



Conseil consultatif du gouvernement fédéral  
pour la prévention civile des crises  
et la promotion de la paix

# Cohérence politique pour la paix dans l'action gouvernementale allemande

LEÇONS TIRÉES DES CAS DU MALI ET DU NIGER

ÉTUDE 5 DE LA SÉRIE D'ÉTUDES DU CONSEIL CONSULTATIF



**Étude commanditée par le Conseil consultatif du gouvernement fédéral pour la prévention civile des crises et la promotion de la paix**

**Auteur-es :**

**Simone Schnabel<sup>1</sup> et Dr Antonia Witt<sup>1</sup>**

**avec la collaboration de Baba Dakono<sup>2</sup> et Dr Abdoul Karim Saidou<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), Allemagne

<sup>2</sup>Observatoire Citoyen sur la Gouvernance et la Sécurité, Mali

<sup>3</sup>Centre pour la Gouvernance Démocratique, Burkina Faso



Conseil consultatif du gouvernement fédéral  
pour la prévention civile des crises  
et la promotion de la paix

# **Cohérence politique pour la paix dans l'action gouvernementale allemande**

LEÇONS TIRÉES DES CAS DU MALI ET DU NIGER

ÉTUDE 5 DE LA SÉRIE D'ÉTUDES DU CONSEIL CONSULTATIF

## Mentions légales

Conseil consultatif du gouvernement fédéral pour la prévention civile des crises et la promotion de la paix  
c / o Ministère fédéral des Affaires étrangères  
Werderscher Markt 1  
10117 Berlin

### Auteur-es :

Simone Schnabel et Dr Antonia Witt avec la collaboration de Baba Dakono et Dr Abdoul Karim Saidou

### Supervision de l'étude globale :

Dr Melanie Coni-Zimmer, Ginger Schmitz, Bodo von Borries, Dr Jörn Gravingholt, Martin Vehrenberg

### Évaluation par les pairs :

Melanie Hauenstein, Henrik Maihack

### Rédaction de l'article :

Rasmus Bellmer

### Mode de citation pour cette publication :

Schnabel, Simone ; Witt, Antonia (2022) : Cohérence politique pour la paix dans l'action gouvernementale allemande : Leçons tirées du Mali et du Niger. Publiée par le Conseil consultatif du gouvernement fédéral pour la prévention civile des crises et la promotion de la paix. Étude 5, Berlin.

Cette étude a été commanditée par le Conseil consultatif du gouvernement fédéral pour la prévention civile des crises et la promotion de la paix. Son contenu et ses recommandations ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Conseil consultatif ou de certains de ses membres, mais relèvent de la responsabilité des auteur-es.

Mise en page : Typework Layoutsatz & Grafik GmbH, Augsburg

Contact : [koordination@beirat-zkp.org](mailto:koordination@beirat-zkp.org)

Mise à jour : Septembre 2022

# Préface

## Préface

---

La cohérence politique pour la paix n'est pas une exigence abstraite. Les Lignes directrices du Gouvernement Fédéral « Prévenir les crises, gérer les conflits, promouvoir la paix » formulent notamment l'exigence de garantir les droits humains, d'agir en fonction du contexte, de manière inclusive et à long terme, de faire connaître les risques et d'accorder la priorité à la prévention. Le Gouvernement Fédéral souhaite améliorer l'analyse et la planification communes de tous les ministères concernés pour la mise en œuvre des Lignes directrices. Des questions et des expériences concrètes peuvent être tirées de cette étude pour des situations politiques complexes. La présente étude fait le test de la pratique. Elle examine, à l'aide des pays voisins que sont le Mali et le Niger, dans quelle mesure l'action sur le terrain des acteurs gouvernementaux allemands est cohérente et quels facteurs influent sur sa cohérence ou son incohérence.

La cohérence politique pour la paix ne résulte pas seulement de la coordination des ministères clés impliqués dans la formulation des Lignes directrices, pour laquelle on peut certes observer des progrès et des innovations au cours des dernières années. Dans les études de cas, il apparaît clairement que les décisions stratégiques d'au moins neuf ministères fédéraux ont une importance pour la poursuite du développement pacifique au Mali et au Niger. L'étude est donc également un test pour savoir si le modèle de politique de paix des Lignes directrices porte au-delà des ministères principaux et si une action cohérente de tous les ministères pertinents a été renforcée.

L'étude a été réalisée dans une période politiquement tendue au Mali. Elle revêt également une pertinence particulière dans le contexte du débat sur les raisons de l'échec de l'engagement militaire en Afghanistan. Réussit-on à tirer des leçons et à éviter des développements similaires à ceux de l'Afghanistan ? Comment l'engagement allemand est-il évalué dans le contexte de missions militaires poursuivant des objectifs aussi différents que le développement durable, la lutte contre le terrorisme et la régulation de la migration ?

La perception de l'action gouvernementale allemande par les représentant-es de la société civile malienne et nigérienne ainsi que la participation d'expert-es locaux-ales dans l'équipe d'enquête sont particulièrement importantes pour répondre à ces questions.

L'étude fournit des indications importantes pour l'amélioration des structures et de l'utilisation des moyens de l'engagement allemand en matière de politique de paix, et pas seulement au Sahel. Les résultats sont également pertinents pour la formulation d'objectifs communs aux différents départements dans le cadre de la future stratégie de sécurité nationale.



**Bodo von Borries**  
Co-président



**Dr Kira Vinke**  
Co-présidente

Conseil consultatif du gouvernement fédéral pour la prévention civile des crises et la promotion de la paix

Septembre 2022

## Remerciements

---

Nous remercions en premier lieu les auteur-es de l'étude, Simone Schnabel et Dr Antonia Witt, ainsi que Dr Abdoul Karim Saidou et Baba Dakono pour leur collaboration. Nous remercions également tous les expert-es et représentant-es de la société civile, les ministères et les organisations de mise en œuvre qui ont participé aux ateliers et se sont rendus disponibles pour des entretiens.

Nous remercions tout particulièrement nos deux collègues du Conseil consultatif, Dr Melanie Coni-Zimmer (Peace Research Institute Frankfurt) et Ginger Schmitz (German Platform for Peaceful Conflict Management), tous deux responsables de la coordination centrale de l'ensemble du processus. D'autres collègues du Conseil consultatif se sont engagé-es activement dans le groupe de travail d'accompagnement du Conseil consultatif. Nous les en remercions vivement.

# Table des matières

<b>Préface</b> .....	<b>3</b>
Préface .....	4
Remerciements .....	5
<b>Table des matières</b> .....	<b>6</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>12</b>
<b>2. Défis à la politique de paix et engagement allemand au Mali et au Niger</b> .....	<b>16</b>
2.1 Défis à la politique de paix .....	17
2.2 L'engagement allemand au Mali et au Niger .....	22
<b>3. Cadre analytique et approche méthodologique</b> .....	<b>27</b>
3.1 Qu'est-ce que la cohérence politique pour la paix ? .....	28
3.2 Approche méthodologique et base de données .....	29
<b>4. La cohérence politique pour la paix sur le terrain au Mali et au Niger</b> .....	<b>31</b>
4.1 Cohérence politique pour la paix dans la stratégie et la planification politique .....	32
4.2 Cohérence politique pour la paix sur le terrain .....	39
<b>5. La perception locale de l'(in)cohérence politique pour la paix</b> .....	<b>47</b>
<b>6. Facteurs d'influence sur la cohérence politique pour la paix</b> .....	<b>50</b>
<b>7. Conclusion et recommandations d'action</b> .....	<b>54</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>59</b>
<b>Liste des illustrations</b> .....	<b>66</b>
<b>Remerciements des auteur-es</b> .....	<b>67</b>

# Résumé

## Objectif

L'action extérieure de l'Allemagne se déroule de plus en plus dans des contextes de crise et de conflit et est confrontée au défi d'exercer une influence positive sur ces derniers. Dans les Lignes directrices adoptées en 2017, *Prévenir les crises, gérer les conflits, promouvoir la paix*, le Gouvernement Fédéral a défini un modèle de politique de paix qui doit guider l'engagement allemand dans les contextes de crise et de conflit. Quatre principes d'action ainsi que l'objectif d'agir dans des contextes de crise et de conflit avec une approche conjointe et interministérielle y sont définis. Dans quelle mesure, cependant, l'action gouvernementale allemande suit-elle ce principe directeur ? A l'aide d'études de cas sur le Mali et le Niger, la présente étude analyse la cohérence politique pour la paix de l'action gouvernementale allemande vis-à-vis de l'objectif global de promouvoir la paix, tant en ce qui concerne les principes d'action inscrits dans les Lignes directrices que les instruments et mécanismes utilisés pour la coordination interministérielle. En outre, l'étude examine comment les acteur-ices de la société civile au Mali et au Niger perçoivent l'(in) cohérence politique pour la paix dans l'action gouvernementale allemande. Sur cette base, l'étude identifie les facteurs d'influence qui rendent possible ou difficile la cohérence politique pour la paix et formule des recommandations d'action à l'intention du Gouvernement Fédéral sur la manière dont l'action gouvernementale allemande peut s'aligner davantage sur le modèle inscrit dans les Lignes directrices.

## Procédure

Dans cette étude, la cohérence politique pour la paix est définie en tant que synergie de différentes mesures ou domaines politiques par rapport à l'objectif global de la promotion d'une paix durable. Il convient de distinguer la cohérence politique pour la paix au niveau de la stratégie – l'orientation stratégique et la planification de l'action gouvernementale allemande – et celle au niveau de la mise en œuvre – les instruments et les activités des différents ministères sur le terrain. Par action gouvernementale allemande, on entend l'ensemble des mesures et instruments des ministères allemands actifs au Mali et au Niger. Le modèle de politique de paix du Gouvernement Fédéral est opérationnalisé par rapport à l'objectif d'action conjointe des ministères formulé dans les Lignes directrices (dimension procédurale) ainsi que par rapport à la concordance du contenu avec les principes d'action fixés dans les Lignes directrices (dimension substantielle). Il s'agit de :

1. Respecter, protéger et garantir les droits humains ;
2. Agir de manière adaptée au contexte, inclusive et sur le long terme ;
3. Faire connaître les risques, agir de manière cohérente et respecter les obligations de diligence ;
4. Suivre le primat de la politique et donner la priorité à la prévention.

Outre l'analyse de documents pertinents, l'étude se base sur 25 entretiens dirigés avec des représentant-es des ministères, des organisations en charge de la mise en œuvre et de la société civile en Allemagne. En outre, 35 entretiens guidés ont été menés au Mali et au Niger avec des représentant-es des ambassades allemandes, des partenaires d'exécution et des organisations multilatérales avec participation allemande. Pour l'enquête sur la perception locale de l'action gouvernementale allemande, plus de 40 entretiens guidés ont été menés avec des représentant-es de la société civile de Niamey, Agadez et Tahoua (Niger) ainsi que de Bamako, Sikasso, Mopti et Gao (Mali).

## Résultats de l'étude

- 1. La présente étude constate que l'action gouvernementale allemande au Mali et au Niger ne met pas suffisamment en œuvre les procédures et le contenu formulés dans les Lignes directrices.** Certes, les acteur-ices impliqué-es sont très conscient-es de la nécessité d'une action conjointe des ministères et il existe des mécanismes institutionnalisés qui permettent sa mise en œuvre partielle. Dans le même temps, l'action gouvernementale allemande n'est pas suffisamment en accord avec les principes de fond inscrits dans les Lignes directrices. Ni les quatre principes d'action ni l'objectif global de promotion d'une paix durable ne guident l'action des acteur-ices impliqué-es. **Dans l'ensemble, l'action conjointe des ministères n'est pas suffisamment étayée par des contenus qui définissent des objectifs communs et des logiques d'impact partagées.**
- 2. Tant au niveau de la stratégie que de la mise en œuvre, un large éventail d'instruments et de mécanismes de coordination interministérielle et d'action conjointe sont utilisés, dont certains ont été spécialement développés pour les deux contextes nationaux. Ceux-ci se limitent toutefois pour l'essentiel aux ministères dits « clés » et ne couvrent donc qu'une partie des ministères actifs dans les deux pays.** En particulier, la mise en place de l'équipe de travail Sahel au sein du Ministère fédéral des Affaires étrangères (AA) a conduit à une coordination interministérielle et à une planification et concertation conjointe entre le AA, le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et le ministère fédéral de la Défense (BMVg). Les instruments établis se rapportent surtout au niveau opérationnel et favorisent ici l'échange d'informations ainsi que la compréhension mutuelle des objectifs et des logiques d'impact des différents ministères. Cependant, ils ne sont pas suffisamment reliés au niveau décisionnel des ministères et au niveau opérationnel sur le terrain (ambassades). **Il y a un grand besoin d'agir pour le développement et la mise à disposition de connaissances (contextuelles) interministérielles, y compris concernant l'alerte précoce et l'évaluation conjointe par les différents ministères.**
- 3. En ce qui concerne les quatre principes d'action définis dans les Lignes directrices ainsi que l'objectif général de promotion d'une paix durable, la mise en œuvre dans la pratique est insuffisante.** L'action gouvernementale allemande au Mali et au Niger ne s'oriente pas vers une compréhension interministérielle partagée de la paix durable ou vers des théories du changement (*theories of change*) partagées concernant la manière d'atteindre cette paix. Le Gouvernement Fédéral n'a jusqu'à présent formulé aucune stratégie politique globale spécifique au Mali ou au Niger qui rende opérationnel l'objectif de promotion d'une paix durable. Les documents officiels disponibles, qui résument les objectifs et les stratégies du Gouvernement Fédéral, ne reflètent que partiellement les principes d'action énoncés dans les Lignes directrices. L'absence de telles stratégies globales accroît la dépendance vis-à-vis de la politique sahéenne de la France, empêche l'Allemagne de contribuer de manière autonome à la politique sahéenne de l'Union européenne (UE) et favorise les incohérences de contenu entre l'engagement bilatéral et multilatéral.
- 4. Au niveau opérationnel, il apparaît également que l'action du gouvernement allemand au Mali et au Niger n'est que partiellement en accord avec les principes d'action des Lignes directrices. Au Mali, il est particulièrement nécessaire de mieux prendre en considération les principes « agir de manière spécifique au contexte, inclusive et orientée sur le long terme » et « respecter, protéger et garantir les droits humains ».** Au Niger, il apparaît que, grâce à une étroite coopération avec le gouvernement nigérien, l'engagement allemand est certes adapté au contexte, mais qu'il existe un grand besoin d'action dans la mise en œuvre du principe d'action « respecter, protéger et garantir les droits humains ». **Dans les deux pays, l'engagement allemand ne suit pas de stratégie de prévention systématique.**

5. **Les représentant-es de la société civile au Mali et au Niger ont une perception globalement positive de l'engagement bilatéral allemand, tandis que la participation à des missions multilatérales (UE, ONU) n'est pas considérée comme une contribution allemande et est jugée par beaucoup comme étant en contradiction avec la vision de la politique de paix du Gouvernement Fédéral.** Dans les deux pays, l'engagement allemand est notamment associé à l'engagement bilatéral en matière de politique de développement, axé sur une coopération à long terme dans des secteurs proches de la population, qui est jugé largement cohérent et conforme aux objectifs des Lignes directrices. **Du point de vue de la société civile locale, il y a un grand besoin d'agir dans les deux pays sur les questions de protection des droits humains et lutte contre l'impunité.**
6. Les éléments suivants ont un **effet positif sur la cohérence** politique pour la paix de l'engagement allemand au Mali et au Niger : a) des formats institutionnalisés de coordination interministérielle adaptés aux besoins spécifiques des contextes nationaux (par exemple l'équipe de travail Sahel, la table ronde sur le Nord au Mali (« Nordrunde »)), b) des positions d'interface telles que des conseiller-es civil-es dans le contingent de la Bundeswehr ainsi que c) des mécanismes de financement interministériels. Les facteurs suivants ont un **effet aggravant sur la cohérence politique pour la paix** : a) l'absence de stratégies politiques globales spécifiques à chaque pays, b) le manque de volonté de coopération, de capacités et de légitimité des partenaires gouvernementaux, c) la faible dotation en personnel et l'intégration institutionnelle des ambassades ainsi que d) la durée globalement courte du séjour du personnel ministériel sur place.

Sur la base de ces résultats, nous formulons **cinq recommandations d'action** à l'attention du Gouvernement Fédéral :

1. Pour les pays en crise ou en conflit dans lesquels l'Allemagne s'engage de manière substantielle par le biais de plus de deux ministères, le Gouvernement Fédéral devrait élaborer des stratégies-pays, communes à tous les ministères, qui définissent la stratégie politique globale et opérationnalisent l'objectif de promotion d'une paix durable pour les contextes spécifiques concernés.
2. Les stratégies-pays communes aux différents ministères devraient également rendre opérationnel l'objectif de prévention, qui s'attaque aux causes structurelles et historiques du conflit, pour les contextes spécifiques des pays et en faire un élément central de l'engagement allemand.
3. Afin de mettre en œuvre le modèle de politique de paix ainsi que l'objectif du Gouvernement Fédéral d'agir en commun avec les différents ministères, les ambassades allemandes doivent être dotées de plus de personnel et être davantage intégrées dans les processus stratégiques.
4. Un engagement allemand cohérent en matière de politique de paix au Mali devrait avoir pour objectif le renforcement des structures nationales et locales de règlement des conflits. Cela comprend la promotion accrue de l'État de droit et de la justice pour lutter contre l'impunité et les violations des droits humains, ainsi que la promotion des processus locaux de dialogue et de paix.
5. Afin de garantir l'engagement à long terme et la cohérence en termes de politique de paix de la coopération étatique qui a jusqu'à présent porté ses fruits au Niger, il est nécessaire de renforcer et d'institutionnaliser les échanges avec la société civile sur place.

# 1. Introduction

En 2021, il y avait 130 conflits violents actifs dans le monde, soit une augmentation par rapport à l'année précédente. Plus de la moitié d'entre eux ont eu lieu sur le continent africain. L'augmentation de la violence islamiste y est pour beaucoup. Plus de la moitié de tous les conflits violents impliquant des États en Afrique se sont déroulés entre les autorités étatiques et des groupes militants islamistes (Davies et al. 2022 : 603-608). La région du Sahel, en particulier le Burkina Faso, le Mali et le Niger, est devenue le centre de tels affrontements violents. Rien qu'au Mali et au Niger, plus d'un demi-million de personnes sont actuellement déplacées à l'intérieur du pays ou ont fui vers des pays voisins plus sûrs, et près de 11 millions sont tributaires de l'aide humanitaire (OCHA 2022a ; 2022b). Ces évolutions ont également des répercussions sur la politique étrangère allemande.

Dans son action de politique étrangère, la République fédérale d'Allemagne est de plus en plus confrontée aux défis de la politique de paix et de sécurité dans un monde où les conflits violents se multiplient. En adoptant les Lignes directrices *Prévenir les crises, gérer les conflits, promouvoir la paix* en 2017, le Gouvernement Fédéral s'est engagé à assumer une plus grande responsabilité dans la prévention des crises, la gestion des conflits et la promotion de la paix dans le monde. Ces Lignes directrices établissent également un modèle de politique de paix qui définit des approches d'action, des instruments et des structures à l'aide desquels il souhaite contribuer à l'instauration d'une paix durable et à long terme (Bundesregierung 2017 : 50). Pour atteindre cet objectif, les Lignes directrices soulignent la nécessité d'une stratégie politique cohérente et interconnectée de *l'ensemble* du gouvernement allemand, qui englobe non seulement les contributions de la politique étrangère, de la politique de sécurité et de la politique de développement, mais aussi les politiques éducative, culturelle, environnementale et économique qui ont un impact international (Bundesregierung 2017 : 14). Dans l'accord de coalition, le Gouvernement Fédéral actuel a également reconnu les Lignes directrices comme base de l'engagement de l'Allemagne en matière de prévention des crises et de promotion de la paix et s'est engagé pour améliorer la coopération interministérielle (Bundesregierung 2021a : 117).

Dans des contextes de conflits complexes et fragiles, une action cohérente et une stratégie politique interministérielle sont particulièrement importantes pour éviter des objectifs contradictoires, rendre visibles les interactions et identifier les risques de manière globale. Cela concerne en particulier l'interface entre la paix et le développement qui est centrale pour le succès des mesures de promotion de la paix (Wolff et al. 2020 : 56). C'est la raison pour laquelle le gouvernement allemand a annoncé dans les Lignes directrices une imbrication et une coordination encore plus étroites entre les différents ministères, aussi bien dans le pilotage et la planification politiques que dans la mise en œuvre des politiques sur le terrain (Bundesregierung 2017 : 112-116). Cet engagement a été précédemment développé dans le Guide pratique du Gouvernement Fédéral (Bundesregierung 2019a). En outre, les objectifs de fond des Lignes directrices ont été concrétisés dans trois stratégies communes aux différents ministères pour soutenir la promotion de l'État de droit, la réforme du secteur de la sécurité ainsi que le traitement du passé et la réconciliation dans les pays en crise ou en conflit (Bundesregierung 2019b ; 2019c ; 2019d).

Les Lignes directrices formulent ainsi un programme ambitieux en matière de contenu et axé sur des processus ministériels conjoints pour l'action gouvernementale allemande en matière de prévention des crises et de promotion de la paix. Mais quelle est la cohérence de l'action gouvernementale allemande dans la pratique ? Et dans quelle mesure les principes d'action et les instruments définis dans les Lignes directrices pour la promotion d'une paix durable sont-ils effectivement mis en œuvre ? La présente étude examine ces questions à l'aide de deux contextes nationaux choisis : le Mali et le Niger. Dans chacun de ces pays, le Gouvernement Fédéral est actif de manière significative avec plus de deux ministères et il existe un besoin d'action particulier concernant la promotion de la paix et la prévention des crises.

L'objectif de cette étude est de procéder à une évaluation fondée sur des preuves de la cohérence de l'action gouvernementale allemande en matière de politique de paix au Mali et au Niger et, sur cette base, d'adresser au Gouvernement Fédéral des recommandations d'action spécifiques à chaque pays et au-delà des deux contextes. Par cohérence politique pour la paix, on entend l'interaction entre des mesures ou des domaines politiques individuels et l'objectif global de promotion d'une paix durable, telle que formulée dans les Lignes directrices (voir aussi Bergmann et al. 2020). Pour atteindre cet objectif, l'étude se concentre sur trois questions principales :

**Quelle est la cohérence de l'action du Gouvernement allemand au Mali et au Niger en matière de politique de paix ?** Premièrement, l'étude examine la cohérence politique pour la paix dans l'action gouvernementale allemande au Mali et au Niger, tant en ce qui concerne les principes d'action fixés dans les Lignes directrices que les instruments et mécanismes utilisés pour la coordination interministérielle. Il s'agit d'examiner aussi bien le niveau de la stratégie et de la planification politiques que la mise en œuvre sur le terrain. Conformément aux termes de référence, l'étude se concentre sur la cohérence de l'action des acteurs gouvernementaux allemands et non sur l'impact des mesures mises en œuvre. Par action gouvernementale allemande, on entend l'ensemble des mesures et instruments des ministères allemands actifs au Mali et au Niger.<sup>1</sup>

**À quel point, du point de vue des acteur-ices locaux-ales, l'action du Gouvernement allemand est-elle (in)cohérente en matière de politique de paix ?** Dans un deuxième temps, l'étude s'intéresse à la manière dont les acteur-ices sur le terrain, en particulier ceux et celles de la société civile locale, perçoivent la (in)cohérence politique pour la paix dans l'action gouvernementale allemande. Il s'agit par exemple de savoir si les objectifs et les stratégies des ministères sont perçus comme suivant un principe directeur général et cohérents entre eux. Cette perspective locale est importante, car la perception de l'(in)cohérence peut avoir une influence déterminante sur la crédibilité des acteur-ices gouvernementaux allemands sur le terrain et sur le succès de leurs mesures.

**Quels sont les facteurs qui favorisent ou entravent la cohérence politique pour la paix ?** Troisièmement, l'étude identifie les facteurs d'influence qui favorisent ou entravent la cohérence de l'action gouvernementale allemande vis-à-vis de l'objectif de contribuer à la paix. Les pratiques des ministères, les structures institutionnelles ainsi que les facteurs contextuels généraux sont examinés.

Pour répondre à ces questions principales et atteindre l'objectif formulé, l'étude est structurée comme suit. Les défis de la politique de paix au Mali et au Niger sont tout d'abord esquissés et l'engagement allemand dans les deux pays est résumé (chapitre 2). Le chapitre 3 présente le cadre d'analyse ainsi que la démarche méthodologique. Les chapitres suivants présentent les principaux résultats concernant la cohérence de l'action gouvernementale allemande en matière de politique de paix au Mali et au Niger, tant au niveau de la stratégie et de la planification politiques (chapitre 4.1) qu'au niveau de la mise en œuvre au Mali et au Niger (chapitre 4.2). La perception de la (in)cohérence avec les principes énoncés dans les Lignes directrices par les acteur-ices locaux-ales de la société civile est également examinée (chapitre 5). Le chapitre 6 identifie les facteurs qui favorisent ou entravent la cohérence politique pour la paix au Mali et au Niger. Enfin, le chapitre 7 formule des recommandations d'action spécifiques à chaque pays et transnationales pour le Gouvernement Fédéral, à l'aide desquelles la cohérence interministérielle en matière de politique de paix peut être améliorée.

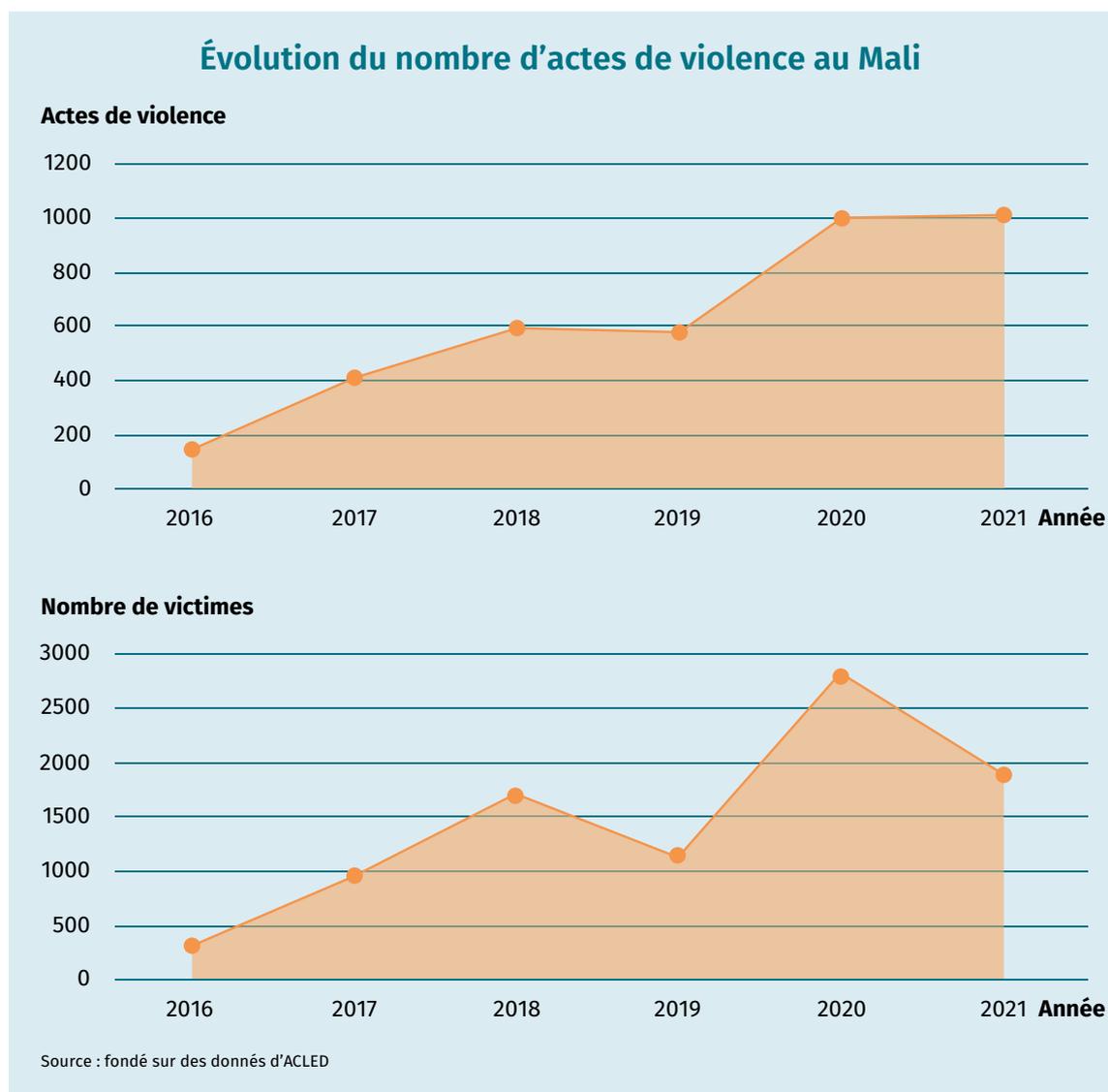
1 L'action gouvernementale allemande n'inclut donc pas les activités des fondations politiques allemandes ou des organisations de la société civile allemandes, même si celles-ci reçoivent également des aides financières de la part du Gouvernement Fédéral. En revanche, les activités des organisations d'exécution allemandes (comme la GIZ ou la KfW) font partie de l'action gouvernementale, dans la mesure où elles mettent directement en œuvre les instruments des ministères par le biais de projets et de programmes.

La réalisation de cette étude s'est déroulée dans une période de turbulences pour les deux pays et l'ensemble de la région du Sahel, avec l'annonce et le début du retrait des troupes françaises du Mali, l'intensification de la confrontation politique entre d'une part le gouvernement de transition malien et ses partenaires occidentaux, en particulier la France, et d'autre part les États de la CEDEAO dans le cadre du différend sur l'organisation des élections et la coopération avec les mercenaires russes, et enfin, la propagation de la violence dans la région. Bien que la collecte de données ait été marquée par cette situation, la présente analyse porte sur une période plus large de l'action gouvernementale allemande au Mali et au Niger, qui a surtout débuté avec l'augmentation significative de l'engagement international depuis 2013. Néanmoins, ces développements exigent un examen critique et une réorientation durable de l'engagement allemand et européen pour la paix dans la région. Les résultats de cette étude peuvent contribuer à ce processus en servant d'indicateur de l'importance accordée jusqu'à présent à la promotion d'une paix durable dans l'engagement allemand au Mali et au Niger et de ce qu'il faudrait faire pour que cet objectif soit mis en œuvre de manière plus conséquente à l'avenir.

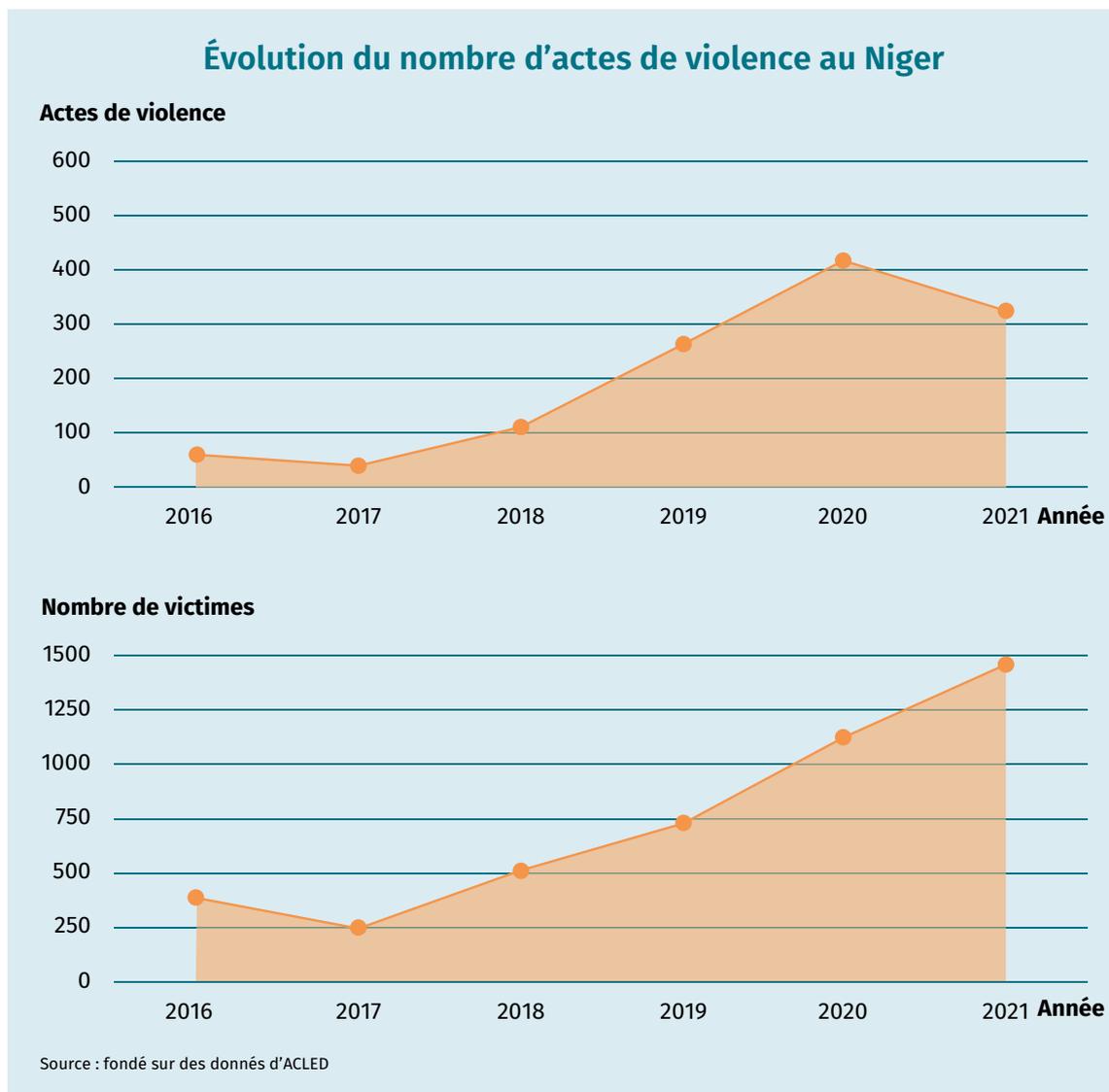
## **2. Défis à la politique de paix et engagement allemand au Mali et au Niger**

## 2.1 Défis à la politique de paix

Le Mali et le Niger partagent des défis similaires en ce qui concerne l'établissement d'ordres pacifiques et légitimes à long terme, mais se distinguent considérablement par l'intensité de leur conflit actuel et par la manière dont ils ont géré la violence interne jusqu'à présent. Le Mali, pays d'origine de la crise au Sahel, est touché par un conflit violent aigu : au cours des cinq dernières années, le nombre d'événements violents dans le pays a été multiplié par sept et le nombre de personnes qui y ont trouvé la mort a été multiplié par six (voir graphique 1). En revanche, le Niger a longtemps été considéré comme relativement stable par rapport à ses voisins. Pourtant, là aussi, la violence, principalement motivée par l'islamisme, est en nette augmentation (voir graphique 2). En 2021, on a enregistré cinq fois plus d'événements violents que cinq ans auparavant. Cette violence est l'expression de dynamiques transfrontalières régionales et se propage généralement des zones frontalières vers les États concernés (voir carte 1). Elle est le fait d'une multitude d'acteurs violents très différents, organisés pour la plupart à l'échelle transnationale et pourtant ancrés localement. Il s'agit notamment du Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), proche d'Al-Qaïda, et de l'État islamique du Grand Sahara (EIGS), une branche de l'EI, mais aussi de milices d'autodéfense locales comme les Dan Na Ambassagou et de réseaux criminels (Lebovich 2019 ; Cold-Ravnkilde & Ba 2022).

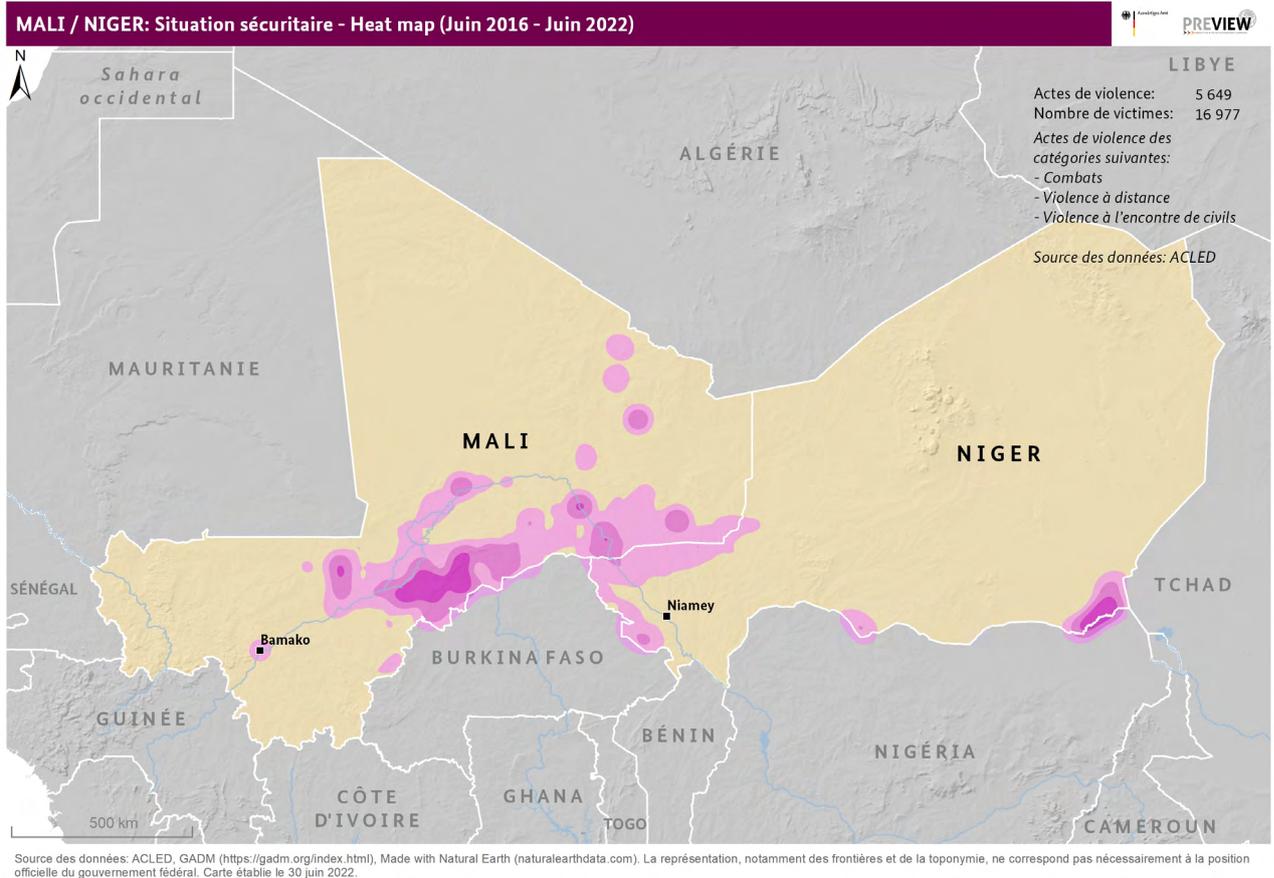


Graphique 1 : Évolution du nombre d'actes de violence au Mali 2016-2021



Graphique 2 : Évolution du nombre d'actes de violence au Niger 2016-2021

Un aspect clé pour comprendre ces dynamiques de violence est un projet d'État hérité de la période coloniale, qui exclut de vastes régions du pays des services sociaux de base, de protection et de régulation des conflits fournis par l'État. Ainsi, dans tous les pays du Sahel, la répartition des services de l'État est extrêmement inégale, concentrée dans les plus grandes villes, tandis que les régions périphériques ont été systématiquement négligées (Idrissa 2021 : 21). Depuis l'indépendance, les fonctionnaires de l'État, y compris les dirigeants politiques, ont été recrutés principalement parmi les groupes sédentaires, même si le Niger se distingue nettement du Mali en cela (voir ci-dessous). Cette marginalisation structurelle de larges parties des territoires et de leur population constitue un terreau essentiel pour les conflits locaux liés aux ressources (notamment l'eau et la terre) et à l'ordre politique, que les groupes djihadistes utilisent à leurs fins (Assanvo et al. 2019). Les efforts nationaux et internationaux déployés jusqu'à présent, ainsi que les maigres améliorations de la démocratie électorale perceptibles par les populations, n'ont pas permis de remédier suffisamment au fossé grandissant entre l'État et la société et à la profonde méfiance envers les élites de l'État (de Sardan 2021 ; Yabi 2022). En outre, le changement climatique et les conditions météorologiques extrêmes exacerbent la concurrence pour les terres et les ressources naturelles, augmentant ainsi le risque de nouveaux conflits et de crises alimentaires dans la région (Adelphi 2019 ; Desmidt et al. 2021).



Carte 1 : Violence au Mali et au Niger 2016-2022

Le **Mali** est actuellement confronté à la gestion de crises multiples. La crise politico-sécuritaire actuelle concerne en particulier les conflits violents dans le nord et le centre du Mali (voir carte 1). Dans le nord du Mali, une insurrection armée a été menée en 2012 par des groupes touaregs contre le gouvernement central. Ce conflit, qui existait déjà depuis la création de l'État, a été alimenté par les trafics illégaux et l'effondrement du régime de Kadhafi en Libye (ICG 2018). Associés à des groupes djihadistes, les rebelles touareg-es ont conquis de vastes régions du nord et ont déclaré un État touareg indépendant, l'Azawad. En conséquence, les groupes djihadistes se sont imposés dans le nord du Mali et se sont étendus vers le sud, ce qui a été stoppé début 2013 par l'« Opération Serval », une intervention militaire française mise en place à l'invitation du gouvernement malien (voir également encadré 1). En 2015, un accord de paix a été conclu avec différents groupes touaregs, qui prévoyait entre autres l'intégration de combattant-es touareg-es dans l'armée malienne ainsi qu'une inclusion accrue et une aide économique pour le nord. Jusqu'à présent, l'accord n'a été que partiellement mis en œuvre. Par conséquent, les affrontements violents entre les signataires de l'accord de paix ont repris.

Depuis 2016, la violence au Mali s'est étendue du nord au centre du pays. Des conflits de longue date entre les parties nomades et sédentaires de la population pour les ressources et l'inclusion sont exploités par des groupes djihadistes et des milices d'autodéfense locales pour le recrutement. Contrairement au nord, il n'existe actuellement aucun processus de paix piloté au niveau national pour le centre du Mali. Les partenaires occidentaux du Mali, en particulier, ont jusqu'à présent déclaré que les négociations avec les groupes djihadistes constituaient une ligne rouge. Néanmoins, un certain nombre d'accords de paix locaux ont permis d'obtenir de nets succès dans la désescalade de la violence (Ba & Cold-Ravnkilde 2021 ; Dakono 2022).

Les causes structurelles du conflit violent au Mali résident avant tout dans la nature de l'État, peu présent sur le territoire, ainsi que dans une exclusion systématique de certains groupes de population, comme les Touareg-es, de l'appareil d'État malien dominé principalement par les élites du sud du pays. Cela complique jusqu'à aujourd'hui la mise en œuvre de l'accord de paix conclu en 2015 ainsi que la pacification du conflit dans le nord du Mali et nourrit des sentiments de marginalisation dans le centre. La longue et systématique négligence du nord et du centre par le gouvernement central malien à Bamako a favorisé l'extension de la zone d'influence des groupes djihadistes ainsi que des ordres de violence alternatifs qui concurrencent ceux de l'État central (Englebert & Lyammouri 2022). Les efforts de l'État, jusqu'à présent essentiellement militaires, n'ont pas pu empêcher la violence intercommunautaire et la montée en puissance des groupes armés non étatiques, mais les ont aggravés (ICG 2019).

### **Encadré 1 : Le Mali et le Sahel – un théâtre d'interventions multiples**

*Depuis 2013, le Mali et l'ensemble de la région du Sahel sont devenus le théâtre d'une multitude d'interventions internationales très différentes : après que l'opération militaire française « Opération Serval » a permis de stopper l'avancée des rebelles vers Bamako, la France a poursuivi son engagement militaire sous la forme de la mission « Barkhane » et, à partir de 2020, dans le cadre de la mission européenne « Takuba » en tant qu'opération antiterroriste contre les groupes djihadistes au Mali et dans les pays voisins. Actuellement, les deux missions se sont retirées du Mali et réorientées. Une intervention africaine de courte durée de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a été suivie en 2014 par la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA), qui est aujourd'hui l'une des plus grandes missions des Nations Unies avec 11 820 soldats, 1 722 policiers et 3 384 civils (Nations Unies 2022). Le mandat de la MINUSMA comprend le soutien au gouvernement malien dans la mise en œuvre de l'accord de paix conclu en 2015 entre le gouvernement malien et une partie de la rébellion touarègue ; le soutien au gouvernement malien dans le rétablissement de l'autorité de l'État dans le centre du pays ; la protection de la population civile ; la surveillance et la documentation des violations des droits humains ; et l'établissement d'un environnement sûr pour l'aide humanitaire (Conseil de sécurité des Nations Unies 2022). En 2013, les ministres des affaires étrangères de l'UE ont décidé de lancer une mission de formation de l'UE au Mali (EUTM Mali) afin de renforcer les forces armées maliennes par la formation et le conseil dans la lutte contre les groupes djihadistes. La formation militaire est complétée par deux missions civiles de l'UE – EUCAP Sahel Mali et EUCAP Sahel Niger – qui ont pour objectif de former la police nationale, la garde nationale et la gendarmerie, entre autres, à la lutte contre les trafics illégaux et au contrôle des migrations. Depuis 2017, la Force conjointe du G5 Sahel opère également dans les zones frontalières de ses membres, à savoir la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Burkina Faso et le Tchad.*

A ces défis s'ajoute une crise politique de longue date, due principalement au manque de légitimité des élites politiques au pouvoir et à l'inefficacité des structures démocratiques formelles, qui a été le leitmotiv des deux coups d'État militaires de 2012 et 2020 (Niang 2020). Ensemble, ils bloquent des réformes importantes dans le système étatique, ce qui fait que les promesses centrales de la coopération internationale civile et militaire n'ont pas été tenues (VAD-Ausschuss Sahel 2021). Depuis le coup d'État d'août 2020 contre le président Ibrahim Boubacar Keïta, élu en 2018, suivi d'un autre coup d'État en mai 2021, le Mali est dirigé par un gouvernement militaire de transition. Les pressions internationales en faveur de la tenue d'élections, telles que les sanctions de la CEDEAO, n'ont jusqu'à présent pas permis d'obtenir de résultats, mais ont conduit les acteurs régionaux/internationaux et le gouvernement de transition malien dans une impasse. En outre, l'extension de la violence et les effets de la pandémie Covid-19 ont aggravé la crise socio-économique dans le pays. En raison d'une nouvelle baisse de la production

alimentaire dans l'agriculture et d'une inflation alimentaire de 5%, 1,3 million de personnes étaient en situation d'insécurité alimentaire aiguë en 2021, soit le niveau le plus élevé depuis 2015. Au total, la Banque Mondiale estime que le conflit violent au Mali a coûté plus de 23% du produit intérieur brut entre 2012 et 2018 (Banque Mondiale 2022 : 6-7).

Contrairement au Mali, le **Niger** est dirigé par un gouvernement démocratiquement élu, mais il s'agit également d'une démocratie aux pieds d'argile (Claes & Lyammouri 2020). Depuis le début des années 1990, des divergences entre le gouvernement et l'opposition, deux coups d'État militaires en 1996 et 2010, des rébellions armées et des conflits intercommunautaires pour le contrôle des ressources naturelles ont assombri le processus de démocratisation (Soumahoro 2021 : 2). En 2021, on a assisté à la première transition démocratique du pouvoir par des présidents civils issus du même camp politique. Cette prétendue stabilité repose cependant depuis 2011 sur une répression croissante des opposants politiques et de la société civile et sur la restriction des libertés politiques (Amnesty International 2022 ; Tournons la Page Niger 2022).

L'histoire récente du Niger est marquée, comme celle du Mali, par des rébellions touarègues. Celles-ci ont toutefois pu être pacifiées avec succès grâce à leur intégration dans l'appareil d'État, y compris les forces de sécurité (Saidou 2015). Dans l'ensemble, le Niger, contrairement au Mali et aux autres États du Sahel, a beaucoup mieux réussi à intégrer différents groupes sociaux dans les structures gouvernementales de l'État, créant ainsi un terrain moins propice qu'au Mali à l'expansion des groupes djihadistes. Les trois derniers titulaires du poste de président étaient tous originaires du nord ou de l'est, et donc pas du centre (de pouvoir) supposé du pays (Idrissa 2021 : 20). Bien que l'État nigérien soit plus présent sur le territoire que son voisin malien, les services sociaux de base et de protection de l'État sont fortement limités. Ainsi, la situation socio-économique s'est également aggravée au Niger au cours des dernières années : la pandémie de Covid-19, associée à une situation sécuritaire instable et aux inondations dévastatrices en 2020, ont eu un impact négatif sur les moyens de subsistance de nombreux Nigérien-nes et ont réduit à néant les succès durement acquis dans la réduction de la pauvreté (Banque mondiale 2021).

Les défis sécuritaires au Niger se concentrent actuellement dans la zone frontalière avec le Nigéria, notamment dans les régions de Diffa (zone d'influence de Boko Haram), Dosso, Maradi et Tahoua, ainsi que dans la zone frontalière avec le Mali et le Burkina Faso dans les régions de Tillabéri et Tahoua (voir carte 1). Comme au Mali, la dynamique du conflit prend de plus en plus des traits ethniques, notamment en raison d'une approche très militaire de la pacification (ICG 2021). Contrairement aux pays voisins, des efforts de dialogue national avec les acteurs violents djihadistes ont toutefois été entrepris dès 2016. Ces efforts sont essentiellement dus à l'initiative du Ministre de l'Intérieur de l'époque et actuel Président Mohamed Bazoum et font usage des structures nationales qui ont déjà réussi à pacifier la rébellion touarègue et à l'intégrer dans l'État nigérien (ICG 2021 : 13-14 ; Englebert & Lyammouri 2022 : 15).

## 2.2 L'engagement allemand au Mali et au Niger

Le Mali et le Niger sont tous deux des pays prioritaires de l'engagement de l'Allemagne en matière de politique de paix. L'engagement allemand au Mali n'a cessé de croître au cours des dix dernières années, notamment grâce à la participation de l'Allemagne aux missions multilatérales de l'ONU et de l'UE (voir graphique 3). Au Niger, l'un des principaux pays de transit, la gestion des migrations et le renforcement de la sécurité des frontières de l'État sont au cœur de la politique de plusieurs ministères, en plus de la coopération au développement, de la stabilisation et du maintien de la paix. Dans les deux pays, les « ministères clés » AA, BMZ, BMVg ainsi que le ministère fédéral de l'Intérieur et de la Patrie (BMI) sont représentés par du personnel détaché dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale. Le ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature, de la Sécurité nucléaire et de la Protection des consommateurs (BMUV) ainsi que le ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture (BMEL) sont également engagés dans les deux pays par le biais de programmes globaux/régionaux sans personnel dédié sur place (voir tableau 1).

	Mali	Niger
<b>AA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stabilisation</li> <li>▪ Aide humanitaire</li> <li>▪ Initiative de renforcement des capacités militaires du Gouvernement Fédéral (EIBReg)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stabilisation</li> <li>▪ Aide humanitaire</li> <li>▪ EIBReg</li> </ul>
<b>BMZ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coopération au développement</li> <li>▪ Aide à la transition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coopération au développement</li> <li>▪ Aide à la transition</li> <li>▪ Service civil pour la paix</li> </ul>
<b>BMVg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participation à la MINUSMA &amp; EUTM Mali</li> <li>▪ EIBReg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participation à EUTM Mali (mission de la Bundeswehr « Gazelle »)</li> <li>▪ EIBReg</li> </ul>
<b>BMI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participation à la MINUSMA</li> <li>▪ Participation à EUCAP Sahel Mali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participation à EUCAP Sahel Niger</li> <li>▪ Agent de liaison détaché de la police fédérale</li> </ul>
<b>BMUV</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mesures globales pour la protection du climat et l'adaptation au changement climatique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mesures globales pour la protection du climat et l'adaptation au changement climatique</li> </ul>
<b>BMEL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Soutien financier via le Fonds fiduciaire bilatéral/FAO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Soutien financier via le Fonds fiduciaire bilatéral/FAO</li> </ul>
<b>BMWK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Étude du secteur de l'énergie (2021)</li> </ul>	–
<b>BMBF</b>	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Soutien régional au Centre de compétence ouest-africain sur le changement climatique et la gestion adaptée des terres (WASCAL)</li> </ul>

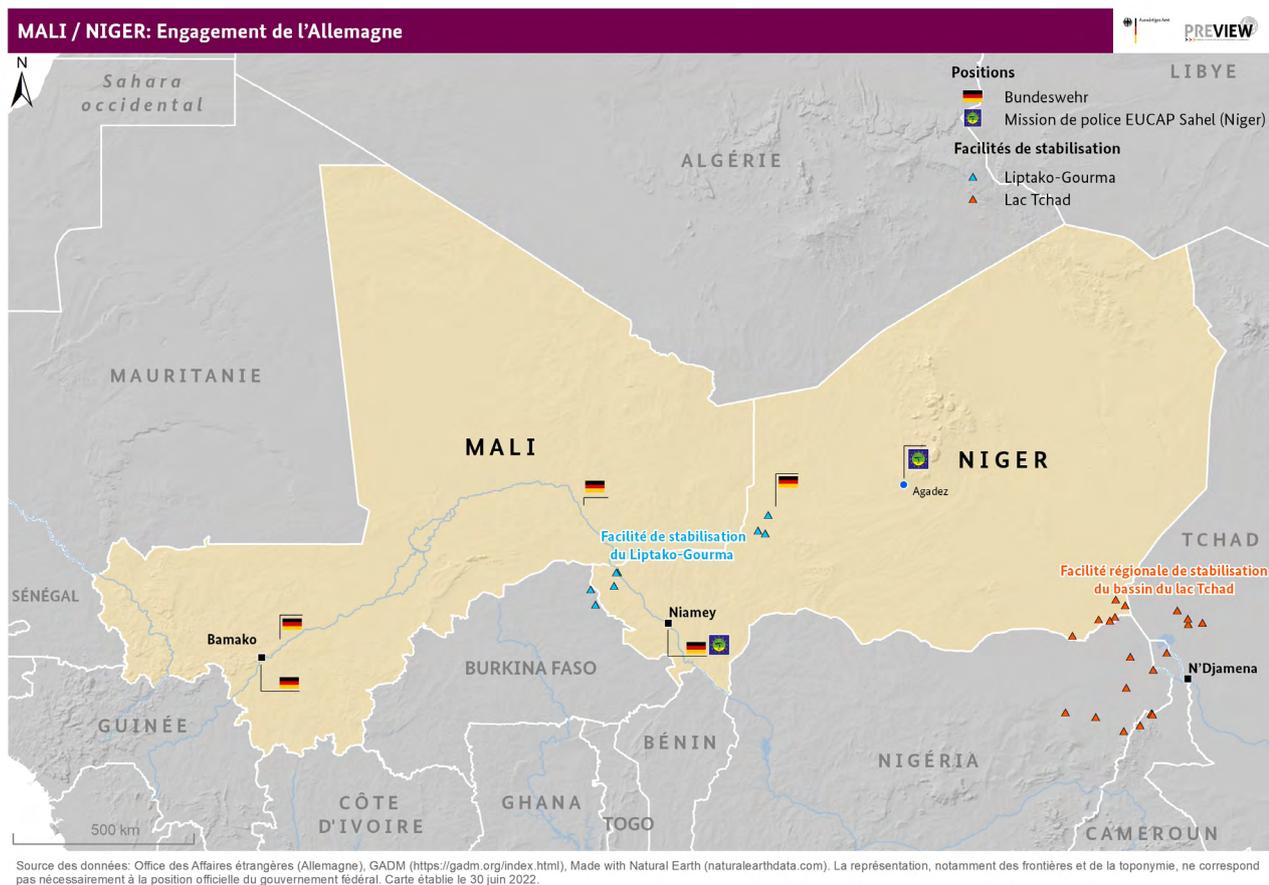
Tableau 1 : Instruments de l'action gouvernementale allemande au Mali et au Niger

Dans le cadre de l'engagement militaire multilatéral, le **ministère fédéral de la Défense (BMVg)** participe à la mission de l'ONU MINUSMA avec un contingent de 1 100 soldats (dont le plafond est porté à 1 400 en mai 2022), principalement à Gao (nord du Mali) ainsi qu'à Bamako (quartier général), et, jusqu'à son terme en mai 2022, à la mission militaire de formation et de conseil de l'UE (EUTM Mali) avec environ 300 soldats à Koulikoro (Von Gienanth & Matschie 2022 : 3-4). La coopération dans le domaine de la sécurité est nettement moins développée en termes de personnel au Niger. Le gouvernement allemand y soutient la mission de formation « Gazelle » lancée en 2018 qui forme des forces spéciales nigériennes avec environ 200 unités de forces spéciales de la Bundeswehr à Tillia, dans la région de Tahoua (voir carte 2). Depuis 2021, cette initiative se déroule sous le mandat d'EUTM Mali. Par ailleurs, la base de transport aérien de la Bundeswehr à Niamey approvisionne ses contingents au Mali et au Niger sous mandat de la MINUSMA. Sur le plan bilatéral, l'Allemagne s'engage dans les deux pays dans le cadre de l'initiative de renforcement des capacités militaires, accompagnée par un-e conseiller-e militaire dans chaque pays. L'initiative est un instrument créé en 2016 pour soutenir le conseil, la formation et l'équipement des forces de sécurité civiles et militaires (BMVg & AA 2019).

Au Mali, le **ministère fédéral de l'Intérieur et de la Patrie (BMI)** met à disposition des capacités civiles sur différents sites de la MINUSMA avec un contingent de 9 policiers (Bundestag 2021 : 4). Au Niger, le ministère participe à la mission de l'UE EUCAP Sahel Niger avec quatre policiers à Niamey et Agadez pour le renforcement de capacités de la police et la mise en place des compagnies mobiles de contrôle des frontières (CMCF). Un-e agent-e de liaison de la police fédérale travaille à l'ambassade d'Allemagne. (Bundestag 2021 : 4)

Au Mali et au Niger, le **ministère fédéral des Affaires étrangères (AA)** contribue à la stabilisation ainsi qu'à l'aide humanitaire. Au nord du Mali, le AA soutient entre autres la mise en place d'une commission de vérité pour documenter les violations des droits humains et les structures locales de gestion des conflits. En outre, le AA soutient le secteur culturel malien avec un objectif préventif, en mettant l'accent sur les jeunes. Au Niger, la contribution à la stabilisation se concentre sur le soutien financier de la Facilité régionale de stabilisation du bassin du Lac Tchad, dont l'approche est étendue à la zone frontalière avec le Burkina Faso et le Mali (voir carte 2). Cet engagement s'accompagne de projets civils dans les régions frontalières en conflit. Par le biais de la fondation PATRIP, créée par le AA et la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) comme instrument de financement commun à l'origine pour l'engagement international en Afghanistan, des mesures de stabilisation civiles sont financées dans les zones proches des frontières des deux pays touchés par la violence. Celles-ci se concentrent avant tout sur la mise à disposition de services et d'infrastructures de base et sont réalisées par des organisations non gouvernementales. Dans les deux pays, le AA soutient en outre un programme frontalier de l'Union africaine à l'échelle de l'Afrique.

La plus grande partie de l'engagement financier du AA au Mali et au Niger est consacrée à l'aide humanitaire. Celle-ci a énormément augmenté ces dernières années en raison de la situation d'urgence humanitaire dans la région. Dans les deux pays, l'accent est mis sur l'aide alimentaire d'urgence, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, les soins de santé de base ainsi que la protection et la prise en charge des personnes ayant fui leur pays. Une partie importante de cette aide est mise en œuvre par des programmes transnationaux d'organisations multilatérales du système des Nations unies (notamment le PAM, le UNHCR, l'UNICEF et l'OIM) ainsi que par des organisations non gouvernementales allemandes et internationales.



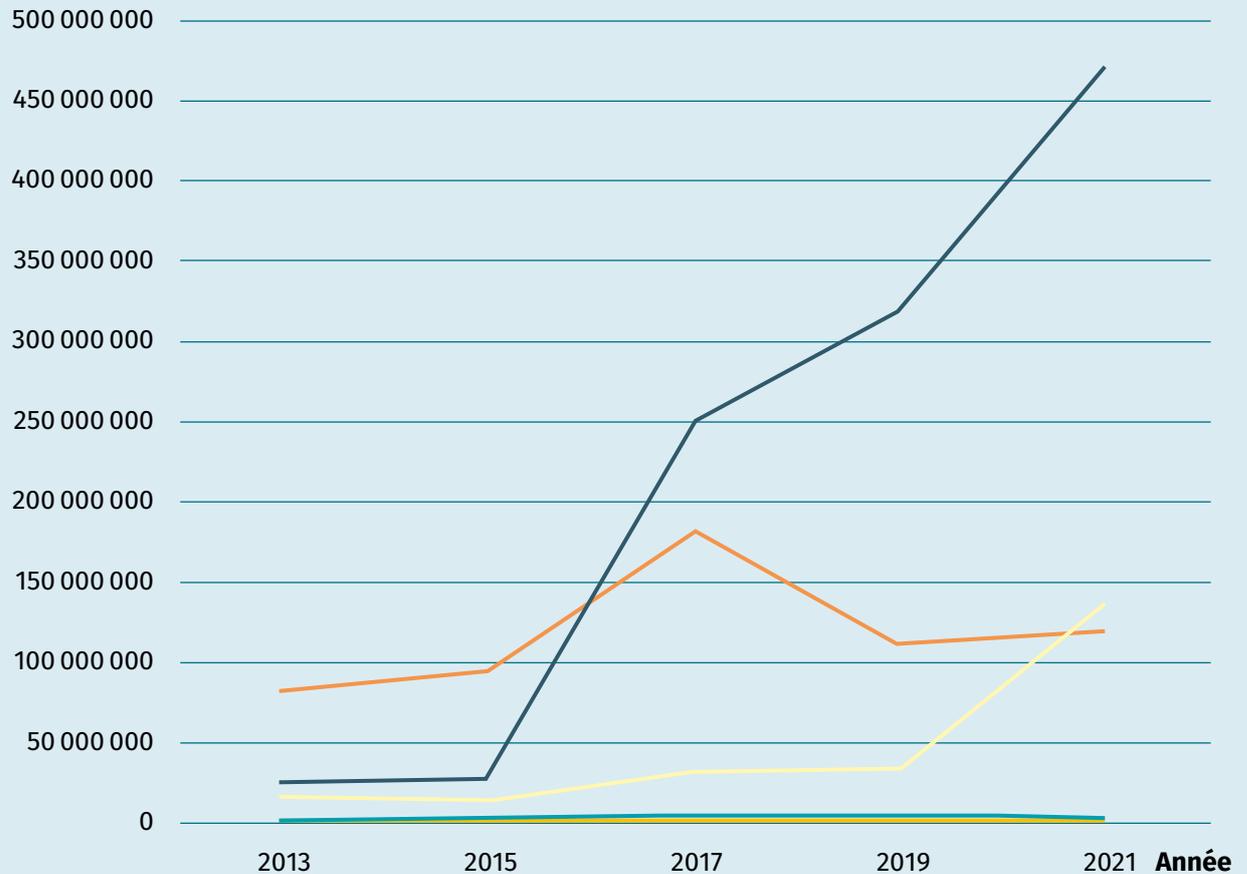
Carte 2 : Engagement de l'Allemagne en matière de politique de sécurité au Mali et au Niger

L'engagement du **ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ)** dans les deux pays se compose de trois piliers : (1) la coopération au développement bilatérale, technique et financière, axée sur la décentralisation/la bonne gouvernance et la promotion de l'agriculture dans les deux pays ainsi que l'approvisionnement en eau potable (Mali) et l'éducation de base (Niger) ; (2) des projets dans le cadre des initiatives spéciales « UN SEUL MONDE sans faim » et « Atténuer les causes des déplacements, (ré)intégrer les réfugié-es » ; (3) différents programmes régionaux de résilience pour la construction d'infrastructures de base, la sécurité alimentaire et les possibilités d'emploi dans le cadre de l'aide structurelle à la transition, qui sont pour la plupart mis en œuvre par des organisations multilatérales (PAM, UNICEF). Par le biais de ces trois instruments, le BMZ finance un grand nombre de programmes et de projets dans les deux pays. Avec les mesures civiles dans le domaine de la stabilisation et de l'aide humanitaire, ils constituent la contribution du gouvernement allemand à l'Alliance du Sahel, une initiative fondée par l'Allemagne, la France et l'UE pour la coordination transnationale de la coopération civile au Sahel.

Le BMZ contribue en outre à la prévention des conflits dans les domaines de la construction de la paix et de la transhumance transfrontalière à travers l'instrument du Service Civil pour la Paix au Niger, mis en œuvre par EIRENE et la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ). En outre, le BMZ soutient la mise en place de la « Facilité G5 Sahel », une fondation qui doit notamment apporter une contribution préventive en promouvant les possibilités de revenus et d'emploi dans les États du G5 Sahel (Mali, Niger, Burkina Faso, Mauritanie, Tchad).

### Engagement des différents ministères au Mali entre 2013 et 2021

Moyens investis (€)



AA	16 061 060	13 360 848	30 848 589	33 269 211	133 274 928
BMZ	79 880 336	92 469 455	177 727 367	107 790 923	116 650 813
BMVg	23 800 000	26 400 000	245 747 339	313 694 020	462 375 163
BMI	51 245	390 613	729 909	494 039	554 073
BMUV	-	1 020 901	2 064 176	2 471 052	728 522

Source : Bundestag 2022 : 4

Graphique 3 : Engagement des différents ministères au Mali entre 2013 et 2021

Au Mali, le **ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature, de la Sécurité nucléaire et de la Protection des consommateurs (BMUV)** soutient, dans une mesure nettement moindre, la protection du climat et l'adaptation climatique dans les deux pays par le biais de programmes globaux et régionaux, sans présence propre sur place. Le **ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture (BMEL)** est également actif dans toute l'Afrique, y compris au Mali et au Niger, dans le cadre d'un fonds fiduciaire bilatéral de coopération avec la FAO (BMEL 2020). Le **ministère fédéral de l'Économie et de la Protection du climat (BMWK)** a réalisé en 2021 une analyse du potentiel des énergies renouvelables dans le secteur

minier (BMW 2021). Au niveau régional, le **ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (BMBF)** soutient en outre, dans le cadre du programme-cadre « Recherche pour le développement durable », la mise en place d'un centre de compétences pour le soutien scientifique de la lutte contre le changement climatique et la gestion adaptative des terres en Afrique de l'Ouest (WASCAL), qui a commencé à fonctionner en 2010 à Niamey.

### **3. Cadre analytique et approche méthodologique**

Le concept de cohérence politique pour la paix est tout d'abord défini et opérationnalisé pour l'analyse effectuée dans le cadre de cette étude. Ensuite, l'approche méthodologique ainsi que la base de données de cette étude sont expliquées.

### 3.1 Qu'est-ce que la cohérence politique pour la paix ?

La notion de cohérence politique pour la paix n'est pas un concept établi et clairement défini, ni dans la recherche en sciences sociales, ni dans la pratique politique (Bergmann et al. 2020 : 32). Alors que dans le débat sur la politique de développement, le concept de cohérence politique dans l'intérêt du développement durable a donné lieu à un courant de recherche spécifique et a été intégré aussi bien dans le Traité de Lisbonne de l'UE que dans les objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies, il n'existe ni dans la recherche ni dans la pratique un équivalent conceptuel comparable pour l'objectif politique de promotion d'une paix durable (Forster & Stokke 1999 ; Forster 2000 ; Picciotto 2005).

La cohérence politique est généralement comprise comme l'interaction de différentes politiques en vue d'un objectif supérieur (May et al. 2006 : 382). Par conséquent, dans le cadre de cette étude, la cohérence politique pour la paix est définie comme **synergie de différentes mesures ou domaines politiques par rapport à l'objectif global de promotion d'une paix durable**, tel que défini dans les Lignes directrices du gouvernement allemand (cf. Bergmann et al. 2020 : 33). Dans ce contexte, l'étude fait la distinction entre la cohérence politique pour la paix au **niveau stratégique** – l'orientation stratégique et la planification de l'action des ministères – et celle au **niveau opérationnel** – les instruments et les mesures sur le terrain.

Conformément aux Lignes directrices, nous opérationnisons le modèle de politique de paix du Gouvernement Fédéral en ce qui concerne les **contenus** ainsi que les **processus** communs aux différents ministères sur lesquels repose l'action gouvernementale allemande. L'étude examine la cohérence politique pour la paix dans le sens de la concordance du contenu de l'action gouvernementale allemande avec les principes d'action fixés dans les Lignes directrices (**dimension substantielle**) d'une part, et avec les objectifs mentionnés dans ces dernières en ce qui concerne les processus communs aux différents ministères d'autre part (**dimension procédurale**). La dimension substantielle de la cohérence politique pour la paix résulte des quatre principes d'action mentionnés dans les Lignes directrices (Bundesregierung 2017 : chapitre 2.2) :

1. Respecter, protéger et garantir les droits humains ;
2. Agir de manière adaptée au contexte, inclusive et sur le long terme ;
3. Faire connaître les risques, agir de manière cohérente et respecter les obligations de diligence ;
4. Suivre le primat de la politique et donner la priorité à la prévention.

La dimension procédurale comprend les structures et les processus de l'approche commune aux différents ministères décrits dans les Lignes directrices, qui vont « de l'alerte précoce des crises à l'évaluation de l'engagement et au développement des instruments, en passant par l'analyse du contexte, la formulation d'objectifs communs, la planification et la mise en œuvre de mesures concrètes » (Bundesregierung 2017 : 110-116).

La réussite d'une cohérence politique pour la paix dépend de différents **facteurs d'influence** qui englobent aussi bien l'action humaine et les structures institutionnelles que d'autres facteurs contextuels. En ce qui concerne ces facteurs, nous examinons les effets des instruments et des pratiques de la coordination

interministérielle sur la dimension du contenu de la (in)cohérence politique pour la paix. En outre, nous examinons d'autres facteurs contextuels qui peuvent avoir une influence sur la (in)cohérence dans l'action gouvernementale allemande (ex. le contexte du conflit, la légitimité des gouvernements partenaires, etc.).

L'analyse de la **perception** comprend l'évaluation de la cohérence de l'action gouvernementale allemande avec les principes énoncés dans les Lignes directrices de la part des acteur-ices locaux-ales, en particulier ceux de la société civile. Cette partie de l'étude est importante dans la mesure où la perception de la (in) cohérence de l'action gouvernementale allemande peut avoir une influence déterminante sur la crédibilité de la politique allemande sur le terrain et donc sur la volonté de coopération des partenaires locaux-ales dans la mise en œuvre commune de stratégies de paix durables (Witt 2020 : 3-4). En outre, cette approche permet d'évaluer la cohérence de l'action gouvernementale allemande du point de vue de ceux et celles qui sont directement concerné-es par les effets de l'(in)cohérence politique pour la paix et qui doivent vivre avec ses conséquences (Anderson et al. 2012).

## 3.2 Approche méthodologique et base de données

Une analyse complète de la cohérence politique pour la paix nécessite la mise en commun de différentes sources de données et perspectives. Outre l'analyse de documents officiels pertinents (rapports du Gouvernement Fédéral au Bundestag, documents stratégiques des départements, etc.), l'étude s'appuie sur **25 entretiens guidés** avec des représentant-es ministériel-les de cinq ministères différents (AA, BMZ, BMVg, BMI, BMUV) et de la Chancellerie fédérale (BKAm), des organisations allemandes d'exécution ainsi que de la société civile en **Allemagne**.<sup>2</sup> En raison de la pandémie COVID-19, la plupart des entretiens se sont déroulés de manière virtuelle. En outre, des données d'observation ont été collectées lors d'un atelier de lancement virtuel d'une demi-journée en janvier 2022 avec des représentant-es des ministères, de la société civile et du monde scientifique.

Pendant un **séjour** de six et huit jours **au Niger et au Mali** en février/mars 2022, **35 entretiens basés sur un guide** ont été menés avec des représentant-es des ministères présents sur place (AA, BMZ, BMVg), au sein des organisations multilatérales (Bundeswehr, police fédérale), ainsi qu'avec des collaborateur-ices des organisations d'exécution gouvernementales et non gouvernementales présentes sur place.

L'analyse des perceptions locales s'appuie sur plus de **40 entretiens basés sur des guides** avec des représentant-es de la société civile malienne et nigérienne.<sup>3</sup> Afin de refléter les dimensions spatiales des défis de la politique de paix et de l'engagement allemand dans les deux pays, nous avons en particulier veillé à inclure les perspectives des représentant-es de la société civile, dans les capitales Niamey et Bamako et au-delà, et à prendre en compte les différentes expressions des acteur-ices de la société civile dans les deux pays. Au Niger, des entretiens ont été menés avec des représentant-es de la société civile de Niamey, Agadez et Tahoua ; au Mali, avec des représentant-es de Bamako, Sikasso, Mopti et Gao. Certains entretiens ont eu lieu par téléphone.

2 Malgré plusieurs tentatives, il n'a pas été possible d'obtenir des entretiens avec des représentant-es des ministères BMWK, BMF et BMEL, également pertinents pour cette étude.

3 Les entretiens ont été menés principalement avec des représentant-es d'organisations de la société civile qui ne reçoivent pas de financement direct de l'Allemagne. Les interviews dans les deux pays ont eu lieu en février/mars 2022.

En raison de la situation sécuritaire difficile dans de nombreuses régions du Mali et du Niger, il n'a pas été possible de mener des entretiens dans les localités de mise en œuvre, en particulier dans celles où les activités de différents ministères se rencontrent (comme Gao au Mali). De même, en raison de la portée limitée de l'étude, les entretiens avec les partenaires gouvernementaux dans les deux pays ne faisaient pas partie de la collecte de données.

En raison du contenu parfois sensible des entretiens, ceux-ci n'ont été qu'occasionnellement enregistrés. En remplacement, de nombreuses notes ont été prises pendant et après les entretiens. Avant le début de l'entretien, toutes les personnes interrogées ont été informées en détail des objectifs, du financement et des modalités de publication de l'étude. Les notes des entretiens ont toujours été pseudomisées. Toutes les références aux entretiens utilisés ci-après sont soumises à l'engagement de ne reproduire le contenu de ces derniers qu'anonymement.

## **4. La cohérence politique pour la paix sur le terrain au Mali et au Niger**

Cette partie de l'étude évalue dans quelle mesure l'action gouvernementale allemande au Mali et au Niger est cohérente du point de vue de la politique de paix en ce qui concerne les principes d'action de fond et les processus communs aux différents ministères définis dans les Lignes directrices. Pour ce faire, nous nous penchons d'abord sur le niveau de la stratégie et de la planification politiques (4.1). Comme les contenus et les processus se recoupent fortement pour les deux contextes nationaux, ils sont présentés ensemble. Ensuite, la cohérence politique pour la paix au niveau opérationnel au Mali et au Niger est examinée (4.2). Ce n'est qu'en tenant compte en même temps des deux niveaux que des modèles généraux sur l'état de la cohérence politique pour la paix dans l'action gouvernementale allemande peuvent être identifiés : tant au niveau de la stratégie qu'au niveau opérationnel, les objectifs procéduraux des Lignes directrices sont partiellement mis en œuvre ; cependant, les objectifs de contenu des Lignes directrices ne guident pas suffisamment l'action des ministères actifs dans les deux pays.

## 4.1 Cohérence politique pour la paix dans la stratégie et la planification politique

**Des structures interministérielles telles que l'équipe de travail Sahel mettent en œuvre l'objectif d'une action ministérielle commune, en assurant une compréhension et une coordination mutuelles. Ces structures doivent être encore plus étroitement associées aux niveaux de la prise de décision et opérationnel.**

Les représentant-es des différents ministères sont dans l'ensemble très conscient-es de la nécessité d'une coordination et d'une harmonisation interministérielles de l'engagement allemand dans les contextes de crise et de conflit. Ces dernières années, de nombreux organes et mécanismes de coordination interministérielle ont été créés pour tenir compte de cette prise de conscience (Bundesregierung 2021b). Il s'agit notamment du GT Alerte précoce des crises, du GT Promotion de l'État de droit, réforme du secteur de la sécurité et traitement du passé ainsi que de l'instrument d'analyse commune et de planification concertée (GAAP). Ces formats interministériels, pour la plupart thématiques, ne jouent toutefois qu'un rôle mineur dans l'orientation stratégique, l'harmonisation et la coordination de l'engagement allemand au Mali et au Niger. Au lieu de cela, des mécanismes de coordination structurels pratiques sont mis en place pour répondre aux besoins d'un engagement allemand accru au Sahel.

Prenant en considération le besoin accru de coordination entre les ministères opérant au Sahel, le groupe de travail Sahel a été créé en 2019 au sein du AA. En tant que structure interministérielle, le groupe de travail garantit une entente et une coordination rapides au niveau opérationnel. Outre le AA, des représentant-es délégué-es du BMZ et du BMVg y sont représenté-es. Le groupe de travail crée une perspective sur l'ensemble de la région et est perçu par les personnes concernées comme un moyen efficace pour promouvoir la cohérence. Il facilite notamment l'échange d'informations et favorise la compréhension mutuelle des structures et des objectifs des différents ministères. Au-delà du groupe de travail, les représentant-es du AA, du BMZ et du BMVg au niveau opérationnel se concertent lors des Jours Fixes hebdomadaires.

Outre le groupe de travail sur le Sahel, un poste de représentant spécial pour le Sahel a été créé en 2017. Le-la représentant-e spécial-e représente l'engagement allemand dans la région à l'extérieur, y compris par des visites sur le terrain, et doit notamment entretenir les contacts avec la France et les autres partenaires de l'UE. Il-Elle est en charge de soutenir la « coordination de la participation allemande aux projets dans la région du Sahel » (Bundesregierung 2019a : 137) et occupe le rôle de président du groupe de travail Sahel depuis sa création.



Camions décorés avec les drapeaux du Niger et de la République fédérale d'Allemagne lors de la remise de 53 camions en soutien à l'armée du Niger © picture alliance/dpa/Michael Kappeler

Au niveau décisionnel, il existe la table ronde des secrétaires d'État « Mali et Sahel » (anciennement « Afghanistan, Mali et Sahel »), qui depuis la fin de l'intervention de la Bundeswehr en Afghanistan s'occupe exclusivement des pays du Sahel, à laquelle participent également d'autres ministères tels que le BMI, le BMWK et le BMF. En outre, le Jour Fixe sur la politique de sécurité au niveau des secrétaires d'État, dont l'ordre du jour comprend régulièrement le Mali et le Niger en raison des missions de la Bundeswehr dans ces pays, est également pertinent.

Même si dans la pratique l'échange sur les stratégies, les positions, les mesures et les informations générales est perçu comme évident et constructif, il manque encore une articulation institutionnalisée de cette pratique vécue par les niveaux de décision et opérationnel. Avec sa capacité actuelle en termes de personnel et son besoin élevé de coordination, le groupe de travail Sahel se concentre avant tout sur le pilotage opérationnel. Du point de vue des acteur-ices impliqué-es, les discussions stratégiques sur les objectifs politiques interministériels ne peuvent guère avoir lieu, pas plus que la préparation d'apports stratégiques au niveau décisionnel. Ainsi, les possibilités d'influencer les potentiels changements interministériels et les changements d'orientation dans la planification et le pilotage stratégiques de l'engagement allemand restent faibles.

De l'avis de nombreux représentant-es ministériel-les, il existe également un potentiel d'amélioration au niveau opérationnel. Par conséquent, dans les ambassades, on est « souvent mis devant le fait accompli par son propre ministère, avec des propositions de projets qui tombent du ciel, et où il ne s'agit plus que de l'innocuité en matière de politique étrangère », comme le résume un-e collaborateur-ice d'un ministère concerné. Ce manque d'interconnexion vers le bas risque notamment de faire « perdre » les perspectives spécifiques au contexte des représentant-es des ministères sur place. Or, ces perspectives spécifiques au contexte sont justement centrales pour une planification et une élaboration de stratégies cohérentes en matière de politique de paix au sens des Lignes directrices.

**Il est particulièrement nécessaire de produire et de mettre à disposition des connaissances (contextuelles) interministérielles, y compris à travers les systèmes d'alerte précoce et l'évaluation interministérielle conjointe.**

Les processus interministériels décrits se concentrent principalement sur l'échange d'informations dans la planification des mesures et l'harmonisation des objectifs globaux. Ils ne couvrent donc qu'une partie des domaines d'action communs aux différents ministères identifiés et pertinents dans les Lignes directrices, qui vont de l'alerte précoce à l'évaluation conjointe. La mise à disposition interministérielle de connaissances (contextuelles) a été notamment négligée dans le cas du Mali et du Niger (voir aussi Distler & Tekath 2022). La mise à disposition interministérielle de connaissances (contextuelles), y compris l'alerte précoce, est une condition de base pour une approche intégrée qui lie les différents engagements allemands sur place et pour travailler de manière sensible aux conflits, durable et proche des partenaires. La pratique montre que ces connaissances sont actuellement générées et communiquées de manière très cloisonnée au sein des différents ministères. Un exemple sont les connaissances en matière de sensibilité aux conflits générées par le-la conseiller-e interculturel-le des contingents de la Bundeswehr sur les acteur-ices locaux-ales, leurs perspectives et les dynamiques de conflit dans les zones d'intervention. Ces connaissances sont partagées au sein de la hiérarchie du BMVg, mais pourraient être davantage utilisées par d'autres ministères actifs sur place pour l'analyse du contexte et la planification stratégique. Cela vaut également pour les connaissances acquises dans le cadre de la coopération en matière de politique étrangère et de développement avec les différents partenaires gouvernementaux et dans le dialogue politique. Pour les ministères tels que le BMI et le BMUV, qui ne disposent pas de structures permanentes sur place, il est indispensable de disposer de connaissances contextuelles basées sur l'expérience et d'un accès réglementé à ces connaissances. Une structure systématique et interministérielle de génération de connaissances est la base d'une stratégie politique commune et est essentielle pour rester flexible et capable d'agir dans des contextes politiques (de sécurité) volatiles, même dans des situations dynamiques.

Outre la génération et la mise à disposition interministérielle de connaissances empiriques et contextuelles, il y a également un besoin d'améliorer l'évaluation interministérielle, comme indiqué dans les Lignes directrices (Bundesregierung 2017 : 140-143). Les mesures qui n'ont été que ponctuelles jusqu'à présent (voir Bundesregierung 2019a : 23) restent en deçà de l'exigence d'évaluer l'engagement allemand au Mali et au Niger sur la base d'une observation régulière accompagnant les mesures (*monitoring*), commune à tous les ministères. Le Guide pratique lui-même n'insiste toujours pas suffisamment sur cette exigence (2019a : 22-24).

**L'action conjointe des ministères est essentiellement concentrée sur les « ministères clés » AA, BMZ et BMVg et ne couvre pas suffisamment l'étendue des ministères représentés au Mali et au Niger.**

En ce qui concerne la coordination au sein de l'ensemble du Gouvernement Fédéral, on constate un net décalage entre le nombre de ministères actifs sur le terrain et le nombre de ministères impliqués dans les principales structures de coordination. La coordination et l'harmonisation du groupe de travail Sahel se limitent aux trois « ministères clés » AA, BMVg et BMZ – malgré l'étendue des ministères actifs sur le terrain (voir chapitre 2). Le BMI et le BMUV se concertent certes avec les autres ministères et ont généralement accès à des analyses spécifiques à chaque ministère (ex. analyse de contexte). Ils ne sont cependant pas impliqués dans les réflexions stratégiques pour la région, ni dans les processus de concertation institutionnalisés, comme par exemple l'échange sur les planifications de projets entre AA et BMZ (GAAP). Il serait pourtant utile, surtout pour les ministères peu (BMI) ou pas (BMUV) présents sur place, d'avoir accès à des documents de planification communs à tous les ministères (ex. GAAP) ainsi qu'à

des connaissances contextuelles et empiriques au niveau opérationnel. Cela est particulièrement vrai dans les contextes de stabilisation où l'engagement civil-policiier (BMI) et militaire (BMVg) est significatif, afin de garantir la liaison des mesures de stabilisation. Il est tout aussi important de coordonner les programmes de protection du climat et d'adaptation au climat mis en œuvre par le BMUV avec d'autres mesures dans le domaine de l'environnement et du climat de la coopération au développement (voir également Vinke et al. 2021). Ainsi, l'échange institutionnalisé d'analyses de conflits et d'évaluations de la situation est central pour la planification d'autres ministères (comme le BMUV) et ne peut pas être remplacé par l'évaluation de l'innocuité de la politique étrangère. Enfin, des études récentes indiquent que la mobilité transfrontalière limitée au Sahel suite à l'engagement politique en matière de sécurité a un impact négatif sur la résilience de la population locale face aux conséquences du changement climatique (Adelphi 2019 : 56 ; Desmidt et al 2021 : 13). De telles interactions devraient faire l'objet d'évaluations conjointes des risques et de réflexions stratégiques.

**La cohérence politique pour la paix n'est pas un objectif stratégique du Gouvernement Fédéral. Les ministères poursuivent des objectifs adaptés à leurs instruments propres, qui ne reposent sur aucune compréhension commune de la paix durable.**

Alors que les instruments et mécanismes décrits précédemment mettent partiellement en œuvre la dimension procédurale de la cohérence politique pour la paix, ils reposent sur une compréhension générale



Soldats de la Bundeswehr de la Mission d'entraînement de l'Union européenne au Mali (EUTM) © picture alliance/dpa/Kay Nietfeld

de la cohérence politique. Celle-ci n'est pas comprise par les acteur-ices impliqué-es comme une cohérence politique pour la paix reposant sur une dimension spécifique, qualitative en termes de contenu, à savoir la cohérence de différentes mesures avec l'objectif global de promouvoir une paix durable. La cohérence politique pour la paix se réduit alors à une cohérence générale des mesures et à une discussion sur la manière dont les instruments des ministères s'accordent, comme un-e représentant-e ministériel-le l'a formulé en expliquant « que nos actions sur le terrain s'accordent et que nous obtenions un changement ».

Certes, l'élaboration des Lignes directrices en tant que processus commun aux différents ministères visant à s'accorder sur des principes fondamentaux et à les adopter est très appréciée et considérée comme une étape importante vers une coopération cohérente en matière de politique de paix. Dans la pratique des ministères, leur contenu ne joue toutefois qu'un rôle plutôt limité. Cela s'explique surtout par le fait que les principes d'action sont définis de manière très générale et ne guident donc guère l'action des représentant-es ministériel-les. Cela vaut en particulier pour l'exigence de la primauté du politique et de la priorité à la prévention formulée dans les Lignes directrices (principe d'action 4). D'autre part, selon les personnes concernées, elles ne reprennent pas de nouveaux critères de coopération allemande, mais des critères existants depuis longtemps. Il en va de même pour les stratégies communes aux différents ministères visant à soutenir la promotion de l'État de droit, la réforme du secteur de la sécurité ainsi que le traitement du passé et la réconciliation, qui sont certes des documents de référence du gouvernement allemand pour les ministères, mais qui restent trop abstraits et non spécifiques au contexte dans leur dimension substantielle pour la planification et la mise en œuvre.

Dans l'ensemble, il n'y a pas de réflexion institutionnalisée et commune à tous les ministères sur le contenu des Lignes directrices. La promotion d'une paix durable reste donc un objectif général vague, parfois même artificiel – un nouveau « buzzword », un « mot-creux », comme le décrivent les représentant-es des ministères – auquel sont rattachées des logiques d'action propres à chaque ministère. Ce qui fait défaut, 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 (*theories of change*) 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 différents objectifs et hypothèses d'impact dans le domaine de la stabilisation (voir encadré 2).

**Le Gouvernement Fédéral s'est mis d'accord sur des objectifs globaux et des principes d'action pour l'engagement allemand au Sahel. Il manque cependant un lien avec les Lignes directrices ainsi qu'une stratégie conjointe sur la manière d'atteindre ces objectifs dans chaque pays.**

Dans les Lignes directrices, le gouvernement allemand s'est fixé comme objectif « d'intégrer ses mesures de prévention des crises, de gestion des conflits et de promotion de la paix (...) dans des stratégies politiques qui sont spécifiques au contexte, sensibles aux conflits et capables de se connecter au niveau international » (Gouvernement Fédéral 2017 : 57). Contrairement à l'UE par exemple, le Gouvernement Fédéral n'a pas de stratégie commune pour le Sahel, et les ministères concernés n'ont pas non plus de stratégies-pays propres ou communes pour le Mali ou le Niger, axées sur l'actuelle analyse de conflit.

Les quelques documents stratégiques existants ont été élaborés principalement grâce à la participation du Bundestag au mandat des missions de la Bundeswehr au Mali et au Niger. Le processus de mandatement des missions de l'UE et de l'ONU exige que les objectifs et les champs d'action de l'engagement allemand au Mali et au Niger soient présentés chaque année de manière conjointe par les différents ministères. En mars 2020, le Gouvernement Fédéral a également présenté un rapport sur la situation et l'engagement

allemand au Mali/Sahel (Bundestag 2020). En outre, le gouvernement allemand, également poussé par le Bundestag, a élaboré au printemps 2021 un document non publié intitulé « Orientation stratégique de l'engagement au Sahel », issu d'un processus commun à tous les ministères et désigné en interne comme « stratégie pour le Sahel » (Bundesregierung 2021c). Dans ce document, ainsi que dans les documents mentionnés précédemment, des objectifs sont formulés pour l'ensemble du Sahel, notamment : endiguer immédiatement l'instabilité, la violence et l'urgence humanitaire ; permettre aux États du Sahel d'instaurer la sécurité et de fournir des services de base de l'État à moyen et long terme ; renforcer la crédibilité et l'acceptation des acteur-ices étatiques et créer des perspectives de développement durable, notamment pour les jeunes populations. Les mesures du Gouvernement Fédéral doivent être mises en œuvre de manière « cohérente, complémentaire, lorsque cela s'avère approprié, en se raccordant les unes aux autres et en se coordonnant avec les partenaires internationaux et les États du G5 Sahel » (Bundesregierung 2021c : 3).

### **Encadré 2 : La stabilisation – point de friction d'une action intégrée entre le AA et le BMZ**

*Dans les Lignes directrices, la stabilisation est définie comme l'objectif du Gouvernement Fédéral dans la gestion des conflits violents. Cet objectif exige que les approches de politique étrangère, de développement et de sécurité soient coordonnées (Bundesregierung 2017 : 69). La stabilisation est donc, du point de vue du gouvernement allemand, un instrument central pour la promotion d'une paix durable. Cependant, il existe toujours des différences de compréhension entre les ministères sur ce qu'est la stabilisation et comment elle peut contribuer à une paix durable. Au Mali et au Niger, la stabilisation est également un objectif de coopération qui relève de la compétence du AA et qui doit être atteint en collaboration avec le BMVg, le BMI et le BMZ. Le AA ne poursuit expressément aucune ambition à long terme avec son objectif de stabilisation au sens d'un renforcement de l'autorité de l'État : les mesures de stabilisation doivent plutôt être liées à des objectifs durables (voir AA & BMZ 2022 : 3). Ainsi, la compréhension de la paix du AA s'oriente vers l'établissement de la sécurité physique (stabilisation) par la récupération du monopole de la violence par l'État – comme par exemple au Niger par le biais des facilités de stabilisation (voir chap. 4.2.2) – ce qui doit permettre de créer les bases d'une paix durable.*

*Pour le BMZ, l'aide à la transition et la coopération au développement contribuent à la stabilisation en favorisant la cohésion sociale et en luttant contre la pauvreté, selon une approche « de la base au sommet ». La conception de la paix du BMZ comprend, outre la sécurité humaine, le renforcement de la résilience des individus et des sociétés ainsi que les aspects structurels d'une paix (positive) (document interne du BMZ 2021 : 1). La compréhension du BMZ de la stabilisation va donc bien au-delà de l'instauration de l'autorité politique et de la sécurité physique. Les deux compréhensions pourraient en principe être complémentaires, mais elles se frottent en particulier là où l'autorité de l'État est la cause de la marginalisation et de l'insécurité structurelles (voir chapitre 2.1).*

*Ces différentes logiques d'objectifs et d'effets n'ont pas de lieu officiel de discussion ou même de résolution, et alimentent la concurrence dans la pensée et l'action déjà existantes entre les ministères (voir également Kurtz 2021). Compte tenu de l'élaboration actuelle d'un concept de stabilisation au sein du AA, il serait judicieux de parvenir à un accord interministériel sur les concepts et les compréhensions concurrents de la stabilisation et sur les formes de leur liaison avec des mesures orientées vers le long terme, comme formulé dans les Lignes directrices (Bundesregierung 2017 : 69). Plus important encore, il s'agirait d'une condition de base pour un suivi conjoint des effets du gouvernement allemand dans des contextes de stabilisation (voir également l'évaluation de l'engagement à l'Irak, DEval/GFA 2021 : 17).*

Le document stratégique ne renvoie à aucun moment aux Lignes directrices et ne reflète pas adéquatement les principes d'action substantiels. La promotion d'une paix durable n'est pas mentionnée comme un objectif explicite. La primauté du politique et la priorité donnée à la prévention ne sont pas mises en avant en tant que stratégie centrale de résolution des conflits, dépassant le dialogue politique habituel. En effet, dans l'esprit des Lignes directrices, la primauté du politique ne se limite pas au fait de dépenser davantage à des fins civiles que militaires. Elle exige au contraire une *stratégie* politique identifiable de résolution des conflits. La protection des droits humains est certes mentionnée comme objectif de certaines mesures, mais elle ne reçoit pas l'attention stratégique prévue par les Lignes directrices. De même, les mêmes objectifs généraux sont définis pour tous les États du Sahel, ce qui contredit une stratégie sensible aux conflits et spécifique au contexte. La présentation des différents champs d'action des ministères suggère certes une certaine complémentarité, mais la manière exacte dont les mesures interagissent et le rapport qu'elles entretiennent avec les objectifs formulés restent néanmoins indéterminés.

Pour une politique de paix cohérente au Mali et au Niger, il manque l'articulation d'un intérêt de l'Allemagne pour les deux pays et la région, clairement communiqué à l'intérieur et à l'extérieur par le Gouvernement Fédéral, ainsi qu'une stratégie politique globale orientée vers cet intérêt et guidant l'action à tous les niveaux. Cela a pour conséquence que le débat sur le contenu de l'engagement allemand se limite au « quoi » – les instruments des ministères – et que le « comment » et le « pourquoi » sont laissés de côté. Or, c'est précisément l'objet central d'une stratégie d'action. L'absence d'une telle stratégie favorise la prise de décisions ad hoc, qui sont ensuite planifiées de haut en bas par les ministères, sans réflexion préalable sur l'intégration la plus stratégique possible dans l'engagement global (par exemple, la mission de formation « Gazelle » et l'initiative de renforcement des capacités militaires à l'initiative de la chancelière Merkel de l'époque). Une telle approche favorise à son tour la concurrence dans la pensée et l'action entre les ministères en fonction de paramètres de politique de pouvoir tels que la taille du ministère, les moyens financiers et la proximité de la chancellerie fédérale.

L'absence d'une stratégie politique globale basée sur un intérêt propre favorise la dépendance vis-à-vis de la politique sahélienne de la France (voir aussi Lebovich 2020 ; Lacher 2021). Sur le terrain, cela conduit rapidement à des actions incohérentes en matière de politique de paix. Ainsi, du point de vue des collaborateurs des ministères sur place, l'étroite collaboration politique avec la France contrecarre le principe d'action spécifique au contexte, notamment lorsque des décisions prises à Paris ne poursuivent pas cette ambition. D'autre part, l'orientation étroite de la coopération multilatérale en matière de politique de sécurité sur des objectifs français rend également difficile l'exigence des Lignes directrices de mettre en œuvre la primauté du politique et la priorité donnée la prévention sur le terrain. En outre, l'absence d'une stratégie politique orientée vers les Lignes directrices empêche le gouvernement allemand d'apporter sa propre contribution allemande à la politique de voisinage de l'UE, qui mettrait également en œuvre leur contenu au niveau de l'UE (Bergmann et al. 2020 : 69 ; Montanaro 2022). Enfin, elle a également des conséquences négatives sur la communication et la transparence de l'action gouvernementale allemande vers l'extérieur, tant vis-à-vis du public allemand que des partenaires locaux et de la société civile (voir chapitre 5 ; Glatz et al. 2022 ; Becker-Sonnenschein et al. 2022).

**Les risques sont évalués en fonction des ministères et des instruments individuels dans le cadre de l'engagement bilatéral et multilatéral. La prise en compte des risques liés à une approche globale de la résolution des conflits et de ses effets sur les dynamiques de conflit locales n'est pas suffisante.**

De nombreuses études soulignent les effets négatifs d'une réponse militaire aux crises au Sahel sur les droits humains et la construction de la paix à long terme (Idrissa 2019 ; Bøås 2021 ; Charbonneau 2021).

Les acteurs et actrices de la société civile ont également réagi à ces impacts et ont demandé une re-priorisation vers la protection des civils (entre autres Coalition citoyenne pour le Sahel 2021, 2022 ; Kalfelis 2021). Le Gouvernement Fédéral allemand participe à la mission européenne EUCAP Sahel Niger pour la formation des forces de police ainsi que, jusqu'en mai 2022, au renforcement des forces armées maliennes et nigériennes dans le cadre de l'EUTM Mali. Depuis mai 2022, seule la formation des forces armées nigériennes est assurée dans le cadre de l'EUTM. Sur le plan bilatéral, le Mali et le Niger ont également reçu des sommes importantes au titre de l'initiative de renforcement des capacités militaires du Gouvernement Fédéral. En ce qui concerne l'examen des risques dans l'engagement allemand en matière de politique de sécurité, les personnes concernées des ministères font remarquer que l'Allemagne – contrairement à la France – n'exerce pas de mandat exécutif au Mali et au Niger et que son soutien se limite à des tâches civiles – la formation des forces de sécurité – ainsi qu'au développement des capacités logistiques. Les effets de cette approche européenne de la politique de sécurité dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) dans son ensemble sur la volatilité dans ces pays ne sont pas systématiquement suivis au niveau stratégique (par exemple, où les forces de sécurité formées sont déployées et ce qu'il advient des équipements livrés) et ne font pas l'objet d'une réflexion suffisamment prospective sur les conséquences possibles dans les deux pays. Les discussions actuelles sur un transfert de l'engagement militaire international – y compris allemand – montrent également que l'évaluation des risques d'une telle démarche et la réflexion sur les conséquences négatives envisageables en matière de politique de paix, comme par exemple la répression des protestations contre un engagement militaire étendu de la France, ne sont pas effectuées de manière conséquente (principe d'action 3).

Au lieu de cela, il y a une tendance à compenser les risques de l'engagement en matière de politique de sécurité par d'autres mesures, comme des ajustements mineurs dans la formation des forces de sécurité. Un autre exemple est celui d'Agadez, dans le nord du Niger, où il a été démontré que les programmes de l'UE visant à contrôler la migration et à renforcer la protection des frontières ont eu des conséquences néfastes pour une partie de la population (Bøås 2021). Ces risques ont été atténués par un engagement accru en matière de politique de développement (voir également le chapitre 5 sur les perceptions de l'engagement allemand). Cette stratégie de réduction des risques a également pour conséquence qu'il n'y a pas de réflexion systématique sur l'approche globale de la résolution des conflits et que les alternatives à l'engagement militaire dans le sens de la primauté du politique, comme le rôle des négociations de paix locales, ne reçoivent pas assez d'espace stratégique (Dakono 2022).

## 4.2 Cohérence politique pour la paix sur le terrain

---

La cohérence politique pour la paix n'apparaît pas seulement au niveau de la stratégie et de la planification politiques, mais aussi dans la mise en œuvre concrète sur le terrain. Les ambassades ont un rôle important à jouer dans la coordination et le pilotage de l'engagement allemand dans les pays. Elles sont un élément important dans l'établissement de la dimension procédurale de la cohérence politique pour la paix, tant entre les ministères qu'avec les partenaires internationaux (voir aussi Bundesregierung 2021c : 4). En même temps, au niveau de la mise en œuvre, la cohérence du contenu avec les principes d'action des Lignes directrices n'est que partiellement visible. Les principes d'action essentiels ne sont pas suffisamment mis en œuvre au Mali et au Niger.

## 4.2.1 Mali

L'engagement allemand au Mali – surtout dans le domaine militaire – est nettement plus important qu'au Niger. Par conséquent, il existe déjà des approches institutionnalisées de coordination interministérielle qui favorisent la cohérence. Néanmoins, l'action gouvernementale allemande reste en deçà de l'exigence de contenu des Lignes directrices (en particulier les principes d'action 1 et 2), comme le résume le texte suivant.

**Des formats de coordination interministérielle bien établis et institutionnalisés ainsi que des postes d'interface au sein de l'engagement allemand permettent une communication et une compréhension transparentes au-delà des frontières interministérielles.**

Les ambassades allemandes disposent d'une grande marge de manœuvre pour organiser la coordination entre les ministères et entre les organisations d'exécution sur place. Il n'existe pas de directives formelles ou de processus institutionnalisés à ce sujet. Une nouveauté de la coordination interministérielle au Mali par rapport à d'autres contextes de stabilisation est la « table ronde sur le Nord » qui a lieu tous les mois. La table ronde sur le Nord est un format d'échange institutionnalisé pour l'engagement allemand au Nord du Mali avec le-la chef-fe de contingent à Gao, les représentant-es de la Bundeswehr les plus haut-placés au



Un homme malien parle avec des soldats de la Bundeswehr près du camp militaire de Castor à Gao, Mali  
© picture alliance/Markus Heine

sein de la MINUSMA et de l'EUTM, le-la conseiller-e interculturel-le et le-la conseiller-e civil-e du contingent à Gao mandaté-e par le AA, des représentant-es des ministères et des organisations gouvernementales d'exécution. Les réunions suivent un plan de déroulement fixe, dans lequel la sécurité et la situation politique ainsi que les nouveautés au niveau opérationnel, comme les nouveaux projets, sont rapportées. L'ambassadeur-ice joue un rôle central en tant que modérateur-ice et fournisseur-se d'informations sur la situation politique et la position de l'Allemagne.

La table ronde sur le Nord constitue ainsi une interface importante de la communication interministérielle entre le AA, le BMVg, le BMZ et les organisations d'exécution gouvernementales sur place. Les contacts directs ainsi créés facilitent les concertations ultérieures dans le but de renforcer le lien entre la stabilisation et la coopération civile. Le-la conseiller-e civil-e mandaté-e par la plate-forme de stabilisation du AA au sein du contingent de la Bundeswehr est une interface importante pour la compréhension entre la coopération civile et militaire, en particulier pour les organisations d'exécution agissant sur place. La table ronde sur le Nord, tout comme les postes d'interface, constituent donc un pas judicieux vers une approche intégrée de l'engagement allemand qui, dans la pratique, se limite toutefois à l'échange d'informations et non à l'imbrication concrète des engagements civils et militaires.

**La protection des droits humains est un axe important de l'engagement allemand au Mali. Les efforts de reconstruction de l'État se concentrent néanmoins sur le faible monopole de la violence de l'État malien et négligent le renforcement généralisé de la justice étatique.**

La promotion des droits humains joue un rôle important dans l'engagement allemand au Mali. Le AA soutient une commission de vérité et de réconciliation chargée de documenter les violations des droits humains dans le conflit entre le nord du Mali et le gouvernement central. La poursuite et l'élucidation des violations des droits humains font en outre partie du mandat de la mission des Nations Unies MINUSMA, à laquelle l'Allemagne participe. Les rapports de cette mission sont la principale source d'information de l'ambassade en matière de droits humains et font partie des rapports transmis à Berlin. Les droits humains ont fait partie de la formation des soldats par EUTM, bien que cela n'ait pas empêché d'autres violations des droits humains par les militaires maliens (MINUSMA 2022 : 6). L'Allemagne a également fait des efforts ponctuels pour renforcer la justice militaire dans le cadre du renforcement des capacités des forces armées maliennes.

Ainsi, la protection des droits humains (principe d'action 1) est ancrée dans l'engagement allemand en tant que partie des efforts de stabilisation. Un aspect jusqu'ici négligé de l'opérationnalisation de la protection des droits humains est l'élucidation juridique des violations des droits humains, une faiblesse centrale de l'État malien. Alors que les efforts de stabilisation se concentrent sur le faible monopole de la violence de l'État malien, l'augmentation généralisée de la violence judiciaire est négligée dans l'engagement de l'Allemagne. Il s'agit notamment d'assurer l'accès et de renforcer la légitimité de la justice étatique. L'approche des « pôles sécurisés » (PSDG), également soutenue par l'Allemagne dans le cadre de l'UE et censée garantir la sécurité et le développement au Mali central, en est un exemple. Dans la pratique, il s'agit de casernes de gendarmerie hautement sécurisées qui ont été construites dans le centre du Mali. Leurs effets se limitent toutefois au retour des forces de sécurité, et non à d'autres présences étatiques comme la justice par exemple. Dans une région où l'État malien est en concurrence avec des ordres violents djihadistes dont le terreau est l'absence de juridiction, c'est un vide grave, surtout si la présence de cet État se limite à des opérations militaires ponctuelles.

**Les faibles structures de l'État malien d'une part et l'absence d'une stratégie globale de l'Allemagne combinée à une augmentation substantielle et simultanée des ressources financières d'autre part ont créé une dynamique qui va à l'encontre des principes d'une coopération inclusive et basée sur la responsabilité individuelle (principe d'action 2).**

Malgré de nombreux efforts et des expériences tout à fait positives, notamment dans la coopération technique, l'un des principaux points faibles de l'engagement allemand au Mali est le manque de participation et d'appropriation des partenaires maliens (principe d'action 2). C'est la conséquence d'un État « faible » sur le terrain, qui « brille par son absence sur les lieux d'intervention », comme l'exprime un-e représentant-e ministériel-le. Le débat au sein de l'engagement allemand se concentre donc d'autant plus sur le « comment » de la mise en œuvre dans ces lieux et non sur les aspects de fond des principes d'action. « Ce qui est plus important, c'est le sens que nous donnons à la mise en œuvre », résume un-e représentant-e d'une organisation d'exécution gouvernementale. Cela a pour conséquence que l'engagement allemand reste en deçà des attentes des Lignes directrices pour une coopération (gouvernementale) inclusive, qui engage la responsabilité du gouvernement et garantit ainsi la durabilité des effets obtenus. « Le problème est le suivant : nous nous demandons toujours ce qui devrait être fait au Mali. Mais c'est la tâche des Maliens » – c'est ainsi qu'un-e représentant-e ministériel-le évalue de manière autocritique l'action du gouvernement allemand et d'autres partenaires. L'implication se limite alors parfois à un « ils savent », ce qui va à l'encontre de l'objectif d'un engagement inclusif et basé sur la responsabilité individuelle.

Au Mali, cela a conduit à une contradiction entre l'objectif et la mise en œuvre, que les deux parties – malienne et allemande – ont maintenue pour des raisons différentes (voir aussi Tull 2019 ; VAD-Ausschuss Sahel 2021). Du côté allemand, cela est principalement dû à l'absence d'une stratégie globale du Gouvernement Fédéral qui, tout en ajoutant des fonds importants, y compris et surtout pour l'engagement civil, a conduit à une logique d'action sur le terrain qui a plus investi dans la coordination entre les ministères allemands et les partenaires internationaux que dans la coopération avec le partenaire malien, de sorte que « le partenaire malien a été perdu » à plusieurs reprises, comme l'a formulé un-e représentant-e du ministère sur place. Ce partenaire étant lui-même le gouvernement malien qui n'a pas suffisamment suivi la mise en œuvre de l'accord de paix conclu en 2015 ainsi que les réformes nécessaires de l'appareil d'État dans le sens d'un ordre politique inclusif. Avec les coups d'État de 2020 et 2021, la divergence des objectifs et des priorités des acteurs gouvernementaux allemands et maliens est devenue encore plus radicale. Le dilemme qui en résulte n'est pas facile à résoudre. Mais il n'est pas non plus inhabituel, dans des contextes de crise et de conflit, de devoir collaborer avec des gouvernements partenaires qui ne partagent pas ses propres objectifs et valeurs. Dans l'optique d'une stratégie certes réaliste, mais néanmoins axée sur l'objectif de la politique pour la paix, une telle situation exige précisément que les priorités d'action propres soient clairement formulées et qu'elles deviennent une condition de la coopération. Elle exige également d'évaluer ce qui est réalisable avec quel partenaire et de tirer les conséquences si ces conditions n'existent plus. Les Lignes directrices ne répondent pas à ce dilemme. Dans une telle situation, elles peuvent néanmoins servir de boussole stratégique afin d'orienter au mieux l'engagement allemand vers la politique de paix.

## 4.2.2 Niger

Contrairement au Mali, l'intégration des partenaires gouvernementaux au Niger a jusqu'à présent été nettement mieux réussie. Néanmoins, il y a ici aussi un besoin d'agir en ce qui concerne les dimensions de contenu et de procédure de la cohérence politique pour la paix, comme le montrent les conclusions centrales suivantes de l'étude-pays.

L'action commune des ministères sur le terrain reste fortement dépendante des personnes en l'absence d'une intégration institutionnalisée des ambassades dans les processus de planification et d'une instruction claire.

L'ambassade d'Allemagne au Niger est une petite représentation avec un-e représentant-e de chacun des ministères clés (AA, BMZ et BMVg) ainsi qu'un-e agent-e de liaison du BMI. L'entente entre les ministères, en particulier entre le AA et le BMZ, fonctionne parce que « ici, tout le monde fait tout ». Au Niger, il y a nettement moins de formats institutionnalisés de coordination, celle-ci repose avant tout sur des entretiens bilatéraux avec le niveau opérationnel, sur la motivation individuelle et sur de bonnes relations « d'égal à égal », comme le résume une personne interviewée. Il existe par ailleurs un lien entre les mesures civiles et militaires, par exemple la construction d'infrastructures de base à Tillia, où se trouve le contingent de l'armée allemande – sans qu'il y ait de débat ou de revendication d'une approche intégrée entre l'engagement allemand militaire et civil pour le Niger dans l'opinion publique allemande.

Le cas du Niger montre que la coordination entre les ministères dépend fortement des personnes et repose sur l'engagement individuel des représentant-es des ministères sur place. Ainsi, c'est la volonté de chacun qui détermine si, par exemple, les rendez-vous sont pris en commun et si l'on parle la même langue ou si l'on se concurrence, comme le décrit un-e représentant-e ministériel allemand. Si cela n'est pas institutionnalisé, la durabilité de ces efforts est menacée en raison de la rotation du personnel.



Des soldat-es nigérien-nes accueillent la ministre allemande de la Défense en avril 2022 © picture alliance/dpa/Kay Nietfeld

En même temps, l'expérience du Niger montre que moins (de personnel) peut aussi être plus. Pour assurer la durabilité, il faudrait des instructions claires au niveau stratégique ainsi qu'une intégration institutionnalisée du personnel détaché dans les processus de planification en Allemagne afin de générer des incitations à une action commune des ministères au niveau opérationnel, à long terme et indépendamment des personnes.

**Considérer le Niger comme « l'ancre de stabilité » de la région encourage à coopérer étroitement avec le gouvernement nigérien (principe d'action 2), mais ne tient pas compte des violations des droits humains commises par un régime partiellement répressif (principe d'action 1).**

La mise en œuvre du concept de stabilisation au Niger est considérée par le AA comme un exemple de réussite et repose avant tout sur la volonté politique du gouvernement partenaire. La stabilisation est mise en œuvre par le biais de la Facilité régionale de stabilisation du bassin du Lac Tchad, en collaboration avec le PNUD. Sur la base de l'expérience acquise dans d'autres contextes de stabilisation, l'implication responsable du gouvernement du Niger est nettement plus réussie qu'au Mali par exemple (voir chapitre 4.2.1). Le gouvernement nigérien pilote la stabilisation à plusieurs niveaux et dans des organes institutionnalisés, conjointement avec des acteurs multilatéraux. C'est par exemple le gouvernement qui décide quelles zones et quels villages seront stabilisés. Du côté nigérien, les forces civiles et de sécurité coopèrent au sein de ces organes. Le gouverneur de la région concernée y joue un rôle central. Jusqu'à présent, la facilité a surtout été mise en œuvre dans la région frontalière avec le Nigéria et doit maintenant être étendue à la région frontalière avec le Burkina Faso/Mali du fait des résultats positifs obtenus – dans plusieurs villages, les habitants qui avaient fui ont pu revenir. L'objectif politique du gouvernement nigérien de doubler les forces militaires d'ici 2025 afin de garantir la sécurité du pays lui-même est considéré comme un signe important de responsabilité propre au pays. La coopération policière internationale au Niger dans le cadre de la mission EUCAP-Sahel repose également sur une étroite coopération avec les autorités nigériennes.

Cette forme de stabilisation – basée sur une coordination institutionnalisée et avec des responsabilités claires du gouvernement nigérien à plusieurs niveaux – permet une mise en œuvre étroite avec les partenaires et inclusive par rapport à la partie étatique. Dans ce contexte, les organisations d'exécution non gouvernementales critiquent surtout le fait que la conception de la stabilisation du gouvernement nigérien repose uniquement sur la sécurité assurée par l'armée. Selon les déclarations faites sur place, la police, en tant qu'élément civil de la stabilisation, n'est pas non plus suffisamment intégrée dans ces mesures de soutien de l'État. Plus encore, la question des conditions de retour des personnes déplacées à l'intérieur du pays n'est pas suffisamment posée du point de vue des organisations non gouvernementales de mise en œuvre. Les mesures post-stabilisation devraient être davantage prises en considération.

En considérant le Niger comme un « point d'ancrage de la stabilité », un aspect important passe toutefois en arrière-plan. La soi-disant « stabilité » du pays est imposée par des moyens en partie très répressifs. Les organisations des droits humains documentent des violations régulières du droit à la liberté d'expression et de réunion, les opposantes et les journalistes étant exposées à des mesures répressives (Amnesty International 2022 : 275-276 ; Tournons la Page Niger 2022). Ces formes de violations des droits humains sont jusqu'à présent peu prises en compte dans l'engagement allemand au Niger (principe d'action 1). Pour le moment, ce sont surtout les droits des femmes et des filles qui sont au centre de l'attention. Dans le cadre de la réorientation actuelle de l'engagement militaire international, y compris allemand,

dans la région vers le Niger, il sera indispensable de mettre davantage l'accent sur les droits humains, d'autant plus qu'une résistance considérable se manifeste déjà sur place contre ces plans. Dans ce contexte, de nombreuses arrestations et morts ont déjà eu lieu par le passé lors de manifestations contre la présence militaire accrue (Hamann et al. 2019 : 75-76 ; RFI 2022).

### 4.2.3 Conclusions transnationales

**La promotion du dialogue, de la réconciliation et de la cohésion sociale est prise en compte dans l'engagement allemand au Mali et au Niger. Il est nécessaire d'agir notamment dans l'orientation stratégique de l'engagement allemand en matière de prévention.**

La promotion de la cohésion sociale est certes l'objectif de certaines mesures dans les deux pays, mais une compréhension opérationnelle de la prévention, sa mise en œuvre cohérente dans le cadre de l'engagement allemand et son intégration dans une stratégie politique telle que formulée dans les Lignes

#### **Encadré 3 : L'action préventive en pratique : « La prévention, c'est tout ce que nous faisons »**

*La prévention a pris une place plus importante qu'il y a quelques années, notamment grâce au processus de réforme BMZ 2030 qui a favorisé une réflexion sur la manière dont les mesures peuvent être davantage orientées vers ce thème central. Presque tous les programmes d'aide à la transition et de coopération au développement intègrent des mécanismes de dialogue et de participation qui favorisent la cohésion sociale et les mécanismes de résolution des conflits au niveau local. La nouvelle priorité « Paix et cohésion sociale » englobe également certains programmes sectoriels existants depuis longtemps (décentralisation, approvisionnement en eau), avec seulement quelques adaptations ponctuelles. Du point de vue du BMZ, la prévention plane « au-dessus de tout cela », sans qu'une logique d'impact rigoureuse ou qu'un lien stratégique entre les logiques d'objectifs ne soit établi en vue d'un objectif global de paix durable.*

*Les débats sur une approche intégrée entre les différents instruments de l'engagement allemand au Bundestag pour légitimer l'intervention militaire allemande au Mali ont notamment contribué à une augmentation continue des moyens civils, sans que cet engagement ne s'inscrive dans une approche préventive globale. Ainsi, l'effet à long terme sur la prévention dans le sens de la prévention d'une propagation et d'une nouvelle escalade de la violence ne peut pas non plus être suivi. Au lieu de cela, la mise en œuvre de la prévention des conflits dans l'action gouvernementale allemande se focalise sur le choix des instruments et là où ceux-ci sont (encore) possibles, par exemple via les possibilités d'application du service civil pour la paix en tant qu'« instrument du Gouvernement Fédéral spécifiquement axé sur la prévention des crises » (Bundesregierung 2014 : 30). Ce rétrécissement conceptuel a pour conséquence que, par exemple, du point de vue des acteur-ices gouvernementaux-ales allemand-es, « aucune prévention n'est plus possible actuellement dans le nord et le centre du Mali ». Le BMZ fait donc la distinction entre la prévention des conflits et la gestion des crises lorsque ces conflits ont déjà éclaté (BMZ 2021 : 1). L'action préventive s'attaque cependant aux causes spécifiques des conflits dans le pays, à leur dynamique et à leur contexte. Une condition importante pour cela est la génération de connaissances sensibles aux conflits, par exemple par des analyses de conflits et l'élaboration de scénarios. Actuellement, ces derniers se limitent toutefois parfois à leur utilisation pour la gestion des risques par le gouvernement allemand sur place.*

directrices manquent (Bundesregierung 2017 : 57). Lors des entretiens sur place, il est apparu clairement que la primauté du politique et la priorité de la prévention (principe d'action 4) sont en réalité peu compréhensibles, au sens de guider l'action.

L'action gouvernementale allemande, en particulier au Mali, est marquée par la perspective qu'il n'est plus possible d'y « faire de la prévention au sens strict du terme ». Du point de vue des acteur-ices gouvernementaux-ales allemand-es dans les deux pays, l'action préventive se limite à quelques régions à l'intérieur des pays, à savoir principalement là où la présence de projets est (encore) possible. La réflexion sur les mesures préventives qui s'attaquent aux causes et aux dynamiques de conflit spécifiques à chaque pays et qui visent les stratégies de prévention des crises et de promotion de la paix communes à tous les ministères (Bundesregierung 2019b ; 2019c ; 2019d) passe ainsi au second plan (voir encadré 3). Cette compréhension réductrice de la prévention repose souvent sur un modèle linéaire de phases de construction de la paix, qui ne correspond ni à l'état de la recherche scientifique ni aux documents cadres internationaux. Au contraire, même dans des contextes de violence aiguë, la prévention d'une nouvelle escalade ou de la poursuite du conflit doit être prise en considération (Banque mondiale/Nations Unies 2018 : 234-235). Comme le formulent l'Agenda 2030 et l'approche *Sustaining Peace* des Nations Unies, la prévention est une tâche structurelle (permanente) qui ne se réduit pas à certaines phases du conflit (Assemblée générale des Nations Unies 2016). Les acteur-ices non gouvernementaux-ales de mise en œuvre au Mali et au Niger critiquent également le fait que l'action gouvernementale allemande ne met pas en œuvre la prévention de manière stratégique, mais que « la logique est plutôt : chacun a un budget à dépenser ».

## **5. La perception locale de l'(in)cohérence politique pour la paix**

Malgré les contextes conflictuels nettement différents et l'engagement allemand orienté différemment au Mali et au Niger, les perceptions de l'(in)cohérence politique pour la paix se recoupent sensiblement dans les deux pays. Les perceptions sont plus diverses et contradictoires, non pas entre les deux pays, mais en partie à l'intérieur de ceux-ci. Les paragraphes suivants résument comment les acteur-ices locaux-ales de la société civile perçoivent l'engagement allemand, comment ils évaluent sa (in)cohérence en matière de politique de paix et quelles exigences ils considèrent pour une politique allemande encore plus cohérente en matière de politique de paix au Mali et au Niger.

Dans l'ensemble, l'engagement bilatéral allemand est **perçu de manière très positive**, tant au Mali qu'au Niger. La plupart des interlocuteur-ices associent à la République fédérale avec un engagement **bilatéral en matière de politique de développement**, axé sur **une coopération à long terme** dans des secteurs proches de la population. Au Niger, il s'agit avant tout des secteurs du développement rural et de la promotion de l'emploi, tandis qu'au Mali, il s'agit en particulier des secteurs de la décentralisation, de l'agriculture et des infrastructures routières. L'engagement allemand est apprécié dans les deux pays et considéré « efficace et discret », comme un partenariat « crédible », « honnête » et « cohérent ». Le caractère à long terme de l'engagement allemand et son orientation vers les besoins de la population, axée sur la durabilité, ainsi que la coopération avec les acteur-ices de la société civile sont notamment soulignés de manière positive.

Dans les deux pays, l'image de l'Allemagne est fortement marquée par la comparaison avec d'autres partenaires internationaux, notamment la France, ancienne puissance coloniale, ou par la démarcation par rapport à eux. Contrairement à ces derniers, l'Allemagne est considérée comme particulièrement discrète dans la promotion publique de son propre engagement, ce qui, aux yeux des personnes interviewées, se traduit par une crédibilité et une confiance accrue dans le partenariat commun.

Alors que l'engagement allemand dans le domaine de la stabilisation et du soutien militaire et policier est souvent au centre du débat public et politique allemand sur les deux pays du Sahel, il est beaucoup moins visible pour les acteur-ices de la société civile sur place et ne marque donc guère l'image globale de l'engagement allemand au Mali et au Niger. **La contribution de l'Allemagne aux missions multilatérales MINUSMA, EUTM Mali et EUCAP Sahel Niger n'est pas perçue en tant que telle par la majorité des personnes interviewées.** Ce n'est que dans les localités d'intervention – en particulier à Gao – où la contribution de l'Allemagne est effectivement « visible », que la MINUSMA par exemple est également considérée comme faisant partie de l'engagement allemand au Mali. Il en va de même pour la contribution allemande aux missions de formation de l'UE, qui sont dans l'ensemble relativement peu connues au Mali (FES 2022 : 78-79). Au Niger également, les programmes de contrôle de la migration dans le nord du pays sont principalement perçus comme une politique de l'UE et seuls quelques-uns-les associent directement à l'Allemagne.

**L'engagement multilatéral de l'Allemagne dans les deux pays est globalement considéré de manière beaucoup plus critique que l'engagement bilatéral.** Alors qu'il reste fondamentalement invisible pour beaucoup, une grande partie des personnes interviewées voit notamment dans l'engagement en matière de politique de sécurité et de migration dans le cadre de l'UE un facteur de grande incohérence en matière de politique de paix. Dans les deux pays, l'UE est surtout associée à la France et aux intérêts français en matière de politique de sécurité. L'engagement allemand au sein de l'UE est par conséquent considéré comme un « supplétif de la France » et comme l'expression d'un manque de stratégie politique propre. De nombreuses personnes interrogées critiquent le fait que l'Allemagne poursuive ainsi d'autres objectifs au sein de l'UE que son engagement bilatéral et soulignent la nécessité d'une communication plus claire de ses propres intérêts. Au Niger, les acteur-ices de la société civile critiquent en particulier le soutien allemand aux programmes de contrôle de la migration, car ceux-ci ont pour objectif de restreindre la

liberté de mouvement des personnes par des mesures coercitives et vont ainsi à l'encontre du principe d'action de protection des droits humains inscrit dans les Lignes directrices. Toutefois, dans ce contexte, les représentant-es de la société civile basé-es à Agadez soulignent également la contribution positive et préventive à long terme de l'Allemagne, par exemple par le biais de projets de reconversion professionnelle pour les jeunes qui, grâce à ces derniers, sont retirés du « business de la migration » (en tant que passeur-es, restaurateur-es, chauffeur-es, etc.) et protégé-es du chômage ou de la dérive vers la violence. Pour ce qui est du Mali, c'est surtout l'engagement multilatéral de l'Allemagne qui fait l'objet de controverses. Alors que certains soulignent le soutien allemand à l'armée malienne par le biais de la formation et de l'équipement comme une contribution positive de l'Allemagne à la politique de paix, d'autres y voient un danger pour la crédibilité et l'efficacité de l'engagement allemand qui, selon ces personnes interviewées, devrait se concentrer sur ses propres intérêts et sur des partenariats à long terme dans les domaines susmentionnés.

**Dans l'ensemble, l'engagement allemand est considéré comme relativement cohérent et en accord avec la vision de la politique de paix du gouvernement allemand**, notamment pour ce qui concerne l'objectif d'agir sur le long terme et de manière inclusive (principe d'action 2). **Toutefois, cette évaluation exclut l'engagement multilatéral allemand dans les missions de l'UE et de l'ONU – des domaines clés de l'engagement allemand dans les deux pays, qui ne sont pas considérés comme une contribution allemande et sont jugés par beaucoup comme étant en contradiction avec les principes des Lignes directrices.** Cette perception des acteur-ices locaux-ales est contradictoire aux Lignes directrices qui stipulent que l'engagement allemand dans des contextes conflictuels doit suivre une approche politique globale et commune. Dans une perspective locale, c'est surtout la contribution à long terme et locale aux besoins concrets des personnes qui est considérée comme l'investissement le plus pertinent pour promouvoir une paix durable.

**Les représentant-es de la société civile des deux pays considèrent que le principe d'action « respecter, protéger et garantir les droits humains » nécessite le plus d'attention.** Au Niger, les personnes interviewées ont demandé que la République fédérale s'engage plus fortement pour le respect des droits politiques, en particulier la liberté d'opinion et de réunion. L'image positive de l'Allemagne et les bonnes relations avec le gouvernement nigérien devraient être davantage utilisées pour dénoncer les actions illégales contre les opposant-es et les journalistes ainsi que les restrictions de la liberté d'expression et de réunion. Au Mali, les personnes interviewées estiment qu'il est nécessaire d'agir avant tout dans la lutte contre l'impunité et le renforcement de la justice, notamment dans la poursuite des violences liées au genre. L'impunité et le manque de poursuites judiciaires sont considérés par de nombreuses personnes interviewées comme la cause profonde des crises multiples au Mali. Ils constituent par ailleurs un facteur d'attraction pour les groupes djihadistes, car de nombreux Malien-nes estiment que la justice des djihadistes – contrairement aux structures officielles de l'État – est impartiale envers tous les citoyens. Une personne interviewée commente cela de la manière suivante : « Aujourd'hui, quand on a un problème, on préfère le résoudre au mabel ou aller chez le marabout plutôt que d'aller au tribunal ». En conséquence, de nombreuses personnes interviewées demandent un plus grand engagement de l'Allemagne pour renforcer les mécanismes nationaux et locaux de règlement des litiges et de prévention des conflits ainsi qu'un engagement accru dans le domaine de la réconciliation au niveau des communes et des cercles.

## **6. Facteurs d'influence sur la cohérence politique pour la paix**

La cohérence politique pour la paix dans la pratique est le résultat de l'interaction entre l'action humaine, les structures institutionnelles et d'autres conditions contextuelles. L'analyse des dimensions substantielle et procédurale de la cohérence de l'action gouvernementale allemande en matière de politique de paix (chapitre 4) et la prise en compte de la perspective extérieure de l'engagement allemand (chapitre 5) ont permis d'identifier les facteurs d'influence qui favorisent ou entravent la cohérence politique pour la paix dans l'action gouvernementale au Mali et au Niger. Dans ce qui suit, nous résumons d'abord les facteurs d'influence qui ont un effet positif sur la cohérence politique pour la paix :

- **Des mécanismes institutionnalisés de coordination interministérielle axés sur les besoins spécifiques de la situation de crise et de conflit** ont un effet positif sur la cohérence politique pour la paix aux niveaux stratégique et opérationnel. Des organes interministériels tels que le **groupe de travail du Sahel** ou la **table ronde sur le nord au Mali** (« Nordrunde ») créent des espaces institutionnalisés de débat et de concertation entre les ministères clés AA, BMZ et BMVg. Ils contribuent à la transparence au sein de l'engagement allemand (« on sait ce que font les autres ») et à une sensibilisation aux autres logiques ministérielles (« on sait mieux comment et pourquoi ils font cela »). Sur place, ces organes créent un **espace de communication interministérielle** là où la politique étrangère, la politique de sécurité et la politique de développement allemandes se rencontrent et constituent un pas important vers une analyse commune de la situation sécuritaire et politique globale. Sur place, les ambassades, souvent même l'ambassadeur-ice lui-elle-même, à son initiative personnelle, sont un vecteur central pour la mise en œuvre réussie de tels formats.
- **Les postes d'interface tels que le-la conseiller-e civil-e du contingent de la Bundeswehr financé-e par le AA** génèrent pour les acteur-ices gouvernementaux-ales allemand-es des connaissances contextuelles importantes pour l'engagement allemand, dépassant le cadre des capitales. Ils-Elles sensibilisent à la logique d'action des ministères actifs et sont des **contacts importants pour la compréhension interministérielle**. Ils-Elles sont très apprécié-es par les acteurs sur place en tant qu'éléments centraux d'une « approche intégrée », notamment pour l'échange mutuel de connaissances contextuelles et d'informations. L'ambassade d'Allemagne au Niger a également depuis une année un-e officier-e pour la coordination civilo-militaire à Tillia, basé-e à Niamey. Ce poste est important pour assurer un ancrage civil de l'engagement militaire, même s'il est institutionnellement plus ancré dans les limites de son propre ministère que le-la conseiller-e civil-e envoyé-e par le AA au Mali.
- **Les mécanismes de financement interministériels, tels que l'approche Nexus Chapeau**, peuvent être un instrument important pour orienter les projets encore plus **près des besoins locaux et pour agir conjointement avec les ministères**. D'un point de vue extérieur, c'est justement la séparation, parfois perçue comme artificielle, entre l'aide humanitaire et l'aide à la transition qui empêche d'agir de manière spécifique au contexte dans des contextes de stabilisation. L'approche Nexus Chapeau en est encore à sa phase pilote, pour laquelle le Niger (2021) et le Mali (2022) ont également été choisis. Une telle possibilité de financement pourrait aussi être utile pour les organisations d'exécution gouvernementales, par exemple pour **réagir de manière plus flexible aux situations d'urgence locales spontanées dans les localités de projet d'aide à la transition**. Les instruments de financement interministériels pourraient en outre constituer une étape vers un lien plus étroit entre l'aide humanitaire et les mesures de renforcement structurel.

Les facteurs d'influence suivants rendent la cohérence politique pour la paix difficile dans la pratique :

- **L'absence de stratégies politiques globales spécifiques à chaque pays** et d'un concept opérationnalisé de paix durable sont principalement responsable d'actions incohérentes en matière de politique de paix dans la pratique. Une telle stratégie, prévue par les Lignes directrices, pourrait permettre de rendre opérationnels les objectifs de contenu et de procédure des Lignes directrices pour des contextes nationaux spécifiques et d'orienter l'engagement allemand en fonction de ceux-ci. Son absence augmente la dépendance stratégique vis-à-vis d'autres acteurs, comme la France, qui poursuivent leurs propres intérêts de politique (intérieure) au Sahel (voir aussi Lacher 2021). Ce vide stratégique contribue également au fait que les objectifs, les priorités et les logiques d'impact de l'engagement bi- et multilatéral ne sont pas toujours en harmonie (notamment l'accent mis sur la politique de sécurité dans l'engagement de l'UE et la primauté du politique postulée dans les Lignes directrices) et sont perçus comme une incohérence dans l'engagement allemand.
- La mise en œuvre d'un engagement cohérent de l'Allemagne en matière de politique de paix ne dépend pas seulement des acteur-ices allemand-es, mais aussi de la **volonté de coopération, des capacités et de la légitimité des partenaires gouvernementaux**. Un modèle de politique de paix ne peut être mis en œuvre de manière spécifique au contexte et inclusive que si le/la partenaire partage le contenu de ce modèle. Si ce n'est pas le cas, l'action gouvernementale allemande risque d'être incohérente en matière de politique de paix. C'est le cas au Niger pour la situation des droits humains ; au Mali pour le manque de volonté de réforme du précédent gouvernement d'Ibrahim Boubacar Keïta ainsi que pour le conflit actuel avec le gouvernement de transition concernant l'organisation d'élections démocratiques. Néanmoins, le manque de volonté de coopération, de capacité et de légitimité des partenaires ne saurait les dispenser de poursuivre de manière conséquente le modèle de politique de paix en tant que « boussole stratégique » (Bundesregierung 2017 : 2). **C'est précisément dans de tels contextes qu'une stratégie politique globale est par conséquent nécessaire, qui, sur la base d'une analyse de la situation sensible aux conflits, traduit les objectifs de fond de la vision de la politique de paix pour des pays spécifiques, formule des options et des priorités d'action, identifie des partenaires alternatifs et définit les lignes rouges dans l'esprit du devoir de diligence.**
- **La faiblesse des effectifs et le manque d'intégration institutionnalisée des ambassades** rendent difficile une action cohérente en matière de politique de paix, tant au niveau de la stratégie et de la planification que sur le terrain. L'ambassade allemande au Niger, en particulier, ne correspond pas aux dimensions des volumes financiers qui y sont mis en œuvre. Des effectifs réduits se répercutent sur l'exécution des fonctions centrales des représentations à l'étranger, comme par exemple le rapportage vers l'Allemagne ainsi que la conduite du dialogue politique et avec la société civile (principe d'action 4) (Brockmeier 2021). Les nombreuses visites politiques de haut niveau en provenance d'Allemagne coûtent également des ressources en personnel et en temps. Or, elles offrent justement la possibilité de soutenir le dialogue sur place et de créer une compréhension interministérielle de l'engagement chez les décideurs. Les expériences au Mali et au Niger ont en outre montré qu'il n'existe pas encore d'intégration suffisamment institutionnalisée des ambassades dans les processus stratégiques internes et interministériels. Au contraire, l'**attente** souvent formulée en Allemagne est **qu'une mise en œuvre cohérente et spécifique au contexte soit assurée, notamment sur place**. Les expériences rapportées concernant l'intégration du personnel des ambassades dans les processus stratégiques, par exemple dans la planification des mesures, varient énormément et restent souvent **dépendantes des personnes** en raison du manque de formalisation de la communication entre Berlin/Bonn et les lieux d'intervention.

- La **durée relativement courte de l'engagement du personnel ministériel sur place** influence également les possibilités d'agir de manière cohérente en matière de politique de paix, notamment en limitant la génération de connaissances contextuelles basées sur l'expérience. Cette problématique généralement connue pour les interventions internationales rend surtout difficile la sensibilisation aux différentes logiques d'action des ministères dans la mise en œuvre. Cela vaut d'autant plus pour le personnel militaire et policier au sein des interventions multilatérales. Cela a également des conséquences négatives pour **le développement nécessaire de connaissances spécifiques au pays et à l'intervention, mais aussi pour la durabilité des objectifs dans la mise en œuvre**. En ce qui concerne la génération durable de connaissances contextuelles pour les interventions, il faudrait au moins se demander dans quelle mesure des postes liés à la gestion des contingents et au conseil interculturel en matière d'intervention pourraient être organisés sur le plus long terme et dans quelle mesure les connaissances acquises pourraient être institutionnalisées et utilisées de manière plus durable.

## **7. Conclusion et recommandations d'action**

La présente étude a montré que l'action gouvernementale allemande au Mali et au Niger n'est que partiellement déterminée par les objectifs fixés dans les Lignes directrices. **Certes, la dimension procédurale de la cohérence politique pour la paix est partiellement mise en œuvre par différents formats d'action conjointe des ministères, tant aux niveaux stratégique qu'opérationnel. En même temps, l'action gouvernementale allemande n'est pas suffisamment en accord avec les principes de fond formulés dans les Lignes directrices.** Ni les quatre principes d'action ni l'objectif global de promotion d'une paix durable ne guident l'action des acteur-ices impliqué-es.

En ce qui concerne l'objectif formulé dans les Lignes directrices de travailler dans des contextes de crise et de conflit avec une approche commune à tous les ministères, il s'avère qu'un **large éventail d'instruments et de mécanismes** est utilisé, permettant une coordination interministérielle et une action conjointe. Au niveau de la stratégie et de la planification, il s'agit de mécanismes formellement institutionnalisés tels que le groupe de travail Sahel. Au niveau opérationnel au Mali et au Niger, il existe également un degré élevé de coordination interministérielle, notamment sous l'égide des ambassades sur place. Dans l'ensemble, l'action commune des ministères dans la planification et l'élaboration de la stratégie a lieu principalement au niveau pratique. Les structures mises en place ne sont pas suffisamment intégrées tant au niveau de la prise de décision qu'opérationnel. **En outre, l'action commune institutionnalisée entre les ministères se limite pour l'essentiel aux trois « ministères clés » AA, BMZ et BMVg et ne représente donc qu'une partie des ministères actifs au Mali et au Niger.** Certes, ces derniers sont ponctuellement intégrés dans des mécanismes de planification et de coordination communs, mais cela ne correspond pas encore à l'objectif formulé dans les Lignes directrices de se doter d'une approche politique globale qui « rassemble les contributions des ministères dans une stratégie politique commune » (Bundesregierung 2017 : 110). Enfin, l'action commune des ministères se limite essentiellement aux domaines de la planification et de la coordination des instruments et mesures existants. **Des structures et des processus durables, tant entre les ministères qu'entre les différents niveaux, pour un suivi et une évaluation commune de l'engagement font défaut, tout comme la génération et la mise à disposition de connaissances (contextuelles) entre les ministères, y compris pour l'alerte précoce.** La prochaine révision du Guide pratique devrait en tenir compte.

En ce qui concerne les quatre principes d'action définis dans les Lignes directrices et l'objectif global de promotion d'une paix durable, la mise en œuvre pratique est insuffisante. Dans l'ensemble, il manque une compréhension interministérielle de la paix durable ainsi qu'une conception commune des *théories du changement* pertinentes pour atteindre cette paix. Les acteur-ices impliqué-es considèrent les quatre principes d'action définis dans les Lignes directrices comme une superstructure judicieuse, mais pas nécessairement comme des guides d'action implémentables sur le plan opérationnel. **Jusqu'à présent, le Gouvernement Fédéral n'a pas formulé de stratégie politique commune pour le Mali et le Niger qui rende opérationnel l'objectif de promotion d'une paix durable pour les deux contextes nationaux.** Dans un document élaboré conjointement par les ministères et souvent appelé officieusement « stratégie pour le Sahel » par les personnes concernées, les Lignes directrices ne sont pas mentionnées et aucun des quatre principes n'est suffisamment respecté. L'absence de stratégie politique spécifique à chaque pays accroît la dépendance vis-à-vis de la politique sahélienne de la France, favorise les incohérences de contenu entre l'engagement bi- et multilatéral et empêche l'Allemagne d'apporter sa propre contribution à la politique sahélienne de l'UE, conformément aux Lignes directrices (Bergmann et al. 2020 : 69). Les risques de l'engagement allemand sont analysés, évalués et compensés par rapport aux différents instruments. L'analyse des risques de l'approche globale de la résolution des conflits et de ses effets sur les dynamiques de conflit locales n'est pas suffisamment prise en compte. Au niveau de la mise en œuvre, il s'avère que l'action du gouvernement allemand au Mali et au Niger n'est que partiellement en accord avec les principes d'action des Lignes directrices. Au Mali, il y a un **besoin d'action particulier envers les principes « agir de manière adaptée au contexte, inclusive et orientée sur le long terme »** (principe

d'action 2) ainsi que « respecter, protéger et garantir les droits humains » (principe d'action 1). Au Niger, il s'avère que, grâce à une étroite coopération avec le gouvernement nigérien, l'engagement allemand est mis en œuvre de manière spécifique au contexte. Toutefois, il existe un **grand besoin d'action dans la mise en œuvre du principe d'action « respecter, protéger et garantir les droits humains »** (principe d'action 1). **L'engagement allemand dans les deux pays ne suit pas de stratégie de prévention systématique.**

En revanche, **du point de vue des acteur-ices de la société civile malienne et nigérienne**, l'engagement allemand dans les deux pays est **largement cohérent et en accord avec les Lignes directrices**, en particulier avec l'objectif d'agir sur le long terme et de manière inclusive (principe d'action 2). **Toutefois, cette évaluation exclut l'engagement de l'Allemagne dans les missions de l'UE et de l'ONU en matière de politique de sécurité et de politique multilatérale, et donc des domaines clés de l'engagement allemand qui ne sont pas considérés comme une contribution allemande et que beaucoup jugent en contradiction avec Lignes directrices.** En même temps, d'un point de vue local, c'est surtout la contribution à long terme et locale, axée sur les besoins concrets de la population, qui est considérée comme l'investissement le plus pertinent pour promouvoir une paix durable. **Dans les deux pays, les acteur-ices de la société civile estiment qu'il est nécessaire d'agir, notamment en ce qui concerne la protection des droits humains et la lutte contre l'impunité.**

La cohérence politique pour la paix naît de l'interaction entre l'action humaine, les structures institutionnelles et les conditions contextuelles. L'expérience de l'engagement allemand au Mali et au Niger montre que la **cohérence est favorisée** par : a) des formats institutionnalisés de coordination interministérielle, adaptés aux besoins spécifiques des contextes nationaux et pour lesquels le groupe de travail Sahel ainsi que la table ronde sur le nord au Mali constituent des *bonnes pratiques*, b) des postes d'interface tels que celui de conseiller-e civil-e dans le contingent de la Bundeswehr et c) des mécanismes de financement interministériels. Les facteurs suivants ont un **effet aggravant sur la cohérence politique pour la paix** : a) l'absence d'une stratégie politique globale, b) le manque de volonté de coopération, de capacité et de légitimité des partenaires gouvernementaux, c) la faible dotation en personnel et l'intégration institutionnelle des ambassades sur place et d) la durée globalement courte du séjour du personnel ministériel sur place.

Dans ce contexte, nous formulons les recommandations d'action suivantes à l'intention du Gouvernement Fédéral :

- 1. Pour les pays en crise ou en conflit dans lesquels l'Allemagne est engagée de manière substantielle par plus de deux ministères, le gouvernement allemand devrait élaborer des stratégies-pays communes à tous les ministères, qui définissent la stratégie politique globale du Gouvernement Fédéral et rendent opérationnel l'objectif de promotion d'une paix durable pour les contextes spécifiques des pays.** Une telle stratégie globale est nécessaire pour harmoniser, au niveau opérationnel, au sein de l'action gouvernementale allemande, des concepts et des logiques d'action concurrents qui, autrement, favoriseraient l'incohérence. Un accord commun sur des stratégies-pays sert également à résoudre les éventuelles contradictions entre les différents principes d'action. Dans la situation politique (de sécurité) volatile des pays du Sahel, il est important d'adapter l'orientation stratégique de l'engagement à cette situation et de formuler des options et des priorités d'action afin de pouvoir réagir de manière flexible aux changements politiques. Intégrées dans différents scénarios, de telles stratégies devraient donc définir des options d'action pour l'engagement allemand qui tiennent suffisamment compte de la volatilité du contexte conflictuel et, sur cette base, identifier des priorités d'action claires et formuler des options de retrait. Une stratégie politique globale est également une étape nécessaire vers une future évaluation systématique interministérielle de l'engagement allemand dans les deux pays, comme le prévoient

les Lignes directrices et le Guide pratique (Bundesregierung 2017 : 142 ; Bundesregierung 2019a : 23). Pour cela, il est nécessaire de mener une réflexion stratégique interministérielle qui dépasse le niveau de travail des ministères. C'est pourquoi le développement des stratégies-pays devrait se faire au niveau des secrétaires d'État. Nous recommandons également au Gouvernement Fédéral d'investir davantage dans la communication des stratégies-pays communes aux ministères à l'attention du public allemand, malien et nigérien.

2. **Les stratégies nationales communes aux différents ministères devraient également opérationnaliser l'objectif de prévention pour les contextes spécifiques des pays et en faire un élément central de l'engagement allemand.** Les exemples du Mali et du Niger montrent que la prévention est avant tout un critère de contrôle lors de la planification de nouvelles mesures, qu'elle soit intégrée dans les programmes et les projets en tant que mécanisme de dialogue ou de participation, qu'elle soit mise en œuvre sous la forme de l'instrument du service civil pour la paix ou qu'elle soit généralement ancrée dans la méthodologie en tant qu'approche do-no-harm. La prévention au sens de la prévention structurelle des conflits, telle qu'elle est définie entre autres dans le *Sustaining Peace Agenda* des Nations Unies, va cependant plus loin et se base sur la compréhension des causes des conflits (violents) spécifiques à chaque pays et liées à l'histoire. La prévention est donc une tâche structurelle permanente qui ne se limite pas à certaines phases ou à certains niveaux de violence dans les conflits.
3. **Pour mettre en œuvre les Lignes directrices de la politique de paix ainsi que l'objectif du Gouvernement Fédéral d'agir en commun avec les différents ministères, les ambassades allemandes doivent augmenter leur personnel et s'impliquer davantage dans les processus stratégiques.** Ce n'est qu'ainsi que les fonctions centrales des représentations à l'étranger dans des contextes de crise et de conflit ainsi que la dimension exigeante de la mise en œuvre des Lignes directrices pourront être remplies. Le personnel doit être renforcé en particulier pour le rapportage sensible aux conflits au sein des ambassades et pour le dialogue politique avec les acteur-ices de la société civile et de la politique sur place. C'est surtout le dialogue politique au-delà des capitales qui génère des connaissances contextuelles importantes et des perspectives locales, nécessaires pour une orientation de l'engagement en faveur de la paix. Pour cela, il faut des compétences spécifiques au pays et techniques (ex. suivi sensible aux conflits, connaissances sur les contextes politiques et économiques, etc.) Une intégration plus forte des ambassades dans les processus de planification stratégiques communs aux différents ministères permet non seulement de mieux tenir compte des conditions contextuelles, mais aussi d'identifier plus efficacement les incohérences avec ou entre les principes d'action au niveau de la mise en œuvre. En outre, une telle revalorisation structurelle et personnelle des représentations à l'étranger crée des motivations plus fortes pour une action commune des ministères sur place.
4. **Un engagement allemand cohérent en matière de politique de paix au Mali devrait avoir pour objectif le renforcement des structures nationales et locales de règlement des conflits.** Cela comprend d'une part la **promotion de l'État de droit et de la justice pour lutter contre l'impunité et le traitement judiciaire des violations des droits humains**, qui devraient compléter les efforts existants en matière de documentation des violations des droits humains. D'autre part, cela **inclut également la promotion des processus locaux de dialogue et de paix**, qui sont une clé essentielle pour la résolution de la violence actuelle et le renforcement de structures pacifiques à long terme. Ce dernier peut également être mis en œuvre par une coopération plus intensive avec des acteur-ices non étatiques (Dakono 2022 : 38). Ainsi, dans le cadre de l'action gouvernementale allemande, une cause clé de la crise malienne identifiée par la société civile – l'impunité des élites politiques et l'absence d'une justice légitime – devrait être placée au cœur d'une stratégie civile de gestion des conflits. Au niveau

politique, il s'agit également d'un élément pertinent pour le processus de transition en cours, dans lequel la lutte contre l'impunité est une source de légitimation essentielle pour le gouvernement de transition actuel. Dans ce contexte, le gouvernement allemand peut se référer aux stratégies communes des différents ministères pour la promotion de l'État de droit ainsi que pour le soutien du traitement du passé et de la réconciliation et se rattacher de manière judicieuse aux efforts déjà en cours pour la gestion civile des conflits et la réconciliation au Mali.

- 5. Afin de garantir à long terme et de manière cohérente la coopération étatique en matière de politique de paix qui a été couronnée de succès jusqu'à présent au Niger, il est nécessaire de renforcer et d'institutionnaliser les échanges avec la société civile sur place.** Ceci est particulièrement important dans l'esprit du devoir de diligence de l'engagement allemand ainsi qu'en ce qui concerne l'exigence définie dans les Lignes directrices d'agir de manière inclusive et en intégrant les perspectives locales. Il convient ici de veiller à impliquer avant tout les acteur-ices de la société civile, y compris les autorités religieuses et traditionnelles, des régions (Bundesregierung 2017 : 114). Ceci est également important dans la mesure où, au Niger, la contribution allemande à la stabilisation est jusqu'à présent surtout mise en œuvre par le biais d'institutions multilatérales et qu'il y a moins de présence, par exemple, de personnel militaire et civil dans les zones de conflit. Il manque ainsi des « récepteurs » importants dans ces régions. Le dialogue institutionnalisé avec les acteur-ices non étatiques locaux-ales est d'autant plus nécessaire pour accéder à des connaissances contextuelles (sensibles aux conflits).

# Bibliographie

AA & BMZ (2022). Gemeinsame Stellungnahme des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zum ressortgemeinsamen und zu den ressortspezifischen Berichten. Berlin/Bonn : Auswärtiges Amt & Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2520184/cfd5a53b274077-a3fe5386b321d7af/20220331-irq-evaluierung-stellungnahmen-data.pdf>.

Adelphi (2019). Shoring up stability. Addressing climate and fragility risks in the Lake Chad region. Berlin : Adelphi Research. <https://www.adelphi.de/de/system/files/mediathek/bilder/Lake%20Chad%20Shoring%20up%20Stability.pdf>.

Amnesty International (2022). Amnesty International Report 2021/2022. Londres : Amnesty International. <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2022/03/WEBPOL1048702022ENGLISH.pdf>.

Anderson, M. B. ; Brown, D. & I. Jean (2012). *Time to Listen. Hearing People on the Receiving End of International Aid*. Cambridge : Collaborative Learning Projects.

Assanvo, W. ; Dakono, B. ; Théroux-Bénoni, L.-A. & I. Maïga (2019). Violent extremism, organised crime and local conflicts in Liptako-Gourma. Dakar : Institute for Security Studies.

Assemblée générale des Nations Unies (2016). Review of the United Nations peacebuilding architecture. Resolution adopted by the General Assembly on 27 April 2016. 70/262. New York : Nations Unies. [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_262.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_262.pdf).

Ba, B. & S. M. Cold-Ravnkilde (2021). When jihadists brokered peace : Natural resource conflicts as weapons of war in Mali's protracted crisis. (DIIS Policy Brief). Copenhagen : Danish Institute for International Studies. <http://www.jstor.org/stable/resrep28785>.

Banque Mondiale (2022). Mali economic update, avril 2022. Washington : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque Mondiale. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099655105172239475/pdf/P1772540f301a80d6098430ca0839673a7c.pdf>.

Banque Mondiale (2021). Niger economic update : Health and security crises threaten lives and livelihoods. 26 juillet 2021. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/07/26/niger-economic-update-health-and-security-crises-threaten-lives-and-livelihoods>.

Banque Mondiale & Nations Unies (2018). Pathways for peace. Inclusive approaches to preventing violent conflict. Washington : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque Mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.

Bergmann, J. ; Friesen, I. ; Hackenesch, C. & J. Leininger (2020). Friedenspolitische Kohärenz deutscher Afrikapolitik. Eine Analyse anhand der afrikabezogenen Leitlinien und Strategiepapiere der Bundesregierung. Berlin : Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung. <https://beirat-zivile-krisenpraevention.org/publikation/friedenspolitische-kohaerenz/>.

Becker-Sonnenschein, S. ; Blechschmidt, P. ; Pfaff, I. & J. Trebbe (2022). Kommunikation als strategische Herausforderung : Medienresonanzanalyse zum deutschen Engagement in Mali. Berlin : Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung. <https://beirat-zivile-krisenpraevention.org/publikation/kommunikation-als-strategische-herausforderung/>.

Bøås, M. (2021). EU migration management in the Sahel : Unintended consequences on the ground in Niger ?, *Third World Quarterly*, vol. 42, n° 1, 52-67.

Brockmeier, S. (2021). Wer eine neue Außenpolitik will, braucht auch ein neues Außenministerium. PRIF Blog. <https://blog.prif.org/2021/12/02/wer-eine-neue-aussenpolitik-will-braucht-auch-ein-neues-aussenministerium/>.

BMF (2018). Abschlussbericht Spending Review (Zyklus 2017/2018) zum Politikbereich « Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit ». Berlin : Bundesministerium der Finanzen. [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Spending\\_Reviews/Abschlussbericht-der-AG-zum-Politikbereich-Humanitaere-Hilfe.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Spending_Reviews/Abschlussbericht-der-AG-zum-Politikbereich-Humanitaere-Hilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

BMVg & AA (2019). Die Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung. Berlin : Bundesministerium der Verteidigung & Auswärtiges Amt. <https://www.bmvg.de/resource/blob/61338/83c5f00fd7761bad810c6b7be7cad6ba/b-02-03-ertuechtigungsinitiative-data.pdf>.

BMWi (2021). Sektoranalyse Mali und Senegal. Analyse des Potenzials der Energieversorgung des Bergbausektors durch erneuerbare Energien. Berlin : Bundesministerium für Wirtschaft. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/sektoranalyse-mali-senegal.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=18](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/sektoranalyse-mali-senegal.pdf?__blob=publicationFile&v=18).

BMZ (2021). Entwurf Kernthemenstrategie « Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt ». 27 octobre 2021. Document non-publié.

Bundesregierung (2021a). Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Berlin : Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173ee-f9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

Bundesregierung (2021b). Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Bericht über die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung. Berlin : Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2451522/d63bc74e7deedbccd83872f674c83eca/210330-umsetzungsbericht-krisenleitlinien-data.pdf>.

Bundesregierung (2021c). Strategische Ausrichtung des Sahel-Engagements. Document non-publié.

Bundesregierung (2019a). Praxisleitfaden. Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin : Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2312334/f945d11d6201949840f8e2865aedb439/praxisleitfaden-data.pdf>.

Bundesregierung (2019b). Ressortgemeinsame Strategie zur Rechtsstaatsförderung im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin : Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2247428/0f9752f12b9e969bd0bf19a02d7a5f14/rechtsstaatsfoerderung-data.pdf>.

Bundesregierung (2019c). Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin : Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2298360/222c695ee476e6ec1eaa350989c08f41/sicherheitssektorreform-data.pdf>.

Bundesregierung (2019d). Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung von « Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice) » im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin : Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2298366/818f4a11299421d-6d6b7780b39681dc9/vergangenheit-und-versoehnung-data.pdf>.

Bundesregierung (2017). Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern : Leitlinien der Bundesregierung. Berlin : Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0e-c6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>.

Bundesregierung (2014). Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans « Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung ». Berlin : Bundesregierung. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/266840/dab0384b15de81433a50f1e0032f43fb/aktionsplan-bericht4-de-data.pdf>.

Bundestag (2022). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten René Springer, Eugen Schmidt, Joachim Wundrak und der Fraktion der AfD – Das deutsche Engagement in Mali. Drucksache 20/867. Berlin : Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/008/2000867.pdf>.

Bundestag (2021). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ali Al-Dailami, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Polizei- und Zolleinsätze im Ausland als Element deutscher Außenpolitik. Drucksache 20/229. Berlin : Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/002/2000229.pdf>.

Bundestag (2020). Bericht der Bundesregierung zur Lage und zum deutschen Engagement in Mali/Sahel. Drucksache 19/18080. Berlin : Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/180/1918080.pdf>.

Charbonneau, B. (2021). Counter-insurgency governance in the Sahel, *International Affairs*, vol. 97, n° 6, 1805-1823.

Claes, J. & R. Lyammouri (2020). Elections in Niger : Casting ballots or casting doubts ? Den Hague : Clingendael. <https://www.clingendael.org/publication/elections-niger-casting-ballots-or-casting-doubts>.

Coalition citoyenne pour le Sahel (2022). Sahel : Ce qui a changé. Rapport de suivi de la Coalition citoyenne pour le Sahel. Sans lieu : Coalition Citoyenne pour le Sahel. <https://static1.squarespace.com/static/5f524b4f15baeb6e140e38fc/t/62a874dbe7dd127123eeb5e2/1655207336365/Progress+report+2022>.

Coalition citoyenne pour le Sahel (2021). The Sahel : What needs to change. Towards a new people-centred approach. Recommendations by the People's Coalition for the Sahel. Sans lieu : Coalition citoyenne pour le Sahel. <https://static1.squarespace.com/static/5f524b4f15baeb6e140e38fc/t/6177aeaba7f5340e622d151e/1635234425006/SAHEL-REPORT-VA-HighRes.pdf>.

Cold-Ravnkilde, S.M. & B. Ba (2022). Unpacking « new climate wars » : Actors and drivers of conflict in the Sahel. (DIIS Report n°4). Copenhagen : Danish Institute for International Studies. <https://www.diis.dk/en/research/actors-and-drivers-of-conflict-in-the-sahel>.

Conseil de sécurité des Nations Unies (2022). Resolution 2640 (2022) adopted by the Security Council at its 9082<sup>nd</sup> meeting, on 29 June 2022. S/RES/2640. New York : Nations Unies. <https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/n2240620.pdf>.

- Dakono, B. (2022). From a focus on security to diplomatic dialogue : Should a negotiated stability be considered in the Sahel ?. Dakar : Fondation Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/18951.pdf>.
- Davies S.; Pettersson T. & M. Öberg (2022). Organized violence 1989-2021 and drone warfare, *Journal of Peace Research*, vol. 59, n° 4, 593-610.
- De Sardan, J. P. O. (2021). The construction of states and societies in the Sahel. *The Oxford Handbook of the African Sahel* éd. par Leonardo A. Villalón. <https://academic.oup.com/edited-volume/37091/chapter-abstract/323202293?redirectedFrom=fulltext>.
- Desmidt, S. ; Puig, O. ; Detges, A. ; van Ackern, P. & F. Tondel (2021). Climate change and resilience in the Central Sahel. Sans lieu : Cascades. <https://www.cascades.eu/wp-content/uploads/2021/06/Climate-Change-Resilience-Central-Sah-el%E2%80%93CASCADÉS-Policy-Paper-June-2021-1.pdf>.
- DEval & GFA (2021). Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak. Zusammenfassung des ressortgemeinsamen Berichts 2014-2019. Sans lieu : Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit & GFA Consulting Group. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2520182/727393e8d302c04f40444600f5674e60/20220331-irq-evaluierung-executivesummary-data.pdf>.
- Distler, W. & M. Tekath (2022). Robuste Mandate, Robustes Wissen? Mali-Mandate im Bundestag (2013-2021). (CCS Policy Paper n° 6). Marbourg : Philipps Universität Marburg. [https://www.uni-marburg.de/de/konfliktforschung/dateien/publikationen/policy-paper\\_finale-version\\_test.pdf](https://www.uni-marburg.de/de/konfliktforschung/dateien/publikationen/policy-paper_finale-version_test.pdf).
- Englebert, P. & R. Lyammouri (2022). Sahel : Moving beyond military containment. Policy Report. Washington : Atlantic Council. [https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/02/Sahel-Moving\\_beyond\\_military\\_containment.pdf](https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/02/Sahel-Moving_beyond_military_containment.pdf).
- Forster, J. (2000). Politikkohärenz : Ein neuer Ansatz der Nord-Süd-Beziehungen, *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik*, n° 19, 3-12.
- Forster, J., & O. S. Stokke (éds.) (1999). *Policy coherence in development co-operation*. Londres : Routledge.
- FES (2022). Mali Mètre. Bamako : Fondation Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/10100/2022-13.pdf>.
- Glatz, R. ; Hauenstein, M. ; Major, Claudia ; Müller, N. & W. Nachtwei (2022). Wir müssen über Mali reden!, ZEIT, 17 avril 2022, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-04/mali-bundeswehreinsatz-russland-europasicherheitspolitik>.
- Hamann, D. ; Lacher, W. & M. Müller (2019). Europas Wüstenfestung, *Zeitschrift für Internationale Politik*, n° 2, 74-79. [https://internationalepolitik.de/system/files/article\\_pdfs/ip\\_02-2019\\_lacher-et-al\\_0.pdf](https://internationalepolitik.de/system/files/article_pdfs/ip_02-2019_lacher-et-al_0.pdf).
- ICG (2021). Murder in Tillabery : Calming Niger's emerging communal crisis. (Crisis Group Africa Briefing n° 172). Dakar/Niamey/Nairobi/Bruxelles : International Crisis Group. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b172-murder-in-tillabery.pdf>.

## Bibliographie

ICG (2019). Speaking with the « bad guys » : Toward dialogue with Central Mali's jihadists. (Africa Report n° 276). Bruxelles : International Crisis Group. [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/276-speaking-with-the-bad-guys\\_0.pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/276-speaking-with-the-bad-guys_0.pdf).

ICG (2018). Drug trafficking, violence and politics in Northern Mali. (Africa Report n° 267). Bruxelles : International Crisis Group. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/267-drug-trafficking-violence-and-politics-in-northern-mali-english.pdf>.

Idrissa, R. (2021). The Sahel : A cognitive mapping, *New Left Review*, n° 132, 5-39.

Idrissa, R. (2019). Dialogue in divergence. The impact of EU migration policy on West African integration : The cases of Nigeria, Mali and Niger. Berlin : Fondation Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15284.pdf>.

Kalfelis, K. C. (2021). Den Sahel neu denken. Zur Zukunft von Staat, Klimaschutz und Friedensinitiativen. Briefing. Bonn : Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung. [https://assets.ctfassets.net/s4dl1fli-h98w/6w4PxyqVWpOT21l9kejkm/15b294a55efbf3ed357e713720c9f62a/Eps51\\_FriEnt-Briefing-Sahel\\_211012\\_fin.pdf](https://assets.ctfassets.net/s4dl1fli-h98w/6w4PxyqVWpOT21l9kejkm/15b294a55efbf3ed357e713720c9f62a/Eps51_FriEnt-Briefing-Sahel_211012_fin.pdf).

Kurtz, G. (2021). Mehr als eine bürokratische Pflichtübung : Ressortgemeinsamkeit in der zivilen Konfliktbearbeitung. PeaceLab Blog. <https://peacelab.blog/2021/04/mehr-als-eine-buerokratische-pflichtuebung-ressortgemeinsamkeit-in-der-zivilen-konfliktbearbeitung>.

Lacher, W. (2021). Unser schwieriger Partner. Deutschlands und Frankreichs erfolgloses Engagement in Libyen und Mali. (SWP-Studie n° 3). Berlin : Stiftung Wissenschaft und Politik. [https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2021S03\\_deutschland\\_frankreich\\_libyen\\_mali.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2021S03_deutschland_frankreich_libyen_mali.pdf).

Lebovich, A. (2020). Disorder from chaos : Why Europeans fail to promote stability in the Sahel. (Policy Brief n° 338). Londres : European Council on Foreign Relations (ECFR). [https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Sahel\\_Alliance\\_Lebovich.pdf](https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Sahel_Alliance_Lebovich.pdf).

Lebovich, A. (2019). Mapping armed groups in Mali and the Sahel. European Council on Foreign Relations. [https://ecfr.eu/special/sahel\\_mapping](https://ecfr.eu/special/sahel_mapping).

May, P.J., Sapotichne, J. & S. Workman (2006). Policy coherence and policy domain, *Policy Studies Journal*, n° 34, 381-403.

Montanaro, L. (2022). Insecurity in the Sahel : Rethinking Europe's response. Bonn : Fondation Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/19089.pdf>.

MINUSMA (2022). Note trimestrielle sur les tendances des violations et atteintes aux droits de l'homme au Mali, 1<sup>er</sup> janvier-31 mars 2022. Bamako : MINUSMA. [https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/220530\\_notetrimestrielle\\_jan-mars2022\\_final.pdf](https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/220530_notetrimestrielle_jan-mars2022_final.pdf).

Nations Unies 2022. MINUSMA Fact Sheet (Avril 2022). <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma>.

Niang, A. (2020). Introduction : Mali, la crise de 2020, *CODESRIA Bulletin*, n° 5/6, 7-9.

- OCHA (2022a). Mali. Rapport de situation. 23 juin 2022. Genève/New York : Nations Unies. <https://reports.unocha.org/fr/country/mali/>.
- OCHA (2022b). Niger. Rapport de situation. 23 juin 2022. Genève/New York : Nations Unies. <https://reports.unocha.org/fr/country/niger/>.
- Picciotto, R. (2005). The evaluation of policy coherence for development, *Evaluation*, vol. 11, n° 3, 311-330.
- RFI (2022). Niger : Déploiement des forces de sécurité pour empêcher une manifestation du M62. 17 août 2022. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220817-niger-d%C3%A9ploiement-des-forces-de-s%C3%A9curit%C3%A9-pour-emp%C3%AAtcher-une-manifestation-du-m62>.
- Saidou, A. (2015). Conflits armés et sécurité au Sahel : Analyse comparée des politiques sécuritaires du Niger et du Mali face aux rébellions touarègues. *Gouvernance et sécurité en Afrique francophone subsaharienne francophone* éd. par Mouiché, I. & Emusi, S. K. Addis Abeba : UPEACE, 327-345.
- Soumahoro, M. (2021). Niger : Conflict Insights. Peace and Security Report. Addis Abeba : Institute for Peace and Security Studies. <https://media.africaportal.org/documents/Niger-Conflict-Insights-vol-1-27042021.pdf>.
- Tournons la Page Niger (2022). L'espace civique en voie d'extinction. Niamey : Tournons la Page Niger. [https://tournonslapage.org/fr/outils-et-ressources/Rapport%20Niger-Tournons-la-Page\\_web-LD%20\(1\).pdf](https://tournonslapage.org/fr/outils-et-ressources/Rapport%20Niger-Tournons-la-Page_web-LD%20(1).pdf).
- Tull, D. (2019). Rebuilding Mali's army : The dissonant relationship between Mali and its international partners, *International Affairs*, vol. 95, n° 2, 405-422.
- VAD-Ausschuss Sahel (2020). Papier Nr. 2. Sahelländer in der Existenzkrise. Sans lieu : VAD-Ausschuss Sahel. <https://www.vad-ev.de/wp-content/uploads/2021/08/VAD-Sahel-Papier-Nr.-2.pdf>.
- Vinke, K.; Dröge, S.; Gießmann, H.-J.; Hamm, C.; Kroll, S.; Rheinbay, J. & S. Wesch (2021). Klimawandel und Konflikte. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Berlin : Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung. <https://beirat-zivile-krisenpraevention.org/publikation/klimawandel/>.
- Von Gienanth, T. & C. Matschie (2022). Mali. Aktuelle Entwicklungen. (Kompakt Spezial). Berlin : Zentrum für Internationale Friedenseinsätze. [https://www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/2022-03/ZIF%20kompakt%20spezial%20Mali\\_220314.pdf](https://www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/2022-03/ZIF%20kompakt%20spezial%20Mali_220314.pdf).
- Witt, A. (2020). Understanding societal perspectives on African interventions. A Methodological agenda (PRIF Working Papers n° 50). Francfort/Main : Peace Research Institute Frankfurt. [https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk\\_publicationen/PRIF\\_WP\\_50.pdf](https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publicationen/PRIF_WP_50.pdf).
- Wolff, J. ; Witt, A. ; Stappenbeck, J. ; Schnabel, S. ; Peez, A. Junk, J. ; Coni-Zimmer, M. ; Christian, B. ; Birchinger, S. & F. Bethke (2020). Frieden und Entwicklung 2020. Eine Analyse aktueller Erfahrungen und Erkenntnisse. Francfort/Main : Peace Research Institute Frankfurt. [https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk\\_publicationen/Bericht\\_FriedenundEntwicklung2020\\_HSFK.pdf](https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publicationen/Bericht_FriedenundEntwicklung2020_HSFK.pdf).
- Yabi, Gilles (2022). Le Sahel en 2022 : De lourdes incertitudes, *Jeune Afrique*, 17 janvier 2022. <https://www.jeuneafrique.com/1282476/politique/le-sahel-en-2022af-de-lourdes-incertitudes/>.

# Liste des illustrations

Graphique 1 : Évolution de la violence au Mali 2016-2021 .....	17
Graphique 2 : Évolution de la violence au Niger 2016-2021 .....	18
Graphique 3 : Engagement sectoriel au Mali entre 2013 et 2021 .....	25
Tableau 1 : Instruments de l'action gouvernementale allemande au Mali et au Niger .....	22
Carte 1 : Violence au Mali et au Niger 2016-2022 .....	19
Carte 2 : Engagement de l'Allemagne en matière de politique de sécurité au Mali et au Niger .....	24
Encadré 1 : Le Mali et le Sahel – un théâtre d'interventions multiples .....	20
Encadré 2 : La stabilisation, point de friction d'une action intégrée entre le AA et le BMZ .....	37
Encadré 3 : L'action préventive en pratique : « La prévention, c'est tout ce que nous faisons » .....	45

# Remerciements des auteur-es

Nous remercions nos interlocuteur-es dans le cadre des entretiens individuels en Allemagne, au Mali et au Niger pour la confiance qu'ils nous ont accordée et leur volonté de contribuer à cette étude, les participant-es aux ateliers de lancement et d'évaluation pour leurs précieuses contributions à la discussion, et le ministère fédéral des Affaires étrangères et les ambassades allemandes au Mali et au Niger pour leur soutien pendant la recherche sur le terrain. Pour leur accompagnement fiable dans la mise en œuvre de cette étude, nous souhaitons exprimer notre gratitude aux membres du groupe de travail Cohérence politique pour la paix du Conseil consultatif, en particulier Dr Melanie Coni-Zimmer, Ginger Schmitz, Dr Jörn Grävingholt, ainsi qu'aux coordinateur-ices du Conseil consultatif, Laura Berger et Rasmus Bellmer, et à Benedikt Brammer du ministère des Affaires étrangères. Nous tenons également à remercier les réviseur-es anonymes du Conseil consultatif, ainsi que Sarah Brockmeier, le Professeur Christopher Daase, Dr Sabine Mannitz, et Dr Irene Weipert-Fenner pour leurs commentaires utiles sur les versions précédentes de cette étude, ainsi que Cornelia Hess pour la rédaction.

# Conseil consultatif du gouvernement fédéral pour la prévention civile des crises et la promotion de la paix

Le Conseil consultatif rassemble l'expertise de la société civile et de la science en matière de prévention des crises et de promotion de la paix et conseille le travail du Gouvernement Fédéral. Il se compose de 20 expertes et expert-es issu-es de la science, de fondations et d'organisations non gouvernementales. Il accompagne la mise en œuvre des Lignes directrices « Prévenir les crises, gérer les conflits, promouvoir la paix » adoptée en 2017 par le Gouvernement Fédéral. Par son travail, le Conseil consultatif encourage activement les échanges entre le Gouvernement Fédéral et la société civile. Le Conseil consultatif peut prendre position publiquement sur des questions stratégiques transversales. Vous trouverez de plus amples informations sur le Conseil consultatif, ainsi que sur les publications, sur : <https://beirat-zivile-krisenpraevention.org/en/>

## Membres du Conseil consultatif:

### **Bodo von Borries**

VENRO, the umbrella organisation of development and humanitarian non-governmental organisations (NGOs) in Germany, (Co-président)

### **Dr Kira Vinke**

German Council on Foreign Relations (DGAP)  
(Co-présidente)

### **Dr Melanie Coni-Zimmer**

Peace Research Institute Frankfurt (PRIF)

### **Professor Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann**

Berghof Foundation

### **Lieutenant General (ret.) Rainer Glatz**

former Commander of the joint Bundeswehr Operations Command and former Senior Distinguished Fellow of the German Institute for International and Security Affairs (SWP)

### **Dr Jörn Grävingholt**

German Institute of Development and Sustainability (IDOS)

### **Melanie Hauenstein**

United Nations Development Programme (UNDP)

### **Professor Dr Andreas Heinemann-Grüder**

Bonn International Center for Conflict Studies (BICC)

### **Christiane Kesper**

Friedrich Ebert Foundation (FES)

### **Thomas Kuller**

Working Group on Peace and Development (FriEnt)

### **Dr Jörg Lüer**

Joint Conference Church and Development (GKKE)

### **Dr Claudia Major**

German Institute for International and Security Affairs (SWP)

### **Dr Jochen Motte**

Human Rights Forum

### **Nora Müller**

Körber Foundation

### **Winfried Nachtwei**

Member of the German Bundestag (ret.)

### **Dr Sonja Schiffers**

Heinrich Böll Foundation

### **Ginger Schmitz**

German Platform for Peaceful Conflict Management

### **Martin Vehrenberg**

Consortium Civil Peace Service (ZfD)/  
AGIAMONDO e.V.

### **Leitender Kriminaldirektor Dipl. Krim. Lars Wagner**

German Police University

### **Priv.-Doz. Dr Nadjma Yassari**

Max Planck Institute for Comparative and International Private Law