

## G5 Sahel : entre futilité et léthargie

Exemple de pacte inégal entre une puissance dominante et des États faibles, l'échec du G5 Sahel sera aussi motivé par un manque de coopération entre ses membres.

Rahmane Idrissa

**D**ans la pensée géostratégique occidentale, le Sahel, comme d'ailleurs l'ensemble du continent africain, fait partie d'un univers que le politiste américain Thomas P. Barnett a une fois essayé de définir à travers le concept de « fossé non-intégrant », une vaste zone en déshérence qui englobe pratiquement tous les pays du Sud global, vus comme étant confrontés à des formes endémiques de violence, liées au fait qu'ils ne parviennent pas à s'intégrer au « cœur fonctionnel » de la planète, les régions opulentes et pacifiées composées essentiellement des pays occidentaux et de l'extrême est asiatique.

Barnett avait élaboré sa théorie afin de persuader son pays, les États-Unis, d'assumer le rôle de puissance « exportatrice » de sécurité, de gouvernance démocratique et de développement durable dans les pays du fossé, afin de les intégrer au cœur fonctionnel et réaliser ainsi un monde de paix et de prospérité. Cette vision du monde, qui nous renvoie assez nettement à celle jadis liée aux concepts de « mission civilisatrice », « fardeau de l'homme blanc », ou « destinée manifeste » (des États-Unis) se heurte au fait que les États du soi-disant cœur fonctionnel se déterminent plus par le calcul de leurs intérêts stratégiques, que par un généreux idéal cosmopolitique de partage et d'inclusion universelle. Et ces intérêts intègrent les pays du « fossé » à leurs voisins privilégiés du « cœur fonctionnel » à travers des liens de dépendance et de domination, qu'il serait imprudent d'ignorer.

Ainsi, s'il y a, pour les pays du Sahel qui subissent les assauts des organisations armées djihadistes à travers leurs frontières communes, une nécessité logique et rationnelle de s'allier et de s'entraider, leurs liens de dépendance avec les pays du Nord ont pesé sur la nature et l'orientation de leurs alliances, conduisant notamment à un pacte inégal avec la France et ses associés européens sur les questions de sécurité et de développement.

Par ailleurs, du fait de leurs structures d'États faibles et de certaines contradictions politiques internes, les

pays ont du mal à organiser une coopération effective même au niveau paritaire.

### Initiative sous dépendance

**L**es idéaux organisateurs de l'aide occidentale aux pays pauvres – « développement durable » et « gouvernance démocratique » – ont été mobilisés pour définir l'agenda du G5 Sahel et des autres initiatives qui font du Sahel un lieu où il paraît urgent de les exporter. L'urgence ne date pas d'hier, d'ailleurs. Depuis au moins le début des années 2000, la perception internationale (occidentale) du Sahel est façonnée par des « menaces » matérialisées par la présence de groupes salafistes armés adonnés au kidnapping des Occidentaux, les réseaux transsahariens de narcotrafiants, la migration irrégulière vers le territoire européen, et la « bombe démographique du Sahel ». Les instances de l'Union européenne et de l'ONU étaient déjà très actives dans la promotion de cette « solution », qui arrimerait la sécurité au développement. Une fois que la guerre du Mali (2012-2013) a commencé à faire « tache d'huile » sur les pays voisins – le Burkina Faso et le Niger – cette vision stratégique est devenue d'autant plus urgente et a mené, notamment, à l'émergence de plateformes de coopération internationale « pour le Sahel » telle que la Sahel Alliance et, plus récemment (janvier 2020) la Coalition pour le Sahel. Le G5 Sahel s'inscrit dans cet écosystème. Il est censé donner un ancrage local à l'exportation de ces idéaux, ajustés à la crise sécuritaire de la région, comme l'explique Nicolas Desgrais dans l'étude « Cinq ans après, une radioscopie du G5 Sahel. Des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel », publiée en mars 2019 par l'*Observatoire du monde arabo-musulman et du Sahel*.

Le G5 Sahel fut créé en février 2014, à la suite de l'intervention militaire française dans la guerre du Mali (Opération Serval, 2013), officiellement sur une idée du gouvernement mauritanien, mais en réalité, sous inspiration française. Comme il était porté par les États locaux, il a rapidement cristallisé autour de lui les efforts d'exportation du nexus « sécurité-développement » avec, initialement,

un focus sur le second terme du nexus. Parallèlement, la France se chargeait de l'aspect « exportation de la sécurité ». Quelques mois après la mise en place du G5 Sahel, elle fusionna l'Opération Serval et l'Opération Épervier – un ancien dispositif opérationnel installé au Tchad – pour créer l'Opération Barkhane, qui couvre les cinq pays du regroupement. Mais il ne paraît pas que cette analyse occidentale, qui veut donner la priorité à la « stabilisation » par le développement et confier l'encadrement militaire à la France, convainque dans les pays concernés. Aussi bien au niveau de l'opinion publique, qu'au sein des cercles dirigeants et des forces armées, la sécurisation par l'action militaire apparaît comme devant nécessairement et logiquement précéder tout effort de développement.

Ainsi, dès 2012, les pays affectés par le militantisme de Boko Haram dans la région du lac Tchad avaient réactivé une ancienne force multi-États, la Force multinationale mixte (FMM), et l'avaient transformée en une alliance défensive contre l'organisation djihadiste en octobre 2014. La FMM fut mise en place autour d'un organisme technique régional, la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT). S'inspirant de cette procédure, le Burkina Faso, le Mali et le Niger mirent en place, en 2017, une force multinationale de sécurisation du Liptako-Gourma (FMS/LG) autour d'un autre organisme technique régional, l'Autorité du Liptako-Gourma (ALG). Mais la faiblesse de ces États aux plans financier et politique condamna rapidement ces initiatives à l'échec. La FMM était si faible que son siège opérationnel de Baga, au Nigeria, fut détruit par Boko Haram, la contraignant à déménager sur NDjaména. Pour recueillir de soutiens financiers, la FMM se mit sous la tutelle de l'Union africaine (UA), qui lui sert de guichet et de canal de lever de fonds. Quant à la FMS/LG, à peine née, elle fut transformée, sous la pression de la France, en une force conjointe du G5 Sahel incluant la Mauritanie et le Tchad, deux pays qui n'étaient nullement concernés par les violences du Liptako-Gourma. Cette métamorphose lui permit de servir de répondant local à la force Barkhane. De façon caractéristique, cette force conjointe vit également son siège opérationnel, basé à Sévaré au centre du Mali, détruit par les djihadistes et contraint de déménager sur Bamako.

Le G5 Sahel définit donc un espace très particulier, qui exclut par exemple le Sénégal – pays sahélien non touché par le djihadisme – et le Nord Nigeria – région sahélienne hors influence française. Il n'est pas le seul espace de violence politique endémique en Afrique et la violence – sans minimiser ses effets dévastateurs – y est relativement moins intense que, par exemple, dans l'est de la RDC, en Somalie ou même dans les régions est-africaines exposées au djihadisme. Si cette section du Sahel fait l'objet de soins particuliers de la part de la « communauté internationale », cela est dû à sa proximité avec le territoire européen et aux menaces susmentionnées. À cet intérêt géopolitique s'ajoute le fait que la zone fait partie des espaces où la France, principale puissance militaire de l'UE, estime avoir des intérêts stratégiques et des responsabilités historiques. En

conséquence, si le G5 Sahel est censé représenter les intérêts propres des pays et populations de la région concernée, le texte de la convention de création reflète étroitement le discours européen sur le « développement durable » et la « sécurité ». Et la force militaire conjointe a reçu pour mission de « lutter contre le terrorisme, le crime organisé transfrontalier et le trafic d'êtres humains dans l'espace du G5 Sahel », trois objectifs sécuritaires qui sont plus en adéquation avec les préoccupations de l'UE qu'avec les priorités réelles des pays, initialement centrées sur la sécurisation militaire des espaces frontaliers (ALG, CBLT).

Le G5 Sahel se présente donc, en dernière analyse, comme un exemple de pacte inégal entre un regroupement d'États faibles, pour l'un d'entre eux (Mali) en situation de crise permanente et d'« effondrement suspendu », et une puissance moyenne (la France) adossée à un regroupement d'États riches, la Coalition pour le Sahel (par « effondrement suspendu », il faut entendre que l'État malien était en train, suite à la guerre dans le Nord et à la crise politique à Bamako, dans un processus rapide d'effondrement qui fut, pour ainsi dire, « suspendu » par les secours militaires de la France – Opération Serval – puis les secours civils et militaires de la communauté internationale). Or, les pactes inégaux sont faits pour ne pas marcher et le reste de ce papier examine les raisons pour lesquelles celui du G5 Sahel va, suivant toutes probabilités, s'ensabler dans l'échec et l'inanité.

### Futilité des pactes inégaux

**C**omme défini dans « Europe-Africa Unequal Pacts: the Case of West African Migration », à paraître dans un ouvrage collectif prévu pour septembre 2021, un pacte inégal dérive de relations inégales et aboutit à des résultats différents de ceux de pactes plus égaux. Ces résultats tendent non seulement à être négatifs pour la partie la plus faible, mais ils sont aussi sous-optimum du point de vue des objectifs de la partie la plus forte. Le mot « pacte » ne renvoie pas ici à un accord formel, mais plutôt au processus pouvant aboutir à un tel accord sur la base d'une entente plus générale entre les deux parties autour d'une question donnée, par exemple la sécurité. Le processus définit notamment la question, ainsi que les règles de production d'accords et autres effets du pacte. En outre, les accords issus de pactes inégaux reçoivent plus d'inputs de la partie la plus forte que de la plus faible et, dans bien des cas, les inputs de la partie la plus faible ne représentent guère ses buts et intérêts proprement définis. Cela ne veut pas dire que la partie la plus faible n'est pas en mesure de promouvoir ses intérêts, mais ce sera surtout sous la forme de la résistance passive ou de la dérobade.

En ce qui concerne le G5 Sahel, le pacte a défini la question devant faire l'objet d'accords comme étant la lutte contre le terrorisme islamiste. Or, si pour la France et ses associés européens, il ne fait pas de doute que l'ennemi à abattre est « l'islamisme radical », comme l'a récemment rappelé le président Emmanuel Macron en menaçant de



**Le président français, Emmanuel Macron, passe devant Mahamat Idriss Déby, fils du feu président tchadien Idriss Déby, lors de ses funérailles à Njamena, le 23 avril 2021.**/CHRISTOPHE

PETIT TESSON/POOL/AFP VIA GETTY IMAGES

retirer ses troupes du Mali (et de dénoncer ainsi le pacte), les pays du Sahel ne considèrent pas tout à fait la problématique sous cet angle. Au Mali comme au Burkina Faso, l'islamisme radical est considéré comme un problème certes sérieux, mais un parmi tant d'autres, non comme un ennemi monolithique et irréductible, avec lequel il serait impossible de trouver un terrain d'entente. Au Niger, l'analyse prépondérante parmi les gouvernants met l'accent sur un « problème nomade » – peut surtout – et non exclusivement sur l'islamisme violent.

Par ailleurs, si pour la partie franco-européenne la solution inclut le développement durable, il n'existe pas dans les pays concernés de débats sur la question du développement capables, de soutenir et d'orienter de façon endogène la volonté politique au niveau de l'État. Mais il est clair que ces pays ont moins besoin de développement durable, prenant la forme d'une multitude de petits projets localisés, qui visent le nombre presque infini de problématiques pouvant tomber sous cette rubrique, que d'une transformation structurelle rapide et de grande ampleur capable, de prendre en charge la crise sans fin de l'économie rurale, notamment agropastorale.

Il existe aussi une divergence de fait sur la notion de gouvernance démocratique, qui est une autre solution nécessaire du point de vue de la « communauté inter-

nationale ». Alors qu'il s'agit, dans les pays, de sauvegarder l'armature des institutions libérales, y compris hors État, telles que les médias et les organisations de la société civile transformés en bêtes à abattre par des dirigeants autoritaires et ayant donc besoin d'un renforcement et d'un soutien assidu, le discours franco-européen se focalise sur les aspects les plus formels et les plus facilement manipulables du processus politique démocratique, notamment les élections et le jeu des institutions intégrées à l'État. La partie franco-européenne prête ainsi le flanc à l'accusation d'hypocrisie et tombe dans le travers bien connu des pays occidentaux, qui violent leurs principes et valeurs au nom de la *Realpolitik*.

Du coup, tout en adhérant officiellement aux objectifs du G5 Sahel et en prêtant leur concours relatif aux actions et mesures prises pour donner corps à ces objectifs, les États de la région se trouvent souvent en porte à faux avec les objectifs de la puissance dominante, soit ouvertement – comme cela s'est produit au Mali et au Burkina Faso – soit de façon plus équivoque, comme au Niger. Ne comprenant apparemment pas que ces attitudes, tout autant que le développement d'un « sentiment antifrançais » hystérique certes, mais qui répond à l'appui apporté par la France aux despotes de la région, sont des effets logiques d'un pacte inégal. Les dé-

cideurs français se retrouvent à naviguer entre frustration profonde et rage impuissante, quitte à convoquer, comme ce fut le cas à Pau en janvier 2020, des rencontres censées soutenir l'édifice chancelant du pacte inégal.

Cet édifice est d'autant plus chancelant qu'à l'asymétrie propre au pacte inégal, on peut ajouter le fait qu'il n'apparaît pas que les États membres du G5 Sahel aient les moyens effectifs de coopérer entre eux.

### Alliance léthargique

**S**i la rationalité de la coopération des États membres du G5 Sahel est évidente, elle ne suffit pas à l'impulser, et cela pour des raisons d'ordre général tout autant que des causes particulières à chacun des États.

Au plan général, les États du Sahel ne sont pas configurés pour coopérer entre-eux, en dépit des facteurs de facilitation que sont la communauté de la langue étatique (le français) et l'homologie de routines administratives, dérivées d'une histoire coloniale commune.

Au plan du développement, ces pays ne peuvent pas coopérer car ils n'ont plus les États développeurs fondés sur une organisation intérieure volontariste, qu'ils possédaient jusqu'aux années quatre-vingt. Leur politique de développement n'est pas autonome, mais dérive pour l'essentiel de l'aide des pays riches, ce qui a atrophié ou, le plus souvent, supprimé les organisations publiques de développement, qui auraient pu disposer des atomes crochus nécessaires à la coopération transfrontalière. D'ailleurs l'instinct – pour ainsi dire – a été d'organiser la coopération sécuritaire autour d'organismes de coopération pour le développement datant de l'époque des États développeurs, à savoir la CBLT et l'ALG. Mais ces organismes vivent depuis longtemps en état de léthargie.

Au plan de la sécurité, il existe dans tous ces pays une contradiction politique entre l'autonomie de l'État régalien (notamment l'armée, l'administration territoriale et la justice) et l'ambition de certains dirigeants résolus à mettre en place des régimes autoritaires et/ou oligarchiques (i.e., fondés sur l'appropriation et l'exploitation de rentes publiques et politiques). Ces dirigeants, souvent dépourvus de légitimité électorale, se voient contraints de protéger leur pouvoir (leur régime suivant la formule consacrée) en réduisant considérablement l'autonomie de l'État régalien, en particulier son émanation la plus dangereuse pour eux, l'armée. Dès lors, la coopération régaliennne devient également des plus problématiques et ne peut se faire que de manière très limitée. Cela explique en grande partie la faiblesse militaire de ces pays face aux insurgés, et partant, l'échec des actions transfrontalières de la force conjointe du G5 Sahel.

À ces raisons d'ordre général s'ajoute la situation intérieure des pays, particulièrement critique au Mali et au Tchad. La destruction, en juin 2018, du QG de la force conjointe du G5 Sahel à Sévaré a souligné l'incapacité de l'État malien à sécuriser même les installations militaires les plus stratégiques, dès lors qu'elles se trouvaient à une

certaine distance de la capitale. Cette incapacité provient de ce que l'on a qualifié plus haut d'effondrement suspendu, phénomène découlant aussi bien des chocs extérieurs reçus à travers l'agression djihadiste que de chocs internes, assésés par une classe politique corrompue et des officiers militaires incontrôlables. Traditionnellement méfiante à l'égard du pouvoir malien – au moins depuis l'époque d'Amadou Toumani Touré – la France a contribué à son effondrement en soutenant les rebelles touareg de Kidal, en 2013 et a choisi de concentrer ses forces dans sa chasse gardée militaire du Tchad. Mais ce dernier pays, gouverné de façon ouvertement despotique par feu Idriss Déby (et à présent par ses fils), ne possède pas de processus politique capable de générer de la légitimité et se trouve confronté à d'incessants mouvements de rébellions armées qui constituent autant de distractions par rapport aux missions du G5 Sahel – sans mentionner la tendance à se mêler de façon discutable (litote) aux nombreux conflits qui déchirent les pays d'Afrique centrale francophone.

Étant donné que le Mali est l'épicentre des conflits du Sahel à l'ouest et que le Tchad joue un rôle pivot dans la stratégie militaire de la France, le chaos intérieur qui règne de façon plus ou moins prononcée dans ces deux pays compromet davantage les chances de succès d'un regroupement aux structures déjà bien douteuses. Le 10 juin 2021, en annonçant une « fin » de l'Opération Barkhane – plutôt une restructuration « en profondeur » – Emmanuel Macron s'est d'ailleurs bien gardé de faire la moindre mention au G5 Sahel, dont l'image internationale est endommagée par la situation dans ces deux pays.

### Alternative ?

**Y**a-t-il néanmoins une alternative, et est-il possible de donner de la substance à une alliance dont la rationalité – au moins au niveau des pays du Sahel – ne fait pas de doute ?

Il n'y a pas d'alternative à la construction d'États dans le Sahel, entreprise diversement avancée dans chacun des pays. S'il existait des critères objectifs permettant de la mesurer, nous soupçonnons que l'on découvrirait qu'elle est plus avancée au Burkina Faso que dans les quatre autres pays, avec le Mali et le Tchad à la traîne, et le Niger et la Mauritanie se disputant la deuxième place.

Pour favoriser la construction de ces États, les institutions libérales étatiques et non-gouvernementales doivent recevoir l'appui dont elles ont besoin pour maintenir vivaces les processus politiques démocratiques seuls à même de conférer, aux organes régaliens de l'État, l'autonomie fonctionnelle nécessaire pour remplir leurs missions reconnues ; et aux populations, le sentiment citoyen qui les armera, au plan de la conscience politique, face aux djihadistes. Dans un tel contexte, la coopération entre les États serait, on peut aisément l'imaginer, *sui generis* et une convention comme celle du G5 Sahel, intégrée à un pacte inégal et fondatrice d'une alliance léthargique, n'aurait pas lieu d'être. ■