

Politique de stabilisation au lendemain des coups d'État au Sahel

Analyse comparative des politiques de l'Allemagne, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et des États-Unis



Florence Schimmel
Research Fellow, Centre de sécurité et de défense



Marco Schäfer
Research Fellow, Centre de sécurité et de défense



Marie Wredenhagen
Assistante étudiante

Le Sahel est gouverné par des régimes militaires, ce qui rend la coopération avec l'Allemagne pour la promotion de la stabilité et la paix de plus en plus difficile. Après les coups d'État au Mali et au Niger, la poursuite des politiques de stabilisation doit être repensée. Depuis une dizaine d'années, l'Allemagne mène, avec les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis, une politique de stabilisation qui vise à renforcer les gouvernements fragiles. À l'avenir, l'Allemagne devra définir quels partenaires elle considère légitimes et les principes qui devraient prévaloir malgré un contexte spécifique.

- **Partenaires légitimes** : La stratégie allemande manque de critères clairs pour définir ce qu'est un partenaire légitime dans la pratique. L'Allemagne devrait les établir.
- **Expertise locale** : Les décisions de collaboration sont prises au cas par cas, mais elles manquent d'une expertise locale suffisante. L'Allemagne devrait donc investir stratégiquement dans cette expertise.
- **Fondements** : La stratégie allemande nécessite davantage de clarté quant aux fondements de la future politique de stabilisation, notamment en ce qui concerne la qualification des coopérations dans le domaine de la sécurité entre les régimes putschistes et la Russie.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Résumé analytique | 3 |
| Situation initiale | 3 |
| Recommandations | 3 |
| Introduction | 5 |
| Méthodologie | 6 |
| Stratégies de stabilisation | 7 |
| Allemagne | 12 |
| Pays-Bas | 13 |
| États-Unis | 14 |
| Royaume-Uni | 15 |
| Analyse comparative des stratégies | 16 |
| Réactions des parties prenantes en cas de coup d'état | 17 |
| Événements et réactions internationales | 18 |
| Réactions spécifiques aux parties prenantes | 22 |
| Analyse comparative des objectifs de stabilisation et des réalités du putsch | 27 |
| Généralités | 27 |
| Allemagne | 29 |
| Pays-Bas | 31 |
| Royaume-Uni | 32 |
| États-Unis | 33 |
| Prise de décision en cas de coup d'état en cas de stabilisation | 34 |
| Recommandations | 36 |

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier notre partenaire de projet au sein du ministère allemand des Affaires étrangères pour son soutien financier et pratique lors de l'élaboration de cette étude. Toute notre reconnaissance revient également aux personnes que nous avons interrogées, pour le temps qu'elles nous ont consacré, leur ouverture d'esprit et les informations utiles qu'elles nous ont fournies. Nous remercions également tous les autres experts qui ont mis leurs connaissances à notre disposition en dehors de ce cadre. Enfin, nous tenons à remercier tous les collègues de la DGAP qui nous ont aidés, entre autres, pour la relecture, la mise en page et la diffusion de la publication.

Résumé analytique

En matière de politique de stabilisation, **l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis** appliquent des stratégies similaires. Jusqu'à présent, ces parallèles se sont surtout manifestés au Sahel, où la coopération entre les partenaires s'est renforcée jusqu'aux récents putschs, notamment au **Mali** et au **Niger**. Depuis les coups d'État militaires en 2020 et 2021 au Mali et en 2023 au Niger, les acteurs de la stabilisation sont toutefois confrontés à un dilemme : d'une part, ils ne souhaitent pas collaborer avec les nouveaux gouvernements militaires en raison de l'absence de principes démocratiques, et d'autre part, ils veulent continuer à défendre leurs intérêts dans la région en matière de stabilité et de valeurs, par exemple en ce qui concerne la gouvernance démocratique et le respect des droits de l'homme. Puisque la stabilisation concerne directement l'État et les processus politiques, la prise de pouvoir par des putschistes et les conditions dans la région du Sahel compliquent les efforts de stabilisation de l'Allemagne et de ses partenaires. Les questions suivantes se posent alors :

- Quelles sont les priorités des différentes stratégies de stabilisation ?
- Quelles sont les priorités concrètes en cas de coup d'État ?
- Et quelles en sont les implications pour les stratégies futures ?

SITUATION INITIALE

Les putschs menacent la coopération en matière de stabilisation

La stabilisation se veut un instrument de politique étrangère visant à renforcer les structures étatiques légitimes et les processus politiques afin d'atténuer les effets des conflits à court terme et d'éviter de nouveaux conflits à long terme. Il s'agit d'une entreprise risquée, car la stabilisation est conçue pour être déployée dans des environnements conflictuels fragiles et à haut risque. L'Allemagne, en particulier, a développé l'essentiel de son engagement de stabilisation dans les pays du Sahel au cours des dix dernières années. Le bilan de ces engagements est mitigé : jusqu'aux coups d'État, les résultats ont été plutôt

limités au Mali, tandis que des évolutions positives ont été enregistrées au Niger. Les putschs de ces dernières années ont toutefois considérablement compliqué la coopération et constituent un défi de taille pour les acteurs de la stabilisation. En effet, les coups d'État remettent nécessairement en question la légitimité des structures étatiques qui doivent être renforcées. Il devient dès lors difficile de déterminer si les efforts de stabilisation doivent être renforcés ou, au contraire, s'ils doivent être privés de leur fondement.

Cette étude examine les stratégies de stabilisation de l'Allemagne et de quelques partenaires partageant les mêmes idées, à savoir les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis, et plus particulièrement leur action lors des putschs au Mali en 2020/21 et au Niger en 2023. L'objectif est d'analyser, sur la base de la théorie et de la pratique, les priorités de l'engagement de différents États occidentaux en cas de coup d'État et de les comparer avec les objectifs initiaux de stabilisation. Sur cette base, des recommandations ont été formulées pour l'engagement futur des décideurs politiques.

RECOMMANDATIONS

L'Allemagne et ses partenaires ont besoin d'objectifs clairs

Les stratégies des acteurs de la stabilisation susmentionnés doivent permettre une action coordonnée, mais présentent de grandes différences sur des aspects décisifs. La définition de priorités spécifiques à chaque pays et leur évaluation de la légitimité de l'État conduisent notamment à des stratégies ne débouchant pas toujours sur une action concertée. Le premier coup d'État au Mali en 2020 a certes été condamné publiquement par toutes les parties prenantes étudiées, mais cela n'a guère eu de conséquences pratiques.

La réaction au coup d'État au Niger en 2023 a été nettement plus dure chez les acteurs de la stabilisation, mais n'a pas conduit au retour de l'ancien régime, contrairement à ce qui était prévu. Les forces de stabilisation ont mis des mois à se rendre compte de l'échec de leur action. Leur manière de réagir aux putschs a considérablement évolué au cours de la période étudiée, tandis que leurs documents stratégiques sont restés inchangés.

Ainsi, les réactions de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et des États-Unis après les putschs ne correspondaient souvent pas aux objectifs de

stabilisation convenus auparavant. En particulier, l'objectif de soutien à « l'État légitime » est en principe fortement mis à l'épreuve lors des putschs. Dans ce contexte, le facteur « légitimité » peut être évalué de manière très variable par les différents acteurs, par exemple en fonction de la forme de gouvernement, de l'action concrète du gouvernement ou de l'approbation de la population. Toutefois ces critères d'évaluation ne reposent pas sur des bases solides. Se pose alors la question suivante : si l'approbation de la population est un facteur susceptible de renforcer la légitimité d'un gouvernement issu d'un putsch, comment peut-on la mesurer ? Les critères ne sont pas suffisamment clairs et la base de données manque de solidité.

Le gouvernement fédéral devrait définir plus clairement ses objectifs et développer davantage d'expertise locale

L'Allemagne et ses partenaires se considèrent à juste titre comme des acteurs de la stabilisation animés d'intentions similaires, car ils suivent des approches politiques comparables pour des valeurs et des intérêts partagés. Cependant, ils se rejoignent également en ce qu'aucun d'entre eux n'établit de critères clairs sur ce qui constitue pour eux un gouvernement légitime dans la zone d'intervention, gouvernement avec lequel ils peuvent mener des actions de stabilisation. Ces critères devraient être définis d'urgence par chaque pays séparément et, idéalement, dans une déclaration d'intention commune. Le « Stabilization Leaders' Forum », une plateforme dont les acteurs de la stabilisation se servent déjà pour échanger, constitue une tribune adaptée à cet effet.

Dans ce contexte, il est essentiel de savoir si, après les putschs, la priorité est donnée au rétablissement des processus démocratiques ou à la sécurité. Bien que les acteurs souhaitent la simultanéité de ces objectifs, les expériences passées montrent qu'ils doivent faire des choix.

Il leur faut également mieux comprendre les conditions locales grâce à un réseau sur place. Cette approche contribue non seulement à évaluer l'acceptation d'un putsch par la population, mais aussi, de manière générale, à prendre en compte la spécificité contextuelle des mesures de stabilisation. L'instabilité dans une région ne doit pas servir d'excuse pour perdre la vue d'ensemble, mais au contraire représenter une raison d'investir intensivement dans les connaissances locales et linguistiques. Dans les situations conflictuelles instables, il est impossible de conserver une vision précise de tout, toutefois une

meilleure mise en place stratégique peut faciliter l'évaluation des motifs d'action et l'adaptation adéquate de l'attitude de chacun.

Enfin, davantage de clarté est requise quant aux priorités réelles de l'Allemagne en matière de stabilisation. Fondée sur l'analyse des textes et des entretiens, cette analyse identifie les questions cruciales justifiant les mesures de stabilisation après les putschs. L'arbre de décision conçu pour l'étude (page 38) doit servir de point de départ à un débat indispensable. Il transforme les difficiles questions de pondération en questions décisionnelles non moins difficiles et repose sur la primauté de la sécurité.

Introduction

L'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis appliquent des stratégies de stabilisation similaires. Cela est particulièrement visible au Sahel, où les partenaires ont travaillé en étroite collaboration jusqu'aux putschs de 2020 et 2021 au Mali et de 2023 au Niger. La stabilisation, c'est-à-dire la tentative de renforcer des États fragiles et légitimes, constitue en tout état de cause une entreprise risquée. D'une part, les putschs comme celui qui a eu lieu dans la région du Sahel défient les fondements des stratégies de stabilisation, notamment les principes démocratiques sur lesquels repose la stabilisation. D'autre part, à la suite de putschs, la question se pose de savoir si et comment il est possible de poursuivre la coopération. En effet, pendant et après les putschs, la légitimité des structures étatiques à renforcer est remise en question. Il en résulte des questions de principe, à savoir si les efforts de stabilisation doivent être accentués ou s'ils doivent être privés de leurs fondements. Les interrogations suivantes émergent :

- Quelles sont les priorités fondamentales des stratégies de stabilisation ?
- Quelles sont les priorités concrètes en cas de coup d'État ?
- Quels enseignements peut-on en tirer pour les stratégies de demain ?

Malgré de nombreuses similitudes, les approches en matière de stabilisation des acteurs occidentaux mentionnés ci-dessus ne se recoupent pas totalement. Ces différences s'inscrivent dans le débat international sur l'avenir de la stabilisation, qui s'est fortement intensifié. Parallèlement, la montée du ressentiment anti-français et anti-occidental ainsi que la présence russe sous la forme d'Afrikakorps (anciennement groupe Wagner) dans la région renforcent les tensions. Enfin, le manque de cohérence des partenaires internationaux dans la gestion des putschs jusqu'à présent contribue à cette aggravation, car il offre aux juntes une grande latitude pour choisir de nouveaux partenaires et exercer leur pouvoir. Nous allons examiner et comparer les pratiques des acteurs lors des coups d'État au Mali en 2020/21 et au Niger en 2023. À partir de l'analyse de documents stratégiques et de communiqués de presse, nous avons mené 22 entretiens avec des experts issus de ministères, de think tanks et du monde scientifique des quatre acteurs occidentaux.

Ainsi, nous souhaitons aborder les questions fondamentales suivantes :

- D'une manière générale, quelles sont les priorités de chacun dans les stratégies de stabilisation des acteurs mentionnés ?
- Quelles sont les priorités concrètes en cas de coup d'État ?
- Quelle a été la réaction des partenaires internationaux face aux putschs ?
- Quelles sont les actions possibles à l'avenir ?

COMMENT LES ACTEURS JUSTIFIENT-ILS LEUR ENGAGEMENT EN FAVEUR DE LA STABILISATION ?

Les acteurs de la stabilisation justifient leur engagement d'une part sur la base de valeurs et d'autre part sur la base de leurs intérêts. Les valeurs considérées ici sont par exemple l'engagement en faveur de la paix et des droits de l'homme, la lutte contre le recul de la démocratie et de la liberté dans le monde ainsi que la coopération multilatérale au sein de l'ONU, de l'UE et dans le cadre de formats ad hoc. Dans le domaine des motivations basées sur les intérêts, on trouve l'endigement de la migration, la lutte contre le terrorisme et les moteurs géopolitiques. Les acteurs se distinguent par l'importance qu'ils accordent à leurs motivations ; pour plus de détails, voir le chapitre 4 « Réactions des parties prenantes en cas de coup d'État ».

Méthodologie

- L'étude se fonde sur des analyses de documents et de textes ainsi que sur des entretiens avec des experts.
- Le choix des acteurs de la stabilisation repose sur des recherches préalables et vise à établir une comparabilité aussi large que possible entre les acteurs étudiés.
- Le Mali et le Niger, en tant que points focaux de la stabilisation internationale, représentent des études de cas particulièrement pertinentes et porteuses d'avenir pour notre analyse.

Les conclusions de l'étude reposent sur une combinaison d'analyses de documents et de textes ainsi que d'entretiens avec des professionnels. Afin de comprendre les priorités et les définitions des acteurs étudiés en ce qui concerne leur politique de stabilisation, nous avons identifié et analysé les documents pertinents dans le domaine de la stabilisation pour chaque acteur (Allemagne, Pays-Bas, États-Unis, Royaume-Uni). Nous avons analysé les communiqués de presse, les articles de journaux et d'autres sources publiques portant sur le déroulement des événements et les positions officielles des acteurs. Sur cette base, nous avons mené 22 entretiens avec des experts. Nos interlocuteurs étaient des (anciens) collaborateurs des ministères des différents acteurs de la stabilisation ainsi que des (anciens) conseillers gouvernementaux dans le domaine de la mise en œuvre des mesures de stabilisation ou des scientifiques et des think tanks. La sélection a été basée sur la capacité des participants à fournir des informations sur la stratégie de stabilisation d'au moins un des acteurs étudiés au cours de la période comprise entre 2020 et 2023. Concrètement, cela signifie que les personnes interviewées ont accompagné ou assumé des décisions politiques pendant les coups d'État.

Quatorze des personnes interrogées ont été considérées comme de sexe féminin en raison de leurs caractéristiques physiques. La confidentialité et l'anonymat ont été garantis aux participants. Certains entretiens ont eu lieu sous la forme d'un groupe de discussion afin de permettre aux personnes concernées de mettre en commun leur expertise. C'est pourquoi

chaque entretien ne se résume pas à une seule personne. En raison de la sensibilité du sujet et pour des raisons de capacité, toutes les personnes sollicitées n'ont pas accepté de participer à un entretien.

En ce qui concerne le choix des acteurs à étudier, l'Allemagne était imposée par le cadre du projet. Lors des échanges avec les représentants du gouvernement allemand, les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont été identifiés comme les pays les plus adaptés à une comparaison. Cela s'explique par les résultats de l'élaboration du plan directeur de recherche développés ici : **Premièrement, les approches de la stabilisation** en Allemagne, aux États-Unis, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni présentent **les plus fortes similitudes**. Sur la base des conclusions du plan de recherche, la France a été exclue de l'analyse comparative malgré son rôle important dans la région du Sahel. L'examen des similitudes porte ici sur les approches de stabilisation. Dans l'analyse des réactions au putsch, nous prenons également en compte le rôle de la France en Afrique de l'Ouest francophone. Nous avons également tenu compte de la spécificité de la relation franco-allemande dans nos recommandations. **Deuxièmement, l'engagement des acteurs choisis se recoupe au niveau régional et au niveau du contenu**. Cela permet de sélectionner plus clairement des études de cas pour analyser les réactions aux coups d'État et les implications qui en découlent pour la stabilisation. L'analyse doit à son tour servir à saisir les concepts théoriques des approches de stabilisation dans la pratique, afin de pouvoir dégager les priorités et les objectifs en cas de putsch.

Les études de cas concernent l'examen des coups d'État au Mali en 2020 et 2021 et au Niger en 2023. La focalisation sur le Sahel en tant que région résulte de l'engagement de longue date des acteurs externes en faveur de la stabilisation dans cette région et de l'intérêt qui en résulte en termes de connaissances après les récents putschs. Le choix de se limiter à ces deux États s'explique par deux raisons : d'une part, l'engagement y était particulièrement important et les conditions de stabilisation ont fondamentalement changé suite au putsch au Niger. D'autre part, des raisons de capacité ont incité à se limiter dans un premier temps à deux exemples servant d'illustration. De plus, notre analyse se limite à la vision extérieure des événements au Mali et au Niger et ne traite pas des coulisses des putschs ou des acteurs nationaux. En revanche, l'accent est mis sur les réactions des acteurs de la stabilisation que sont l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis pendant les événements liés aux putschs, éléments auxquels leurs politiques respectives ont fait référence.

Stratégies de stabilisation

- Les stratégies des États étudiés sont censées fonctionner ensemble et interagir entre elles, mais elles présentent des différences sur des aspects décisifs
- La définition de priorités spécifiques à chaque pays et notamment l'évaluation de la légitimité de l'État conduisent à des approches différentes
- Les putschs mettent particulièrement en lumière ces incohérences et mettent à l'épreuve des priorités telles que la primauté de la sécurité

Pour étudier les implications des putschs sur les politiques de stabilisation, nous analyserons d'abord les stratégies de stabilisation de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et des États-Unis. Nous souhaitons ainsi apporter des éclaircissements sur les conceptions et les priorités des acteurs étudiés dans leurs politiques de stabilisation. Nous examinerons également les documents afin d'identifier d'éventuels points d'ancrage pour la gestion des putschs. Nous analyserons tout d'abord les stratégies de stabilisation selon quatre catégories : les objectifs stratégiques, le calendrier, les priorités et les exigences, avec leurs avantages et inconvénients, notamment en ce qui concerne les putschs.¹ Vous trouverez des aperçus sous forme de fiches signalétiques aux pages 12 à 16.² Ici, nous mettrons directement en relation les quatre approches de stabilisation et évoquerons leurs points communs et leurs différences.

Dans l'ensemble, les stratégies dessinent une image de la stabilisation qui s'inscrit directement dans le

débat international général sur les définitions.³ Différents acteurs et différents États conçoivent la stabilisation selon des approches différentes, même si de nombreux recouvrements peuvent être mis en évidence. Ainsi, les acteurs étudiés peuvent être considérés comme des partenaires partageant les mêmes idées et leur engagement dans la stabilisation du Sahel les place tous face aux mêmes défis posés par les putschs. Nous souhaitons classer de manière comparative les différences et les points communs de leurs stratégies à l'aide des catégories suivantes : nature et fonction des stratégies, priorités centrales, primauté de la sécurité, coopération avec les États (illégitimes) et stratégie de gestion des putschs.

Nature et fonction des stratégies

Dans cette première catégorie, une différence significative peut déjà être mise en évidence. Ainsi, l'Allemagne, avec son concept spécifique « Stabilisierung gestalten », et le Royaume-Uni, avec son guide « The UK Government's Approach to Stabilisation: A guide for policy makers and practitioners », se sont dotés de documents stratégiques clairement définis comme tels et s'adressant à un groupe cible précis. Le « guide » britannique se distingue, car il s'adresse aux praticiens et doit être considéré comme un guide d'action plutôt que comme un simple document conceptuel. En revanche, les États-Unis et les Pays-Bas traitent leur engagement de stabilisation plutôt dans des documents stratégiques de politique étrangère plus généraux, parfois plusieurs, qui se définissent par la mise en place de la stabilité et de la sécurité ainsi qu'en faisant de la prévention des conflits et de la stabilisation un élément clé de leurs actions dans les domaines du document stratégique correspondant. En ce qui concerne les États-Unis, nous avons identifié la « Stabilization Assistance Review » et la « Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability » comme des documents centraux qui, bien qu'ils contiennent de longues déclarations, n'atteignent jamais la spécificité des lignes directrices allemandes, par exemple. En ce qui concerne les Pays-Bas, on ne trouve aucun document de référence.⁴ Dans cette situation, les publications sur la « Theory of Change – Security and Rule of Law »⁵ apportent une contribution à un

1 Nous nous sommes inspirés d'une étude du ZIF : Andreas Wittkowsky et Sebastian Breuer, « 25 Jahre Stabilisierungsdiskurs: Zwischen Realpolitik und Normativität », rapport du ZIF (Berlin, 5 mars 2020), <https://www.zif-berlin.org/news/25-jahre-stabilisierungsdiskurs-zwischen-realpolitik-und-normativitaet> Wittkowsky und Breuer.

2 Les synthèses suivantes se présentent sous la forme de fiches descriptives. Elles se fondent sur des analyses détaillées des documents concernés. Pour des raisons de place, nous avons décidé de ne pas utiliser de versions complètes. Si vous êtes intéressé(e), n'hésitez pas à contacter l'équipe de rédaction.

3 Voir par exemple Wittkowsky et Breuer, « 25 Jahre Stabilisierungsdiskurs: Zwischen Realpolitik und Normativität ».

4 Cela a été confirmé par les interviews menées, par exemple l'interview 11 du 13 février 2024.

5 Ministry of Foreign Affairs, « Theory of Change – Security and Rule of Law (English, January 2023) – Publication – Government.nl », publicatie (Ministerie van Algemene Zaken, 26 janvier 2023), <https://www.government.nl/documents/publications/2023/01/26/theory-of-change---security-and-rule-of-law>. Ministry of Foreign Affairs.

aspect particulier du travail de stabilisation. Les publications ne s'adressent explicitement qu'aux colloborateurs et aux partenaires directs du ministère. En outre, les évaluations individuelles du « Policy and Operations Evaluation Department » (IOB) et les avis publiés par les ministères du Développement et des Affaires étrangères à ce sujet⁶ permettent de savoir clairement quelles stratégies sont mises en œuvre. Toutefois, elles ne s'adressent pas non plus explicitement à un public plus large.⁷

Priorités centrales

D'après leurs documents stratégiques, les quatre acteurs partagent une compréhension similaire de la politique de stabilisation. Ils considèrent la stabilisation comme une entreprise politique qui, à l'aide d'une approche intégrée, doit soutenir la stabilité, la résilience et la sécurité à long terme dans des contextes initialement fragiles. L'objectif est d'influencer ou de faciliter les processus politiques, que ce soit pendant ou peu après la fin des conflits violents. La stabilisation est un instrument à court terme, utilisé tôt dans le processus, qui revêt par la suite un caractère transitoire et doit préparer le terrain pour des mesures durables. L'accent est toutefois mis dans un premier temps sur la réduction de la violence, l'amélioration des conditions de vie et un minimum de sécurité pour la population civile locale. Il s'agit ainsi de montrer des alternatives à la violence et d'ouvrir la voie à un règlement pacifique des conflits et à la participation. Les quatre acteurs reconnaissent également de manière uniforme le rôle de l'environnement géopolitique comme pertinent pour leurs efforts de stabilisation. Alors que les Pays-Bas et l'Allemagne se positionnent dans le contexte européen en privilégiant l'alignement et le travail multilatéraux, les États-Unis et le Royaume-Uni mettent davantage l'accent sur le rôle de l'influence et de la formation d'alliances dans les efforts de stabilisation et l'adaptation des mesures. En outre, tous les acteurs étudiés reconnaissent que le travail dans des contextes de stabilisation est intrinsèquement risqué, mais l'abordent parfois de manière stratégiquement différente, par exemple en se concentrant sur la population civile (NL) ou la grande spécificité du contexte (UK).

Primauté de la sécurité

Avant de passer à l'application des mesures en cas de putsch, nous souhaitons encore comparer les stratégies en ce qui concerne la sécurité en tant que priorité ou condition du travail de stabilisation. On remarque ici que les approches des acteurs en matière de priorisation de la sécurité sont très différentes. L'Allemagne et les Pays-Bas se rangent plutôt parmi les pays pour lesquels la sécurité est certes une variable importante, mais sans que la stabilisation dépende de l'existence d'une situation sécuritaire robuste. Cette approche rejoint également la conception allemande et néerlandaise de la stabilisation comme un facteur contribuant à une paix durable et positive. Ce comportement varie fortement selon l'institution de mise en œuvre, mais dans l'ensemble, il indique une ambiguïté quant au caractère prioritaire de la sécurité. Le Royaume-Uni et les États-Unis, en revanche, considèrent la sécurité comme le facteur le plus important, car elle permet de prendre des mesures supplémentaires. Lorsque la sécurité ne peut pas être assurée, ces acteurs considèrent que toute autre mesure serait peu judicieuse. La mise en place de cette sécurité est censée apporter une stabilisation. On peut donc en conclure que le Royaume-Uni et les États-Unis prétendent que la stabilisation offre plutôt une sorte de paix négative.

Coopération avec les États (illégitimes)

La légitimité de l'État constitue un point de référence essentiel pour les mesures de stabilisation. Il faut entendre par là une action gouvernementale qui se justifie aisément et dans la légitimité de laquelle la population a confiance. Parmi les stratégies de stabilisation des acteurs étudiés, la coopération avec des États en partie illégitimes, en ce qui concerne le pouvoir de l'État, apparaît comme un élément de différenciation important. Si tous les acteurs reconnaissent l'importance de structures étatiques démocratiques et légitimes dans le pays partenaire, ils restent néanmoins très flous sur les implications concrètes des cas où ces structures n'existent pas (ou plus) de cette manière ou n'ont jamais existé. Ainsi, la stratégie des Pays-Bas met en exergue la nécessité pour la stabilité en tant que telle d'être reconnue comme légitime par la société civile locale, étant donné que celle-ci est également destinataire des efforts de stabilisation et

6 Ministerie van Buitenlandse Zaken, « Kamerbrief reactie op evaluatie Nederlands veiligheidsbeleid in fragiele contexten - Kamerstuk - Rijksoverheid.nl », kamerstuk (Ministerie van Algemene Zaken, 28 août 2023), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/08/28/kamerbrief-inzake-beleidsreactie-op-iob-evaluatie-nederlands-beleid-stabiliteit-veiligheid-en-rechtsorde-in-enkele-van-de-meest-fragiele-contexten>.

7 IOB Policy and Evaluation Department, « IOB evaluation: Inconvenient Realities – An evaluation of Dutch contributions to stability, security and rule of law in fragile and conflict-affected contexts » (Ministerie van Algemene Zaken, 28 août 2023), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/08/28/inconvenient-realities-stability-in-fragile-contexts-iob-evaluation>.

que cela joue un rôle important dans la politique de stabilisation néerlandaise. Avec cette approche centrée sur les populations, on distingue ici clairement la stabilité légitime d'une forme de stabilité obtenue uniquement par la répression. Cette dernière ne garantit pas de contrat social, un élément pourtant crucial pour la participation. Il n'y a toutefois pas de prise de position claire sur, par exemple, les gouvernements putschistes légitimés par la population et d'autres implications problématiques si le gouvernement partenaire est renversé.

Le Royaume-Uni accorde également une grande importance à l'approbation de la population dans le cadre de son engagement de stabilisation. On ne sait toutefois pas clairement comment l'approbation de la population devrait être mesurée. Néanmoins, l'approche britannique se distingue clairement par sa conception de la stabilisation comme une action à mener uniquement en coopération directe avec le gouvernement. L'État de droit y est mis en avant, car les notions de sécurité et de justice y sont considérées comme intrinsèques. C'est pourquoi le pouvoir (d'organisation) est très important et central pour la stabilisation. La question de savoir si les mesures de stabilisation sont considérées comme étant concernées par un putsch reste ouverte.⁸ Les États-Unis suivent une approche similaire et concentrent leur engagement sur les autorités et les systèmes légitimés localement qui permettent une gestion pacifique des conflits. Ils ne souhaitent soutenir que les autorités acceptées au niveau local et attachent une grande importance à la promotion de ces mêmes processus politiques inclusifs et des réformes de bonne gouvernance. Outre l'accent particulier qu'elle met sur les intérêts de sécurité nationale dans le cadre de sa stratégie de stabilisation, elle met directement l'accent sur le renforcement des structures et des institutions légitimes en ce qui concerne l'État de droit, la gouvernance, la promotion de la démocratie et le travail de lutte contre la corruption. La stabilisation se fait donc ici aussi en étroite coopération avec les autorités gouvernementales et selon les critères de l'État de droit.

Toutefois, les États-Unis, en particulier, précisent clairement l'importance de la forme d'État du pays de mise en œuvre : selon eux, les mesures de stabilisation nécessitent des décisions claires quant aux systèmes et acteurs politiques légitimes à soutenir en

particulier. Ils considèrent que la volonté de changement institutionnel et la disponibilité politique sont des conditions essentielles à la stabilisation par la coopération. Parallèlement, ils précisent également le défi que représente l'instauration de telles conditions et expliquent que la réalité dépend toujours du contexte. Néanmoins, les États-Unis sont le seul acteur à affirmer clairement que ce que le gouvernement partenaire est prêt à faire et les obligations qu'il doit également remplir doivent être claires au début et au cours des opérations de stabilisation. S'il manque à ses devoirs ou, plus concrètement, s'il ne respecte pas les droits de l'homme ou encourage la corruption, les acteurs de la stabilisation devraient être prêts à changer de cap et, par exemple, à limiter l'aide à la sécurité. L'Allemagne le formule de manière plus souple, en tenant compte à nouveau de la spécificité du contexte, à savoir s'il existe une base de valeurs avec le pays partenaire qui soit solide à long terme. Là encore, il manque des critères plus précis, hormis la référence habituelle, bien qu'un peu générique, à l'évaluation des risques réalistes de chaque situation.

Stratégie de gestion des putschs

Les États-Unis sont également le seul acteur de la stabilisation à menacer de mesures de rétorsion similaires en cas de putsch dans le pays partenaire. Celles-ci ne se trouvent toutefois pas dans les documents relatifs à la stabilisation, mais dans des lois séparées. Par conséquent, elles ne se réfèrent pas explicitement à la stabilisation et à sa limitation, mais à l'engagement général de politique étrangère et aux coopérations en matière de sécurité. En outre, les deux réglementations restrictives, la loi 7008 et la loi Leahy⁹, sont généralement contournées et ne s'appliquent que de manière limitée.¹⁰ Les événements en rapide évolution constituent souvent la toile de fond de cette situation, qui ne sont pas pris en compte par les mesures de rétorsion. De même, la stratégie britannique stipule que, compte tenu du risque inhérent à l'environnement de stabilisation, il est primordial de reconnaître la possibilité d'un changement rapide et d'une capacité d'adaptation rapide, c'est-à-dire d'un ajustement des mesures. Le Royaume-Uni est le pays qui se positionne de la manière la plus claire et la plus réaliste en ce qui concerne les risques et les écarts éventuels par rapport au projet de stabilisation. La réalité des conflits possibles entre les objectifs et le

8 Entretien 13, 30 novembre 2023.

9 Il s'agit de réglementations juridiques pour les actions bilatérales menées avec un gouvernement partenaire dans le cas d'un changement de gouvernement non constitutionnel par un militaire ou de graves violations des droits de l'homme.

10 Sarah Harrison, « Impacts of Section 7008, the 'Coup Restriction', on U.S. Policy in Niger », *Lawfare Media* (blog), 23 août 2023, <https://www.lawfaremedia.org/article/impacts-of-section-7008-the-coup-restriction-on-u.s.-policy-in-niger>.

FRANCE

La France occupe un rôle de premier plan au Sahel en raison de son passé colonial. Son engagement dans la région se caractérise par un mélange de partenariats positifs et de partenariats souhaités, un agenda qui lui est en partie propre, une attitude postcoloniale et un rejet des partenaires locaux et de la population. La stratégie de stabilisation de la France, à l'instar de la politique de sécurité française en général, s'appuie fortement sur le volet militaire. Cela permet, d'une part, de répartir le travail entre la France et l'Allemagne, par exemple, pour des mesures de stabilisation moins robustes et de nature davantage civile. Si cette répartition du travail fonctionne et bénéficie également du soutien du gouvernement partenaire local, les alliés proches sont en mesure de bien travailler ensemble. D'autre part, les approches diffèrent fortement, ce qui rend difficile la comparaison avec d'autres acteurs de la stabilisation à l'orientation plutôt similaire, en particulier lorsqu'il s'agit de formuler des recommandations pour de futurs ajustements des stratégies de stabilisation. Bien que la France soit exclue de l'analyse comparative, le partenariat étroit entre les États européens est bien pris en compte. Même après les putschs, où l'engagement occidental est désormais fortement réduit, les partenaires européens proches comme l'Allemagne et la France continuent de se concerter. Dans le chapitre suivant, nous verrons en plusieurs reprises que la France et l'Allemagne ne partagent pas la même vision de la situation et des approches adaptées à celle-ci. Nous essayons donc d'en tenir compte en marge de nos recommandations.

maintien risqué du statu quo est expliquée en détail dans la stratégie, tout comme la spécificité générale du contexte¹¹ dont chaque engagement doit être conscient. Cette stratégie semble donc plus réfléchie et plus flexible, et donc plus proche de la réalité, plus adaptée au contexte et plus facile à appliquer que les autres documents, ce qui pourrait également être dû à la forme choisie, celle d'un guide. Ceci s'explique très probablement par la spécificité du contexte, souvent évoquée par l'Allemagne également, et les décisions au cas par cas qui en découlent. Cependant, les populations concernées peuvent se trouver confrontées à un regard très critique et la réputation internationale peut s'en trouver affectée.¹² L'Allemagne mentionne explicitement le financement du terrorisme comme une ligne rouge, mais cette mention ne semble pas vraiment concerner la coopération avec les acteurs étatiques.

Autre

En conclusion, pour chaque stratégie, les éléments de contraste suivants ont été mis en évidence. Dans le cadre de la stratégie allemande, il est apparu que

l'interprétation de la stabilisation différerait fortement entre les ministères concernés, notamment le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Défense et le ministère du Développement, et les institutions de mise en œuvre pertinentes sur le terrain. Nos entretiens ont révélé des divergences importantes sur de nombreux points essentiels, comme la priorité accordée à la sécurité et à la légitimité des partenaires locaux. Celle-ci peut amener à envisager l'opportunité et les modalités de coopération avec les juntes de manières très différentes.¹³

En ce qui concerne les Pays-Bas, il convient de souligner qu'ils privilégient le renforcement de l'État de droit et l'établissement d'un contrat social dans le cadre de leur engagement.¹⁴ De manière générale, les Pays-Bas s'orientent fortement vers leurs partenaires de stabilisation.

Dans la stratégie britannique, on remarque de manière positive que la dimension de « l'économie politique » des contextes de stabilisation est fortement prise en compte. Dans les contextes de stabilisation,

11 Problème similaire identifié dans l'étude sur la cohérence des politiques de paix : bien qu'il s'agisse de documents de référence du gouvernement fédéral pour les ministères, leur dimension contextuelle reste trop abstraite et inadaptée au contexte pour la planification et la mise en œuvre. (...) Ce qui manque, c'est une compréhension commune de ce qu'est une paix durable et une stratégie sur la manière d'atteindre cette paix, c'est-à-dire une traduction en logiques d'impact (théories du changement) coordonnées entre les différents ministères, qui définissent des objectifs et des résultats concrets à atteindre sur la voie d'une paix durable. L'absence d'une telle compréhension partagée se manifeste notamment par des tensions entre des objectifs et des hypothèses d'impact différents dans le domaine de la stabilisation (voir encadré 2), p. 44

12 C'est déjà le cas pour l'Union africaine : Adem Kassie Abebe, « The African Union's Hypocrisy Undermines Its Credibility », *Foreign Policy* (blog), 27 août 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/08/27/the-african-unions-hypocrisy-undermines-its-credibility/>. C'est déjà le cas pour l'Union africaine : Abebe.

13 Entretien 21 du 21 mars 2024 ; entretien 9 du 19 mars 2024.

14 Entretien 8, 26 mars 2024 ; entretien 12, 22 février 2024.

cette méthode d'analyse peut tenir compte de la diversité des acteurs et de la compréhension des différents acteurs. Ainsi, elle peut se révéler déterminante pour mieux comprendre la situation au Sahel et la manière dont les mesures de stabilisation peuvent l'influencer.¹⁵

En ce qui concerne la stratégie des États-Unis, il convient de souligner que le Congrès joue un rôle important dans la définition des priorités régionales. L'allocation des ressources repose essentiellement sur les individus et leur influence politique.¹⁶ En outre, les stratégies des États-Unis révèlent une nette dépendance institutionnelle à l'égard de leur trajectoire, les différentes institutions ayant développé des préférences marquées pour certains instruments et mesures au fil des ans.¹⁷

Cette comparaison des stratégies montre que les acteurs peuvent être considérés comme des partenaires similaires en ce qui concerne les mesures et les contextes de mise en œuvre de leur engagement de stabilisation. Toutefois, leur contenu, en ce qui concerne les questions de définition de la légitimité, de mise au point ou de pertinence de la sécurité et de l'État de droit, diffère parfois fortement. Connaître leurs priorités théoriques permet de mieux éclairer, dans les paragraphes ci-dessous, leur comportement dans la pratique et à travers les études de cas des coups d'État au Mali et au Niger de 2020 à 2023, pour ensuite ouvrir la discussion.

15 Entretien 17, 18 mars 2024.

16 Entretien 19, 29 février 2024; entretien 20, 21 mars 2024.

17 Entretien 11.



ALLEMAGNE

| | |
|---|---|
| NOM(S) | <ul style="list-style-type: none"> • Lignes directrices du gouvernement fédéral : prévenir les crises, gérer les conflits • Promouvoir la paix (2017), organiser la stabilisation (2022) |
| NATURE/ FONCTION DES STRATÉGIES | <p>Ces documents doivent servir de modèle/concept global pour la gestion civile des crises internationales et des conflits armés, permettant ainsi de rendre l'engagement allemand intégré en faveur de la paix opérationnel dans la pratique et d'amener ses acteurs à échanger entre eux. Le groupe cible est constitué des parties prenantes nationales et internationales, ainsi que du public intéressé. Les documents doivent également contribuer à la stratégie de sécurité nationale.</p> |
| ÉDITION | Gouvernement fédéral (lignes directrices), ministère des Affaires étrangères (concept) |
| OBJECTIF STRATÉGIQUE/ DÉFINITION | <p>Instrument permettant d'améliorer les conditions de vie à court terme et de faciliter les processus politiques dans les régions en conflit marquées par la violence. La stabilisation inclut des approches pour des processus de changement de grande envergure, de sorte que, dans le cadre d'une approche en réseau, des mesures diplomatiques, de développement et de sécurité (y compris militaires) sont mises en œuvre de manière coordonnée en fonction des besoins et dépassent ainsi le maintien aveugle d'un statu quo apparemment « stable » dans le contexte.</p> |
| PRIORITÉS DE LA STABILISATION | <ul style="list-style-type: none"> • Endiguement de la violence et minimum d'environnement sûr (amélioration des conditions de vie à court terme) • Mise en évidence de solutions alternatives à l'économie de guerre et de violence • Consolidation des autorités politiques légitimes et de leurs structures |
| DURÉE DE LA STABILISATION | <p>La stabilisation intervient lorsque la prévention n'est plus efficace et que la violence explose. Elle agit comme un instrument à court terme qui doit permettre de poser des jalons pour les évolutions suivantes à long terme. L'horizon temporel n'est pas clairement défini.</p> |
| HYPOTHÈSES & CONDITIONS D'ENGAGEMENT | <ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance de l'évolution des réalités dans le pays de mise en œuvre, ce qui doit être traité et pris en compte de manière réaliste • Engagement de stabilisation intrinsèquement risqué, les revers ne sont pas rares • Des conflits d'objectifs sont possibles; nécessité d'un haut degré de flexibilité et de pragmatisme • Connectivité avec les mesures à plus long terme (approche commune à tous les ministères) • L'État de droit, fondement d'une cohabitation pacifique • Le renforcement des structures étatiques légitimes devrait être possible |
| LIGNES ROUGES & RÉFÉRENCE AUX COUPS D'ÉTAT | <p>Il n'y a pas de mention explicite des coups d'État dans les documents stratégiques. Le financement du terrorisme, par exemple, est cité comme une ligne rouge. L'absence éventuelle d'une base de valeurs avec le pays partenaire est mentionnée et considérée comme un risque réaliste; il faudrait décider si cette base pourrait résister à long terme.</p> |



PAYS-BAS

| | |
|---|--|
| NOM(S) | • Theory of Change – Security and Rule of Law (2023) |
| NATURE/ FONCTION DES STRATÉGIES | Instructions spécifiques pour les membres du gouvernement et les ministères travaillant sur des questions de sécurité, de fragilité et de stabilité, ainsi que pour les partenaires internationaux. |
| ÉDITION | Strategic Policy Unit (ESA), Security Policy Department (DVB) & Department for Stabilisation and Humanitarian Aid (DSH) |
| OBJECTIF STRATÉGIQUE/ DÉFINITION | Activités temporaires se déroulant immédiatement après un conflit armé et visant à instaurer la sécurité, la stabilité et la justice à court terme de manière intégrée. Elles doivent permettre d'instaurer la confiance dans un processus de paix, de le soutenir et, dans le même temps, de jeter les bases d'une consolidation de la paix et d'un développement à plus long terme en offrant des dividendes de la paix et en tentant de renforcer l'autorité politique légitime. La stabilisation est donc une entreprise intrinsèquement politique. |
| PRIORITÉS DE LA STABILISATION | <ul style="list-style-type: none"> • Sécurité de la population civile • Rétablissement du contrat social entre une autorité politique légitime et la population • Assurer la participation politique de la population et créer des alternatives à l'économie de la violence • Permettre à l'État de fonctionner : soutenir des institutions inclusives et transparentes, un secteur de la sécurité qui travaille pour la population et qui soit inclusif |
| DURÉE DE LA STABILISATION | Les mesures de stabilisation sont considérées comme temporaires et doivent contribuer à améliorer la situation de la population à court terme ; un calendrier approximatif qui regroupe des initiatives sur 4 à 5 ans. |
| HYPOTHÈSES & CONDITIONS D'ENGAGEMENT | <ul style="list-style-type: none"> • Des institutions gouvernementales qui coopèrent de manière transparente et qui assument leurs responsabilités en tant que partenaires • Engagement du partenaire à garantir l'ordre public vis-à-vis de la population civile (contrat social) • La stabilité n'est légitime que si la population la reconnaît • Connectivité avec les mesures à plus long terme • Disposition à prendre des risques plus importants • Une stratégie (régionale) globale devrait intégrer les mesures • L'engagement doit être en phase avec les intérêts nationaux |
| LIGNES ROUGES & RÉFÉRENCE AUX COUPS D'ÉTAT | Les coups d'État ne sont pas explicitement mentionnés. Néanmoins, le document identifie les dilemmes possibles dans les relations de partenariat avec des gouvernements arrivés au pouvoir à la suite d'un putsch. Les priorités de stabilisation doivent ici être réfléchies en évaluant de manière continue l'engagement dans des contextes de coup d'État, afin de mettre en évidence les risques ainsi que les marges de manœuvre. Dans les contextes de coup d'État, on plaide pour une plus grande coordination internationale. |



ÉTATS-UNIS

| | |
|---|---|
| NOM(S) | <ul style="list-style-type: none"> • Stabilization Assistance Review: A Framework for Maximizing the Effectiveness of U.S. Government Efforts To Stabilize Conflict-Affected Areas (2018) • Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability (2020)* |
| NATURE/ FONCTION DES STRATÉGIES | L'objectif de ces deux documents est de développer le concept de stabilisation séparément du paradigme de la reconstruction et de la construction d'un État, qui a échoué. |
| ÉDITION | Bureau of Conflict and Stabilization Operations; U.S. government and partners |
| OBJECTIF STRATÉGIQUE/ DÉFINITION | Entreprise politique visant à créer, de manière intégrée et axée sur les résultats, des conditions dans lesquelles les institutions légitimées au niveau local peuvent gérer les conflits de manière pacifique et empêcher le retour de la violence. La stabilisation crée les conditions nécessaires à la mise en place d'institutions sociales et étatiques légitimes et à la sécurité civile. |
| PRIORITÉS DE LA STABILISATION | <ul style="list-style-type: none"> • Intérêts de sécurité nationale des États-Unis • Diffusion de la démocratie et des droits de l'homme • Promotion des institutions, de l'État de droit et de la bonne gouvernance • Réforme du secteur de la sécurité incluse • Permettre aux États partenaires de rompre les cycles de violence de manière autonome (soutien à la résolution des conflits et à la justice transitionnelle) • Lutte contre le terrorisme et la criminalité • Consolider les alliances et les partenariats internationaux (avec les États-Unis en tête) |
| DURÉE DE LA STABILISATION | La stabilisation en tant qu'activité à court terme ayant un caractère de transition (vers des mesures à long terme) doit créer des effets immédiats et ciblés dans une situation de fragilité. Horizon temporel de 1-2 ou 2-5 ans. |
| HYPOTHÈSES & CONDITIONS D'ENGAGEMENT | <ul style="list-style-type: none"> • Des autorités légitimes acceptées localement sont nécessaires à la stabilité • Volonté politique, progrès institutionnel, prise en charge des responsabilités et partage des coûts par le pays partenaire • Le défi de l'absence d'un État responsable/réactif • La stabilisation exige des décisions sur les systèmes politiques et les acteurs légitimes spécifiques à soutenir. • Transparence sur les engagements politiques et financiers que le gouvernement du pays partenaire est prêt à prendre • Changement de cap en cas de non-respect des engagements |
| LIGNES ROUGES & RÉFÉRENCE AUX COUPS D'ÉTAT | Il n'y a pas de mention explicite des coups d'État dans les stratégies de stabilisation. La corruption croissante et les violations des droits de l'homme, entre autres, constituent une ligne rouge qui doit être sanctionnée par un gel de la coopération en matière de sécurité. Des obligations politiques sont attendues du partenaire, si elles ne sont pas respectées, l'engagement doit être adapté. En ce qui concerne les changements illégitimes de gouvernement, il existe aux États-Unis des restrictions juridiques (en particulier la loi 7008 et la loi Leahy) qui suspendent globalement la coopération en matière de sécurité (à l'exception de la promotion de la démocratie). |

* Tous les documents stratégiques des États-Unis concernant leur politique étrangère peuvent être compris à la lumière du Global Fragility Act (GFA) de 2019, mis à jour en 2022. Le plan décennal de cet acte, connu sous le nom de Global Fragility Strategy, est considéré comme la principale stratégie globale des États-Unis pour lutter contre les causes des conflits et adapter une approche intégrée dans les zones de crise. La stratégie s'articule autour de quatre thèmes : prévention, stabilisation, partenariat et gestion, et doit tenir compte des échecs des approches en Afghanistan et en Irak. Le PCPS est ici par exemple une possibilité de mettre en œuvre les objectifs du GFA. En 2022, quatre pays pilotes ont été présentés comme pays de mise en œuvre et la région côtière de l'Afrique de l'Ouest a été mise en avant. Le Sahel n'a pas été mentionné explicitement, c'est pourquoi la stratégie n'est ici que partiellement prise en compte dans l'analyse.



ROYAUME-UNI

| | |
|---|--|
| NOM(S) | <ul style="list-style-type: none"> • The UK Government's Approach to Stabilisation: A guide for policy makers and practitioners (2019) (2023/24 en cours de révision) |
| NATURE/ FONCTION DES STRATÉGIES | Le document stratégique doit servir de guide pour faciliter la prise de décision des acteurs de terrain au cas par cas. Le groupe cible est donc constitué de décideurs et de praticiens actifs dans l'engagement de stabilisation sur le terrain. |
| ÉDITION | Stabilisation Unit du Foreign, Commonwealth & Development Office |
| OBJECTIF STRATÉGIQUE/ DÉFINITION | Mécanisme d'intervention doté de différents instruments pour contribuer structurellement à la stabilité et à des systèmes politiques forts dans des environnements conflictuels marqués par la violence, et promouvoir ainsi le règlement civil des conflits. L'accent est mis sur l'élimination du déficit de sécurité et le renforcement de la justice et de l'État de droit. |
| PRIORITÉS DE LA STABILISATION | <ul style="list-style-type: none"> • Créer un minimum de sécurité ou protéger les conditions de base de la vie • Soutenir le processus politique de réduction de la violence (promouvoir l'État de droit) • Créer les bases d'une stabilité structurelle à plus long terme • Modifier les systèmes érodés comme menace pour la sécurité britannique |
| DURÉE DE LA STABILISATION | La stabilisation est considérée comme une réaction initiale, c'est-à-dire une réponse politique initiale, qui se caractérise par son caractère transitoire et peut durer aussi bien des mois que des années. Différents instruments sont utilisés en fonction du facteur temps. Pas d'indication temporelle claire. |
| HYPOTHÈSES & CONDITIONS D'ENGAGEMENT | <ul style="list-style-type: none"> • Acceptation de la grande spécificité du contexte ainsi que de l'efficacité potentiellement conditionnelle de chaque engagement • Anticiper et traiter l'économie locale de la violence • Reconnaissance de l'absence de linéarité des conflits, importance de la mutabilité • Mise en avant de la légitimité des structures politiques • Logique d'alliés ; exigence de coordination des actions multilatérales • Les mécanismes de mise en balance doivent toujours être définis en fonction de la sécurité nationale • Conflits d'objectifs possibles avec des intérêts nationaux plus larges, entre le court et le long terme et également avec d'autres activités régionales <ul style="list-style-type: none"> o par exemple, des dilemmes dans les revenus politiques avec les élites pour contenir la violence, qui renforcent en même temps les inégalités structurelles sous-jacentes |
| LIGNES ROUGES & RÉFÉRENCE AUX COUPS D'ÉTAT | Les coups d'État ne sont pas explicitement mentionnés. De manière générale, il convient toutefois d'envisager en permanence la possibilité d'une détérioration rapide de la situation. Par conséquent, il faut permettre une grande capacité d'adaptation et de réajustement en ce qui concerne la priorisation, le séquençage et la minimisation des risques et des dommages dans l'engagement. En ce qui concerne les conflits d'objectifs, il est essentiel d'accepter que «not all good things come together» (toutes les bonnes choses ne vont pas ensemble). |

ANALYSE COMPARATIVE DES STRATÉGIES

NATURE ET
FONCTION DES
STRATÉGIES

Lignes directrices et concept au cœur des documents

Absence de documents stratégiques centraux, mais analyse par des « théories du changement » et des évaluations

« Guide for policy makers and practitioners » positionnement clair comme manuel pour le personnel chargé de l'exécution et les collaborateurs impliqués

Stratégies avec des objectifs dans certains aspects de la stabilisation, pas de stratégie générale

PRIORITÉS
CENTRALES

Défendre des valeurs basées sur les droits de l'homme, les normes internationales et les intérêts allemands

Promotion de la stabilisation, soutien aux partenaires partageant les mêmes idées, priorité à la population et à l'État de droit

Renforcement de la stabilité régionale et des objectifs britanniques, stabilisation en fonction du contexte

Les intérêts (de sécurité) des États-Unis au cœur de toute action

PRIMAUTÉ DE
LA SÉCURITÉ

Évaluation différente de la priorité de sécurité selon l'acteur; coopération possible malgré tout sans engagement robuste

Une paix durable doit être obtenue grâce à un contrat social solide et à un État de droit renforcé

La situation sécuritaire est prioritaire, le développement démocratique et économique secondaire

L'amélioration de la sécurité est une priorité absolue

COOPÉRATION
AVEC L'ÉTAT
(ILLÉGITIME)

Collaboration avec un partenaire étatique uniquement sous certaines conditions (mal définies)

Toujours garder à l'esprit les effets négatifs du soutien à la violence étatique

La stabilisation n'a de sens qu'en lien avec la violence d'État

Collaboration avec des régimes et des gouvernements lorsque les intérêts américains l'exigent

STRATÉGIE DE
GESTION DES
PUTSCHS

Pas de stratégie directe pour gérer les putschs, mais des mesures de rétorsion juridiques en cas de coup d'État

AUTRE

Fort contraste entre les ministères et les organisations impliqués en ce qui concerne l'attitude générale envers la stabilisation

Renforcement du contrat social comme concept central

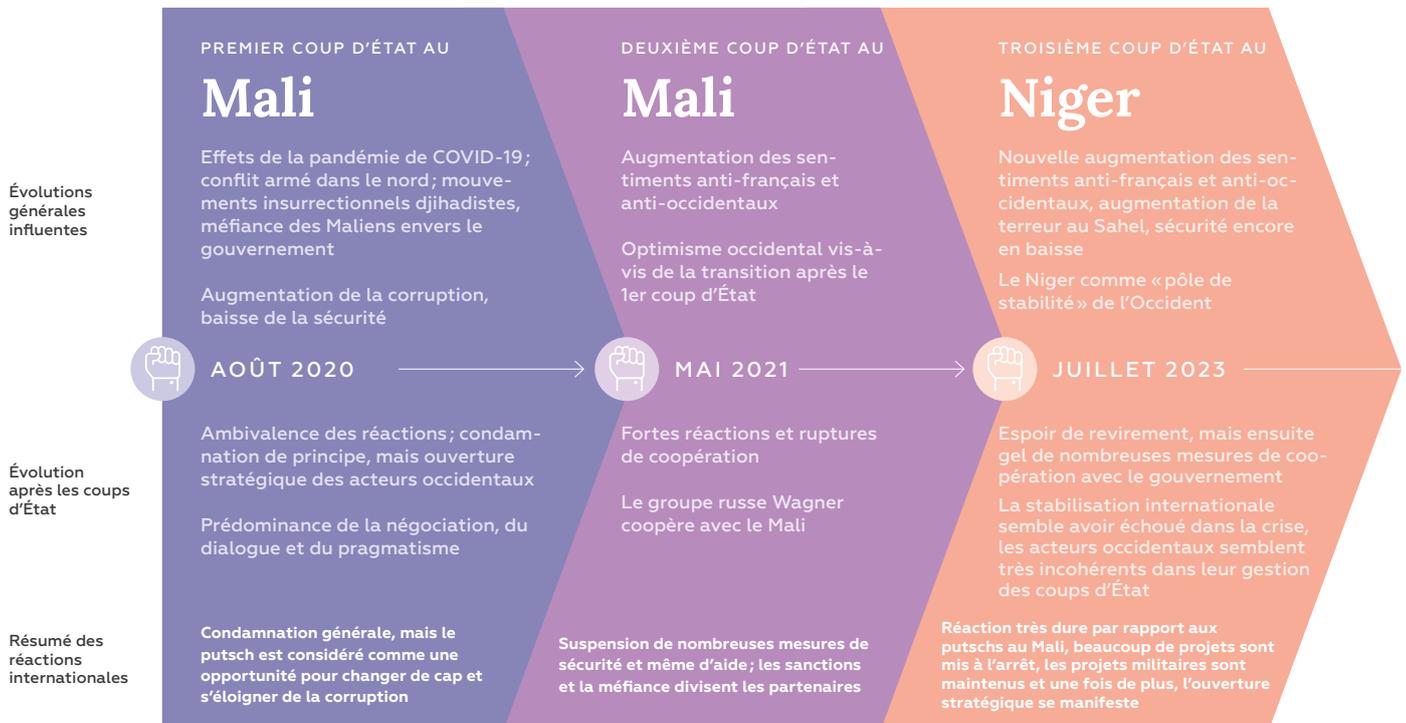
L'économie politique, un élément d'analyse important

Congrès en tant qu'acteur important dans la définition des priorités régionales, nombre élevé d'institutions impliquées dans le processus de stabilisation

Réactions des parties prenantes en cas de coup d'État

- Le comportement des différents acteurs a évolué au cours de la période étudiée
- Le premier putsch au Mali n'a pas été considéré comme particulièrement négatif par la quasi-totalité des acteurs
- Il a fallu d'autres coups d'État pour comprendre que ces évolutions se propageaient dans la région et que les putschistes apprenaient les uns des autres (« scénario du coup d'État »)
- La réaction brutale au putsch au Niger a été trop tardive et insuffisante (« trop peu, trop tard »), de sorte que la tentative d'inverser le cours des événements a échoué

Les putschs au Mali et au Niger et les réactions des acteurs de la stabilisation



Source : document original

ÉVÉNEMENTS ET RÉACTIONS INTERNATIONALES

Nous examinerons le comportement des acteurs de la stabilisation dans les études de cas Mali 2020 et 2021 et Niger 2023 sur deux échelles :

- **Échelle micro** : Dans ce contexte, nous nous interrogerons sur la manière dont les acteurs de terrain ont réagi aux coups d'État et sur les mesures qui ont eu un impact à court terme. Au cours de l'enquête, nous contextualiserons également ces réactions dans la perspective d'un engagement ultérieur à moyen terme dans la région.
- **Échelle macro** : Nous examinerons ici dans quelle mesure le putsch a eu un impact sur les concepts généraux de stabilisation.

Putsch au Mali en août 2020 : « Continuer comme avant » – La transition comme fenêtre d'espoir et acteurs de l'Union européenne

Après l'annonce du putsch au Mali en août 2020, les réactions des acteurs de la stabilisation sur le terrain ont été homogènes. Bien que le coup d'État ne puisse apparaître comme une surprise après des mois de protestations, il a rapidement été condamné dans des déclarations officielles.¹⁸ Les acteurs occidentaux se souciaient de l'accord de paix malien et faisaient pression pour que le pays renonce à la violence et revienne pacifiquement et rapidement à l'ordre constitutionnel. Le rôle des organisations internationales telles que l'Union africaine (UA), les Nations unies (ONU) et l'Union économique ouest-africaine (CEDEAO) pour une transition rapide a notamment fait l'objet d'une attention particulière et d'un soutien. L'engagement

existant a plutôt été remis en question ou réajusté avec prudence. L'accent a été mis en priorité sur les implications du coup d'État concernant les questions opérationnelles, comme la poursuite de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et la coopération bilatérale au développement. La plupart des coopérations militaires ont été suspendues, par exemple les missions de formation de l'Union européenne (EUTM) et des États-Unis. Après le démarrage relativement rapide du processus de transition en octobre, les pays partenaires et les organisations internationales ont réactivé les mesures suspendues, promis de nouveaux financements et salué les réformes du gouvernement de transition.¹⁹ En collaboration avec l'UE, mais aussi avec des représentants de l'ONU et de la MINUSMA, de l'UA et de la CEDEAO, ainsi que du Royaume-Uni, des États-Unis et de la France, un Comité local de suivi de la transition (Local Transition Monitoring Committee) a été créé.²⁰

Dans l'ensemble, les réactions et les déclarations issues des entretiens menés montrent que le coup d'État a certes été critiqué sur le principe parce qu'il était contraire à la Constitution, cependant la volonté de transition rapide du nouveau gouvernement a ensuite même été considérée comme porteuse de grandes opportunités pour le Mali.²¹ Les acteurs internationaux y ont réagi avec un certain optimisme et une sorte d'espoir pragmatique. En effet, après que tant la population civile que la France se soient opposées au retour du président déchu peu après le putsch, en raison de son incapacité à lutter contre les conflits armés, la corruption et le mécontentement généralisé de la population²², la position internationale a également évolué.²³ Considérées dans leur ensemble, ces réactions plutôt pragmatiques sont donc également décrites comme une « acceptation en

18 « Mali Military Coup: How the World Reacted », Al Jazeera, 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/8/19/mali-military-coup-how-the-world-reacted>; Ministère allemand des Affaires étrangères, « Auswärtiges Amt zur Situation in Mali », Ministère allemand des Affaires étrangères, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/mali-freilassung-keita/2378680>; Tina Groll et dpa, « Putschversuch: EU verurteilt Putsch in Mali », Die Zeit, 2020, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-08/putschversuch-mali-militaer-heiko-maas-soldaten-praesident>; « African Union Suspendes Mali's Membership as International Community Condemns Coup », France 24, 2020, <https://www.france24.com/en/20200819-mali-coup-leaders-face-international-condemnation-au-suspendes-membership>; Secretary Pompeo [@SecPompeo], « The U.S. Strongly Condemns the August 18 Mutiny in Mali. We Join Our International Partners Including the Economic Community of West African States and the @AfricanUnion in Denouncing These Actions. », Tweet, Twitter, 2020, <https://twitter.com/SecPompeo/status/1296096823942184960>; Ambassade des Pays-Bas au Mali, « Facebook-Post », 2020, <https://www.facebook.com/AmbassadePaysBasMali/posts/le-18-ao%C3%BBt-un-coup-d%C3%A9tat-a-eu-lieu-au-mali-au-cours-duquel-le-pr%C3%A9sident-le-premi%C3%A9r-FCDO-et-James-Dudridge>; « Mali: UK Statement on Military Coup », GOV.UK, 2020, <https://www.gov.uk/government/news/mali-uk-statement-on-military-coup>.

19 Bundestag, « Plenarprotokoll 19/225 », 2021; U.S. Embassy in Mali and Morgan Ortagus, « U.S. Response to Establishment of a Transitional Government in Mali », Ambassade des États-Unis au Mali, 2020, <https://mlusembassy.gov/u-s-response-to-establishment-of-a-transitional-government-in-mali/>; « Special Representative Voices 'Cautions Hope' for Transition in Mali, Despite Delays, Resurgence of COVID-19 | Meetings Coverage and Press Releases », consulté le 20 février 2024, <https://press.un.org/en/2021/sc14409.doc.htm>; International Crisis Group, « Transition au Mali : préserver l'aspiration au changement », Rapport Afrique, N° 304 (o. J.).

20 Eric Pichon, « Mali: Yet Another Coup », *European Parliamentary Research Service*, 2021.

21 UNSC, « Weeks after Coup d'État in Mali, Strong Regional Leadership, New Transition Plan Show Promise for Country's Future, Special Representative Tells Security Council », 2020, <https://press.un.org/en/2020/sc14320.doc.htm>.

22 Alex Thurston, « The International Community's Soft Acceptance of the Coup in Mali », *IPI Global Observatory* (blog), 3 septembre 2020, <https://theglobalobservatory.org/2020/09/international-communitys-soft-acceptance-coup-mali/>.

23 Eric Pichon, « Mali: The Coup and Its Consequences », *European Parliamentary Research Service*, 2020.

douceur» du coup d'État.²⁴ L'Allemagne et ses partenaires ont salué la volonté de coopération de la junte et, avec un soupçon de soulagement, ont assoupli les sanctions afin de rester engagés. Le rétablissement du gouvernement renversé semblait donc écarté, celui-ci étant jugé collectivement, à commencer par la France, comme incompetent, tandis que le gouvernement de transition apparaissait comme un nouveau partenaire.²⁵ Pour certains acteurs, il a fallu attendre la fin de la guerre pour se rendre compte que cela envoyait des signaux peu clairs à la population civile concernant la légitimité et la valeur de la démocratie, et que cela constituait ainsi un terrain propice à l'expression d'un sentiment anti-français.

Les acteurs occidentaux se sont donc différenciés en fonction de l'échelon politique qui s'est exprimé sur le putsch et de la mesure dans laquelle l'engagement existant a été réajusté. Ainsi, les États-Unis se sont montrés relativement clairs et parfois menaçants dans leurs déclarations²⁶, mais ont poursuivi un grand nombre de leurs projets aussi rapidement que possible et ont contourné leurs mesures de rétorsion contre le putsch, car ces projets étaient jugés pertinents sur le plan militaire²⁷. Pendant ce temps, les Pays-Bas ont clairement justifié leurs projets en mettant l'accent sur la population civile et les ont réajustés en conséquence.²⁸ Dans l'ensemble, on a toutefois pu observer une certaine division du travail pendant et après le coup d'État, qui a permis de répartir avec succès le répertoire de stabilisation entre les différents acteurs. La France a pu mener des actions antiterroristes grâce à une présence militaire robuste au Mali, ce que d'autres acteurs n'étaient pas en mesure ou désireux de faire. Ces missions ont ensuite été soutenues par un ciblage sur le plan civil des engagements allemands ou par les déploiements intensifs de drones américains, qui fournissaient des données centrales aux missions françaises. Cette répartition

des tâches a permis à tous les acteurs de se concentrer sur leurs points forts et de les exploiter.

La communauté internationale a donc majoritairement réagi de manière uniforme et concertée et continue d'essayer d'appliquer les leçons tirées de l'Afghanistan. La stabilisation n'a pas été remise en question en tant qu'instrument de l'élection et la légitimité du gouvernement putschiste a été reconnue, du moins implicitement. En même temps, il apparaît clairement que cette division du travail a également permis de renforcer la rhétorique de la fiabilité et que l'étroite imbrication des engagements a renforcé les revendications respectives des acteurs de la stabilisation partageant les mêmes idées.²⁹

Putsch au Mali en mai 2021 : « Un coup d'État dans le coup d'État » ; la coopération russe en matière de sécurité comme signal d'alarme ; déplacement de l'engagement de stabilisation.

Le deuxième « coup d'État dans le coup d'État », qui s'est déroulé en mai 2021, a entraîné des réactions nettement plus fortes de la part des acteurs de la stabilisation sur le terrain.³⁰ L'Allemagne a rapidement insisté dans ses déclarations publiques sur la reprise du processus de transition et a exigé davantage de pression internationale et de répercussions.³¹ Dans un premier temps, seuls les États-Unis ont suspendu leurs projets militaires bilatéraux ainsi que leur coopération économique³², les autres acteurs s'en tenant à leur rhétorique, même si celle-ci était nettement plus dure que lors du premier putsch. La MINUSMA devait continuer ses opérations, mais la mission de formation EUTM a été suspendue et rétrogradée à un statut consultatif.³³

Les autres acteurs de la stabilisation n'ont réagi aussi durement qu'après la révélation publique de la coopération du Mali avec la troupe de mercenaires russes

24 Thurston, « The International Community's Soft Acceptance of the Coup in Mali ». Thurston.

25 Thurston, « The International Community's Soft Acceptance of the Coup in Mali ».

26 Laura Smith-Spark, David McKenzie, et Swails, « Why the Mali Coup Could Worry Donald Trump and Emmanuel Macron », CNN, 2020, <https://www.cnn.com/2020/08/19/africa/mali-coup-unrest-explainer-intl/index.html>.

27 Département d'État des États-Unis, « U.S. Relations With Mali », *United States Department of State* (blog), consulté le 26 février 2024, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-mali/>.

28 Ambassade des Pays-Bas au Mali, « Facebook-Post ».

29 « German Military Stayed Too Long in Mali | D+C - Development + Cooperation », 23 juillet 2023, <https://www.dandc.eu/en/article/germany-has-withdraw-quickly-mali-one-reason-federal-government-failed-learn-lessons>.

30 Ena Dion et Joseph Sany, « After Two Coups, Mali Needs Regional Support to Bolster Democracy », *United States Institute of Peace*, 2021, <https://www.usip.org/publications/2021/12/after-two-coups-mali-needs-regional-support-bolster-democracy>.

31 MINUSMA, « Joint Statement on the Situation in Mali (May 24, 2021) », MINUSMA, 2021, <https://minusma.unmissions.org/en/joint-statement-situation-mali-may-24-2021>.

32 Ned Price, « On the Situation in Mali », *United States Department of State* (blog), 2021, <https://www.state.gov/on-the-situation-in-mali/> ; « U.S. cuts off Ethiopia, Mali, Guinea from Africa duty-free trade program | Reuters », Reuters, 2022, <https://www.reuters.com/world/africa/us-cuts-off-ethiopia-mali-guinea-africa-duty-free-trade-program-2022-01-01/>.

33 « German Military Stayed Too Long in Mali | D+C - Development + Cooperation ».

Afrika-Korps (anciennement et à l'époque encore appelée groupe Wagner).³⁴ Le Royaume-Uni a alors mis fin à ses projets bilatéraux liés au gouvernement et a prévu de n'être actif sur le terrain que par le biais d'organisations non gouvernementales et de rester engagé conformément à son engagement en tant que partenaire de l'Alliance pour le Sahel.³⁵ Il est clairement apparu ici que l'on visait un retour au statut antérieur et que le coup d'État déplaisait aux partenaires internationaux, non seulement sur le plan des principes, mais aussi sur celui de la stratégie et du contenu. C'est pourquoi les projets ont été abandonnés plutôt que réajustés.

Parallèlement, une division croissante est apparue dans l'attitude des acteurs, certains souhaitant mettre davantage l'accent sur la coopération avec la population civile (Allemagne, Pays-Bas), tandis que d'autres souhaitaient à tout prix sanctionner la junte (France). Les appels à des sanctions collectives (par exemple à l'échelle de l'UE) se sont multipliés, mais ils n'étaient pas partagés par tous les acteurs. Les acteurs ont toutefois semblé s'accorder sur la « ligne rouge » de la coopération malienne en matière de sécurité avec la Russie, dont le franchissement a entraîné une limitation véhémement de leur engagement. L'Afrika Korps ainsi que la propagande anti-occidentale de la junte se sont engouffrés dans cette brèche ouverte par les acteurs occidentaux.³⁶ De même, le ressentiment anti-français s'est renforcé à cette époque.

Les acteurs occidentaux de la stabilisation se concentrent désormais sur le Niger en tant que point d'ancrage de la stabilité et l'un des rares gouvernements plus démocratiques dans la région plus centrale de l'Afrique de l'Ouest. Ils précisent qu'ils souhaitent rester engagés dans la région et que la stabilisation

semble être l'instrument le plus approprié. L'engagement de stabilisation se déplace de manière ciblée vers le Niger, en se fondant sur l'argument selon lequel la stabilisation n'est possible qu'avec un partenaire « consentant ». Néanmoins, les réactions très différentes lors des deux coups d'État au Mali, ainsi que l'absence de prise en compte de la gravité des événements, ouvrent la voie à d'autres coups d'État au Sahel, plus précisément au Burkina Faso et au Niger.³⁷

Putsch au Niger juillet 2023 : Vives (sur)réactions et dissensions parmi les acteurs

Les acteurs ont immédiatement réagi au putsch au Niger par une condamnation internationale massive et, par rapport aux putschs au Mali, par des exigences plus claires. Cela pourrait s'expliquer dans la mesure où le coup d'État a surpris l'Allemagne et ses partenaires, étant donné que le Niger était considéré comme une démocratie relativement stable et que l'on espérait encore pouvoir inverser la tendance par une réaction collective et ferme.³⁸ L'objectif principal était de tenter d'inverser ce qui s'était passé, le régime renversé étant considéré comme un bon partenaire et devant être rétabli conformément aux principes de l'État de droit et aux mesures de promotion de la démocratie. Les liens personnels des acteurs occidentaux (notamment le secrétaire d'État américain Antony Blinken et le président français Emmanuel Macron) avec le président renversé du Niger, Mohammed Bazoum, ont également joué un rôle important à cet égard. Les acteurs ont souligné le soutien collectif de la CEDEAO et n'ont pas reconnu la junte, à laquelle ils ont attribué un comportement criminel, ce qui a probablement renforcé des sanctions déjà plus sévères.

Le premier désaccord dans la réaction des acteurs internationaux s'est manifesté au niveau des positions

34 « German FM Urges End to Mali's Cooperation with Russia », [www.euractiv.com](https://www.euractiv.com/section/africa/news/german-fm-urges-end-to-malis-cooperation-with-russia/), 13 avril 2022, <https://www.euractiv.com/section/africa/news/german-fm-urges-end-to-malis-cooperation-with-russia/>; FCDO et James Kariuki, « Ensuring a Timely Return to Constitutional Rule and the Protection of Human Rights in Mali. », GOV.UK, 2022, <https://www.gov.uk/government/speeches/ensuring-a-timely-return-to-constitutional-rule-and-the-protection-of-human-rights-in-mali>.

35 devex, « Countries not receiving UK ODA allocations in 2021-22 », 2021 ; William Worley et Raquel Alcega // 07 juin 2021, « UK Ends Bilateral Aid to More than 100 Countries, Territories », Devex, 7 juin 2021, <https://www.devex.com/news/sponsored/uk-ends-bilateral-aid-to-more-than-100-countries-territories-100087>.

36 « Russia is filling the vacuum left by the west in the Sahel », consulté le 11 April 2024, <https://www.ft.com/content/f9fd4d44-fb63-40c1-8280-a1a685c63396>.

37 Entretien 10, 18 avril 2024.

38 Matthew Miller, « Secretary Blinken's Calls with Nigerian President Bazoum and Former President Issoufou », *Département d'État des États-Unis* (blog), 2023, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-calls-with-nigerien-president-bazoum-and-former-president-issoufou/>; Sohaib Mahmoud et Mohamed Taifouri, « The Coups d'État of the Sahel Region: Domestic Causes and International Competition », Arab Center Washington DC, 2023, <https://arabcenterdc.org/resource/the-coups-detat-of-the-sahel-region-domestic-causes-and-international-competition/>; Ministère allemand des Affaires étrangères, « Außenministerin Annalena Baerbock nach einem Telefonat mit dem nigrischen Außenminister », Ministère allemand des Affaires étrangères, 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2610418>; Ministère allemand des Affaires étrangères, « Coup in the Niger: Political Situation and Evacuation of German Nationals », German Federal Foreign Office, 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/coup-in-the-niger/2610802>; « Coup in Niger: Updates from the Ministry of Foreign Affairs », EIN Presswire, 1er août 2023, <https://www.einpresswire.com/article/647614807/coup-in-niger-updates-from-the-ministry-of-foreign-affairs>; Eerste Kamer der Staten-Generaal, « Nederlandse deelname aan vredesmissies; Brief over de Nederlandse veiligheidsinzet in de Sahel en West-Afrikaanse kuststaten post-2022 », officiële publicatie, 2023, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-AZ-n1.html>; FCDO et Andrew Mitchell, « Minister for Africa Statement on Violence in Niger: 28 July 2023 », GOV.UK, 2023, <https://www.gov.uk/government/news/minister-for-africa-statement-on-violence-in-niger-28-july-2023>.

adoptées face au projet de la CEDEAO d'intervenir militairement au Niger.³⁹ D'autres divergences ont suivi, certains acteurs souhaitant sanctionner au maximum ce coup d'État, tandis que d'autres voulaient rester engagés à tout prix. Le clivage entre les arguments et les récits des acteurs s'accroît et des fronts se forment. Au sein de l'Union européenne en particulier, il y avait un désaccord entre la position française (sanctionner sévèrement la junte et intervenir militairement) et une position opposée, défendue notamment par l'Italie et l'Espagne (maintenir les relations avec le Niger, en priorité pour pouvoir influencer les migrations).⁴⁰ Cela a également conduit à un discours anti-français encore plus fort au Sahel, que les juntes ont volontiers promu. L'Allemagne et les Pays-Bas se voyaient dans un rôle de médiateurs entre ces différentes positions, tandis que le Royaume-Uni et les États-Unis pouvaient agir plus indépendamment des positionnements de l'UE, mais semblaient rencontrer des débats similaires au sein de leurs propres processus décisionnels.⁴¹ La junte a su manœuvrer consciemment à l'intérieur des marges de manœuvre qui se sont créées entre les différences des acteurs et les a exploitées.⁴²

Cependant, malgré ces divergences, c'est là que les mesures opérationnelles collectives ont été prises le plus durement et le plus rapidement, et que les flux financiers ont été gelés ou totalement interrompus par tous les acteurs. Les États-Unis et l'Allemagne, en particulier, ont renforcé les contacts étroits avec Bazoum et les échanges réguliers avec la junte. Après des mois de négociations et de discussions sans espoir, une sorte de perplexité occidentale a grandi et le

rétablissement de Bazoum semble de moins en moins réaliste. Avec la chute de ce dernier « pilier de stabilité », il ne semble plus y avoir, du point de vue de l'Occident, de partenaire étatique ouvert à la coopération dans la région. On peut donc se demander si les approches de stabilisation utilisées jusqu'à présent peuvent continuer à être appliquées de manière pertinente au Sahel. De nombreux experts occidentaux exigent et proclament désormais une nouvelle orientation dans la région du Sahel⁴³, qui se focalise par exemple sur le transfert vers d'autres États voisins (Mauritanie, États côtiers d'Afrique de l'Ouest) ou sur une concentration accrue sur des thèmes tels que les mesures antiterroristes ou les projets purement civils, non gouvernementaux et de la société civile.⁴⁴ La stratégie britannique est en cours de révision au moment de la rédaction de cette étude.

La guerre contre l'Ukraine et la présence croissante d'autres acteurs au Sahel, comme la Russie et la Chine, ont également mis en évidence l'influence des évolutions extérieures sur la gestion des coups d'État. L'Allemagne et ses partenaires se sont montrés très hostiles à la coopération en matière de sécurité entre les pays africains partenaires et la Russie. Ces facteurs géopolitiques, plus que d'autres évolutions de la politique intérieure, se sont révélés moins propices à la poursuite de l'engagement.⁴⁵ Ce mécanisme est également illustré par la réaction de la Suède à l'un des votes prorusses du Mali sur une résolution de l'ONU en janvier 2024. Suite au vote de ce dernier contre l'exclusion de la Russie du Conseil de sécurité de l'ONU, la Suède a immédiatement suspendu son aide bilatérale au Mali.⁴⁶ Autre exemple : la dégradation du

- 39 Ministère allemand des Affaires étrangères, « Außenministerin Baerbock zu den Ergebnissen des ECOWAS-Gipfels », Ministère allemand des Affaires étrangères, 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2612010>; Département d'État des États-Unis et Anthony Blinken, « Extraordinary ECOWAS Summit on Niger », United States Department of State (blog), consulté le 26 février 2024, <https://www.state.gov/extraordinary-ecowas-summit-on-niger/>.
- 40 Entretien 4, 5 mars 2024; entretien 21; Tull, « Wie weiter in der Sahelpolitik? Zielkonflikte und begrenzte Handlungsoptionen », 2024.
- 41 Entretien 15, 15 février 2024; entretien 18, 29 février 2024.
- 42 « Junta in Niger hält Pistorius hin », FAZ, 2023, https://viewer.factiva.com/view/?sa_from=GL&nldt=ojMdlWvx2htazyZSsMXzpwCu2o9keXTXAKZ0AXt1UQBc-6ocUC6AM0pRkWbOpFudVTB%2FzmjRV5pX3EnZURZ0FgaMFIPOwvYUHNHxztZQCokoEi80tCwd-1E1OBS4PUbkQLQ9UDwbRLxaStaq0ctOYISDR1IH9uV%7C2&ep=NL&nappc=2&an=FAZALG002-0231220eic100045&f=g&cat=A&p=sa&fcpil=en.
- 43 Malte Lierl, « Siding with Societies_ How Europe Can Reposition Itself in the Sahel.pdf », 2024, <https://documentcloud.adobe.com/spodintegration/index.html?locale=de-de>; Tull, « Wie weiter in der Sahelpolitik? Zielkonflikte und begrenzte Handlungsoptionen »; Stefan Lange, « Die deutsche Sahel-Strategie steht auf der Kippe », Augsburger Allgemeine, 2024, <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/afrika-die-deutsche-sahel-strategie-steht-auf-der-kippe-id70300211.html>; Crisis Group, « Reorienting Europe's Approach in the Sahel », 24 n. Chr., <https://www.crisisgroup.org/afrika/sahel/reorienting-europes-approach-in-the-sahel>; Bipartisan Senior Study Group for the Sahel, « Senior Study Group for the Sahel: Final Report and Recommendations », United States Institute of Peace, 2024, <https://www.usip.org/publications/2024/01/senior-study-group-sahel-final-report-and-recommendations>; Schmauder, « Strategic Missteps: Learning From a Failed EU Sahel Strategy », ISPI (blog), 2020, <https://www.ispionline.it/en/publication/strategic-missteps-learning-failed-eu-sahel-strategy-28130>; Lierl, « Siding with Societies_ How Europe Can Reposition Itself in the Sahel.pdf »; Tull, « Wie weiter in der Sahelpolitik? Zielkonflikte und begrenzte Handlungsoptionen »; Lange, « Die deutsche Sahel-Strategie steht auf der Kippe »; Crisis Group, « Reorienting Europe's Approach in the Sahel »; Bipartisan Senior Study Group for the Sahel, « Senior Study Group for the Sahel »; Schmauder, « Strategic Missteps ».
- 44 Fabian Scheuermann, « Deutschland liefert Militärausrüstung an russlandnahes Regime – für ‚Stabilisierung der Region‘ », 22 janvier 2024, <https://www.fr.de/politik/lieferung-deutschland-burkina-faso-millionenhilfe-mit-freundlicher-hilfe-aus-berlin-militaer-ausruestung-92784819.html>; Scheuermann.
- 45 Thomas Wiegold, « EU setzt Ausbildungsmission in Mali vorerst aus – Augen geradeaus! », 2022, <https://augengeradeaus.net/2022/04/eu-setzt-ausbildungsmission-in-mali-vorerst-aus/>; Tweede Kamer der Staten-Generaal, « Afrika-beleid; Brief regering; Stand van zaken over de politieke ontwikkelingen in de Sahelregio », officiële publicatie, 2022, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29237-177.html>; « German FM Urges End to Mali's Cooperation with Russia ». Wiegold, « EU setzt Ausbildungsmission in Mali vorerst aus – Augen geradeaus! »; Staten-Generaal, « Afrika-beleid; Brief regering; Stand van zaken over de politieke ontwikkelingen in de Sahelregio ».
- 46 Hall, « Sweden Stops Aid for Mali », Euro Weekly News, 2024, <https://euroweeklynews.com/2024/01/07/sweden-stops-aid-for-mali/>.

conflit au Proche-Orient et ses conséquences sur le comportement des États-Unis au Sahel. Les États-Unis avaient jusqu'alors évité, pendant deux mois, de qualifier de putsch les événements qui se déroulaient au Niger, afin que les conséquences de leurs mesures de rétorsion contre le coup d'État n'entrent pas en vigueur, du moins *pas immédiatement*. Toutefois, ils semblent avoir réajusté leur politique étrangère immédiatement après l'attaque terroriste du Hamas contre Israël et ont officiellement qualifié cette prise de pouvoir illégitime de coup d'État. On ne connaît pas d'autres raisons ou les évolutions de la politique intérieure au Niger, ni au niveau bilatéral, qui seraient à l'origine de cette soudaine prise de position, et la proximité temporelle est frappante, même si elle ne justifie pas forcément un lien de causalité. Les acteurs internationaux ne considèrent donc pas le Sahel et ses États uniquement sur le plan individuel, mais également dans le cadre de l'environnement international et géopolitique, et ce de manière continue.

RÉACTIONS SPÉCIFIQUES AUX PARTIES PRENANTES

Nous allons maintenant examiner les réactions individuelles et bilatérales des acteurs de la stabilisation étudiés face aux trois putschs. Nous ne procéderons pas ici à une description purement spécifique du coup d'État, mais nous extrairons de leur contexte et résumerons les différentes réactions et étapes ainsi que leurs points communs et leurs différences selon les acteurs. Cette démarche s'inscrit dans le contexte d'une intensification de toutes les réactions, qui a été identifiée sur le principe. L'objectif est de brosser un tableau plus conceptuel des mécanismes de réaction dominants et des motivations présentes et d'obtenir ainsi plus de clarté sur les priorités supposées des différents acteurs.



Allemagne

Si l'on se penche sur les réactions de l'Allemagne, il apparaît clairement que les déclarations relatives aux coups d'État sont souvent dominées par des récits autour de valeurs et de principes tels que l'État de droit et la prise de responsabilité.⁴⁷ Cela contraste avec la prédominance des thèmes

opérationnels lorsqu'il s'agit de réajuster réellement l'engagement de stabilisation. Les implications pour les thèmes opérationnels et leur poursuite ainsi que, par exemple, les intérêts militaires sont au centre des réactions dans les deux putschs étudiés⁴⁸, les mesures de stabilisation fondées sur des valeurs étant suspendues alors que les missions multilatérales comme EUCAP Sahel ou MINUSMA devaient permettre à l'Allemagne de montrer sa fiabilité à ses différents partenaires.⁴⁹ Cela explique aussi la perception différente de la sévérité des réactions de la part du ministère des Affaires étrangères et des ministères de la Défense et du Développement⁵⁰, car chacun d'entre eux se concentre en priorité sur son propre domaine de compétence.

Le gouvernement fédéral allemand invoque généralement l'objectif de « rester engagé à tout prix » et la pertinence politique d'une présence sur le terrain. Il apparaît en outre que l'Allemagne donne la priorité, dans ses réactions, au facteur « comportement réel du gouvernement »⁵¹ plutôt qu'à des principes fondamentaux comme la *forme* de gouvernement. Cela conduit d'une part à maintenir ouverts les canaux correspondants et à aborder le contexte sur place de manière pragmatique plutôt que dogmatique. D'autre part, des projets et des mesures dont la cessation serait en fait justifiée par le changement de circonstances se poursuivent parfois. Les réactions de l'Allemagne peuvent sembler opportunistes à cet égard. Ce comportement soulève également des questions sur le rôle de la légitimité pour l'Allemagne et l'incohérence de l'engagement. Le risque de conflits d'objectifs⁵², en particulier, apparaît ici comme un facteur d'inhibition des réactions cohérentes, légitimes ou fondées sur des valeurs. Comme le suivi des conditions sur place n'est pas suffisamment étroit et qu'il n'existe donc pas de bases pour un réajustement adapté aux conditions modifiées, celui-ci est temporairement suspendu. C'est pourquoi l'engagement allemand s'est temporairement figé dans un statu quo ante.

Parallèlement à la priorité accordée aux coopérations militaires ou géopolitiques, la coopération au développement et la coopération avec la société civile et les acteurs gouvernementaux locaux sont toujours considérées comme des solutions de rechange aux

47 Entretien 3, 29 février 2024; Ministère allemand des Affaires étrangères, « Auswärtiges Amt zur Situation in Mali »; Groll et dpa, « Putschversuch ».

48 « Pistorius im Niger - erstes Ministergespräch nach Putsch », Deutscher Bundeswehr Verband, 2023, <https://www.dbwv.de/ticker-zurueck-zur-startseite/pistorius-im-niger-erstes-ministergesprach-nach-putsch>. « Pistorius im Niger - erstes Ministergespräch nach Putsch ».

49 Entretien 1, 26 février 2024; entretien 6, 5 mars 2024.

50 Entretien 21.

51 Entretien 3.

52 Entretien 1, entretien 2, 5 janvier 2024.

mesures de stabilisation.⁵³ Dans cette situation, l'accent est davantage mis sur le groupe cible formé par la population et les autorités locales et les formats de dialogue sont par exemple poursuivis en partant du principe que leur composition change peu avant ou après les putschs et que l'Allemagne peut donc rester engagée de manière cohérente.⁵⁴ Toutefois, cette conclusion pourrait être erronée. Malgré le putsch, les mêmes élites peuvent rester aux postes décisifs.⁵⁵ La méconnaissance éventuelle de cette situation pourrait être due à un suivi insuffisant sur le terrain. Les réactions semblent donc parfois incohérentes, tant sur le plan du contenu que de la sévérité. Cette ambiguïté prévalait déjà avant les putschs, le soutien à l'accord de paix étant mis en avant parmi les objectifs diffus.⁵⁶ La probabilité d'une mise en œuvre réussie des mesures prévues par l'accord de paix a été encore ébranlée par les putschs.

En ce qui concerne les putschs étudiés, l'Allemagne semble avoir augmenté l'ampleur de ses réactions aux évolutions positives et négatives.⁵⁷ Les réactions encouragent également des évolutions similaires. La sévérité des réactions ne cesse d'augmenter depuis 2020, indépendamment de la gravité de l'évolution sur le terrain. Initialement critique, puis optimiste, au Mali en 2020, l'Allemagne a réagi de manière plus déterminée dans ce pays en 2021. En 2023, au Niger, l'Allemagne s'est montrée encore plus ferme et le ministère des Affaires étrangères a suspendu tout engagement moins d'une semaine après le putsch.⁵⁸ Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, les positions des différents ministères divergent à ce sujet. Par exemple, des engagements peuvent être pris simultanément pour de nouveaux projets à long terme, tandis que d'autres mesures sont interrompues, sans qu'il y ait de concertation sur les mêmes objectifs. Au contraire, on y voit apparaître des approches à la fois plus pragmatiques et plus axées sur les principes.^{59 60}



Pays-Bas

Les Pays-Bas ont réagi de manière très cohérente aux putschs étudiés. En général, ces réactions se caractérisent par l'absence d'informations sur les revendications ou les intérêts nationaux et par la rareté des prises de position d'acteurs de haut niveau. L'accent porte ici sur le multilatéralisme (UA, CEDEAO, UE, ONU) ainsi que sur la demande de sanctions collectives et de pressions sur les juntes malienne et nigérienne⁶¹. Dans le cas du Niger, les ministres des Affaires étrangères et du Développement ont pris davantage position au niveau gouvernemental, mais en général, ce sont surtout les experts locaux, comme les ambassadeurs, qui s'expriment sur les événements actuels. Compte tenu du rôle important du contrat social pour les Pays-Bas, lors du réajustement de l'engagement, l'accent est toujours mis sur le ciblage de la population dans le cadre des mesures, raison pour laquelle elles doivent être maintenues même après les chocs et les canaux de dialogue doivent rester ouverts.⁶² La coopération avec le gouvernement est toutefois traitée avec plus de prudence. L'engagement est fondamentalement remis en question et la coopération avec le gouvernement est suspendue, alors que la coopération au développement se poursuit à long terme, en particulier dans le cas de certaines lignes rouges, comme le souhait d'une coopération militaire renforcée après des putschs (au Mali, par exemple, des hélicoptères ont été demandés) ainsi que le début de la coopération avec l'Afrika Korps (Mali).

On constate également une orientation vers des partenaires comme l'Allemagne, qui a également été évoquée lors des entretiens. Cela peut amener les Pays-Bas à accepter également de suspendre certaines aides financières ou matérielles, même si celles-ci n'existent pas.⁶³ Les efforts visant à concilier différentes approches, comme celles de l'Allemagne et de

53 Entretien 3; Scheuermann, « Deutschland liefert Militärausrüstung an russlandnahes Regime – für „Stabilisierung der Region“ ». Entretien 3; Scheuermann, « Deutschland liefert Militärausrüstung an russlandnahes Regime – für „Stabilisierung der Region“ ».

54 Entretien 3.

55 Entretien 1.

56 Entretien 7, 22 mars 2024.

57 Entretien 4.

58 « Germany Suspends Aid to Niger, Cooperation after Coup », Al Jazeera, consulté le 22 février 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2023/7/31/germany-suspends-aid-to-niger-cooperation-after-coup>; Gouvernement fédéral allemand, « Drucksache 20/8335: Aktuelle Entwicklungszusammenarbeit in der Republik Niger », 2023, <https://documentcloud.adobe.com/spodintegration/index.html?locale=de-de>; Ministère allemand des Affaires étrangères, « Coup in the Niger ». « Germany Suspends Aid to Niger, Cooperation after Coup »; Gouvernement fédéral allemand, « Drucksache 20/8335: Aktuelle Entwicklungszusammenarbeit in der Republik Niger »; « Coup in the Niger ».

59 Gouvernement fédéral allemand, « Drucksache 20/9910: Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus in Westafrika ». Gouvernement fédéral allemand.

60 « Pistorius im Niger - erstes Ministergespräch nach Putsch ». « Pistorius im Niger - erstes Ministergespräch nach Putsch ».

61 Ambassade des Pays-Bas au Mali, « Facebook-Post »; « Kamervragen (Aanhangsel) 2020-2021, nr. 3494 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen », consulté le 30 avril 2024, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20202021-3494.html>. Ambassade des Pays-Bas au Mali, « Facebook-Post »; « Kamervragen (Aanhangsel) 2020-2021, nr. 3494 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen ».

62 Ministerie van Buitenlandse Zaken, « The Netherlands suspends direct cooperation with Nigerien government », nieuwsbericht (Ministerie van Algemene Zaken, 2023), <https://www.government.nl/latest/news/2023/08/04/the-netherlands-suspends-direct-cooperation-with-nigerien-government>. Zaken.

63 Entretien 11.

la France par exemple, ne peuvent malheureusement guère se traduire dans la pratique. Les objectifs de l'engagement sont définis par région plutôt que par État ou par projet.⁶⁴ Cela peut avoir pour effet de déplacer les réactions aux putschs vers des structures de gouvernance plus décentralisées, car elles agissent davantage dans les régions. En outre, les Pays-Bas considèrent les structures locales décentralisées comme des partenaires essentiels avec lesquels il est possible de continuer à coopérer après un putsch.⁶⁵ Ainsi, après le putsch au Niger, seul un quart des projets environ a été mis en pause.⁶⁶



États-Unis

Les réactions des États-Unis aux putschs se distinguent par une transparence maximale de leurs intérêts géopolitiques et nationaux. Certes, ces intérêts comprennent également des hypothèses fondées sur des valeurs telles que la promotion de la démocratie et des principes de l'État de droit⁶⁷, cependant les circonstances propres à chaque situation prévalent et l'adhésion à ces principes n'apparaît que de manière secondaire. Avec leurs mesures de rétorsion légales en matière de coup d'État, les États-Unis apparaissent comme le seul acteur à avoir défini des mécanismes de réaction applicables de manière explicite. Celles-ci ont également été appliquées lors des coups d'État considérés, et la coopération en matière de sécurité avec le niveau gouvernemental a été suspendue. Cependant, les États-Unis ont immédiatement annulé ce mécanisme au Mali et ont continué à fournir une assistance limitée en matière de sécurité aux partenaires chargés de l'application de la loi et des forces de l'ordre au Mali par le biais d'une «notwithstanding authority»^{68,69}.

Dans le cas du Niger, il s'est avéré que les mesures de rétorsion avaient une forte influence au niveau rhétorique sur la qualification d'éventuels putschs⁷⁰ : les États-Unis ont hésité pendant près de deux mois avant de qualifier la situation au Niger de putsch⁷¹, et les mécanismes de réaction correspondants ont été mis en place. D'une manière générale, on constate que les États-Unis mettent fortement l'accent sur le maintien de la coopération sécuritaire et militaire en fonction de leurs intérêts stratégiques nationaux et géopolitiques. Parallèlement, des facteurs externes, mais ayant un impact sur l'action extérieure des États-Unis dans le contexte géopolitique, ont également des répercussions sur la coopération bilatérale au Sahel. Par exemple, la guerre en Ukraine et le rôle de la Russie en tant qu'adversaire géopolitique et nouveau partenaire des gouvernements du Sahel influencent l'action des États-Unis.⁷² Ainsi, les mesures et les objectifs de stabilisation sont compromis pour des questions géopolitiques.

La sécurité nationale des États-Unis est ici aussi au centre de leurs préoccupations, car la coopération en matière de sécurité dans la région du Sahel est considérée comme une porte ouverte à la déstabilisation des États côtiers d'Afrique de l'Ouest, ce qui pourrait à son tour constituer une menace pour la sécurité transatlantique.⁷³ L'arrêt du soutien civil, économique et financier est beaucoup plus rapide après un coup d'État que les réactions lors des mesures de stabilisation. Ces suspensions ont parfois été précédées de menaces⁷⁴.

Ainsi, les États-Unis font preuve d'une ouverture stratégique pour les transitions, c'est-à-dire un passage réglementé à un ordre constitutionnel. En outre, ils se

64 Entretien 11.

65 Entretien 11.

66 Entretien 11.

67 Miller, «Secretary Blinken's Calls with Nigerian President Bazoum and Former President Issoufou»; Ambassade des États-Unis au Mali, «On the Transition Timeline in Mali», Ambassade des États-Unis au Mali, 2022, <https://ml.usembassy.gov/on-the-transition-timeline-in-mali/>

68 Les États-Unis peuvent suspendre les mesures de rétorsion en vertu d'une «autorité nonobstant» et d'une dérogation internes afin de pouvoir poursuivre certains aspects de leur coopération en matière de sécurité : «Through a notwithstanding authority, limited security assistance to law enforcement partners continues».

69 Département d'État des États-Unis, «U.S. Relations With Mali»; Price, «On the Situation in Mali»; «What Sanctions Have Been Imposed on Niger Since the Coup?», VOA News/Reuters, 2023, <https://www.voanews.com/amp/what-sanctions-have-been-imposed-on-niger-since-the-coup-/7217354>, <https://www.voanews.com/amp/what-sanctions-have-been-imposed-on-niger-since-the-coup-/7217354>, Département d'État des États-Unis, «U.S. Relations With Mali».

70 «The Complexities of Calling a Coup a Coup | Crisis Group», 23 février 2022, <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/complexities-calling-coup-coup>. «The Complexities of Calling a Coup a Coup | Crisis Group».

71 Eric Schmitt, «U.S. Declares the Military Takeover in Niger a Coup», *The New York Times*, 2023, Par. U.S., <https://www.nytimes.com/2023/10/10/us/politics/niger-coup-biden-declaration.html>. Schmitt.

72 Comme nous l'avons déjà mentionné, une autre évolution de ce type peut être observée après l'escalade du conflit au Proche-Orient avec l'attentat du Hamas contre Israël le 7 octobre 2023. Les États-Unis, qui, en raison de leurs mesures de rétorsion, se montraient jusqu'alors très prudents dans la désignation du putsch au Niger, ont semblé abandonner immédiatement cette prudence après les attaques terroristes du Hamas et ont déclaré officiellement le 10 octobre qu'un coup d'État avait eu lieu. Il pourrait s'agir d'une simple coïncidence temporelle et non d'un lien de causalité, mais aucune évolution récente au Niger ou dans la coopération bilatérale n'a pu être mise en évidence durant cette période pour justifier cette décision des États-Unis à ce moment-là. Il semble que les États-Unis aient réajusté et adapté leurs priorités en matière de politique étrangère. Même si l'on ne sait rien de plus sur cette décision et son évolution, il convient de souligner la proximité temporelle et donc la pertinence potentielle de toute situation géopolitique globale.

73 Entretien 21.

74 Price, «On the Situation in Mali»; «U.S. cuts off Ethiopia, Mali, Guinea from Africa duty-free trade program | Reuters».

réservent une certaine flexibilité, qualifiée de « créativité » dans les entretiens, dans le choix des partenaires et les rapprochements après les coups d'État⁷⁵, et font donc preuve ici aussi d'une approche pragmatique plutôt que dogmatique. Il est difficile de savoir si cela est dû à des intérêts sécuritaires ou géopolitiques ou si cela est dû à une certaine humilité vis-à-vis de l'interventionnisme en général, c'est-à-dire à la volonté de maintenir des espaces de coopération ouverts et d'anticiper les réalités sur le terrain (notamment au Niger). Là encore, des questions se posent sur la pertinence de la légitimité pour les États-Unis. En outre, les relations bilatérales et les réactions au putsch sont également influencées par le personnel du gouvernement. Au Niger, cela a été particulièrement visible en ce qui concerne la grande disponibilité pour les efforts de médiation⁷⁶ grâce à la relation étroite entre Blinken et Bazoum. La fermeté des réactions et l'utilisation éventuelle de signaux de menace ont également été très différentes au Mali, ce qui s'explique entre autres par le changement de gouvernement et met en évidence le contraste Biden-Trump⁷⁷. En général, l'éventail des acteurs qui s'expriment est très large et comprend des ministres des affaires étrangères, des représentants spéciaux et des diplomates de haut niveau.

Par rapport aux autres acteurs de la stabilisation étudiés, les États-Unis font moins de déclarations officielles concernant les alliances internationales ou l'orientation multilatérale des approches dans les régions des coups d'État (seul le cas du Niger a mis en évidence un lien fort avec la CEDEAO en tant qu'alliance régionale et celle-ci a été soutenue⁷⁸). Cela

démontre l'approche américaine de la stabilisation, axée sur les intérêts nationaux et la sécurité, ainsi que la position de leader international que les États-Unis cherchent à s'assurer.



Royaume-Uni

Le Royaume-Uni place le rôle de l'État de droit au premier plan dans sa conception de la stabilisation, comme on peut le voir dans les réactions aux putschs dans les pays où il est présent. En faisant du retour de l'État à la fois un objectif et une prémisses de stabilisation, Londres annule le gel de son engagement après les coups d'État et permet ainsi une coopération bilatérale⁷⁹ afin de se positionner comme un pays durablement engagé et ouvert et d'accompagner la transition.⁸⁰ En général, les réactions, surtout avant le Brexit, se caractérisent par la prudence, l'ouverture et la volonté d'adapter l'engagement aux nouvelles réalités.^{81 82} Ce n'est qu'après 2021, avec le deuxième coup d'État au Mali et le coup d'État au Niger, que ces réactions sont devenues nettement plus dures et ont impliqué la limitation de la coopération bilatérale et de l'engagement à long terme (y compris la coopération au développement), ce qui devait servir de signal politique.⁸³ Cette politisation s'accompagne également d'une mise en contexte plus marquée dans les événements internationaux et géopolitiques plus larges, par exemple l'influence de la coopération malienne avec l'Afrika Korps sur tout engagement. Jusqu'à ce que ces évolutions se produisent, le Royaume-Uni visait généralement un engagement continu malgré les chocs au niveau du gouvernement, la stabilisation étant considérée comme une mesure à court terme et un processus sur lequel les putschs n'ont donc pas de répercussions.⁸⁴

75 Entretien 22 du 7 mars 2024.

76 Entretien 4.

77 Laura Smith-Spark, David McKenzie et Brent Swails, « Why the Mali Coup Could Worry Donald Trump and Emmanuel Macron », CNN, 2020, <https://www.cnn.com/2020/08/19/africa/mali-coup-unrest-explainer-intl/index.html>; « U.S. cuts off Ethiopia, Mali, Guinea from Africa duty-free trade program | Reuters ». Smith-Spark, McKenzie, et Swails « Why the Mali Coup Could Worry Donald Trump and Emmanuel Macron »; « U.S. cuts off Ethiopia, Mali, Guinea from Africa duty-free trade program | Reuters ». Smith-Spark, McKenzie, et Swails « Why the Mali Coup Could Worry Donald Trump and Emmanuel Macron »; « U.S. cuts off Ethiopia, Mali, Guinea from Africa duty-free trade program | Reuters ». Smith-Spark, McKenzie, et Swails « Why the Mali Coup Could Worry Donald Trump and Emmanuel Macron »; « U.S. cuts off Ethiopia, Mali, Guinea from Africa duty-free trade program | Reuters ».

78 Ambassade des États-Unis au Mali et Ortagus, « U.S. Response to Establishment of a Transitional Government in Mali »; Miller, Matthew, « Secretary Blinken's Meeting with West African Partners on the Situation in Niger », Département d'État des États-Unis (blog), 2023, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-west-african-partners-on-the-situation-in-niger/>; Département d'État des États-Unis et Blinken, « Extraordinary ECOWAS Summit on Niger ».

79 Entretien 13.

80 James Heappy, « Mali: UN Peacekeeping Mission - Hansard - UK Parliament », 2022, <https://hansard.parliament.uk/commons/2022-11-14/debates/0636721E-3514-4813-995D-A1D26138EA42/MaliUNPeacekeepingMission>. Heappy.

81 Chambre des communes, « UN Mission in Mali: Armed Forces Deployment - Hansard - UK Parliament », 2020, <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-12-09/debates/EC6E8467-4797-4EF1-BD58-8C3F4AB49711/UNMissionInMaliArmedForcesDeployment>. Chambre des communes.

82 Alex Vines, « Why the Mali Coup Should Matter to the UK », Chatham House — International Affairs Think Tank, 2020, <https://www.chathamhouse.org/2020/08/why-mali-coup-should-matter-uk>. Vines.

83 Entretien 13.

84 Entretien 13, entretien 15.

L'accent est mis de manière générale sur le soutien aux efforts multilatéraux, aux associations et à leurs orientations communes (UA, CEDEAO, Alliance pour le Sahel)⁸⁵, où le Royaume-Uni se positionne également avec force dans le cadre de ses partenariats et de ses engagements internationaux. En ce qui concerne les putschs étudiés, c'est toujours le ministre des Affaires africaines du Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO) qui s'exprime, jamais le Premier ministre.

Jusqu'à présent, nous avons étudié de manière comparative aussi bien la théorie qui sous-tend les approches de stabilisation de l'Allemagne et de ses partenaires que la réalité de la gestion des putschs et la manière dont cela se répercute sur leur engagement en faveur de la stabilisation. Nous allons maintenant mettre en relation les réactions réelles avec les objectifs et les projets théoriques. Nous souhaitons ainsi découvrir ce qu'il en est de l'adéquation de la stabilisation dans des contextes de coup d'État, ainsi qu'analyser et montrer quelles sont les possibilités d'action dans de telles situations.

85 FCDO et James Kariuki, « Supporting a Sustainable, Collective Response to Challenges Facing the Sahel », GOV.UK, 2022, <https://www.gov.uk/government/speeches/supporting-a-sustainable-collective-response-to-challenges-facing-the-sahel>. FCDO et Kariuki.

DISCUSSION :

Analyse comparative des objectifs de stabilisation et des réalités du putsch

- Dans le contexte des putschs, le comportement des acteurs ne correspond souvent plus à leurs objectifs initiaux
- L'objectif de soutien à la légitimité de l'État est fortement mis à l'épreuve
- Les acteurs de la stabilisation évaluent très différemment le facteur légitimité, ce qui conduit à des décisions contre-productives
- Le processus de décision dans les engagements de stabilisation doit être cohérent et compréhensible pour la population locale dans le contexte de la stabilisation

Nous allons maintenant regrouper les connaissances acquises dans les chapitres précédents et les examiner à la lumière des entretiens avec les experts. Nous examinerons d'abord des thèmes généraux, puis nous nous pencherons sur les différents acteurs de la stabilisation.

GÉNÉRALITÉS

Les réactions des acteurs internationaux aux putschs se sont clairement renforcées à chaque fois. Au-delà de cette tendance commune, les réactions des acteurs de la stabilisation étudiés sont toutefois très différentes. Outre les objectifs et les intérêts poursuivis en matière de stabilisation, les ajustements apportés aux mesures de stabilisation ont semblé peu cohérents entre eux. Du fait de cette divergence, les juntes se sont montrées plus sûres d'elles et ont su exploiter la marge de manœuvre que les acteurs de la stabilisation leur offraient par leur incohérence. De plus, des acteurs externes comme la Russie ont également tiré profit de cette situation, se positionnant comme partenaire alternatif et proposant des « kits de survie du régime »⁸⁶. On peut donc se demander dans quelle mesure les régimes en place dans de tels contextes doivent continuer à être soutenus par un engagement de stabilisation.

Le point de vue de la population sur la légitimité du gouvernement joue un rôle important dans les approches de stabilisation des acteurs étudiés. Lors du premier putsch au Mali en 2020 en particulier, les acteurs de la stabilisation ont octroyé une grande légitimité aux putschistes et ont également justifié la poursuite de la coopération sur cette base.⁸⁷ Le maintien de la coopération avec le gouvernement du putsch a joué un rôle central, car la société civile semblait favorable au coup d'État. Notons ici de manière critique que l'état d'esprit réel de la population est généralement difficile à évaluer et que celle-ci n'est pas homogène. Les différences géographiques et ethniques existent, tout comme les attitudes politiques individuelles et les expériences dans les relations avec des partenaires internationaux. De plus, l'accès aux réseaux sociaux et les échanges sur ces derniers jouent un rôle important, tout comme la désinformation et la désinformation. La difficulté d'évaluer l'état d'esprit de la population ou son ignorance constitue un problème fondamental pour les politiques de stabilisation dans les pays du Sahel, surtout si la légitimité doit servir de condition sine qua non.

D'une manière générale, la définition de la légitimité ou l'existence de critères ou de précédents en la matière restent souvent floues dans le cadre d'un engagement de stabilisation. Dans ce contexte, la

86 Mathieu Droin et Tina Dolbaia, « Russia Is Still Progressing in Africa. What's the Limit? », Centre for Strategic and International Studies, consulté le 22 mai 2024, <https://www.csis.org/analysis/russia-still-progressing-africa-whats-limit>.

87 Entretien 5, 19 mars 2024.

légitimité est l'un des critères, si ce n'est le critère décisif, pour décider de la coopération. Cependant, on remarque ici que les projets naissent des propositions des organisations de mise en œuvre.⁸⁸ Cela permet de décharger les faibles capacités d'analyse nationales, mais réduit également la gouvernance politique à proprement parler, et peut conduire à une sous-traitance des décisions de légitimité aux organisations de mise en œuvre.

En outre, tous les acteurs ont eu du mal à anticiper correctement les évolutions du sentiment général de la population dans la région, et donc à anticiper les putschs. La population et les putschistes se sont unis dans une demande de souveraineté accrue pour leurs États et revendiquent avec plus d'assurance leur propre valeur ajoutée dans les relations bilatérales et multilatérales. Le traitement préférentiel accordé aux partenaires occidentaux a été de plus en plus critiqué et remis en question. Il convient de tenir compte de telles évolutions et d'y répondre. Les entretiens ont également montré à plusieurs reprises l'urgence d'un suivi à grande échelle et d'un contact sur un pied d'égalité avec la population civile sur place. Une meilleure compréhension de la légitimité d'un gouvernement et, plus généralement, de l'état d'esprit et de l'évolution de la situation sur le terrain pourrait donc contribuer à anticiper d'éventuels putschs ou à planifier la manière d'y faire face.

En dehors des récits et des stratégies, les données personnelles individuelles jouent un rôle non négligeable, comme les liens personnels entre les acteurs importants. Au Niger, par exemple, les bonnes relations de Bazoum avec Blinken et Macron ont joué un rôle majeur. Même le chancelier Olaf Scholz, plutôt indifférent, l'a trouvé sympathique. Tout cela bien que le gouvernement nigérien sous Bazoum ne soit pas non plus considéré comme entièrement démocratique, même s'il était relativement orienté vers les réformes et était considéré comme le dernier partenaire démocratique restant dans la région. En outre, la perception politique de certaines parties décisionnaires peut entrer en ligne de compte en fonction de leurs intérêts propres. Il arrive donc que l'administration ministérielle présente les choses différemment à son ministre, par exemple en faisant en sorte que les projets soient classés comme non gouvernementaux ou à faible risque afin qu'ils puissent continuer à fonctionner conformément aux règles du ministre, même

s'ils ne les respectent pas.⁸⁹ Ainsi, il semble que différents échelons, dont les motivations sont différentes, mènent à des décisions en cas de crise.

Nous avons identifié un autre dilemme, celui du délai de stabilisation, qui est plus court en théorie et souvent plus long dans la pratique : toutes les stratégies indiquent de manière plutôt vague la durée pendant laquelle les mesures de stabilisation doivent être appliquées, même si elles évoquent généralement le court terme, les mesures à long terme doivent suivre. La priorité semble être d'atteindre immédiatement un minimum de stabilité, de sécurité et de perspectives de paix, afin que d'autres mesures puissent suivre, par exemple dans le cadre de la coopération au développement.

Si l'on prend en compte le paradoxe qui veut que la stabilisation serve en même temps de tremplin aux efforts de développement à long terme et à la stabilité, on constate un conflit d'objectifs à l'égard des ambitions de transformation de la stabilisation. En effet, si le processus de stabilisation ne devait se traduire que par une période sans violence de courte durée, l'on assisterait rapidement à l'instauration d'une paix négative, même sous un gouvernement putschiste, ce qui rendrait la poursuite de l'engagement légitime, voire fructueuse. Toutefois, cela soulèverait également la question de la légitimité du gouvernement partenaire. En outre, il convient de s'interroger sur la poursuite des mesures d'accompagnement, car celles-ci pourraient soutenir voire renforcer un régime illégitime. Étant donné que la poursuite ou l'arrêt de certaines mesures a été très inégal et dépendant de la situation, et selon certains aperçus tirés des entretiens, on peut en conclure que de nombreux autres facteurs influent sur le cours des événements, au-delà de la fidélité aux principes ou aux objectifs prédéfinis.

Le rôle des intérêts nationaux et géopolitiques des acteurs de la stabilisation en matière de sécurité constitue un facteur de ce type. Même si la stabilisation est un instrument de politique étrangère, elle est fortement influencée par les intérêts politiques internes, les calculs géopolitiques et les chocs externes, comme l'ont montré les réactions aux putschs. La sécurité nationale, qui est une motivation forte, joue ici un rôle important pour les États-Unis et secondaire pour les Britanniques. Elle ne figure pas dans les documents en Allemagne et aux Pays-Bas et s'est plutôt caractérisée

88 Entretien 8.

89 Entretien 12.

dans la pratique par une emphase sur le multilatéralisme et les réponses collectives aux coups d'État. Pour l'Allemagne, le concept de sécurité intégrée joue également un rôle important, de sorte que les mesures de stabilisation civiles, par exemple, naissent sous la pression de la présence de la Bundeswehr sur place et de la nécessité de disposer de suffisamment de projets civils pour les accompagner.⁹⁰ Comme ces derniers répondent alors à une logique bien particulière, il est difficile de juger si ces objectifs de projet ont été influencés ou non par un putsch.



ALLEMAGNE

Après les coups d'État, l'Allemagne a en principe poursuivi une majorité de ses mesures, a donné la priorité aux thèmes militaires et opérationnels et a tracé des lignes rouges dans le pays de mise en œuvre en ce qui concerne les évolutions de la politique étrangère plutôt que de la politique intérieure, comme la coopération russe en matière de sécurité. À cet égard, il est apparu clairement dans nos entretiens que si la possibilité d'un putsch était jugée élevée, notamment au Niger, elle n'était pas suffisamment prise en compte dans la planification. En outre, la poursuite de la coopération après les coups d'État est également considérée comme une absence de condamnation du putsch. L'engagement continu et l'absence de fermeté de la part de l'Allemagne font donc l'objet de vives critiques selon nos entretiens⁹¹.

Les entretiens ont ensuite montré que l'Allemagne ne considère la forme officielle de gouvernement que comme un indice pour évaluer la coopération bilatérale. Le comportement concret du gouvernement apparaît comme l'indicateur le plus important de la coopération⁹². Dans le cas du Sahel, par exemple, il est apparu qu'au Mali comme au Burkina Faso, les gouvernements démocratiques, bien que formés à la suite d'élections, ne jouissaient que d'une faible légitimité et ne bénéficiaient que d'un faible soutien de la population. C'est la raison pour laquelle les réactions initiales après les coups d'État ont été prudentes et que le rétablissement de ces gouvernements n'a été

demandé qu'avec réticence ou au nom d'une fidélité à des principes, mais sans réelle insistance. Pour le Niger, en revanche, on a longtemps considéré que Bazoum, en tant que président, bénéficiait d'un soutien populaire nettement plus fort et donc de perspectives plus favorables en matière de stabilité de la part de l'équipe gouvernementale, avant que le putsch n'ait lieu⁹³. C'est pourquoi les réactions ont été plus dures et les demandes de changement plus fortes. Cela soulève toutefois la question de savoir dans quelle mesure l'engagement allemand tient compte de ces différences dans la conception des mesures de stabilisation et de la légitimité. La légitimité du gouvernement local est-elle donc un facteur pertinent ? Et que savaient les décideurs de l'état de l'opinion sur place ? De manière générale, la description de la situation et le suivi jouent un rôle important dans la suspension ou la poursuite de l'engagement après un putsch. Nos entretiens ont confirmé que la perception allemande consistait à dire que l'ancien gouvernement malien avait toujours été très mal accepté par la population. Néanmoins, l'Allemagne a cherché la coopération pour continuer à soutenir l'accord de paix, ce qui, rétrospectivement, peut être considéré comme incohérent et contradictoire.⁹⁴ D'après nos entretiens, l'Allemagne aurait mis en place un processus de réalisation dans lequel les dynamiques locales ont certes été perçues par les collaborateurs/trices lors de la mise en œuvre, mais n'ont pas été influencées par un changement de mentalité politique à un échelon supérieur.⁹⁵

En outre, l'approche allemande montre clairement que les acteurs non étatiques jouent un rôle central, permettant une stabilisation même en l'absence d'un gouvernement fortement légitimé.⁹⁶

Cette démarche contraste fortement avec la méthode britannique. Celui-ci stipule que la stabilisation doit par définition passer par l'État. La stabilisation selon la stratégie allemande privilégie les approches opérationnelles en fonction d'objectifs politiques, où l'on peut délibérément travailler uniquement avec des organisations non gouvernementales locales, sans implication directe du gouvernement central⁹⁷. Cela s'explique par la conviction que les acteurs légitimés

90 Entretien 6.

91 Entretien 5.

92 Entretien 3.

93 Entretien 6.

94 Entretien 3.

95 Entretien 3.

96 Entretien 3.

97 Ministère allemand des Affaires étrangères, «Stabilisierung gestalten - Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement», *Ministère allemand des Affaires étrangères* (blog), 28 décembre 2022, 29, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2571114/5628ac0ddfb0966b7c3ade051a04b9e3/integriertes-friedensengagement-data.pdf>. Ministère allemand des Affaires étrangères, 29.

localement, plus éloignés du gouvernement, restent pertinents si les objectifs continuent à leur correspondre.⁹⁸ Cela rejoint l'approche allemande qui mise beaucoup sur les formats de dialogue. Mais ils sont difficiles à mettre en œuvre, surtout après un putsch. Des questions se posent sur la composition des acteurs : doit-on continuer à parler avec les contacts existants au sein de l'élite ? Ces formats risquent fortement de donner ou de renforcer une image faussée de la situation sur le terrain.⁹⁹

De plus, si l'on considère le potentiel d'impact de la stabilisation civile, une autre contradiction apparaît clairement. Le développement de ce potentiel est possible dans les contextes favorables, mais il n'a pas été suffisamment pris en compte au début de l'engagement au Sahel¹⁰⁰. Si l'objectif des mesures de stabilisation est de « créer un environnement sûr, d'améliorer les conditions de vie à court terme et de montrer des solutions alternatives aux économies de guerre et de violence », celui-ci doit être considéré comme un échec pour la région du Sahel.¹⁰¹ En ce qui concerne les adaptations passées de l'engagement et les projets futurs au Sahel, il est prévu de récompenser et de sanctionner davantage les évolutions positives et négatives dans la région.¹⁰² Les premières ébauches de cette réorientation ont été montrées en réaction au putsch au Niger, mais ces mesures ont été perçues comme disproportionnées et soudaines et n'ont pas encore permis d'obtenir les effets escomptés.

En outre, d'après nos entretiens, les engagements locaux ont souvent montré qu'il n'y avait pas d'approche uniforme de la stabilisation. La situation est décrite comme un cocktail de diverses mesures aux objectifs distincts (par exemple, renforcer le multilatéralisme). En outre, certains reprochent à l'opinion publique de ne se focaliser souvent que sur l'engagement militaire dans la stabilisation. Les visites fréquentes au Mali se sont souvent concentrées sur Gao et des missions comme EUTM, au lieu d'engager un dialogue avec les Maliens, en particulier ceux qui ne sont pas impliqués dans des activités de projet.^{103 104} Cet accent et l'intérêt

public se répercutent à leur tour sur le choix des mesures de stabilisation et l'influencent.

De plus, il semble que les engagements au Sahel aient occulté les analyses de risques existantes. Le grand intérêt du public pour les missions à l'étranger avec la participation de la Bundeswehr augmente automatiquement la pression pour mener divers projets civils en plus des projets militaires, indépendamment de leurs chances de succès et avec des objectifs parfois peu clairs.¹⁰⁵ Cela est perçu comme un réflexe allemand de base, la présence militaire devrait toujours être obligatoirement étayée par des moyens civils. Les aperçus tirés des entretiens suggèrent que cela est principalement dû à l'attention du Bundestag. Les déplacements des membres du Bundestag ont notamment été mis en avant. Selon les entretiens, cela conduit souvent à une moindre prise en compte des normes et des analyses pour les projets civils et constitue une contradiction directe avec la stratégie qui prévoit une évaluation des risques propre à chaque mesure, les risques pour la politique étrangère allemande en général (par exemple perte de réputation, violation du droit international) devant également être pris en compte.¹⁰⁶

L'approche allemande prévoyait, en particulier au Sahel, qu'en échange d'un effort actif des gouvernements locaux pour assurer la sécurité, un droit de regard serait accordé sur les lieux des activités de stabilisation. Il semble ici, du moins implicitement, qu'un minimum de sécurité soit nécessaire pour les mesures de stabilisation. Après le retrait des troupes de la MINUSMA et d'autres contingents (par exemple de la France) et une situation sécuritaire qui se détériore en raison de la montée en puissance des groupes terroristes, la question se pose de savoir si le niveau minimum de sécurité nécessaire peut être garanti. Les conclusions de nos entretiens ont montré que, dans la réalité géopolitique actuelle du Sahel, l'Africa Korps russe pourrait assurer le minimum de sécurité nécessaire au travail de projet, malgré les violations flagrantes des droits de l'homme qu'il a également

98 Entretien 3.

99 Entretien 1.

100 Entretien 3.

101 Gouvernement fédéral allemand, « Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern », 9 janvier 2018, 69, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/krisen-verhindern-konflikte-bewaeltigen-frieden-foerdern-735650>. Gouvernement fédéral allemand, 69.

102 Entretien 6.

103 Entretien 1.

104 Cette situation renforce le fait qu'en Allemagne, les journalistes adoptent souvent le même éclairage. On ne trouve guère de reportages sur la société malienne ou la situation politique. Ainsi, l'éducation et l'opinion publique en Allemagne se sont également réduites aux missions multilatérales. Les responsables politiques ne peuvent donc pas s'en servir pour expliquer ou justifier les mesures de stabilisation.

105 Entretien 6.

106 Entretien 6.

commises. L'engagement allemand pourrait alors théoriquement suivre dans les espaces sécurisés.¹⁰⁷ Toutefois, l'approche de stabilisation et ses valeurs seraient alors considérées comme absurdes. L'implication de la Russie n'améliore pas la situation en soi. Nos entretiens et nos recherches ont toutefois montré que l'Allemagne n'est pas non plus prête à s'engager elle-même en faveur d'une sécurité robuste. Cela révèle un dilemme fondamental de la stratégie allemande au Sahel ainsi qu'une lacune entre la théorie et la pratique : on ne sait toujours pas clairement comment les gouvernements locaux peuvent instaurer la stabilité sans soutien international ni quel est le rapport entre sécurité et stabilité.



PAYS-BAS

La stratégie néerlandaise concernant ses engagements de stabilisation est encore plus dépendante du contexte que pour les autres acteurs étudiés, ce qui a également été confirmé dans différents entretiens. Dans l'ensemble, il est apparu clairement lors des entretiens que même des documents secondaires tels que la « théorie du changement » ne sont pas essentiels pour le travail quotidien dans des contextes de stabilisation et que, même si l'on suit la définition onusienne de la stabilisation, celle-ci peut aussi être réinterprétée en fonction du contexte. Ainsi, aux Pays-Bas, la stabilisation est en principe ce que fait l'employé responsable. Les échanges avec les acteurs allemands, britanniques et américains sont néanmoins primordiaux, tout comme les échanges multilatéraux avec l'UE et l'ONU.

D'une manière générale, selon nos entretiens, les Pays-Bas semblent avoir un potentiel d'influence plus faible que leurs partenaires, car les budgets et l'influence politique sont limités par rapport aux partenaires allemands, britanniques et américains.¹⁰⁸ Néanmoins, les efforts visant à apporter une contribution significative par le biais de mesures de stabilisation se poursuivent. Des succès ont notamment été enregistrés dans les domaines de l'État de droit et de l'intégration de la population civile. De manière

générale, la priorité des Pays-Bas est toujours de se concentrer sur la société civile locale et d'améliorer ses conditions de vie. Celle-ci leur permet donc de rester engagés même en cas de putsch et de passer à des mesures non gouvernementales, ce qui a été fait en principe dans un premier temps pour tous les putschs. Cependant, compte tenu de la détérioration de la situation au Sahel, les Pays-Bas ont été de plus en plus gênés pour poursuivre ces efforts à long terme après le deuxième putsch au Mali. Les pressions politiques qui ont suivi les putschs ont été très fortes et ont entraîné l'abandon généralisé de nombreux projets de stabilisation, qui sont de toute façon intégrés dans un processus d'évaluation robuste et régulier.¹⁰⁹ Ce processus d'évaluation peut être considéré comme particulièrement positif, surtout en comparaison avec les autres cas étudiés. Les conclusions de ces évaluations de l'engagement néerlandais en Afghanistan ont été prises en compte par la commission d'enquête allemande « Lehren aus Afghanistan » (enseignements tirés de l'Afghanistan).¹¹⁰ Cela montre que de tels résultats d'évaluation peuvent également conduire à une amélioration durable des stratégies de stabilisation dans les pays partenaires.

Les Pays-Bas ont longtemps eu du mal à définir un objectif global à long terme pour le Sahel, même après les coups d'État, en raison de la longue période nécessaire à la formation d'une coalition et du manque de clarté des relations entre les partis politiques.¹¹¹ Malgré ces obstacles, les responsables néerlandais s'efforcent de produire les effets les plus bénéfiques possible au Sahel, avec des partenaires partageant les mêmes idées. Les réactions aux putschs sont ici plutôt formulées en étroite concertation avec les partenaires que dues à une initiative propre des Pays-Bas.¹¹² Par conséquent, il n'est pas possible de mettre directement en évidence d'éventuelles lacunes entre la théorie et la pratique aux Pays-Bas, et les réactions aux coups d'État ont été relativement cohérentes et fidèles aux principes. Parallèlement, le manque de ressources et de moyens a joué un rôle essentiel, d'où l'accent mis sur une approche multilatérale et collective.

¹⁰⁷ Entretien 6.

¹⁰⁸ Entretien 11.

¹⁰⁹ Entretien 12, entretien 11.

¹¹⁰ « 25. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands », 28 septembre 2023. « 25. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands ».

¹¹¹ Entretien 12.

¹¹² Entretien 11.



ROYAUME-UNI

La stabilisation est définie par les capacités gouvernementales, conformément à l'approche britannique. Les approches locales sans interaction avec le gouvernement ne relèvent donc pas de la notion britannique de stabilisation.¹¹³ Cette vision vient contraster avec la stratégie allemande. De même, la terminologie britannique repose beaucoup moins sur la notion de fragilité que les formulations allemandes et américaines. Il est possible que cela indique que les structures étatiques y sont moins associées, que cela soit volontaire ou non. De plus, dans nos entretiens, un désaccord est apparu clairement sur la question de savoir si la stabilisation concernait le résultat ou un processus tel que la médiation inclusive ou le respect du droit international.¹¹⁴

D'un point de vue conceptuel, la stabilisation est un instrument orienté vers un changement positif à court terme. L'approche britannique en déduit qu'il n'est pas nécessaire d'anticiper ou de prendre en compte d'éventuels putschs. Il s'agit de se concentrer sur un changement positif et d'œuvrer en ce sens, indépendamment d'éventuelles évolutions telles que les coups d'État.¹¹⁵ Même en cas de putsch, cette approche de la stabilisation resterait d'actualité. Cela contrevient au principe d'évaluation des risques de la situation volatile dans laquelle le processus de stabilisation doit s'articuler.

Néanmoins, cela correspond à l'opinion de plusieurs des personnes interrogées qui rejettent les règles générales en cas de putsch comme aux États-Unis. Ils font valoir qu'il existe des projets qui pourraient se poursuivre en cas de coup d'État, mais aussi d'autres qui devraient être interrompus et relèveraient d'une signalisation politique importante et nécessaire.¹¹⁶ Cela permet de rester flexible et de garder différentes portes et possibilités de positionnement ouvertes. En outre, des discussions parfois productives sur la stabilisation ont pu être menées avec des technocrates au sein de gouvernements putschistes.¹¹⁷ Il ne faut pas fermer de tels espaces de dialogue. Cette approche concorde

avec l'accent mis par le Royaume-Uni sur l'instauration d'une paix et d'une stabilité à long terme avec le consentement de la population, mais elle contraste avec l'hypothèse selon laquelle un système politique représentatif et légitime est nécessaire à cet effet.¹¹⁸ Se posent ici aussi des questions sur la compréhension de la légitimité, comme dans l'approche allemande.

Conformément à la priorité accordée par le Royaume-Uni à l'économie politique des groupes d'acteurs dans le pays partenaire, l'essentiel du travail se situe, selon elle, en amont et en aval du putsch : dans le cas d'un nouveau régime, il faut déterminer quel est son intérêt et, en fonction de celui-ci, déterminer s'il est possible de poursuivre la coopération, autrement dit, il faut réfléchir et recalibrer.¹¹⁹

Les entretiens ont également révélé une opinion dominante selon laquelle l'influence des acteurs extérieurs n'est pas suffisamment importante pour qu'ils soient tenus pour en partie responsables d'un coup d'État par la suite¹²⁰. Cela contraste avec les critiques formulées à propos de la formation de putschistes à l'étranger, par exemple, et les réflexions sur la part que cela aurait pu prendre. Ici, il est donc possible de mettre en évidence certaines contradictions en regardant les documents stratégiques britanniques et les aperçus de la pratique sur le terrain à travers nos entretiens.

En revanche, l'approche britannique semble indiquer que l'instrument de la stabilisation peut continuer à fonctionner dans des contextes de putsch. La chaîne d'effets de la stabilisation reste cohérente, car l'État doit revenir pour instaurer la sécurité. C'est pourquoi la stabilisation a finalement toujours pour objectif le retour et le renforcement consécutif de l'État et peut s'appliquer ici.¹²¹ Même si les putschs en eux-mêmes se sont déroulés presque entièrement sans violence, selon nos entretiens, les bailleurs de fonds devraient toutefois se demander, au vu des effets secondaires, s'il devrait y avoir un retour et un renforcement de l'État lorsque celui-ci entraîne des massacres de la population.¹²²

113 Entretien 13.

114 Entretien 15.

115 Entretien 13.

116 Entretien 13.

117 Entretien 13.

118 UK Government, « The UK Government's Approach to Stabilisation: A Guide for Policy Makers and Practitioners » (Londres, 7 mars 2019), 14, <https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-governments-approach-to-stabilisation-a-guide-for-policy-makers-and-practitioners>. UK Government, 14.

119 Entretien 15.

120 Entretien 15.

121 Entretien 22.

122 Entretien 22.

Les entretiens ont également mis en évidence des intérêts divergents : le contingent britannique au sein de la MINUSMA avait probablement pour objectif de prouver qu'il était un bon partenaire pour les pays européens après le Brexit, plutôt que d'apporter un soutien bilatéral au Mali.¹²³ La stratégie de stabilisation britannique est en cours de révision au moment de la finalisation de la présente étude. Il s'agit entre autres de concrétiser les questions difficiles de pondération et de faire en sorte que le document soit encore davantage un guide qu'un document politique. Il semble que des camps se soient encore formés pour décider si la sécurisation de l'approche est souhaitable ou à éviter. Cette démarche vise à prendre en compte le bilan selon lequel la composante militaire au Mali a fourni ce qui était demandé. L'approche civile a souffert de directives éloignées de la réalité des besoins, qui semblaient bonnes sur le principe à Londres, mais qui avaient moins de sens sur le terrain, comme les pourcentages de genre dans le budget; une bonne directive sur le principe, mais un obstacle à l'adaptation des projets aux besoins. L'approche consistant à utiliser l'économie politique comme grille d'analyse n'a pas pu contribuer au succès en l'état, malgré son potentiel prometteur.¹²⁴



ÉTATS-UNIS

Aux États-Unis, le Sahel apparaît moins dans la ligne de mire de la politique étrangère en matière de stabilisation que chez les autres acteurs. Par exemple, les États côtiers d'Afrique de l'Ouest figurent dans le Global Fragility Act, mais pas le Sahel, bien que l'instabilité y soit plus élevée, y compris au moment de la publication de la loi.¹²⁵ Cette classification des États partenaires reposait sur une hypothèse erronée selon laquelle le soutien américain était tout autant souhaité par les gouvernements et les populations locales des États côtiers, alors que ce souhait n'était pas clairement établi au Sahel¹²⁶. Ce choix se fonde sur les directives stratégiques américaines selon lesquelles l'accent doit être mis sur les autorités légitimes acceptées localement et l'engagement américain souhaité politiquement par l'hôte. Cependant, au cours

des entretiens, certains ont évoqué la possibilité et la nécessité de se montrer un peu plus créatifs quant à la notion de partenaire démocratique, après les coups d'État et la pertinence accrue du Sahel pour la sécurité transatlantique en raison des risques de « débordement » de la terreur, car les gouvernements n'étaient de toute façon pas totalement démocratiques.¹²⁷ Cela s'explique par l'objectif premier de la stabilisation selon les documents stratégiques des États-Unis, à savoir la protection de la sécurité nationale des États-Unis. Le soutien à la démocratie et aux droits de l'homme vient juste après.

La question se pose donc de savoir dans quelle mesure le Sahel est pertinent pour la sécurité nationale afin de justifier la compromission de l'engagement pour la démocratie et les droits de l'homme. La Stratégie américaine pour l'Afrique subsaharienne, publiée en 2022, tente de prendre en compte la pertinence du Sahel¹²⁸. Conformément à cette stratégie, les États-Unis souhaitent s'associer à leurs partenaires pour lutter contre les putschs autoritaires et empêcher les consolidations autocratiques. Toutefois, le document ne met pas l'accent sur la stabilisation, c'est pourquoi son élaboration n'est pas considérée ici comme faisant partie des réactions aux coups d'État.

L'idéologie et la mise en avant de valeurs semblaient servir d'excuse lorsqu'il s'agissait en réalité de savoir si les régimes issus des coups d'État étaient tolérables pour les États-Unis, ou plus précisément, comme l'ont montré nos entretiens, s'ils étaient amicaux ou non envers la Russie et la Chine.¹²⁹ Sous couvert de stabilisation et de ses valeurs, le but recherché ici peut donc être l'influence géopolitique. Au Niger, cela coïncide également avec l'absence de reconnaissance officielle du putsch (voire son ignorance) pendant de nombreuses semaines, malgré les liens personnels étroits entre Blinken et Bazoum, qui ont donné lieu à de nombreux échanges et engagements en faveur de la famille de ce dernier. Certains observateurs y voient un passage de la « guerre contre la terreur » à la « compétition des grandes puissances »¹³⁰.

123 Entretien 17.

124 Entretien 17.

125 Entretien 18.

126 Entretien 18.

127 Entretien 18.

128 « Vital Partners, Shared Priorities: The Biden Administration's Sub-Saharan Africa Strategy », Département d'État des États-Unis (blog), consulté le 13 mai 2024, <https://www.state.gov/vital-partners-shared-priorities-the-biden-administrations-sub-saharan-africa-strategy/>.

129 Lechner, John; Eledinov, Sergey, « What Washington Got Wrong about Niger and Russia | Responsible Statecraft », consulté le 26 avril 2024, <https://responsiblestatecraft.org/us-niger-russia/>. Lechner, John; Eledinov, Sergey.

130 Lechner, John; Eledinov, Sergey, « What Washington Got Wrong about Niger and Russia | Responsible Statecraft ». Lechner, John; Eledinov, Sergey.

Cette idée est également étayée par un constat : si l'on considère l'ensemble de la région, la junte burkinabé est la moins sanctionnée malgré ses pratiques contraires aux droits de l'homme.¹³¹ Ce faisant, on passe sous silence l'affirmation claire des documents stratégiques américains selon laquelle l'engagement dans des contextes fragiles doit se fonder sur le respect des valeurs démocratiques et des droits de l'homme. Cependant, en 2020, année du premier coup d'État récent au Mali, seul un pour cent des fonds a effectivement été consacré à la promotion de la démocratie, des droits et de la gouvernance.¹³² Cela accrédite l'idée que l'engagement en faveur de la stabilisation n'est pas nécessairement affecté par les putschs. Pourtant, lors de nos entretiens, certains observateurs ont affirmé que l'accent mis sur la sécurité en l'absence de contrôle y était peut-être pour quelque chose.¹³³ La recherche sur ce sujet dépend toutefois fortement de chaque cas et même les principes généraux restent conditionnés par la nécessité de poursuivre les recherches. Dans ce contexte, il est intéressant de constater que les formations sur les normes en matière de droits de l'homme dans l'armée renforcent en priorité la cohésion militaire.¹³⁴ Ainsi, si les formations peuvent conduire à une plus grande prise de conscience des droits de l'homme, elles renforcent surtout la probabilité d'un comportement uni des militaires en cas de crise, et donc de soutien à un putsch qui serait ordonné¹³⁵.

Bien que les mesures de rétorsion des États-Unis ne soient pas directement ou explicitement liées à l'engagement de stabilisation, elles semblent néanmoins pertinentes, car elles constituent le seul mécanisme affectant le coup d'État et mettant fin à la coopération en matière de sécurité. Ainsi, le mécanisme par lequel on indique explicitement qu'un putsch a eu lieu entraîne des conséquences dans la coopération. Il peut être compris comme un outil narratif par lequel une condamnation de l'événement peut avoir lieu. Dans le même temps, ce mécanisme ouvre une période de transition au cours de laquelle il est possible d'essayer immédiatement de trouver une relation de travail fonctionnelle avec les nouvelles autorités et de faire face à la réalité.¹³⁶ Dans nos entretiens, ce mécanisme

a également été décrit comme fondamentalement positif, car il donne une orientation aux décisions ainsi que des principes et dicte ainsi les actions à entreprendre. Il serait ainsi possible d'agir de manière plus cohérente. Toutefois dans la réalité, ce mécanisme est majoritairement déjoué, contourné et critiqué. En effet, les mesures de rétorsion, par leur fidélité aux principes, limitent toute flexibilité et ferment les canaux diplomatiques sans prendre en compte le contexte spécifique de chaque cas. Le personnel diplomatique et les praticiens sont très critiques à l'égard de cette méthode, qui envoie également de mauvais signaux en ce qui concerne la coopération et la diplomatie en général, étant donné qu'elle est peu adaptée au contexte et qu'elle ferme des canaux de communication. Ce point est perçu comme un inconvénient dans la mission de création de partenariats et il est donc souvent écarté.

Le mécanisme n'est donc plus guère crédible et sélectif. Cela rejoint en outre les critiques adressées aux mesures de rétorsion du coup d'État qui portent sur le manque de communication publique et de transparence des mécanismes : si les pays partenaires des États-Unis disposaient d'informations plus claires sur les mesures de rétorsion et leurs conséquences, et si la mise en œuvre de ces mesures était cohérente, elles pourraient également avoir un effet dissuasif et mieux remplir leur objectif. En l'état actuel des choses, il ne s'agit toutefois que d'un mécanisme défaillant basé sur une bonne idée.

PRISE DE DÉCISION EN CAS DE COUP D'ÉTAT EN CAS DE STABILISATION

L'analyse des stratégies théoriques de stabilisation et des pratiques effectives permet de dégager plusieurs facteurs de décision élémentaires dans le travail de stabilisation. En cas de coup d'État, c'est avant tout la légitimité du gouvernement qui est remise en question et qui est évaluée différemment par les acteurs de la stabilisation en fonction des circonstances spécifiques. Cependant, les bases d'évaluation des

131 Entretien 22.

132 Dion et Sany, « After Two Coups, Mali Needs Regional Support to Bolster Democracy ». Dion et Sany.

133 Dion, Ena; Cole, Emily, « How International Security Support Contributed to Mali's Coup », United States Institute of Peace, consulté le 26 avril 2024, <https://www.usip.org/publications/2020/09/how-international-security-support-contributed-malis-coup>. Dion, Ena; Cole, Emily.

134 Renanah Miles Joyce, « Soldiers' Dilemma: Foreign Military Training and Liberal Norm Conflict », *International Security* 46, n° 4 (1er avril 2022) : 48–90, https://doi.org/10.1162/isec_a_00432.

135 Joyce, « Soldiers' Dilemma ».

136 Schmitt, « U.S. Declares the Military Takeover in Niger a Coup ».

circunstances spécifiques sont généralement pauvres, car les connaissances actuelles et approfondies font défaut ou ne peuvent pas être rendues accessibles. En outre, les acteurs de la stabilisation accordent des priorités différentes à des facteurs tels que la situation sécuritaire, les préoccupations liées à leur propre sécurité nationale et les circonstances géopolitiques. Cela se traduit par la fidélité aux principes de l'arrêt ou du réajustement des mesures de stabilisation, ou encore par le degré de prise en charge de la situation par les décideurs politiques. Dans le cas du Niger, les relations personnelles avec le président Bazoum ont également joué un rôle.

Les questions de pondération, comme celles relatives aux intérêts propres de la politique de sécurité et aux options favorables à la stabilité, dépendent du contexte, mais nombre d'entre elles comportent également des éléments dogmatiques. Par exemple, on peut se demander dans quel environnement les mesures de stabilisation peuvent être prises, et ce avec un minimum de sécurité. Cela va au-delà de ce que l'on appelle le devoir de vigilance pour le personnel des mesures de stabilisation, car il s'agit aussi des conditions d'un travail réussi et pas seulement, de manière restrictive, de l'intégrité personnelle du personnel engagé. Autre exemple : la question de la légitimité et de ce qu'elle implique. Bien entendu, les circonstances locales précises jouent ici un rôle majeur dans l'évaluation de la situation et la manière dont les acteurs de la stabilisation tentent d'obtenir ces informations.

Recommandations

- Pour que les politiques de stabilisation soient efficaces à l'avenir, les acteurs occidentaux doivent être plus cohérents dans leur approche des coups d'État et définir d'urgence des critères de légitimité de l'État.
- Un investissement plus important dans les connaissances locales et l'évaluation des engagements est nécessaire pour tenir compte de la spécificité du contexte.
- La stabilisation reste un domaine politique avec des questions d'arbitrage difficiles qui doivent être clarifiées malgré les grandes différences entre les cas des acteurs occidentaux.

La présente analyse montre qu'il existe des approches communes et un comportement coordonné des acteurs de la stabilisation partageant les mêmes idées. Elle met toutefois aussi en évidence un potentiel d'amélioration au niveau de la coordination entre eux et de la base d'information pour les décisions en fonction de la situation. Malgré la grande spécificité contextuelle des décisions prises en cas de putsch, il est nécessaire de clarifier les questions fondamentales relatives aux priorités de la stabilisation. Les recommandations suivantes s'adressent en particulier à la politique allemande et à son action future.

Pour cela, il est décisif de comprendre comment mieux se coordonner avec les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis. Le « Stabilization Leaders' Forum » constitue à cet égard une plateforme d'échange qui a déjà fait ses preuves. La coopération entre l'Allemagne et la France, les plus proches alliés en Europe, est particulièrement mise à l'épreuve en raison de leurs stratégies et priorités parfois très différentes au Sahel. L'étude aborde également cet aspect, car il devrait toujours être pris en compte dans la politique étrangère allemande.

Dans le contexte de la situation décrite, il est recommandé que les acteurs de la stabilisation formulent ensemble des **directives** générales. Celles-ci pourraient

créer une unité en priorisant les objectifs et renforcer ainsi la position commune face aux juntes pleines d'assurance et d'autodétermination. Cela pourrait réduire la marge de manœuvre problématique créée par le manque de cohérence des acteurs internationaux et exploitée par les juntes au Mali et au Niger. Parallèlement, les juntes instrumentalisent le partenariat étroit au sein de l'UE, notamment entre la France et l'Allemagne. La dénonciation des accords multilatéraux au profit d'accords bilatéraux entraîne un plus grand manque de transparence entre les bailleurs de fonds, ce qui favorise les juntes et facilite la corruption. Dans ce contexte, il est important que la France et l'Allemagne gèrent leurs divergences de manière à utiliser les forces de chaque partenaire pour servir leurs intérêts communs. Pour cela, il faut de bonnes concertations, où des accords bilatéraux peuvent permettre d'obtenir davantage pour tous les acteurs. Ce faisant, l'Allemagne ne devrait pas toujours mettre en avant ses liens d'amitié étroits avec la France, car ces relations n'ont pas besoin de faire l'objet de démonstrations permanentes, c'est justement ce qui les rend si particulières.

En outre, les efforts pour renforcer la compréhension et la transparence entre les acteurs de la stabilisation devraient également améliorer la communication et les attentes envers le pays de mise en œuvre. Dès le début d'une coopération, en temps de paix et de démocratie, il serait utile d'informer sur les éventuelles lignes rouges. Cette démarche ne doit pas être perçue comme une menace, mais comme un partenariat entre deux égaux. Cela peut également contribuer à prévenir des réactions incohérentes, comme celles des États-Unis au Niger.

Une attention particulière devrait être accordée à la définition de la **légitimité** dans ces directives. L'essentiel est de rendre les critères opérationnels. **Que signifie l'acceptation par la population ? Quel est le rapport avec l'efficacité d'un gouvernement putschiste ? Et quel rôle cela joue-t-il dans la prise de décision ?** De telles définitions permettraient d'évaluer l'adaptation de l'engagement de stabilisation de manière plus fondée et plus réaliste. Pour répondre à **cette question**, il serait utile de procéder à une analyse rétrospective des actions politiques lors du premier coup d'État au Mali. Dans ce cas, l'acceptation du putsch par la population et l'efficacité accrue espérée du nouveau gouvernement issu du putsch semblaient être plus importantes que sa constitutionnalité. Le déplacement ultérieur de l'engagement du Mali vers le Niger était motivé par l'idée d'y trouver un partenaire plus volontaire et plus disposé à

coopérer. Ceci indique que les raisons pragmatiques jouent un rôle important. Parallèlement, le Niger avait un président élu, Mohammed Bazoum, à la tête du gouvernement et la démocratie sur place semblait relativement consolidée. Cette confrontation avec d'importants critères de coopération devrait apporter plus de clarté à la stratégie nationale. S'accorder sur ce point avec des partenaires aux idées similaires constitue certainement un objectif ambitieux. Il est possible que l'échange soit une étape intermédiaire importante, qui pourrait également aider à surmonter les différentes exigences et ambitions des documents existants, analysées au début de cette étude.

En outre, la formulation de directives devrait aider les acteurs à définir leur **rôle et leur priorité en matière de sécurité** dans le contexte des mesures de stabilisation. Cela est particulièrement important, car les mesures de stabilisation ne doivent pas maintenir le statu quo sans condition, mais poser des jalons pour des changements durables. Une prise de conscience claire de l'importance de la sécurité peut aider à prendre des décisions mieux fondées dans le cas de coopérations en matière de sécurité et à ne pas les suspendre en soi.

À cet égard, il conviendrait de donner la priorité aux réformes du secteur de la sécurité¹³⁷ plutôt qu'à l'assistance au secteur de la sécurité par exemple, une approche du statut de la sécurité basée sur des preuves et axée sur les résultats. Par le passé, il s'est avéré que cette assistance était plutôt instrumentalisée, alors que des réformes fondamentales après la déconstruction d'un appareil militaire et de sécurité ont porté leurs fruits (par exemple en Sierra Leone¹³⁸). En réalité, une telle réforme du secteur de la sécurité est toujours conditionnée par la volonté de réforme du pays partenaire et sa mise en œuvre est difficile en raison des moyens disponibles. La simple exigence d'une certaine forme de sécurité, accompagnée de réformes politiques, n'est donc pas bénéfique. Il faut reconnaître que la sécurité réelle ou vécue peut différer de la compréhension des acteurs externes. Ainsi, tant les putschistes dans la région du Sahel (reconnaisables à leur argumentation et à leur focalisation sur les mesures antiterroristes) que la population semblent accorder plus d'importance à la sécurité et à la stabilité ressenties qu'à la gouvernance démocratique. Une

réflexion sur le rôle et la définition de la sécurité en tant qu'acteur externe peut donc contribuer, tant en amont qu'en aval, à clarifier les possibilités de décision en cas de coup d'État.

En règle générale, les évaluations de nombreux processus locaux reposent sur des bases factuelles peu solides et dépendent d'organisations de mise en œuvre ou d'individus en particulier dans les ambassades. Or, pour prendre de meilleures décisions, il faut des informations plus complètes et une **expertise locale**. La phase actuelle, au cours de laquelle l'engagement sous forme de coopération active en matière de sécurité est fortement réduit, pourrait être mise à profit pour élargir stratégiquement la base de connaissances. Pour ce faire, il est nécessaire d'investir dans le personnel (en dehors des mesures concrètes de stabilisation), dans les connaissances linguistiques, dans la compréhension de la culture et dans la capacité générale à voyager dans les régions périphériques. Certains de ces éléments sont déjà disponibles dans les organisations de mise en œuvre, dans le monde scientifique et dans différents ministères. Cependant, en raison d'un manque de coopération et d'une rotation élevée du personnel, il est trop rarement possible d'y avoir recours dans les moments décisifs des crises. Il ne s'agit donc pas seulement de continuer à développer cette expertise, mais aussi de la rendre concrètement utilisable par l'appareil décisionnel. Dans ce contexte, les personnes et les projets ne doivent pas être mis à disposition uniquement lors de crises aiguës en raison du manque de ressources. La disponibilité à long terme des experts et l'intégration des conclusions des évaluations sont importantes. La pratique de l'évaluation aux Pays-Bas semble présenter de meilleures structures pour appliquer réellement les effets d'apprentissage. Cela permettrait de tenir compte de l'intérêt stratégique de la région et de la coopération entre égaux qui est souhaitée.

L'instabilité dans une région ne devrait pas servir d'excuse pour perdre la vue d'ensemble de la situation, mais au contraire justifier un investissement intensif dans les connaissances locales et linguistiques. Dans les situations conflictuelles volatiles, il est impossible d'avoir une vue d'ensemble à tout moment, mais il est possible de se positionner de manière plus

137 La réforme du secteur de la sécurité décrit une réforme orientée vers les principes de l'état de droit de tous les acteurs concernés par la sécurité, tels que l'armée, la police et la justice, qui doit conduire à un secteur de la sécurité contrôlé démocratiquement et agissant selon les normes des droits de l'homme. L'assistance au secteur de la sécurité englobe les approches qui mettent l'accent sur la capacité des forces existantes à accomplir leurs tâches, par exemple par le biais d'une formation, d'un équipement ou d'un soutien direct par des forces propres.

138 Entretien 15.

stratégique afin d'évaluer concrètement les motifs d'action et d'adapter sa rhétorique et son attitude de manière adéquate. Le réseau plus large et l'expertise locale ainsi créés permettraient en outre d'évaluer de manière indépendante et différenciée l'acceptation d'un putsch par la population ou les acteurs étrangers, par exemple. Ce processus de création de connaissances et de présence, même dans les régions périphériques, pourrait en outre renforcer le positionnement de l'Allemagne en tant qu'acteur indépendant. L'Allemagne pourrait ainsi agir dans des réseaux et dans le cadre d'organisations internationales, tout en se présentant de manière indépendante et en étant perçue comme telle. Cela permettrait de réagir au problème de perception souvent insuffisamment différenciée de la coopération entre les acteurs occidentaux au Sahel par une partie de la population et du régime. La propagande des juntes et de la Russie fait également apparaître les acteurs occidentaux comme une entité monolithique. Dans le contexte du sentiment anti-français dans certaines parties de l'Afrique de l'Ouest, cela représente un risque pour la poursuite de la coopération (bilatérale) et doit être pris en compte dans les engagements futurs.

Les responsables de la politique étrangère allemande étudient certainement la possibilité d'adopter d'autres approches dans la région et de réorienter les ressources à l'aide de nombreux portefeuilles connexes. Les évaluations visant à déterminer si la CEDEAO peut être réformée et redevenir un acteur pertinent¹³⁹ ne peuvent que bénéficier d'une meilleure connaissance locale et d'un meilleur accès aux informations. Les évaluations de **l'économie politique** des acteurs sont essentielles pour l'engagement indirect dans la stabilisation. Dans cette approche, il s'agit de rendre visibles les facteurs de décision d'un acteur spécifique et ainsi de mieux les comprendre. De nombreuses personnes interrogées ont souligné le caractère prometteur de cette approche particulière, mais les connaissances permettant de décrire et d'évaluer les facteurs de décision de manière adéquate font défaut. Cela commence par se demander qui peut être un acteur pertinent, c'est-à-dire par la nécessité d'identifier les personnes et les groupes qui jouent un rôle dans le conflit. Il s'agit en outre de déterminer ce qui motive ces acteurs, comment ils tiennent leur position et dans quelle mesure il est possible de les rallier à des solutions politiques non violentes. Contrairement à certaines affirmations, cette méthode laisse en même

temps la place à l'analyse de comportements et d'intérêts (prétendument) irrationnels. Cette démarche constituerait une base importante pour pouvoir relancer des projets de stabilisation en cas de circonstances changeantes dans lesquelles des potentiels d'action prometteurs sont identifiés. La connaissance des facteurs de décision permet de réfléchir à la manière de les influencer et d'attirer les acteurs enclins à la violence vers des solutions politiques grâce à des mesures incitatives adaptées.

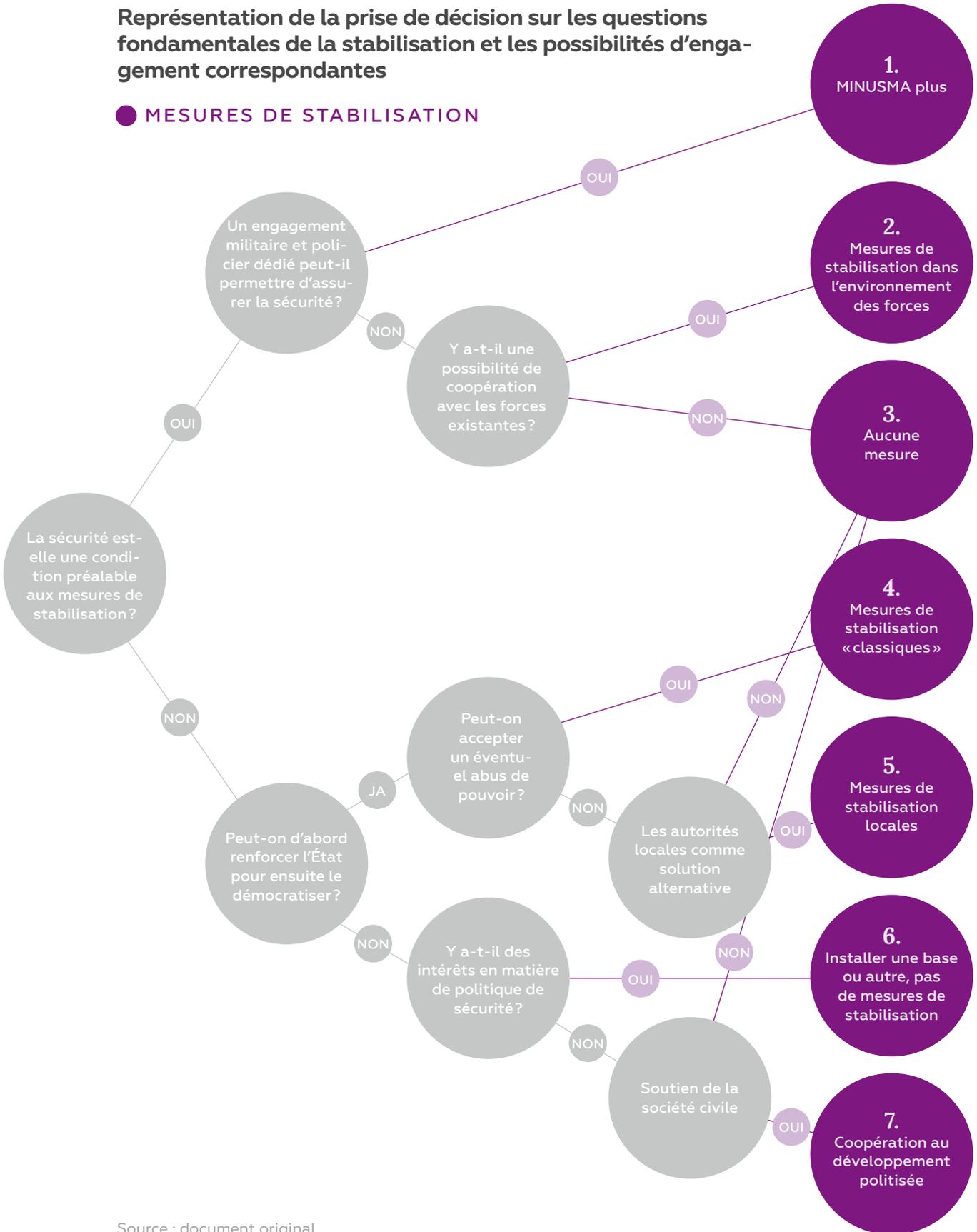
En général, la condition préalable aux mesures de stabilisation réside dans l'acceptation des actions par l'État partenaire souverain. L'aide humanitaire à la population en dépend également, même si elle n'est fortement limitée par le gouvernement local que dans des cas extrêmes. En ce sens, il s'agit en général d'une possibilité d'agir de manière apolitique et de satisfaire les besoins fondamentaux de la population. Dans notre analyse, nous nous concentrons toutefois sur les mesures de stabilisation, de sorte que nous n'envisageons pas ici d'autres options d'action pour la suite des opérations au Mali et au Niger.

Nos recommandations sur les lignes directrices communes des acteurs de la stabilisation supposent deux éléments : la volonté de coopérer et l'accord sur des critères communs. Il est toutefois possible que la volonté politique fasse défaut, que le processus soit très long ou qu'il n'y ait pas de consensus sur le fond. Il est donc d'autant plus important que l'Allemagne clarifie pour elle-même les questions centrales relatives à la définition de la légitimité et à l'importance de la sécurité. Cela pourrait rendre sa position plus transparente vis-à-vis des autres partenaires de stabilisation et de la France. Un arbre de décision a été élaboré à partir des points de discussion du chapitre 6 « Analyse comparative des objectifs de stabilisation et des réalités du putsch » afin de guider la réflexion sur l'importance de la sécurité et de la légitimité dans l'engagement de stabilisation. Il vise à transformer des questions de pondération en questions décisionnelles (oui/non) afin de souligner les priorités dans la situation spécifique et de provoquer l'engagement adéquat (voir graphique page 39).

139 Cascais, Antonio, « ECOWAS Is under Pressure to Reform – DW – 04/17/2024 », dw.com, consulté le 26 avril 2024, <https://www.dw.com/en/ecowas-is-under-pressure-to-reform/a-68836475>.

Représentation de la prise de décision sur les questions fondamentales de la stabilisation et les possibilités d'engagement correspondantes

MESURES DE STABILISATION



Source : document original

Nous avons placé la question de la primauté de la sécurité au début, car elle nous a semblé centrale pour déterminer les conditions et les instruments. Il est toutefois possible de commencer par d'autres questions, de réorganiser l'arbre en conséquence et d'ajouter d'autres questions. Cet arbre peut mener à prendre des décisions très différentes entre des acteurs qui partagent les mêmes idées, car il fait apparaître des priorités différentes malgré des objectifs similaires, par exemple. Chacune de ces décisions offre des opportunités, mais présente également des risques. En les dévoilant systématiquement, il est possible de vérifier, par un test inverse, si la démarche

choisie semble appropriée. Il est ainsi possible de vérifier si l'ensemble des objectifs, des valeurs et des moyens s'accorde en théorie et en pratique. Nous avons regroupé ci-dessous quelques-unes des opportunités et des risques les plus importants pour différentes mesures de stabilisation. L'arbre de décision et l'aperçu des mesures ne prétendent pas à l'exhaustivité. De même, les instruments d'analyse ne doivent pas être considérés comme les seules options possibles. Avec notre version, nous souhaitons plutôt apporter une contribution et ouvrir des perspectives sur la manière de mener un débat politique constructif sur les mesures de stabilisation et leur avenir.

Opportunités et risques des différentes possibilités d'engagement

| MESURES DE STABILISATION | OPPORTUNITÉS | RISQUES |
|---|---|--|
| 1. MINUSMA Plus | <ul style="list-style-type: none"> • La sécurité est une condition préalable aux projets civils et se trouve au cœur du traité d'État que la stabilisation souhaite renforcer; • Objectif secondaire réalisable autour de la lutte contre le terrorisme; Réaction à la tendance au militarisme des juntes et donc aux besoins locaux. | <ul style="list-style-type: none"> • L'aide extérieure est perçue comme un service de sécurité qui déresponsabilise les forces étatiques; • Le temps ne sert pas à renforcer les forces de sécurité domestiques; • L'intervention multilatérale peut sembler paternaliste et homogène et risque d'être rejetée compte tenu du passé colonial |
| 2. de stabilisation dans l'environnement des forces | <ul style="list-style-type: none"> • L'acteur reste actif sur place et pourrait se démarquer des États-Unis, de la France, etc.; • Peuvent inciter à davantage de transparence et de concertation internationale (avec des partenaires partageant les mêmes idées); • L'acteur garde un « pied dans la porte » et peut encore influencer activement les développements possibles, même si la souveraineté des juntes est davantage mise en avant | <ul style="list-style-type: none"> • Dans les Actions doute, renforcement d'acteurs illégitimes qui ne peuvent ou ne souhaitent peut-être pas instaurer une stabilité à long terme; • Les conditions d'insécurité pour la population civile pourraient être activement renforcées (et contribuer indirectement aux violations des droits de l'homme, par exemple); • Il faudra peut-être accepter une plus grande coopération entre les juntes et la Russie ou la Chine |
| 3. Aucune mesure | <ul style="list-style-type: none"> • Économie de moyens financiers et humains face aux exigences accrues dans d'autres domaines | <ul style="list-style-type: none"> • Préviction d'une détérioration de la situation en matière de sécurité; • L'engagement de longue date dans des contextes ruraux et la construction de relations et d'impressions positives qui y sont liées risquent de sombrer dans l'oubli; • Signal et possibilité pour la Russie et la Chine d'exploiter le manque d'engagement occidental et de l'utiliser contre l'Allemagne dans d'autres contextes |
| 4. Mesures de stabilisation classique | <ul style="list-style-type: none"> • Des succès ne sont pas exclus malgré le contexte difficile, même si la visibilité et l'utilité politique sont limitées. | <ul style="list-style-type: none"> • Les erreurs du passé doivent être traitées; • La stabilisation est perçue de plus en plus négativement en tant qu'instrument politique, en particulier par les populations concernées |
| 5. Mesures de stabilisation locales | <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la population civile et amélioration de ses conditions de vie; • Coopération possible avec les autorités locales plutôt qu'avec le gouvernement central | <ul style="list-style-type: none"> • Forte transition vers la coopération au développement; perte possible des avantages de l'approche de stabilisation; • L'engagement de stabilisation doit toujours viser le renforcement de l'État, la coopération locale ne peut pas être complètement dissociée des régimes illégitimes |
| 6. Concentration sur des points d'appui | <ul style="list-style-type: none"> • Le cas échéant, utilisable comme porte d'entrée pour des mesures de stabilisation minimales dans l'environnement et/ou création de réseaux également dans l'environnement civil et étatique | <ul style="list-style-type: none"> • Réduction drastique de la capacité d'influence; • L'engagement de longue date dans des contextes ruraux et la construction de relations et d'impressions positives qui y sont liées risquent de sombrer dans l'oubli |
| 7. Coopération au développement politisée | <ul style="list-style-type: none"> • Concentration sur les éléments qui fonctionnent déjà bien; • Adaptation à la nouvelle situation géopolitique qui ne permet plus une coopération dépolitisée | <ul style="list-style-type: none"> • La probabilité que la situation au Sahel continue à se dégrader fortement sans instruments de stabilisation augmente; • Les gouvernements locaux n'accepteront pas de mesures qui sapent leur propre légitimité ou qui vont à l'encontre de leurs propres intérêts |

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
Tel. +49 30 25 42 31 -0
info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

L'Institut allemand de politique étrangère (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., DGAP) mène des recherches et donne des recommandations sur les questions actuelles de la politique étrangère allemande et européenne. Ce texte reflète l'opinion des auteurs et des autrices, et non celle de la DGAP.

La DGAP est soutenue par le ministère des Affaires étrangères sur la base d'une décision du Bundestag allemand.

Éditeur

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 1611-7034

Traduction Lisa Wojciechowicz

Mise en page Luise Rombach

Concept design WeDo

Photos des auteurs et autrices © DGAP



Ce travail est sous licence Creative Commons Attribution – utilisation non commerciale – pas de modifications licence internationale 4.0