28 octobre 2022

Conclusions du II Forum de dialogue Sahel-Europe[1]

II Forum de Dialogue Sahel Europe

Introduction

Les 14, 15 et 16 juillet 2022, le Centre pour la Sécurité Internationale de l'Université Francisco de Vitoria (CSI - UFV) a organisé la 2e édition du Forum de Dialogue Sahel-Europe. Plusieurs ateliers, conférences et *masterclasses* ont permis à des experts internationaux d'échanger et d'analyser sur la situation du Sahel et sa stabilité.

L'article suivant développera les conclusions de ce deuxième Forum de dialogue Sahel-Europe, en se concentrant en particulier sur les réunions à huis clos qui ont eu lieu pendant le Forum.

[1] Cette analyse fait partie d'une série de recherches menées par le Centre de sécurité internationale sur le dialogue avec le Sahel. Suite au Forum de Dialogue Sahel-Europe organisé en mars 2021, les intervenants appartenant au groupe d'experts du Forum de Dialogue Sahel-Europe ont approfondi les thèmes de leurs conférences, analysant les défis partagés, et les opportunités de coopération sur nos défis communs. Cette analyse a été réalisée par Beatriz de León Cobo, directrice du Forum de Dialogue Sahel Europe, sur la base des notes des conférences avec la collaboration d'Adriana Alvarez Enrique, experte en politique internationale et consultante et Julie Bonin, réserviste de l'armée française.

Le contexte sahélien et ses nouvelles opportunités

Le Sahel est confronté à une crise multidimensionnelle - politiques, économiques, sécuritaires, sociales, climatiques, migratoires, de terrorismes, de développement - dans une région stratégique aux portes de l'Europe. La promotion de la stabilité dans la région nécessite une redéfinition de l'approche géopolitique appliquée par les différents acteurs (locaux, régionaux, nationaux et internationaux) et des réponses de l'Union Européen. Ainsi, les interventions existantes se reflètent dans différentes politiques, stratégies, programmes, projets et actions, ce qui est nécessaire dans ce contexte complexe qui exige de faire mieux en termes de résultats, de coordinations et de qualités.

La crise au Sahel a de nombreuses causes structurelles et conjoncturelles. Parmi les causes structurelles citons :

- La pression démographique, qui rend difficile l'absorption des jeunes sur le marché du travail ; la répartition inégale de la population sur le territoire, qui a influencé le manque de développement des États en investissant moins dans les infrastructures et les services de base dans les zones traditionnellement moins peuplées. Cependant, le territoire a été soumis à une augmentation du taux de croissance de la population. Cela a exercé une pression sur les faibles infrastructures existantes ainsi que sur les ressources naturelles.
- Les autres facteurs sociaux, la gestion des flux de transhumances avec les difficultés de déplacements des populations pastorales nomades au niveau régional ; le partage de plus en plus difficile des ressources naturelles entre les communautés en raison de la crise climatique et de la désertification ; ~~et~~ le manque de cohésion sociale et d'inclusion de certaines communautés.
- Les facteurs politiques et culturels avec l'absence de l'État, confronté à une crise de gouvernance, qui s'explique d'une part par leur faiblesse, mais aussi par la difficulté de coexistence entre les valeurs démocratiques et les idéaux traditionnels des pays, avec des systèmes sociaux basés sur des modèles importés d'Occident.

Cette situation déjà fragile a fini par imploser dans les années 2010, avec les conséquences de la crise libyenne sur le territoire malien, notamment les flux d'armes, la révolution touareg de 2012 et l'arrivée de groupes djihadistes et de milices d'autodéfense qui se sont étendus de l'Algérie au Liptako Gourma, atteignant désormais les frontières des pays du Golfe de Guinée (Bénin, Ghana, Togo, Côte d'Ivoire).

Ces groupes armés, dont l'objectif est de délégitimer l'État, ont lancé une guerre asymétrique. Cela implique que le conflit armé auquel est confronté le gouvernement oppose une armée régulière à des forces irrégulières, comme dans le cas de la guérilla en Amérique Latine. C'est précisément en raison de cette asymétrie que les États sahéliens se sont trouvés dans l'impossibilité de mettre en place les mesures qui pourraient être mises en place si la guerre avait été menée contre un État. Après 10 ans d'opérations et de stratégies internationales visant à mettre fin à la menace du terrorisme, nous avons tiré de nombreuses leçons en tant que communauté internationale sur la manière de faire face à une guerre asymétrique menée par une multitude d'acteurs de la violence dans le contexte d'une crise multidimensionnelle. Malgré les victoires militaires qui ont éliminé une multitude de chefs djihadistes, la situation ne s'est pas améliorée dans les territoires touchés par cette menace en constante expansion. L'insécurité s'est répandue dans tout le Sahel, notamment en raison du nombre

exponentiel de victimes civiles. Une partie de la population et certains dirigeants sahéliens sont insatisfaits par les partenaires traditionnels de la stabilisation et la lutte contre le terrorisme, comme la France et l'ONU, dans le contexte d'une crise politique interne, à la suite d'une pandémie mondiale qui a touché les économies sahéliennes.

La population malienne en particulier, mais le Sahel en général, commencera la critique des anciens partenaires internationaux et de leur inaction dans le passé. Les critiques seront nombreuses parce qu'ils ont l'impression que la situation sur le territoire ne s'est pas améliorée avec leur aide. C'est ce discours qui commencera à gagner du terrain parmi la population et qui se transformera en une acceptation croissante des nouveaux partenaires, qui recevront donc le soutien populaire. Après la crise diplomatique et politique des douze derniers mois qui a conduit à la suspension et au retrait de diverses missions internationales[2], les pays du Sahel, et notamment le Mali, ont décidé de mettre en œuvre une stratégie de concurrence qui leur permettra d'opter pour de nouvelles alliances. Différents pays du Sahel se retrouvent maintenant avec différentes offres de collaboration sur la table, comme la Russie, la Turquie, la Chine, et des partenaires traditionnels comme la France, l'UE et l'ONU, et les gouvernements du Sahel, chacun à leur manière, se demandent quelle "offre" répond le mieux à leurs besoins.

Dans ce nouveau contexte, les partenaires internationaux, ainsi que les États de la région, repensent leurs stratégies pour mieux faire face à ces menaces transfrontalières, en s'attaquant aux causes profondes de la crise multidimensionnelle, aux besoins de la population sahélienne et en cherchant à mettre en place des services de base dans tous les territoires (notamment la justice, la sécurité, mais aussi l'éducation, la santé, le logement, etc.) Ce moment de changement peut être utilisé de manière positive par tous les acteurs impliqués, qui ont la possibilité de tirer des leçons de ce qui n'a pas fonctionné comme prévu en s'appuyant sur les expériences positives qui ont contribué, même si ce n'est que partiellement, à stabiliser certaines régions.

Les leçons apprises sur comment travailler avec les forces de sécurité sahéliennes dans ce nouveau contexte.

Les connaissances acquises sur la situation actuelle au Sahel par la réflexion et l'analyse critique des facteurs de fragilité décrits ci-dessus permettent de tirer des leçons sur la manière de travailler avec les forces de sécurité sahéliennes dans ce contexte fragile et prioritaire.

Premièrement, les défis de sécurité au Sahel nécessitent une approche globale qui va bien au-delà des opérations militaires, même si celles-ci sont essentielles pour lutter contre des menaces telles que la radicalisation violente. L'implication de la société civile et la mise en place de modèles économiques adaptés aux besoins spécifiques des communautés sahéliennes sont absolument nécessaires.

Le renforcement des forces armées est donc une priorité qui nécessite d'établir une confiance mutuelle entre la société civile et les décideurs afin de procéder à des développements visant à recoudre le tissu

[2] Comme l'Opération Barkhane et la *Task Force Takuba.*

social. Établir des relations positives avec la population locale n'est pas seulement une question de moralité ou de légitimité, mais aussi un moyen essentiel de saper le soutien aux combattants des groupes armés. Il est donc très important de concevoir la sécurité comme collective, en plaçant la société civile au centre de toutes les stratégies et préoccupations pour le retour de la paix. En effet, la sensibilisation du public au terrorisme et aux dangers qu'il représente doit être traitée comme une priorité absolue, de même que la formation des forces de sécurité pour améliorer leur efficacité opérationnelle et l'application du principe "*do no harm*", selon lequel les armées doivent veiller à ne pas créer de problèmes supplémentaires par leurs actions.

Améliorer les capacités de renseignement par le biais de la coopération militaire est crucial dans les conflits civils, surtout lorsque les services de sécurité du gouvernement manquent de ressources et sont faibles. Pour recentrer le lien social entre les armées et les populations, il faut donc renforcer la légitimité des armées en améliorant la perception des militaires, notamment dans les zones de conflit. Pour y parvenir, les actions civilo-militaires doivent être intensifiées. Par exemple, en mettant la police de proximité au service des communautés ; en prenant en compte la dimension de genre dans tous les processus ; ou en favorisant le dialogue avec la participation des populations par l'organisation de cadres d'échanges entre les communautés afin qu'elles puissent réfléchir collectivement aux contours de la gouvernance dans leurs zones. En d'autres termes, il est nécessaire d'encourager la création de projets continus (et non ponctuels) confiés à une agence relevant de l'institution de l'état, visant à améliorer la qualité de vie de la population en conflit, avec la fourniture de services (forage de puits, éducation, services vétérinaires, soins médicaux, construction de toilettes et soutien à l'horticulture et à l'élevage) dans les localités en fonction des besoins

Au niveau de la gouvernance, nous - la communauté internationale et les pays du Sahel - devons œuvrer pour permettre aux autorités sahéliennes de maintenir l'ordre constitutionnel et démocratique et, dans le cas des autorités de transition, de rétablir cet ordre dès que possible, ainsi que les conditions d'une paix durable dans le restaurant de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire. À cette fin, les gouvernements sahéliens et leurs partenaires techniques et financiers internationaux doivent promouvoir la bonne gouvernance. Pour cela, ils doivent lutter contre l'impunité en renforçant les mécanismes de contrôle des institutions de sécurité et en poursuivant et punissant les auteurs de violations des droits de l'homme ; renforcer leurs capacités opérationnelles par la gestion des ressources humaines, la formation, la spécialisation et l'équipement ; et aussi combattre les bandits en détruisant leurs sources de blanchiment, de couverture et d'approvisionnement.

En ce qui concerne la collaboration de la communauté internationale au renforcement des capacités de défense et de sécurité des pays, il est également nécessaire de prendre en compte la spécificité des armées sahéliennes en s'appuyant sur leur passé, c'est-à-dire en interrogeant l'histoire, mais aussi les valeurs, les coutumes locales et les différentes formes d'organisation sociale. Étant donné la nature locale et sociale de la menace sécuritaire au Sahel, il faut envisager de modifier les stratégies en orientant les forces armées sahéliennes vers la contre-insurrection. Parfois, les missions internationales n'ont pas réussi à s'adapter suffisamment au contexte et à ses changements, en respectant ses particularités socio-économiques, son organisation territoriale et administrative, et surtout, en tenant compte des limites de ses ressources. Depuis plusieurs années, les missions

améliorent leur capacité à s'adapter aux contextes locaux, mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour adopter les leçons apprises.

Les missions internationales se sont surtout concentrées sur la formation. Le soutien logistique est une capacité difficile mais nécessaire qui a tendance à être négligée. L'objectif de ce soutien devrait être de maximiser l'autonomie des forces de sécurité sahéliennes.

Nous avons vu que les actions menées dans le cadre des différentes missions de coopération fonctionnent et devraient continuer à le faire, comme les réunions et les échanges réguliers. Malgré cela, il faut mettre davantage de moyens à disposition pour une coordination efficace et efficiente entre les partenaires internationaux, régionaux, nationaux et locaux, en évitant la duplication des actions. La nature des menaces au Sahel est régionale et touche plusieurs pays de la région. Pour améliorer l'efficacité du travail conjoint avec les forces de sécurité sahéliennes, le soutien et la coopération internationale (internationale et transfrontalière) en matière de sécurité sont essentiels, et les capacités de coopération doivent être développées en coordination avec les pays du G5 Sahel pour renforcer la sécurité régionale. Les gouvernements sahéliens ont donc besoin d'une stratégie et d'une doctrine claires pour leurs structures de forces afin de répondre efficacement aux menaces qui pèsent sur leur sécurité. Pour cela, ils doivent renforcer leur présence aux frontières en augmentant le nombre de soldats et en établissant des bases situées à des endroits stratégiques pour mener des opérations, projeter des forces dans des zones éloignées et lutter contre la prolifération des armes légères. Adapter les structures des forces armées à des unités plus légères, plus mobiles et plus intégrées permettra de mieux soutenir les pratiques de contre-insurrection centrées sur la population.

La coopération des partenaires internationaux doit respecter la souveraineté du pays hôte, mais cette souveraineté doit être interprétée dans les deux sens : les partenaires techniques et financiers doivent respecter les choix du pays hôte, mais c'est aussi aux autorités nationales de fournir les moyens, notamment les ressources humaines - création de postes, nominations - et financières - investissements et, surtout, budgets de fonctionnement - qui leur incombent. Un cadre de consultation et de coordination des actions des partenaires doit être développé, y compris le suivi et l'évaluation de leur actions. En comprenant les difficultés politiques et diplomatiques dans le contexte actuel entre les pays du Sahel eux-mêmes et avec certains partenaires internationaux, il est essentiel d'encourager chaque partie à surmonter les différences et à coopérer sur des objectifs communs : consolider la paix et le développement durable dans la région et lutter contre les menaces criminelles transfrontalières (terrorisme, crime organisé, etc.). En d'autres termes, il est absolument impossible de lutter efficacement contre le terrorisme international sans tenir compte du Mali ou du Burkina Faso, et le Mali ne peut pas lutter contre ses menaces de sécurité sans tenir compte de ses voisins comme la Côte d'Ivoire et le Niger.

Bonne gouvernance en Afrique de l'Ouest

Pour enrayer cette crise multidimensionnelle et contribuer à la stabilité, à la prospérité et au développement du Sahel, il est absolument impératif que les dirigeants politiques et gouvernementaux de la région, soutenus par leurs sociétés, et par leurs organisations régionales telles que l'Union

africaine et la CEDEAO, et la communauté internationale améliorent la gouvernance des États, jusqu'à présent marquée par des institutions fragiles et une présence réduite dans certaines parties de leurs territoires. Maintenant que plusieurs pays de la région sont en pleine transition politique, c'est le bon moment pour que toute la région repense ses modèles de gouvernance.

Premièrement, il est temps de procéder à des réformes pour amener les institutions de l'État à fournir des services de base aux populations de tout le pays et, pour ce faire, il est impératif qu'elles s'adaptent aux réalités du pays. La fragilité des institutions, corrompues ou absentes, empêche la mise en œuvre des mesures nécessaires à un développement économique et social efficace et réparti dans tout le pays. Lorsque des groupes armés (djihadistes ou autres) sont chargés de fournir des services de base comme la justice, la sécurité ou l'éducation, l'État est délégitimé car il est remplacé dans ses fonctions par ces groupes. La société civile demande également une intensification de la lutte contre la corruption, ainsi qu'une collaboration avec les autorités publiques de la région pour renforcer la coopération entre les organes judiciaires et de sécurité. Pour mener à bien ces réformes, un large consensus des acteurs est nécessaire pour éviter les blocages qui seraient préjudiciables à la bonne marche de la transition. Il est donc impératif de redoubler d'efforts pour garantir une transition inclusive et rapprocher les acteurs politiques et de la société civile autour des priorités de la transition.

Deuxièmement, l'organisation d'élections transparentes et libres est un élément de stabilité et de légitimité. À cette fin, les dirigeants sahéliens doivent entreprendre les réformes qu'ils jugent nécessaires pour la tenue d'élections qui offrent aux citoyens de véritables alternatives. Parmi ces réformes, le renforcement de la justice et le processus de surveillance électoral, y compris la numérisation et la préparation du processus en amont, est vital. Une autre mesure essentielle est la mise à jour du recensement national dans de nombreux pays du Sahel, en tenant compte de la réalité des personnes déplacées et des réfugiés, qui sont plusieurs millions dans la région.

Troisièmement, un objectif important pour la réussite de la transition démocratique doit être d'augmenter la cohésion sociale nationale et la cohésion entre les communautés. À cette fin, il est important de tenir compte des défis climatiques, de l'aggravation de l'insécurité alimentaire et de la crise humanitaire dans la déstabilisation de la société et donc de la transition démocratique. Les défis climatiques sont une priorité à aborder pour réduire les conflits, car plus du 80% de ces localités sahéliennes dépendent de l'agriculture.[3] Ainsi, avec l'augmentation démographique et le changement climatique, les citoyens sahéliens sont confrontés à un rétrécissement de leurs terres qui ne suffisent plus à nourrir leur bétail, et interfèrent donc avec la coexistence pacifique entre les éleveurs et les agriculteurs.

Enfin, pour une transition démocratique réussie, comme mentionné ci-dessus, une bonne sécurité transfrontalière doit être assurée, ainsi qu'une forte coopération. En ce sens, la mauvaise gestion des frontières dans la région du Sahel est devenue un danger pour la réalisation de la transition démocratique et donc pour la paix et la sécurité internationales et locales dans les régions frontalières. Cela est dû à l'augmentation des acteurs non étatiques violents, des groupes terroristes et du crime organisé impliqués dans le trafic illicite d'armes, de drogues et d'êtres humains. Une approche

[3] Moyenne acquise avec les données de l'UNOPS, USAID et des gouvernements de la région.

multinationale et transfrontalière est donc nécessaire pour relever les nombreux défis posés par cette situation. Comme une frontière pose des problèmes communs, la solution doit aussi être abordée conjointement par la coopération entre les pays et en s'attaquant aux causes profondes. Le soutien des institutions régionales telles que l'UA ou la CEDEAO et la coopération bilatérale avec les pays voisins, notamment avec la région du Maghreb et les États côtiers d'Afrique de l'Ouest, sont donc essentiels.

Défis et leçons tirées du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration des combattants des groupes armés.

La réintégration des combattants est difficile, mais elle est d'une importance cruciale pour la stabilité dans la période post-conflit, devenant un facteur essentiel pour le maintien de la paix. De même, elle peut être considérée comme la composante la plus complexe et la plus critique du DDR, mais se voit néanmoins accorder la plus faible priorité, étant donné qu'une réintégration incomplète ou inefficace des ex-combattants dans la vie civile présente à son tour de plus grands risques de criminalité armée. Il est nécessaire de tirer les leçons des expériences passées afin d'éviter de commettre les mêmes erreurs et d'établir des solutions pour que le processus de DDR des combattants puisse se poursuivre. Bien qu'il soit fait référence à l'Accord de paix et de réconciliation et au processus de DDR du Mali, l'objectif de cette section est également d'appliquer ces bonnes pratiques et ces enseignements à d'autres processus de démobilisation de combattants armés de différents groupes (djihadistes, milices armées, etc.). Il est important de s'inspirer du processus de démobilisation des groupes armés dans l'Accord de paix et de réconciliation du Mali car à l'avenir, s'il y a des dialogues, des accords ou des négociations similaires avec d'autres types d'acteurs, il sera important d'avoir comme référence les défis de la mise en œuvre de l'Accord et dans la démobilisation des combattants. Les paragraphes suivants décriront donc certains des défis de ce processus au Mali, ainsi que les grandes lignes des changements nécessaires pour que le processus de DDR soit efficient et efficace, et contribue à la paix et à la stabilité.

Au niveau des groupes signataires de l'Accord de paix et de réconciliation, la multiplication des acteurs et les divisions internes entre les groupes signataires ont conduit à un processus de démobilisation lent et inefficace, avec des problèmes de quotas et des négociations constantes sur la mise en œuvre de l'accord en raison des interprétations contradictoires des parties. A ces fractures internes, il faut ajouter la multiplication des milices communautaires et le pouvoir croissant des groupes terroristes, qui affaiblissent le processus de DDR.

Au niveau opérationnel, malgré la mise en œuvre d'un DDR accéléré de la part de la MINUSMA pour aboutir aux bataillons des forces armées reconstituées (BATFAR), il reste encore beaucoup de combattants à démobiliser et ces mêmes bataillons ont encore trop de problèmes d'intégration entre les parties et leur déploiement effectif sur le terrain reste très complexe.

Au niveau institutionnel de l'Accord de paix et de réconciliation malien, de nombreuses réformes politiques et institutionnelles doivent encore être mises en œuvre, parfois à cause de la crise sécuritaire et parfois à cause des divisions internes et de la multiplication des acteurs mentionnés ci-

dessus. Cette réalité a contribué à la méfiance entre les groupes armés et l'État malien. La méfiance mutuelle de l'ex-combattant envers l'État et la communauté est un obstacle à la réintégration économique, sociale et politique. Le non-respect des accords augmente la méfiance de toutes les parties concernées. Maintenant qu'il existe une période de transition politique au cours de laquelle des réformes institutionnelles doivent être mises en place, il est temps de restaurer la confiance en reprenant la mise en œuvre de l'Accord de paix, notamment au niveau des infrastructures de base et en tenant compte de ses réformes dans la révision de la constitution et des lois ultérieures.

Le dépôt des armes doit être compris, entre autres, comme une mesure de confiance dans un processus de paix, étant donné les risques et les défis qu'il représente pour le combattant. Dans ce contexte, le soutien des programmes de réintégration des ex-combattants est souvent insuffisant pour garantir qu'ils trouvent un emploi, et il est important qu'au moment du désarmement, l'ex-combattant bénéficie du soutien nécessaire pour accéder à la sécurité, à la santé, à la nourriture et à l'aide générale à la survie. Il faut ensuite créer les conditions nécessaires au retour des réfugiés et des personnes déplacées dans leur lieu d'origine.

Pour autant, la plupart des pays qui ont besoin de DDR ont besoin d'un financement et d'une assistance externes pour mettre en œuvre les programmes. De même, une planification et des négociations approfondies, y compris la participation des donateurs et une coordination efficace, peuvent contribuer à éviter de nombreux problèmes lors de la réintégration des combattants, dans la plupart des cas des jeunes qui ont besoin de construire un projet de vie plus attrayant pour eux que de vivre en tant que combattants. Ce projet doit assurer leur sécurité et celle de leur famille, mais il doit aussi leur fournir un moyen de subsistance économique et un développement personnel. À cette fin, faire participer les communautés, y compris tous les acteurs de la société civile concernés par le processus, qui ont la capacité d'absorber les combattants et de les aider à retrouver une vie de paix, doit être une priorité de tout processus de DDR complet et durable dans le temps.