

En attendant le retour de l'État...

Alain Antil, Élodie Riche, Anne Savey

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/4 Hiver**, PAGES 127 À 131

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303127

DOI 10.3917/pe.214.0127

Date de mise en ligne : 10/12/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-4-page-127?!lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

page 125 dossier

SAHEL : LES SOCIÉTÉS CONTRE L'ÉTAT ?

En attendant le retour de l'État...

L' échec de la coalition internationale en Afghanistan et les difficultés rencontrées par Paris et ses alliés au Sahel soulèvent nombre de questions sur l'ingénierie internationale imaginée depuis les années 1990 pour reconstruire ou renforcer les États « faillis ». L'association entre, d'une part, une opération militaire destinée à contenir ou affaiblir une insurrection et, d'autre part, une coopération internationale plus ou moins importante, destinée à renforcer ou redéployer l'État – l'ensemble constituant ce que les stratèges appellent une opération de « stabilisation » – n'a pas débouché sur la stabilité attendue. En Afghanistan comme au Mali, le lien direct postulé entre apaisement des tensions et délivrance de services publics n'est pas validé. Ni les Provincial Reconstruction Teams (PRT) afghanes ni les « colonnes foraines » accompagnées par Barkhane n'ont pu apaiser les conflits violents ou relégitimer l'État.

Dans le cas du Mali, mais aussi des autres pays de la région, l'idée de renforcer, reconstruire et redéployer les services de l'État comme gage de paix était déjà au cœur des efforts internationaux au Sahel au début de la crise de 2012, aux côtés des objectifs de développement et de lutte contre le terrorisme. Elle est cependant restée largement subordonnée à une stratégie sécuritaire qui a mis l'accent sur la lutte armée contre les mouvements insurgés et le contrôle des territoires ainsi repris. C'est plus récemment que l'accent a été mis sur « le retour de l'État » dans la stratégie d'appui à la stabilisation au Sahel, semblant indiquer une amorce de rééquilibrage du triptyque sécurité/développement/gouvernance. Avec une forte médiatisation lors du sommet de N'Djamena des 15 et 16 février 2021, la France a prôné un « sursaut civil » auprès de ses partenaires du G5 Sahel, devant les conduire à engager les réformes et actions nécessaires pour se renforcer et se redéployer sur l'ensemble des territoires, au profit des populations, avec le soutien de la communauté internationale.

« Appuyer le retour de l'État » : la formule charrie présupposés et conception particulière des enjeux posés et des réponses possibles. Un « retour » de l'État peut-il apporter la paix au Sahel et par quels mécanismes ? Un tel objectif peut-il être efficacement appuyé de l'extérieur ? Qu'implique cette idée de « retour » de l'État, qui semble postuler une

présence antérieure ? Ce retour suffit-il à légitimer son action, à garantir son acceptation et sa capacité à réguler, à protéger ?

Le Sahel est un espace géographique défini, à l'origine, par la pluviosité moyenne d'un espace situé entre le Sahara et le domaine tropical humide, qui s'étend de l'Atlantique à la mer Rouge. Cette appellation a été reprise pour désigner plus spécifiquement les États d'Afrique de l'Ouest dont une grande partie du territoire se situe en zone sahélienne. Le Sénégal, la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad sont à la fois très différents et liés par leurs populations et leurs histoires, confrontés à des problématiques politiques et sécuritaires plus ou moins communes, à la fois révélées par et liées à l'implantation de groupes terroristes particulièrement visible depuis la fin des années 2000.

Depuis un peu plus d'une décennie, le Sahel est touché par différents problèmes politiques et sécuritaires, qu'on ne peut réduire au seul terrorisme. Un foyer conflictuel s'est développé à partir du nord du Mali avant de s'étendre vers le centre de ce pays, vers le nord et l'est du Burkina Faso ainsi qu'à l'ouest du Niger¹. L'opposition à l'État de groupes armés, l'implantation et l'extension des groupes terroristes, la croissance des violences armées au niveau local, y compris intercommunautaires, sont les manifestations les plus visibles de dysfonctionnements profonds de ces trois États sahéliens, présents également dans les autres pays de la zone – quoique différemment (Tchad) ou dans une moindre mesure (Mauritanie, Sénégal).

Les critiques sur les États sahéliens et leurs capacités à exercer leurs missions se déploient de longue date dans plusieurs registres. L'État est présent dans les villes et leur environnement direct, avec une concentration particulière dans les villes capitales ; dans un certain nombre d'espaces comme les poches économiques dynamiques : enclaves minières, zones d'agriculture intensive fortement soutenues par l'État, axes majeurs de transport ; ou principaux postes-frontières, là où les agents de l'État peuvent prélever des taxes sur la circulation des produits. À mesure que l'on s'éloigne de ces espaces et de ces corridors, la présence étatique (fonctionnaires et corps habillés, services, infrastructures...) diminue, s'efface même. Le Tchad compte ainsi un peu moins de 600 médecins généralistes pour une population de 12 millions d'habitants et un territoire dont la superficie dépasse le million de kilomètres carrés, plus de la moitié exerçant dans la capitale N'Djamena.

1. Un autre foyer conflictuel, appartenant en partie, ou étant relié à cet espace, s'est développé autour du lac Tchad, frappant fortement les États nigériens du Borno, Yobe et Adamawa et débordant depuis le milieu de la décennie précédente vers le sud-est du Niger et le nord du Cameroun.

La main gauche de l'État (services sociaux) est défaillante – plus encore depuis les années 1990, en raison des politiques d'ajustement structurel et du boom démographique² –, et ce en dépit de l'émergence d'une société civile intervenant de plus en plus massivement dans ces secteurs. La main droite (le régalien) est tout aussi défaillante. Les dysfonctionnements de la justice, les fréquentes interférences non maîtrisées entre la justice étatique et les systèmes judiciaires locaux, qu'ils soient d'essence coutumière et/ou religieuse, sont à l'origine de nombreuses tensions sociales. Les forces de sécurité et de défense sont sous-dimensionnées, traversées par les maux de l'ensemble des institutions. Leurs membres sont souvent clochardisés, à l'image du reste de la fonction publique, et ne peuvent garantir le « bien-sécurité » aux populations. Tout une variété d'acteurs armés (groupes d'autodéfense, milices communautaires, sociétés de chasseurs...) se sont substitués ou mis en concurrence avec l'État, à sa place ou en son absence, avec son parrainage dans certains cas.

L'intervention des partenaires techniques et financiers (PTF) est également critiquée pour un soutien qui serait davantage au profit de la conservation de régimes partenaires plutôt qu'en capacité de répondre aux besoins des populations. Elle maintiendrait le *statu quo* institutionnel en raison de l'imposition de modèles voyageurs standardisés, de leurs cadres de pensée et d'action dans une relation très asymétrique.

La critique, voire le rejet, de l'État dans ses représentations actuelles au Sahel ne signifie pas pour autant un rejet total de l'État, ou d'une forme d'organisation de la communauté nationale. Comme feu Moussa Sow l'a rappelé³ lors des journées d'étude qui ont précédé la coordination de ce dossier sur les défis de l'appui au « retour » de l'État au Sahel, il y a « un désir fort d'État au sein de la population » qui, « par-delà colonie et post-colonie, est une référence historique ancienne qui évoque la protection et la sécurité, y compris du déplacement des populations entre divers espaces ».

Plutôt qu'à un effacement ou à un recul de l'État – prismes trop réducteurs –, on assiste peut-être surtout à des renégociations du périmètre étatique, voire à des renégociations de la forme de l'État ou de la forme du politique et de l'organisation de ces sociétés, entre élites politiques,

2. En dépit d'indéniables efforts, le budget consacré à chaque élève a, par exemple, reculé dans la plupart des pays de la zone.

3. M. Sow, « Gouvernances locales dans les territoires en situation d'insécurité. Cas du centre du Mali », Communication aux Journées d'étude « Appuyer le "retour" de l'État au Sahel ? Les défis de l'intervention internationale à la lumière des enseignements du *statebuilding* », Agence française de développement, 2 février 2021.

administratives, économiques, religieuses, organisations de la société civile et pouvoirs locaux traditionnels et néo-traditionnels.

Par l'histoire, la sociologie, la science politique ou la géographie, les auteurs du présent dossier éclairent la crise de la gouvernance et la critique de la prétention occidentale à « construire » l'État grâce à des politiques volontaristes supposées techniques et apolitiques, dans deux directions complémentaires.

La première souligne le hiatus existant entre l'État monopoliste, d'origine européenne, et les trajectoires politiques et historiques plurielles des sociétés sahéniennes.

Monique Chemillier-Gendreau et Charles Grémont éclairent l'absence de « décolonisation juridique » et l'inadéquation de l'État aux sociétés sahéniennes. Plutôt que de chercher à soigner un État malade, ou à le renforcer dans la vision illusoire de ce qu'il aurait été ou pourrait être au Sahel, ils invitent à innover, en partant des modes juridiques existant au sein des sociétés locales, des histoires politiques et des pratiques.

Laurent Gagnol et Rhoumour Ahmet Tchilouta posent de manière complémentaire les questions que soulève la gestion de la ruée vers l'or, en matière de gouvernance, de développement économique et de sécurité. Ils analysent et comparent les tentatives de régulation par les États sahélo-sahariens de ce phénomène en expansion aux marges de leurs territoires. Les relations renégociées à l'écart du système institutionnel et juridique formel entre l'État et des acteurs locaux sont là approchées de manière concrète, avec dans certains cas une forme d'interdépendance entre État et acteurs locaux, par la reconnaissance d'une sorte de suppléance, ou de délégation de pouvoir, à l'écart du système juridique et institutionnel formel.

La seconde approche insiste sur l'extraversion et l'extra-contextualité d'efforts internationaux insuffisamment appuyés sur les dynamiques locales.

Les critiques sur les États sahéniens et leur incapacité à exercer leurs missions parcourent différents registres : mauvaise gouvernance, corruption – cause et conséquence d'une inaptitude à résoudre le problème des moyens financiers publics –, absence de l'État dans certains espaces, inadéquation des institutions aux sociétés et à leurs trajectoires historiques liée au « mimétisme institutionnel » vis-à-vis des anciennes métropoles, etc.

Marc-André Boisvert insiste sur le rôle central des acteurs nationaux pour impulser des changements adaptés au contexte. Sans s'appuyer sur une dynamique interne, une réforme du secteur de la sécurité (RSS) « par coordination » ne peut fonctionner. Les partenaires étrangers manquent parfois de mémoire institutionnelle des coopérations antérieures dans le secteur de la sécurité, ou méconnaissent certaines particularités de l'armée malienne.

Ibrahim Yahaya Ibrahim revient également sur le hiatus entre l'État en pratique et les sociétés en évolution, à travers la reconfiguration de l'espace politique au Sahel, concomitamment à celle de la sphère religieuse. Partant d'un constat d'échec et de rejet de l'élite laïque (ou francophone) qui préside aux destinées des pays sahéliens depuis les indépendances, il interroge les divers facteurs de l'essor islamique, dans la société et dans la sphère politique. Il souligne l'attraction du projet politique porté par différents courants islamistes, notamment par la contestation des valeurs de l'ordre libéral-démocratique et par son référentiel à des valeurs islamiques ancrées dans le quotidien des populations. Sans prendre en compte ces dynamiques internes, partenaires internationaux et institutions nationales peuvent-ils prétendre engager un « sursaut civil » ou soutenir un « retour » de l'État, accepté, légitime et régulateur ?

Alors que la question du dialogue, au niveau de la communauté nationale (assises, etc.) ou avec des groupes armés, divise et interroge, avec des risques de remise en cause des fondements de l'État, des valeurs de la communauté nationale ou de prolongation de l'instabilité, on invite ici à interroger concepts, pratiques et trajectoires des sociétés. Ouvrir un espace de créativité et de reconnaissance des contextes pourrait accompagner la recherche de solutions à la crise politique profonde que connaissent, à des échelles et degrés divers, les pays du Sahel.

Alain Antil

Chercheur, Directeur du Centre Afrique subsaharienne de l'Ifri

Élodie Riche

Chargée de recherche à l'Agence française de développement

Anne Savey

Consultante, Chargée de recherche associée à l'Agence française de développement

