG soient un élément familier de la vie quotidienne en Afrique (voir Kalfelis/Knodel 2021) et que leurs organisations faïtières jouent

un rôle important dans le renversement politico-social décrit. Les acteurs civils doivent pouvoir définir eux-mêmes leur mode de négociation politique, leurs priorités sociales et leur mise en œuvre dans leurs arènes respectives. L'aide internationale doit faire de ces priorités, dans leur diversité et leur ambivalence régionales, la base de son travail, en commençant par des régions pilotes sélectionnées.

Ce renversement de perspective n'implique pas de nier fondamentalement la légitimité de l'Etat au Sahel ou de cesser de négocier avec les gouvernements. Les acteurs non étatiques n'ont pas en principe une plus grande légitimité politique et sociale, mais dans la situation actuelle du Sahel, ils sont une partie légitime de la "gouvernance". Le gouvernement, le parlement et l'administration ne peuvent donc pas dicter quels acteurs les partenaires internationaux doivent soutenir dans le pays et comment ils le font, tant qu'ils n'ont pas eux-mêmes acquis une nouvelle légitimité auprès de leurs populations.

- Dans le document n° 2, nous avons présenté la nécessité d'une deuxième décentralisation. Elle aussi doit suivre le changement de paradigme. Malgré les meilleures intentions de certains acteurs étatiques, qui sont maintenant nos partenaires civils, la décentralisation a été imposée pendant des décennies dans les capitales et appliquée verticalement avec un corset de directives. Le développement de la compétence décisionnelle locale et l'appropriation originale du développement ont donc été empêchés et une véritable transformation institutionnelle a été bloquée, principalement parce que les "élites" nationales le voulaient ainsi. Une deuxième vague de décentralisation ne doit plus être une approche uniforme mais doit s'adapter à la diversité des forces et contre-forces locales. Les zones clés dans ce contexte sont les régions frontalières.
- Le renversement stratégique demandé a des conséquences sur l'allocation des ressources financières et de l'assistance technique dans le cadre de la coopération au développement, qui a été habituée pendant des décennies à définir les priorités selon sa propre logique de projet et à les négocier formellement avec les gouvernements centraux. Le fait que les lignes directrices et les documents sectoriels prévoient autre chose, à savoir une approche participative engagée dans la durabilité sociale, n'a pas fondamentalement changé la culture des processus : *"la culture mange la stratégie au petit déjeuner"* (P. Drucker), à commencer par le cérémonial des négociations gouvernementales.
- Du côté allemand, une coopération interdépartementale effective basée sur une stratégie commune claire est indispensable pour un soutien efficace des forces civiles dans la région. Jusqu'à présent, cela ne correspond pas à la culture de la politique étrangère allemande. Les structures de travail sur le terrain doivent également être adaptées à une gouvernance plus complexe : les contacts stratégiques sur le terrain sont beaucoup plus diversifiés et difficiles à atteindre, et les processus locaux doivent être accompagnés et supervisés de manière beaucoup plus intensive que par le travail classique des ambassades. La représentation à petite échelle ne suffit pas. Cependant, un accompagnement plus intensif ne devrait pas consister en des modèles de planification rigides, mais en des formats de financement flexibles adaptés aux conditions locales.
- Il y a eu et il y a encore de nombreuses initiatives de réconciliation nationales, régionales et locales dans les pays du Sahel, comme partout aux points chauds en Afrique. Un grand nombre d'entre eux - surtout au niveau central - sont devenus indignes de toute confiance et se sont endormis sans résultats. Les populations locales n'ont souvent que de faibles attentes vis-à-vis de ces processus. C'est précisément pour cette raison qu'une proposition centrale du premier document VAD (*"Whatever it takes"*) est toujours d'actualité : lorsque les acteurs locaux définissent leurs propres priorités dans les sous-régions ou les provinces du Sahel, le gouvernement allemand, ainsi que les partenaires internationaux partageant les mêmes

idées, devraient déclarer publiquement leur volonté de soutenir avec nos ressources la (re)mise en place de la sécurité et des services sociaux de base aussi directement que possible - c'est-à-dire pas nécessairement par le biais du gouvernement central avec ses fuites de transfert intolérables.

- Cela n'exclut pas les programmes et les projets au niveau de l'État central, ni même dans le secteur de la sécurité. Lorsqu'il existe dans l'appareil d'État des forces qui veulent réaliser et offrent ce qui est nécessaire, elles doivent bien sûr être associées à la recherche de meilleures solutions à la crise du Sahel. Mais elles ne sont plus la première adresse pour tout soutien extérieur.

Le double renversement de la perspective des acteurs - du militaire au civil, des acteurs centraux aux acteurs locaux - change tout le paradigme de la coopération, également pour le gouvernement fédéral allemand, le *Bundestag*, la *Bundeswehr* et les organisations de mise en œuvre. Cela ne facilite pas la tâche des diplomates et des experts civils ou militaires. Mais dans les pays concernés un certain nombre de personnes restent convaincues que la coopération avec les institutions allemandes peut promouvoir et protéger efficacement la population civile. C'est une bonne fondation pour une meilleure politique envers le Sahel.

Août 2021