



IDÉES

Niagalé Bagayoko

Les politiques internationales sont inaptes à prendre en compte la complexité des sociétés sahéliennes

La mise en œuvre de programmes sécuritaires ou de développement échoue le plus souvent, car ils ignorent les fonctionnements locaux et favorisent l'instauration d'institutions « inspirées du modèle légal rationnel occidental », explique la politiste

Depuis la prise de pouvoir par les talibans en Afghanistan et le retrait des troupes américaines, les similitudes entre cette débâcle de l'intervention internationale et les difficultés à enrayer la détérioration de la situation au Sahel sont volontiers mises en avant. Si les racines de la crise multidimensionnelle qui affecte l'espace sahélien diffèrent de nombreux égards du long conflit afghan, il est pertinent d'opérer une comparaison entre les approches déployées par la communauté internationale pour favoriser, dans les deux zones, la réforme des Etats et des sociétés.

Les programmes mis en œuvre par les acteurs internationaux, aussi bien civils que militaires, pour réformer la gouvernance et le fonctionnement des institutions des pays en situation de conflit, sont le plus souvent fondés sur des paradigmes wébériens. Ceux-ci caractérisent l'Etat comme un appareil de décision monolithique, détenant le monopole de la contrainte organisée et légitime, revendiquant la détention exclusive de l'autorité publique et inscrivant son action dans le cadre défini par les seules normes légales.

Lorsque les Etats ciblés par les interventions et l'assistance extérieures ne détiennent pas de tels attributs, ils sont considérés comme « défaillants » (« failed states ») ou comme « fragiles », selon la

terminologie consacrée par l'Organisation de coopération et de développement économiques. Les incitations à la réforme visent ainsi presque invariablement à favoriser l'instauration d'institutions inspirées du modèle légal rationnel occidental. La plupart des programmes de réforme conçus par les partenaires internationaux dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance ou du développement font ainsi la promotion de modèles extrêmement standardisés, le plus souvent définis selon des perspectives influencées par les dispositifs institutionnels en vigueur dans les démocraties libérales.

Pourtant, dans l'espace sahélien, on constate que la mise en œuvre de ces programmes sécuritaires ou de développement s'avère le plus souvent particulièrement ardue ou bien qu'elle échoue, car leurs fondements mêmes se révèlent en déphasage avec les réalités locales. En effet, bien que les Etats sahéliens puissent se prévaloir de leur autorité souveraine à l'intérieur des frontières internationalement reconnues dans la majeure partie d'entre eux, des institutions non étatiques ont subsisté ou récemment émergé. Cette réalité est particulièrement prégnante dans le domaine de la sécurité, du maintien de l'ordre et de la justice.

La plupart des Etats sahéliens et leurs institutions sécuritaires fonctionnent de



manière inextricablement liée avec un large éventail d'acteurs non étatiques, certains défiant farouchement l'autorité de l'Etat, d'autres se substituant ou, à l'inverse, collaborant avec lui. L'autorité de l'Etat se trouve dès lors souvent à la fois partagée et contestée. Par ailleurs, les processus de décision au sein des appareils étatiques eux-mêmes sont loin d'être régis par des logiques administratives et bureaucratiques classiques.

En réalité, les programmes de réforme mis en œuvre au Sahel par les partenaires internationaux, aussi bien dans des cadres bilatéraux et multilatéraux que par certaines ONG internationales, se caractérisent le plus souvent par une méconnaissance, voire une ignorance des réalités sociétales, souvent informelles, dans lesquelles s'enracine le fonctionnement des Etats sahéliens. A titre d'exemple, les projets de réforme des systèmes de sécurité,

mis en œuvre au Sahel, ont la plupart du temps porté essentiellement sur la formation, la restructuration et la professionnalisation des forces de défense et de sécurité, la réforme du cadre légal des institutions sécuritaires, le renforcement des mécanismes de contrôle civil, le droit de regard du Parlement sur l'appareil de sécurité, le contrôle budgétaire par les institutions supérieures.

Stratégies indirectes à l'échelle locale

Ces politiques ont donc eu tendance à se concentrer prioritairement sur les institutions étatiques, les acteurs gouvernementaux et légalement établis, les cadres juridiques et les normes codifiées, alors que la complexité des sociétés sahéliennes appelle de manière indissociable une compréhension approfondie du fonctionnement des mécanismes de gouvernance qui leur sont propres.

Pour assurer la sécurité, les agents des Etats sahéliens sont, par exemple, souvent conduits à mettre en place, parallèlement à leurs interventions sur le terrain, des stratégies indirectes en forgeant des alliances avec les élites à l'échelle locale, en prenant en compte les normes et les autorités traditionnelles ainsi que la justice coutumière, ou encore en passant des accords tacites avec des groupes d'autodéfense, voire des milices, mis sur pied par des communautés urbaines ou rurales.

L'absence de prise en considération des spécificités locales est, par ailleurs, pour partie à l'origine des difficultés rencontrées dans les négociations et la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali de 2015 [conclu à Alger par les autorités maliennes et les groupes armés rebelles]. La négligence dont ont fait l'objet les phénomènes se produisant

en dehors du cadre des Etats – tel le rôle majeur joué depuis la fin des années 1990 par certaines organisations caritatives islamiques non gouvernementales – explique la surprise face à l'ampleur de l'islamisme rampant dans la région.

A cet égard, le concept d'hybridité se révèle particulièrement pertinent pour saisir la façon dont les dynamiques formelles et informelles s'interpénètrent, s'entrecroisent ou se concurrencent, expliquant pour une large part l'échec de politiques internationales inaptes à les prendre en considération. Il peut non seulement s'avérer un puissant instrument d'analyse, mais aussi un outil permettant de guider plus efficacement l'action des décideurs, afin d'aider ceux-ci à mieux identifier certains des freins minant les politiques menées ou, au contraire, à cerner les opportunités permettant d'accroître leur impact sur le terrain.

La déroute de l'intervention collective en Afghanistan, tout comme l'impact limité des politiques internationales actuellement conduites au Sahel, rend aujourd'hui indispensable la prise en compte du caractère complexe des sociétés et Etats sahéliens, si les acteurs internationaux veulent éviter de se trouver pris au piège de la « *revanche des contextes* » dont parle si justement l'anthropologue Jean-Pierre Olivier de Sardan dans son livre [La Revanche des contextes, Khartala, 480 pages, 30 euros]. ■



LA PLUPART DES
ÉTATS DU SAHEL
FONCTIONNENT
AVEC UN LARGE
ÉVENTAIL D'ACTEURS
NON ÉTATIQUES,
CERTAINS DÉFIANT
FAROUCHEMENT
LEUR AUTORITÉ

Niagalé Bagayoko est docteure en science politique, présidente de l'African Security Sector Network