



Compte-rendu des interventions de Niagalé Bagayoko

24 novembre 2023, à l'Istom

Docteur en Science politique, spécialiste des questions de sécurité en Afrique francophone et présidente de l'African Security Sector Network (ASSN), **Niagalé Bagayoko** enseigne à Sciences Po Paris et intervient fréquemment dans de nombreux médias sur des questions relatives à l'instabilité du continent africain et à la diplomatie menée par la France dans ce contexte. Ci-après son analyse de la crise diplomatique entre la France et le Sahel.

Les analyses qui abordent les relations internationales à travers le prisme de la seule géopolitique ne peuvent se dispenser désormais de recourir à d'autres instruments d'analyses pour mieux comprendre les rapports entre les Etats et les sociétés d'aujourd'hui. Ainsi, on remarque une convergence troublante entre les questions sécuritaires et celles liées aux politiques. Trop souvent et de manière un peu facile, on impute principalement la crise diplomatique entre la France et les pays du Sahel à un rejet du passé historique et colonial liant ces pays. Or, en 2013, ce même passif existait bien entendu, mais n'avait pas empêché la France, lorsqu'elle a lancé l'Opération Serval, d'être accueillie triomphalement sur le territoire malien. En août 2022, les soldats français, désormais déployés dans le cadre de l'Opération Barkhane, ont été contraints de quitter le pays sous la pression des autorités du pays mais aussi en raison de l'hostilité de plus en plus virulente d'une partie importante de l'opinion publique. Que s'est-il passé entre temps ?

La crise entre la France et le Mali s'explique tout d'abord par les divergences politico-stratégiques fondamentales qui sont intervenues entre les autorités des deux pays, dès le déploiement de l'opération Serval. Pour les autorités de Bamako, alors civiles et démocratiquement désignées, l'objectif majeur a toujours été de recouvrer la souveraineté sur l'intégralité du territoire face à une menace sécessionniste des populations du Nord, principalement touarègues. A l'issue de l'intervention franco-britannique menée en Libye en 2011 dans le cadre de l'OTAN et sous mandat de l'ONU, ce sont les leaders issus de ces communautés touarègues qui sont rentrés au Mali après la chute du Colonel Khadafi (dont beaucoup composaient sa garde personnelle), équipés avec l'arsenal militaire libyen. Certains d'entre eux ont fait alliance avec des groupes djihadistes armés d'origine algérienne - (GIA (Groupes Islamiques Armés) devenus GSPC (Groupes salafistes pour la Prédication et le Combat) puis AQMI (Al Qaida au Maghreb Islamique). Il est important de noter que dans la région, cette intervention militaire internationale en Libye, qui n'a pas été suivie de la mise en place d'un dispositif de sortie de crise, est très largement considérée comme à l'origine de la déstabilisation de l'espace sahélien. Idriss Deby, président du Tchad jusqu'à sa mort en 2021, ou encore Mahamadou Issoufou, ancien Président du Niger, ont par exemple toujours publiquement affirmé que le chaos actuel de la région avait été provoqué par cette intervention en Lybie.

L'opération Serval, dès son déploiement en janvier 2013, a connu des succès fulgurants et reconquis les villes occupées du Nord par les groupes armés djihadistes qui, entre temps, avaient rompu l'alliance qui les liait aux groupes indépendantistes touarègues. Dans son offensive, l'armée française a été

accompagnée dans sa progression par les forces armées maliennes (FAMA) dont les soldats ont participé à la libération des villes occupées. Cependant, les militaires maliens ont été empêchés de pénétrer dans la ville de Kidal par les Français qui craignaient que ne soient commises des exactions comparables à celles intervenues lors de la sanglante répression de la première rébellion en 1963 par l'armée malienne. L'obsession absolue des autorités françaises étant la lutte contre le terrorisme, cette interdiction faite aux FAMA d'entrer à Kidal a été perçue comme une légitimation de la lutte indépendantiste des Touaregs (que de nombreux Maliens désignent par le terme de « terroristes »), et une reconnaissance implicite de leur droit à l'autodétermination. Cette question du statut du Nord Mali a été majoritairement perçue au sein de l'opinion publique malienne du Sud du pays comme prioritaire alors que, pour les Français, mais aussi les autres partenaires internationaux, c'est la lutte contre les groupes armés islamistes radicaux qui a toujours constitué la motivation essentielle de la présence au Sahel. L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger et signé en 2015 avec l'appui des partenaires et des Nations Unies -chargées d'accompagner sa mise en œuvre- ne concerne que les autorités maliennes et les groupes armés indépendantistes ou autonomistes. En revanche, ne sont pas concernés par cet Accord les groupes armés islamistes radicaux, désignés par le terme globalisant de « terroristes » en dépit de la diversité de leurs revendications mais surtout des luttes intestines et fratricides qui opposent violemment ceux se réclamant d'une affiliation à Al Qaida (rassemblés depuis 2017 dans le cadre de la Coalition du Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans - GSIM) et ceux se réclamant de l'Etat Islamique (désigné initialement sous le vocable de Etat Islamique au Grand Sahara - EIGS devenu depuis Etat Islamique au Sahel - EI-S). L'ambition affichée par la France et ses partenaires européens d'éradiquer le terrorisme n'a pas été suivie de l'effet escompté. Rapidement, au Mali, puis au Burkina Faso et au Niger, ces groupes armés ont inclus de manière croissante, non plus principalement des combattants issus des communautés touarègues et arabes, mais aussi ceux issus des communautés peules. Une partie des autorités gouvernementales ou locales ont cherché à initier des pourparlers avec les chefs djihadistes issus de leur communautés nationales respectives.

Malgré les défaites militaires systématiquement essuyés par les acteurs internationaux sur l'ensemble des différents théâtres de guerre contre le terrorisme, où les ennemis recourent parfois à des attentats en zones urbaines, mais surtout adoptent à des méthodes de guérillas et d'affrontements asymétriques dans des zones périphériques comme notamment au Moyen-Orient et surtout en Afghanistan, la France s'est catégoriquement opposée à l'engagement de tout dialogue ou recherche de solution négociée politiquement avec les chefs des groupes djihadistes.

Par ailleurs, les groupes djihadistes ont muté en s'ancrant de manière croissante dans les dynamiques communautaires et sociétales locales au détriment des groupes djihadistes initialement en provenance de l'étranger. Désormais, ces groupes, avec désormais à leur tête des leaders nationaux, se concurrencent et s'affrontent de manière acharnée en se référant aux doctrines concurrentes d'Al Qaida et de l'Etat Islamique, comme sur d'autres théâtres.

Cependant, la violence qui enflamment l'espace sahélien est loin de n'avoir pour origine que le recours au djihad armé. Ont également proliféré des réseaux criminels, sans but politique, motivation religieuse ou revendications sociales, qui pillent et tuent en s'en prenant aux biens et aux personnes. Face à ce phénomène, se sont constitués des groupes d'auto-défense qui se sont également rendus coupables de nombreuses exactions, particulièrement au Burkina Faso. Au Mali, des milices communautarisées, notamment au sein des groupes Dogon et Songhaï sont devenus des acteurs centraux au niveau local, sur fond de réactivation des rancœurs et des conflits anciens. Au Niger, les deux derniers présidents (Mahamadou Issoufou et Mohamed Bazoum) se sont opposés aux logiques

de défenses communautaires en raison des dérives violentes, mais il y a également eu des initiatives localisées de vigilantisme communautarisé.

Au Mali, a émergé un consensus institutionnalisé (avec une conférence nationale d'entente en 2017 et un dialogue national inclusif en 2019) qui a adopté des recommandations en faveur du dialogue avec « les fils du pays » à la tête des groupes djihadistes. Ces discussions n'ont pas abouti, et la France a mis son veto à une telle solution. Au Burkina Faso, on sait que la dite « trêve de Djibo » (lors de la dernière présidentielle fin 2021) a été négociée avec les groupes djihadiste et elle a abouti à l'absence d'attaque durant toute la période de la campagne électorale. Par ailleurs, le modèle mauritanien interroge, car il s'agit du seul Etat qui a réussi à contenir le djihadisme, non seulement en renforçant les capacités militaires de protection des frontières mais aussi en instaurant un dialogue intra-religieux entre les différents courants de l'Islam (conférence des oulémas), tandis que les observateurs supposent que l'absence d'attaques dans le pays depuis 2011 serait le résultat d'accords passés avec certains groupes djihadistes. Le président Bazoum au Niger avait également engagé une politique de dialogue avec certains groupes djihadistes dans les régions ouest du pays (Tillabéri, Tahoua) tout en poursuivant une politique de réintégration et d'amnistie des repentis de Boko Haram à l'est du pays dans la région du Lac Tchad soumise aux attaques des groupes issus des différentes scissions de la secte islamiste nigériane (front ouest sur lequel la France n'est pas intervenue). Selon un certain nombre d'analystes de la zone mais aussi de décideurs sahéliens, l'option du dialogue avec les groupes extrémistes est une solution à prendre en considération pour la résolution de la crise. Par ailleurs, une initiative pertinente avait commencé à être développée dans le cadre de la mission civile de formation policière de l'UE (EUCAP) au Niger, avec une réflexion sur la lutte contre le terrorisme par la judiciarisation dans le cadre de l'Etat de droit.

Les coups d'Etat qui se sont multipliés dernièrement (au Mali, au Tchad, au Burkina Faso et au Niger) ont par ailleurs révélé la profonde crise de gouvernance, de légitimité et de représentation politique qui touche l'espace sahélien. A l'exception notable du Tchad (qui a exercé une violente répression contre les voix discordantes se soldant par des centaines de morts sans que le soutien affiché par la France envers le régime ne soit remis en cause), les militaires désormais au pouvoir bénéficient d'un très large assentiment populaire. Les populations et les opinions publiques, surprises de l'incapacité de la communauté internationale et notamment de la France à combattre le terrorisme et à restaurer la paix et la sécurité, soutiennent leurs gouvernements qui adoptent une approche nationaliste pour répondre à cette insécurité grandissante. On peut parler à cet égard de profonde vague populaire, nationaliste et autoritaire, qui se manifeste par un soutien qui, loin de provenir de la seule jeunesse, est en réalité plus largement intergénérationnel, porté par des organisations de la société civile qui sont devenues le fer de lance du dit « néo-panafricanisme », mouvement d'émancipation anti-occidental. Ce mouvement affiche un rejet viscéral des normes promues par les partenaires extérieurs et multilatéraux, notamment des normes prescriptives d'inspiration démocratique-libérale : on constate un rejet croissant et de plus en plus répandu des approches standardisées tendant à promouvoir des modèles politiques mais aussi sociétaux sans la moindre prise en compte des contextes locaux. Ce rejet se traduit par une véritable désaffection pour le système démocratique perçu comme totalement dévoyé en raison des doubles standards qui ont présidé à sa promotion (se traduisant par une indulgence envers certains régimes pourtant coupables de manipulations constitutionnelles pour se maintenir au pouvoir ainsi que de violation de l'état de droit et des libertés). Aux yeux d'une large partie des opinions publiques sahéliennes, l'expérimentation durant les trois dernières décennies de ce modèle, trop souvent réduit à sa seule dimension électoraliste (de surcroît avec la validation par les partenaires internationaux de processus électoraux entachés d'irrégularités), a permis l'accession et le maintien au pouvoir de dirigeants souvent corrompus qui n'ont pas tenu leurs promesses en matière de sécurisation, de développement, d'éducation, de décentralisation, d'urbanisation, en un mot

d'amélioration du bien-être et du progrès social à l'échelle individuelle et collective. L'indulgence et les connivences des partenaires internationaux, et en particulier de la France, avec certains régimes militaires conjugués à une dévolution dynastique du pouvoir comme celui du Tchad ou avec certains dirigeants civils qui ont prolongé leur exercice du pouvoir au-delà du terme légal prévu initialement afin de pouvoir exercer un troisième mandat (comme en Côte d'Ivoire), sont de plus en plus unanimement dénoncés. Cette remise en cause du bien-fondé de la démocratie s'accompagne d'une affirmation identitaire qui s'accommode de régimes militaires dont les pratiques ne sont pas jugées plus contraires aux intérêts des populations que l'accaparement du pouvoir et des ressources par des élites civiles ayant instrumentalisé des élections souvent fictives ou des changements de Constitution.

L'accès au pouvoir par les urnes est ainsi largement associé à des logiques redistributives (au profit de clans, de communautés, de familles souvent élargies). Au-delà des indéniables phénomènes de corruption et de détournement à grande échelle des deniers publics, il convient de s'intéresser aux systèmes de solidarité et de partage du pouvoir et des ressources dans le cadre de logiques redistributives permettant d'asseoir l'autorité politique, dans des contextes où n'existe pas de réel système institutionnalisé de protection sociale (assurance, régimes de santé et de retraite...). Il convient ainsi de s'intéresser à la fois aux détournements massifs, notamment des budgets militaires, qui interviennent au niveau des plus hautes autorités de l'Etat mais aussi aux pratiques de corruption qui s'inscrivent dans un système de relation de pouvoir et de solidarité à l'échelle plus micro.

Tout comme la présence militaire, la monnaie et la langue touchent à des questions de souveraineté régaliennne. La Francophonie est de moins en moins revendiquée sur le continent. Le Franc CFA est quant à lui un symbole de plus en plus honni de la présence française sur le continent. Le CFA est donc condamné, il doit être remplacé par l'ECO. Mais la récupération de la réforme monétaire par le Président Macron, qui voulait l'adosser au système français, a été très mal perçue par les pays anglophones qui l'ont portée initialement.

Pourtant, il est impropre de parler de « sentiment anti-français » au Sahel, contrairement à la situation qui prévalait en 2002 en Côte d'Ivoire où était attisée une haine des Français eux-mêmes par les mouvements patriotes. C'est davantage à un rejet de la politique africaine de la France que l'on assiste.

Par ailleurs, coups d'Etat et rejet de la politique étrangère et de sécurité française en Afrique ne sont nécessairement pas liés. Les prises de pouvoir au Gabon et en Guinée ne se sont ainsi pas accompagnées d'un rejet de la posture diplomatique française. Certains Etats se trouvent en outre aujourd'hui dans des situations très fragiles, à l'instar du Togo dont le président (ayant hérité du pouvoir qui avait été conquis par son père à la faveur d'un coup d'état militaire) cherche aujourd'hui à jouer un rôle de médiation entre les gouvernements militaires du Sahel et les autres Etats de la CEDEAO (pour contenir les éventuelles velléités de prise de pouvoir de sa propre armée), le Cameroun (après la mort de Paul Biya), le Bénin...

Il est aussi particulièrement important de souligner que, si la France est aujourd'hui le principal acteur confronté à un rejet d'une telle virulence, elle n'est pas la seule à faire l'objet d'un ressentiment car celui-ci s'étend en réalité à la totalité des partenariats noués dans la région à titre bilatéral avec des Etats occidentaux (principalement européens), des organisations multilatérales (aussi bien l'ONU et l'Union européenne que l'Union africaine et la CEDEAO) ou encore des ONG et fondations internationales.

On constate désormais une convergence des évolutions sécuritaires et politiques entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger dont témoigne la création récente de l'Alliance des Etats du Sahel (AES). A cet égard, il est important de ne pas céder au discours tendant à parler de manipulation des Africains, qui ne sont en aucun cas des jouets aux mains de puissances extérieures, dénués de toute intelligence ou forme

de responsabilité. Les théories complotistes selon lesquelles « la France n'a volontairement pas éliminé les terroristes dans le seul intérêt d'exploiter le sous-sol africain » ont émergé dès 2018, bien avant l'arrivée des Russes¹. Il faut ainsi renvoyer dos à dos ceux qui parlent de la mainmise de la France sur l'économie et la politique de ses anciens pays colonisés dans le cadre de la Françafrique et ceux qui parlent de la mainmise actuelle de la Russie sur les choix des Africains. Au Mali, la coopération avec la Russie est très ancienne, apparue dès les années 1960. Plus récemment, les Présidents IBK et ATT avaient signé des contrats d'équipements militaires avec les Russes qui sont aussi restés les premiers fournisseurs d'armement de nombreux pays africains, comme le Niger sous les Présidents Bazoum et Issoufou. Quant à la société militaire privée Wagner, il s'agit d'un sous-traitant de l'Etat russe qui ne pourrait pas fonctionner sans le dispositif diplomatique, militaire, de renseignement et de propagande de l'Etat russe.

Les pays africains ont très largement diversifié leurs partenaires au cours des deux dernières décennies. Le Qatar et l'Arabie Saoudite exercent par exemple depuis des années une influence religieuse à travers la dissémination sur le continent africain d'un Islam ultra-rigoriste. D'autres partenaires tels la Turquie, l'Inde, Israël ont multiplié les partenariats avec les Etats africains sur le plan sécuritaire. La Chine n'est pas présente sur les questions sécuritaires au Sahel (sauf au sein de la mission des Nations Unies au Mali) mais davantage sur le plan économique.

Il sera plus difficile pour la France de poursuivre une politique fréquemment qualifiée sur le continent africain de « deux poids deux mesures » car son influence y est largement concurrencée par d'autres acteurs dont les discours apparaissant beaucoup plus cohérents, notamment parce que n'abordant pas les questions de gouvernance. Il lui faudra sans doute faire un choix entre Real Politik et politique axée sur les valeurs de démocratie et de promotion des droits de l'Homme. Quand on affirme être guidé par des valeurs, il est difficile de les appliquer de manière différenciée, car on est immédiatement accusé de les instrumentaliser pour dissimuler des intérêts cachés. La France peut aussi faire le choix, au moins momentanément, du retrait en indiquant à ses partenaires africains qu'elle respecte le modèle de fonctionnement qu'ils souhaitent promouvoir mais que celui-ci ne correspond pas à ses valeurs et intérêts.

Que ce soit sur le plan militaire, politique ou des politiques de développement, on constate que les instruments de coopération sont largement dépassés et peuvent même avoir des effets délétères. Considérant détenir la compétence ainsi que la légitimité pour intervenir dans les pays africains au nom des logiques de solidarité internationale dont ils se réclament, les partenaires internationaux définissent et mettent le plus souvent en œuvre des programmes qui ne s'appuient que sur une très faible prise en compte du contexte et des perspectives des populations ou des Etats. Les cadres logiques, procédures de monitoring et évaluation, théories du changement, moissons des résultats, indicateurs quantitatifs sont aussi la cause de l'échec du « développement » ... On se situe aujourd'hui dans une grande confusion méthodologique et conceptuelle qui sous-tend le recours à des instruments fondés sur des hypothèses davantage que sur des constats de terrain. On a souvent à faire à des programmes de la coopération « prêt-à-porter », fondés sur des « modèles voyageurs standardisés » ainsi que l'a si justement analysé Jean-Pierre Oliver de Sardan, anthropologue français, dans son ouvrage « La revanche des contextes ». La mise en œuvre de ces programmes profite le plus souvent davantage aux organisations et « experts » du Nord qu'aux populations africaines.

¹ Ces théories complotistes contre la France trouvent aussi oreille au sein de la diaspora africaine. Le numéro 1 des ventes de livres en France en 2022, dans la catégorie « Idées politiques » sur Amazon, a été durant plusieurs semaines Kemi Seba, un activiste panafricaniste radical, devant Eric Zemmour.

Il faut changer la façon de coopérer. Tout programme doit se fonder d'abord sur une compréhension du contexte et des dynamiques sociétales et politiques propres à chaque pays. Cette intelligence des situations internes ne peut passer que par le recours à de l'expertise locale, avec une notamment une connaissance intime des langues, normes et codes propres aux différentes communautés qui composent les Etats sahéliens.

Enfin, il convient de ne plus retenir une approche idéalisée de la « société civile africaine » et d'en développer une compréhension plus fine. En effet, il existe trois types d'acteurs de la société civile en Afrique :

- Des organisations « gestionnaires », qui maîtrisent les instruments de coopération internationale et fonctionnent souvent comme des bureaux d'étude. Ce sont des organisations qui recrutent et qui jouent un rôle d'amortisseur social (embauche notamment de jeunes diplômés), mais qui n'ont pas la capacité de défendre les intérêts des populations locales, car elles sont souvent prisonnières de logiques budgétaires et administratives dont la vocation principale est de répondre aux attentes des bailleurs internationaux d'un point de vue méthodologique et organisationnel mais aussi normatif.
- Des organisations « citoyennes », qui défendent des valeurs, notamment les droits de l'Homme et les libertés fondamentales. Ces organisations n'ont cependant pas toujours une grande capacité de mobilisation ou de plaidoyer.
- Des organisations « militantes », fortement engagées politiquement et disposant de capacités de mobilisation importantes. Ces organisations de la société civile sont extrêmement diversifiées, allant du néo-panafricanisme extrémiste jusqu'à l'extrême gauche. D'une manière générale, la société civile africaine a changé, ce n'est plus celle qui défend les droits de l'Homme et la démocratie que l'on entend au sens où nous l'entendons, mais celle qui défend des valeurs plus traditionnelles et nationalistes. Les impératifs occidentaux en matière d'égalité, de genre, des droits LGBTQ+, ne sont pas entendus par les Africains ; c'est aussi pourquoi ils se tournent plus facilement vers les Etats promouvant des valeurs plus traditionnelles et conservatrices d'un point de vue moral.

Il est ainsi possible à moyen terme que le Sahel se stabilise mais davantage autour du prétorianisme (par lequel les régimes militaires semblent parvenir à s'implanter durablement) et du conservatisme moral et religieux (qui rencontre un important succès au niveau sociétal) plutôt qu'autour de l'ancrage de la démocratie et du respect des droits de l'Homme.

Dans le contexte actuel et à court terme, il n'y a pas pour la France de reprise de la coopération possible avec les pays du Sahel, au moins dans le domaine militaire. Il faut profiter de cette pause dans les relations pour mener une réflexion sur tout ce qui n'a pas fonctionné et repenser la sécurité au Sahel dans le respect de la souveraineté clamée par ces pays.