

RAPPORT — PRINTEMPS 2021

Une traversée du désert

L'Europe et le Sahel



Ce rapport s'inscrit dans le programme Paix, Sécurité et Défense de Friends of Europe. Rédigé par Paul Taylor, il rassemble les points de vue d'universitaires, de décideurs politiques et de hauts responsables de la défense et de la sécurité.

Sauf indication contraire, ce rapport reflète la compréhension de l'auteur des points de vue exprimés par les personnes interrogées et les participants à l'enquête. L'auteur et les participants ont contribué à titre personnel et leurs opinions ne reflètent pas nécessairement celles des institutions qu'ils représentent, ni celles de Friends of Europe et de son conseil d'administration, ses membres ou ses partenaires. Toute reproduction, en tout ou en partie, est autorisée, à condition que Friends of Europe soit pleinement crédité et que cette reproduction, en tout ou en partie, ne soit pas utilisée à des fins commerciales, à l'exception faite qu'elle soit incorporée à d'autres travaux.

Le programme Paix, Sécurité et Défense est soutenu par le gouvernement des États-Unis.



Ce rapport est réalisé en partenariat avec



Éditeur : Geert Cami

Auteur : Paul Taylor

Directeur de la publication : Dharmendra Kanani

Chargée de programme : Elena Saenz-Feehan

Responsable de programme : Alex O'Mahony

Assistant de programme: Krystal Gaillard

Rédacteur réviseur : Anna Muizniece, Angela Pauly, Teresa Carvalho & Daniel Pietikainen

Graphiste : Matjaž Krmelj

Table des matières

Avant-propos	6
Méthodologie et Remerciements	10
Résumé exécutif	14
Pas de terre promise	14
Une crise de légitimité	16
Instabilité et intervention	17
L'endiguement, pas la victoire	19
Pas de guerre par procuration, les Français aux commandes	21
Un élargissement des coalitions, une coordination sans fin	22
Des stratégies de sortie ?	25
Chapitre 1: Les origines du conflit au Mali	28
Des empires dans le sable	29
Les révoltes touaregs	30
Plus de bouches à nourrir, moins de nourriture	32
Un déficit de gouvernance	36
Complaisance, corruption, milices	39
Chapitre 2: L'intervention militaire et ses conséquences	44
« Aussi longtemps qu'il le faudra »	45
Une guerre asymétrique	48
Des gouvernements secourus	51
De plus grands enjeux pour la France	54
Force conjointe	57
Une MINUSMA minimaliste ?	59

Chapitre 3: L'heure de l'Europe ?	62
Le nexus insaisissable	63
Qui est responsable ici ?	66
Le bâton et la carotte	68
Le regard de l'Afrique sur l'UE	70
Contributions nationales	72
Chapitre 4: La diplomatie du désert et le dialogue	76
La route vers Alger	77
Une politique des otages	80
Discuter ou ne pas discuter	82
Des approches distinctes	85
Le Burkina Faso négocie	87
Des voisins inquiets	88
Diplomatie Européenne et Américaine	89
Chapitre 5: De la fermeté bienveillante pour le Sahel	92
« La gouvernance, voyons ! »	93
Les indicateurs virent au rouge	94
Des lueurs d'espoir	96
Vers la fin de l'opération Barkhane ?	98
Recommandations	100
Annexe - Chronologie du Sahel	104
Pour aller plus loin	110

Avant-propos



João Gomes Cravinho,
Minister of Defence, Portugal

Ce rapport est une contribution bienvenue pour une meilleure compréhension en Europe de l'importance de la région du Sahel et de son poids pour la sécurité des Européens. Friends of Europe, un groupe de réflexion indépendant qui s'est fermement engagé à promouvoir les partenariats entre les décideurs politiques européens et la société civile, ainsi que l'auteur de ce rapport, Paul Taylor, qui a une expérience impressionnante du reportage et de l'analyse des conflits et des institutions européennes, doivent être félicités pour ce rapport de très grande qualité, rédigé à partir d'entretiens auprès de plus de 40 personnes : hauts fonctionnaires, ONG, officiers militaires et partenaires locaux.

L'objectif de ce rapport est de nous aider à répondre à deux questions essentielles. Premièrement pourquoi nous Européens, devrions-nous nous préoccuper du Sahel ? Deuxièmement, comment pouvons-nous mieux aider les États et les communautés au Sahel à relever nos défis communs en matière de sécurité ?

La réponse la plus immédiate et évidente est que l'UE dispose de trois missions PSDC au Sahel : deux au Mali et une au Niger. L'UE est également le plus gros donateur étranger au Sahel. L'Europe a beaucoup investi en matière de renforcement des capacités militaires, mais aussi, de manière plus générale, de développement de cette région stratégique qui est l'une des plus pauvres au monde. L'approche de l'UE en matière de sécurité est holistique et globale, et elle doit le rester.

Le Portugal a été un gros contributeur à ces missions multilatérales au Sahel, avec plus de 1 700 soldats portugais déployés dans le cadre de missions de l'ONU et de l'UE depuis 2013, y compris à des fonctions de commandement. Pour nous, l'importance vitale de la sécurité et la stabilité des voisins de nos voisins est tout à fait

évidente, tout comme il est évident que la capitale étrangère la plus proche de Lisbonne est Rabat.

Mais j'ai conscience que le Sahel ne revêt peut-être pas la même importance partout en Europe. Je sais que beaucoup de personnes pensent que la région du Sahel ne concerne que les États du sud de l'Europe. Je sais également que certains estiment que l'Europe devrait se concentrer sur ses concurrents stratégiques, tels que la Russie et la Chine. Cependant, l'idée que nous pourrions abandonner nos voisins du Sud pour nous concentrer uniquement sur l'Est ou même l'Extrême-Orient, est une dangereuse erreur. Il convient de rappeler à ceux qui s'inquiètent essentiellement de la Chine et de la Russie, que ces pays ont une présence croissante au Moyen-Orient et en Afrique, ce qu'une bonne connaissance de la géopolitique exige que nous gardions à l'esprit.

Une approche globale des priorités de l'Europe en matière de défense n'est pas uniquement une question de solidarité. C'est aussi une question de bonne stratégie. Nous devons nous attaquer à l'arc croissant de crises dans notre voisinage immédiat, car les crises sécuritaires et les conflits armés ont tendance à être contagieux et à avoir des conséquences multiples, parfois lointaines, qui sont difficiles à prévoir. La forte augmentation des migrations en 2015 et 2016 en est un bon exemple. Elle était en grande partie due aux crises sécuritaires dans certaines régions du Moyen-Orient et en Afrique, mais elle a eu un gros impact dans toute l'Europe, notamment parce qu'elle a alimenté le populisme et le racisme.

Comme le souligne clairement le rapport, le Sahel est historiquement une zone de transit et ces dernières années, la région a été le théâtre du trafic d'êtres humains, de stupéfiants et d'armes vers l'Europe. Plus récemment, une menace grandissante est apparue : celle de la consolidation des refuges pour les groupes terroristes liés à Al-Qaïda et à Daech, dangereuse non seulement pour les populations locales, mais également pour la sécurité

des Européens, qui constituent des cibles de choix pour ces groupes. La sécurité au Sahel est essentielle pour la sécurité de l'Europe, ainsi que pour la stabilité d'une vaste région allant de la Méditerranée au Golfe de Guinée, affectant les vies de millions de personnes. L'effondrement d'un État sahélien, quel qu'il soit, représenterait un risque majeur pour la sécurité de l'Afrique du Nord et de l'Ouest, avec des retombées en cascade majeures pour la sécurité de l'Europe. Il s'agissait d'un risque réel en 2013, lorsque l'ONU et le gouvernement malien ont sollicité une aide de l'extérieur. La réponse militaire rapide de la France a été décisive pour écarter un scénario catastrophe pour la sécurité de la région et de l'Europe. Il n'est que juste que l'UE contribue à l'effort extrêmement exigeant de promotion de la paix et de la prospérité au Sahel. Les conclusions du Conseil concernant la nouvelle stratégie de l'UE d'avril 2021 soulignent à juste titre le besoin d'un « sursaut civil et politique », axé sur un « développement social, environnemental et économique durable, » en parallèle d'un appui continu aux partenaires sahéliens dans la lutte contre le terrorisme et les groupes armés.

Laissez-moi conclure en évoquant brièvement trois problèmes spécifiques soulevés dans ce rapport, qui me semblent cruciaux pour un engagement réussi au Sahel.

Tout d'abord, comme l'indique le rapport, nous devons faire plus d'efforts pour engager le dialogue avec nos partenaires africains, et ce à différents niveaux : national, régional et local. Un tel dialogue peut parfois être exigeant pour les deux parties, il est toutefois indispensable. Les problèmes du Sahel ne peuvent en fin de compte être résolus que par les acteurs locaux. À cet égard, l'Europe devrait encourager plus efficacement une meilleure gouvernance, un développement plus équitable et un plus grand respect des droits de l'Homme, mais un fort degré de responsabilisation et d'engagement au niveau local demeure indispensable. Une des priorités de la présidence portugaise du Conseil européen a été un plus fort engagement politique auprès de nos partenaires africains. Ceci est particulièrement important dans ce cas, car face à des groupes armés transnationaux fluides, une réponse efficace ne peut être que régionale. Le rôle du G5 Sahel en tant que plateforme régionale active semble essentiel, mais le rôle des autres pays voisins, ainsi que des organisations régionales telles que la CEDEAO, le sont tout autant.

Un deuxième point important concerne le rôle des forces armées dans le conflit au Sahel. La crise sahélienne ne se résume pas au simple fait de combattre des groupes armés plus efficacement. Sans la sécurité apportée par une réponse militaire efficace, capable de contrer des groupes armés qui sont dévoués à une vision violente et exclusive de l'islam, rien ne sera possible. La trousse à outils de l'UE est unique et diverse, ce qui

constitue une valeur ajoutée, mais il ne faut jamais oublier que la dimension militaire en est un élément indispensable. Des mandats plus robustes et plus souples pour les missions PSDC, y compris pour un renforcement plus actif des capacités, comprenant potentiellement un mentorat opérationnel et une collaboration étroite avec les écoles militaires existantes, pourraient contribuer à une plus grande efficacité militaire au Sahel.

Troisièmement, la dimension civile du développement économique est vitale. Il nous faut nous assurer que les populations locales comprennent que les insurgés constituent l'obstacle principal à plus de développement et de prospérité. Ainsi, comme le souligne le rapport, nous devons être beaucoup plus efficaces dans notre utilisation de la boîte à outils de l'UE, ce qui exige une meilleure coordination des efforts de l'UE à tous les niveaux d'importance, ainsi qu'un déploiement plus stratégique de tous les outils. Plus précisément, le rapport souligne à juste titre l'importance vitale de fournir des services publics de base en même temps que des services de sécurité dans les régions éloignées et pauvres les plus touchées par le conflit. En particulier, une éducation de base pour tous, garçons et filles, et de meilleures perspectives économiques seront la clé d'une paix durable.

Aussi, ce rapport est-il très utile pour sensibiliser l'Europe à l'importance du Sahel. Il n'hésite pas à souligner les problèmes et les limites de l'engagement actuel de l'UE dans la région. Le travail des groupes de réflexion tels que Friends of Europe est précisément de susciter un débat sur les défis majeurs de la sécurité européenne et de l'action extérieure. De tels exercices de réflexion hors des sentiers battus sont indispensables pour les décideurs. Ce qui manque souvent aux articles universitaires c'est une focalisation non seulement sur les problèmes mais aussi sur les solutions, et je crois que ce rapport mérite des éloges précisément parce qu'il s'efforce de faire des suggestions concrètes sur la manière dont l'UE peut mieux s'engager au Sahel. Ce rapport nous aide à mieux comprendre la réalité au Sahel, ce qui constitue une contribution majeure à la conception de politiques et de réponses adaptées. Merci, Friends of Europe !

João Gomes Cravinho,

Ministre de la défense, Portugal

Lisbonne, le 25 avril 2021.

Méthodologie et Remerciements



Paul Taylor
Senior Fellow,
Friends of Europe

Ce texte est le huitième d'une série de rapports que j'ai rédigé pour Friends of Europe sur les questions de défense européenne. Il fait suite aux études de cas sur la France et l'Allemagne en 2017, le Royaume Uni et la Pologne en 2018, l'Italie et la sécurité méditerranéenne en 2019, ainsi que des rapports sur la coopération transatlantique en matière de défense à l'ère Trump et sur l'Arctique et la sécurité Européenne en 2020.

Hélas, en raison de la pandémie de COVID-19, je n'ai pas pu voyager dans les pays du Sahel ou en Europe dans le cadre de mes recherches : un handicap sévère pour un reporter de terrain. J'ai dû effectuer mes recherches et mes entretiens entièrement depuis mon domicile en France par visioconférence, téléphone, courriel et à travers beaucoup de lecture. Heureusement, le miracle que représentent Zoom et Skype permet de joindre Niamey, Bamako, Ouagadougou, Nouakchott ou Dakar le matin, Bruxelles, Paris, Berlin ou Stockholm l'après-midi et Washington DC le soir.

Ce rapport se fonde sur près de 50 entretiens approfondis et tables rondes avec des hauts fonctionnaires de gouvernements et d'organisations internationales, dont la Commission Européenne, le Service Européen pour l'Action Extérieure et le G5 Sahel, des diplomates, des parlementaires, des officiers militaires - anciens et en poste - des stratégestes, des experts en développement, des travailleurs humanitaires, des représentants de la société civile et des dirigeants d'organisations non gouvernementales au Sahel, en Europe et aux États-Unis. Les entretiens ont été menés entre les mois de décembre 2020 et mars 2021.

La plupart des fonctionnaires, soldats et diplomates en poste avec lesquels je me suis entretenu n'ont accepté de parler que sous condition d'anonymat, en raison de la nature de leur fonction. D'autres, tels que le secrétaire exécutif du G5 Sahel, Maman Sidikou, la ministre espagnole des affaires étrangères Arancha Gonzalez, et Ramtane Lamamra, le haut représentant de l'Union africaine pour l'initiative Faire taire les armes et ancien ministre algérien des affaires étrangères, ont accepté de faire des entretiens enregistrés, ce dont je leur suis fort reconnaissant.

De nombreuses autres personnes de la communauté politique et des think tank, des ONG et des médias m'ont apporté leur aide en fournissant des informations, des analyses et des perspectives et en posant des questions.

Outre les personnes citées ou mentionnées en note de bas de page dans le rapport, je souhaiterais remercier Anna Terron, Belen Calvo, Javier Nart MEP, Alviina Almetza MEP, Peter Neumann, Andrew Chie, Peter Pham, Cyril Carcy, Giuseppe Fama, Jean-Paul De Koninck, Viannay Bisimwa, Omer Kabore, Gregoire Devaux, Daniel Eizenga, Jonathan Lynn, Michel Marciano, Wassim Nasr et Katherine Pye pour leur aimable assistance.

Ce rapport a bénéficié d'informations recueillies lors de tables rondes organisées par l'Institut Egmont, le CSIS (Center for Strategic and International Studies), l'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale) et l'Institut allemand pour les affaires internationales et la sécurité (SWP).

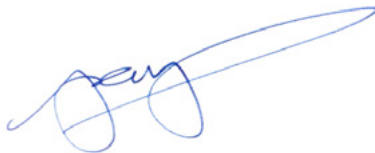
Je suis reconnaissant à l'ONG ACLED (Armed Conflict and Event Data Project) pour son aide en matière de statistiques et d'infographies concernant la violence dans la région du Sahel.

À Friends of Europe, je remercie Geert Cami et Dharmendra Kanani pour leur soutien et leurs encouragements, Alex O'Mahony, Elena Saenz Feehan et Krystal Gaillard du programme Paix, Sécurité et Défense pour leur aide inlassable et joyeuse et leurs idées constructives, et mes collègues Jamie Shea, Camilla Toulmin et Chris Kremidas-Courtney, ainsi que Paul Walton, directeur pour l'Afrique, pour leurs brainstormings stimulants. Krystal Gaillard a également créé la chronologie du Sahel en annexe de ce rapport.

Je suis tout particulièrement reconnaissant à Jamie Shea, Camilla Toulmin - oracle sur l'histoire et le développement rural du Mali - et à Guillaume Lacaille, expert de la réforme du secteur de la sécurité à l'ONG Democratic Control of Armed Forces, ainsi qu'à Boukary Sangaré, anthropologue malien, pour avoir accepté de lire la première version de mon étude et d'y apporter des commentaires incisifs et des suggestions utiles.

Il va sans dire que les opinions exprimées dans ce rapport, ainsi que toute erreur éventuelle, sont de mon fait et non du leur.

Comme toujours, je suis profondément reconnaissant à ma femme Catherine de m'avoir accompagné et soutenu alors que je travaillais sur ce projet durant les périodes angoissantes de semi-confinement.



Paul Taylor
Senior Fellow, Friends of Europe

SOMMET DE PAU

13 JANVIER 2020



Conférence du Sommet de Pau avec les présidents des pays du Sahel et de la France

Résumé exécutif

Pas de terre promise

La France et ses partenaires européens sont engagés dans une lutte de longue haleine pour tenter de stabiliser la vaste région du Sahel qui s'étend de la Mauritanie au Tchad ; un combat dans lequel il ne peut y avoir de victoire définitive sur les insurgés et les djihadistes, et où tout progrès tangible demeure difficile à mesurer.

Souvent décrit comme l'Afghanistan de la France, le conflit risque fort de devenir l'Afghanistan de l'Europe.

Au bout du désert, il n'y a pas de terre promise. Cependant, l'Union Européenne et ses États

membres peuvent parvenir à un meilleur résultat que l'instabilité mortelle qui règne actuellement, à condition de faire un usage plus ciblé, intégré et conditionnel des importantes ressources financières et militaires qu'ils injectent dans la région.

Le Sahel a besoin de fermeté de la part de l'Europe : à savoir d'une stratégie qui encourage le dialogue politique, les réformes en matière de gouvernance, la décentralisation, la protection des civils, de meilleurs services publics et l'autonomisation des femmes et des jeunes en parallèle d'une assistance en matière de sécurité, plutôt que d'une fixation obsessionnelle sur le antiterrorisme qui ferme

les yeux sur la corruption et les violations des droits de l'Homme. Le Sahel a également besoin de partenaires internationaux qui tiennent les promesses qu'ils livrent lors de conférences internationales de premier plan.

Huit ans après l'intervention militaire de la France, à la demande du gouvernement malien pour repousser les groupes armés à dominance islamiste qui progressaient rapidement dans le centre du Mali, et possiblement vers la capitale, Bamako, la situation sécuritaire s'est aggravée dans tout le centre du Sahel, notamment dans la zone dite des trois frontières, où se rejoignent le Mali, le Burkina Faso et le Niger.

Le nombre de victimes civiles et de personnes déplacées est en constante augmentation ; l'insécurité alimentaire s'est aggravée et la présence des groupes djihadistes s'est étendue vers le Sud et l'Ouest. Cette situation a entraîné la création de milices d'autodéfense, souvent liées aux forces de sécurités officielles, responsables du plus grand nombre de victimes civiles chaque année depuis 2017.

Il y a trois raisons pour lesquelles cette région aride aux ressources naturelles limitées revêt une importance stratégique pour l'Union Européenne, et pas uniquement pour la France, l'ancienne puissance coloniale :

- la prolifération des insurgés djihadistes liés aux réseaux de l'EI et d'Al-Qaïda en Libye et au Moyen-Orient menace d'entraîner la création d'un sanctuaire depuis lequel il serait possible de déstabiliser les États fragiles du Sahel et leurs voisins,

et potentiellement d'inciter de jeunes musulmans radicalisés en Europe à commettre des actes de violence ;

- l'instabilité au Sahel risque de s'étendre à certains pays méditerranéens clés (l'Algérie, le Maroc et la Tunisie), et elle menace d'ores et déjà les pays partenaires ouest-africains de l'Atlantique au Golfe de Guinée (notamment le Sénégal, le Ghana, le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Nigéria) dans lesquels l'Europe détient des intérêts économiques, politiques et démographiques majeurs ;
- la position centrale du Sahel en fait un carrefour historique de migration et de trafic de biens, de stupéfiants, d'armes et d'êtres humains. L'aggravation de l'instabilité et de la crise humanitaire ne manqueraient pas de déclencher une augmentation des mouvements migratoires irréguliers vers l'Europe depuis, et à travers, la région.

Lorsqu'ils tentent d'expliquer pourquoi la situation dans la région continue à s'aggraver après huit années d'engagement international croissant, les responsables français et européens répètent le même argument contrefactuel : ç'aurait été bien pire si nous n'étions pas intervenus. Des États se seraient effondrés, les populations auraient été déracinées en plus grand nombre et le Sahel serait devenu un havre pour les groupes djihadistes dont les réseaux tentaculaires s'étendraient du Sénégal au Nigéria.

Une crise de légitimité

Les États du G5 Sahel - la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad - font partie des pays les plus pauvres au monde, malgré des gisements d'or, d'uranium et de pétrole. Ils recouvrent une superficie plus vaste que celle de l'UE, avec une population de 84 millions de personnes. Environ 5 millions de personnes ont été déracinées par le conflit et la faim. L'agriculture et le pastoralisme constituent les activités économiques principales, mais elles sont également de fréquentes sources de tension qu'exploitent les groupes djihadistes.

La détérioration de la situation est due à de nombreux facteurs : les effets perturbateurs du changement climatique qui alimentent les conflits historiques pour l'eau et les terres entre éleveurs et agriculteurs, la croissance démographique rapide, la pauvreté et le chômage généralisés, une gouvernance faible, la corruption, l'absence de l'État de droit, les violations des droits de l'Homme et les multiples conflits entre communautés et ethnies.

Les gouvernements centraux, qui ne disposent pas d'une large légitimité populaire, sont incapables d'asseoir leur autorité ou de fournir des services publics sur de vastes zones de leur territoire. Les forces de sécurité des États et les milices alliées, lorsque celles-ci sont présentes dans les zones périphériques, sont souvent autant, sinon plus, craintes que les insurgés, en raison des violations des droits de l'Homme, de la torture et des exécutions sommaires auxquelles elles se livrent.

Depuis 2020, la crise humanitaire s'est aggravée en raison de la COVID-19 qui a freiné le commerce et l'activité économique, même si les pays du Sahel, où plus de la moitié de la population a moins de 15 ans, déplorent moins de décès, proportionnellement, que les sociétés occidentales où la population est plus âgée.

Les femmes et les enfants sont durement frappés par le conflit qui a entraîné la fermeture forcée de quelques 3 000 écoles, ainsi que celle des marchés traditionnels, privant de nombreuses femmes des moyens de vendre leurs marchandises et de nourrir leur famille, augmentant ainsi la pression sur les réseaux familiaux étendus.

Un accord de paix négocié en 2015 par l'Algérie, avec le soutien des États-Unis et de l'Europe, avec les mouvements rebelles touaregs au Mali - sans les principaux groupes djihadistes, cependant - reste largement inappliqué. L'élite politique à Bamako s'est montrée peu encline à partager le pouvoir ou à accepter l'autonomie régionale, tandis que les rebelles répugnaient à déposer les armes, et que les djihadistes n'avaient aucun intérêt à coopérer.

La tenue d'élections présidentielles au Burkina Faso et au Niger 2020 et début 2021, respectivement (malgré la situation sécuritaire), et la mise en place d'une autorité de transition civilo-militaire plus inclusive au Mali, suite au coup d'état qui a chassé le président élu Ibrahim Boubacar Keïta en 2020, ont peut-être créé une dynamique favorable à la relance, longtemps attendue, des efforts de paix et des réformes de gouvernance. Mais cela demeure très fragile.

La fragilité des gouvernements dans la région a encore été illustrée à la mi-avril 2021 lorsque le plus grand allié de la France au Sahel, le président tchadien Idriss Delby, a été tué au front contre une rébellion armée quelques heures après avoir été proclamé vainqueur d'une élection entachée d'irrégularités qui lui aurait octroyé un sixième mandat après plus de 30 ans au pouvoir. Le décès brutal de l'autocrate vétérinaire a fait disparaître un partenaire militaire clé de l'Occident en Afrique centrale, dont le pays accueille le quartier général de l'opération française Barkhane, qui combat les insurgés djihadistes partout au Sahel.

Les dirigeants des États du G5S ont pris des engagements impressionnants lors d'un sommet à N'Djamena, au Tchad, en février 2021, visant à mettre en œuvre l'accord d'Alger, à améliorer la situation sécuritaire, à réformer l'armée, à rétablir les services publics de base dans les zones reprises aux rebelles, à mettre fin à l'impunité pour exactions et à lutter contre la corruption. Les partenaires européens doivent les obliger à respecter ces engagements.

Instabilité et intervention

Si le Mali a connu des révoltes périodiques des séparatistes touaregs au Nord pendant des décennies, l'instabilité a atteint un pic après les soulèvements du printemps arabe en 2011 qui ont renversé quelques-uns des dirigeants autoritaires en Afrique du Nord.

L'Algérie avait repoussé le reste des combattants islamistes vaincus lors de la guerre civile des années 1990 vers le Sud, dans les zones frontalières désertiques. Là, ils formèrent le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC), qui devint Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) en 2007, prêtant allégeance à la franchise djihadiste fondée par Oussama Ben Laden. Ce mouvement a ensuite formé une coalition plus vaste, en incorporant d'autres groupes islamistes, sous le nom de Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM).

Depuis 2015, un groupe djihadiste dissident déclarant une allégeance directe au mouvement de l'État islamique basé en Syrie et en Irak - État islamique dans le grand Sahara (EIGS) - est responsable d'une vague croissante de violences dans l'est du Mali, l'ouest du Niger et le nord du Burkina Faso. À l'origine, les deux groupes coopéraient, mais ils se sont affrontés lorsque l'EIGS a cherché à imposer son idéologie plus absolutiste, centralisée et ultra-violente.

En 2011, l'intervention de l'OTAN menée par les forces franco-britanniques en Libye a entraîné une prolifération incontrôlée, à travers des frontières non surveillées, d'armes libyennes pillées et le retour des combattants touaregs

qui avaient travaillé comme mercenaires pour Mouammar Kadhafi. La France est intervenue militairement au Mali en 2013 avec le soutien des États-Unis pour empêcher l'avancée vers Bamako des combattants djihadistes alliés aux rebelles touaregs. Paris y a vu une menace non seulement pour son pré carré en Afrique de l'Ouest, mais aussi celle d'un refuge de terroristes depuis lequel ces derniers pourraient potentiellement préparer des attentats en France et en Europe.

Depuis 2014, l'opération militaire française de lutte contre le terrorisme Barkhane s'est déployée dans toute la région. À l'heure actuelle, quelques 5 100 soldats sont engagés dans des opérations de combat, de formation et d'accompagnement des forces armées des États du Sahel et de la nouvelle force conjointe du G5 Sahel. Outre l'aide cruciale des États-Unis en matière de logistique et de renseignement, l'Allemagne, l'Espagne, le Danemark et la Grande-Bretagne ont apporté un soutien aérien et hélicoptère à Barkhane. La France a perdu 55 soldats au Mali depuis 2013.

En dépit de l'intense pression exercée par la France sur ses partenaires européens pour partager le fardeau sécuritaire, seule l'Estonie a fourni des forces terrestres à Barkhane. Les autres gouvernements et parlements des pays européens n'ont pas voulu risquer des pertes humaines dans les opérations de combat au Sahel.

Un groupe de forces spéciales européennes dirigé par la France, la Task Force Takuba, est opérationnel depuis 2020 et conseille, soutient et accompagne les forces armées maliennes dans

la zone des trois frontières. Des forces spéciales estoniennes ont rejoint ce groupe dès le début. Depuis, des unités suédoises et tchèques se sont jointes à la Task Force Takuba, et l'Italie, la Grèce, les Pays-Bas, le Portugal et la Belgique ont fait part de leur intérêt pour y contribuer.

Les États-Unis ont déployé 800 soldats au Niger, et ils apportent une aide cruciale en matière de renseignements, de surveillance, de reconnaissance, et de transport aérien et ravitaillement en vol stratégiques pour Barkhane. Des officiers américains ont participé à la planification et à la conduite des opérations conjointes BOURRASQUE et ÉCLIPSE, dirigées par la France, avec des troupes du Mali, du Burkina Faso et du Niger, en 2020/2021. Les États-Unis ont également formé des officiers pour les forces armées des pays du Sahel. Pour citer un exemple, le chef de coup d'état militaire malien, le Colonel Assimi Goïta, s'est entraîné avec les forces spéciales américaines.

Début 2020, l'administration Trump a signifié son intention de réduire la présence militaire américaine en Afrique, mais elle n'a pas touché au déploiement au Sahel. L'administration Biden a demandé un réexamen de la disposition globale des forces américaines. Lors d'un sommet du G5 Sahel en février 2021, le secrétaire d'état Anthony Blinken a déclaré que Washington « s'appuiera sur les efforts en place en Afrique de l'Ouest et partagera les enseignements de la lutte mondiale contre l'extrémisme violent », mais il ne s'est pas engagé explicitement, comme le souhaite ardemment la France, à maintenir la présence militaire américaine.

Une force de maintien de la paix de l'ONU de 15 000 soldats, essentiellement africains, connue sous le nom de MINUSMA (la plus grande et la plus dangereuse des opérations des Nations Unies au monde) et une mission européenne de formation militaire sont également déployées au Mali, ainsi que des missions de renforcement des capacités civiles au Mali et au Niger. Les capacités de la MINUSMA à protéger la population civile sont limitées par le manque d'équipements et de formation des unités de beaucoup des pays qui la composent, ainsi que par les contraintes du mandat de l'ONU qui, selon les critiques, en font une cible facile. La force déplore plus de 230 victimes depuis 2013, dont 135 lors d'hostilités.

Le conflit fait de plus en plus de victimes, dont au moins 2 438 civils sur un total estimé à 6 257 décès en 2020, l'année la plus meurtrière à ce jour. Ces statistiques macabres, compilées dans le cadre du projet ACLED, montrent que plus de civils ont été tués par les forces de sécurité et les milices alliées que par les rebelles djihadistes ou les groupes criminels.

L'endiguement, pas la victoire

L'intervention menée par la France a permis d'éliminer la menace la plus immédiate à la survie des États. Pourtant, malgré certaines victoires tactiques, notamment l'élimination de certains des principaux chefs insurgés et de centaines de combattants parmi les deux principaux groupes armés djihadistes, les commandants français reconnaissent que Barkhane peut tout au plus contenir et dégrader les insurgés. « Nous n'obtiendrons jamais une

victoire définitive », a déclaré publiquement le chef d'État-Major des armées françaises, le Général François Lecointre, en novembre 2019.

Le président français Emmanuel Macron a hérité de la guerre au Sahel en 2017 de son prédécesseur, François Hollande, et l'a poursuivie avec un large soutien de la classe politique, mais avec un soutien public en baisse. M. Macron a fait pression sur les dirigeants du G5S pour qu'ils réaffirment publiquement leur demande de maintien de la présence militaire française, en les convoquant en 2020 à un sommet à Pau, en France, afin qu'ils renouvellent leurs engagements et qu'ils approuvent un « sursaut militaire », visant à repousser l'avancée des djihadistes.

Un an plus tard, après avoir participé par visioconférence au sommet de N'Djamena, il a déclaré que ce sursaut avait « sauvé une deuxième fois le Sahel », et a appelé alors à un « sursaut civil » pour restaurer les services publics dans les zones débarrassées des combattants rebelles.

Emmanuel Macron a rejeté l'appel de forces politiques maliennes à inclure les dirigeants de la coalition affiliée à Al-Qaïda connue sous le nom du Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM) dans un dialogue politique. Le président français a rappelé que les dirigeants du G5S avaient convenu que le rebelle touareg vétéran Iyad Ag Ghaly, chef du GSIM, et Amadou Koufa, son bras droit qui dirige le groupe armé Katiba Macina actif dans le centre du Mali, étaient des « dirigeants terroristes (...) des ennemis, et en aucun cas des interlocuteurs ». Il a appelé à une « action



Un groupe armé Touareg reprend Tombouctou alors que la junte militaire malienne rétablit la constitution malienne

renforcée pour décapiter ces organisations ».

Ces déclarations contrastent fortement avec les efforts déployés par l'ex-président malien Keïta, les autorités de transition qui l'ont remplacé, ainsi que par le président réélu au Burkina Faso pour tendre la main aux mouvements radicaux afin de tenter de réduire les violences et de mettre fin aux conflits par le dialogue.

En surface, la France semble vouloir tout faire pour tuer les mêmes dirigeants rebelles avec lesquels certains de ses partenaires africains souhaitent explorer ne serait-ce que la possibilité d'une solution politique. La réalité est plus complexe. Des responsables français affirment qu'il fallait qu'Emmanuel Macron puisse mettre un nom et un visage sur « l'ennemi invisible »

au Sahel afin de justifier l'action militaire et les victimes auprès des électeurs de son pays. Mais c'est aux gouvernements de la région de décider à qui parler.

Le Général Lecointre a tenu des propos habilement ambigus lors d'une interview à la radio en 2020, déclarant que le choix des interlocuteurs revenait « aux politiques, et en premier lieu aux politiques maliens ». Alors que la position de principe de la France était de ne pas négocier avec les terroristes, il a déclaré que « cela ne signifie pas que l'on ne négocie pas avec un ennemi ».

« Si l'on veut s'entendre un jour avec quelqu'un qu'on a combattu, il faut être capable de choisir le bon partenaire avec lequel s'entendre, celui

qui est représentatif, qui est légitime. Et donc cela posera un jour la question d'un accord politique qui se fera avec des gens qui, à un moment ou à un autre ont été les ennemis de la force Barkhane, les ennemis des forces armées maliennes, » a-t-il ajouté.

Pas de guerre par procuration, les Français aux commandes

Si le conflit au Sahel présente des similitudes avec les longues guerres d'Afghanistan, les responsables français soulignent qu'il ne s'agit pas d'une guerre par procuration. Il existe certains indices d'actions de désinformation de la part de la Russie et de la Turquie, visant à discréditer la présence française, mais les djihadistes ne sont ni armés, ni financés par les rivaux géopolitiques. D'autres puissances n'interviennent pas non plus en envoyant des drones ou des mercenaires comme c'est le cas en Libye. Les pays voisins clés, notamment l'Algérie, le Maroc, le Ghana et le Nigeria, s'efforcent activement de promouvoir la paix et la stabilité.

Le Maroc et les États arabes du Golfe ont investi dans la construction de mosquées et la formation des imams au Mali, et les diplomates entrevoient une main saoudienne dans la promotion de la branche rigoriste de l'islam wahhabite, au détriment des courants malakî et soufi historiquement tolérants et éclectiques, depuis longtemps prédominants dans la région. Certains voient une influence saoudienne derrière le très célèbre chef politico-religieux malien Imam Mahmoud Dikho, qui a agi en tant qu'intermédiaire entre le gouvernement de Bamako et les groupes djihadistes, et

qui a mené des manifestations de masse contre le président Keïta en 2019 et en 2020, préalablement au coup d'état militaire.

La Russie a vendu des armes aux gouvernements des pays du Sahel, dont certains des commandants militaires ont reçu une formation d'officier à Moscou. Des mercenaires russes soutenus par l'État et employés par l'entreprise militaire Wagner Group sont présents en Libye et en République Centrafricaine, mais pas au Sahel. La Chine et la Turquie sont moins présentes dans le Sahel, où les opportunités économiques sont moindres, que dans d'autres régions de l'Afrique où elles déploient une présence vorace.

Certains responsables d'ONG humanitaires qui interviennent au Sahel affirment que les opérations de sécurité menées par la France ont contribué aux déplacements de population, et parfois à entraver les efforts de médiation et de développement sur le terrain, fragilisant le lien de confiance entre les acteurs humanitaires et les populations locales. Pour autant, la nature ciblée des opérations de l'armée française est largement reconnue. Ce qui suscite le plus d'inquiétudes, c'est le comportement des forces de sécurité et de défense nationales, irrégulièrement payées et indisciplinées, ainsi que des milices « d'autodéfense » officiellement sanctionnées.

Les plus critiques parmi les acteurs humanitaires affirment que les politiques françaises et européennes soutiennent des gouvernements faillibles, fermant les yeux sur la corruption, les violations des droits de l'Homme et le

favoritisme ethnique au nom de la lutte contre le terrorisme et du maintien de la « stabilité ». Selon eux, un développement et une stabilité durables ne seront possibles qu'à condition de combler les lacunes en matière de gouvernance, grâce à l'intégration ethnique, au partage du pouvoir et à la transparence.

Pour leur part, les responsables français et européens interrogés dans le cadre de ce rapport ont souligné la fragilité et la faiblesse des ressources humaines et financières des gouvernements du Mali, du Burkina Faso et du Niger, le faible rapport entre le nombre de fonctionnaires et la population générale, et la sensibilité politique par rapport aux anciennes puissances coloniales européennes qui sont perçues comme faisant pression sur les gouvernements africains.

Dans la pratique, les gouvernements européens et la Commission Européenne tendent à suivre la France, quelles que soient leurs réticences individuelles. Malgré des différences d'approche entre Berlin et Paris, l'Allemagne se sent politiquement obligée de soutenir la politique française, entre autres pour maintenir la faible exposition aux risques militaires exigée par le parlement et l'opinion publique allemande.

Un élargissement des coalitions, une coordination sans fin

En réponse aux victimes et aux revers sur le terrain, la France a mobilisé des coalitions, en constante expansion, d'acteurs européens et internationaux pour élargir la panoplie de l'action humanitaire et de développement, et pour partager le fardeau militaire, tout en conservant le commandement et le contrôle opérationnel.

Des initiatives successives se sont superposées, notamment l'Alliance Sahel fondée en 2017 rassemblant des donateurs et des partenaires pour le développement, le Plan d'action du partenariat pour le Sahel (P3S) lancé en 2019 pour travailler sur le renforcement des forces de sécurité, et la Coalition pour le Sahel créée en 2020, suscitant parfois des réactions politiques et multipliant les réunions de coordination.

« Essayer de coordonner leurs actions a un coût transactionnel élevé, » affirme Maman Sidikou, le secrétaire exécutif du G5 Sahel. Nous ne pouvons tout simplement pas nous le permettre si nous voulons faire une différence pour les Sahéliens. »

Le Mali accueille le plus grand nombre d'outils européens de développement, de sécurité et de paix au Sahel. D'ailleurs, certains à Bruxelles perçoivent le pays comme un terrain d'essai pour la mise en œuvre de la stratégie globale de l'Union Européenne pour une politique étrangère, de sécurité et de développement intégrée. Depuis que la pandémie de COVID-19 a frappé, cette approche a été rebaptisée

« Team Europe », visant à combiner les ressources de l'UE, de ses États membres et de ses institutions financières.

Selon les voix critiques, l'efficacité de l'action européenne a été entravée par la qualité inégale, la brièveté des périodes de service et les mandats limités de ses formateurs en sécurité, ainsi que par les effectifs relativement faibles de ses délégations diplomatiques dans les pays du Sahel. Les priorités ont souffert de la focalisation à court terme sur l'endiguement de la migration, même si cela a permis de mobiliser des ressources supplémentaires pour le Sahel. De plus, la politique de l'UE souffre du syndrome familier de « trop de cuisiniers... »,

problème inhérent à la structure institutionnelle complexe de l'Union, et à la coordination entre Bruxelles et les États membres.

La gestion de l'action au Sahel est répartie entre trois départements distincts : le Service européen pour l'action extérieure, la direction générale des partenariats internationaux (précédemment direction générale du développement et de la coopération), et la direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire, chaque organe disposant de ses propres procédures décisionnaires. Ils sont sans cesse en train de se coordonner, mais en dernier ressort, personne n'est véritablement aux commandes.

Soldats maliens et français travaillant ensemble dans la région du Liptako-Gourma



L'Union Européenne a mis en place une politique pour le Sahel dès 2011. Bruxelles a cherché à combiner l'aide au développement, l'aide humanitaire et le renforcement des capacités de sécurité dans une approche globale. Mais jusqu'à présent, l'UE s'est gardée d'utiliser la conditionnalité pour insister sur la mise en place de réformes de gouvernance politiquement sensibles dans les pays hôtes. En 2015, l'UE a validé un plan d'action de cinq ans au Sahel, en y ajoutant les ressources du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, créé la même année. En tout, l'Union Européenne et les États membres ont dépensé 8,5 milliards d'euros pour le Sahel depuis 2014, sans compter le coût de l'opération française Barkhane, estimée à près d'un milliard d'euros par an en 2020.

La politique de l'UE a été remaniée au printemps 2021, avec l'adoption d'une stratégie intégrée pour le Sahel énonçant une approche plus ferme, transactionnelle et hiérarchisée. Cette nouvelle politique validée par les ministres des affaires étrangères européens introduit des concepts tels que « responsabilité partagée » et « responsabilité mutuelle », pour indiquer que l'Europe est prête à suspendre l'aide budgétaire aux gouvernements qui ne respectent pas leurs propres engagements en matière de réformes de gouvernance, de lutte contre la corruption et pour mettre fin à l'impunité pour les violations des droits de l'Homme. Ces fonds pourraient être redirigés vers des agences internationales ou des ONG afin de garantir que les populations civiles ne souffrent pas de ces décisions.

Il reste à voir jusqu'où la Commission et le Service européen pour l'action extérieure seront

disposés, ou autorisés par les États membres, à fermer les robinets financiers. Certaines capitales et services de la Commission sont depuis longtemps hostiles au principe de conditionnalité. Le soutien budgétaire direct au Mali a été suspendu temporairement après le coup d'état militaire du mois d'août 2020, mais il a été rétabli suite à l'instauration du gouvernement de transition trois mois plus tard, lequel s'est engagé à organiser des élections en mars 2022.

A défaut de changements politiques et une gouvernance plus inclusive dans la région, l'UE risque de déverser toujours plus d'argent dans les sables du Sahel pour peu de résultats, tandis que la France et ses partenaires militaires seront condamnés à un exercice d'endiguement coûteux et sans fin.

Des stratégies de sortie ?

Engluée dans une guerre qu'elle ne peut pas gagner mais qu'elle n'ose pas perdre, la France a cherché des solutions pour partager ce fardeau, par la « sahélistisation », « l'europanisation » et « l'africanisation » des défis en matière de sécurité, de stabilisation, de finances et de développement.

Pourtant, malgré l'objectif déclaré de l'opération Barkhane que les « États partenaires acquièrent la capacité d'assurer leur sécurité de façon autonome, » il reste à savoir si des forces du GS5 mieux entraînées et armées seraient capables de vaincre les insurgés, ou du moins de les tenir en échec au cas où les forces françaises se retireraient. Jusqu'à présent, elles ne disposent d'aucune capacité aérienne, essentielle sur un aussi vaste théâtre d'opérations.

Les responsables à Paris se gardent soigneusement d'évoquer ne serait-ce qu'un vague calendrier pour atteindre cet objectif, même si Emmanuel Macron cherche clairement à réduire le dispositif français avant l'élection présidentielle de 2022.

Outre la création des structures du G5 Sahel, les forces gouvernementales et armées dans ces pays demeurent pour l'essentiel nationales. Il faudra du temps pour que des habitudes de coopération s'enracinent. Si la force conjointe du G5S, forte de 6 000 hommes, créée pour répondre aux menaces de sécurité transfrontalières, a établi un commandement de théâtre intégré à Bamako et un centre de fusion du renseignement à Niamey, les unités

sur le terrain demeurent sous commandement tactique national et les soldats sont recrutés et rémunérés au niveau national. La force conjointe a joué un rôle dans des opérations de antiterrorisme aux côtés de Barkhane en 2020-2021, mais il reste encore fort à faire.

Paris a fait pression sur l'ONU pour obtenir un financement pérenne pour la force conjointe du G5 Sahel et pour qu'elle relève du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, mais jusqu'à présent, le Conseil de sécurité n'a pas validé cette approche. Les États-Unis, sous l'administration Trump, ainsi que le Royaume-Uni, s'y sont opposés. Pour l'instant, l'UE pourvoit à l'essentiel du financement.

La force de maintien de la paix promise par l'Union africaine n'a toujours pas vu le jour. L'Union africaine a nommé en 2012 un envoyé spécial pour la région, l'ancien président du Burundi Pierre Biyoya, mais sa petite mission civile pour le Mali et le Sahel n'a eu que peu de poids, et il a démissionné de son poste en 2020, puis est décédé après avoir été reconnu coupable de l'assassinat de son prédécesseur.

Un rôle politique et militaire plus important de l'Union africaine pour stabiliser la région du Sahel, avec le soutien technique et financier de l'UE, correspondrait aux aspirations de Bruxelles et d'Addis Abeba vers un partenariat à égalité entre l'Afrique et l'Europe. Mais cette perspective semble lointaine.

Les efforts de l'Algérie pour créer une unité de fusion du renseignement pour la région Maghreb-Sahel et pour faire de la médiation

diplomatique ont donné des résultats mitigés, comme l'illustre la mise en œuvre très limitée de l'accord d'Alger de 2015. Les actions diplomatiques d'autres pays voisins, qu'elles soient bilatérales pour le Ghana et le Sénégal, ou sous l'égide de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ont le potentiel d'accroître le soutien sécuritaire, politique et économique aux pays du Sahel central, notamment en raison de la crainte de ces pays de voir la menace djihadiste s'infiltrer à l'intérieur de leurs frontières.

Sur la base de plus de 45 entretiens avec des décideurs politiques, des dirigeants militaires africains, européens, américains et onusiens, des diplomates, des responsables de l'aide, des experts, des militants de la société civile et des travailleurs humanitaires, ce rapport envisage des solutions alternatives pour la politique au Sahel et explore des « stratégies de sortie » potentielles à long-terme. L'expression est mal adaptée dans le sens où l'effort de l'Union Européenne pour stabiliser la région du Sahel est et doit rester ouvert, mais elle reflète le fait que les ressources et le soutien du public ne sont pas illimités.

Parmi les recommandations clés, citons :

- une approche plus conditionnée de l'aide budgétaire pour le Mali, le Burkina Faso et le Niger, liant tout paiement d'aide à un ensemble de critères convenus pour la conduite de réformes de gouvernance majeure, avec une volonté crédible de suspendre tout financement direct si les gouvernements ne respectent pas leurs propres engagements ; tous les partenaires extérieurs devraient subordonner le soutien en matière d'équipement militaire à des mesures beaucoup plus efficaces pour enrayer la corruption endémique qui gangrène les budgets de défense nationaux ;
- des mandats et une organisation plus robustes des missions militaires et civiles de l'Union Européenne au Mali et au Niger, avec des périodes de détachement plus longues pour les formateurs, un accompagnement continu sur le terrain pour les diplômés de la formation de l'UE, et la fourniture d'équipements plus adaptés pour que les forces au Sahel soient plus mobiles et flexibles ; une présence diplomatique européenne renforcée avec davantage de pouvoirs délégués pour adapter les programmes européens aux besoins du terrain ;
- un soutien européen et international pour la médiation locale inter-communautés comme pour les efforts des gouvernements au Sahel de conduire un dialogue national inclusif, ouvert à toutes les forces souhaitant rechercher des solutions pacifiques et participer à des institutions décentralisées ; un tel dialogue pourrait inclure des membres du GSIM qui ont exprimé la volonté d'entamer des pourparlers, mais il est très peu probable qu'il intègre l'EIGS, qui ne montre aucun intérêt pour la paix ou les négociations ;

- une approche plus homogène des priorités clés pour l'aide au développement pour les pays du Sahel, axée sur : l'éducation et la formation notamment des jeunes filles, des projets d'agriculture et d'irrigation gérés localement, le micro-crédit et le soutien aux petites entreprises, particulièrement pour les femmes, et le renforcement des institutions dans le domaine de la justice, des droits de l'Homme et des services publics ;
- une réduction de la présence militaire française échelonnée sur cinq ans, recentrée essentiellement sur le renseignement, la reconnaissance, la surveillance, la formation et le soutien aérien pour la force conjointe du G5 Sahel et les forces armées nationales ;
- à court terme, la MINUSMA devrait recevoir un mandat plus solide et de meilleurs équipements, notamment des hélicoptères, afin d'améliorer la protection des civils ; à terme, son rôle devrait s'avérer superflu en raison de la formation et du déploiement des forces nationales de sécurité, la montée en puissance de la force conjointe du G5 Sahel dans les zones frontalières, et de la mise sur pied d'une force de maintien de la paix de l'Union africaine.



Centre de distribution d'aide alimentaire pour PDI
(personnes déplacées à l'intérieur du pays) au Burkina Faso

CHAPITRE 1

LES ORIGINES DU CONFLIT AU MALI

Des empires dans le sable

Pendant plusieurs siècles - depuis le début du 13^{ème} siècle jusqu'au tournant du 17^{ème} siècle - le Sahel central était le cœur d'empires qui s'étendaient de l'Atlantique au Sahara. À son apogée, l'Empire mandingue, qui devait sa richesse à l'or, le sel et le commerce, s'étendait sur une superficie estimée de 1,24 millions de km², comprenant l'ensemble du Sénégal, de la Gambie, de la Guinée-Bissau actuels, et des parties de ce qui est maintenant la Mauritanie, le Mali, la Guinée, le Niger, le Burkina Faso, le Ghana et la Côte d'Ivoire.

L'érudit berbère marocain Ibn Battuta, qui voyagea dans la région en 1353, a fait l'éloge d'un pays aux routes sûres dont la population cultivait un fort sens de la justice. « Ni le voyageur, ni l'habitant n'a à craindre les voleurs ou les hommes de violence, » a-t-il écrit. ⁽¹⁾ L'État de droit et la sécurité publique étaient vraisemblablement mieux répandus à cette époque qu'au début du 21^{ème} siècle.

Les frontières de l'actuel Mali furent dessinées par la France qui colonisa la région, alors appelée Soudan français, en 1893 après avoir réprimé la rébellion des combattants touaregs dans le nord. Le pays a ensuite été administré dans le cadre de la fédération de l'Afrique de l'Ouest française. Des dizaines de milliers de soldats maliens ont combattu pour la France en tant que fantassins engagés ou conscrits - les tirailleurs sénégalais - lors des deux guerres

mondiales et des guerres coloniales françaises en Indochine et en Algérie. Cela a laissé un goût amer parmi les Maliens, qui ont lutté pendant des décennies pour la reconnaissance de leur sacrifice et pour l'égalité des pensions, mais également un lien historique commun, perpétué par les migrations vers la France et l'appartenance à la francophonie, et à la monnaie commune, le Franc CFA.

Le pays a obtenu son indépendance de manière pacifique en 1960 dans le cadre de la Fédération du Mali, avec le Sénégal qui a quitté ladite fédération la même année. La République du Mali est rapidement devenue un État à parti unique affichant des objectifs socialistes, se retirant de la zone franc en 1962 pour se rapprocher de l'Union Soviétique, avant de réintégrer la zone monétaire en 1984 après l'échec des réformes économiques entreprises.

Suite à un coup d'état perpétré en 1968, le Mali s'est retrouvé sous dictature militaire jusqu'en 1991, lorsque quelque 200 personnes ont trouvé la mort lors de manifestations étudiantes, ce qui a entraîné l'éviction du Président Moussa après un coup d'état, ouvrant la voie à des élections l'année suivante et à un régime civil multipartite. Le nouveau président, Alpha Oumar Konaré, a entrepris des efforts de décentralisation et une plus large inclusion ethnique et politique au sein des gouvernements dominés par les Bambara à Bamako.

(1) Ibn Battuta: Travels in Asia and Africa 1325-1354, Translated by Sir Hamilton Gibb. Routledge, ISBN 0-7100-9568-6.

Les révoltes touaregs

Les peuples touaregs pour la plupart nomades qui vivent dans une vaste région centrale du Sahara et du Sahel, jouissaient d'un grand degré d'autonomie durant la période coloniale. Contrairement à la gouvernance uniforme et centralisée qu'elle avait imposée ailleurs en Afrique, la France jugea opportun d'administrer le nord du Mali par l'intermédiaire des chefs touaregs et de laisser intacte la hiérarchie traditionnelle, bien qu'elle eût confisqué des chameaux et des pâturages essentiels, provoquant ainsi une révolte en 1917.

Avec la fin de la domination française, le territoire occupé par les Touaregs s'est retrouvé réparti entre plusieurs États souverains, essentiellement le Niger, le Mali et le Burkina Faso, mais également l'Algérie et la Libye. Au Mali, ils ne représentent que 1,7 pour cent de la population de 20 millions de personnes, mais ils constituent le pouvoir traditionnel dominant dans une grande partie du nord du pays, y compris dans la ville de Kidal.

Les velléités d'autonomie, les griefs économiques ainsi que des épisodes de sécheresse alimentèrent une série de révoltes contre l'État central malien dans les années 1960, 1990, 2000 et à nouveau à partir de 2012, lorsque le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) déclara unilatéralement l'indépendance du nord du Mali.

La région avait déjà été déstabilisée par l'arrivée de militants islamistes algériens poussés au sud, vers les frontières non surveillées du désert, suite à leur défaite lors de la guerre civile dans les années 1990. En 1998, ils formèrent le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) en Algérie, qui devint Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) en 2007, faisant allégeance à la centrale djihadiste fondée par Oussama Ben Laden.

Un deuxième afflux de combattants, plus important, se produisit après la campagne aérienne de l'OTAN sous impulsion franco-britannique qui avait permis de renverser le dirigeant libyen Mouammar Kadhafi en 2011. Des centaines de Touaregs qui s'étaient entraînés avec, et avaient servi dans, les forces de sécurité de Kadhafi rentrèrent au Mali avec des armes pillées dans les armureries libyennes au cours de la période d'anarchie qui suivit la chute du dictateur.

Le MNLA, allié à des groupes djihadistes, notamment Ansar al-Din et AQMI, lança une insurrection en 2012 contre une armée malienne affaiblie, déclenchant un coup d'état à Bamako qui renversa le Président Amadou Toumani Touré. Les nouvelles autorités militaires, diminuées par des sanctions économiques en réponse à la prise de pouvoir par l'armée, ne contrôlaient que le tiers sud du pays.



Combattants Touaregs du Mouvement national de libération de l'Azawad

Alors que les rebelles prenaient le contrôle des villes nordistes de Kidal, Gao et Tombouctou, les groupes djihadistes prirent rapidement le dessus sur le MLNA, imposant une férule islamiste dure sur les régions qu'ils contrôlaient. En janvier 2013, ils lancèrent une offensive vers le sud, prenant la ville stratégique de Konna, 600 kilomètres au nord de Bamako, ouvrant ainsi la route vers la capitale. L'armée française intervint le lendemain avec un soutien logistique américain, à la demande des autorités maliennes, afin d'empêcher une redoutée « première prise de contrôle d'un État africain par des terroristes ».

Avant d'examiner le cours et les conséquences de l'internationalisation du conflit malien, il

est essentiel de se pencher sur les origines économiques et sociales du conflit dans trois des pays les plus pauvres au monde affichant les plus faibles indices de développement humain.

Comme l'a exprimé avec éloquence Peter Pham, l'envoyé spécial des États-Unis au Sahel sous l'administration Trump, peu avant de quitter ses fonctions : « l'insécurité n'est pas la cause, mais le symptôme d'un mal sous-jacent. Il s'agit de la légitimité de l'État, du contrat entre les gouvernants et les gouvernés, des biens et services et de l'intégration que les États offrent aux citoyens et aux communautés ordinaires, notamment à ceux qui se trouvent à la périphérie de ces pays. » ⁽²⁾

(2) Discours de Pham au Center for Strategic and International Studies Sahel Summit, Washington DC, Oct 16, 2020, <https://www.csis.org/events/online-event-2nd-annual-sahel-summit>

Plus de bouches à nourrir, moins de nourriture

La délimitation géographique du Sahel est constituée par la bande de terre semi-aride au sud du Sahara et au nord de la savane soudanaise qui traverse l'Afrique depuis l'Océan Atlantique jusqu'à la Mer Rouge. Elle comprend des parties du Sénégal, de la Gambie, du Mali, du Burkina Faso, du Niger, du Tchad, du Soudan et du Soudan du Sud, de l'Érythrée et de l'Éthiopie, ainsi qu'un coin de la Mauritanie.

Cette étude s'intéresse au Sahel occidental, comprenant les États qui se sont associés pour créer le G5 Sahel en 2017 : la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad. La crise régionale est centrée sur le Mali, plaque tournante de la violence djihadiste dans la région depuis 2012 et qui demeure l'État le plus vulnérable et le principal objet de l'intervention européenne et internationale.

Le conflit est passé d'une révolte touareg dans le nord Mali à ce qui ressemble parfois à une guerre hobbesienne de tous contre tous. Il s'est étendu vers le Sud et vers l'Ouest jusque dans le centre du Mali et a débordé par-delà les frontières poreuses du Niger et du Burkina Faso. La zone d'instabilité poursuit son

élargissement vers le Sud. Des États tels que la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Bénin ont tous été victimes d'attaques ou de prises d'otages liés à la violence au Sahel. Les djihadistes ont déclaré leur intention d'étendre leur emprise jusque dans les zones côtières.

Les groupes armés djihadistes ont exploité les conflits communautaires et ethniques historiques entre bergers et agriculteurs, peuples nomades et sédentaires à propos des terres, de l'eau et des troupeaux, afin d'étendre leur emprise sur des sociétés majoritairement rurales confrontées à une pauvreté extrême.

Ces tensions sont exacerbées par les effets du changement climatique, avec des températures plus élevées et des phénomènes météorologiques extrêmes, notamment des sécheresses et des inondations, et par une croissance démographique parmi les plus rapides au monde.

Au Mali comme au Burkina Faso, la population a triplé en 60 ans depuis l'indépendance, et elle devrait encore doubler, passant de 20 millions à 40 millions d'ici 2040. Le Niger a le taux de fécondité le plus élevé au monde, avec 6,9

enfants par femme. Sa population a été multiplié par plus de six depuis 1960. Le pays se classe au dernier rang de l'indice de développement humain des Nations Unies. ⁽³⁾

Nourrir toutes ces bouches supplémentaires est devenu de plus en plus difficile puisque la production alimentaire n'a pas suivi la croissance de la population et que maintenant, l'insécurité règne sur les marchés de produits de base. Ce n'est pas une coïncidence si les zones où règne la plus grande insécurité alimentaire correspondent précisément à celles où le plus d'attaques se sont produites au cours de ces dernières années : dans les régions de Mopti et Menaka, le long de la frontière avec le Burkina Faso et le Niger, et dans la région de Liptako-Gourma - la zone des trois frontières.

Le COVID-19 n'a fait qu'aggraver la situation, même si les pays du Sahel ont connu des taux d'infection et de mortalité inférieurs à ceux des pays développés d'Europe et d'Amérique du Nord, en raison notamment de l'âge moyen très jeune de la population. De nombreux agriculteurs maliens comptent sur la production de coton pour financer l'achat de fertilisants qui permettent à leur tour d'augmenter le rendement des cultures céréalières. Le coton est le deuxième produit d'exportation du pays après l'or. Mais la récolte de coton devrait être

significativement réduite en 2020/21 à cause de la chute des prix mondiaux qui a limité les plantations. ⁽⁴⁾

La superficie des régions de cultures agricoles s'est considérablement étendue depuis les grandes sécheresses des années 1970 et 1980, accentuant la pression exercée sur les terres pastorales. Les gardiens de troupeaux ont souffert de la grande érosion des terres de pâturage, autrefois abondantes, et désormais rares. De plus, le réseau informel des systèmes traditionnels de gouvernance locale qui arbitre les droits et les obligations complexes entre métayers, fermiers propriétaires, communautés et bergers nomades a été déchiré par des conflits autour des ressources et par la violence ethnique.

Bien que presque 80 pour cent des Maliens soient impliqués dans une activité agricole, près d'un tiers d'entre eux souffrent de malnutrition. En outre, selon l'agence humanitaire USAID, seuls 14 % des 2,2 millions d'hectares potentiellement irrigables sont actuellement irrigués. ^{(5) (6)}

Le Programme mondial alimentaire estime que 4,3 millions de personnes au Mali, soit près d'un cinquième de la population, ont eu besoin d'aide humanitaire en 2020, et que 30 % des

(3) En 2020, le Niger était classé 189ème et dernier au niveau mondial sur l'Indice de développement humain de l'ONU, avec un revenu national brut par habitant de 1201 dollars et 2,1 années moyennes de scolarisation par enfant. Le Tchad était 187ème avec un RNB par habitant de 1555 dollars et 2,5 années moyennes de scolarisation ; le Mali était au 184ème rang avec un RNB par habitant de 2269 dollars et 2,4 années moyennes de scolarisation, et le Burkina Faso à la 182ème place avec un RNB par habitant de 2 133 dollars mais une moyenne de scolarisation de seulement 1,6 années.

(4) <https://www.canr.msu.edu/news/why-could-the-covid-19-cotton-lead-to-an-economic-and-social-crisis-in-mali>

(5) https://wcaro.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/en_-_monographic_study_on_demography_peace_and_security_in_the_sahel_-_case_of_mali_1.pdf

(6) <https://www.usaid.gov/mali/agriculture-and-food-security>

(7) https://docs.wfp.org/api/documents/da49f11d63314f779cb926f50a633dc6/download/?_ga=2.65150186.591586637.1615653565-1053138839.1615653565, <https://www.wfp.org/countries/mali>

enfants de moins de cinq ans souffrent d'un retard de croissance dû à la malnutrition. ⁽⁷⁾

Les gouvernements africains ont souscrit des engagements collectifs pour la mise en place d'une agriculture durable et d'énergies renouvelables pour leurs populations, et ont adopté une série d'objectifs en ce sens. Les États du Sahel pourraient augmenter l'accès vital à la nourriture et à l'électricité hors réseau en respectant les engagements qu'ils ont pris en 2014 dans le cadre de la Déclaration de l'Union africaine sur une croissance accélérée de l'agriculture ⁽⁸⁾, en consacrant au moins 10 % des dépenses publiques à l'agriculture et en contribuant aux aspirations financières et politiques de l'initiative « du désert à l'électricité » de la Banque africaine de développement (AfDB). ⁽⁹⁾

La communauté internationale s'est engagée à verser quelques 14 milliards de dollars au cours des quatre années à venir pour planter une grande muraille verte d'arbres et de prairies pour lutter contre le changement climatique au Sahel, mais il reste à savoir si le projet géant soutenu par l'AfDB apportera la réponse la plus adaptée aux besoins des agriculteurs et des pasteurs nomades sur le terrain. ⁽¹⁰⁾

(8) <https://www.nepad.org/file-download/download/public/120006>

(9) <https://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/desert-power-initiative>

(10) <https://www.iied.org/sahelian-great-green-wall-start-local-solutions>



Commerçantes vendant des articles sur un marché malien



Soldats sénégalais durant l'exercice d'entraînement américain Flintlock 2018, au Niger

Un déficit de gouvernance

Si la pauvreté, la faim et le changement climatique constituent la toile de fond du conflit, le recul de l'État, le manque de services publics et les perturbations au sein des schémas traditionnels de médiation et de justice locale ont entraîné un déficit de gouvernance que les forces radicales ont comblé à leur manière.

Dans certaines régions du nord et du centre du Mali, des groupes djihadistes ont fourni une forme de protection contre ce que les villageois percevaient comme des forces de sécurité prédatrices, des médersas pour les garçons en lieu d'écoles publiques et une forme brutale mais dissuasive de justice officielle

contre le vol, l'extorsion et la corruption. Le prix à payer est l'adhésion à des règles islamiques sévères - pas de musique, pas de danse, pas de téléphones mobiles, pas d'amusements - assorties de punitions sévères et de recrutement forcé pour les jeunes hommes.

« Les djihadistes écoutent la colère des gens et fournissent des services que ne fournit pas le gouvernement, en s'attaquant au banditisme et à l'anarchie, en répondant au besoin de justice avec des tribunaux de la charia qui sont rapides et efficaces, même s'ils ne suivent pas les procédures régulières, » a déclaré Corinne Dufka, directrice pour l'Afrique de l'Ouest chez

Human Rights Watch - un groupe international de défense des droits - qui se rend régulièrement dans les zones sous contrôle des rebelles. ⁽¹¹⁾

Elle a remarqué que les groupes djihadistes étaient souvent présents dans les régions peuplées par les nomades peuls, pour leur offrir une protection contre les milices ethniques mises en place par les communautés d'agriculteurs et de chasseurs dogons et bambaras en l'absence de forces gouvernementales. Ceci a enclenché un cycle d'atrocités commises à l'encontre des civils, suivies d'attaques de vengeance.

Les sages religieux et communautaires qui agissaient traditionnellement en tant que médiateurs lors de tels conflits, en assurant un système local de justice informelle, ont été progressivement mis à l'écart ou tués, soit par les tireurs djihadistes, soit par les réseaux de criminalité organisée qui vivent de la contrebande de stupéfiants, d'armes et de personnes.

« Autrefois, nous avions des mécanismes fonctionnels pour arranger cela avant, à travers les autorités morales, à travers des parents, des aînés, qui ont appris à vivre ensemble depuis des décennies, depuis des siècles. Cela a été battu en brèche. Il faut le renforcer de nouveau, » explique Maman Sidikou, secrétaire exécutif du G5 Sahel. ⁽¹²⁾

Si la plupart des victimes civiles de la violence sont des hommes, les femmes et les enfants sont souvent ceux qui souffrent le plus de cette poly-crise. On estime qu'environ 3 000

écoles ont été forcées de fermer à cause des combats et de la fuite des populations. Les personnes déplacées des zones rurales à cause de l'insécurité et de la sécheresse ont envahi les villes, augmentant la pression sur les familles élargies qui disposent de moins de ressources pour nourrir encore plus de personnes. Les attaques sur les marchés ont empêché les femmes de vendre leurs produits agricoles et objets artisanaux pour nourrir leur famille. L'économie de subsistance déjà fragile a été poussée au bord du gouffre et au-delà. Beaucoup de jeunes gens ont quitté les zones rurales, à la recherche d'une nouvelle vie dans les villes et les États côtiers plus dynamiques.

Selon la Banque Mondiale, seules 16 % des filles sont scolarisées au Niger, 26 % au Mali et 29 % au Burkina Faso. Plus de 75 % des jeunes femmes au Niger sont mariées avant l'âge de 18 ans.

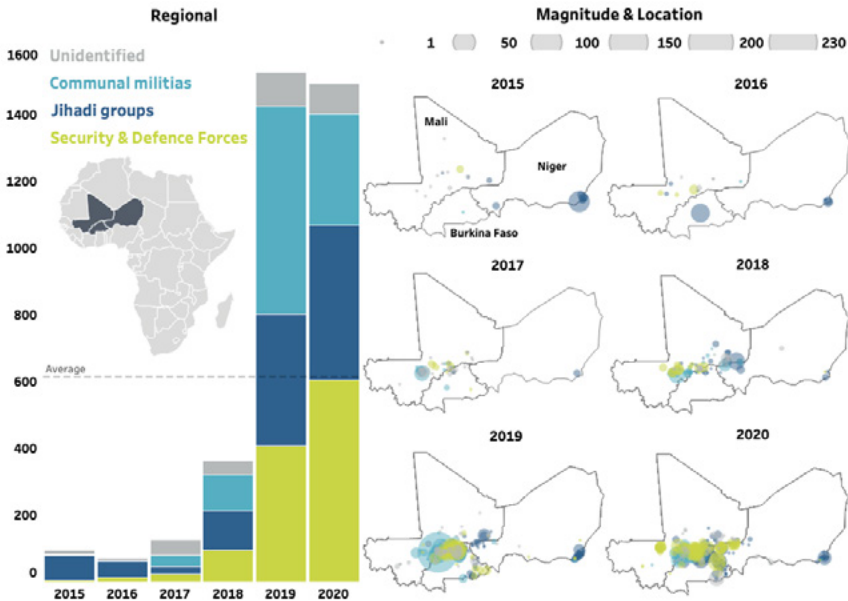
Fatoumata Haidara, directrice pour la région Sahel à l'ONG d'éducation Plan international, dont la famille vit dans au centre du Mali, a vécu personnellement l'impact du conflit sur l'éducation, la santé et la subsistance économique.

« Je viens de Tombouctou et mes parents vivent à Mopti (une ville de 110 000 habitants dans le delta intérieur du Niger). J'ai eu de la chance car j'ai réussi à aller à l'école. L'instabilité génère de nombreux problèmes pour les femmes et les jeunes filles. Désormais, elles ne sont plus protégées par les services sociaux de base, » a-t-elle indiqué. « Les risques de viol ou

(11) Entretien avec l'auteur, février 2021

(12) Entretien avec l'auteur, mars 2021

Figure 7 – Nombre de décès de civils dans le Sahel occidental (Burkina Faso, Mali et Niger) le premier semestre de chaque année entre 2015 et 2020, classifié en fonction du type d'auteur revendiqué



Source: Préparé par José Luengo-Cabrera grâce aux données de l'ACLED (27 juin 2020).

N.B. Ces données doivent être considérées comme indicatives et non-définitives. Pour plus d'informations, voir le livre de codes de l'ACLED.

d'enlèvement sont très élevés. Les parents veulent garder les filles à la maison pour leur propre sécurité, mais elles sont également exposées à la violence domestique ou sexuelle, aux mariages forcés et à une augmentation des mutilations génitales. »⁽¹³⁾

« La crise a entraîné un accroissement de la pauvreté chez les femmes et les filles. Elles

avaient l'espoir et la possibilité d'aller à l'école. Les campagnes d'éducation et d'alphabétisation pour adultes étaient sources d'espoir. Le niveau d'éducation augmentait. Malheureusement, avec le conflit, nous revenons en arrière, » a déclaré Fatoumata Haidara.

« Mes parents n'arrivent pas à vendre leurs bêtes. Les femmes ne peuvent pas aller vendre

(13) Entretien avec l'auteur, février 2021

sur les marchés. Certaines personnes de ma famille disent devoir partager le minimum vital avec la famille élargie. Les campagnes sont de plus en plus désertées. Les personnes qui en ont les moyens sont parties, et les gens sont obligés d'aller dans les villes, à Bamako, ce qui ajoute une pression supplémentaire sur leur famille élargie. Et tout cela s'est aggravé avec le COVID-19. Les gens n'arrivent même plus à faire du commerce à petite échelle. »

Dans un cercle vicieux, le coup porté à la scolarisation et à l'alphabétisation des jeunes filles est également un revers en termes d'accès aux services de santé sexuelle et reproductive, et par conséquent, en termes des efforts pour maîtriser la croissance de la population par l'éducation et les opportunités économiques pour les jeunes femmes.

Complaisance, corruption, milices

Pendant des siècles, les sociétés conservatrices et patriarcales du Sahel ont pratiqué une forme d'islam relativement tolérante et inclusive, dominée par la tradition sunnite malikite, d'influence soufie. La forme d'islam austère et punitive imposée par les djihadistes était culturellement étrangère à la région, tout comme les idéologies totalitaires d'Al-Qaïda et de l'État islamique étaient étrangères au Sahel.

Le fait que ces idéologies aient pu prendre racine, à l'origine dans les régions périphériques du Mali, est largement dû au manque de légitimité perçu des autorités centrales, dominées par le groupe ethnique des Bambaras qui vivent dans les régions les plus développées et densément peuplées du Sud, autour de Bamako.

Même suite à l'accord d'Alger négocié en 2015 entre le gouvernement malien et deux coalitions (non-djihadistes) de mouvements de rebelles du Nord, grâce à un travail de médiation internationale, le président Ibrahim Boubacar Keïta et la classe politique, confortablement installés à Bamako sous la protection internationale de Barkhane et de la MINUSMA, ont montré peu d'empressement à en mettre en œuvre les dispositions. Le pouvoir n'a pas été véritablement décentralisé, les réformes dans le domaine de la sécurité ont été insuffisantes et l'intégration des rebelles démobilisés dans les forces nationales et locales reconstituées a progressé lentement.

Des accusations de népotisme et de corruption, notamment concernant le rôle prédominant du fils de Keïta, ainsi que des griefs économiques et la colère à propos des massacres de civils au centre du Mali ont entraîné des manifestations contre le gouvernement en 2019 et 2020 qui ont à leur tour déclenché le coup militaire qui a renversé le président vétéran formé par les Français.

Les diplomates, les conseillers militaires et les militants de la société civile à Bamako affirment que les dépenses de défense sont opaques et criblées par la corruption. Des fonds destinés à l'achat d'avions, d'hélicoptères et d'armes ou à la paie des troupes ont été siphonnés pour disparaître dans des poches privées. Les responsables maliens ont longtemps fait obstacle aux efforts de l'Europe d'introduire une gestion numérique transparente des stocks, des achats, des recrutements et de la paie. ⁽¹⁴⁾

Les tensions ethniques et intercommunautaires, ainsi que la faiblesse ou l'absence de forces de sécurité publique dans les régions périphériques, ont également entraîné une privatisation de facto de la sécurité, avec l'instauration de milices dites « d'autodéfense » au Mali et au Burkina Faso, afin de fournir une protection contre l'anarchie et les attaques djihadistes. Cette situation s'est souvent produite avec la complicité tacite ou ouverte des forces nationales de sécurité débordées.

Au Mali, les Dan Na Abassagou (ou les chasseurs qui se confient à Dieu), un groupe de chasseurs dozo armés fondé par Youssouf Toloba, ostensiblement pour protéger les agriculteurs dogons des combattants djihadistes, a été accusé d'avoir commis des atrocités à répétition contre les civils peuls. À son apogée, on estime que le groupe comptait jusqu'à 8 000 membres. Officiellement dissout par le gouvernement et sommé de déposer les armes en 2019 suite au massacre de 157 personnes dans le village d'Ogossagou, dont un rapport officiel de la MINUSMA a signalé qu'il avait été « planifié, organisé et coordonné » par les chasseurs dozo, le groupe est néanmoins toujours en existence. Les chasseurs dozo ont été accusés d'avoir commis un nouveau massacre, un an plus tard dans le même village, au lendemain du retrait de la force de l'État qui avait été déployée pour protéger la population. ⁽¹⁵⁾

Dans le cadre des efforts du gouvernement de transition au Mali pour pacifier les conflits communautaires, le ministre pour la réconciliation nationale, le Colonel Ismaël Wagué, un des dirigeants du coup d'état, a rencontré le dirigeant dozo Toloba en mars 2021 afin de discuter des moyens de promouvoir la coexistence et de protéger les civils. ⁽¹⁶⁾

Au Burkina Faso, les groupes armés d'autodéfense locaux connus sous le nom de Koglweogo (gardiens), essentiellement

(14) Entretiens multiples avec l'auteur, janvier-mars 2021

(15) <https://news.un.org/fr/story/2019/05/1042561>

(16) http://iss-h.edu.com/wp-content/uploads/2018/10/Rapport-de-synth%C3%A8se_ENQUETE-SUR-LA-SECURITE-PILOTEE-PAR-LES-COMMUNAUTES-Asha.pdf

composés de membres de la majorité ethnique des Mossis, ont été créés en 2015 pour protéger les communautés contre le banditisme, le vol de bétail et les rebelles armés pendant la période d'instabilité qui a suivi le renversement du président Blaise Compaoré. Les forces de sécurité officielles étaient heureuses de leur laisser les rênes dans les régions que les maigres ressources de police et de gendarmerie ne pouvaient atteindre, et dont l'accès était périlleux, et de les utiliser comme source de renseignements.

En l'absence de police locale, les Koglweogo sont rapidement devenus la plus grande milice citoyenne du pays, jouissant d'un large soutien populaire, selon une étude de l'ONG Action pour la sécurité humaine en Afrique (ASHA), basée à Ouagadougou. ⁽¹⁷⁾ On estime que ces groupes locaux de sécurité regroupent quelques 40 000 membres, qui patrouillent en zone urbaine et péri-urbaine, procèdent à des arrestations, détiennent des prisonniers et mènent des procès officieux contre des petits délinquants. Véritable mouvement pour la sécurité, ils sont devenus populaires dans la plupart du Burkina Faso central et occidental. Mais leur popularité est en déclin depuis que l'expansion des opérations du GSIM et de l'EIGS en 2017-18 a entraîné de toutes parts une recrudescence des violences de masse. ⁽¹⁸⁾

Les organisations de défense des droits de l'Homme affirment que les groupes

d'autodéfense ont attisé les tensions ethniques et qu'elles sont également responsables de meurtres, de disparitions, de torture et de violations des droits de l'Homme, visant principalement l'ethnie des Peuls, accusée de se liquer avec les terroristes djihadistes. En 2019, des Koglweogo ont été impliqués dans le massacre d'au moins 49 Peuls dans le village de Yirgou, en représailles d'une attaque de djihadistes circulant à moto. Par ailleurs, des incidents impliquant des chasseurs dozo appartenant à des groupes d'autodéfense se sont produits dans la région nord-ouest, à majorité ethnique dogon, à la frontière avec le Mali. ⁽¹⁹⁾

Le président Roch Marc Kaboré, qui avait réprimandé les Koglweogo après le massacre de Yirgou, a signé une loi en 2020 pour encadrer les groupes locaux d'autodéfense, sous le nom de Volontaires pour la défense de la patrie, comprenant deux semaines d'entraînement militaire, la fourniture d'équipements, des soins de santé et des primes. Certains membres des Koglweogos ont rejoint la nouvelle force.

Le Niger a longtemps cherché à maintenir le monopole de l'état en matière de forces de sécurité et à éviter la création de milices locales. Cependant, des incursions menées par les milices touaregs maliennes GATIA et Dawsahak MSA en 2018, en conjonction avec les opérations françaises contre l'EIGS dans le couloir frontalier entre le Mali et le Niger

(17) <https://www.voaafrique.com/a/un-haut-responsable-malien-rencontre-une-milice-accus%C3%A9e-d-exactions/5809360.html>

(18) <https://norria-research.com/self-defence-movements-in-burkina-faso-diffusion-and-structuration-of-koglweogo-groups/>

(19) <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/burkina-faso#4281e1>

(20) <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/U-Reports/SAS-SANA-Report-Niger-FR.pdf>, <https://www.dw.com/en/niger-probe-soldiers-executed-dozens-of-civilians/a-54828003>

ont eu des conséquences mortelles pour les civils peuls dans la région de Tillabéri au Niger. Alors que la violence débordait par-delà la frontière, les forces armées nigériennes ont également été accusées d'un nombre croissant d'exécutions extrajudiciaires et d'enlèvements, notamment de la disparition de 102 hommes, pour la plupart des Touaregs et des Peuls, dans la région de Tillabéri en avril 2020. ⁽²⁰⁾

Le Niger doit faire face à des groupes djihadistes sur deux fronts : l'État islamique dans le Grand Sahara (EIGS), le plus actif au nord-ouest du pays à la frontière du Mali et du Burkina Faso, et les combattants liés à Boko Haram actifs dans le sud-est du pays, à la frontière avec le Nigeria et le Tchad, où des groupes d'autodéfense se sont également créés.



Alors que la lutte contre les groupes armés djihadistes demeure la priorité principale des pays du G5 Sahel et de leurs alliés internationaux, toute stabilisation durable de la région exigera de mener une action beaucoup plus ferme pour s'attaquer aux origines du conflit, notamment en raison de l'absence de services publics et de sécurité dans les régions périphériques, du comportement prédateur des forces de défense

et de sécurité officielles et des milices alliées et de la corruption et du manque d'opportunités économiques et éducatives.



Le monument des martyrs El Farouk a Tombouctou au Mali, détruit par des combattants islamistes



La force Barkhane accueillant une délégation d'autorités des forces armées sahéniennes à la base de Gao

CHAPITRE 2

L'INTERVENTION MILITAIRE ET SES CONSÉQUENCES

« Aussi longtemps qu'il le faudra »

« C'était comme si on tirait des lapins, » témoigne un officier français qui a participé à l'Opération Serval, lors des premières semaines d'intervention au Mali en 2013. Tout comme les interventions militaires des États-Unis en Afghanistan et en Irak en 2003, la phase initiale était étonnamment simple, même si les Français ont perdu 10 soldats au cours des six premiers mois. ⁽¹⁾

Les combattants djihadistes et les rebelles touaregs conduisant des pickups et des motos étaient exposés aux forces aériennes françaises, à découvert sur un terrain légèrement boisé autour des routes et sentiers du Mali central.

Pendant plusieurs mois, le président français François Hollande avait résisté à la pression de son propre ministère de la défense pour intervenir au Mali, alors que les rebelles capturaient les villes de Tombouctou, Gao et Kidal, et que les djihadistes imposaient leur propre loi islamiste dure. Il s'est ravisé après la chute de Konna le 10 janvier 2013 avec la menace imminente qui pesait sur la base aérienne de Sévaré, dernière piste d'atterrissage importante au centre du Mali, ouvrant potentiellement la route vers Bamako, où un gouvernement impopulaire et

démoralisé ne tenait plus qu'à un fil, à la merci de soldats prêts à se mutiner.

Alors que les rebelles fêtaient la prise de Konna, le Conseil de sécurité de l'ONU a publié une déclaration à la demande de la France, exhortant tous les États à « fournir une aide aux forces de sécurité et de défense maliennes afin de réduire la menace posée par les organisations terroristes et les groupes affiliés ».

Le lendemain, un François Hollande habituellement prudent a émis des ordres clairs à l'intention de l'état-major de la défense : « arrêtez l'ennemi, aidez le gouvernement malien à reconquérir le pays, détruisez les terroristes, » selon l'Amiral Édouard Guillaud, à l'époque chef d'état-major des Armées. Il a également ordonné à ses forces de rechercher les otages français détenus par les rebelles et d'assurer leur protection. ⁽²⁾

En l'espace d'un mois, l'opération Serval a permis de chasser les insurgés de la majeure partie du Mali central et de les cantonner dans des zones circonscrites dans le Nord et dans les montagnes de l'Adrar des Ifoghas. Ils ont fui Tombouctou, Gao et Menaka pour

(1) Entretien avec l'auteur, décembre 2020

(2) Cité in Jean-Christophe Notin, *La guerre de la France au Mali*, Paris, 2014, Editions Taillandier

éviter les combats urbains. Au grand dam du gouvernement de Bamako, les Français laissèrent la ville septentrionale de Kidal aux mains des séparatistes touaregs du MNLA, peut-être en vue de futures négociations. De nombreux Maliens du Sud ont accusé les Français de favoritisme envers le MNLA.

François Hollande a été acclamé comme un sauveur par les foules à Tombouctou et à Bamako, et il a promis que « la France restera avec vous aussi longtemps que cela sera nécessaire, c'est-à-dire, jusqu'à ce que les Africains eux-mêmes, par l'intermédiaire de l'AFISMA (Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine), soient prêts à prendre le relais et que nous puissions nous retirer... Mais je dois vous dire que ce n'est pas le rôle de la France de rester au Mali, car ce sont les Maliens et les Africains qui assureront la sécurité, la souveraineté et l'indépendance. »⁽³⁾

Ce moment de « mission accomplie » s'est avéré de courte durée, en raison de la faiblesse inhérente et de la corruption enracinée de l'État malien. L'intervention menée de main de maître est passée de blitzkrieg à sitzkrieg, à savoir d'une guerre de manœuvre rapide à une campagne de contre-insurrection longue et asymétrique. Les forces maliennes et africaines n'étaient pas en mesure de prendre le relais, et la classe politique complaisante à Bamako, qui avait été secourue par les Français et ne se sentait plus en danger immédiat, s'est montrée peu encline à entreprendre les grandes

réformes de gouvernance et de décentralisation indispensables.

Huit ans plus tard, l'opération française de relais Barkhane, lancée en 2014, reste l'épine dorsale indispensable de la lutte contre les insurgés armés au Mali. L'AFISMA est devenue la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali), une présence de maintien de la paix, policière et civile plus vaste, mais une force largement statique avec un mandat circonscrit qui rend difficile l'accomplissement de son objectif clé de protection de la population civile.

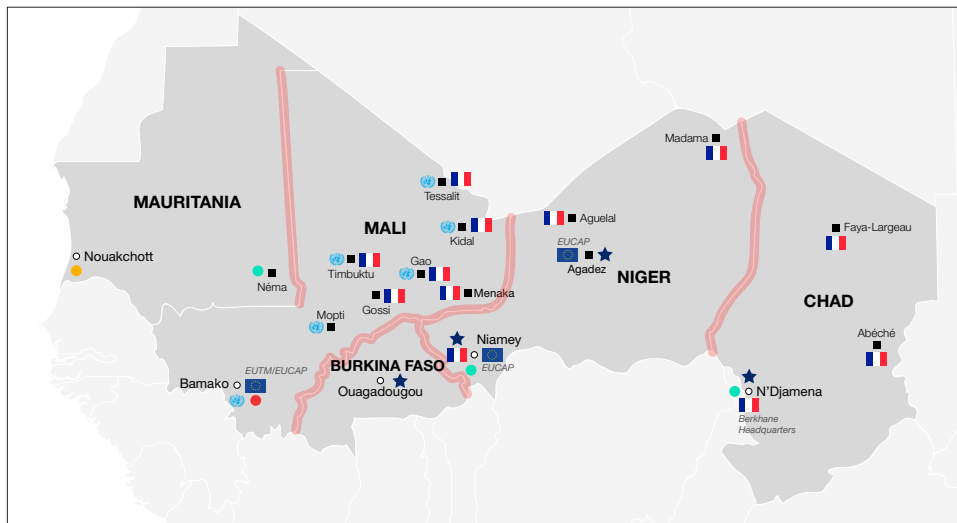
Malgré des années de formation des forces armées, de la police et de la gendarmerie maliennes par la France et l'Europe, et malgré la création d'une force militaire conjointe transfrontalière par le G5 Sahel, les forces locales ne sont toujours pas en mesure de vaincre des unités relativement petites de djihadistes très mobiles et endurcis sans le soutien aérien et terrestre des forces françaises.

Le nouveau président français, Emmanuel Macron, et son chef d'état-major des Armées continuent de dire que la France ne restera pas éternellement au Mali, mais l'insurrection s'est étendue et s'est enkystée dans des conflits intercommunautaires et interethniques, comme l'avait prédit une étude de 2017 de l'analyste malien Adam Thiam de l'Institut du Macina.⁽⁴⁾

(3) Discours de François Hollande à Bamako, 2 février, 2013 ; https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/mali/mali-merci-papa-hollande-tombouctou-en-lesse-accueille-le-president-francais_216897.html

(4) Adam Thiam, journaliste et analyste politique, était l'un des conseillers principaux de l'ancien président malien, Alpha Oumar Konaré, lorsqu'il était président de la Commission de l'Union africaine. Directeur de la communication pour la présidence malienne depuis 2019, il est décédé de la COVID-19 en mars 2021. <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2017/03/Centre-du-Mali-Enjeux-et-dangers-dune-crise-n%C3%A9glig%C3%A9e.pdf>

Réponses sécuritaires dans le Sahel



Data Source: ACLED, the Pentagon and the French Military Forces

Une guerre asymétrique

Après avoir commis l'erreur stratégique d'essayer de monter une offensive terrestre et de tenir des villes, qui a fait des rebelles armés des cibles assez faciles pour une force expéditionnaire aussi sophistiquée que celle de la France, les djihadistes sont passés à une guerre asymétrique.

Ils se sont embusqués dans les montagnes et dans la brousse. Ils ont organisé des frappes éclairs contre les forces de sécurité gouvernementales, l'ONU, les bases militaires françaises et nationales, ils ont organisé des attentats à la bombe sur les routes contre les convois logistiques et les patrouilles militaires, et ils ont mené une guerre au sein de la population. Ils ont installé un mélange de terreur, de coercition et de gouvernance sévère en lieu et place de l'État absent. Ils ont également profité des conflits intercommunautaires pour étendre leur influence au centre du Mali, puis au Burkina Faso et au Niger.

Par définition, il n'y a pas de chiffres fiables concernant les effectifs des forces djihadistes, mais les estimations les plus vraisemblables indiquent qu'elles sont peu nombreuses, probablement moins nombreuses que les troupes françaises de l'opération Barkhane, qui sont passées à 5 100 soldats en 2020.

Des responsables français ont estimé début 2021 qu'il y avait quelques 3 000 combattants à plein temps entre les diverses factions du Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM) affilié à Al-Qaïda et le groupe rival État islamique dans le Grand Sahara (EIGS), opérant essentiellement au Mali, avec quelques centaines de combattants au Burkina Faso et au Niger. Des recrues à temps partiel ou temporaires gonfleraient les rangs djihadistes à environ 5 000 combattants, tout au plus.

Parmi ces chiffres d'ensemble, le renseignement français distingue un noyau dur de quelques douzaines de commandants djihadistes expérimentés - étrangers pour la plupart et notamment algériens - qui maintiennent le contact avec les centrales des différents groupes en Afghanistan et au Pakistan en ce qui concerne Al-Qaïda, et en Syrie et en Irak pour l'EIGS, ainsi qu'un grand nombre de fantassins locaux moins entraînés. Déployés de façon épisodique plutôt que permanente, ces fantassins subissent les pertes les plus élevées.⁽⁵⁾

Les communications interceptées suggèrent que les dirigeants du GSIM suivent les grandes lignes idéologiques des hauts dirigeants d'Al-Qaïda, autour d'Ayman al-Zawahari, mais qu'ils conservent une autonomie importante en ce

(5) Entretiens avec l'auteur, janvier et mars 2021

qui concerne leur stratégie politique locale et la conduite des opérations. Parallèlement aux actions de guérilla, ils poursuivent une approche dite « des cœurs et des esprits » destinée à gagner l'acceptation de la population civile en maintenant une forme d'ordre, un système de justice rudimentaire et des services publics de base. Leurs cibles prioritaires sont les forces armées maliennes et françaises et la MINUSMA, bien que de nombreuses attaques frappent également des civils.

À l'inverse, l'EIGS est une organisation bien plus verticale et autoritaire qui a commis des massacres de civils à répétition afin s'imposer par la terreur, selon les experts occidentaux et non-gouvernementaux du renseignement.⁽⁶⁾ Les deux groupes prélèvent des taxes de « zakat » (charité) sur la population des zones qu'ils contrôlent et ils soupçonnés de faire payer un droit de passage aux bandes criminelles de trafiquants de drogue, d'armes et aux passeurs de migrants.

Le GSIM dispose également d'un trésor de guerre constitué des recettes des prises d'otage. Les autorités algériennes ont déclaré avoir récupéré une partie du paiement d'une

rançon dans le cadre d'un accord conclu en octobre 2020 en vertu duquel le GSIM a libéré l'opposant malien Soumaila Cissé, la travailleuse humanitaire Sophie Pétronin et deux Italiens en échange de la libération par les autorités maliennes de près de 200 combattants djihadistes emprisonnés.⁽⁷⁾ Il a été signalé, en 2019, que l'EIGS contrôlait des mines d'or au Burkina Faso et finançait l'achat d'armes grâce à la vente d'or.⁽⁸⁾

La France publie parfois des estimations du nombre de victimes parmi les djihadistes lors d'opérations individuelles, mais elle évite d'établir un décompte global. Les chiffres les plus complets proviennent du président de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat français, Christian Cambon, qui a indiqué début 2021 que son groupe avait été informé par les militaires qu'entre 1 200 et 1 500 combattants ennemis avaient été « neutralisés » depuis 2014, contre 55 victimes parmi les soldats français. Il n'a pas précisé si ce chiffre couvrait uniquement les combattants tués lors des frappes françaises, ou également ceux tués lors des actions menées par les forces maliennes et du G5 Sahel.⁽⁹⁾

(6) Entretiens avec l'auteur : janvier, février, mars 2021

(7) <https://www.middleeasteye.net/news/algeria-mali-ransom-hostages-militants>

(8) <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/burkina-faso/282-reprendre-en-main-la-ruée-vers-lor-au-sahel-central>, <https://www.reuters.com/article/us-gold-africa-islamists-special-report/special-report-how-jihadists-struck-gold-in-africas-sahel-idUSKBN1XW11F>

Les experts du renseignement français et algérien indiquent que bien que les deux groupes nourrissent l'ambition d'étendre leurs opérations vers le Ghana, le Togo, le Bénin et en Côte d'Ivoire, il n'y aucune preuve que l'un ou l'autre groupe aient tissé des liens opérationnels avec Boko Haram, le mouvement djihadiste basé au Nigeria.

Lorsque des combattants djihadistes sont tués, ils sont rapidement remplacés, et il y a peu d'indications que les succès militaires français découragent le recrutement de combattants, reconnaissent les responsables français et maliens. « Pour nous, le plus important est de neutraliser les commandants et les artificiers en charge des explosifs. Ils représentent une valeur ajoutée et ils sont plus difficiles à remplacer, » a déclaré un responsable français. Les forces spéciales françaises hélicoptérées ont tué Abdelmalek Droukdel, fondateur algérien historique d'Al-Qaïda au Maghreb islamique, lors d'une opération au nord du Mali en juin 2020, sur la base d'une collaboration franco-américaine en matière de renseignement. Le commandant militaire du GSI, Bah Ag Moussa, un ancien colonel de l'armée malienne, a été abattu en novembre 2020 lors d'une frappe sur son camion pickup par les hélicoptères et les forces spéciales françaises.

Un ancien responsable américain qui a travaillé en étroite collaboration avec l'armée française dans la lutte contre le terrorisme conteste l'hypothèse selon laquelle le mouvement djihadiste serait une hydre - le serpent

mythologique dont les têtes décapitées repoussent invariablement.

« Je déteste l'analogie de l'hydre. Il ne s'agit pas d'organisations hiérarchisées, disciplinées et structurées où chacun adhère à une même idéologie. Le fait de couper une tête peut entraîner la création de factions, attiser des rivalités au sein du groupe ou donner lieu à un remplacement moins compétent avec moins d'expérience, » a-t-il dit. « Cela peut ouvrir un espace de négociation entre les non-combattants et les gouvernements locaux, et d'intervention pour les organismes d'aide humanitaire. »

« Imaginez ce qu'il serait advenu de l'empire français si on avait abattu Napoléon ou de l'Allemagne si Hitler avait été abattu. »⁽¹⁰⁾

Pendant plusieurs années, le Sahel a été une exception au schéma de guerre intestine entre Al-Qaïda et l'État islamique au Moyen-Orient et en Asie du Sud. Mais même s'ils coopéraient parfois contre un ennemi commun, les deux mouvements djihadistes se sont également affrontés sur des questions de territoire et de différences idéologiques profondes. Les combats les plus intenses se sont déroulés début 2020 dans le nord-ouest du Mali, faisant plusieurs centaines de victimes, selon les sources.⁽¹¹⁾

Les responsables du renseignement français et d'autres puissances occidentales ont indiqué qu'il n'y avait aucune preuve de liens entre les groupes djihadistes au Sahel et les actes

(9) Visioconférence de presse avec le sénateur Cambon, le 9 février 2021

(10) Entretien avec l'auteur, novembre 2020

(11) Entretien avec l'auteur, mars 2021

de terrorisme perpétrés par les musulmans radicalisés en France ou ailleurs en Europe. D'anciens officiers de l'opération Barkhane interrogés dans le cadre de ce rapport ont déclaré ne pas être au courant d'un tel lien. Toutefois, le directeur de l'agence française de renseignement extérieur (DGSE), Bernard Emie, a déclaré lors d'un rare discours public en février 2021, que Iyad Ag Ghali, le chef du GSIM, poursuivait des plans d'expansion dans le Golfe de Guinée, ainsi que l'objectif de commettre des attentats en Occident, et tout particulièrement en Europe. ⁽¹²⁾

Deux semaines plus tard, dans le but de ressusciter un soutien public faiblissant pour Barkhane en France, le président Macron a publiquement désigné Ag Ghali et Amadou Koufa, le chef du groupe Katiba Macina le plus actif au Mali central, comme chefs d'organisations terroristes qu'il fallait « décapiter », tout en évoquant la menace pour le reste de l'Afrique de l'Ouest.

Des gouvernements secourus

Les avis dissidents en France sur les origines du conflit et à propos de ce que les critiques estimaient être la nature prédatrice de l'État malien ont été découragés ou étouffés. Laurent Bigot, diplomate spécialiste de l'Afrique qui avait tiré la sonnette d'alarme sur la corruption d'état au Mali en 2011, a été renvoyé du ministère des affaires étrangères. « Le drame, c'est que la France demeure jusqu'à ce jour dans un déni de réalité concernant le Sahel, » a écrit Bigot dans le journal *Le Monde* après le coup d'état militaire de 2020 au Mali. ⁽¹³⁾ Évelyne Decorps, l'ambassadrice française à Bamako, avait été rappelée prématurément en 2018 après

avoir apparemment critiqué le président Keita et s'être disputée avec les commandants de Barkhane. ⁽¹⁴⁾

Depuis le début de l'action militaire, l'approche française a consisté à donner une priorité absolue à la lutte contre le terrorisme et à soutenir le gouvernement malien, tout en évitant de devoir endosser la responsabilité de ses échecs et de ses excès. Le discours officiel reste que la France soutient l'État malien à la demande de ce dernier contre le terrorisme djihadiste, et qu'elle n'a ni le pouvoir ni le désir de microgérer la gouvernance dans le

(12) https://www.defense.gouv.fr/content/download/605407/10176821/file/20210201_COMEX%20CT_DISCOURS%20DGSE.pdf

(13) https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/08/27/au-mali-la-france-est-encore-et-toujours-dans-le-deni-face-aux-realites-saheliennes_6050093_3212.html#xtor=AL-32280270

(14) https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/09/06/l-ambassadrice-de-france-au-mali-rappelee-prematurement_5351257_3212.html#xtor=AL-32280270, cf. également Marc-Antoine Perouse de Montclos, *Une Guerre Perdue, La France au Sahel*, Paris 2020

Sahel, ce qui l'exposerait à des accusations de néocolonialisme, déjà forts répandues parmi les militants de l'opposition au Mali et au Burkina Faso.

« Nous sommes là pour lutter contre le terrorisme. Nous ne touchons pas à la gouvernance, » a déclaré un ancien officier de Barkhane. ⁽¹⁵⁾

Un haut diplomate français avec une grande expérience du Sahel a déclaré qu'il y avait une limite à ce que les étrangers pouvaient accomplir dans ces pays tout en respectant leur souveraineté et leur culture. « Nous nous heurtons constamment à la logique de la souveraineté et de la non-ingérence, » a-t-il dit. « On ne peut pas, d'un côté, défendre l'indépendance et la non-ingérence et de l'autre, intervenir dans le système judiciaire et les nominations. » ⁽¹⁶⁾

Quand on les interroge à propos des atrocités attribuées aux forces armées ou aux milices d'autodéfense, les responsables français indiquent que ces questions font l'objet de discussions discrètes avec les gouvernements du Sahel. Mais ils renvoient également au rôle de la MINUSMA qui rend régulièrement compte des violations des droits de l'Homme, de la mission de formation de l'UE pour les soldats et de la mission de soutien aux capacités de sécurité intérieure pour la formation des gendarmes et des forces de police et gardes-frontières en matière de droit humanitaire, ainsi que des autorités maliennes responsables des enquêtes et des poursuites liées aux violations des droits.

« Nous faisons pression sur les autorités locales en leur expliquant à quel point nous les (les forces d'autodéfense) trouvons néfastes, comme le fait l'ONU et quelques autres partenaires. Mais nous ne nous occupons pas des milices nous-mêmes. Nous ne sommes pas dans la même zone. Nous sommes tout à fait conscients du risque en matière de respect des droits de l'Homme et des possibilités d'exactions. Ces créatures échappent toujours au contrôle de leurs créateurs, » a déclaré un responsable français, soulignant le danger des cycles d'attaques de vengeance et d'atrocités.

Interrogé sur l'opacité qui règne autour de la corruption au sein du ministère de la défense malien, ce même responsable a indiqué que Paris était tout à fait au courant du problème posé par « des personnes sans scrupules qui profitent de la situation, » et des graves problèmes concernant la rémunération des soldats. Il a souligné les efforts de l'Europe et de l'ONU pour tenter de mettre en place des systèmes modernes de gestion numérique des stocks, des achats et de la paie. « C'est un problème majeur. Notre action au sein de l'armée française est essentiellement opérationnelle, mais nous constatons qu'il y a des problèmes critiques concernant la paie des soldats, l'organisation logistique et de confiance envers l'état-major, lesquels remontent à des problèmes structurels et organisationnels, » a indiqué ce responsable. ⁽¹⁷⁾

Jusqu'à récemment, les responsables français étaient dans l'ensemble plus soulagés par la résilience dont faisaient preuve les États pourtant faibles du Mali, du Burkina Faso

(15) Entretien avec l'auteur, décembre 2020

(16) Entretien avec l'auteur, janvier 2021

et du Niger, qu'ils n'étaient inquiets de leurs défauts manifestes. La capacité et l'aptitude de l'administration à fournir des services publics dans ces pays sont forcément limitées avec seulement cinq fonctionnaires pour 1 000 habitants, par rapport à 89 en France et 138 en Suède.

Paris s'est rendu compte progressivement qu'il était essentiel de réformer la gouvernance et d'étendre la portée de l'État et des services publics afin de consolider les réussites militaires contre les djihadistes. Aussi, la France a-t-elle encouragé une série d'initiatives qui se chevauchent pour inciter les partenaires européens et nationaux non seulement à participer aux efforts de stabilisation, de formation des forces de sécurité intérieures et militaires et de développement des capacités administratives, mais aussi à soutenir le « retour de l'État » et le développement économique dans les zones débarrassées des rebelles armés.

« La stratégie française souffre des mêmes contradictions internes dont ont souffert de nombreuses interventions militaires post-coloniales, » écrit Michael Shurkin, politologue à la Rand Corporation, dans une brillante analyse historique de la doctrine française contre-insurrectionnelle au Mali. « Le succès des opérations de la France dépend de changements politiques qu'elle rechigne à imposer elle-même, et ses actions servent souvent à perpétuer une disposition politique qui constitue le moteur principal du conflit. »⁽¹⁸⁾

Un an après avoir annoncé un « sursaut militaire » en janvier 2020 pour repousser les avancées djihadistes avec une opération Barkhane renforcée, et la création de la Task Force Takuba, Emmanuel Macron, en février 2021, a appelé à un « sursaut civil » permettant un renouveau d'énergie financière et politique pour rétablir l'État de droit, la police locale, les services de santé, d'éducation et stimuler l'emploi dans les régions périphériques.⁽¹⁹⁾

Comme nous le verrons, rebâtir des institutions et es communautés en ruines exigera un effort de taille de la part de l'Union Européenne, des autres partenaires internationaux et des agences de développement. Cela demandera également une volonté politique qui a jusqu'ici manqué cruellement au Mali et qui n'est que vacillante au Niger et au Burkina Faso. Par ailleurs, cela dépendra peut-être également d'une menace crédible de retrait des soutiens extérieurs si les réformes promises ne sont pas au rendez-vous.

(17) Entretien avec l'auteur, mars 2021

(18) <https://tnsr.org/wp-content/uploads/2020/11/TNSR-Vol-4-Issue-1-Shurkin.pdf>

(19) Discours d'Emmanuel Macron suite au sommet de N'Djamena <https://www.vie-publique.fr/discours/278631-emmanuel-macron-16022021-terrorisme>

De plus grands enjeux pour la France

Selon les stratèges français, les enjeux de l'intervention au Sahel sont plus importants pour la France. En tant que puissance nucléaire, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, état membre du G7 et tête de file de l'autonomie stratégique de l'Europe, la France ne peut pas se permettre un échec dans son « pré carré » de l'Afrique francophone. La crédibilité du pays est en jeu, dans un contexte d'intensification de la concurrence des grandes puissances, notamment la Chine, la Russie et la Turquie.

Ses intérêts économiques dans les trois pays centraux du Sahel sont relativement minces : un peu de commerce et quelques gros investissements, exception faite des mines d'uranium au Niger qui fournissent environ un tiers du combustible pour les centrales nucléaires qui produisent 70 % de l'électricité française. Cependant, la France a des intérêts économiques et politiques autrement plus importants dans les États côtiers de l'Afrique de l'Ouest, et un intérêt stratégique au Tchad, où se trouve le siège de l'opération Barkhane, plateforme vitale pour toutes les opérations militaires françaises en Afrique.

De plus, un pays frappé par une vague d'attaques terroristes islamistes dans les rues

de Paris et de Nice en 2015 et 2016, et où l'islamisme politique reste un sujet intérieur ultra-sensible, ne peut-il sans doute pas se permettre de voir huit ans d'intervention au Sahel s'achever par un arrangement entre les gouvernements locaux et les rebelles djihadistes. Ceci pourrait expliquer pourquoi Emmanuel Macron est fermement décidé à dissocier la France de toute tentative de ses alliés de négocier avec les dirigeants djihadistes.

Pourtant, cet argument est à double sens. Lorsque les hommes politiques français se livrent à une surenchère d'appels à la fermeture de mosquées et d'associations musulmanes radicales, expulsent des imams étrangers, proposent de dépouiller les binationaux de la nationalité française, ferment des établissements scolaires musulmans privés et cherchent à interdire le foulard dans les universités et les espaces publics, cela affecte l'image de la France au Sahel. Comme l'a observé le Général Marc Colruyt, commandant de l'opération Barkhane, faisant preuve d'un sens de l'euphémisme tout militaire : « le débat sur l'islamisme en France, avec ses répercussions à l'étranger, n'est pas neutre pour une opération française qui se déroule dans un pays de culture et de religion musulmanes. »⁽²⁰⁾

(20) <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20201207/affetra.html>

Le conflit au Sahel est donc une guerre que la France ne peut pas gagner militairement, mais qu'elle ne peut pas se permettre de perdre. « La réalité c'est que nous voulons nous retirer, mais nous ne savons pas comment nous y prendre, » estime Michel Foucher, expert en géopolitique qui a conseillé plusieurs ministres français des affaires étrangères par le passé. « Le défi consiste à trouver la manière de nous retirer de la ligne de front en passant le relais, tout en restant à l'arrière-plan. » ⁽²¹⁾

Le parlement français a en général peu de pouvoir sur les interventions militaires à l'étranger. Le président peut envoyer des troupes au combat sans consulter le pouvoir législatif, qui n'obtient le contrôle du financement des opérations extérieures qu'au bout de quatre mois. Lorsque le Sénat a finalement débattu de la question de Barkhane en février 2021, sans procéder à un vote, l'opération bénéficiait d'un large soutien de la part de tous les partis politiques classiques. Les questions les plus sensibles portaient sur l'insuffisance du blindage de protection pour les véhicules militaires et sur le manque d'hélicoptères modernes.

Le sénateur Cambon, qui a lancé le débat, s'inquiète du fait qu'un règlement politique du conflit puisse prendre plusieurs années, voire des décennies. « Faudra-t-il que nous restions là-bas tout ce temps avec des milliers de soldats et dans les conditions actuelles ? » a-t-il demandé avec insistance à la ministre des Armées, Florence Parly. Notant qu'une majorité de l'opinion publique était désormais opposée au maintien de forces au Mali, il a déclaré que les sénateurs étaient confrontés

à des questions de plus en plus nombreuses de la part de leurs électeurs à ce propos. « Ne devrions-nous pas revoir notre stratégie politique et fixer nos objectifs de manière plus réaliste et adapter notre déploiement en conséquence ? » ⁽²²⁾

Les responsables français pensent entrevoir une sortie partielle possible, moyennant un transfert progressif de la plupart des opérations terrestres vers la force conjointe du G5 Sahel créée en 2017, ainsi que vers des armées nationales mieux armées et mieux formées. La France continuerait de fournir un soutien aérien, son appui en matière de renseignement, de surveillance et de reconnaissance, une assistance et un accompagnement au sol aux forces spéciales. L'UE intensifierait les actions de formation et de mentorat, ainsi que son soutien pour la mise en place de forces de sécurité intérieures et pour le renforcement de l'État, et la MINUSMA développerait sa capacité à protéger la population civile et soutiendrait les solutions locales de résolution des conflits et le renforcement de l'État.



Photo aérienne du Fort Madama au Niger

(21) Entretien avec l'auteur, janvier 2021

(22) http://videos.senat.fr/video.2058482_60081be13b1d5.audition-de-mme-florence-parly-ministre-des-armees-sur-l-operation-barkhane

Afin d'éviter de susciter de faux espoirs parmi la population française ou chez les djihadistes, le gouvernement refuse d'énoncer ne serait-ce qu'un calendrier indicatif pour la transformation ou la fin de l'opération Barkhane. Il est cependant clair qu'Emmanuel Macron souhaite marquer un tournant avant les élections présidentielles françaises de 2022.

Le Général Colruyt a évoqué un délai similaire lors d'une audition au Sénat en décembre 2020, lorsqu'il a déclaré aux sénateurs : « Si la route de sortie du conflit est avant tout politique, elle doit être liée à la perspective de la fin de la transition (vers un régime civil démocratique) au Mali, début 2022, horizon possible pour une issue positive. Toutefois, je demeure convaincu que sans Barkhane, la stabilité régionale serait très rapidement remise en question. »

Un ancien officier supérieur de Barkhane a indiqué qu'il s'attendait à ce que la présence française soit réduite environ de moitié d'ici 2022, par rapport à ses 5 100 membres actuels. En privé, certains responsables de la défense indiquent qu'ils visent une nouvelle division du travail militaire au Sahel au terme d'une transition de trois à cinq ans.

Force conjointe

Le Général Oumarou Namata du Niger, le commandant de la force conjointe, a effectué des progrès en transformant des unités nationales aux capacités variables en une force de près de 6 000 soldats, qui a mené des opérations conjointes en 2020-21 (Bourrasque, Éclipse et Sama 1 et 2) dans des régions frontalières sous un commandement intégré, aux côtés de troupes françaises, et avec un soutien aérien français, britannique et danois, ainsi qu'un appui en temps réel du renseignement américain. Au quartier général de la force conjointe à Niamey, les officiers américains se mêlent à leurs homologues français et aux officiers nigériens, maliens et au commandement du G5 Sahel.

Plus de 1 000 soldats nigériens ont participé avec succès à l'opération Bourrasque contre les combattants de l'EIGS dans la région frontalière de Liptako fin 2020. Quelque 900 soldats burkinabés et 850 soldats maliens ont participé, avec un nombre à peu près égal de soldats français, à l'opération Éclipse dans la région de Mopti au Mali en janvier 2021. L'arrivée de 1 200 soldats tchadiens endurcis postés début 2021 à Téra, au Niger, ville adjacente de la zone des trois frontières, devrait renforcer les capacités de la Force conjointe. Mais ils ont pris un mauvais départ auprès de la population

locale après l'arrestation de soldats tchadiens suite à plusieurs cas de viols, confirmés par les autorités des deux pays.

Après des années d'utilisation de véhicules lourds fragiles et sujets à pannes, l'armée malienne dispose maintenant d'une unité d'infanterie légère de reconnaissance et de recherche formée par les Français, équipée du même type de camionnettes pick-up et de motos que les djihadistes, ce qui leur permet d'être plus mobiles et agiles, et moins vulnérables aux embuscades et aux engins explosifs dissimulés au bord des routes. Ceci leur permet d'intervenir sur le terrain aux côtés des forces spéciales françaises et estoniennes de la Task Force Takuba.

Les responsables français et onusiens sont encouragés par le fait que désormais, les troupes maliennes se défendent et repoussent les attaques des rebelles contre leurs bases, alors qu'auparavant elles se terraient ou fuyaient. Pour autant, les forces de défense maliennes demeurent le plus petit et le plus faible maillon de la chaîne, avec l'armée du Burkina Faso, essentiellement constituée de membres de l'ethnie des Mossis, peu disposés à intervenir dans des régions à population majoritairement peule, selon les dires d'un

officier supérieur français qui a récemment servi dans l'opération Barkhane.

La force du G5 a encore beaucoup de chemin à parcourir. Elle ne dispose ni de sa propre logistique, ni de carburant ou d'équipement propre. Jusqu'à présent, son budget a été largement financé par la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique de l'UE, dotée de 250 millions d'euros pour la période 2017-2023, pour la plupart déboursés via l'agence de mise en œuvre Expertise France qui a fourni des équipements, des infrastructures et le paiement des indemnités de mission des officiers de l'état-major. Elle reçoit également une plus petite contribution de la part des États-Unis. La promesse faite par l'Arabie Saoudite en 2018 de financer 100 millions d'euros en achat d'équipement pour la Force conjointe ne s'est toujours pas concrétisée. Des 30 millions d'euros promis par les Émirats Arabes Unis, seuls 10 millions ont été déboursés.

La France et les dirigeants du G5 font pression pour que la force reçoive un mandat des Nations Unis sous le Chapitre VII, qui autorise le recours à la force pour rétablir la paix et la sécurité, et qu'elle soit financée de manière pérenne par les fonds de l'ONU. Le président du Burkina Faso, M. Kaboré, a déclaré auprès de l'Assemblée Générale des Nations Unies en septembre 2020 : « Il est regrettable que la force n'ait pas encore atteint le niveau opérationnel souhaité. Aussi, souhaiterais-je réitérer notre appel au Conseil de Sécurité pour que cette force soit placée sous le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et qu'elle puisse bénéficier d'un financement durable. » Mais jusqu'à présent, Washington

s'est opposé à un tel engagement, craignant de créer un précédent, et préfère maintenir une aide financière bilatérale ad hoc. ⁽²²⁾

Si les soldats maliens portent dans leur poche désormais de cartes délivrées par l'EUTM qui énoncent les règles du droit de la guerre et des droits humanitaires, il est trop tôt pour savoir si leur comportement s'est amélioré. Selon un ancien commandant de Barkhane, les nouveaux généraux commandant la force conjointe du G5 Sahel, ainsi que l'armée malienne, ont puni et renvoyé des officiers impliqués dans les violations des droits. ⁽²³⁾

Cependant, le rapport trimestriel le plus récent sur les droits de l'Homme de la MINUSMA, qui couvre les trois derniers mois de l'année 2020, dresse un tableau déprimant d'abus généralisés commis par les groupes armés extrémistes comme par les forces de sécurité nationales, et exprime des inquiétudes quant à la persistance de l'impunité et de l'opacité officielle, malgré les récentes réunions de la Commission vérité, justice et réconciliation.

« La période examinée était marquée par l'impunité et un déni persistant des violations des droits de l'Homme, notamment celles impliquant des membres des forces de sécurité et de défense maliennes. À ce propos, il convient de souligner que plusieurs violations attribuées aux forces de sécurité et de défense maliennes restent impunies à la date où cette note est publiée, » indique-t-elle. « De plus, aucun progrès significatif n'a été observé concernant les poursuites judiciaires à l'encontre des auteurs présumés de violations

(22) http://videos.senat.fr/video.2058482_60081be13b1d5.audition-de-mme-florence-parly-ministre-des-armees-sur-l-operation-barkhane

(23) Entretien avec le secrétaire permanent du G5 Sahel, Maman Sidikou, mars 2021

sérieuses et de graves abus des droits de l'Homme commis ces derniers mois. »⁽²⁴⁾

De fait, le président par intérim Bah N'Daw a bien déclaré, lors de son message de nouvelle année, son intention de lutter contre l'impunité et de bâtir une armée républicaine disciplinée, respectueuse de la vie et des droits humains, promettant une tolérance zéro pour les abus commis par les soldats. Mais à l'heure de la rédaction de ce rapport, aucun soldat malien n'a été reconnu coupable ou condamné pour violation des droits de l'Homme.

Les troupes de la force conjointe du G5 Sahel ont un meilleur bilan, puisqu'elles opèrent dans un cadre conforme aux droits de l'Homme et au droit humanitaire international conçu par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'Homme, avec le soutien de l'Union Européenne. La force conjointe a mis en place un mécanisme basé à Bamako en février 2021 afin d'identifier et suivre les dommages causés aux civils (MISAD), créé et opéré par l'organisation étatsunienne CIVIC dans le cadre d'une action financée par l'UE.

Une MINUSMA minimaliste ?

L'autre acteur militaire et civil international est la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali. Forte de 16 400 hommes, il s'agit de la plus grande opération des Nations Unies au monde, et de celle qui déplore le nombre le plus élevé de pertes, avec 237 morts à la fin mars 2021.

La fonction de maintien de la paix fait partie du mandat de la MINUSMA, mais il ne s'agit pas d'une force de lutte contre le terrorisme. Moins de 3 000 de ses 15 000 militaires servent dans les unités opérationnelles de Casques Bleus engagées dans la protection des civils sur le terrain. Les quelques 1 000

soldats occidentaux, notamment des troupes allemandes et britanniques, apportent la plupart des capacités de pointe, mais à moindre risque. Les pays qui fournissent des troupes surveillent de près le mandat, assortissant de conditions les missions que leurs soldats sont susceptibles d'accomplir, et les règles d'engagement sont tellement strictes que les critiques déclarent que la MINUSMA ne peut pas faire grand-chose.

Le gros de la force des Nations Unies, composée de soldats africains et asiatiques originaires du Tchad, du Bangladesh, du Burkina Faso, d'Égypte, du Sénégal, du Togo, du Niger, de la Côte d'Ivoire et de la Guinée, est employée

(24) Entretien avec l'auteur, décembre 2020

dans des rôles de soutien : protection des forces, logistique et maintenance. Bien qu'ils soient payés 100 dollars par jour par les Nations Unies, ils apportent leur propre équipement et leur formation nationale. Ce sont eux qui ont subi le plus gros des pertes. ⁽²⁵⁾

Le fait que les troupes des principaux pays occidentaux contributeurs aient tendance à rester entre elles et disposent de leurs propres installations sécurisées à la base de la MINUSMA à Gao, le Camp Castor, laquelle est interdite aux autres contingents, notamment aux Chinois, est une source de ressentiment. ⁽²⁶⁾

Comme dans toutes les missions des Nations Unies, le fossé en matière de formation, d'équipement et de culture militaire entre les contingents nationaux est considérable. Dans l'ensemble, la MINUSMA dispose de moyens limités, notamment en matière d'hélicoptères, de drones et de véhicules légers blindés pour mener des opérations de reconnaissance et déplacer rapidement ses troupes, selon des sources internes qui ont servi dans la force. Cela restreint sa capacité à protéger les civils sur un vaste territoire qui fait quatre fois la taille de la France. Elle a besoin de plus de moyens aériens et d'équipes de maintenance pour la surveillance et l'appui au transport des troupes sur les longues distances, pour éviter les bombes de bord de route, ainsi que les chaussées en mauvais état et les dégâts causés par les inondations. ⁽²⁷⁾

Une ligne d'assistance téléphonique mise en place en 2020 permet aux civils de signaler plus facilement les attaques à la MINUSMA, mais la force n'est pas toujours en mesure de réagir à temps. Les bases et les convois de ravitaillement de la MINUSMA ont fait l'objet de nombreuses attaques de la part des djihadistes, infligeant de lourdes pertes.

L'anthropologue malien Boukary Sangaré, qui a travaillé en tant que conseiller auprès des pays de l'UE postés au Mali, estime que la contribution principale de la MINUSMA est d'attirer l'attention sur les violations des droits de l'Homme, de promouvoir le dialogue entre les communautés et de soutenir des projets localement, tels que la construction de routes et le creusement de puits. « Je ne vois pas vraiment l'utilité de leurs opérations de maintien de la paix, mis à part la protection de leurs propres convois, mais la division des droits de l'Homme est très importante, » a-t-il déclaré. ⁽²⁸⁾

Un fonctionnaire européen qui a récemment servi au Mali auprès des Nations Unies affirme que les activités civiles de la MINUSMA - la surveillance des droits de l'Homme, la participation à la consolidation de la paix au niveau local, les affaires civiles et le renforcement des capacités - étaient souvent entravées par une gestion faible et réfractaire au changement, ainsi que par une politique du personnel privilégiant des critères autres que le mérite. L'unité des droits de l'Homme publie des rapports trimestriels qui mettent en avant les violations commises, mais

(25) https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/quarterly_note_oct-dec_2020_final.pdf

(26) <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma>

(27) https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/01/European-Canadian_Final.pdf

(28) Entretiens avec l'auteur, février et mars 2021

elle s'est heurtée à une résistance venue de l'intérieur de la part de fonctionnaires onusiens qui privilégient une « diplomatie discrète », au risque d'apparaître comme complices des gouvernements qui ont couvert les exactions. ⁽²⁹⁾

Le chef vétérinaire tchadien de la MINUSMA, Mahamat Saleh Annadif, représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU pour le Sahel depuis 2015, a été remplacé en mars 2021 par El-Wassim Wane de Mauritanie, ce qui laisse entrevoir la perspective d'un renouveau du fonctionnement de la mission.

La mission de l'ONU essaie de maintenir une distance politique avec l'opération Barkhane, afin d'éviter d'être perçue par la population

comme un acteur du conflit. Pourtant, ceci n'est pas toujours possible notamment là où les bases de l'ONU et de Barkhane sont situées l'une à côté de l'autre autour d'une piste d'atterrissage commune, comme c'est le cas à Gao.

Même si les diverses opérations militaires au Sahel étaient intégrées de manière optimale et efficace, elles ne s'attaqueraient pas aux causes profondes du conflit, que celles-ci soient politiques, économiques, humaines ou environnementales. Cela ne peut se faire que par un engagement soutenu et intégré de la part de la communauté internationale, dans lequel l'Union Européenne aura un rôle essentiel, et néanmoins complexe.

(29) Entretien avec l'auteur, janvier 2021



Attaque du camp de la MINUSMA à Kidal au Mali



La ministre française de la défense Florence Parly avec des officiers de l'armée estonienne à Bamako au Mali

CHAPITRE 3

L'HEURE DE L'EUROPE ?

Le nexus insaisissable

L'Union Européenne est de loin le plus gros partenaire financier pour le développement et la formation au Sahel, et celui qui a la plus longue expérience, remontant à plus d'une décennie. L'UE a publié sa première stratégie pour le Sahel en 2011 et dispose du plus large éventail de programmes solidement financés, allant de la formation de base et du conseil aux militaires maliens aux missions de renforcement des capacités de la police et des gendarmes au Mali et au Niger, en passant par le renforcement de la justice et de l'État, les projets de développement classiques et une aide humanitaire d'envergure.

Beaucoup considèrent le Sahel comme un banc d'essai de l'approche dite globale définie dans la Stratégie globale de l'UE en 2016, laquelle intègre l'aide humanitaire, la sécurité et le développement économique. ⁽¹⁾ « Cette triple jonction fait le buzz à Bruxelles, mais cela relève bien plus souvent de la théorie que de la pratique, » indique un fonctionnaire européen impliqué dans la politique de la région. « L'ensemble de l'effort répond à une logique de gestion de crise. » ⁽²⁾

En réalité, l'UE a eu du mal à coordonner ces branches multiples de manière holistique, en

partie à cause de la complexité inhérente de la situation sur le terrain, qui exige de travailler avec des gouvernements partenaires faibles et parfois problématiques, mais également en raison de la fragmentation du pouvoir à Bruxelles, ainsi qu'entre les institutions européennes et les États membres.

Le Haut représentant pour la politique extérieure de l'UE, Josep Borrell, a indiqué que l'Union et ses États membres avaient déboursé en tout 8,5 milliards d'euros au Sahel pour la période de 2014 à 2020. Cela comprend le coût des missions de formation des militaires et des civils de l'UE, mais pas celui de l'opération Barkhane. À l'origine, environ 4,6 milliards d'euros de financement avaient été prévus pour la période, la moitié en soutien budgétaire direct aux gouvernements. Cette somme a été presque doublée par le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, créé en 2015 pendant la crise migratoire au cours de laquelle plus d'un million de réfugiés et de demandeurs d'asile ont afflué dans l'Union Européenne en provenance du Moyen Orient, d'Asie du Sud et d'Afrique. À l'origine, l'objectif du Fonds fiduciaire était de s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et de l'instabilité en Afrique.

(1) Pour un entretien incisif sur l'application de l'UE d'une « approche intégrée au Mali », cf. Katherine Pye, A Means to an End or an End in Itself ? The EU Integrated Approach to Conflict in Mali, article de recherche du College of Europe : https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/edp-5-2019_pye.pdf?download=1

(2) Entretien avec l'auteur, janvier 2021

« L'Union Européenne est de loin le plus gros financeur dans la région en matière d'aide humanitaire et d'aide au développement. Il s'agit de l'acteur le plus important, et le représentant de l'UE joue un rôle prépondérant et est très écouté et consulté. Ceci étant, l'UE n'est pas réellement parvenue à aligner les politiques de développement et d'aide humanitaire avec la politique de sécurité, » a indiqué Eric Hazard, le directeur de l'ONG Save the Children pour la région de l'Afrique de l'Ouest. ⁽³⁾

« L'UE, en théorie championne du nexus, se retrouve dysfonctionnelle dans la pratique car la réponse sécuritaire reste majoritairement entre les mains de la France, » a ajouté Eric Hazard.

« Les pays du Sahel n'ont pas aligné leurs besoins, mais la direction générale de la coopération et du développement (DEVCO) et ECHO (aide humanitaire) n'ont pas non plus aligné leurs pratiques. Il s'agit de silos distincts qui ne font pas beaucoup de stratégie de planification commune. Il y a une séparation évidente entre les deux organismes qui possèdent des équipes distinctes sur le terrain et qui ne travaillent pas dans les mêmes locaux. »

L'UE dispose d'un ambassadeur dans chacun des pays du Sahel, et d'un représentant spécial pour le Sahel qui gère les négociations diplomatiques, mais ils ne contrôlent pas les leviers financiers.

Comme cela a déjà été souligné, l'UE fournit également la plupart du financement de la force conjointe du G5 Sahel, ce qui représente une contribution majeure à la lutte contre les groupes armés djihadistes.

La mission européenne de formation des forces armées maliennes, ainsi que les missions de renforcement des capacités (EUCAP) au Mali et au Niger pour les forces de sécurité intérieures, relèvent du Service pour l'action extérieure, avec un processus décisionnel intergouvernemental, et ces missions dépendent des États membres pour détacher des conseillers et des formateurs qui, souvent, ne parlent pas le français, la langue commune au Sahel. Les formateurs de l'EUTM sont détachés pour des missions de quatre mois, une période trop courte pour se familiariser avec le contexte local. Certains d'entre eux reviennent ensuite pour effectuer des contrats dans le cadre des missions de l'EUCAP, mais de telles missions n'ouvrent pas la voie de l'avancement de carrière des policiers européens ou des officiers de gendarmerie, et par conséquent, elles n'attirent pas souvent les meilleurs talents.

On estime que quelques 14 400 membres des forces armées maliennes ont été formés auprès de l'EUTM, mais selon Denis Tull, un expert du Sahel à l'Institut allemand des affaires internationales et de la sécurité : « la détérioration de la situation sécuritaire au Mali semble démentir l'idée que l'EUTM Mali ait eu un impact significatif sur les résultats, à savoir, au moins sur la capacité des forces à maintenir leurs positions et à contenir l'expansion de l'insécurité. » ⁽⁴⁾

(3) Entretien avec l'auteur, janvier 2021

(4) https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/3233/RP_IRSEM_89.pdf

« Contrairement à Barkhane, qui offre une voie de promotion rapide, et qui est composée des meilleurs éléments de l'armée française, les missions EUCAP sont souvent considérées comme une voie de garage où les pays envoient le personnel dont ils n'ont pas besoin chez eux, » indique Guillaume Lacaille, ancien conseiller politique auprès de l'EUCAP Sahel Mali. ⁽⁵⁾

La ministre des affaires étrangères espagnole, Arancha Gonzalez, qui préside l'Alliance pour le Sahel, le groupe de coordination international qui se concentre essentiellement sur le développement économique et sur le retour de l'État dans les régions qui ont échappé au contrôle des gouvernements centraux, affirme que les pays de l'UE comme le sien savent que stabiliser le Sahel est dans leur intérêt.

« Nous devons continuer à investir dans cette région. Pour un pays comme l'Espagne qui constate que le Sahel - les voisins de nos voisins - dispose d'un grand potentiel pour déstabiliser le voisinage, il s'agit probablement d'un des risques géopolitiques les plus sérieux et que nous ne pouvons absolument pas ignorer, » a déclaré Mme Gonzalez lors d'un entretien. ⁽⁶⁾

Mme Gonzalez a fait état de progrès dans la mise en œuvre de projets financés par la communauté internationale et dans les engagements pris par les gouvernements du Sahel en faveur du « retour de l'État » dans les régions abandonnées, de l'amélioration de l'État de droit et de la fourniture de services publics, ainsi que des mesures pour renforcer les droits de l'Homme et mettre fin à l'impunité.

Un haut diplomate de l'UE dans la région fait montre de plus de prudence quant aux progrès réalisés. « Soyons honnêtes : sur beaucoup de fronts, nous ne sommes pas en train de gagner la guerre. Il nous faut réparer la voiture pendant que le moteur tourne. » ⁽⁷⁾

(5) Entretien avec l'auteur, décembre 2020

(6) Entretien avec l'auteur, mars 2021

(7) Entretien avec l'auteur, janvier 2021

Qui est responsable ici ?

Le problème de coordination de l'action de l'UE et de ses États membres tient en partie au fait qu'il n'y a pas de responsable unique de la politique du Sahel à Bruxelles. En théorie, le président du Conseil européen, Charles Michel, et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, devraient diriger les politiques européennes et veiller à leur cohérence.

Cependant, M. Borrell est uniquement responsable des efforts diplomatiques et des missions de formation des civils et des militaires. Il ne tient pas les cordons de la bourse des principaux programmes de dépense, lesquels sont répartis entre deux branches puissantes de la Commission européenne : la Direction générale des partenariats internationaux (INTPA, anciennement DEVCO) et la Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO). Chacune dispose de ses propres règles et procédures de prise de décision.

« Ce que nous constatons sur le terrain n'est que le reflet d'un mécanisme de politique étrangère divisée. Il y a des guerres de territoire institutionnelles. Les mécanismes de coordination et d'interaction se sont réellement améliorés à Bruxelles au cours des dix dernières années, mais la situation au niveau des délégations n'est pas aussi avancée, » estime Volker Hauck, responsable du programme de

sécurité et de résilience au Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDVM), un groupe de réflexion indépendant. Il avance que les politiques de l'UE au Sahel ont été orientées sur des objectifs à court terme en raison de la priorité accordée à lutte contre la migration irrégulière. ⁽⁸⁾

L'UE a entrepris une révision majeure de la politique au Sahel, qui a conduit à l'adoption d'une nouvelle stratégie par les ministres des affaires étrangères au printemps 2021, pour coïncider avec un nouveau cadre budgétaire sur sept ans de l'UE. Il s'agit notamment de consacrer plus d'efforts à l'amélioration de la gouvernance, d'aider au « retour de l'État » en restaurant la police, la justice et les services publics dans des régions depuis longtemps abandonnées par le pouvoir central, et d'adopter une approche plus stricte pour combattre l'impunité et la corruption.

En termes de sécurité, l'objectif est de mieux adapter la formation des civils et des militaires aux conditions locales, en renforçant le suivi, le mentorat et l'accompagnement des diplômés au fur et à mesure de leur déploiement, et en mettant davantage l'accent sur la formation en droit humanitaire international. La création d'une nouvelle Facilité de soutien à la paix permettra pour la première fois à l'UE de fournir des armes létales aux forces qu'elle entraîne,

(8) Entretien avec Volker Hauck, Sophie Desmidt et Fabien Tondel de l'ECDPM, janvier 2021

en plus des véhicules et du matériel non létal qu'elle a fourni jusqu'à présent. La législation de l'UE interdisait jusqu'à présent de fournir des armes létales avec des fonds européens.

Le mandat de l'EUTM a été élargi en 2020 pour inclure la formation des forces du G5 Sahel ainsi que de l'armée nationale malienne, et les formateurs ont été envoyés pour effectuer des missions décentralisées d'instruction dans les villes de Gao et de Tombouctou, au Nord, bien plus proches des zones de combat que la base principale de la mission à Koulikoro, proche de Bamako, dans la région relativement sûre du sud du Mali.

Cependant, la COVID-19 a entravé l'efficacité de l'EUTM depuis début 2020, réduisant le nombre de formateurs et la taille des classes. Les missions de formation de l'UE auprès des militaires et des civils au Mali ont été temporairement suspendues entre les mois d'août et de novembre 2020, en réponse au coup d'état militaire à Bamako.

L'EUTM fournit également des services de conseil à tous les niveaux des forces armées, et travaille avec le ministère de la défense à la modernisation des systèmes d'inventaire, d'achat et de paie, malgré des résistances bien ancrées aux efforts visant à introduire une plus grande transparence.

« Il n'ont pas toutes les capacités nécessaires à une gestion rationalisée des forces armées, et il règne une certaine opacité quant à la manière dont l'armée gère son gros budget, pourtant il reste très difficile d'obtenir du Mali qu'il accepte, par exemple, la gestion numérique de la solde de l'armée. Il y a des intérêts en jeu, et cela affaiblit l'efficacité de notre action, » a déclaré un fonctionnaire européen qui a œuvré dans le cadre du programme. ⁽⁹⁾

(9) Entretien avec l'auteur, janvier 2021

Le bâton et la carotte

Les responsables de l'UE insistent sur le fait qu'ils ont cherché à faire pression en coulisses sur les gouvernements des pays du Sahel afin qu'ils redressent la barre, améliorent leur gouvernance et étendent les services publics et les services de protection aux régions abandonnées. Mais, tout comme les Français, ils disent vouloir maintenir un équilibre délicat dans une situation d'urgence où l'UE tente de rassembler une aide mondiale pour le Sahel et de renforcer des institutions faibles.

« En 2013, la conférence internationale des donateurs s'est réjouie de la restauration d'une certaine forme de légitimité au Mali, et elle a fermé les yeux sur l'élection irrégulière et son président (Keïta) peu dynamique, » a indiqué le fonctionnaire européen. « Nos efforts en la matière n'étaient pas vraiment évidents. On ne s'en est pas lavé les mains, mais on était en train de gérer une crise, et il fallait parer au plus pressé afin d'éviter l'effondrement du Mali en 2013 et du Sahel entier en 2018. Nous avons revu notre stratégie précisément afin de traiter ces deux points : l'impunité en matière de violations des droits de l'Homme et la corruption ».

Les nouveaux mots d'ordre de la stratégie de l'UE sont « redevabilité mutuelle » et « responsabilité partagée », des euphémismes pour indiquer que l'aide de l'UE sera désormais

plus subordonnée à la mise en œuvre des réformes promises. De tels changements ne sont pas faciles à mettre en place pour l'UE, laquelle, à la fois pour des raisons éthiques et historiques, répugne à harceler les anciennes colonies, et manie mieux la carotte que le bâton. « Nous ne voulons pas développer une relation donateur-bénéficiaire, nous souhaitons un partenariat, » a déclaré un autre fonctionnaire européen.

À propos du débat sur la conditionnalité, les initiés européens disent que les États membres se répartissent en trois catégories :

- un groupe composé essentiellement de pays du Nord « progressistes », qui sont activement engagés en faveur du développement et qui mettent en avant la promotion de la démocratie, de l'État de droit, des droits des femmes et des enfants, et une utilisation éthique des fonds de l'UE, et qui se méfient davantage de solutions militaires ;
- un groupe d'anciennes puissances coloniales ayant une longue expérience et entretenant des liens complexes et profonds avec les pays africains, qui ont tendance à être plus circonspectes (ou plus réalistes, à leurs yeux) concernant les limites de la bonne gouvernance dans

des sociétés multi-ethniques pauvres, et à donner la priorité à la stabilité et à la sécurité ;

- et un large groupe de plus petits États de l'UE ayant peu d'expérience ou de représentation en Afrique, qui s'en remettent souvent aux partenaires ayant des intérêts importants dans la région, en échange d'une aide transactionnelle sur d'autres questions européennes revêtant une plus grande importance nationale pour eux.

La recherche d'un consensus parmi des intérêts aussi divers est susceptible d'aboutir à des politiques du plus petit dénominateur commun, emballées dans un langage ambigu acceptable par tous, du moins jusqu'à ce qu'il soit nécessaire de prendre une décision difficile.

La formulation finale de la nouvelle politique de l'UE est le reflet d'un tel compromis. « Face à la nécessité d'obtenir des résultats concrets dans les meilleurs délais, l'UE souhaite inscrire son action dans un partenariat basé sur la responsabilité de chaque partenaire de remplir ses engagements. Cette redevabilité mutuelle repose sur un dialogue politique étroit et permanent permettant d'avancer sur des points prioritaires, définis conjointement, dans un climat de confiance. Elle vise à inciter la réalisation d'objectifs concrets et mesurables, en particulier dans les domaines de la gouvernance, de l'Etat de droit, et de la lutte contre la corruption et l'impunité », est-il indiqué dans la Stratégie intégrée de l'UE pour le Sahel. ⁽¹⁰⁾

Les sensibilités idéologiques des États membres de l'UE sans rapport avec l'Afrique peuvent également faire obstacle. Par exemple, l'un des derniers points délicats de l'adoption de la nouvelle stratégie pour le Sahel concernait la promotion des droits sexuels et reproductifs pour les femmes, le gouvernement conservateur catholique en Pologne s'opposant systématiquement à toute formulation qui pourrait impliquer un soutien à l'avortement.

Des fonctionnaires qui ont participé à la révision de la politique reconnaissent que les principaux enseignements à retirer d'une décennie de politique de l'UE au Sahel sont que l'accent n'a pas été suffisamment mis sur l'amélioration de la gouvernance et l'État de droit ; que trop de projets de petite taille et fragmentés ont reçu un « financement par saupoudrage » ; que la hiérarchisation des régions géographiques était insuffisante et qu'on ne définissait pas suffisamment les priorités.

« Pour le prochain cadre financier, nous préparons et nous nous concentrons sur deux ou trois secteurs de transformation dans chaque pays, afin d'éviter le saupoudrage, » a déclaré un fonctionnaire européen. « Nous devons être mutuellement responsables, plus transactionnels. Les gouvernements du Sahel ont beaucoup de responsabilités. Nous allons adopter la position suivante : si nous estimons que vous ne faites pas ce que vous aviez promis de faire, nous changerons les choses, par exemple en retardant le versement d'une aide budgétaire. » ⁽¹¹⁾

(10) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/en/pdf>

(11) Entretien avec l'auteur, février 2021

Les responsables européens ont à cœur de souligner que cet argent ne serait pas nécessairement perdu pour un pays, mais qu'il pourrait être redirigé directement vers la population via les ONG, les agences de développement des États membres ou les

organisations internationales, afin de court-circuiter un gouvernement qui n'aurait pas tenu ses engagements. Ils citent l'exemple du Burundi, pour lequel l'UE a adopté une telle approche.

Le regard de l'Afrique sur l'UE

Du point de vue de l'Afrique, l'UE est un partenaire indispensable mais rigide, directif et parfois condescendant.

« Nous savons tous que l'avenir du Sahel ne peut se décider à Bruxelles, » estime M. Sidikou, le secrétaire exécutif du G5 Sahel. « Je pense que nos amis bruxellois et nous sommes d'accord là-dessus. Ils sont conscients eux-mêmes des difficultés auxquelles l'Union européenne est confrontée. Le monde change au Sahel comme ailleurs. Rien ne sera plus comme avant. Ce qui veut dire que « l'aide au développement », comme diraient certains de nos amis à Paris, et l'aide humanitaire doivent évoluer s'ils ne veulent pas disparaître. Ce que nous demandons, c'est une plus grande capacité d'écoute, une plus grande confiance dans ses partenaires, et un esprit plus pragmatique permettant sans doute à l'Union européenne et à d'autres partenaires d'agir de façon plus efficace et cohérente. »⁽¹²⁾

M. Sidikou a exhorté l'UE à s'engager davantage auprès des maires, des autorités régionales

et des acteurs des communautés locales, également d'assouplir ses procédures afin d'obtenir plus rapidement de l'aide sur le terrain lorsque les forces de sécurité débarrassent une zone des rebelles armés.

« Trop souvent nos partenaires et nous annonçons des priorités théoriques et oublions l'essentiel, l'économie et la création d'opportunités et de valeur. Il faut partir de l'existant et cesser de croire que plus de ressources signifieront toujours un travail de meilleure qualité. C'est pour ça qu'il faut impliquer les acteurs du terrain, que les citoyens soient partis prenants dans la planification et font part de leurs besoins, » a-t-il ajouté. M. Sidikou déplore ce qu'il appelle « le coût transactionnel élevé » de la coordination des initiatives multiples de l'Europe et d'autres partenaires internationaux, qui, trop souvent, ne donnent pas de résultats tangibles immédiats sur le terrain.

(12) Entretien avec l'auteur, mars 2021 - pour accéder au texte complet de l'entretien avec M. Sidikou, cliquez sur : xxxx

« Cela dit, l'UE est notre partenaire de choix qui nous épaula au quotidien, et nous l'appelons à plus de flexibilité parce qu'elle aussi, elle est une grande bureaucratie, » a indiqué le haut fonctionnaire du G5 Sahel.

Les responsables de l'UE sont sensibles à ces critiques, mais ils estiment que l'Alliance pour le Sahel et la Coalition pour le Sahel, qui la chapeaute, ont fait des efforts en termes de mise en place des ressources promises et d'alignement de ces ressources sur le programme d'investissement prioritaire convenu entre les États du Sahel.

« Le financement est là et il est en cours de programmation, » a déclaré la ministre des affaires étrangères espagnole, Mme Gonzalez. « Est-ce que la gouvernance pour le Sahel est compliquée ? Oui. Elle s'articule autour de quatre piliers. Un pilier dur, la lutte contre le terrorisme. Un deuxième pour renforcer les capacités des forces armées et de sécurité intérieure du Sahel, au moyen de la formation. Le troisième pilier est l'aide au retour de l'État de droit et de l'administration, qui est le domaine du Partenariat pour la sécurité et la stabilité au Sahel (P3S). Quant au quatrième pilier, il concerne le développement, la mission principale de l'Alliance. »

« Je pense que l'on pourrait mieux rationaliser. Je suis convaincue que la Coalition doit jouer un rôle plus important pour garantir que ces quatre piliers soient connectés et collaborent entre eux, mais cette complexité ne fait que refléter la nature complexe du problème que l'on cherche à traiter, » a-t-elle ajouté. ⁽¹³⁾

Ceux qui critiquent la politique de l'UE affirment que les gouvernements du Sahel ont appris à jouer les Français et les autres Européens les uns contre les autres afin d'éviter de prendre des décisions difficiles. « Il n'y a pas une seule Europe. Il y a les Français et les Européens, qui ne poursuivent pas toujours les mêmes objectifs et les mêmes stratégies. Cela offre une marge de manœuvre aux gouvernements régionaux, qui en profitent, » explique Daniel Eizenga, un expert du Sahel au think tank Africa Centre for Strategic Studies, fondé par le Département de la défense des États-Unis. ⁽¹⁴⁾

La prochaine étape consiste pour la Commission Européenne à réduire le nombre de projets qu'elle soutient et à les cibler plus rapidement sur les zones géographiques dans lesquelles les services publics tels que les écoles, les dispensaires, les tribunaux et la police locale doivent être rétablis, afin de permettre à la population de bénéficier rapidement du retrait des djihadistes.

(13) Entretien avec l'auteur, mars 2021

(14) Entretien avec l'auteur, janvier 2021

Contributions nationales

Si l'UE, collectivement, est le plus gros fournisseur d'aide au développement et d'aide humanitaire, plusieurs gouvernements européens sont des acteurs importants en tant que tels, et une bonne partie de l'aide nationale et européenne est délivrée via les agences de mise en œuvre telles que le GIZ en Allemagne et l'AFD en France. Les pays nordiques comme la Suède, le Danemark et la Norvège, pays non-membre de l'UE, ont depuis longtemps une présence et un engagement au Sahel, tout comme la Grande-Bretagne, les Pays Bas et l'Espagne.

Ces contributions devraient permettre à ces pays d'exercer une certaine influence sur la politique européenne dans la région, mais en réalité, lorsque des différends surgissent, c'est la France qui prend les rênes, car son engagement militaire l'emporte sur le carnet de chèques et l'expertise en matière de développement des autres pays. La France dispose également de loin de la plus grosse présence diplomatique et institutionnelle sur le terrain, notamment à Bamako.

« La France se focalise beaucoup sur les questions de sécurité et l'action militaire. Nous mettons davantage l'accent sur tout ce qui concerne le développement, les droits de l'Homme, l'égalité et la démocratie. Si

nous ne voulons pas rester éternellement sur place militairement, nous devons investir dans d'autres domaines. Ça ne correspond pas vraiment à la manière de fonctionner des Français. Ils nous trouvent un peu agaçants, parfois, » déclare un diplomate d'un autre pays européen du Nord. ⁽¹⁵⁾

La chancelière Angela Merkel a fait du Sahel une priorité de la politique allemande de développement et de sécurité, non seulement à cause de la forte pression de la France pour un plus grand soutien de son effort militaire contre les djihadistes, mais aussi parce qu'elle est consciente que cette région, dont la population jeune croît rapidement, est aux portes de l'Europe. Il s'agit en partie d'une réponse aux pressions croissantes de la part de pays alliés pour que l'Allemagne assume plus de responsabilités internationales. La crise migratoire de 2015, au cours de laquelle l'Allemagne a ouvert ses portes à plus d'un million de réfugiés et autres migrants - un très grand risque politique pour Mme Merkel - a insufflé un sentiment d'urgence supplémentaire à la politique de Berlin dans la région.

L'Allemagne a contribué des troupes et de l'équipement, tels que des drones de reconnaissance pour la MINUSMA et des formateurs auprès des missions de l'EUTM et

(15) Entretien avec l'auteur, février 2021

de l'EUCAP, mais elle a résisté aux pressions pour participer à l'opération Barkhane ou à la Task Force Takuba. Il n'y a pas de volonté parlementaire de jouer un rôle dans les opérations de combat, ni de conviction parmi les décideurs allemands qu'une intervention militaire plus massive résoudrait le problème, et de toute manière, la loi allemande exigerait dans ce cas un mandat explicite de l'ONU.

Le Mali faisait partie de la première vague de « l'Initiative d'Entraînement et de Mise en Capacité » de 2016 du ministère de la défense allemand pour fournir des services de conseil, de formation et des équipements pour aider les pays à s'engager dans une « sécurité préventive ». Le Burkina Faso et le Niger ont été rajoutés en 2018. La philosophie directrice part du principe que les forces locales sont mieux placées que les acteurs extérieurs pour pacifier les conflits locaux.

Angela Merkel s'est rendue au Mali, au Burkina Faso et au Niger en 2019, et elle a tenu un sommet avec les dirigeants du G5 Sahel pour souligner son engagement personnel en faveur de l'initiative du G5 Sahel. Berlin a pris l'initiative d'établir le Partenariat pour la sécurité et la stabilité au Sahel (P3S), visant à renforcer les forces de sécurité dans la région, et a été agacé quand Emmanuel Macron a convoqué

les dirigeants du G5 Sahel au sommet de Pau et créé la Coalition pour le Sahel en janvier 2020, sans consulter ni inviter l'Allemagne.

Le niveau d'engagement politique allemand au Sahel risque de baisser lorsque Mme Merkel quittera ses fonctions vers la fin de 2021. Un nouveau chancelier aura vraisemblablement d'autres priorités, notamment intérieures.

Les efforts de développement allemands se concentrent à la fois sur les objectifs de stabilisation à court terme, tels que l'amélioration de la gestion des frontières, et sur des projets communautaires à long terme pour les infrastructures, la gestion de l'eau et la génération de revenus pour améliorer les perspectives socio-économiques des femmes et des jeunes. La réalisation de tels objectifs est entravée par la violence et l'état d'anarchie.

« À Gao, il y a beaucoup d'acteurs criminels. Le banditisme a fortement augmenté avec l'effondrement de la sécurité. Il n'y a aucun contrôle de la part de l'État, » indique Anne-Katrin Niemeier, la responsable des projets de stabilisation au Mali du GIZ. « L'armée malienne dispose d'un camp avec une force rassemblant à la fois des soldats maliens et d'anciens combattants rebelles qui ont intégré l'armée. Ils sont censés patrouiller régulièrement

à Gao et dans la région, mais ils ne peuvent pas bouger par crainte pour leur propre sécurité. C'est un modèle en théorie très intéressant, mais il ne fonctionne pas. » ⁽¹⁶⁾

Dans le domaine de l'agriculture, le GIZ soutient une utilisation plus intensive de l'irrigation à petite échelle, qui permet aux agriculteurs de produire de bonnes récoltes même lors des années où les pluies sont rares. L'agence allemande forme des femmes au traitement de leurs récoltes et à la commercialisation de leurs produits pour soutenir leurs moyens de subsistance, notamment dans la région du delta intérieur du Niger, où les tensions intercommunautaires sont fortes.

Le GIZ soutient également la Commission malienne de justice, vérité et réconciliation, laquelle a tenu des audiences publiques et recueilli des dépositions de victimes de violations des droits de l'Homme depuis les années 1960, et qui doit soumettre son rapport final au gouvernement prochainement. Les Allemands ont apporté leur aide en matière de politique de réparations et de justice transitionnelle, mais il reste à savoir si un système judiciaire dysfonctionnel donnera suite aux preuves présentées lors de poursuites.

Le Royaume-Uni et les Pays-Bas, nations traditionnellement commerçantes, concentrent certains de leurs efforts sur la facilitation des échanges et des paiements transfrontaliers entre les pays du Sahel et leurs voisins du Sud autour du Golfe de Guinée. Le Royaume-Uni a renforcé sa présence diplomatique au Sahel, suite à une révision en 2018 de sa politique

en Afrique, et il s'agit d'un des rares pays européens qui soutienne activement l'opération Barkhane avec trois hélicoptères de transport lourd Chinook et leurs équipes, soit 100 militaires au total. Londres a également détaché 450 soldats pour la MINUSMA en 2021, mais a jusqu'à maintenant refusé de rejoindre la Task Force Takuba.

La Guardia Civil espagnole partage sa longue expérience de lutte contre le terrorisme intérieur en participant à la formation d'unités de gendarmerie au Sénégal, au Mali, au Tchad, en Mauritanie, au Niger et au Burkina Faso. Les Espagnols collaborent depuis des années avec la gendarmerie mauritanienne pour lutter contre la migration illégale dans le cadre du programme Blue Sahel.

La contribution militaire européenne la plus frappante, bien que petite, est probablement celle de l'Estonie, dans le cadre de ce qui est clairement présenté comme un acte de réciprocité pour la participation de la France à la police de l'air et pour sa présence militaire dans la force tournante de l'OTAN dans l'État balte. Tallinn a envoyé 50 soldats et 5 véhicules blindés à Barkhane en 2018 et est devenu le premier partenaire à dépêcher des forces spéciales pour rejoindre la Task Force Takuba en 2020, formant et accompagnant les forces du G5 Sahel sur les opérations de lutte contre le terrorisme.

Les Néerlandais, les Suédois et les Norvégiens font partie des nations qui promeuvent activement la santé et les droits en matière de sexualité et de procréation, notamment la

(16) Entretien avec Randa Kurieh-Ranarivelo, Anne-Katrin Niemeier et Sacha Bepoldin du GIZ, février 2021

contraception, par le biais du partenariat dit de Ouagadougou visant à étendre les méthodes modernes de planning familial. Le Conseil danois pour les réfugiés œuvre à la promotion du rôle des femmes pour le rétablissement de la paix sur le terrain. La Suisse, ainsi que l'UE, le Canada et le Danemark, cofinancent les efforts de médiation communautaire dans le Sahel central par le biais du Centre pour le dialogue humanitaire, basé à Genève. ⁽¹⁷⁾

Pourtant, certains des pays européens les plus engagés au Sahel sont également parmi les plus frustrés. « Il est important de parler des problèmes au Mali et dans le Sahel de manière globale, et non par bribes, avec très peu de partage d'informations ou de volonté de travailler ensemble, » estime un diplomate d'Europe du Nord. « Tant que nous n'arrivons pas à obtenir du Service pour l'action extérieure et le DEVCO (INTPA) qu'ils s'assoient avec nous pour définir quelques priorités, il sera difficile de savoir comment les choses vont évoluer. Ça ne fait pas partie de l'ADN de la bureaucratie bruxelloise. » ⁽¹⁸⁾

(17) <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2020/03/HD-Brochure-Afrique-francophone.pdf>

(18) Entretien avec l'auteur, février 2021



Des enfants jouent à attraper un drone de l'armée tchèque lors de l'exercice d'entraînement Flintlock 2019 au Burkina Faso, quelques moments avant une session d'engagement communautaire mené par des Burkinabés.

CHAPITRE 4

LA DIPLOMATIE DU DÉSERT ET LE DIALOGUE

La route vers Alger

Alors que l'objectif principal de la France a toujours été et demeure la lutte contre le terrorisme, les autorités maliennes, sous la pression de leurs voisins et partenaires internationaux, ont fait des efforts épisodiques vers un règlement négocié du conflit, ou tout du moins l'utilisation du dialogue et de la décentralisation pour tenter de détacher les rebelles non-djihadistes du noyau dur des groupes d'Al-Qaïda et de Daech.

Les tentatives de recherche d'une solution politique aux rébellions touaregs du Mali remontent aux années 1990 et au début des années 2000, lorsque le premier président démocratique, Alpha Oumar Konaré, a cherché à décentraliser l'État et à renforcer les administrations locales.

« La cause la plus profonde du problème d'aujourd'hui se trouve dans les choix que nos pays ont fait au moment de l'indépendance, » estime Ousmane Sy, ancien économiste du développement à l'ONU qui a été ministre de l'administration territoriale et des autorités locales sous M. Konaré. « Dans tous les pays francophones, nos États n'ont fait que transférer le pouvoir de l'autorité coloniale à l'élite politique [et] administrative. Nous n'avons pas débattu des alternatives qui auraient été plus acceptables pour nos communautés.

Nous avons reproduit quasiment à l'identique le système jacobin français. » ⁽¹⁾

M. Sy, qui a fondé le Centre d'expertise politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA), un think tank sur la gouvernance, estime que les États du Sahel nouvellement indépendants n'ont pas su prendre en compte deux caractéristiques clés de leurs pays - la diversité humaine et la diversité territoriale - et qu'ils considéraient tout pluralisme culturel et administratif comme potentiellement subversif. « Un fossé s'est ouvert entre le Mali réel et le Mali légal : entre l'État tel que défini dans les textes de loi et le vrai pays des communautés, » a-t-il indiqué. « Malgré toutes nos tentatives de réforme, ce fossé n'a jamais été comblé. »

Les empires régionaux qui ont précédé l'époque coloniale prenaient en compte les différentes ethnies et identités géographiques. Maintenant, le défi consiste à adapter la gouvernance des États du Sahel à ces réalités, selon lui.

M. Sy estime que « les communautés qui ont souffert en silence », notamment les Touaregs et les Peuls, ne sont plus aussi soumises qu'auparavant, d'une part parce que les technologies de communication leur ont donné des armes, et d'autre part, parce que la religion est perçue comme une alternative à un État qui

(1) Entretien avec l'auteur, janvier 2021

les a soit ignorés, soit exclus. Les tentatives de décentralisation de M. Konaré visaient à trouver un équilibre entre le gouvernement central et la diversité régionale, mais « lorsque l'équipe de Konaré est partie, on est revenu au statu quo et à la stagnation. »

La tentative suivante sérieuse de résolution de ce qui était devenu un conflit armé bien enraciné s'est produite en 2014 et 2015. Alarmée par la propagation du terrorisme transfrontalier en provenance du Mali, suite à l'attaque sanglante de 2013 avec prise d'otages sur ses installations gazières d'In Amenas, l'Algérie a entrepris une initiative diplomatique visant à négocier un accord entre le gouvernement de Bamako et deux groupes armés non-djihadistes du nord. Ramtane Lamamra, alors ministre des affaires étrangères de l'Algérie et actuel envoyé de l'Union africaine pour « Faire taire les armes » a qualifié cette initiative de « solution africaine à des problèmes africains. »⁽²⁾

Le processus de paix d'Alger a été fortement soutenu par l'Union africaine, les Nations Unies, la Communauté économique des états d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ainsi que par l'UE et ses États membres, dont les envoyés spéciaux au Sahel faisaient tous partie de l'équipe de médiation, et les États-Unis.

L'accord de 68 articles, conclu après neuf mois de négociations, prévoyait le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants rebelles au sein d'une armée et de forces de sécurité maliennes reconstituées,

processus connu sous le sigle DDR. Il prévoyait une large décentralisation du pouvoir avec des assemblées régionales et un statut spécial pour le Nord, avec une promesse d'investissements économiques dans la région. Il appelait également à la mise en place d'un Sénat en tant que seconde chambre pour représenter les régions, ce qui aurait permis d'équilibrer la domination bambara au parlement.

Le document reconnaissait officiellement la dénomination Azawad Touareg en tant que réalité socioculturelle au sein de l'État malien et définissait un processus de dialogue et de réconciliation pour apurer le passé. Un calendrier détaillé pour chaque étape du processus était fourni en annexe. Aucun des cinq piliers de l'accord n'a été mis en œuvre correctement.⁽³⁾

M. Sy, qui était l'un des négociateurs maliens de l'accord, a dit que le président Keïta avait été contraint de participer aux négociations par les bailleurs de fonds internationaux et qu'il ne s'était jamais approprié l'accord d'Alger, ni ne l'avait expliqué au public. Apparemment convaincu que le fait d'avoir conclu un pacte avec les rebelles touaregs non-djihadistes suffisait pour diviser et affaiblir les insurgés, il s'est contenté d'attendre et de jouer la montre.

Les signataires touaregs, la Plateforme et la Coordination des mouvements de l'Azawad, étaient peu enclins à déposer entièrement les armes car ils n'avaient confiance ni en l'armée malienne, ni en leur anciens alliés djihadistes.

(2) Entretien avec l'auteur, janvier 2021

(3) Texte complet de l'accord d'Alger : https://www.un.org/en/pdfs/EN-ML_150620_Accord-pour-la-paix-et-la-reconciliation-au-Mali_Issu-du-Processus-d'Alger.pdf

Certains analystes considèrent que ces groupes recherchaient plutôt le contrôle lucratif des itinéraires de trafic et de l'économie informelle qu'un rôle au sein du gouvernement. Lorsqu'un nombre limité de combattants a effectivement déposé les armes sous la supervision de l'ONU et que quelques combattants ont été intégrés aux forces de sécurité, le processus s'est déroulé de manière opaque et a donné lieu à de nombreuses accusations de corruption, des officiers maliens ayant supposément vendu des postes DDR.

M. Lamamra, le médiateur algérien, considère que le gouvernement de Bamako avait traité

l'accord comme un arrangement administratif technique, sans réaliser que cela lancerait une refondation politique du Mali. Les rebelles du nord, pour leur part, n'étaient pas intéressés par ce qui se passait à Bamako. « Il manquait aux deux parties la nécessaire forte volonté politique et mutuelle pour mettre en œuvre l'accord, » a-t-il déclaré.

Le diplomate chevronné considère le document comme un modèle potentiel pour de nombreux pays africains où règne l'instabilité suite à l'échec des États à parti unique et des régimes militaires de l'après-indépendance. « Nous avons besoin d'un nouvel équilibre entre

Première réunion du Comité de suivi de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger à Kidal, au Mali



le centre et la périphérie dans de nombreux pays. Les ressources tendent à être dépensées dans les capitales, les plaines côtières ou dans le village du chef de l'État. Le reste du pays est souvent négligé lorsqu'il s'agit de services publics, » a-t-il indiqué.

Cependant, l'Algérie s'est repliée sur elle-même au crépuscule de la présidence d'Abdelaziz Bouteflika. Son attention diplomatique pour le Mali a diminué. L'Union africaine, qui avait nommé Pierre Buyoya, ancien président du Burundi, comme envoyé pour le Sahel, avait promis, sans succès, de mettre sur pied sa propre force de maintien de la paix et n'a donc pas eu beaucoup de poids à Bamako.

Une politique des otages

Pour M. Keïta, le problème le plus urgent n'était plus de pacifier le Nord, mais de faire face à l'inquiétante extension de la violence vers le centre du Mali, due aux conflits intercommunautaires pour les droits à la terre, à l'eau et aux pâturages, conflits exploités par les djihadistes pour étendre leur influence. À Bamako, il a subi la pression d'un mouvement de protestation grandissant emmené par son ancien allié, l'imam Mahmoud Dicko, chef religieux formé en Arabie Saoudite. Certains de ses adversaires politiques bambaras de M. Keïta, y compris le candidat à la présidence Soumaïla Cissé, l'ont accusé d'avoir voulu livrer la boutique aux nordistes.

Aussi, M. Keïta a-t-il convoqué en 2019 un « dialogue national inclusif » - notamment avec certains anciens rebelles du Nord, mais boycotté par les principaux partis d'opposition - appelant à de nouvelles élections parlementaires, un référendum pour une nouvelle constitution, la

sécurité pour tous et la révision de certains des articles de l'accord d'Alger. De nombreux participants au dialogue ont appelé à négocier avec les dirigeants du GSIM, Iyad Ag Ghaly et Amadou Koufa.

En février 2020, le président Keïta a changé de stratégie et déclaré qu'il était prêt à discuter avec les deux dirigeants affiliés à Al-Qaïda. « Parce que le nombre de morts au Sahel augmente de manière exponentielle aujourd'hui, je pense qu'il est temps d'explorer d'autres voies, » a-t-il dit, soulignant le fait qu'il ne se faisait aucune illusion quant à l'issue probable. Ag Ghaly a répondu le mois suivant qu'il était prêt à engager des pourparlers de paix, à condition que les troupes françaises se retirent du Mali. Les Français ont réagi de manière indignée, insistant qu'il ne saurait y avoir de dialogue avec des « terroristes », seulement la guerre.



Rencontre entre le Secrétaire général adjoint des Nations Unies pour les opérations de paix, le chef de la MINUSMA et le président malien de la transition, Bah Ndaw

En coulisses, le gouvernement de Bamako négociait avec Ag Ghaly la libération du chef de l'opposition, M. Cissé, qui avait été kidnappé à Tombouctou par un groupe djihadiste affilié au GSIM, en échange d'un grand nombre de combattants emprisonnés. M. Dicko a agi en qualité d'intermédiaire. Des personnes au courant des négociations affirment que Paris a insisté pour que la travailleuse humanitaire Sophie Pétronin fasse partie de l'échange, augmentant ainsi le nombre de djihadistes à libérer. Amadou Koufa n'était pas à la table des négociations et ses combattants n'ont pas été libérés.

L'échange de prisonniers a finalement été conclu par la junte militaire qui a renversé M. Keïta. Ag Ghaly a organisé un banquet de

propagande, diffusé sur les réseaux sociaux, en l'honneur des plus de 200 djihadistes libérés, dont des hommes mêlés à l'attaque meurtrière de 2014 contre l'hôtel Radisson Blu à Bamako. Un diplomate en poste au Mali a déclaré que l'accord illustre le fait que : « au Mali, tout le monde discute avec tout le monde. »⁽⁴⁾

Le coup d'état de 2020 a représenté à la fois un revers et une aubaine pour la France. Il a destitué un président élu, légitime mais immobile, dans un retour au vieux temps des prises de pouvoir militaires, suscitant des appels en Afrique, à l'ONU et en Europe pour fermer les robinets d'aide internationale à Bamako. Les États-Unis, appliquant leurs propres lois, ont suspendu l'aide militaire. Paris a clairement indiqué que la France n'avait aucune intention

(4) Entretien avec l'auteur, février 2021

de suspendre l'opération Barkhane et a travaillé en étroite collaboration avec les États régionaux de la CEDEAO pour obtenir la nomination d'un gouvernement à visage civil et une transition de 18 mois vers des élections démocratiques.

Par ailleurs, le remplacement de Keïta par une junte, qui a dû faire des concessions pour être acceptée par la communauté internationale, a ouvert la possibilité de relancer le processus de paix d'Alger et de faire pression en faveur

de réformes de gouvernance sur lesquelles de président destitué avait calé.

Les autorités militaires jouissent de plus de soutien populaire que n'avait Keïta. Elles ont nommé l'ancien ministre de la défense, Bah Ndaw, colonel à la retraite, en tant que président par intérim, les colonels ayant mené le coup d'état assumant les rôles clés de vice-président et chef par intérim du corps législatif.

Discuter ou ne pas discuter

Le gouvernement de transition comprend plusieurs anciens rebelles, ainsi que des personnalités proches de Mahmoud Dicko. En décembre 2020, le premier ministre, Moctar Ouane, a déclaré que « la volonté du peuple malien » était que Ag Ghaly et Koufa participent à « un dialogue avec tous les enfants du Mali. » Il a insisté sur le fait qu'il n'y avait aucune contradiction entre cela et l'action militaire française contre le GSIM. Les deux sont complémentaires, a-t-il estimé. Plus tard, il déclarait que « le fait de discuter avec les terroristes est une manière de lutter contre le terrorisme, » mais il a refusé de livrer des détails sur les contacts pour des raisons de sensibilité politique. ⁽⁵⁾

Les Algériens, qui sont revenus à un rôle diplomatique plus actif dans le processus de paix au Sahel sous le président Abdelmadjid

Tebboune, exercent également une pression discrète pour inclure Ag Ghaly, souvent décrit par les diplomates comme « l'homme d'Alger », dans les pourparlers. Une réunion longtemps attendue du comité de suivi de l'accord d'Alger s'est tenue à Kida en février 2021, suscitant un espoir de progrès dans la mise en œuvre de l'accord.

Ramtane Lamamra a souligné que de nombreux Maliens souhaitaient que le gouvernement entame un dialogue avec Ag Ghaly et Koufa. « La valeur d'une politique de réconciliation nationale, à condition qu'elle soit bien menée, est de réduire le nombre de terroristes en isolant les djihadistes internationaux les plus durs, afin que les Maliens ordinaires qui s'étaient engagés par frustration puissent revenir au bercail, » a-t-il déclaré, ajoutant que Mahmoud Dicko

(5) <https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/l-entretien/20201203-le-dialogue-avec-les-terroristes-est-une-volont%C3%A9-des-maliens-assure-le-premier-ministre-du-mali>; <https://www.maliweb.net/interview/moctar-ouane-sur-rfi-il-ny-aura-pas-de-prolongation-2919868.html>

avait souvent agi en tant qu'intermédiaire. « Diminuer le nombre d'ennemis est logique. »

Cependant, les responsables français estiment qu'entamer des pourparlers avec Ag Gahly et Koufa ne ferait que conférer une légitimité aux auteurs de massacres qui prètent allégeance directe à Ayman al-Zawahiri, le successeur d'Oussama ben Laden à la tête d'Al-Qaïda. Ils affirment que cela saperait également les efforts de mise en œuvre de l'accord d'Alger en mettant à l'écart les groupes signataires de l'accord.

De plus, de quoi pourraient-ils bien discuter ? La plupart des Maliens ne veulent pas que la charia soit imposée à la place du système juridique laïque du pays. Ag Ghaly et Koufa ne sont pas non plus susceptibles d'être achetés avec un rôle de maire de Kidal ou gouverneur d'une région du centre. (6)

Le débat de longue haleine sur la question de savoir s'il faut ou non parler aux djihadistes pourrait bien être le reflet d'autres craintes et attentes. Comme au Proche Orient, le processus de paix malien est souvent plus processus que paix. Ses acteurs ont de nombreuses autres motivations pour engager des pourparlers que celle d'obtenir un règlement juste et durable.

Il peut s'agir de détourner la pression intérieure pour effectuer des réformes de gouvernance ou partager le pouvoir, de gérer l'opinion publique nationale ou les alliés et les adversaires politiques, d'envoyer un tir de semonce lorsque la France envisage de réduire sa présence ou de

se retirer, ou de faire pression sur les partenaires internationaux pour qu'ils augmentent le soutien financier.

Les processus de paix qui comptent vraiment se trouvent peut-être à un niveau beaucoup plus local, voire communautaire. En coulisses, les responsables de la MINUSMA et les ONG locales et internationales participent à des efforts de médiation pour essayer de résoudre les conflits qui opposent des communautés peuls et dogons au Mali central. Ici et là, des accords locaux ont pu être conclus. En janvier 2021, trois accords de paix ont été conclus dans le district de Koro, à la frontière avec le Burkina Faso, grâce à la médiation du Centre pour le dialogue humanitaire, une ONG basée à Genève fondée par l'UE, le Danemark et la Suisse. (7)

À la mi-mars, une trêve d'un mois a été conclue entre les combattants djihadistes et la milice dozo à Niono, dans la région centrale de Ségou, négociée par le Haut conseil islamique du Mali. De tels accords sont des signaux faibles qui ne présagent pas forcément une solution plus large.

La division des affaires civiles de la MINUSMA est investie dans cinq dialogues intercommunautaires dans les régions de Mopti et de Ségou, auxquels participent des dirigeants locaux religieux, traditionnels et communautaires, les autorités locales, des femmes et des jeunes, avec un soutien financier de la Suisse. Quatre des processus de dialogue ont abouti à la signature d'accords

(6) Entretien avec l'auteur, mars 2021

(7) <https://www.g5sahel.org/intervention-du-secrtaire-executif-a-la-conference-internationale-sur-la-stabilisation-dans-les-zones-de-conflit-et-le-terrorisme-insurrectionnel-dans-le-sahel-central-et-le-bassin-du-lac-tchad/>



Rencontre entre représentants de la MINUSMA, des autorités régionales, des groupes signataires, de la société civile, etc. afin de faire le point sur l'initiative « Ménaka sans arme »

de réconciliation locaux, avec un système de surveillance sur des questions pratiques tels que l'accès aux terres et leur gestion, et la délimitation des zones de pêche le long du fleuve Niger. Mais si ces actions locales sont les bienvenues, elles n'en sont pas pour autant nécessairement applicables à plus grande échelle. ⁽⁸⁾

Les vétérans des conflits de longue durée estiment que les négociations avec l'ennemi principal font inévitablement partie de toute stratégie de sortie pour les forces internationales. M. Sidi Kou, le secrétaire exécutif du G5 Sahel, a travaillé pour l'ONU en Afghanistan au début des années 2000, où il s'efforçait d'inciter des filles à aller à l'école après que l'intervention menée par les États-Unis eut chassé les islamistes talibans du pouvoir.

« Regardez ce qui se passe aujourd'hui. Après tout ce qui s'est passé entretemps, nous en revenons aux négociations [avec les talibans] parce que les Américains doivent partir. C'est évident. Ils doivent donc trouver une solution en interne, » a-t-il déclaré. ⁽⁹⁾

Les Français seront peut-être obligés de se boucher le nez, de détourner le regard et d'accepter des négociations entre le gouvernement malien et les djihadistes du GSIM dans le cadre de leur stratégie de sortie. « Si le gouvernement malien décide de manière souveraine d'engager des pourparlers avec certains groupes, ils n'ont pas besoin de notre permission... Nous devons faire preuve de réalisme, on ne peut pas se débarrasser de ces gens. Et il est certain qu'une partie de la violence est imputable à d'autres groupes, aux milices, » indique un haut diplomate européen dans la région. ⁽¹⁰⁾

(8) <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/media/MINUSMA%20Article%20EN.pdf>

(9) Entretien avec l'auteur, mars 2021

(10) Entretien avec l'auteur, janvier 2021

Des approches distinctes

Chacun des trois États centraux du Sahel a adopté une approche différente des efforts politiques pour une réconciliation nationale, mais aucun de ces pays n'a encore réussi à réduire le niveau de violence et d'instabilité de manière pérenne.

Le Niger, pays le plus pauvre au monde, a connu trois coups d'état militaire et cinq constitutions différentes depuis son indépendance. Le pays en est à sa septième république et est devenu une démocratie multipartite en 2010. Rare exemple parmi les dirigeants africains, le président élu Mahamadou Issoufou a accepté de se retirer après avoir atteint la limite constitutionnelle de deux mandats. Son ancien ministre de l'intérieur et associé de longue date Mohamed Bazoum a été élu pour lui succéder en 2021, ce qui marque la première passation de pouvoir pacifique entre deux présidents élus dans l'histoire du pays.

Le Niger a réussi à se maintenir en tant qu'état multi-ethnique bien qu'étant entouré de violences au Mali, en Libye, au Soudan, au Tchad, au Nigeria, sans compter les vestiges de la guerre civile algérienne. Cependant, le pays a souffert des retombées des troubles civils prolongés en Libye depuis la chute de Kadhafi en 2011, entraînant notamment un afflux d'armes et la multiplication des routes de migration irrégulière à travers la frontière poreuse avec son voisin du nord, ainsi que des

retombées croissantes de la déstabilisation au Mali sur sa frontière ouest, et de la propagation des militants djihadistes du Nigeria au sud-est.

Tout comme le Mali, le Niger a connu des révoltes touaregs dans les années 1990, puis entre 2007 et 2009 dans la région d'Agadez au nord, ciblant les forces armées et les intérêts économiques, notamment les mines d'uranium gérées par les Français autour d'Arlit. Les rebelles ont pris des otages étrangers et ont transformé des pans de désert au nord en zones interdites aux forces de sécurité. Mais le Mouvement des Nigériens pour la justice (MNJ) a fait scission, et après qu'un cessez-le-feu eut été conclu au Mali voisin, les insurgés ont signé un armistice en 2009, médiée par la Libye, avec le gouvernement de Niamey, en échange d'une amnistie.

Contrairement au Mali, le gouvernement nigérien a depuis fourni un effort bien plus important pour intégrer ses quelques deux millions de citoyens touaregs, répartis de manière plus uniforme sur le territoire national, dans la vie politique et économique. En 2011, M. Issoufou a nommé un Touareg, Brigi Rafini, au poste de premier ministre. Plusieurs autres Touaregs ont été ministres à Niamey.

En parallèle, M. Issoufou a développé des liens de défense étroits avec les États-Unis et la France, deux pays qui ont des bases au Niger,

ainsi qu'avec l'UE qui a formé 13 000 policiers, garde-frontières et gendarmes nigériens depuis 2012. La plus grosse base aérienne américaine dans la région se trouve près d'Agadez, depuis laquelle une flotte de drones armés mène des missions de reconnaissance, de surveillance et des frappes aériennes à distance dans toute la région centrale du Sahel.

Au départ, le soulèvement séparatiste touareg qui a débuté au Mali en 2012 a eu peu d'écho au Niger. Toutefois, l'augmentation des tensions intercommunautaires entre agriculteurs et bergers, ciblant souvent les pasteurs peuls, a débordé au-delà des frontières jusqu'au Niger, attirant des djihadistes d'Al-Qaïda puis, plus tard, des combattants de l'État islamique responsables des pires massacres de civils. Depuis le mois de décembre 2020, environ 500 villageois nigériens et 150 soldats ont été tués lors d'une série d'attaques dans la zone frontalière.

Ainsi, alors même que le Niger poursuit une stratégie constructive d'inclusion politique, le pays est de plus en plus la proie de violences transfrontalières, malgré les efforts de la force conjointe du G5 Sahel pour venir en aide aux forces armées nationales relativement peu nombreuses et faibles. Reste à voir si le déploiement de 1 200 soldats tchadiens endurcis dans le sud-ouest du Niger en mars 2021 aidera à pacifier la zone frontalière.

Le Tchad et la Mauritanie ont été largement épargnés par les groupes djihadistes affiliés à Al-Qaïda et à l'EI, même si les Tchadiens se livrent à une guérilla dans la région du lac Tchad

au sud-ouest, contre les djihadistes liés à Boko Haram au Nigéria.

Le président autoritaire tchadien, Idriss Déby, qui a pris le pouvoir en 1990, a été tué au front en emmenant ses troupes repousser des insurgés armés venus de Libye, à la mi-avril 2021, quelques heures après avoir été déclaré vainqueur d'une élection entachée d'irrégularités qui lui aurait accordé un sixième mandat après déjà 30 ans au pouvoir. La mort violente de cet allié militaire vital de la France, dont le pays accueille le quartier général de l'opération Barkhane, a suscité de nouveaux doutes sur la durabilité de la politique occidentale au Sahel.

Le bilan de Déby en matière de violations des droits de l'Homme et de la liberté d'expression a pu susciter un léger embarras à Paris, mais n'a jamais entraîné de conséquences politiques. Il est loin d'être certain que son fils de 37 ans, Mahamat, un général quatre étoiles qui commandait la garde présidentielle, fera preuve de l'autorité nécessaire pour succéder durablement à son père.

Malgré sa production pétrolière de 140 000 barils par jour, le Tchad est l'avant-dernier pays sur l'Indice de développement humain des Nations Unies et affiche l'un des taux de mortalité infantile les plus élevés d'Afrique. La parodie d'élection présidentielle a été marquée par une répression sans merci de manifestations pacifiques, la disqualification et l'intimidation d'adversaires politiques sérieux et l'indifférence générale de la population. ⁽¹¹⁾

(11) Déclaration de Human Rights Watch sur l'élection présidentielle au Tchad : <https://www.hrw.org/news/2021/04/08/chad-pre-election-crackdown-opponents>

La Mauritanie, qui s'est progressivement démocratisée après un long cycle de régimes à parti unique et de coups d'état militaires, se retrouve confrontée à davantage de problèmes de la part de la criminalité organisée que du terrorisme, car ses étendues désertiques peu peuplées constituent des voies importantes du trafic de drogue entre l'Amérique Latine et l'Europe.

Nouakchott abrite le siège du secrétariat exécutif du G5 Sahel. La capitale mauritanienne accueille également le secrétariat du Processus de Nouakchott : un mécanisme visant à renforcer la coopération régionale en matière de sécurité entre 11 États de l'ouest et du nord de l'Afrique ainsi que le partage de renseignements dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Le Burkina Faso négocie

Pour sa part, le Burkina Faso - qui connaît une dégradation rapide de sa situation sécuritaire depuis 2017 - cherche à négocier un règlement du conflit avec les rebelles armés, y compris avec certains djihadistes, qui ont semé la violence dans la zone des trois frontières au nord du pays, chassant quasiment un million de personnes de chez elles.

Après avoir été réélu en 2020 lors d'un vote considéré comme régulier au vu des extraordinaires défis sécuritaires, le président Roch Marc Kaboré a nommé l'un de ses adversaires vaincus, Zéphirin Diabré, ministre de la réconciliation nationale avec pour mandat explicite de mener des pourparlers en vue d'un accord avec les groupes armés, qui se sont nourris des peurs de la minorité de pasteurs peuls. ⁽¹²⁾

« Si nous voulons mettre fin à la crise sécuritaire, nous devons trouver le moyen de discuter avec les responsables des attaques terroristes afin de trouver une voie vers la paix, » a déclaré le premier ministre Christophe Dabiré au parlement en février 2021.

Une enquête menée par le journaliste Sam Mednick pour le réseau d'information New Humanitarian a révélé que des hauts responsables de la sécurité avaient entamé des pourparlers secrets avec les djihadistes avant l'élection, entraînant un fragile cessez-le-feu dans la région de Djibo, au nord du pays, proche de la frontière avec le Mali, ainsi qu'une nette chute du niveau de violence. Certains combattants ont déposé les armes et sont revenus de la brousse, mais la situation demeure précaire. Des négociations ad hoc semblent être en cours dans d'autres parties du pays, selon Sam Mednick. ⁽¹³⁾

(12) <https://www.voanews.com/africa/burkina-fasos-national-reconciliation-no-easy-path>

(13) https://www.thenewhumanitarian.org/news/2021/3/11/Burkina-Faso-secret-peace-talks-and-jihadist-ceasefire?fbclid=IwAR0_ZiNTQpQZ0OZWQF5HAsBe3Atxe96LKqMhkhDDNMhK_EnF13C-x3_wSXI

Il reste à voir si le gouvernement de Ouagadougou, dominé par les Mossis, se montrera enclin à faire des concessions substantielles sur la question du partage du pouvoir régional et de l'accès aux terres pour les Peuls, ou pour contrôler les milices Koglweogo.

Il est peu probable que les djihadistes les plus durs, notamment au sein de l'EIGS, déposent les armes ou cessent les hostilités quelle que soit l'issue des négociations. Au contraire, il est fort probable qu'ils essaient de les saboter en faisant couler le sang.

Des voisins inquiets

Avec la montée du carnage au Sahel et l'expansion des groupes djihadistes au Sud vers le Golfe de Guinée, les voisins méridionaux inquiets des pays du Sahel s'impliquent de plus en plus, en vue d'assurer une forme de stabilité et de sécurité et d'assumer un rôle de médiateur en cas d'impasse politique.

La CEDEAO, communauté régionale dont le Nigéria est la principale puissance, était la première à proposer des Casques bleus pour le Mali après l'intervention française en 2013 et a joué un rôle pour inciter le gouvernement de Bamako à accepter l'accord de paix d'Alger.

Suite au coup d'état d'août 2020, la CEDEAO a refusé d'accepter un gouvernement militaire, et a exercé son influence sur ce pays enclavé en fermant les frontières au commerce et aux transferts de fonds, afin de persuader les colonels de nommer une administration de transition dirigée par des civils et de fixer un calendrier pour la tenue d'élections sous 18 mois. Certains États fragiles d'Afrique

de l'Ouest, tels que la Côte d'Ivoire, ont été particulièrement sévères, considérant le coup d'état militaire comme un dangereux précédent pour leur propre situation intérieure.

Le président ghanéen, Nana Akufo-Addo, a lancé de son côté l'initiative d'Accra en 2017 en vue d'éviter le débordement du conflit djihadiste du Sahel, et de lutter contre le crime organisé transnational et l'extrémisme violent dans les régions frontalières - une vulnérabilité de taille dans les États d'Afrique de l'Ouest où les trafiquants sillonnent les frontières mal contrôlées entre les pays.

Diplomatie Européenne et Américaine

Le représentant spécial de l'UE pour le Sahel, Angel Losada, a été l'un des animateurs les plus énergiques d'efforts diplomatiques en vue d'un règlement du conflit au Mali et jouit de haute estime dans la région. Pourtant, dans l'architecture complexe de l'Union, il manque de leviers à Bruxelles pour coordonner les multiples programmes de soutien européens ou pour s'en servir comme moyens de pression à l'appui de la diplomatie. Son rôle a été affaibli, plutôt que renforcé, par la multiplication d'instances-cadres se chevauchant tels l'Alliance Sahel, le P3S et la Coalition pour le Sahel, chacun avec son propre secrétariat.

« Nous sommes fortement engagés à promouvoir l'appropriation par les Sahéliens du processus de paix, de toutes ces institutions et de leurs propres solutions. Cela a été l'une de mes principales préoccupations, » a déclaré M. Losada dans un entretien. ⁽¹⁴⁾

Bien que le conflit se soit étendu au-delà de ses frontières, il reste convaincu que la clé de la stabilisation de l'ensemble de la région se situe au Mali. « Il n'y aura pas de paix au Sahel s'il n'y a pas de paix au Mali. Il n'y a pas de Plan B pour le processus de paix (de l'accord d'Alger). Le défi est de faire en sorte que les acteurs politiques du Mali s'approprient leur

propre processus de paix, et construisent des solutions inclusives. »

Sous l'administration Trump, les Etats-Unis ont fait profil bas dans la gestion de crise au Sahel, entre autres de peur que le président ne découvre le degré d'engagement le degré de soutien invisible des forces américaines au Français et ne les ordonne de se désengager. Cependant, Washington a nommé un envoyé spécial pour le Sahel, J. Peter Pham, qui a cherché pendant une année de mission en 2020 à convaincre les gouvernements du Sahel de prendre plus de responsabilités dans la résolution de leurs propres problèmes.

« La crise du Sahel est en fin de compte une crise de légitimité des états et de la gouvernance, » a affirmé M. Pham dans un entretien. « Certes, on peut créer un peu d'espace avec des actions militaires, mais tant qu'il n'y a pas de règlement politique avec une meilleure gouvernance, il y a des limites à ce que cela peut accomplir. » ⁽¹⁵⁾

Malgré une forte réticence française, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont préconisé un rôle pour l'OTAN dans l'entraînement des forces armées des pays du Sahel. Ils ont fait valoir que les militaires mauritaniens avaient déjà un partenariat de formation avec l'Alliance et que

(14) Entretien avec l'auteur, février 2021

(15) Entretien avec l'auteur, février 2021

l'OTAN, qui a établi un centre de prospection pour le Sud à Naples en 2017 en vue d'améliorer l'anticipation stratégique et le dialogue avec l'autre rive de la Méditerranée, pourrait partager son savoir en matière de anti-terrorisme avec les pays du Sahel.

Après la mort de 13 soldats français dans l'accident d'hélicoptère le plus meurtrier de l'Opération Barkhane en 2019, le secrétaire general de l'OTAN, Jens Stoltenberg, s'est empressé de déclarer que l'Alliance répondrait positivement à toute demande de Paris pour fournir de l'assistance. « L'OTAN a la capacité d'entreprendre une large gamme d'activités en soutien à la France au Sahel, » a-t-il affirme. ⁽¹⁶⁾

L'offre est restée sans réponse, en partie parce que l'OTAN est largement discréditée au Mali et au Niger à cause de son intervention en Libye, qui a fait tomber le dictateur Kadhafi en 2011 mais n'a rien fait pour empêcher l'anarchie qui a suivi, ce qui a contribué au déclenchement du conflit malien, mais également parce que la France souhaite que l'UE, et non l'OTAN, se charge de l'entraînement et du soutien militaire à ses partenaires africains.

(16) <https://www.france24.com/en/africa/20191129-interview-nato-chief-stoltenberg-optimistic-allies-will-support-france-sahel-france-macron-french-military-mali-operation-barkhane>



Campement pour réfugiés maliens fuyant le conflit dans la région de Mbera, en Mauritanie.

CHAPITRE 5

DE LA FERMETÉ BIENVEILLANTE POUR LE SAHEL

Conclusions et Recommandations

« La gouvernance, voyons ! »

Comme ce rapport l'a illustré, le terrorisme et la migration irrégulière sont des conséquences, plutôt que des causes, de la déstabilisation au Sahel.

Le djihadisme, - idéologie totalitariste étrangère à la tradition de l'islam conservateur, mais tolérant, pratiqué dans la région - se nourrit d'injustice, de pauvreté, de gouvernance prédatrice et de l'abandon des régions périphériques et des communautés minoritaires. La migration irrégulière et le trafic d'êtres humains se nourrissent du désespoir et du manque d'opportunités économiques et éducatives.

La nature arbitraire de certains régimes au Sahel, même lorsque leurs constitutions sont d'apparence démocratiques, alimente les pressions migratoires, tout comme l'impact du changement climatique. Il convient de souligner que la plupart des migrations à l'intérieur et depuis le Sahel sont dirigées vers d'autres pays africains, généralement côtiers, plutôt que vers l'Europe.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il ne faille pas lutter contre les symptômes du terrorisme et de la migration irrégulière, qui constituent des menaces pour les États faibles du Sahel, pour leurs voisins africains et, au bout du

compte, pour l'Europe. Mais la réponse fortement militarisée apportée à la fois par les gouvernements successifs maliens, par la France et par ses partenaires internationaux a montré ses limites.

Le fait d'estampiller les insurgés comme « groupes terroristes armés », comme le font systématiquement les Français, revient à nier leur identité politique et communautaire, tout en fermant les yeux sur les excès commis par les forces de sécurité de l'État et les milices alliées, estime Niagalé Bagayoko, président du African Security Sector Network (ASSN), un groupe de réflexion qui s'intéresse aux relations civilo-militaires et à la réforme des forces de sécurité. ⁽¹⁾

L'action militaire en vue de contenir et de réduire les groupes djihadistes ne peut que gagner du temps pour la mise en place de solutions politiques, économiques et sociales. Lorsqu'elle s'accompagne de violations des droits de l'Homme, de corruption et d'impunité, elle alimente les griefs mêmes sur lesquels les groupes militants prospèrent.

Suite au succès initial de l'intervention française dans le cadre de l'opération Serval en 2013, et de l'accord d'Alger en 2015, les autorités

(1) Entretien avec l'auteur, mars 2021

maliennes ont gaspillé l'espace offert pour mettre en place des solutions à long terme. Paris, Bruxelles et Washington n'ont pas utilisé leur influence pour impulser des réformes. La contagion s'est étendue au Burkina Faso, au Niger et au-delà.

La clé de la stabilisation du Sahel réside avant tout dans une réforme profonde de la gouvernance, qui combinerait une véritable décentralisation, une refonte du secteur de la sécurité donnant la priorité à la protection

des civils, et des investissements dans les secteurs de l'éducation, de la formation et de l'agriculture. Ceci exige le retour ou la création de services publics, tels que des écoles, des dispensaires, un système de justice et une police locale dans les régions dont l'État s'est retiré. Pour paraphraser la phrase de James Carville sur la façon dont Bill Clinton pourrait gagner les élections présidentielles de 1992 : « It's governance, stupid ! » (La gouvernance, voyons !)

Les indicateurs virent au rouge

Malgré l'engagement militaire, la formation, la diplomatie et l'aide au développement apportés par l'Union Européenne, les pays africains et les partenaires internationaux tels que les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni et la Norvège, la situation au Sahel continue de se dégrader selon les indicateurs les plus classiques.

Le président Macron et M. Sidikou du G5 Sahel ont qualifié le sommet de Pau de janvier 2020 de tournant, au cours duquel la France et les dirigeants du Sahel avaient renouvelé leur promesse de vaincre le terrorisme par un « sursaut militaire ». Un an plus tard, suite au sommet de N'Djamena en février 2021, Macron

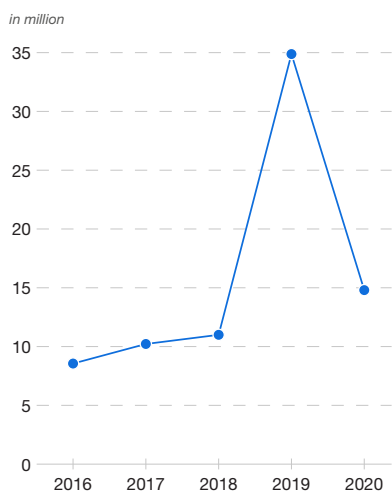
a poussé l'hyperbole jusqu'à affirmer que ces actions avaient « sauvé une deuxième fois le Sahel ».

Pourtant, 2020 a été la pire année depuis le début du conflit en termes de nombre de victimes, d'incidents violents, de nombre de personnes déplacées à l'intérieur des pays, d'écoles fermées et de personnes confrontées à l'insécurité alimentaire et au besoin d'aide humanitaire d'urgence. Même s'ils ont perdu deux chefs clés et des centaines de combattants, les groupes djihadistes continuent d'étendre leur influence en Afrique de l'Ouest.

Évolution du nombre de Personnes Déplacées à l'Intérieur du pays (PDI) et du nombre de réfugiés au Sahel

Évolution du nombre de Réfugiés

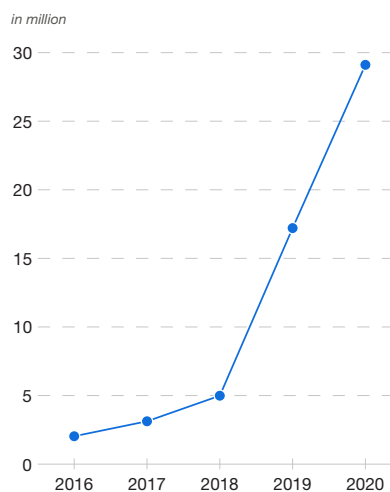
 14.8 million



Data Source: Source - UNHCR, Government

Évolution du nombre de Personnes Déplacées à l'Intérieur du pays (PDI)

 29.11 million



« Ces statistiques alarmantes mettent en évidence le fait que les victoires militaires n'auront d'effets à long terme que si les services publics sont (r)établis dans les zones libérées des terroristes, » a écrit Josep Borrell, Haut représentant de l'Union Européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, après le sommet de N'Djamena. « Malgré cet effort inédit, force est de constater que les résultats obtenus à ce jour restent limités. » ⁽²⁾

Se contenter d'affirmer que les choses auraient été bien pires si nous n'avions pas été là, et que l'action internationale a au moins empêché l'effondrement de l'État malien et l'hypothétique établissement d'un califat au Sahel ne suffit pas, et ne garantira pas un soutien de l'opinion publique en faveur d'un engagement continu.

(2) https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/94953/sahel-if-war-be-won-peace-must-be-won-now_en



Unité des activités civilo-militaires (Civil - military cooperation ou CIMIC) dirigée par la MINUSMA à Gao, au Mali

Des lueurs d'espoir

Bien que le tableau général dans la région demeure sombre, on peut néanmoins entrevoir quelques lueurs d'espoir pour une meilleure issue.

Le déroulement réussi des élections au Burkina Faso et au Niger, malgré de graves problèmes de sécurité, a conféré une légitimité nouvelle aux gouvernements de ces pays et a ouvert une porte au dialogue politique, aux négociations et aux difficiles réformes de la sécurité et de la gouvernance. Toutefois, une tentative apparente de coup d'état militaire au Niger, réprimée en mars 2021, deux jours avant l'inauguration

de M. Bayoum, a montré combien le régime démocratique civil demeure fragile.

Malgré le coup porté à l'ordre constitutionnel par la prise de pouvoir militaire au Mali, les autorités de transition semblent employer le soutien populaire dont elles bénéficient afin de mettre en place un gouvernement plus inclusif, de relancer les étapes de mise en œuvre de l'accord d'Alger, de travailler au dialogue et à la réconciliation nationale et de traiter certains des problèmes les plus criants en matière de violations des droits de l'Homme et de corruption. Cette popularité ne sera

qu'éphémère si les colonels ne se montrent pas plus efficaces dans la lutte contre l'insécurité et qu'ils respectent leur promesse de ne pas s'accrocher au pouvoir au-delà de l'échéance de la fin de la transition, en mars 2022.

L'accord d'Alger a été critiqué pour son manque de légitimité démocratique et pour ses défauts dus à la représentativité douteuse des signataires rebelles, mais il contient le seul projet complet de décentralisation et de procédures de justice, de vérité et de réconciliation qui vaille la peine d'être préservées.

Le développement du G5 Sahel en tant que forum de coopération régionale, tant politique que militaire, s'exprimait dans l'ambitieux communiqué du sommet de N'Djamena, lequel promettait un « sursaut civil » pour rétablir les services publics et un « retour de l'État de droit » dans les régions débarrassées des « terroristes ». L'efficacité croissante de la force conjointe du G5 Sahel lors d'opérations conjointes avec l'armée française laisse entrevoir la perspective d'une nouvelle division du travail à terme dans la lutte contre les djihadistes. Au moins les dirigeants sahéliens reconnaissent-ils publiquement l'existence des problèmes de respect des droits de l'Homme, de corruption et d'impunité qui rongent leurs pays et s'engagent-ils à mieux les traiter. Leur bilan mitigé en matière de mise en œuvre des promesses de réforme passées incite à la prudence.

L'admission de contacts par voie détournée, au Mali comme au Burkina Faso, entre les autorités et les insurgés armés en vue de réduire les actes de violence et d'obtenir des trêves

locales ou plus larges, semble signifier que les gouvernements se rendent compte qu'ils ne peuvent pas compter indéfiniment sur l'action militaire ou sur les milices.

La prolifération de négociations locales entre communautés, notamment au Mali central, pour régler les conflits entre Dogons et Peuls à propos de l'accès à la terre et à l'eau, aux zones de pâturage et de pêche, ouvre la voie à la création d'un patchwork de solutions locales, même si les djihadistes durs et leurs chefs transnationaux n'ont aucun intérêt à faire la paix. Pourtant, la simple signature d'accords locaux n'est pas une garantie de paix. Ces accords doivent s'inscrire dans le cadre d'un dialogue national plus large et ils doivent être soutenus par des actions pratiques rapides visant à améliorer les conditions de vie des populations grâce aux services publics, et à un meilleur accès à l'eau, à l'assainissement et aux pâturages.

Au 14^{ème} siècle, sous le règne de Mansa Musa, roi du Mali, cette région était l'une des plus riches au monde, et il n'y aucune raison pour qu'elle ne puisse pas, grâce à une application judicieuse des politiques et des investissements solides, aspirer à une prospérité renouvelée.

L'adoption d'une nouvelle stratégie européenne pour le Sahel offre l'espoir d'une approche mieux hiérarchisée, ciblée et plus efficace pour promouvoir des réformes de gouvernance et le développement, à condition que l'UE donne à ses représentants sur le terrain les moyens de la mettre en œuvre avec souplesse.

Vers la fin de l'opération Barkhane ?

Le spécialiste d'histoire militaire Michel Goya remarque que depuis la fin de la guerre d'Algérie, aucune opération militaire française dans laquelle des soldats sont tombés n'a duré plus de neuf ans. ⁽³⁾ L'intervention au Mali est dorénavant dans sa neuvième année avec la perte de 55 soldats français, et 2022 est une année d'élection présidentielle en France.

L'opération Barkhane a accompli un travail professionnel militaire remarquable avec une petite force expéditionnaire, opérant dans une région de la taille de l'Europe, mais elle a atteint le point de rendement décroissant. Bien qu'il ait choisi de ne pas inverser le mouvement début 2021, Emmanuel Macron cherchera sans doute à déclarer la victoire et à diminuer considérablement la présence militaire avant la présidentielle, d'où les pressions verbales accrues sur les partenaires européens pour partager le fardeau.

Les appels en France en faveur d'un retrait restent discrets pour l'instant, se limitant essentiellement à l'extrême gauche et à une poignée de militaires et d'experts de l'Afrique qui soutiennent que Barkhane retarde une prise de responsabilité de la part des gouvernements pour se réformer et mettre en place des

solutions politiques. Un autre revers tel que le crash d'hélicoptère en 2019 qui a fait 13 victimes parmi les soldats français, ou un cas grave confirmé de dommages collatéraux subis par des civils, pourrait faire basculer l'opinion publique à Paris et/ou à Bamako.

Une enquête de la MINUSMA à propos d'un tel incident a conclu qu'une attaque aérienne avait tué 19 civils qui assistaient à un mariage en même temps que trois djihadistes armés présumés, près du village de Bounti dans le Mali central, le 3 janvier 2021. ⁽⁴⁾ La ministre des Armées française a réfuté le rapport, affirmant que les avions avaient frappé un rassemblement « d'un groupe terroriste armé », après vérification rigoureuse des renseignements et un ciblage précis. Une déclaration officielle n'a pas explicitement nié la mort de civils mais a jeté le doute sur les méthodes d'enquête utilisées par la mission de l'ONU et n'a offert aucune excuse ou compensation pour les victimes. ⁽⁵⁾

Certains au sein de l'état-major français se plaignent également que combattre des hommes à moto ou dans des camionnettes, armés de Kalachnikovs et de lance-roquettes, dans un désert reculé engloutit des ressources précieuses, et détourne l'attention de l'évolution

(3) <https://www.institutmontaigne.org/blog/barkhane-une-analyse-de-l'engagement-militaire-francais-au-sahel>

(4) https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/rapport_final_bounty_bounty9.pdf

(5) <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/reaction-du-ministere-des-armees-au-rapport-de-la-minusma-sur-les-frappes-de-janvier-au-mali>

de l'armée en vue de futures missions de haut niveau dans l'espace, le cyberspace, l'intelligence artificielle et sous les océans.

Dans « Une guerre perdue », le chercheur Marc-Antoine Pérouse de Montclos soutient que « l'échec militaire et politique de la France au Sahel était inévitable... Plutôt que dénoncer les turpitudes de leurs alliés locaux, ils ont refusé d'admettre les conséquences désastreuses d'une guerre sale qui ternit l'honneur de la France et qui pourrait conduire à des accusations internationales de passivité ou même de complicité active avec des troupes qui massacrent la population. » ⁽⁶⁾

Le spécialiste de l'Afrique soutient que le Sahel est un environnement trop lointain et hostile pour devenir un centre névralgique du djihad mondial si les forces françaises se retirent. « Au contraire, le désengagement de la communauté internationale pourrait être en définitive salutaire, en forçant les Africains à prendre leur destin en main. En dépit des atrocités commises, la menace djihadiste pourrait alors inciter les Sahéliens à repenser leur position sur la religion et la tradition, et à poser les fondements d'un nouveau contrat social qui serait moins autoritaire et moins dépendant des anciennes puissances coloniales. »

Étant donné les intérêts historiques et stratégiques de la France en Afrique de l'Ouest, un retrait pur et simple n'est pas à l'ordre du jour. Pour les États du Sahel, de la thérapie il ne resterait que le choc. Mais le moment est sans doute venu d'une nouvelle répartition des tâches dans laquelle la force conjointe du

G5 Sahel et des forces armées nationales mieux entraînées assumeraient l'essentiel des opérations au sol tandis que les Français fourniraient du renseignement, de la surveillance et un appui aérien, ainsi que des conseils en matière de commandement et de formation, en collaboration avec leurs partenaires européens. Une véritable mesure de la réussite serait le jour où les populations rurales verraient l'arrivée des forces maliennes comme source de réconfort et de sécurité plutôt que, comme maintenant, de peur et d'angoisse.

Les recommandations ci-dessous cherchent à combler les lacunes des politiques nationales et européennes au Sahel, en attribuant un rôle plus important à deux institutions plus proches du terrain : le secrétariat du G5 Sahel et le représentant spécial de l'UE, deux entités qui servent plusieurs maîtres. L'essentiel du pouvoir demeure entre les mains des États, mais afin d'obtenir des résultats plus efficaces, il serait utile d'en déléguer une partie à ces acteurs transfrontaliers, en collaboration avec les communautés locales.

(6) Marc-Antoine Pérouse de Montclos, *Une Guerre Perdue*, Paris 2020, JC Lattes

Recommandations

À l'intention de l'Union Européenne :

- adopter une approche plus conditionnelle en matière de soutien budgétaire pour le Mali, le Burkina Faso et le Niger, en subordonnant les paiements au respect de critères de référence convenus avec les pays concernés pour les réformes de gouvernance, notamment la fin de l'impunité, avec un mécanisme crédible permettant de suspendre l'aide financière au cas où un gouvernement ne respecterait pas ses propres engagements librement consenties ; sous forme, par exemple, d'une décision de suspension conjointe de la Commission et du Service pour l'action extérieure qui ne pourrait être invalidée que par un vote à la majorité qualifiée des États membres ;
- donner les moyens au représentant spécial de l'UE au Sahel de coordonner les programmes de formation à la sécurité et de développement ainsi que les efforts de médiation, appuyé sur une présence diplomatique renforcée de l'UE dans les capitales du Sahel en vue d'améliorer la collecte de renseignements politiques et d'exercer une surveillance plus étroite du bon déploiement des programmes ;
- prévoir une incitation financière supplémentaire pour la mise en œuvre échelonnée de l'accord d'Alger, notamment de ses dispositions en matière de décentralisation ; doter le représentant spécial d'un petit fonds discrétionnaire à utiliser en soutien des initiatives de paix et de réconciliation, et lui donner le pouvoir de recommander des suspensions de paiement si les engagements ne sont pas respectés ;
- simplifier et accélérer les procédures de validation de l'UE concernant les projets à impact immédiat dans les zones fragilisées, notamment dans la zone des trois frontières du Mali, du Niger et du Burkina Faso ;
- doter les missions militaires et civiles au Mali et au Niger de mandats plus robustes, avec des périodes de service plus longues pour les formateurs détachés, un mentorat continu sur le terrain pour les diplômés de la formation de l'UE, et la fourniture d'équipements mieux adaptés permettant une plus grande mobilité et flexibilité des forces sahéennes ; inclure le soutien aux systèmes de justice militaire des États du Sahel dans le kit de formation ; encourager les États membres de l'UE à détacher des personnels mieux qualifiés pour les missions de formation ;

Annexe - Chronologie du Sahel

IX^{ème} siècle

L'islam est introduit en Afrique de l'Ouest par des marchands touareg et berbères

XIII^{ème} siècle

Sundiata Keïta fonde l'Empire du Mali : le royaume mandingue s'étend alors du Mali actuel jusqu'à la côte sénégalaise. L'empire se fragmente à partir du XV^{ème} siècle.

Fin XIX^{ème}
siècle

La France colonise la Mauritanie, le Niger, le Burkina Faso et le Tchad. La conquête du Mali se fait progressivement, car les groupes touareg dans le Nord résiste plus longtemps aux Français.

1857 – 1964

La France enrôle des soldats des cinq pays dans ses armées, dans le cadre de ses légions de tirailleurs sénégalais engagées dans les guerres en Afrique, en Europe et en Indochine.

1958

L'islam devient une force motrice et unificatrice contre le colonialisme. La Mauritanie devient la République islamique de Mauritanie et obtient son indépendance deux ans plus tard. Le Mali, le Niger, le Burkina Faso et le Tchad obtiennent à leur tour leur indépendance, en 1960.

1966

Tchad

Une guerre civile éclate et force le président Tombalbaye à se tourner vers la France pour obtenir un soutien pour réprimer la rébellion.

1968 – 1985

La sécheresse au Sahel déclenche une famine, tuant près de 100 000 personnes et entraînant des déplacements de population de masse dans la région, alimentant l'insécurité et la dissidence.

1966 – 1978		Une première vague de coups d'état au Burkina Faso, au Mali, au Tchad et en Mauritanie renverse les dirigeants à tendance socialiste et conduit à l'instauration d'une série de juntas militaires et de dictatures.
1979	Tchad	Guerre civile au Tchad, suite à une tentative contre la junte militaire. La Libye occupe le nord de la bande d'Aouzou au Tchad de 1973 à 1987.
1987	Burkina Faso	Coup d'état mené par le capitaine Compaoré qui renverse et tue le président socialiste révolutionnaire Sankara. Compaoré reste au pouvoir pendant 27 ans.
1990	Tchad	Le colonel Déby s'empare du pouvoir lors d'un coup d'état soutenu par la France, reste au pouvoir pendant 31 ans, survit à de multiples tentatives de coups d'état et de rébellions armées, prolonge son règne grâce à une série d'élections truquées jusqu'à sa mort violente en 2021.
1991	Niger	La Conférence nationale souveraine met fin au régime militaire au Niger
1991	Mali	Un deuxième coup d'état, connu sous le nom de « Révolution de mars », débouche sur un gouvernement de transition et une nouvelle constitution au Mali.
1991		Les rebelles islamistes qui combattent dans la guerre civile en Algérie nouent des contacts avec des trafiquants dans le nord du Mali et au Niger pour obtenir du carburant, des vivres et des pièces détachées.
1992 – 2009		Le Mali et le Niger font l'expérience de tentatives de régimes démocratiques multipartites, le Burkina Faso et la Mauritanie connaissent une liberté politique plus grande (régimes autoritaires multipartites).

Décembre 2002	Mali	Le chef rebelle islamiste algérien Belmokhtar fuit vers le nord du Mali, près de la frontière avec la Mauritanie, suivi d'autres djihadistes algériens. Le gouvernement malien observe une « politique de l'évitement », remettant toute confrontation.
Juin 2005	Mauritanie	Belmokhtar mène une incursion contre un camp militaire en Mauritanie, attirant l'attention d'Al-Qaïda. En 2006, Belmokhtar transforme son Groupe salafiste pour la prédication et le combat en Al-Qaïda au Maghreb islamiste (AQMI).
2008	Mauritanie	Le coup d'état mené par le général Abdel Aziz met fin au premier régime présidentiel multipartite, débouchant sur une élection contestée remportée par Abdel Aziz. Il lance une offensive de plusieurs années contre les djihadistes en Mauritanie et au Mali, soutenue par des alliés occidentaux.
2010	Niger	Un coup d'état militaire met fin aux tentatives du président élu Tandja de prolonger son règne. Une transition d'un an débouche sur une nouvelle constitution et des élections présidentielles.
Janvier 2012	Mali	Une nouvelle vague de rébellion touarègue au nord du Mali et le retour des combattants touaregs de Libye affaiblit le gouvernement malien, déjà en proie à la corruption et aux protestations.
Mars 2012	Mali	Les soldats maliens renversent le gouvernement. Saisissant l'occasion, le Mouvement de libération national Azawad touareg prend le contrôle du nord du Mali et déclare un État indépendant.
2013		Le Burkina Faso, le Niger et plusieurs autres pays africains envoient des troupes au Mali dans le cadre d'un mandat de maintien de la paix de l'ONU, les entraînant dans un conflit initialement interne au Mali.

Janvier 2013

Mali

Les combattants islamistes, qui se sont emparés des principaux centres de population au nord du Mali, attaquent la ville stratégique centrale de Konna sur la route de la capitale, Bamako, poussant la France à intervenir militairement pour repousser les rebelles, par le biais de l'opération Serval, à la demande des autorités maliennes.

Février 2013

L'Union Européenne lance une mission militaire (EUTM) de formation de l'armée malienne. L'UE met également en place deux missions de renforcement des capacités pour former les policiers, les gendarmes et les garde-frontières au Mali et au Niger (EUCAP Sahel).

Avril 2013

Le Conseil de sécurité des Nations Unies autorise le déploiement d'une opération multidimensionnelle de maintien de la paix (MINUSMA) au Mali.

Août 2014

L'opération française Serval est remplacée par l'opération Barkhane, une mission de contre-insurrection à long terme.

**Novembre
2014**

Burkina Faso

Suite à un soulèvement populaire contre la tentative de perpétuer son pouvoir, le président Compaoré est évincé par l'armée après 25 ans au pouvoir. Après une période d'incertitude, le président Kaboré est élu.

**Décembre
2014**

Création du G5 Sahel, organisation regroupant cinq États : le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad.

Mai 2015

L'État islamique dans le Grand Sahara (EIGS) est fondé par un groupe dissident d'Al Mourabitoun, et affilié à l'organisation État islamique. L'EIGS intervient au Mali, au Niger et au Burkina Faso, notamment dans la zone des trois frontières.

Août 2015	Mali	Le Mali signe l'accord de paix d'Alger, négocié au niveau international, avec deux mouvements de rebelles du Nord, non-djihadistes, et s'engage à décentraliser et à intégrer les combattants rebelles au sein de forces de sécurité réformées. Cet accord n'est toujours pas entièrement appliqué.
Novembre 2015		Le G5 Sahel met en place une force conjointe transfrontalière pour lutter contre le terrorisme.
2016	Niger	Le Niger est confronté à plusieurs attaques organisées à distance depuis le Mali.
Mars 2017		Le Groupe pour le soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM) est créé, fusionnant l'AQMI, Al Mourabitoun, Ansar Dine et le Front de libération du Macina. Après une période initiale de coopération, l'EIGS et le GSIM s'affrontent sporadiquement au Mali central en 2019 et en 2020.
Janvier 2020		Le Sommet de Pau (G5 Sahel + France), renforce la coopération militaire et crée la Coalition pour le Sahel, organisation internationale de lutte contre le terrorisme, de formation à la sécurité, de renforcement des capacités civiles et de développement. La France déploie 600 soldats supplémentaires au Sahel, portant la force Barkhane à 5 100 hommes.
Mars 2020		Création de la Task Force Takuba, force spéciale européenne menée par la France, pour soutenir l'opération Barkhane. Les pays contributeurs de troupes sont notamment l'Estonie, la Suède, la République Tchèque et l'Italie.
Août 2020	Mali	Un coup d'état militaire évince le président Keïta suite à des manifestations de rue contre la corruption et l'insécurité. Certains voisins africains imposent des sanctions au pays jusqu'à ce que les auteurs du coup d'état acceptent une transition de 18 mois vers des élections démocratiques.

Janvier 2021

Mali

Une frappe aérienne française tue 22 personnes près de Bounti, au Mali. L'enquête de la MINUSMA à l'ONU révèle que 19 civils et trois djihadistes présumés armés assistant à une fête de mariage ont été tués. La France conteste les résultats de l'enquête, et affirme avoir frappé un rassemblement de terroristes.

Février 2021

Tchad

Les pays du G5 Sahel s'engagent, lors du sommet de N'Djamena, auprès de la France et des partenaires internationaux, à poursuivre un « sursaut civil » afin de rétablir l'administration d'État et les services publics dans les régions débarrassées des rebelles.

Mars 2021

Niger

Le Niger déjoue une tentative de coup d'état quelques jours avant la prestation de serment du président Bazoum, marquant la première transition pacifique entre deux dirigeants élus dans l'histoire du pays.

Avril 2021

Tchad

Vainqueur proclamé d'élections entachées d'irrégularités, le président Déby est mortellement blessé en dirigeant des troupes contre une incursion de rebelles en provenance de Libye. Son fils, le général Mahamat Idriss Déby, s'empare du pouvoir à la tête d'un conseil militaire, suspend la constitution, dissout le parlement et déclare l'État d'urgence. Plusieurs personnes sont tuées lors de manifestations contre la prise de pouvoir militaire.

Pour aller plus loin

Articles et rapports :

Sahel : soubassements d'un désastre

Alain Antil, Politique Étrangère, mars 2019

Masters of the Land

Niagalé Bagayoko, Boubacar Ba, Boukary Sangaré, Kalilou Sidibé, The Broker, 21 June 2017

Europe and the Sahel-Maghreb Crisis

Rasmus Alenius Boserup and Luis Martinez, Danish Institute for International Studies, March 2018

Unraveling the Sahel: State, Politics and Armed Violence

Camillo Casola (ed), ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), March 2021

Politics at the Heart of the Crisis in the Sahel

Judd Devermont, Center for Strategic and International Studies, December 2019

The Puzzle of JNIM and Militant Islamist Groups in the Sahel

Daniel Eizenga and Wendy Williams, Africa Center for Strategic Studies, 1 December 2020

Long-term Trends Across Security and Development in the Sahel

Daniel Eizenga, West Africa Papers, OECD Publishing, 17 September 2019

Adolescent Girls in Crisis: Voices from the Sahel

Fatoumata Haidara and Serap Altinisik, Plan International, 30 June 2020

How to Spend It: New EU Funding for African Peace and Security

International Crisis Group, 14 January 2021

Unser schwieriger Partner: Deutschlands und Frankreichs erfolgloses Engagement in Libyen und Mali

Wolfram Lascher, German Institute for International and Security Studies (SWP), Berlin, February 2021

Disorder from Chaos: Why Europeans fail to promote Stability in the Sahel
Andrew Lebovich, European Council on Foreign Relations, August 2020

Women and Climate Change in the Sahel
Chesney McOmber, West Africa Papers, OECD Publishing, 9 March 2020

ISIS in Africa: the End of the “Sahel Exception”
Wassim Nasr, Newlines Institute for Strategy and Policy, 2 June 2020

Mali Country Report: Risks from the EU's Southern Border
William G Nomikos, EU-LISTCO, 2020

A Means to an End or an End in Itself? The EU Integrated Approach to Conflict in Mali
Katherine Pye, College of Europe EU Diplomacy Paper, May 2019

The Sahel: Europe's Forever War?
Katherine Pye, Centre for European Reform, March 2021

Strategic Missteps: Learning from a Failed EU Sahel Strategy
Anna Schmauder, Clingendael Magazine, 9 November 2020

France's War in the Sahel and the Evolution of Counter-Insurgency Doctrine
Michael Shurkin, Texas National Security Review, Winter 2020/2021

Stability in the Sahel: The Role of International Military Operations
Kalev Stoiescu, International Centre for Defence and Security, July 2020

Political settlements with Jihadists in Algeria and the Sahel
Alex Thurston, West Africa Papers, OECD Publishing, 26 September 2018

Deutsches und internationales Krisenmanagement im Sahel
Denis Tull, German Institute for International and Security Studies (SWP), June 2020

La mission de formation de l'Union Européenne et la difficile reconstruction de l'armée au Mali,
Denis Tull, Institut de recherche stratégique de l'École Militaire, 11 février 2020

Food and Nutrition Crisis 2020, Analyses and Responses
Julia Wanjiru, Food Crisis Prevention Network, OECD Publishing, November 2020

Ouvrages :

La guerre de la France au Mali
Jean-Christophe Notin, Tallandier, Paris, 2014

Une guerre perdue : la France au Sahel,
Marc-Antoine Pérouse de Montclos, JC Lattès, Paris, 2020

Image credits:

Cover/back: [WFP - Rein Skullerud / Flickr](#)

p.14: [Présidence de la République](#)

p.20: [Magharebia / Flickr](#)

p.23: [Christopher Michel / French Military Forces](#)

p. 28: [Marwa Awad - WFP](#)

p. 31: [Magharebia / Flickr](#)

p. 35: [Irina Mosel - ODI / Flickr](#)

p. 36: [US AFRICOM](#)

p. 42: [Sophie Ravier / MINUSMA](#)

p. 44: [French Military Forces](#)

p. 55: [Thomas Goisque](#)

p. 61: [Sylvain Liechti - UN Photo / Flickr](#)

p. 62: [French Military Forces](#)

p. 76: [Staff Sgt. Anthony Alcantar](#)

p. 79: [Harandane Dicko / MINUSMA](#)

p. 81: [Harandane Dicko / MINUSMA](#)

p. 84: [Harandane Dicko / MINUSMA](#)

p. 92: [Jose Cendon - European Union / Flickr](#)

p. 96: [Harandane Dicko - UN Photo / Flickr](#)



Square de Meeûs 5-6,
1000 Brussels, Belgium
+32 2 893 98 23
info@friendsofeurope.org
friendsofeurope.org