

mars 2019

# Cinq ans après, une radioscopie du G5 Sahel

## Des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel

**O**bservatoire du monde arabo-musulman  
et du Sahel

**NICOLAS DESGRAIS – SOUS LA DIRECTION DE HUGO SADA**



## SOMMAIRE

<b>SIGLES ET ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>7</b>
<b>NOTES SÉMANTIQUES</b> .....	<b>9</b>
<b>CINQ ANS APRES, UNE RADIOSCOPIE DU G5 SAHEL – DES REFORMES NECESSAIRES DE L’ARCHITECTURE ET DU PROCESSUS DECISIONNEL</b> .....	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>11</b>
<b>1 – L’ARCHITECTURE DU G5 SAHEL, UN EDIFICE INABOUTI A RENFORCER</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1 – Les organes du G5 Sahel, des textes à la pratique</b> .....	<b>15</b>
<b>1.2 – Une Conférence des chefs d’État omnipotente</b> .....	<b>19</b>
A.– Une implication des chefs d’État déterminante pour imposer le G5 Sahel .....	19
B.– Le huis-clos des chefs d’État, incarnation de l’approche top-down .....	19
C.– Des décisions larges et surmédiatisées qui paralysent le processus décisionnel en aval .....	20
D.– Les risques de la personnification du pilotage stratégique.....	20
<b>1.3 – Un SP-G5S en surchauffe qui peine à jouer son rôle dans l’architecture         du G5 Sahel</b> .....	<b>22</b>
A.– Les limites de l’approche originelle.....	22
B.– Des retards chroniques dans la mobilisation des contributions des États membres.....	24
C.– Un SP-G5S concentré sur son propre fonctionnement plutôt que sur des projets « G5 Sahel » .....	26
D.– L’inactivité des CNC, un lourd handicap pour un fonctionnement optimal du SP-G5S.....	29
E.– L’impératif de représentativité au sein du SP-G5S au détriment de son efficacité ? .....	32
F.– Le flou autour du mandat du SP, symptomatique d’un besoin urgent de clarté.....	34
<b>1.4 – Un SP-G5S marginalisé du processus décisionnel au profit du CM-G5S         et du CDS</b> .....	<b>36</b>
A.– Une vassalisation du Bureau Défense et Sécurité du SP-G5S au CDS .....	37
B.– Le CDS, un « nœud décisionnel » depuis la création de la FC-G5S .....	41
C.– Un élargissement du CM-G5S et une autonomisation des ministres de la Défense et Sécurité .....	46

<b>2 – DES REFORMES NECESSAIRES POUR LA SURVIE ET L'ESSOR DU G5 SAHEL.....</b>	<b>51</b>
<b>2.1 – Consolider et renforcer le rôle d'impulsion jouée par la présidence du G5 Sahel.....</b>	<b>51</b>
A.– Soutenir le Président du Conseil des ministres (PCM), cheville ouvrière du G5 Sahel.....	52
B.– Renforcer le SP-G5S pour alléger la présidence du Conseil des ministres (PCM).....	56
C.– Présidence burkinabè, une relation à inventer entre la présidence du G5 Sahel et son CNC .....	57
<b>2.2 – Restructurer le SP-G5S pour l'ériger en véritable organe d'exécution .....</b>	<b>58</b>
A.– Le SP-G5S, passage d'un secrétariat technique à un secrétariat exécutif ? .....	58
B.– De la nécessité d'insuffler une culture d'administration au sein du SP-G5S .....	62
C.– Un Bureau Développement légitime, mais pour quelle plus-value ?.....	64
D.– Un Bureau partenariat pour atténuer la saturation du SP-G5S face à l'explosion de l'offre partenariale ? .....	66
<b>2.3 – Le défi de l'interministériel.....</b>	<b>67</b>
A.– Une guerre feutrée au sein du CM-G5S autour de la tutelle du G5 Sahel.....	67
B.– Les CNC, des dynamiques interministérielles embryonnaires .....	70
C.– L'absence des Premiers ministres du dispositif G5 Sahel, témoin du manque de pratiques interministérielles au Sahel ?.....	71
<b>2.4 – De l'importance de la méthode .....</b>	<b>72</b>
A.– Objectif de la présidence burkinabè, une réforme clé en mains pour février 2020 ?.....	72
B.– Promouvoir une inclusivité dans l'élaboration de la réforme pour éviter le syndrome Kagamé .....	73
<b>3 – LE G5 SAHEL, UN CADRE DE COOPERATION REGIONALE SOUS PERFUSION QUI PEINE A OPERATIONNALISER LE NEXUS SECURITE-DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>75</b>
<b>3.1 – Les projets « G5 Sahel », des projets autonomes sous perfusion des bailleurs.....</b>	<b>77</b>
A.– Le manque d'appropriation des projets du G5 Sahel, une menace pour leur pérennité.....	79
B.– La « force centrifuge » des partenaires sur les actions et priorités du G5 Sahel.....	98
<b>3.2 – Un manque de cohérence et de coordination entre les deux piliers du G5 Sahel.....</b>	<b>100</b>
A.– Le PIP, une compilation de projets à la recherche de financements extérieurs .....	101
B.– Une SDS à actualiser et repenser .....	110
C.– La FC-G5S, un potentiel catalyseur de développement ?.....	114
<b>3.3 – Une coopération efficace entre le G5 Sahel et les PTF, clé de l'opérationnalisation du nexus Sécurité – Développement ?.....</b>	<b>121</b>
A.– L'Alliance Sahel, une coordination prometteuse mais limitée aux principaux bailleurs .....	122
B.– Une forte densité des partenariats militaires entre acteurs locaux, régionaux et internationaux .....	129
C.– Casser le cloisonnement entre acteurs de la sécurité et du développement.....	133
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>139</b>

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
ALG	Autorité du Liptako Gourma
BAD	Banque africaine de développement
BID	Banque islamique de développement
BM	Banque Mondiale
CA	Conseil d'administration
CCO	Comité de coordination opérationnelle
CD-G5S	Collège de Défense du G5 Sahel
CDS	Comité de Défense et de Sécurité
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CELLRAD	Cellule régionale de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent du G5 Sahel
CEMGA	Chef d'État-major général des Armées
CEMA	Chef d'État-major des Armées
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CILSS	Comité Inter-État de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CIMIC	Civil Military Cooperation
CM-G5S	Conseil des ministres du G5 Sahel
CNC	Comité National de Coordination des Actions du G5 Sahel
CNESS	Centre National d'Études Stratégiques et de Sécurité
COMANFOR	Commandant de la Force
COMSOUT	Comité de soutien du Fonds fiduciaire de la Force Conjointe du G5 Sahel
CONOPS	Concept d'opérations
CPS	Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA
CSAMAP	Centre Sahélien d'Analyse des Menaces et d'Alerte Précoce
CSNU	Conseil de Sécurité des Nations unies
CSS	Collège Sahélien de Sécurité
CT Sahel	Contre-Terrorisme au Sahel
DCCI	Document conjoint de coordination interalliés
DCSD	Direction de la coopération de sécurité et de défense (MEAE – France)
DGPN	Directeurs Généraux de la Police Nationale
EAU	Émirats Arabes Unis
FC-G5S	Force Conjointe du G5 Sahel
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (également appelé ONUAA)
FAP	Facilité Africaine de Paix
FED	Fonds européen de développement
FFU	Fonds Fiduciaire d'Urgence
FMS-LG	Force Multinationale de Sécurisation du Liptako-Gourma
GPPO	Groupes pluridisciplinaires de planification opérationnelle
HRVP	Haute représentante et Vice-Présidente
MAECI	Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération Internationale
MINUSMA	Mission multidimensionnelle Intégrée des Nations unies pour la Stabilisation au Mali
OMCT	Opérations militaires de coopération transfrontalière
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime

PAGS	Projet d'Appui au G5 Sahel pour la Sécurité au Sahel
PC	Poste de Commandement
PCIAT	Poste de Commandement Interarmées de Théâtre
PCM	Président du Conseil des ministres du G5 Sahel
PCMS	Plateforme de coopération en matière de sécurité
PDU	Programme de Développement d'Urgence
PIP	Programme d'Investissements Prioritaires du G5 Sahel
PMCT	Partenariat militaire de coopération transfrontalière
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SCOPS	Sous-chefs « Opérations »
SDS	Stratégie pour le Développement et la Sécurité
SE/SDS	Secrétariat exécutif de la stratégie pour le développement et la sécurité des zones Sahel-Niger Sahélo-Sahariennes du Niger
SGNU	Secrétaire général des Nations unies
SINUS	Stratégie intégrée des Nations unies pour le Sahel
SP-G5S	Secrétariat permanent du G5 Sahel
SP	Secrétaire permanent du SP-G5S
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UMA	Union du Maghreb arabe

## RÉSUMÉ

- ➔ Le G5 Sahel, qui agit dans un environnement institutionnel dense, doit capitaliser sur sa jeune expérience et l'arrivée à maturation de son architecture institutionnelle pour engager urgemment les réformes qui lui permettront de consolider et préserver sa légitimité en tant que cadre de coordination régionale interétatique. Les avantages comparatifs dont il a fait montre pour s'imposer, aux yeux des principaux partenaires techniques et financiers (PTF) des États sahéliens, comme un interlocuteur privilégié sont des acquis fragiles.
- ➔ Depuis 2014, on observe l'émergence de nouvelles pratiques de fonctionnement des organes du G5 Sahel et de son processus décisionnel. Certes, ces pratiques démontrent une certaine flexibilité de l'ensemble, mais elles soulignent aussi les limites de l'approche originelle, qui consista à se doter d'une structure permanente légère et non budgétivore incarnée par le Secrétariat permanent du G5 Sahel (SP-G5S).
- ➔ L'amélioration de la mise en œuvre des décisions émanant des organes décisionnels du G5 Sahel (Conférence des chefs d'États, Conseil des ministres, Comité de Défense et de Sécurité) passera par un renforcement, en moyens humains, financiers et juridiques, du SP-G5S et une consolidation du rôle d'impulsion que joue la présidence en exercice.
- ➔ La pérennité et la viabilité des projets du pilier Défense & Sécurité, pour l'essentiel sous perfusion de programmes d'appui de partenaires extérieurs, passeront par une meilleure répartition des responsabilités et du fardeau financier entre les PTF, le ou les États hôtes et la tutelle régionale qui doit incarner une volonté politique régionale partagée.
- ➔ La capacité du SP-G5S à s'approprier la gestion des projets placés sous sa tutelle passera nécessairement par une priorisation de ses actions, une réforme en profondeur de son organisation et une révision de sa « Stratégie pour le Développement et la Sécurité » (SDS) qui apparaît aujourd'hui obsolète et inopérante.
- ➔ Le déploiement de la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S) vient renforcer le maillage territorial des emprises militaires des États de la région dans les zones transfrontalières et présente, de ce fait, autant de vecteurs mobilisables pour renforcer la présence des services publics et potentiellement sécuriser ponctuellement les acteurs du développement. Ce nouveau dispositif régional devra

nécessairement être intégré lors de l'actualisation de la stratégie du G5 Sahel, pour en faire un de ses outils de mise en œuvre.

- ➔ L'annonce de 2,4 milliards d'euros de contributions pour le financement du Programme d'investissements prioritaires du G5 Sahel (PIP) 2019-2021 lors de la Conférence de coordination des partenaires qui s'est tenue à Nouakchott, le 06 décembre dernier, souligne la nécessité pour le SP-G5S de se doter d'un comité de suivi des projets de développement qui vont s'enclencher. Plus largement, c'est la capacité du SP-G5S à faire converger les politiques de développement et les actions que mènent les acteurs de la sécurité dans la région qui est en jeu.
- ➔ Du fait de la multiplicité des acteurs impliqués au Sahel, l'opérationnalisation du nexus ne peut relever de la seule responsabilité du G5 Sahel mais dépendra, avant tout, du degré de coopération entre les différents acteurs et de la coordination de leurs actions respectives. Pour cela, il faudra stimuler et multiplier les interfaces entre les acteurs locaux et internationaux, et surtout entre ceux du développement et du milieu de la sécurité.

## NOTES SÉMANTIQUES

L'étude utilise l'expression de « groupes salafistes jihadistes » ou de « groupes jihadistes » en référence aux groupes qui se revendiquent du *Jihad* armé et prônent le recours à la violence pour imposer un retour aux supposées règles du temps des *Salaf*<sup>1</sup>, à savoir les pratiques qui auraient été celles du Prophète Mohammed et de ses compagnons. Nous préférons parler de groupes jihadistes, plutôt que terroristes, car nous considérons le terrorisme comme un mode opératoire qui ne reflète pas nécessairement les différentes modalités de recours à la violence des groupes jihadistes. Tous partagent l'appel au *jihad* armé, tous n'ont pas le même mode opératoire. Des divergences peuvent exister dans le choix des modalités du recours à la violence, les objectifs politiques restant sensiblement partagés.

Les « Forces de Défense » désignent les forces militaires comprenant, dans le cas des pays sahéliens, essentiellement l'armée de terre et l'armée de l'air, alors que les « Forces de Sécurité » incorporent les forces de police et celles mise à la disposition du ministère en charge de la Sécurité pour emploi, comme la gendarmerie ou la garde nationale. Cette dernière peut, en fonction des pays, relever du ministère de la Défense. Quand nous parlons du concept de la sécurité et des acteurs relatifs, nous incluons l'ensemble des « Forces de Défense et de Sécurité » des États du G5 Sahel.

Il est important de noter que les acronymes « SP-G5S » et « SP » font référence respectivement à la structure du Secrétariat permanent du G5 Sahel et au poste de Secrétaire permanent qui dirige la structure. Par ailleurs, lorsque nous évoquons les « Experts » nous faisons référence aux quatre Experts du SP-G5S, les « experts » étant des fonctionnaires représentant leur ministère d'affectation lors des réunions préparatoires des Comités de défense et de sécurité (CDS), du Conseil des ministres du G5 Sahel (CM-G5S) ou de la Conférence des chefs d'États.

---

<sup>1</sup> *Salaf* signifie littéralement ancêtre ou prédécesseur, d'où provient le sens figuré de pureté.



# Cinq ans après, une radioscopie du G5 Sahel – Des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel\*

---

## INTRODUCTION

Le G5 Sahel est, aujourd'hui, à la croisée des chemins. Créé en février 2014<sup>2</sup>, il fêtera ses cinq ans d'existence en février 2019 à l'occasion du Sommet de Ouagadougou qui verra la présidence tournante de l'organisation échoir au Burkina Faso, dernier des cinq pays membres à ne pas avoir encore assumé cette responsabilité. S'ouvrira alors une année charnière pour la jeune organisation régionale, une année de réformes profondes déterminante pour son avenir.

Dans un contexte stratégique alors en pleine mutation avec l'intervention militaire française au Mali et le lancement de plusieurs Stratégies Sahel des principaux bailleurs de fonds des pays du Sahel, les chefs d'État sahéliens décidèrent de fonder le G5 Sahel sur deux piliers principaux, la sécurité et le développement. Contrairement à une idée répandue depuis le lancement médiatique de la Force Conjointe du G5 Sahel, la priorité était mise sur le développement et s'inscrit dans la continuité de la visite conjointe au Sahel (Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad), en novembre 2013, du Secrétaire général des Nations unies avec les représentants de la Banque Mondiale (BM), Banque Africaine de développement (BAD), de la Commission de l'Union Africaine (UA) et de l'Union Européenne (UE), au cours de laquelle de nombreuses annonces de contributions financières à destination de la région furent prononcées.

Le G5 Sahel a réussi à s'imposer progressivement dans un environnement institutionnel dense, grâce à un Secrétariat permanent léger, à un processus décisionnel raccourci et à une forte implication personnelle des chefs d'État. Néanmoins, l'approche originale a montré à plusieurs reprises ses limites. Si la pratique est venue combler certaines carences fonctionnelles, le G5 Sahel sera jugé, *in fine*, sur sa capacité à opérationnaliser un nexus sécurité – développement, idolâtré par les bailleurs extérieurs

---

\* Nicolas Desgrais – *University of Kent*.

<sup>2</sup> La Convention portant sa création n'a été adoptée qu'en décembre 2014, à Nouakchott.

depuis presque une décennie, et sur sa capacité à faire converger les politiques de développement et les actions que mènent les acteurs de la sécurité dans la région.

Au cours des dernières décennies, les concepts de développement et de sécurité se sont progressivement rapprochés, jusqu'à former ce mystérieux nexus sécurité-développement<sup>3</sup>, au cœur de la doctrine du G5 Sahel. L'avènement de ce concept est contemporain de l'évolution de la notion de sécurité. Jusque-là, les théories réalistes ont consacré une vision monopolistique de la sécurité, portée sur l'État et sa survie dans l'environnement anarchique qui l'entoure. Le champ des menaces à la sécurité s'est élargi pour dépasser la seule menace qu'un État fait peser sur un autre, si bien qu'aujourd'hui sont aussi pris en compte les répressions que les gouvernements peuvent conduire contre leurs propres citoyens, les risques climatiques ou encore les affrontements entre différents groupes humains. L'objet de la sécurité s'est déplacé de l'État vers l'individu.

Ce changement radical a ainsi contribué à l'émergence du concept de sécurité humaine qui englobe une multitude de facteurs à même d'influer sur l'épanouissement de l'individu, et pose, ainsi, les jalons d'un rapprochement avec le concept de développement, également en mutation. A ce titre, le Rapport mondial sur le Développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) de 1994 est illustratif et appelle à explorer « *les nouvelles frontières de la sécurité humaine dans la vie quotidienne* »<sup>4</sup>. Il prône une nouvelle vision du développement avec la notion de développement humain durable qu'il définit comme étant « *une forme de développement qui ne se contente pas d'engendrer la croissance économique, mais qui en répartit équitablement les fruits [...] régénère l'environnement au lieu de le détruire [...] place le pouvoir entre les mains des gens au lieu de les marginaliser [...] qui donne la priorité aux pauvres, qui élargit leur liberté de choix et leur champ de possibilités, qui leur permet de participer aux décisions influant sur leur vie* ».

La convergence des concepts de la sécurité et du développement et l'élargissement de leur définition respective ont permis l'élaboration de nouvelles politiques favorisant la recherche aussi bien de la sécurité physique et humaine que du développement économique, social et politique. Dès lors, l'étude s'attachera à analyser le rapprochement entre les politiques de développement et la gestion des conflits par les acteurs de la sécurité.

Les premières compréhensions de l'interaction entre les deux concepts se structurent autour de l'observation empirique selon laquelle les conflits violents impactent négativement le développement, mais aussi de l'hypothèse affirmant que le développement

---

<sup>3</sup> Voir Hettne, B. « Development and Security: Origins and Future », *Security Dialogue*, Vol. 41, 2010, p. 31–52.

<sup>4</sup> Rapport mondial sur le Développement humain, PNUD, 1994.

assèche les racines du recours à la violence. L'interaction reste limitée à l'impact que l'un peut avoir sur l'autre, chacun ayant sa propre temporalité.

Les spécificités du contexte sécuritaire sahélien, marqué par les menaces asymétriques des groupes jihadistes, tendent à superposer les temporalités, jusque-là distinctes, des politiques de développement et de la gestion des conflits violents. Le développement est appréhendé comme un outil de sécurité, à même de consolider l'action des acteurs de la sécurité. Par conséquent, la question de l'opérationnalisation du nexus sécurité – développement au Sahel devient omniprésente, l'enjeu étant de permettre aux acteurs du développement d'agir aux côtés des acteurs de la sécurité pendant le conflit et dans des zones à risques :

Comment permettre la mise en œuvre des projets d'infrastructures prioritaires dans des régions frappées par des groupes armés jihadistes qui s'opposent à la présence de l'État central et de ses partenaires ? Quel rôle le G5 Sahel et son Secrétariat permanent peuvent-ils jouer ?

Nous verrons, dans un premier temps, l'impact de la saturation du SP-G5S et de sa marginalisation du processus décisionnel sur l'efficacité de la mise en œuvre des projets placés sous la tutelle du G5 Sahel. Puis, nous aborderons les axes d'effort prioritaires pour la réforme à venir, qui font consensus parmi les praticiens, pour redynamiser l'institution. Après une analyse détaillée du fonctionnement des projets de l'Axe Défense et Sécurité du G5 Sahel, nous mettrons en avant le manque de coordination de ces derniers avec les autres actions du G5 Sahel et la nécessité de réviser sa stratégie pour prendre en compte la FC-G5S, qui présente des opportunités prometteuses pour l'opérationnalisation du nexus sécurité – développement. Le besoin de réviser la SDS est double à l'orée du nouveau rôle que le SP-G5S va devoir jouer dans le suivi des projets du PIP, désormais financés. Enfin, nous dresserons un état des lieux des cadres de coordination et de coopération qui gravitent autour des deux piliers du G5 Sahel, avant d'appeler à des interactions plus régulières et nombreuses entre ces mécanismes qui, à eux-seuls, ne pourront surmonter le cloisonnement entre sécurité et développement.

Nos analyses s'appuient sur des entretiens effectués avec des praticiens, africains et non africains, militaires ou civils, de la coopération régionale, qui se structure autour des activités du G5 Sahel, ainsi que sur une lecture attentive de la documentation institutionnelle disponible en source ouverte ou collectée au cours des entretiens.



## I – L’architecture du G5 Sahel, un édifice inabouti à renforcer

Cinq ans après sa création, le G5 Sahel voit le fonctionnement de ses institutions enfin arriver à maturation, ce qui lui permet d’entreprendre les premières évaluations de l’efficacité de son processus décisionnel et de ses procédures de mise en œuvre des décisions, et d’ouvrir une nouvelle phase de son histoire avec l’élaboration de réformes pour remédier aux potentielles carences.

Les contraintes budgétaires propres aux États sahéliens ont retardé la pleine activation de l’architecture organisationnelle imaginée initialement, si bien que son fonctionnement s’en est retrouvé modifié. La pratique est alors venue préciser les textes, parfois même les contredire.

À ce titre, la présidence burkinabè du G5 Sahel, qui a commencé en février 2019, devrait être marquée par l’enclenchement d’un cycle de réformes visant à intégrer dans les textes les pratiques de fonctionnement institutionnel et à améliorer l’efficacité de son processus décisionnel en palliant les limites observées jusqu’ici.

### I.1 – Les organes du G5 Sahel, des textes à la pratique

La « Convention portant création du G5 Sahel » définit l’architecture et le fonctionnement de ce nouveau « *cadre institutionnel de coordination et de suivi de coopération régionale* » mais, au cours des années, l’exercice des responsabilités confiées aux différents organes du G5 Sahel a consacré de nouvelles pratiques de fonctionnement qui s’éloignent des textes originaux.

La **Conférence des chefs d’État** est l’« *organe suprême du G5 Sahel* »<sup>5</sup>. C’est « *l’organe de décision* » qui « *assure la tutelle politique* » et « *fixe les grandes orientations et options stratégiques* ». Elle se réunit en session ordinaire tous les ans mais peut également se réunir en session extraordinaire. Du fait d’absence de précisions dans les textes fondateurs de l’organisation régionale, la pratique évoluera, à plusieurs reprises, concernant la présidence tournante de la Conférence des chefs d’État, que ce soit quant à sa durée ou ses prérogatives.

---

<sup>5</sup> Convention portant création du G5 Sahel, 2014.

Le **Conseil des ministres (CM-G5S)** est l'« organe statutaire de mise en œuvre de la politique du G5 Sahel, telle que définie par la Conférence des chefs d'État ». Ainsi, il « assure le pilotage et l'impulsion stratégique ». Il a pour missions :

- ➔ « de veiller à l'exécution des directives de la Conférence des chefs d'État ;
- ➔ de formuler des recommandations à l'intention de la Conférence sur toute action visant à la réalisation de ses objectifs ;
- ➔ de nommer le Secrétaire permanent et les principaux responsables ;
- ➔ d'établir et adopter son règlement intérieur ;
- ➔ d'approuver l'organigramme et le statut du personnel du Secrétariat permanent ;
- ➔ d'approuver les programmes de travail et le budget ;
- ➔ de remplir toutes autres fonctions qui lui sont confiées par la Conférence des chefs d'État »<sup>6</sup>.

Le Conseil est composé des « ministres en charge du Développement » mais il « peut associer des ministres sectoriels à ses travaux ». Par ailleurs, la « présidence du Conseil est assurée par le ministre du pays assurant la présidence de la Conférence des chefs d'État ». Il se réunit deux fois par an en session ordinaire mais peut également être convoqué en session extraordinaire. Les décisions sont prises « par consensus » et sont « notifiées par son président au Secrétaire permanent du G5 Sahel ».

Le CM-G5S a fait preuve d'un dynamisme certain. Son fonctionnement a profondément évolué au gré du lancement des différents projets du G5 Sahel, notamment avec un élargissement progressif de ses membres et l'affaiblissement relatif des ministres du Plan. Si la pratique s'éloigne des textes, le Conseil saura faire preuve d'une flexibilité, garante de son efficacité, qui répond à un impératif de continuité de la prise de décision entre les Conférences des chefs d'État.

Le **Secrétariat permanent du G5 Sahel (SP-G5S)** est l'« organe chargé d'exécuter les décisions du Conseil des ministres »<sup>7</sup> sous l'autorité duquel il est placé. Le mandat du Secrétaire permanent est de 4 ans renouvelable une fois. Le premier mandat est « confié au Niger ». L'organisation et le fonctionnement du Secrétariat permanent ont été adoptés ultérieurement par le Conseil des ministres qui a privilégié une structure légère, souple et non-budgétivore ne comprenant pas plus d'une vingtaine de personnes au total.

Le SP-G5S a peiné à assumer pleinement son rôle d'exécution du fait d'un manque criant de moyens financiers et humains, d'une structure inadaptée aux priorités de

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

l'institution, d'outils juridiques insuffisants, d'une organisation administrative peu efficace et d'une saturation causée par la multiplicité des partenariats.

Le **Comité de Défense et de Sécurité (CDS)** regroupe « *les chefs d'État-major et les responsables dûment mandatés pour les questions de sécurité par les États membres* »<sup>8</sup>. Un Règlement portant sur la mission, la composition et le fonctionnement du CDS, adopté en décembre 2015 par le Conseil des ministres du G5 Sahel, est venu préciser les dispositions peu précises de la Convention, sans pour autant pleinement anticiper l'ampleur des prérogatives dont le CDS s'est doté progressivement. Il s'est considérablement développé grâce à la création du Partenariat Militaire de Coopération Transfrontalière (PMCT), de la Plateforme de Coopération en Matière de Sécurité (PCMS) et, ensuite, de la Force Conjointe du G5 Sahel (FC-G5S), mais la pratique n'est jamais rentrée en contradiction avec les textes.

Il est progressivement devenu une antichambre décisionnelle du CM-G5S. Du fait de la spécificité et de la technicité inhérentes aux projets Défense et Sécurité, le Comité se réunira à plusieurs reprises en format « *restreint Défense* » ou « *restreint Sécurité* », le premier rassemblant uniquement les chefs d'État-major généraux des Armées (CEMGA) et le second, les Directeurs généraux de la Police Nationale (DGPN).

Enfin, des **Comités Nationaux de Coordination (CNC) des Actions du G5 Sahel** ont été créés dans chacun des pays membres. Ils « *sont les répondants du Secrétariat permanent* » et sont « *placés sous la tutelle des ministres en charge du Développement* »<sup>9</sup>. Les présidents des CNC sont les points focaux nationaux du G5 Sahel dans leur pays respectif. Bien que nommés assez rapidement après la signature de la Convention, la mise en place des CNC a été beaucoup plus longue qu'initialement prévue, avec des disparités selon les pays, ce qui a irrémédiablement entaché le fonctionnement de l'institution dans son ensemble.

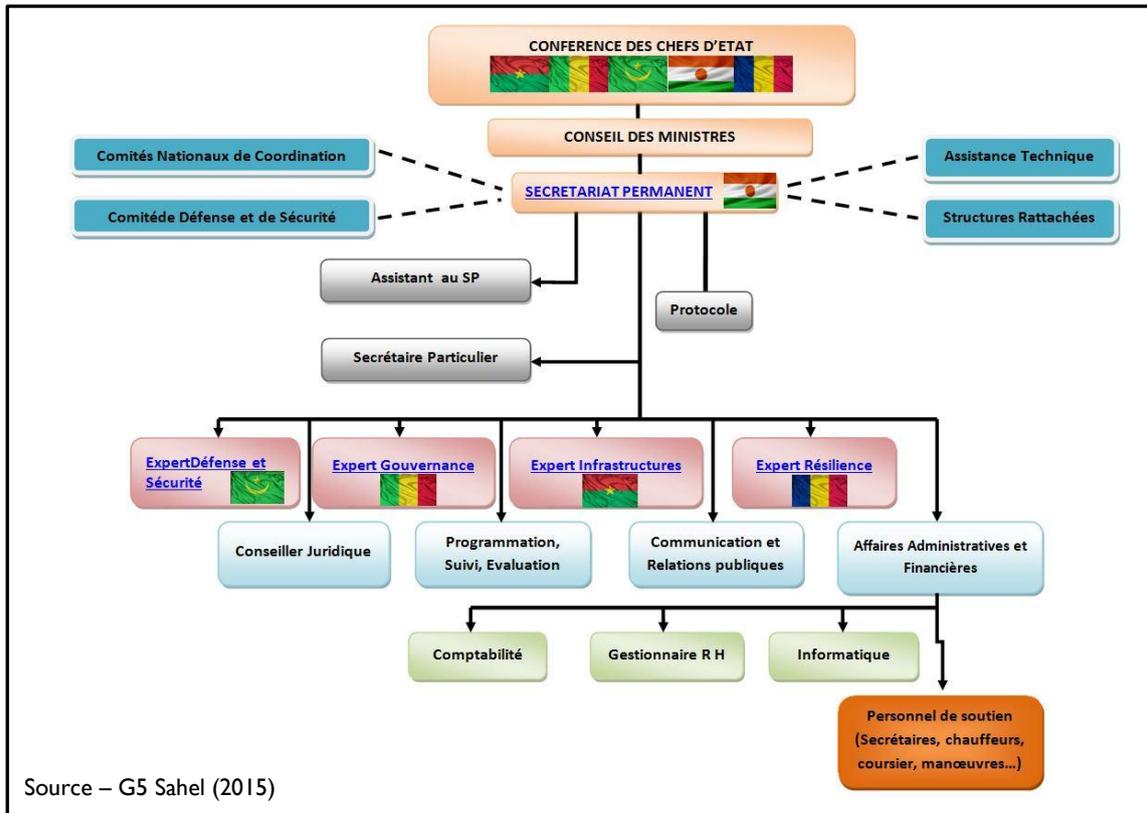
L'établissement de nouvelles pratiques de fonctionnement répond à la nécessité intrinsèque à toute jeune organisation intergouvernementale de s'adapter au réel. De plus, le dynamisme propre au G5 Sahel a entraîné un besoin important de flexibilité dans la mobilisation de ses différents organes. Néanmoins, ce phénomène n'a pas été sans causer quelques tensions entre les différents organes et à contribuer à fragiliser la répartition des tâches au sein de l'organisation.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

Figure n° 1 : ORGANIGRAMME DU G5 SAHEL



Parmi les pratiques les plus « innovantes » figurent notamment le rôle, non initialement défini mais prépondérant, joué par la présidence de la Conférence des chefs d’État et, au Mali, le transfert de la tutelle du G5 Sahel du ministère du Plan à celui des Affaires étrangères, ce qui a également impacté la présidence du CNC. La fin prématurée du mandat du premier Secrétaire permanent (SP), accordé au Niger, au bout de trois ans au lieu des quatre ans prévus par les textes, a ouvert un débat interne sur le fait de savoir si le nouveau SP, également nigérien, reprenait la fin du mandat de son prédécesseur pour un an ou s’il avait commencé un nouveau mandat de quatre ans. Nous verrons les implications que les différentes interprétations pourraient avoir sur la répartition des postes au sein du SP-G5S.

Après quatre présidences du G5 Sahel<sup>10</sup>, l’arrivée à maturation du processus décisionnel et des modalités d’exécution des décisions permet une analyse basée sur l’expérience accumulée. En s’appuyant sur le bilan introspectif qu’il a d’ores et déjà engagé, le G5 Sahel gagnerait sans doute à envisager une période de réformes de ses organes.

<sup>10</sup> Il est sans doute plus juste de parler de trois présidences pleines dans la mesure où la présidence mauritanienne a essentiellement accompagné l’élaboration des textes fondateurs, aucun organe n’était opérationnel.

## 1.2 – Une Conférence des chefs d'État omnipotente

Le processus décisionnel au sein du G5 Sahel est phagocyté par les chefs d'État. Cette caractéristique constitue une des limites analytiques qui s'impose au chercheur. Il est difficile d'avoir accès, à travers des entretiens, au contenu des échanges qui ont lieu au niveau stratégique. Mais c'est aussi une des limites identifiées dans le fonctionnement du G5 Sahel en raison de la rupture qui existe entre la prise de décision et les responsables de la mise en œuvre de ces mêmes décisions.

### A.– Une implication des chefs d'État déterminante pour imposer le G5 Sahel

Ce volontarisme politique de haut niveau a permis de mobiliser des montants financiers importants et d'attirer les partenaires qui, à travers leurs projets, cherchent, au-delà des objectifs de paix et de développement, une rentabilité politique à travers la satisfaction des chefs d'État. Ainsi, tant que le niveau stratégique et politique sera assuré par un portage des chefs d'État, il est fort à parier que les partenaires continueront de se mobiliser au profit des projets portés par le G5 Sahel. Les chefs d'État sont les garants de la continuité stratégique de l'organisation. Leur implication personnelle a été déterminante pour l'obtention du fort soutien international dont jouit l'organisation aujourd'hui.

### B.– Le huis-clos des chefs d'État, incarnation de l'approche top-down

Le huis-clos entre les chefs d'État qui a lieu à l'occasion des sessions, ordinaires ou extraordinaires, de la Conférence est une pratique répandue dans les relations internationales et dans le fonctionnement des organisations régionales et internationales. Dans le cas du G5 Sahel, ce huis-clos est souvent exclusif, ce qui limite l'accès aux discussions qui s'y déroulent. C'est un nœud décisionnel qui permet aux chefs d'État de se parler plus librement et de construire le consensus autour des décisions mais qui a pour corollaire de complexifier la mise en œuvre par les autres organes du G5 Sahel des décisions qui y sont prises.

*« Contre toute attente, après le huis-clos des chefs d'État du Sommet de N'Djamena, ils sont sortis nous voir, nous les techniciens, ministres et consorts, avec quatre grandes décisions sans qu'elles ne leur aient été proposées en amont, à savoir la création de la FC-G5S, du collège de Défense, de la compagnie aérienne et du chemin de fer régional. »*

**Entretien, Nouakchott, octobre 2018**

En effet, la Conférence de novembre 2015 semble avoir poussé l'approche « top-down » à son paroxysme avec une prise de décision des chefs d'État faisant fi de tous les travaux préparatoires de leurs ministres et experts. Moins les ministres, les experts

et le SP-G5S sont associés au processus décisionnel, plus il leur sera difficile de mettre en œuvre la décision, d'autant plus si celle-ci reste évasive.

### ***C.– Des décisions larges et surmédiatisées qui paralysent le processus décisionnel en aval***

Il est important de noter le risque que peut constituer l'approche « top-down » souvent adoptée par les chefs d'État sahéliens, qui, en faisant fi des travaux préparatoires, peut conduire à des projets irréalistes à même de décrédibiliser l'organisation régionale. Les réunions préparatoires visent justement à proposer aux chefs d'État des options réalistes pour la mise en œuvre d'un projet donné grâce à un partage d'analyses et à un travail commun entre les administrations des cinq pays membres.

Par ailleurs, à plusieurs reprises, les décisions prises lors des Conférences étaient imprécises, malgré leur surmédiatisation. L'importante pression politique qui s'exerce sur les projets portés au sein du G5 Sahel est parfois contre-productive. En effet, il n'est pas rare que les experts et les ministres élaborent des projets dans la continuité des décisions prises lors des huis-clos sans être convaincus de l'orientation que ces derniers ont voulu leur donner. Malgré l'absence de directives claires, les réunions s'enchaînent sans qu'aucune précision ne soit demandée aux chefs d'État<sup>11</sup>.

La question de la valeur juridique des décisions et directives prises lors de la Conférence des chefs d'État mériterait d'être posée. Un praticien de la coopération régionale nous expliquait être favorable à « une révision des textes », afin de « compléter les vides juridiques » et de mettre un terme au flou juridique qui entoure, encore aujourd'hui, les décisions prises lors de la Conférence des chefs d'État, ce qui sape leur mise en œuvre.

« Quelle est la valeur juridique des communiqués finaux de la Conférence des chefs d'État ? Pour certaines décisions, on prend des résolutions. Pourquoi des résolutions et pas autre chose ? Tantôt on propose aux ministres des résolutions, tantôt on leur soumet un règlement ou une décision... Un jour, un des ministres a demandé quelle était la différence entre tout ça. Je n'ai pas de réponse, ce sont des questions qu'il faut préciser ».

**Entretien, Ouagadougou, novembre 2018**

### ***D.– Les risques de la personnalisation du pilotage stratégique***

La personnalisation du pilotage stratégique du G5 Sahel induit des risques importants pour la pérennité du dynamisme de ses activités à moyen et long termes. Quelles conséquences l'éclatement de tensions politiques importantes dans un des États membres

<sup>11</sup> Entretiens, Nouakchott, octobre 2018.

ou un changement de pouvoir, par la voie démocratique ou la violence, à sa tête auraient-ils sur les activités du G5 Sahel ?

En 2016, le contexte précaire que le Tchad a connu sur le plan sécuritaire, économique et politique, notamment avec les tensions provoquées lors des élections présidentielles, a entraîné une apathie quasi-totale du G5 Sahel, d'autant plus que le pays assurait la présidence tournante de l'institution. Lors de la Conférence des chefs d'État de février 2017, le président tchadien Idriss Déby aurait reconnu lui-même les difficultés rencontrées par son pays pour assumer ses responsabilités dans un tel contexte et aurait proposé de passer la main à son homologue malien<sup>12</sup> avant la fin du mandat de deux ans qui était alors en vigueur. Par la même occasion, les chefs d'État décidèrent de limiter la durée de la présidence en exercice à une seule année. La rotation accélérée limite les risques de « confiscation » de l'institution par l'un des Chefs d'État et permet une plus grande implication des États à travers un partage fréquent de la présidence du G5 Sahel.

Par ailleurs, nous n'avons trouvé aucune disposition, dans les textes du G5 Sahel, prévoyant l'absence provisoire ou la suspension d'un des États membres. Les décisions devant être prises par consensus, il est, dès lors, difficile d'imaginer comment les instances du G5 Sahel pourraient fonctionner dans le cas précis d'une absence de participation d'un des États membres.

Un dernier point qui nous semble déterminant, bien qu'il nous soit difficile de l'étayer par manque d'accès à des sources primaires, ce sont les relations interpersonnelles entre les chefs d'État. Elles emportent bien souvent la décision et témoignent des rapports de force au sein de l'organisation.

**Tableau n° 1 : TABLEAU RECAPITULATIF DES SESSIONS  
DE LA CONFERENCE DES CHEFS D'ÉTAT**

<b>Sessions de la Conférence des chefs d'État du G5 Sahel</b>		
<b>Dénomination officielle</b>	<b>Date</b>	<b>Lieu</b>
Sommet des chefs d'État du G5 du Sahel	16 fév. 2014	Nouakchott
Sommet extraordinaire des chefs d'État du G5 Sahel	19 déc. 2014	Nouakchott
Sommet ordinaire des chefs d'État du G5 Sahel	20 nov. 2015	N'Djamena
3 <sup>ème</sup> Session ordinaire de la Conférence des chefs d'État	06 fév. 2017	Bamako
Sommet Extraordinaire du G5 Sahel avec la France	02 juil. 2017	Bamako
4 <sup>ème</sup> Session ordinaire de la Conférence des chefs d'État	06 fév. 2018	Niamey
Sommet extraordinaire du G5 Sahel élargi à l'Union africaine et à la France	02 juil. 2018	Nouakchott

<sup>12</sup> Entretiens, Ouagadougou, Juillet 2017.

### **1.3 – Un SP-G5S en surchauffe qui peine à jouer son rôle dans l'architecture du G5 Sahel**

Placé sous l'autorité du Conseil des ministres, le Secrétariat permanent du G5 Sahel (SP-G5S), qui est chargé d'exécuter les décisions qui y sont prises, a été imaginé comme une structure « légère et non budgétivore ». Plusieurs facteurs ont entravé son plein essor ; au-delà d'un manque significatif de moyens financiers consentis par les États membres, le SP-G5S a fortement pâti de la lente montée en puissance des Comités Nationaux de Coordination des actions du G5 Sahel (CNC) qui devaient devenir ses relais nationaux. Par ailleurs, la répartition du travail adoptée en son sein n'apparaît pas optimale, alors que les textes et les outils juridiques mis à sa disposition semblent présenter des failles.

La mise en place d'une organisation régionale fonctionnelle n'est pas chose aisée et le lancement du SP-G5S se fera progressivement. Créé juridiquement en décembre 2014, le SP-G5S, seul organe permanent du G5 Sahel, a dû commencer par élaborer les textes juridiques régissant son fonctionnement. L'année 2015 sera consacrée à l'adoption de toute une série de textes tels que le Règlement intérieur général du SP-G5S (21 juillet 2015), les statuts du SP-G5S (21 juillet 2015), le texte portant sur les missions de l'Expert Défense et Sécurité (21 décembre 2015) et, enfin, l'Arrêté portant sur l'organisation, la composition, des structures et les attributions des responsables du SP-G5S (21 janvier 2016).

Conjointement à cette période de conceptualisation s'est ouverte la phase sensible du recrutement des Experts Défense et Sécurité, Infrastructures, Gouvernance et Résilience, ainsi que du reste du personnel du SP-G5S, alors qu'il n'y avait, jusque-là, qu'une petite équipe resserrée autour du Secrétaire permanent, Najim El Hadj Mohamed. Le SP-G5S n'a été en ordre de bataille qu'à partir de janvier 2016, après l'adoption des textes juridiques régissant son fonctionnement et la prise de poste de l'ensemble des Experts affectés. Ainsi, trois ans après sa mise en place et l'exercice de ses prérogatives, le SP-G5S peine à trouver sa place dans l'architecture institutionnelle du G5 Sahel. Nous faisons plusieurs constats qui nous paraissent être autant de déterminants des réformes à venir.

#### **A.– Les limites de l'approche originelle**

Dans une volonté de ne pas effrayer les partenaires institutionnels préexistants, l'UA et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en tête, les chefs d'État du G5 Sahel précisent, dès l'origine, que le G5 Sahel sera un « cadre institu-

tionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale avec la mise en place d'un Secrétariat permanent chargé de la coordination technique »<sup>13</sup>. Ainsi, le G5 Sahel n'ambitionne pas de devenir une organisation régionale à proprement parlé mais un cadre de coopération interétatique, entre les États eux-mêmes, ainsi qu'entre eux et leurs partenaires stratégiques.

#### **Statuts du Secrétariat Permanent, juillet 2015**

Le SP-G5S assure la gestion des interfaces stratégiques, l'administration du fonds commun de financement, le pilotage et l'impulsion opérationnels, la gestion des interfaces opérationnelles, le management opérationnel, le suivi et évaluation de la stratégie de Sécurité et de Développement. Plus spécifiquement, le Secrétariat Permanent est chargé de :

- assurer la gestion technique, administrative, logistique et financière, conformément aux plans d'actions et dans le respect des conventions et du manuel de gestion. Cette responsabilité inclut l'exécution d'un plan de financement, approuvé par le Conseil des ministres ;
- assurer la préparation technique et matérielle des différentes instances du G5 Sahel ;
- veiller à la préparation du budget et plans d'actions du G5 Sahel, les soumettre au Conseil des ministres et en assurer le suivi ;
- émettre, à l'attention du Conseil des ministres, un avis consultatif sur le programme d'investissement relatif à la mise en œuvre des projets et programmes de la Stratégie de Développement et de Sécurité du G5 Sahel ;
- appliquer les décisions du Conseil des ministres et rendre compte de leur exécution ;
- proposer des mesures de mise en cohérence ou d'harmonisation des politiques de sécurité et développement dans les pays du G5 Sahel ;
- définir les principes et les modalités de la réalisation des projets et programmes dans l'espace du G5 Sahel ;
- fournir une expertise administrative et technique aux États membres ;
- veiller à la mise en œuvre de la Stratégie pour la Sécurité et le Développement des pays du G5 Sahel ;
- mettre en œuvre la stratégie de mobilisation des ressources financières et matérielles ;
- promouvoir les échanges d'informations, d'expériences ou de documentation entre les États du G5 Sahel

Afin de déminer les critiques décrivant un potentiel embouteillage institutionnel avec l'émergence de ce nouveau dispositif régional, les ministres en charge du Développement, réunis successivement à Niamey et Washington, en juin et octobre 2014, ont précisé que la structure du Secrétariat permanent devrait « être légère, opérationnelle, efficace et non budgétivore »<sup>14</sup> dans la mesure où « l'exécution des programmes et des pro-

<sup>13</sup> Communiqué final du Sommet des chefs d'État du G5 Sahel, Nouakchott, 16 février 2014.

<sup>14</sup> Relevé des conclusions de la 2<sup>ème</sup> Session du CM-G5S, Niamey, 05 juin 2014.

*jets relève des États* »<sup>15</sup>. La marge de manœuvre du SP-G5S est volontairement limitée, les ministres insistant, dès février 2014, sur « *le leadership des États dans la conception et la mise en œuvre des actions* »<sup>16</sup>. Ce rôle devait en partie être assumé par les CNC.

Dès 2015, le G5 Sahel a été reconnu par l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies comme un canal privilégié de leur assistance au Sahel. En effet, le positionnement stratégique du G5 Sahel vis-à-vis des autres acteurs a été porteur, au regard de l'intégration dans le paysage institutionnel dont jouit le G5 Sahel aujourd'hui, mais cette approche originelle présente des limites certaines. En effet, le dynamisme qu'a connu l'organisation et les nombreux projets qui ont été placés sous sa tutelle font que le SP-G5S apparaît désormais sous-dimensionné pour assumer pleinement ses prérogatives.

### **B.– Des retards chroniques dans la mobilisation des contributions des États membres**

Le SP-G5S est dépendant de la volonté de ses États membres de le doter des moyens financiers jugés nécessaires à son bon fonctionnement par le Conseil des ministres. Comme nous l'avons vu, le maître-mot qui a irrigué la conceptualisation du SP-G5S était de mettre en place une structure « non-budgétivore ». Dans cette logique, le Conseil des ministres avait demandé à l'ancien Secrétaire permanent, et ce dès février 2016, « *de procéder à une réduction du budget à hauteur de 15% du montant prévu* »<sup>17</sup>.

Désormais, les ressources ordinaires prévues dans le budget annuel du SP-G5S s'élèvent à 2 milliards de FCFA (3 048 980 €), la contribution de chacun des États membres étant de 400 millions de FCFA (609 796 €). Néanmoins, le Secrétariat a rencontré de sérieuses difficultés pour mobiliser ces fonds en raison du non-versement, épisodique ou chronique, par certains États de leur contribution annuelle.

En effet, le « rapport d'exécution du budget du SP-G5S au 31 août 2018 », que nous avons pu consulter, fait état de plusieurs arriérés de contributions. Ainsi, au début de l'année 2018, les arriérés du Tchad s'élevaient à 800 millions de FCFA (1 219 592 €), soit l'équivalent de 2 années de contributions (2016, 2017), à la date du 31 août 2018, la contribution pour l'année en cours n'avait pas non plus été versée au SP-G5S, privant *de facto* ce dernier d'une manne de 1,2 milliard de FCFA (1 829 388 €) sur la période 2016-2018. Le Niger était dans la même situation que le Tchad mais avait régula-

---

<sup>15</sup> Relevé des conclusions de la Réunion des ministres des pays membres du G5 Sahel, Washington, 09 octobre 2014.

<sup>16</sup> Compte-rendu de la Réunion ministérielle préparatoire du Sommet des chefs d'État, Nouakchott, 15 février 2014.

<sup>17</sup> Conclusions de la Session extraordinaire du CM-G5S, Nouakchott, 27 février 2016

risé, à la date du 31 août 2018, l'équivalent d'une année d'arriérés soit 400 millions de FCFA, sans pour autant avoir versé la contribution pour l'année en cours. Le Burkina Faso devait, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 200 millions de FCFA (304 898 €) d'arriérés au SP-G5S, mais apparaît à jour de contribution à la date du 31 août 2018 du fait du versement de sa contribution pour l'année 2018. La Mauritanie, qui est un des seuls États membres à ne pas avoir d'arriérés vis-à-vis du Secrétariat permanent au début de l'exercice budgétaire 2018, devait encore effectuer le versement de sa contribution au titre de l'année en cours. Le Mali fait figure de « bon élève » en étant le seul à jour de contribution avec aucun arriéré et le versement de sa contribution pour 2018.

**Figure n° 2 : TABLEAU DES CONTRIBUTIONS REGULIERES ET ARRIERES DES ÉTATS MEMBRES (EN FCFA)**

Exécution du Budget au 31 Août 2018					
le taux de la conversion de l'ouguiya par rapport au FCFA est celui de la Banque Centrale de Mauritanie du 01 Janvier 2018 (1000 FCFA =64 MRU)					
Nature des recettes	Prévisions Annuelles 2018		Réalizations au 31 Août		Taux de réalisation (%)
	Prévisions (en CFA)	Prévisions En MRU	Réalisation en FCFA	Réalisation en MRU	
<b>NOTE I : RESSOURCES</b>					
<b>RESSOURCES ORDINAIRES</b>					
<b>Contributions régulières des Etats membres</b>	<b>2 000 000 000</b>	<b>128 000 000</b>	<b>800 000 000</b>	<b>51 200 000</b>	<b>40,00%</b>
Burkina Faso	400 000 000	25 600 000	400 000 000	25 600 000	100,00%
Mali	400 000 000	25 600 000	400 000 000	25 600 000	100,00%
Mauritanie	400 000 000	25 600 000	0	0	0,00%
Niger	400 000 000	25 600 000	0	0	0,00%
Tchad	400 000 000	25 600 000	0	0	0,00%
<b>RESSOURCES ORDINAIRES</b>	<b>2 000 000 000</b>	<b>128 000 000</b>	<b>800 000 000</b>	<b>51 200 000</b>	<b>40,00%</b>
<b>RESSOURCES EXTRAORDINAIRES</b>					
<b>Arriérés des Contributions des Etats membres</b>	<b>1 800 000 000</b>	<b>115 200 000</b>	<b>600 000 000</b>	<b>38 400 000</b>	<b>33,33%</b>
Burkina Faso	200 000 000	12 800 000	200 000 000	12 800 000	100,00%
Mali	0	0	0	0	
Mauritanie	0	0	0	0	
Niger	800 000 000	51 200 000	400 000 000	25 600 000	50,00%
Tchad	800 000 000	51 200 000	0	0	0,00%
<b>Appuis spécifiques des partenaires au SP</b>	<b>433 294 251</b>	<b>27 730 832</b>	<b>27 412 109</b>	<b>1 754 375</b>	<b>6,33%</b>
PNUD	164 450 000	10 524 800	16 659 609	1 066 215	10,13%
ONU Femmes	26 140 161	1 672 970	0	0	0,00%
Italie	242 704 090	15 533 062	0	0	0,00%
FAO	0	0	10 752 500	688 160	
<b>Reliquat des exercices précédents</b>	<b>810 519 763</b>	<b>51 873 265</b>	<b>810 519 763</b>	<b>51 873 265</b>	
<b>RESSOURCES EXTRAORDINAIRES</b>	<b>3 043 814 014</b>	<b>194 804 097</b>	<b>1 437 931 872</b>	<b>92 027 640</b>	<b>47,24%</b>
<b>TOTAL RESSOURCES</b>	<b>5 043 814 014</b>	<b>322 804 097</b>	<b>2 237 931 872</b>	<b>143 227 640</b>	<b>44,37%</b>

Source – Rapport d'exécution du budget du SP-G5S au 31 août 2018.

Il est important de noter que sur les 1,8 milliard de FCFA (2 744 082 €) d'arriérés des contributions observés au 1<sup>er</sup> janvier 2018, un tiers, soit 600 millions de FCFA (914 694 €), avaient été perçus à la date du 31 août 2018. Nous n'avons pas pu eu accès au rapport d'exécution du budget au 31 décembre 2018, si bien que nous ne

pouvons pas affirmer que ces arriérés n'ont pas été résorbés depuis. Il en est de même pour le versement des contributions pour l'année en cours (Mauritanie, Niger, Tchad).

Néanmoins, ces observations démontrent la fragilité financière de l'institution, ainsi que le manque de visibilité que cela engendre dans l'exécution des actions planifiées par le SP-G5S. L'audit comptable et financier du SP-G5S pour l'exercice 2017, que nous avons pu consulter, relève qu'il s'agit là d'une pratique qui remonte aux premiers exercices budgétaires du SP-G5S et constate que, pour l'exercice 2017, « *les contributions des États membres sont toujours libérées en retard* »<sup>18</sup>. L'audit recommande à nouveau que « *les responsables du SP-G5S devraient s'investir auprès des autorités des différents États membres pour une mobilisation de leur contribution dans les délais requis* », à savoir avant le 30 avril de l'année en cours.

Ce manque d'implication des États, semble-t-il souvent dénoncé par l'ancien SP<sup>19</sup>, et son impact négatif sur la prévisibilité des ressources à la disposition du SP-G5S portent un préjudice évident à son bon fonctionnement ; un fonctionnement auquel la quasi-totalité du budget est dévolu.

### ***C.– Un SP-G5S concentré sur son propre fonctionnement plutôt que sur des projets « G5 Sahel »***

Il faut regarder attentivement les dépenses prévisionnelles du budget du Secrétariat permanent pour comprendre son fonctionnement et les défis qu'il rencontre et qui l'empêchent de jouer pleinement son rôle dans l'architecture institutionnelle du G5 Sahel.

Le rapport observe que « *le budget de fonctionnement représente 95,03% du budget global du SPG5S* »<sup>20</sup> avec des dépenses liées :

- ➔ aux achats et approvisionnements non stockés (eau, électricité, carburant, fournitures des bureaux, fourniture d'entretien) pour 40 727 318 FCFA (62 088 €) ;
- ➔ au gardiennage pour 15 037 500 FCFA (22 925 €) ;
- ➔ à la location et au logement pour 11 250 000 FCFA (17 150 €) ;
- ➔ aux réparations et à l'entretien pour 19 390 625 FCFA (29 561 €) ;
- ➔ aux assurances pour 768 750 FCFA (1 172 €) ;
- ➔ aux abonnements pour 798 750 FCFA (1 217 €) ;

---

<sup>18</sup> Audit comptable et financier du SP-G5S, avril 2018.

<sup>19</sup> Entretien, Paris, Janvier 2018.

<sup>20</sup> Rapport d'exécution du budget du SP-G5S au 31 août 2018, SP-G5S, septembre 2018.

- ➔ aux déplacements, missions et réceptions pour 363 947 641 FCFA (554 835 €) ;
- ➔ aux frais postaux et de communications pour 17 531 692 FCFA (26 727 €) ;
- ➔ aux rémunérations d'intermédiaires et honoraires pour 12 500 000 FCFA (19 056 €) ;
- ➔ à la publicité, propagande et publication pour 23 079 490 FCFA (35 185 €) ;
- ➔ aux services bancaires pour 1 144 887 FCFA (1 745 €) ;
- ➔ aux frais de personnel pour 748 595 406 FCFA (1 141 226 €) ;
- ➔ aux appuis aux divers organes et structures rattachées au G5 Sahel pour 315 581 350 FCFA (481 101 €) ;
- ➔ aux cadeaux symboliques remis par le SP aux invités de haut niveau pour 3 409 652 FCFA (5 197 €) ;
- ➔ aux imprévus pour 75 260 281 FCFA (114 734 €) ;
- ➔ et, enfin, à l'organisation de la Table ronde pour 135 575 000 FCFA (206 683 €).

À travers cet inventaire à la Prévert, notre objectif est de montrer les réalités de fonctionnement du Secrétariat permanent et l'ampleur des dépenses auxquelles une instance régionale, bien que jeune et faiblement dotée en personnels, doit faire face pour exister.

La part colossale du fonctionnement dans le budget global du SP-G5S met en avant la faiblesse des moyens mis à sa disposition pour mener à bien des projets et piloter des programmes. Certes, il existe bien une enveloppe importante dévolue aux « appuis aux divers organes et structures rattachées au G5 Sahel » mais, quand on y regarde de plus près, la répartition de cette dernière démontre une faible capacité à appuyer les initiatives dont elle assure la tutelle. Prévue pour un montant de 315 581 350 FCFA (481 100 €), cette rubrique prévoit davantage la prise en charge des frais de fonctionnement des autres organes du G5 Sahel, tels que les CNC, le Comité de Défense et de Sécurité (CDS) et le Bureau Défense et Sécurité, que des projets estampillés « G5 Sahel » qui généralement sont autonomes et appuyés par des partenaires extérieurs. Ainsi, on observe, dans le tableau ci-dessous, l'absence de dépenses pour le Collège Sahélien de Sécurité (CSS) ou la Force Conjointe du G5 Sahel (FC-G5S). Le soutien de 90 millions de FCFA (137 204 €) au Collège de Défense est étonnant dans la mesure où il n'est pas mentionné dans la fiche de projet communiquée à l'occasion de la Conférence sur le PIP de Nouakchott. Nous y reviendrons plus longuement par la suite.

**Figure n° 3 : TABLEAU DES DEPENSES LIEES AUX APPUIS AUX ORGANES ET STRUCTURES DU G5 SAHEL (EN FCFA)**

Désignation	Prévisions Annuelles 2018	Réalisations au 31 Août 2018	Disponible	Exec (%)
Appuis aux Comités nationaux (CNC)	100 000 000	40 690 432	59 309 568	40,69%
Appui à la Plateforme des femmes du G5 Sahel	10 000 000	4 127 541	5 872 459	41,28%
Appui au Comité de défense et de sécurité (CDS)	20 000 000		20 000 000	0,00%
Appui aux antennes nationales de la CELLRAD	25 000 000			
Appui au Collège de défense du G5 Sahel (CD-G5S)	90 000 000	45 000 000		
Bureau Défense et Sécurité	70 581 350	18 204 234	52 377 116	25,79%
<b>Total</b>	<b>315 581 350</b>	<b>108 022 207</b>	<b>85 182 027</b>	<b>34,23%</b>

Source – Rapport d'exécution du budget du SP-G5S au 31 août 2018

Ainsi, il est prévu qu'au cours de l'année 2018 le SP-G5S apporte un soutien de 100 000 000 FCFA (152 449 €) aux CNC, soit l'équivalent de 20 millions de FCFA (30 489 €) par antenne nationale. L'appui du SP-G5S au CDS, qui s'élève à 20 millions de FCFA (30 489 €), couvre les frais d'organisation des réunions qui ont lieu au cours de l'année. Quid du soutien financier de 70 581 350 FCFA (107 601 €) apporté au Bureau Défense et Sécurité ? Couvre-t-il l'organisation des réunions ou finance-t-il une partie des projets qui relèvent de l'Expert Défense et Sécurité ? Quant à l'appui, d'une valeur de 25 millions de FCFA (38 112 €), aux antennes nationales de la Cellule Régionale de Prévention et de la lutte contre l'extrémisme violent (CELLRAD), il paraît étonnant dans la mesure où le poste de coordinateur régional de la CELLRAD n'est pas pris en charge par le SP-G5S mais par le Projet d'Appui au G5 Sahel pour la Sécurité au Sahel (PAGS) de l'Union européenne<sup>21</sup>.

Enfin, la faible marge de manœuvre dont dispose le SP-G5S en termes de projets s'articule autour des appuis fournis par les PTF qui acceptent de mettre en œuvre leurs projets conjointement, à travers le circuit de financement du SP-G5S. Ainsi, on trouve, dans le budget du SP-G5S, une enveloppe de 433 294 251 FCFA (660 553 €) intitulée « activités spécifiques sur financement des PTF ». Ce sont des dépenses effectuées par le SP-G5S sur des financements consentis par les bailleurs de fonds mais affectés au préalable à des activités définies dans le cadre de leur partenariat commun. En somme, il s'agit d'un appui budgétaire fléché.

<sup>21</sup> Entretiens, Nouakchott, Octobre 2018.

**Figure n° 4 : TABLEAU RECAPITULATIF DES DEPENSES EXTRAORDINAIRES  
POUR L'EXERCICE 2018 (EN FCFA)**

Désignation	Note	Prévisions Annuelles 2018	Réalisations au 31 Août 2018	Taux
Appui PNUD	2.2.2.1	164 450 000	54 766 321	33,30%
ONU FEMMES	2.2.2.2	26 140 161	25 192 414	96,37%
Appui institutionnel / Italie	2.2.2.3	242 704 090	95 990 226	39,55%
FAO- Appui	2.2.2.4		8 075 728	
Total		433 294 251	184 024 688	42,47%

Source – Rapport d'exécution du budget du SP-G5S au 31 août 2018.

Le PNUD fournit un appui de 164 450 000 FCFA (250 702 €) qui prévoit notamment de contribuer à l'équipement du Centre sahélien d'analyse des menaces et d'alerte précoce (CSAMAP), de lancer l'élaboration de la Stratégie des Jeunes, d'élaborer une enquête régionale sur l'état des lieux des établissements d'enseignement religieux et traditionnel, d'organiser des ateliers régionaux pour promouvoir la participation des femmes à la prévention et au règlement des conflits, d'organiser un atelier avec le Comité inter-État de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS), de financer des études et de renforcer les capacités de suivi-évaluation du SP-G5S. L'ONU Femmes apporte un financement de 26 140 161 FCFA (39 850 €) destiné uniquement à l'équipement des cellules de la plate-forme des femmes alors que l'Italie fournit un appui de 242 704 090 FCFA (370 000 €) pour doter le SP-G5S et la PCMS en équipement informatique et en véhicules.

Il existe d'autres PTF qui apportent un appui institutionnel au SP-G5S et à ses activités. Pourtant, le budget de l'institution n'en fait pas état. Ainsi, pourquoi le PAGS ou l'appui de l'Office des Nations unies pour la drogue et le crime (ONU DC) n'apparaît pas dans le budget prévisionnel du SP-G5S au même titre que l'appui institutionnel de l'Italie ou les appuis de la FAO, du PNUD et de l'ONU Femmes ? Sans doute parce que les PTF en question ont privilégié une autogestion administrative et financière de leurs programmes d'appui au SP-G5S.

#### ***D.– L'inactivité des CNC, un lourd handicap pour un fonctionnement optimal du SP-G5S***

Dans l'approche originelle du fonctionnement du G5 Sahel, l'articulation entre le SP-G5S et les Comités Nationaux de Coordination (CNC) des actions du G5 Sahel est déterminante, car ces derniers, « placés sous la tutelle des ministres en charge du Développement », sont imaginés comme les « répondants du SP-G5S »<sup>22</sup> au sein des États

<sup>22</sup> Convention portant création du G5 Sahel, G5 Sahel, Nouakchott, décembre 2014.

membres. Ainsi, l'inactivité des CNC, depuis la création du G5 Sahel, a été un frein certain à un fonctionnement optimal de l'architecture institutionnelle de l'organisation.

Plus que de simples répondants, les CNC devaient travailler étroitement avec le SP-G5S sur les axes stratégiques d'intervention définis par la Stratégie pour le Développement et la Sécurité (SDS). En effet, les Experts thématiques (Défense & Sécurité, Infrastructures, Gouvernance et Résilience) du Secrétariat permanent devaient avoir leurs équivalents au niveau des cinq antennes nationales des CNC afin de pouvoir mener à bien leur mission de coordination au niveau régional. La relation entre les deux organes avait été imaginée sur la logique du « faire faire » par les CNC afin de maintenir un SP-G5S léger et non-budgétivore.

Dès lors, on comprend aisément que l'absence de structuration et d'institutionnalisation de ces relais nationaux a considérablement compliqué le travail des Experts du SP-G5S ; ceux-ci se sont retrouvés surchargés par le travail qui devait initialement échoir aux CNC. C'est notamment vrai dans le cas de l'Expert Infrastructures qui se retrouva à devoir identifier les projets d'infrastructures à intégrer dans le Programme d'Investissements Prioritaires (PIP), programme d'harmonisation et de compilation de projets prioritaires nationaux, alors qu'il devait initialement n'être que le point de centralisation des remontées venant des différents CNC. Il n'en sera rien.

Pourtant, les premiers décrets de création des CNC ont été pris fin 2015, si l'on excepte le Tchad qui, dès février 2015, avait créé un « Comité Technique National d'Experts chargé du Suivi de la mise en œuvre des Stratégies pour le Sahel et des activités du G5 Sahel ». Conscient des difficultés rencontrées par les CNC dont la fréquence des réunions était quasi nulle, le Conseil des ministres appelle, en juin 2017, à la « dynamisation et au renforcement des CNC pour une réactivité et une visibilité accrues » et décide de la « tenue d'une réunion trimestrielle entre le Secrétariat permanent et les Points focaux pays du G5 Sahel »<sup>23</sup>.

Preuve de leur lente montée en puissance, le Conseil des ministres revient à la charge en février 2018 en recommandant « au Secrétariat permanent de formaliser les relations fonctionnelles entre le Secrétariat permanent et les CNC dans les pays »<sup>24</sup>. Un séminaire professionnel finit par se tenir à Niamey, du 26 au 28 juillet 2018, grâce au soutien financier du PAGS de l'UE, pour esquisser un projet de document cadre d'orientation sur le format des CNC et, un second, de formalisation des relations entre les deux. Parmi les participants, on compte une équipe du SP-G5S, emmenée par le Secrétaire permanent, Maman Sidikou, et des membres des différents CNC.

---

<sup>23</sup> Relevé des conclusions de la 2<sup>ème</sup> Session ordinaire du CM-G5S, Bamako, juin 2017

<sup>24</sup> Relevé des conclusions de la 3<sup>ème</sup> Session ordinaire du CM-G5S, Niamey, 04 février 2018.

Ces tentatives successives ont fini par aboutir à l'adoption, le 29 octobre 2018, par le CM-G5S réuni à Niamey, d'une « décision fixant les missions des CNC et régissant leurs relations fonctionnelles avec le SP-G5S », texte visant à enfin opérationnaliser une relation déterminante dans le fonctionnement théorique du G5 Sahel.

**Décision fixant les missions des CNC et régissant leurs relations fonctionnelles avec le SP-G5S, 29 octobre 2018**

« Les CNC coordonnent l'ensemble des actions du G5 Sahel au niveau des pays membres. A ce titre, ils sont chargés de :

- *Élaborer sur la base des programmes sectoriels, une matrice des initiatives et des projets prioritaires du pays, dans le cadre de la SDS ;*
- *Suivre la mise en œuvre de la SDS au niveau du pays ;*
- *Servir d'interface entre l'administration nationale, le SP-G5S et les structures opérationnelles des autres Stratégies Sahel pour la cohérence des initiatives et actions ;*
- *Appuyer les décideurs politiques dans l'identification, la programmation et la validation des programmes et projets à inscrire dans le cadre de la SDS ;*
- *Appuyer le SP-G5S dans la préparation et l'organisation matérielle de certaines activités de la Conférence des chefs d'État, du CM-G5S et du CDS ;*
- *Coordonner, au niveau pays, l'ensemble des activités du G5 Sahel ;*
- *Organiser, en collaboration avec les ministères sectoriels et les services techniques concernés, les réunions qui se déroulent au niveau du pays dans le cadre des activités du G5 Sahel. »*

Quant à la relation rénovée avec le SP-G5S, le texte préconise « une communication et des échanges d'informations permanents » mais la pierre angulaire de cette relation repose sur la périodicité des réunions entre les deux organes. Ainsi deux réunions annuelles sont prévues, une dans le pays assurant la présidence tournante du G5 Sahel et l'autre au siège du SP-G5S à Nouakchott. Des rencontres sont également envisagées en marge des réunions du G5 Sahel auxquelles participent les points focaux.

Il est prévu que le SP-G5S « contribue au fonctionnement des CNC par l'octroi d'une subvention annuelle payée au début de chaque année sur le Budget du G5 Sahel », à savoir celui du SP-G5S. Comme évoqué précédemment, la subvention annuelle par CNC s'élève à 20 millions de FCFA (30 490 €). Cette subvention est-elle suffisante pour permettre un fonctionnement optimal de ces derniers ? Il est permis d'en douter, notamment lorsque le CNC doit assumer une lourde tâche de travail à l'occasion de la présidence tournante. Ce point a fait l'objet de débats lors des réunions des experts et du CM-G5S.

**Conclusions de la Réunion des experts préparatoire à la 3<sup>ème</sup> Session du CM-G5S, février 2018**

« Échangeant sur le fonctionnement des Comités nationaux de coordination (CNC), les États ont exprimé le besoin de porter la subvention aux CNC de 20 à 40 millions de francs CFA. »

Espérons que l'adoption récente de ce texte permettra d'opérationnaliser prochainement le lien entre le SP-G5S et les CNC et, d'ainsi, contribuer à une meilleure répartition du travail. Néanmoins, il est important de noter que la qualité de cette relation dépendra, d'une part de la volonté des États de mettre les moyens adéquats à la disposition de leur CNC, d'autre part de la capacité de ce dernier à instaurer une dynamique de travail en interministériel. Nous reviendrons sur ce dernier point ultérieurement.

**E.– L'impératif de représentativité au sein du SP-G5S au détriment de son efficacité ?**

Nommé au poste de Secrétaire permanent par intérim (SP/PI) dès la réunion des ministres de Khartoum, en septembre 2014, Najim El Hadj Mohamed a dû patienter de longs mois avant d'être rejoint par les quatre autres experts qui constitueront la cheville ouvrière du futur SP-G5S. Comment cette répartition en quatre Experts est-elle née ? Cette répartition permet-elle un fonctionnement optimal du SP-G5S ?

La division du travail au sein du SP-G5S en quatre pôles thématiques découle directement du processus d'élaboration du PIP dans la foulée du Sommet des chefs d'État du 16 février 2014. En effet, les quatre postes d'Experts s'inspirent des quatre Commissions établies dans le cadre de la réunion des experts du 04 juin 2014 qui s'est tenue à Niamey. Ces commissions thématiques avaient pour objectif de « finaliser les programmes et projets intégrateurs »<sup>25</sup> dans les domaines mentionnés par les chefs d'État. Il semblerait que ce soit à l'occasion de cette réunion que les experts ont décidé d'une répartition en quatre commissions thématiques. Sans doute sans savoir que cette répartition serait par la suite appliquée à la structure du Secrétariat permanent.

Nous ne savons pas à quel moment précis il a été décidé de conserver cette répartition mais elle semble s'imposer rapidement. Dès la réunion des ministres de Khartoum, il fut entendu que « chacun des ministres soumettra au Conseil des ministres quatre CV pour la Gouvernance, la Sécurité, la Résilience et les Infrastructures. Le Conseil des ministres examinera au cours d'une réunion les différentes candidatures et veillera à une répartition équitable des postes »<sup>26</sup>. Une présélection des Experts thématiques fut effectuée, le

<sup>25</sup> Compte-rendu de la réunion des Experts des pays membres du G5 Sahel, Niamey, 04 juin 2014.

<sup>26</sup> Conclusions de la réunion des ministres des pays membres du G5 Sahel, Khartoum, 03 septembre 2014.

16 décembre 2014, à l'occasion de la réunion du Comité préparatoire du Conseil des ministres en amont de la Conférence des chefs d'État.

En effet, cette répartition avec quatre Experts thématiques présente un avantage évident, elle facilite une équité entre les pays membres, hors Niger qui a obtenu le poste de SP, en accordant à chacun d'eux un poste du même rang. Imaginés dans le cadre du PIP, ces pôles thématiques connaissent pourtant, dès le début, des disparités importantes en termes de volume des ressources allouées : « *Le montant des ressources allouées à la Gouvernance est estimé à 199 milliards ; celui des infrastructures se chiffre à 3 365 milliards ; la sécurité absorbe 1 033 milliards et la résilience s'élève à 2 610 milliards de FCFA* »<sup>27</sup>. Ces différences auraient dû déboucher sur une priorisation des besoins et à une évaluation de la charge de travail induite par le suivi des projets relevant de chacun des pôles, afin de faire émerger une structure adaptée à une réalisation optimale du PIP. Évidemment, c'est plus facile à dire *a posteriori*.

La forte pression politique exercée par les chefs d'État pour une mise en œuvre rapide du PIP ne permettra pas de faire émerger une véritable réflexion de fond sur la structure du SP-G5S. L'urgence viendra consacrer une équité statutaire entre les pays membres.

« *On était là, au départ, lorsqu'il a fallu faire la répartition des postes des Experts. Nous-mêmes on apprenait à connaître l'organisation et en même-temps on nous mettait la pression. En juillet 2015, on avait estimé, après analyses, qu'on n'avait pas tous les éléments pour prendre les décisions et sélectionner les experts. Mais le SP nous rappela que ça faisait des mois qu'il était tout seul à Nouakchott, il voulait un appui au plus vite, la situation n'était pas satisfaisante.* »

**Entretien, novembre 2018**

L'Expert Défense et Sécurité sera nommé en juillet 2015, les Experts Gouvernance et Résilience le seront en octobre 2015 alors que l'Expert Infrastructures ne prendra ses fonctions qu'en janvier 2016, à cause d'un changement de candidats.

Le nécessaire respect de la représentativité des cinq pays membres au sein du Secrétariat permanent pourrait prochainement connaître une expression nouvelle car la répartition actuelle est critiquée par nombre de praticiens, qui y voient un obstacle à une répartition efficace du travail au sein du SP-G5S, certains pôles considérés comme prioritaires étant saturés plus que d'autres, jugés pourtant d'une importance moindre.

À la question de savoir si la tendance était à une nouvelle répartition du travail avec la fin des quatre postes d'Experts, un praticien de la coopération régionale me confiait son impression : « *Je pense qu'on va aller vers ça dans le cadre de la réforme du SP-G5S car ça ne sert à rien de trainer quatre postes d'experts qui visiblement n'ont pas le même poids*

<sup>27</sup> Compte-rendu de la réunion des Experts des pays membres du G5 Sahel, Niamey, 04 juin 2014.

en termes de contenu »<sup>28</sup>. La décision reviendra aux chefs d'État de modifier ou non cette répartition qu'ils avaient actée en 2015.

#### **F.– Le flou autour du mandat du SP, symptomatique d'un besoin urgent de clarté**

En février 2018, la décision des chefs d'État de nommer Maman Sambo Sidikou à la tête du SP-G5S en remplacement de Najim El Hadj Mohamed, dont le mandat « de quatre ans renouvelable une fois »<sup>29</sup> arrivait à son terme en décembre 2018, a jeté un flou juridique autour du poste de SP. Au regard de la Convention, le poste, qui fut « confié au Niger » pour le premier mandat, doit être « occupé à tour de rôle par un ressortissant des quatre États membres n'abritant pas le siège ».

Le mandat au poste de SP est-il rattaché à la personne qui l'occupe ou au pays qui fournit son candidat ? Le nouveau SP finit-il le premier mandat de quatre ans accordé au Niger ou a-t-il d'ores et déjà commencé un nouveau mandat de quatre ans ? Le nouveau SP est-il éligible au renouvellement d'un mandat commencé par son prédécesseur ? Ce sont autant de questions que se posent les praticiens au sein et en dehors du G5 Sahel. Dans leur décision de nomination, les chefs d'État ne précisent aucun de ces points. Si bien que ces incertitudes juridiques ont ouvert la porte à des rumeurs, spéculations et interprétations qui fragilisent l'institution.

« La décision du remplacement de Najim par Maman Sidikou était très vague. Les gens commencent à interpréter. Certains disent que c'est juste pour finir le premier mandat alors que d'autres pensent que le Niger a anticipé les difficultés que Najim aurait eu à être reconduit et aurait, ainsi, préféré le remplacer pour être en mesure de garder le poste. La décision est vraiment floue, ce sont des choses à éviter ».

**Entretien, Nouakchott, octobre 2018**

De la visibilité découle la force de l'impulsion et du leadership. Le flou actuel pourrait saper l'autorité du SP envers ses équipes, mais également le fragiliser dans ses activités de plaidoyer auprès des partenaires de l'institution, tant la coopération nécessite de la visibilité pour instaurer un climat de confiance et pouvoir, ainsi, mener des actions dans le temps long. Il n'est pas sûr que le SP lui-même ait une grande visibilité sur son avenir depuis sa nomination. La visibilité influe également sur la motivation des membres du Secrétariat permanent, le SP en tête. « Si vous savez que vous n'êtes là qu'une année, vous expédiez les affaires courantes et vous partez », nous confiait un praticien de la coopération régionale au cours d'un entretien.

<sup>28</sup> Entretien, Ouagadougou,

<sup>29</sup> Convention portant création du G5 Sahel, G5 Sahel, Nouakchott, décembre 2014.

La question autour du poste du SP est intrinsèquement liée à celle du mandat des Experts et de l'impérative représentativité au sein du SP-G5S. Au même titre que celui du SP, les contrats des experts sont de quatre ans renouvelables une fois. La nomination à la tête du SP-G5S d'un candidat autre que nigérien entraînerait inévitablement un jeu de chaises musicales au niveau des postes d'Experts, qui ne serait pas sans risques judiciairement.

*« Si un des pays membres présentait un candidat au poste de SP, on va avoir un problème. Il faudra nécessairement passer un poste d'Expert au Niger car aucun pays ne peut avoir le poste de SP et un poste d'Expert. Or si vous le faites aujourd'hui, vous créez un problème car les textes n'ont rien prévu. Soit vous vous séparez à l'amiable, soit l'expert est capable de vous attaquer au pénal car son mandat de quatre ans court toujours. »*

**Entretien, Nouakchott, octobre 2018**

En effet, l'audit comptable et financier du SP-G5S constate que *« certaines dispositions ne sont pas prises en compte dans les statuts du SP-G5S, telles que l'absence de préavis ou de disposition sur la rupture de contrat en cours de mandat pour le personnel hors catégorie »*, dont font partie le SP et les Experts. Il souligne que ces *« insuffisances peuvent exposer le SP-G5S au paiement de dommages et intérêts »* et préconise *« la mise à jour des Statuts du SP-G5S dans les meilleurs délais »*. Il s'agit là d'une faille juridique qui expose le SP-G5S à des poursuites judiciaires s'il venait à mettre un terme au contrat d'un des Experts à la suite de la nomination d'un SP d'une nationalité autre que nigérienne.

Le SP, Maman Sambo Sidikou, a vu, en février 2019, son mandat prolongé pour quatre ans, le Président nigérien, Mahamadou Issoufou ayant investi un important capital politique auprès de ses pairs pour y parvenir. Quoiqu'il en soit, peu de pays membres semblent en mesure de s'y opposer.

Du fait de la localisation du siège de l'organisation à Nouakchott, la Mauritanie ne peut proposer de candidat. Le Mali semble fragilisé au sein de l'organisation depuis l'attentat du Poste de commandement interarmées du Théâtre (PCIAT) de la FC-G5S. Par ailleurs, en plus de ce dernier qui a été déplacé à Bamako, le Mali héberge le Collège Sahélien de Sécurité, tandis que le Tchad doit voir l'Académie régionale de Police sortir de terre. L'influence exercée par le Tchad dans la région est déjà importante avec Moussa Mahamat Faki à la tête de la Commission de l'UA et Mahamat Saleh Annadif qui dirige la MINUSMA.

Seul le Burkina Faso n'a pas obtenu d'infrastructures ou de projets du G5 Sahel sur son territoire et serait, donc, légitime à essayer d'obtenir le poste de SP. Par ailleurs, le Burkina Faso fait partie des bons élèves avec le Mali pour le versement des contributions annuelles. Cependant, faisant face à une forte détérioration de la situation sécuritaire à quelques mois d'une élection présidentielle qui s'annonce mouvementée, le président burkinabè ne peut risquer de s'aliéner le président Issoufou qui semble détermi-

né à prolonger le mandat de Maman Sambo Sidikou, lequel jouit de sa pleine confiance<sup>30</sup>. Depuis sa nomination, le SP a commencé à structurer une équipe autour de lui. Autant d'éléments qui laissent penser qu'il s'inscrit dans la durée. Le président burkinabè préférera sans doute privilégier l'aboutissement de la réforme du G5 Sahel qui le dotera d'un capital politique sur la scène régionale et internationale.

#### **1.4 – Un SP-G5S marginalisé du processus décisionnel au profit du CM-G5S et du CDS**

Si le G5 Sahel s'est concentré, dans un premier temps, sur la coordination des efforts nationaux, régionaux et internationaux en matière de développement à travers l'élaboration du PIP, le dynamisme de la coopération militaire transfrontalière dans un contexte de lutte contre le terrorisme a contribué à faire pencher l'équilibre de l'organisation vers les questions de Défense et de Sécurité.

Cette évolution est naturellement nourrie par l'appétence des partenaires internationaux à appuyer les efforts des pays du Sahel en la matière, mais il est important de noter qu'elle est également la conséquence de la méfiance et de la réticence des bailleurs de fonds à financer les projets de développement identifiés par le G5 Sahel dans le PIP, privilégiant toujours une approche bilatérale à laquelle ils sont habitués. Dès lors, le choix a été fait de favoriser le volet Défense et Sécurité pour permettre à l'organisation de prouver son sérieux et démontrer sa capacité à piloter des projets<sup>31</sup>.

Hormis une réunion des ministres de l'Intérieur des pays du G5 Sahel qui décida, le 21 mai 2014, de créer une vague « Plateforme de coopération en matière de sécurité » (PCMS), les premiers sommets des chefs d'État du G5 Sahel, de février et décembre 2014, n'évoquent aucun projet en matière de défense ou de sécurité. La Convention institutionnalise simplement un nouveau cadre d'échange et de coordination avec la création d'un mystérieux Comité de Défense et de Sécurité (CDS) dont aucune précision n'est faite quant à sa mission, preuve s'il en fallait que la priorité est donnée au développement.

Néanmoins, plusieurs projets en matière de défense et de sécurité, alimentés par le dynamisme de la coopération avec les partenaires stratégiques, vont émerger « en périphérie » du G5 Sahel. Le glissement du barycentre de l'activité du G5 Sahel est acté lors de la Conférence des chefs d'État tenu le 20 novembre 2015 à N'Djamena. Au-delà de l'adoption de l'Accord sur le fonctionnement et l'organisation de la PCMS et de la Charte de fonctionnement du PMCT, les chefs d'État décident du « *transfert du Collège sahélien de sécurité (CSS) sous la tutelle du SP du G5 Sahel* », ainsi que la création

---

<sup>30</sup> Entretiens, Niamey, Ouagadougou et Paris, novembre 2018 – janvier 2019.

<sup>31</sup> Entretiens, Paris, décembre 2017.

d'une « École régionale de Guerre du G5 Sahel » et d'une Force conjointe du G5 Sahel dont les contours restent à définir. Le virage est important.

On observe, alors, au gré de la mise en œuvre de ces différentes initiatives, une marginalisation progressive du SP-G5S tant le Comité de Défense et de Sécurité (CDS) et le Conseil des ministres (CM-G5S) vont réussir à s'imposer comme les échelons décisionnels, de pilotage et de coordination idoines.

#### **A.– Une vassalisation du Bureau Défense et Sécurité du SP-G5S au CDS**

L'expert Défense et Sécurité, le général mauritanien Mohamed Znagui Sid'Ahmed Ely, fut le premier des experts à rejoindre le Secrétaire permanent en juillet 2015. Le périmètre de son poste n'était, alors, pas encore défini par les textes. Fin 2015, plusieurs textes seront adoptés venant préciser ses prérogatives mais aussi sa relation fonctionnelle vis-à-vis d'un autre organe du G5 Sahel, le CDS. La spécificité de ces prérogatives conduira l'Expert Défense et Sécurité à se doter progressivement d'un Bureau doté de personnels supplémentaires, contrairement aux autres pôles thématiques du SP-G5S. Malgré cela, on observe une fragilisation du rôle du SP-G5S en matière de Défense et de Sécurité et sa marginalisation du processus décisionnel au profit du CDS qui va jouer un rôle considérable dans l'opérationnalisation de la FC-G5S.

Les textes portant sur les missions de l'Expert Défense et Sécurité et le Règlement du CDS ont été élaborés conjointement et adoptés, en même temps, par le Conseil des ministres avant que la Conférence des chefs d'État de novembre 2015, ne s'en félicite. Les rôles de chacun et la relation fonctionnelle entre eux ont enfin été explicités et approuvés par le niveau politique<sup>32</sup>. Cependant, la division du travail entre les deux organes n'est pas claire et on observe une « vassalisation » de l'Expert du SP-G5S au profit du CDS.

---

<sup>32</sup> Les missions de l'Expert seront complétées par l'« Arrêté portant sur l'organisation, la composition des structures et les attributions du SP-G5S », signé, le 21 janvier 2016, par le Secrétaire permanent, notamment en intégrant les références liées à l'Expert qui figurent dans le Règlement du CDS.

**Arrêté portant sur l'organisation, la composition, des structures et les attributions du SP-G5S, janvier 2016 :**

« Placé sous la supervision du SP, l'expert Défense et Sécurité a pour principale mission d'assurer le secrétariat technique et de coordonner toutes les activités en matière de défense et de sécurité du G5 Sahel.

À ce titre il est chargé de :

- Centraliser et fournir les éléments nécessaires au CDS pour élaborer la stratégie du G5 Sahel en la matière, et d'aligner cette stratégie sur les objectifs de développement ;
- Servir d'organe exécutif pour la mise en œuvre de cette stratégie à travers la coordination entre les différentes forces et structures qui y sont impliquées ;
- Assurer le suivi et la permanence du CDS ;
- Proposer l'ordre du jour des réunions au président du CDS et de dresser un rapport annuel d'activités du CDS ;
- Conseiller le Secrétariat permanent sur les questions de défense et de sécurité.

L'expert Défense et Sécurité a sous sa tutelle la PCMS, le PMCT, CSS et le CSAMAP. »

**Règlement portant sur la mission, la composition et le fonctionnement du CDS, décembre 2015**

« Il est chargé de :

- Organiser la mobilisation des divers organes de défense et de sécurité des pays du G5 Sahel, de coordonner leurs efforts et de renforcer leurs capacités ;
- Donner l'impulsion nécessaire à la mise en place et au renforcement de la coopération en matière de défense et de sécurité ;
- Fournir l'appui et l'expertise nécessaires au SP-G5S, pour étudier, négocier et conduire des projets de coopération, proposés par les différents partenaires techniques et financiers en la matière ;
- Élaborer un rapport annuel sur les menaces contre la sécurité de la région et proposer les mesures à prendre en vue de les circonscrire. Ce rapport sera présenté au Conseil des Ministres de la Défense et de la Sécurité et au Sommet des Chefs d'État. »

► **Création d'un Bureau Défense et Sécurité pour assurer le secrétariat du CDS**

L'idée de la constitution d'un Bureau Défense et Sécurité remonte à l'adoption du Règlement du CDS, qui dispose que « le secrétariat du CDS et la coordination des travaux sont assurés par l'expert Défense et Sécurité du SP-G5S assisté par deux officiers (Armée + Police) mis à sa disposition pour la circonstance en attendant la création d'une structure ap-

*propriété lui permettant de remplir cette fonction* »<sup>33</sup>. Le CDS avait, d'ailleurs, recommandé, le 18 novembre 2015, lors de sa première réunion à N'Djamena, de créer au sein du SP-G5S une « *structure de coordination des activités de défense et de sécurité* ».

L'Expert avait alors demandé au CM-G5S d'entériner la création d'un Bureau Défense et Sécurité doté de renforts en personnels pour pouvoir assurer cette mission de secrétariat technique. Mais, dans un souci de maintenir la structure « *légère conformément aux orientations au départ* », les ministres de tutelle s'y sont opposés, le 27 février 2016, lors du Conseil des ministres de Nouakchott. Le Conseil avait estimé qu'il n'était « *pas opportun de modifier la structure actuelle du Secrétariat permanent en mettant en place une structure de coordination au profit de l'Expert Défense et Sécurité* », préférant conforter « *le leadership du Secrétaire permanent sur les quatre axes, de telle sorte que l'édifice bâtie, en considérant que les 4 experts sont les bras opérationnels du SP* »<sup>34</sup>. La peur était de créer une scission au sein du SP-G5S entre les activités de Développement et celles relevant de l'Axe Défense et Sécurité. D'autant plus que l'expert Défense et Sécurité avait déjà bénéficié d'un effort important consenti par le SP-G5S, sans doute au détriment de sa propre capacité de fonctionnement. En effet, il est rapporté, dans les conclusions, « *qu'à la demande de l'expert sécurité défense, le conseiller juridique et la secrétaire de pool ont été mis à sa disposition comme, respectivement, assistant et secrétaire* ».

Malgré cette décision, l'Expert obtint, dès le mois suivant, le soutien des ministres de la Défense réunis, le 04 mars 2016, à N'Djamena, pour la 1<sup>ère</sup> réunion annuelle des ministres de la Défense et de la Sécurité. Ils adoptèrent « *la création d'un bureau défense et sécurité conformément au règlement du CDS, et demande au SP-G5S de formaliser cette décision* »<sup>35</sup>. Laissée lettre morte, la demande sera réitérée par les ministres, le 05 février 2017, lors de la 2<sup>ème</sup> réunion des ministres de la Défense et de la Sécurité réunie à Bamako. Il est à noter qu'il semble y avoir une divergence de vue importante sur la question entre les ministres de tutelle en charge du Développement, qui assurent la présidence du CM-G5S, et les ministres de la Défense, qui institutionnaliseront progressivement leur propre format de réunions dans le cadre du Conseil des ministres.

Une décision signée, le 11 janvier 2018, par le Président du Conseil des ministres (PCM) a définitivement entériné la création du Bureau Défense et Sécurité. Dans la foulée, une secrétaire a été recrutée en juillet 2018 et un assistant Défense (Tchad) a pris ses fonctions en août 2018, alors que l'Assistant Sécurité (Mali) n'était toujours pas désigné début octobre 2018. Malgré ces renforts, le SP-G5S a été progressivement

---

<sup>33</sup> Règlement portant sur la Mission, la Composition et le Fonctionnement du CDS, décembre 2015.

<sup>34</sup> Relevé de conclusions de la Session extraordinaire du Conseil des Ministres du G5 Sahel, Nouakchott, 27 février 2018.

<sup>35</sup> Communiqué final de la 1<sup>ère</sup> Réunion annuelle des Ministres de la Défense et de la Sécurité, N'Djamena, mars 2016.

marginalisé de la gestion et du processus décisionnel concernant les activités Défense et Sécurité du G5 Sahel.

► **Une superposition des prérogatives qui fragilise le SP-G5S face au CDS**

Le rôle de secrétariat technique du CDS, confié au SP-G5S à travers son Expert Défense et Sécurité, correspond aux missions du SP-G5S d'assurer la « *gestion des interfaces opérationnelles* » et la « *préparation technique et matérielle des différentes instances du G5 Sahel* »<sup>36</sup>. Jusqu'à présent, la relation fonctionnelle entre les deux organes nous paraît conforme à l'architecture imaginée au lancement du G5 Sahel.

Cependant, on observe une superposition des prérogatives concernant la coordination des activités de défense et de sécurité. En effet, l'Expert Défense et Sécurité a « *pour principale mission d'assurer le secrétariat technique et de coordonner toutes les activités en matière de défense et de sécurité du G5 Sahel* »<sup>37</sup> alors que le CDS se retrouve, en même temps, chargé d'« *organiser la mobilisation des divers organes de défense et de sécurité des pays du G5 Sahel, de coordonner leurs efforts et de renforcer leurs capacités* »<sup>38</sup>.

Le règlement du CDS reconnaît, tout de même, le rôle de coordination que l'Expert Défense et Sécurité doit exercer sur les initiatives qui sont sous sa tutelle, mais la formulation souligne un lien de subordination évident au CDS : « *L'Expert Défense et Sécurité assure la coordination et la tutelle des organes relevant du CDS au sein du Secrétariat permanent et rend compte régulièrement de leurs activités à la présidence tournante du CDS* »<sup>39</sup>.

La tutelle que l'Expert Défense et Sécurité exerce sur les activités en la matière reste floue et semble limitée à une tutelle organique, dans la mesure où ces initiatives connaissent une gestion propre de leurs actions. En 2016, le Conseil des ministres était allé dans ce sens. En effet, pour justifier son refus de créer une structure autour de l'Expert Défense et Sécurité, le CM-G5S avait précisé les contours des missions de l'expert : « *plusieurs structures nouvelles sont venues se greffer, mais l'expert n'exerce qu'une tutelle fonctionnelle. Les différents organes rattachés sont ou seront dotés de structures propres de gestion et de budget, notamment le collège sahélien de sécurité, la Plateforme de coopération en matière de sécurité (au niveau des États) et l'école de guerre* ». Nous reviendrons sur le manque d'appropriation de ces projets par le SP-G5S dans la troisième partie. Cette autonomie des projets vis-à-vis du SP-G5S ne facilite pas sa tâche

---

<sup>36</sup> Statuts du Secrétariat Permanent, juillet 2015.

<sup>37</sup> Arrêté portant sur l'organisation, la composition, des structures et les attributions du SP-G5S, janvier 2016.

<sup>38</sup> Règlement portant sur la Mission, la Composition et le Fonctionnement du CDS, décembre 2015.

<sup>39</sup> *Ibid.*

de coordination originelle et le fragilise face au CDS, qui dispose de nombreux avantages pour assumer ce rôle.

Assurément, sa composition en fait l'organe naturel et idéal de coordination des différents projets de l'Axe Défense et Sécurité du G5 Sahel. Après le rattachement de la PCMS, du PMCT, du CSS et du Centre Sahélien d'Analyse des Menaces et d'Alerte Précoce (CSAMAP) au G5 Sahel, lors de la Conférence des chefs d'État de novembre 2015, le Règlement du CDS a consacré la participation de droit des « *dirigeants des démembrements du CDS affiliés au Secrétariat permanent* » aux côtés des CEMGA et des Directeurs généraux des polices nationales, l'Expert Défense et Sécurité étant, quant à lui, « *membre coordonnateur* » au nom de sa mission de secrétariat.

De plus, sa flexibilité rend CDS particulièrement attractif et facilite la prise de décision. Ainsi, il peut « *se réunir pour des problèmes spécifiques en format restreint : format « Défense » ou format « Sécurité »* » sans que cela n'ait un impact sur la valeur juridique des décisions qui y sont prises. Il est précisé qu'elles ont la « *même valeur juridique que les décisions en format normal* » avec pour seules conditions qu'elles soient prises « *par consensus* », le CDS ne pouvant « *délibérer qu'en présence de tous les États membres* ».

Il s'agit là de la grande différence entre le SP-G5S et le CDS. Le premier est un organe de coordination qui n'a que peu de leviers sur les initiatives placées sous sa tutelle alors que le second est « *l'organe d'orientation et de décision en matière de défense et de sécurité* »<sup>40</sup>, autant de prérogatives non prévues initialement dans l'architecture de fonctionnement du G5 Sahel. Il est important de noter que cette situation dommageable pour le SP-G5S découle du flou des textes initiaux, qui n'avaient pas suffisamment délimité les prérogatives de chaque organe du G5 Sahel.

Le constat est cruel pour le SP-G5S qui, malgré le renforcement théorique de son pôle Défense et Sécurité, voit le pilotage, la coordination et la responsabilité politique des projets placés sous la tutelle de l'Expert Défense et Sécurité assumés respectivement par le CDS et le Conseil des ministres à travers l'implication croissante des ministres de la Défense. L'absence d'appropriation des initiatives Défense & Sécurité du G5 Sahel par le SP-G5S limite considérablement ses capacités de coordination tant leur gestion est autonome. Ce sera encore davantage le cas avec la FC-G5S.

### **B.– Le CDS, un « nœud décisionnel » depuis la création de la FC-G5S**

La marginalisation du SP-G5S sur les questions de Défense et de Sécurité est notamment imputable à l'épanouissement du CDS, qui s'est imposé comme un véritable nœud décisionnel, d'impulsion et de coordination des initiatives du G5 Sahel en la ma-

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

tière. Cet organe du G5 Sahel bénéficiera de l'arrimage d'une pratique de coopération militaire régionale soutenue avec la France.

► **Un dynamisme et des prérogatives hérités de l'intense coopération militaire avec la France**

En effet, le dynamisme qui caractérise le CDS s'explique par le rattachement au G5 Sahel d'une pratique préexistante de coopération militaire poussée entre les armées sahéliennes et les armées françaises, qui a pris une ampleur nouvelle suite au déclenchement de l'opération Serval, en janvier 2013. L'impulsion au niveau stratégique fut donnée par des réunions fréquentes entre le chef d'état-major des armées (CEMA) français et les CEMGA sahéliens, comme en témoigne la réunion entre le CEMA français, l'Amiral Guillaud, et ses homologues de Mauritanie, du Mali, du Burkina Faso, du Niger et du Tchad qui eut lieu à Paris, le 12 juillet 2013<sup>41</sup>, ou encore la tournée effectuée par le CEMA français au Mali, Niger et Tchad en octobre 2013<sup>42</sup>. Ces réunions ont eu des implications aux niveaux opérationnel et tactique avec la planification et la conduite d'opérations militaires conjointes transfrontalières (OMCT), dont la première, l'opération « Roussette », eut lieu, en novembre 2013, sur la frontière malonigérienne.

Bien que les réunions entre CEMGA sahéliens se poursuivirent et que les OMCT s'enchaînèrent sur le terrain, le partenariat ne fut formalisé que le 04 novembre 2015, à Ouagadougou, par la signature de la « Charte de fonctionnement du Partenariat Militaire de Coopération Transfrontalière (PMCT) des forces armées du G5 Sahel »<sup>43</sup> à l'occasion de la 4ème réunion des chefs d'état-major du G5 Sahel. La Charte du PMCT « vise à organiser l'un des volets opérationnels de la coopération militaire du G5 Sahel »<sup>44</sup>, afin que le concept d'OMCT « soit pérennisé, structuré, densifié et rendu toujours plus efficace ».

Le fonctionnement du PMCT s'appuie sur la « réunion des chefs d'état-major général des armées (CEMGA) du G5 Sahel » qui se réunit sur une base semestrielle et donne les « directives d'ordre stratégique pour la planification des OMCT ». Ces directives sont inscrites dans un « Document conjoint de coordination interalliés (DCCI) », qui, va-

---

<sup>41</sup> Robinet, C. « Genèse de la Force Conjointe du G5 Sahel », *Ultima Ratio*, janvier 2018, accessible sur : <http://ultimaratio-blog.org/archives/8650>

<sup>42</sup> Déplacement du CEMA au Sahel, DICOD, 23 octobre 2013, accessible sur : <https://www.defense.gouv.fr/english/actualites/communaute-defense/cema-deplacement-du-chef-d-etat-major-des-armees-au-sahel>

<sup>43</sup> A noter la participation à la réunion du général commandant les opérations spéciales (GCOS) et du Commandant de la Force Barkhane, ce dernier ayant également signé la Charte « au titre du soutien apporté par Barkhane au PMCT ».

<sup>44</sup> Charte de fonctionnement du Partenariat Militaire de Coopération Transfrontalière (PMCT) des forces armées du G5 Sahel, 04 novembre 2015.

lable un an, « établit une feuille de route des OMCT ». Le DCCI se décline ensuite au niveau opératif par la création d'un « Comité de coordination opérationnelle (CCO) » qui réunit, chaque trimestre, les sous-chefs « Opérations » (SCOPS) des 5 pays du G5 Sahel. Les OMCT sont ensuite planifiées par des « groupes pluridisciplinaires de planification opérationnelle (GPPO) ».

Ce sont ces réunions régulières entre CEMGA sahéliens qui sont venues s'intégrer au sein du CDS en devenant les réunions du CDS, dit en format « restreint Défense » (CDS-D). Le dynamisme de ces réunions dont le CDS a hérité lui conféra immédiatement une certaine assise vis-à-vis des autres organes du G5 Sahel (voir la figure ci-dessous). Ainsi, la première réunion du CDS a eu lieu le 18 novembre 2015 et elle a consacré l'arrimage de plusieurs initiatives au CDS, parmi lesquelles figure naturellement le PMCT.

### ► Une marginalisation accrue du SP-G5S dans le cadre de l'opérationnalisation de la FC-G5S

L'absence de participation du SP-G5S, aussi bien dans le PMCT que dans la FC-G5S, est frappante. Et pour cause. A bien des égards, la création de la FC-G5S est une tentative d'institutionnalisation et de pérennisation des OMCT, une pratique opérationnelle jusque-là *ad hoc* au G5 Sahel, et d'appropriation des différents outils du PMCT non formellement encore rattachés à l'organisation. La Charte reconnaissait elle-même que le PMCT n'était « pas une organisation militaire permanente, mais un cadre technique et pragmatique de coopération entre partenaires, et un espace d'échange sur les bonnes pratiques ».

Néanmoins, le Partenariat, ainsi défini, encourageait la création entre les États sahéliens de « mécanismes permanents de coopération et/ou de coordination opérationnelle ». L'annonce de la création d'une force conjointe par les chefs d'État du G5 Sahel à l'occasion du Sommet de N'Djamena du 20 novembre 2015 fut une surprise<sup>45</sup>, car l'idée n'était pas tant de créer une Force avec un commandement unifié pour les cinq pays que de stimuler l'émergence de plusieurs dispositifs transfrontaliers permanents autonomes sur la base de ce qui se faisait avec la Force Mixte Tchado-Soudanaise<sup>46</sup>. Pour autant, le long processus de conceptualisation de la FC-G5S, qui a duré jusqu'en février 2017, s'est nourri de la mise en œuvre du PMCT et a ainsi continué à marginaliser le SP-G5S.

En effet, dans le cadre du PMCT, il était prévu que le SP-G5S soit uniquement tenu informé, à travers l'Expert Sécurité-Défense, qui était « le correspondant du PMCT au

---

<sup>45</sup> Entretien, Paris, novembre 2017.

<sup>46</sup> Robinet, C. « Genèse de la force conjointe du G5 Sahel », *Ultima Ratio*, 16 janvier 2018, accessible sur : <http://ultimaratio-blog.org/archives/8650>

sein du SP-G5S ». Par analogie, l'Expert Défense et Sécurité se retrouve également exclu de la chaîne de Commandement de la FC-G5S, au profit du CDS dont la légitimité, tirée de la participation des CEMGA, est incontestable.

En effet, le cas de la FC-G5S est particulièrement révélateur de la marginalisation du SP-G5S, sur les questions de Défense tout du moins. La réunion conjointe des ministres en charge des Affaires étrangères, de la Défense, et de tutelle qui s'est tenue à Bamako, le 08 janvier 2018, a consacré les travaux du CDS-D en entérinant l'intégration des ministres de la Défense dans la chaîne de commandement de la FC-G5S et la « désignation du ministre de la Défense du pays assurant la présidence en exercice comme Ordonnateur du budget de la Force »<sup>47</sup>, ne faisant du Secrétaire permanent que « l'Ordonnateur-Délégué ». A noter l'absence de l'Expert Défense et Sécurité du G5 Sahel du huis-clos qui a réuni les ministres, les CEMGA et le Commandant de la FC-G5S.

Un praticien de la coopération régionale, rencontré dans le cadre des entretiens, abondait dans ce sens et reconnaissait que le SP-G5S était progressivement marginalisé dans le processus décisionnel, notamment sur les questions de Défense.

*« Avec le lancement des différents projets placés sous la tutelle du Secrétariat permanent, vous avez un changement de contexte. Il faut voir si la structure actuelle peut gérer tout ça. Par exemple, aujourd'hui, on observe un déplacement du centre de décision du SP vers la FC-G5S, c'est évident. Je ne sais même pas si le SP a été informé que le PC de la FC-G5S allait être déplacé à Bamako. Il y a quelque chose qui nous échappe. Je ne suis pas sûr aujourd'hui que quelqu'un au SP peut vous dire où en est la FC-G5S. »*

**Entretien, Nouakchott, octobre 2018**

Le SP-G5S a été contourné pour le financement de la FC-G5S, aussi bien par les bailleurs qui disposent d'instruments financiers et de leurs opérateurs habituels que par les États-membres qui ont privilégié la création d'un Fonds fiduciaire. Bien que placé sous l'autorité fonctionnelle du SP-G5S qui joue le rôle d'ordonnateur délégué, ce dernier dispose d'un manuel de procédure spécifique et de personnels propres. Un des experts du SP considérait en entretien qu'il aurait pu en être différemment et le SP-G5S davantage impliqué.

*« Si j'avais été directeur financier, je serais allé dire au SP que je n'ai pas besoin d'un manuel de procédures spécifiques. Ça aurait dû venir dans un des comptes du G5, pour qu'on le gère. On aurait pu le faire. »*

**Entretien, Nouakchott, octobre 2018**

<sup>47</sup> Compte-rendu de la 1ère réunion conjointe des Ministres en charge des Affaires étrangères, de la Défense, et de tutelle, Bamako, 08 janvier 2018.

Il est intéressant d'observer que la création d'un Bureau Défense & Sécurité n'a pas permis d'empêcher la marginalisation du SP sur les questions qui relèvent pourtant de son domaine de compétences. Un des praticiens de la coopération régionale m'indiquait que « même si l'axe Défense & Sécurité est à peu près clair, on voit bien que c'est un monstre ! ».

► **Vers un retour de la méfiance au sein du CDS ?**

Si le CDS incarne le mieux cette volonté partagée de coordonner et de faire converger les actions nationales en matière de sécurité et de défense par des échanges réguliers entre les hiérarchies militaires de la région, des tensions sont réapparues en son sein, suite à l'attaque du 29 mai 2018 contre le PCIAT de la FC-G5S basé à Sévaré<sup>48</sup> et à son déplacement à Bamako. La forte volonté politique de voir une reprise prochaine des opérations n'a pas été sans exacerber ces tensions naissantes. La stratégie et les choix du Commandant de la Force (COMANFOR) de la FC-G5S ne semblent pas avoir été du goût de tous les CEMGA<sup>49</sup>. Au même titre qu'au sein de la Conférence des chefs d'États, les relations interpersonnelles entre les responsables militaires sont déterminantes pour comprendre les dynamiques à l'œuvre et les freins rencontrés.

**Tableau n° 2 : CHRONOLOGIE DES REUNIONS  
DU COMITE DE DEFENSE ET DE SECURITE**

Réunions du Comité de Défense et de Sécurité		
Dénomination officielle	Date	Lieu
Réunion du CEMA français avec ses homologues de la Mauritanie, du Mali, du Burkina Faso, du Niger et du Tchad	12 juil. 2013	Paris
Réunion des CEMA des pays membres du G5 Sahel	09 avril 2014	Niamey
2 <sup>ème</sup> Réunion ordinaire des CEMA des pays membres du G5 Sahel et de la France	19 nov. 2014	Niamey
3 <sup>ème</sup> Réunion ordinaire des CEMA des pays membres du G5 Sahel et de la France	27 mai 2015	N'Djamena
4 <sup>ème</sup> Réunion des chefs d'état-major du G5 Sahel	04 nov. 2015	Ouagadougou
1 <sup>ère</sup> Réunion du CDS	18 nov. 2015	N'Djamena
Réunion extraordinaire du CDS	03 mars 2016	N'Djamena
Réunion du CDS-D	26 mai 2016	Bamako
Réunion des CEMGA du G5 Sahel et du CEMA de France	03 nov. 2016	Nouakchott

<sup>48</sup> Mali : le QG de la force du G5 Sahel frappé par un attentat-suicide, RFI, 29 mai 2018, accessible à : <http://www.rfi.fr/afrique/20180629-attaque-qq-force-g5-sahel-sevare>

<sup>49</sup> Entretiens, Nouakchott, Niamey, Ouagadougou, Bamako, octobre – décembre 2018.

Réunion du CDS	04 nov. 2016	Nouakchott
Réunion extraordinaire du CDS	08 mars 2017	Bamako
Réunion extraordinaire du CDS-D	27 mars 2017	Bamako
Réunion du CDS-S	27 avril 2017	Niamey
Réunion du CDS-D	27 avril 2017	Niamey
Réunion ordinaire du CDS	28 avril 2017	Niamey
Réunion extraordinaire du CDS-D	17 mai 2017	Bamako
Réunion extraordinaire du CDS	03 juin 2017	Bamako
5 <sup>ème</sup> Réunion extraordinaire du CDS-D	14 sept. 2017	Sévaré, Mopti
Réunion du CDS-S	08 déc.2017	Bamako
6 <sup>ème</sup> Réunion extraordinaire du CDS-D	07 janv. 2018	Bamako
6 <sup>ème</sup> Réunion du CDS	14 mai 2018	Ouagadougou
Réunion du CDS-D	26 oct. 2018	Niamey
Réunion du CDS	28 janv. 2019	Niamey

### C.– *Un élargissement du CM-G5S et une autonomisation des ministres de la Défense et Sécurité*

Le Conseil des ministres du G5 Sahel (CM-G5S) est l'« *organe statutaire de mise en œuvre de la politique du G5 Sahel, telle que définie par la Conférence des chefs d'État* » et se doit d'assurer « *le pilotage et l'impulsion stratégique* »<sup>50</sup>. Ainsi, le Conseil a dû s'adapter aux priorités et orientations adoptées par les chefs d'État. L'importance des partenariats internationaux pour les activités du G5 Sahel et la montée en puissance de l'Axe Défense et Sécurité a entraîné un mouvement dual avec, d'une part, une intégration des ministres des Affaires étrangères au CM-G5S et, d'autre part, une autonomisation des ministres de la Défense en son sein. Ainsi, sa composition sera sujette à débat.

#### ► **Un élargissement rapide aux MAE face à l'importance des partenariats internationaux**

La Convention dispose qu'il réunit « *les ministres en charge du Développement* », qu'il « *peut associer des ministres sectoriels à ses travaux* », au même titre que « *des réunions ministérielles sectorielles spécifiques peuvent être convoquées* ». Les décisions du CM-G5S sont prises « *par consensus de ses membres* », le Conseil ne pouvant « *valablement délibérer que si tous les États membres sont représentés* ». Le Règlement intérieur, adopté le 21 juillet 2015, a précisé les dispositions de la Convention. Concernant sa composition, les membres sont désormais « *les ministres de tutelle ou leurs représentants* ».

<sup>50</sup> Convention portant création du G5 Sahel, 19 décembre 2014

Au regard des objectifs initiaux du G5 Sahel, à savoir la création d'un cadre de coordination des différentes Stratégies Sahel<sup>51</sup>, qui prévoyaient la mobilisation de plusieurs milliards d'euros pour des projets de développement, la tutelle fut logiquement confiée aux ministres en charge du développement. Nous verrons par la suite que la tutelle est contestée et a déjà été transférée au ministre des Affaires étrangères au Mali. Dans ce cas précis, il s'agit d'un concours de circonstances mais qui constitue un précédent, non sans cohérence.

Le 17 juin 2015, la Haute Représentante et Vice-Présidente (HRVP), Mme Federica Mogherini, a organisé une rencontre, à Bruxelles, avec les ministres des Affaires étrangères des pays du G5 Sahel.

Comme le précisait un des cadres historiques de l'architecture du G5 Sahel, la politique mise en œuvre par le G5 Sahel est une « *diplomatie teintée de sécurité et de développement* »<sup>52</sup>. L'approche plurisectorielle adoptée aussi bien par le G5 Sahel que l'UE a pour conséquence de replacer les ministères des Affaires étrangères sur l'échiquier du G5 Sahel et, *a fortiori*, du CM-G5S.

Dès novembre 2015, le Conseil des ministres décida « *l'élargissement du Conseil des ministres aux ministres en charge des Affaires étrangères du G5 Sahel* », décision qui fut approuvée dans la foulée par la Conférence des chefs d'État. Pour autant, sans que la Convention ou le Règlement ne soient modifiés.

Après l'intégration des ministres des Affaires étrangères, s'est ensuite posée la question des ministres de la Défense, qui se sont réunis à plusieurs reprises en format restreint, notamment dans le cadre de la conceptualisation puis de l'opérationnalisation de la Force Conjointe du G5 Sahel (FC-G5S).

### ► **Une autonomisation des ministres de la Défense et de la Sécurité**

Avec le rattachement au G5 Sahel de plusieurs initiatives (PCMS, PMCT, CSS, CSAMAP) et la création de nouvelles structures (École de Guerre du G5 Sahel, FC-G5S) lors de la Conférence des chefs d'État de novembre 2015, les ministres de la Défense et de la Sécurité deviennent incontournables pour leur mise en œuvre.

Les ministres de la Sécurité s'étaient déjà réunis à deux reprises lorsque se tint, le 04 mars 2016 à N'Djamena, la 1<sup>ère</sup> Réunion annuelle des ministres en charge de la Défense et de la Sécurité, bien que la Convention ou le Règlement du CM-G5S ne prévoient pas

---

<sup>51</sup> La création du G5 Sahel s'inscrit dans la continuité directe de la visite conjointe des principaux PTF multilatéraux au Sahel (ONU, UE, BAD), en novembre 2013, et vise à imposer à ces derniers une interface régionale à même d'orienter leurs financements à travers le PIP du G5 Sahel.

<sup>52</sup> Entretien, Niamey, novembre 2018.

formellement de telles réunions. Seul le Règlement du CDS évoque un énigmatique « Conseil des ministres de la Défense » et cette fameuse « Réunion annuelle des ministres de la Défense et de la Sécurité » au moment de laquelle les ministres « reçoivent le rapport annuel du CDS pour l'année écoulée et définissent les orientations pour l'année à venir ».

Concernant les modalités de fonctionnement de ces réunions sectorielles, le Règlement du CM-G5S précise que c'est le Président du conseil des ministres (PCM) qui les « convoque » et que « les décisions qui en sont issues sont entérinées par ses soins ». Ainsi, depuis la création du G5 Sahel, on note plusieurs réunions ministérielles sectorielles (Défense, Sécurité intérieure, Jeunesse, Genre...), comme le montre le tableau ci-dessous.

Une 2<sup>ème</sup> Réunion annuelle des ministres en charge de la Défense et de la Sécurité élargie aux ministres en charge des Affaires étrangères, a eu lieu à Bamako, le 05 février 2017 pour préparer la Conférence des chefs d'État du G5 Sahel, convoquée en urgence avec pour ordre du jour unique la FC-G5S. Face à la léthargie que connaissait le G5 Sahel en 2016 et aux faibles avancées enregistrées depuis la décision de création de la FC-G5S, les chefs d'État du Burkina, du Niger et du Mali ont décidé, en janvier 2017, l'élargissement du périmètre d'action de l'Autorité du Liptako Gourma (ALG) à la sécurité et la création de la Force Multinationale de Sécurisation du Liptako-Gourma (FMS-LG).

Suite à cette Conférence des chefs d'État, de nombreuses réunions eurent lieu, sous la présidence malienne, pour accélérer le lancement de la FC-G5S. Les ministres de la Défense y jouèrent un rôle central. Une réunion extraordinaire des ministres en charge de la Défense eut lieu le 15 septembre 2017 à Bamako. Le rapport d'activités de la présidence malienne du G5 Sahel, que nous avons pu consulter, indique même que la réunion était présidée par le ministre de la Défense, Tièna Coulibaly, en sa qualité de « Président du Conseil des ministres de la Défense ».

Puis, sous l'impulsion du ministre des Affaires étrangères malien, Tiéman Hubert Coulibaly, en sa qualité de ministre de tutelle du G5 Sahel et Président du Conseil des ministres, une « 1<sup>ère</sup> réunion conjointe des ministres en charge des Affaires étrangères, de la Défense, et de tutelle », étrange sur la forme, s'est tenue à Bamako, le 08 janvier 2018. Il n'est fait nulle part mention du fait qu'il s'agissait d'une réunion du « Conseil des ministres élargi » ou d'une « réunion ministérielle sectorielle ». Au terme de cette réunion, les ministres de la Défense furent intégrés à la chaîne de commandement de la FC-G5S, ce qui laissait entrevoir une formalisation et une répétition de ce format ministériel non prévue par les textes. Une nouvelle réunion des ministres de la Défense, extrêmement importante par les textes qu'elle adopta, fut organisée à Ouagadougou le 11 mai 2018.

Face à la récurrence des réunions impliquant des ministres qui ne sont pas des membres statutaires du CM-G5S, il nous paraît pertinent d'engager une réforme des textes afin de poursuivre l'élargissement du CM-G5S aux ministres en charge de la Sécurité et de la Défense ou de prévoir des dispositions spécifiques pour ces réunions sectorielles amenés à devenir la norme des rencontres de niveau ministériel en dehors des sessions ordinaires du CM-G5S.

**Tableau n° 3 : CHRONOLOGIE DES REUNIONS  
DU CONSEIL DES MINISTRES DU G5 SAHEL**

<b>Réunions du Conseil des ministres</b>		
<b>Dénomination officielle</b>	<b>Date</b>	<b>Lieu</b>
1 <sup>ère</sup> Réunion ministérielle pour l'établissement d'une Plateforme de Coordination de la Stratégie Intégrée des Nations unies pour le Sahel	05 nov. 2013	Bamako
Réunion ministérielle préparatoire du Sommet des chefs d'État du Sahel	15 fév. 2014	Nouakchott
1 <sup>ère</sup> Conférence des ministres de l'Intérieur des pays du G 5 Sahel	21 mai 2014	Nouakchott
2 <sup>ème</sup> Session du Conseil des ministres du G5 Sahel	05 juin 2014	Niamey
Réunion des ministres des pays membres du G5 Sahel	03 sept. 2014	Khartoum
Réunion des ministres des pays membres du G5 Sahel	09 oct. 2014	Washington
Session extraordinaire du Conseil des ministres préparatoire au Sommet extraordinaire des chefs d'État du G5 Sahel	18 déc. 2014	Nouakchott
Réunion des ministres en charge de la Jeunesse	03 avril 2015	Nouakchott
2 <sup>ème</sup> Conférence des ministres de l'Intérieur du G5 Sahel	14 mai 2015	Niamey
Session ordinaire du Conseil des ministres	19 nov. 2015	N'Djamena
Session extraordinaire du Conseil des ministres	27 fév. 2016	Nouakchott
1 <sup>ère</sup> Réunion annuelle des ministres en charge de la Défense et de la Sécurité	04 mars 2016	N'Djamena
2 <sup>ème</sup> Réunion annuelle des ministres en charge de la Défense et de la Sécurité élargie aux ministres en charge des Affaires étrangères	05 fév. 2017	Bamako
2 <sup>ème</sup> Session ordinaire du Conseil des ministres	06 juin 2017	Bamako
Réunion extraordinaire des ministres en charge de la Défense	15 sept. 2017	Bamako
Réunion de concertation des ministres des Affaires étrangères	11 déc. 2017	Bruxelles
Réunion ministérielle conjointe des ministres en charge des Affaires étrangères, de la Défense et de tutelle du G5 Sahel	08 janv. 2018	Bamako

Réunion de travail des ministres de la Défense, des CEMA et du COMANFOR FC-G5S sur la mise en œuvre des orientations du Sommet de la Celle Saint-Cloud sur le FC-G5S	15 janv. 2018	Paris
3 <sup>ème</sup> Session ordinaire du Conseil des ministres	04 fév. 2018	Niamey
Réunion des ministres de la Défense	11 mai 2018	Ouagadougou
4 <sup>ème</sup> Session ordinaire du Conseil des ministres	29 oct. 2018	Niamey

## 2 – Des réformes nécessaires pour la survie et l’essor du G5 Sahel

Le G5 Sahel se trouve à la croisée des chemins, sa capacité à se réformer sera déterminante pour l’avenir de la coopération régionale en matière de développement et de sécurité. Une nouvelle phase doit s’ouvrir après le constat des limites auxquelles le G5 Sahel fait face.

Si l’approche originelle de ne pas créer un mastodonte institutionnel était compréhensible, il semble important d’engager des réformes profondes pour insuffler une nouvelle dynamique qui permettra, enfin, au SP-G5S de jouer le rôle de coordination et de mise en cohérence des différents projets du G5 Sahel, qui devrait être le sien.

Pour atteindre les objectifs extrêmement ambitieux avancés par le G5 Sahel et ses partenaires techniques et financiers (PTF), le chemin de la réforme ne pourra faire l’économie d’une consolidation du rôle de la présidence en exercice du G5 Sahel, d’une réforme en profondeur du SP-G5S et d’une réflexion approfondie sur les moyens d’améliorer le travail interministériel, impératif à l’opérationnalisation du nexus sécurité-développement, dans les pays du G5 Sahel.

Si la réforme du Secrétariat permanent devrait figurer prochainement parmi les priorités de la présidence burkinabè, l’amélioration des interactions entre les différents organes du G5 Sahel ne doit pas être oubliée et figurer au cœur des négociations qui vont probablement s’ouvrir à Ouagadougou.

### 2.1 – **Consolider et renforcer le rôle d’impulsion jouée par la présidence du G5 Sahel**

Le rôle et les prérogatives de la présidence en exercice ne sont pas déterminés par les textes initiaux, ils seront modelés par la pratique. La présidence en exercice du G5 Sahel comprend la présidence des organes de décision de l’organisation, à savoir la Conférence des chefs d’État, le Conseil des ministres et enfin le CDS.

Après les difficultés rencontrées par le Tchad, la présidence malienne sera à l’origine de la conceptualisation et de la formalisation du rôle de la présidence en exercice, grâce à l’élaboration d’une feuille de route et à la création d’une structure chargée du suivi de sa mise en œuvre autour du Président du Conseil des ministres (PCM).

En effet, le dynamisme de l'organisation semble dépendre en grande partie de l'impulsion donnée par le président du Conseil des ministres (PCM), poste stratégique s'il en est. Afin qu'il dispose de la plus grande marge de manœuvre et d'impulsion, il convient de réfléchir aux moyens de l'alléger des charges supplémentaires de secrétariat et d'organisation des réunions qui tombent dans l'escarcelle du ministre de tutelle lors du transfert de la présidence, que ce soit à l'aide de structures d'appui ou du renforcement du SP-G5S.

#### **A.– Soutenir le Président du Conseil des ministres (PCM), cheville ouvrière du G5 Sahel**

La Convention reste muette sur le rôle de la présidence en exercice du G5 Sahel. Il n'est fait mention qu'à une seule reprise du Président de la Conférence des chefs d'État pour expliquer qu'il peut convoquer une session extraordinaire de la Conférence. Aucune précision n'est faite, ni sur ses missions, ni sur la durée d'exercice du mandat. Il est simplement indiqué que la « *présidence du Conseil des ministres est assurée par le ministre du pays assurant la présidence de la Conférence des chefs d'État* ». Le Règlement intérieur du CM-G5S, adopté en juillet 2015, apporta quelques clarifications sur les responsabilités qui incombent au président du Conseil des ministres (PCM).

##### **Règlement intérieur du CM-G5S, juillet 2015**

« *La présidence du Conseil des ministres est assurée à tour de rôle par chacun des États membres pour une période d'un (1) an* ».

*Le président prononce l'ouverture et la clôture des séances, soumet à l'approbation les procès-verbaux des séances, dirige les débats, donne la parole, dégage le consensus, statue sur les motions d'ordre conformément aux dispositions du présent Règlement Intérieur.*

*Le président du Conseil, en accord avec le président en exercice du G5 Sahel, fixe les dates et lieux des réunions et arrête l'ordre du jour des travaux.*

*Le président du Conseil des ministres veille à la réalisation des objectifs du G5 Sahel. A cet effet, il assure l'évaluation du travail du Secrétariat permanent. Il examine le rapport d'audit de SP-G5S qu'il commande. »*

#### **► De l'importance du rôle de président du Conseil des ministres**

La pratique a démontré son rôle moteur. Lors du Sommet de N'Djamena, en novembre 2015, les chefs d'État ont porté « *la durée des mandats de la présidence en exercice à deux ans* », le Tchad devant assurer la présidence en exercice jusqu'en octobre 2017. Mais les difficultés que le Tchad a rencontré au cours de l'année 2016 avec la baisse des cours de pétrole et la tenue d'une élection présidentielle sous tension, ne lui ont pas permis d'assumer pleinement son rôle d'impulsion et ont entraîné un ralentissement conséquent du fonctionnement du G5 Sahel.

La Conférence des chefs d'État et le Conseil des ministres ne se sont pas réunis en session ordinaire au cours de l'exercice 2016. L'audit comptable et financier avait alors fait la recommandation suivante : « Le *Secrétariat permanent du G5 Sahel, en rapport avec le président du Conseil des ministres, devrait veiller au respect des conventions et règlements en vigueur concernant le fonctionnement des organes de décision de l'Institution. Les réunions de ces organes doivent être tenues telles que prévues dans la convention portant création du G5 Sahel* »<sup>53</sup>. L'ampleur du ralentissement prouve l'impact considérable que peut avoir la présidence en exercice sur les activités du G5 Sahel.

Si bien que le président tchadien, Idriss Deby Itno, aurait proposé de céder<sup>54</sup> la présidence à son homologue malien, le président Ibrahim Boubacar Keita, dès le Sommet extraordinaire convoqué à Bamako, en février 2017, pour relancer le processus de création de la FC-G5S qui avait fortement pâti des difficultés tchadiennes. Le Sommet fut transformé en Sommet ordinaire afin de pouvoir passer le relais conformément aux textes. Depuis lors, le mandat de la présidence en exercice du G5 Sahel n'excède pas un an, les Conférences des chefs d'État ayant lieu en février de chaque année dans le pays récupérant la présidence.

La présidence joue, en quelque sorte, le rôle de service après-vente de la Conférence des chefs d'État et contribue à assurer une continuité décisionnelle entre les deux sessions ordinaires. Elle a la responsabilité de la mise en œuvre des décisions prises lors des Conférences. C'est dans cette optique que la présidence malienne du Conseil des ministres a innové en se dotant au début de son mandat d'une feuille de route pour structurer son action. Elle rédigea également un rapport d'activités à la fin de son mandat pour rendre compte des actions entreprises. Ce rapport détaillé d'une trentaine de pages a précisé que le rôle de la feuille de route est la « *déclinaison opérationnelle des quatre (4) axes stratégiques de la Stratégie pour le Développement et la Sécurité (SDS) des pays du G5 Sahel et de son Programme d'Investissements Prioritaires (PIP) 2017-2019* »<sup>55</sup>. Elle définit également les priorités de la présidence. Dans le cas du Mali, quatre actions phares furent fixées, à savoir : « *la mise en place effective de la Force Conjointe du G5 Sahel (FC-G5S) ; l'organisation de la Table ronde des bailleurs de fonds pour le financement du PIP ; le lancement et le démarrage effectif des activités de la Compagnie aérienne régionale Air Sahel et la réalisation de l'Étude sur la Stratégie intégrée de la jeunesse des pays du G5 Sahel* ».

Si les priorités de la feuille de route malienne ont connu des avancées, au demeurant inégales, l'effort de conceptualisation du rôle d'impulsion de la présidence en exercice et notamment de la présidence du Conseil des ministres est louable. La présidence

---

<sup>53</sup> Audit comptable et financier du SP-G5S, avril 2018.

<sup>54</sup> Entretiens, Ouagadougou, juillet 2017.

<sup>55</sup> Rapport d'activités de la Présidence malienne du G5 Sahel 2017-2018, janvier 2018.

nigérienne a continué cette pratique en élaborant également une Feuille de route des priorités et des actions à mener au cours de son mandat.

### ► **Création de structures d'appui et de soutien à la présidence du Conseil des ministres**

Il n'est pas toujours aisé pour la présidence du Conseil des ministres de jouer le rôle d'impulsion défini dans la Feuille de route, notamment à cause de la charge de travail supplémentaire conséquente qui échoit au ministre de tutelle lorsqu'il devient PCM. Il faut donc que son ministère dispose d'une capacité de mobilisation de ses propres ressources pour y faire face. Le ministre de tutelle peut s'appuyer sur le Point Focal du G5 Sahel à la tête du Comité National de Coordination (CNC). Il s'agit d'un fonctionnaire issu de son administration qui, dans la majorité des cas, fait également partie de son cabinet. Dès lors, il va appuyer le ministre dans sa mission de président du Conseil des ministres.

Cependant, le ministre de tutelle, le point focal et, plus largement, le ministère de tutelle, se retrouvent, bien souvent, submergés par la charge de travail supplémentaire. Plusieurs personnes interrogées m'ont fait part de cette réalité qui menace la réactivité de la présidence du Conseil des ministres et, donc, le dynamisme du G5 Sahel. De plus, pour veiller à l'exécution des directives de la Conférence des chefs d'État, le PCM doit assurer le suivi de dossiers qui dépassent largement son champ de compétence sectoriel et relèvent bien souvent d'autres ministères. D'où l'importance du rôle du CNC et de l'efficacité du travail interministériel au niveau national et régional.

Dès octobre 2016, l'UE a décidé, grâce au Projet d'Appui au G5 Sahel pour la Sécurité au Sahel (PAGS), de soutenir l'exercice de la présidence tournante en fournissant un appui technique et financier à travers l'envoi d'un expert institutionnel et le paiement des déplacements à l'étranger des membres de la présidence du Conseil des ministres dans le cadre de leurs missions. Le PAGS prend également en charge les *per diem* liés à ces déplacements et d'autres frais. Il s'agit d'un projet de 7 millions d'euros, financé par le Fonds Fiduciaire d'Urgence (FFU), qui apporte également un appui au SP-G5S et au Collège Sahélien de Sécurité (CSS).

Au-delà de ce soutien extérieur, le Mali a mis en place un dispositif d'appui ponctuel à la présidence pour s'assurer de pouvoir jouer un rôle d'impulsion. En effet, la présidence malienne a décidé de mettre en place deux cellules. La première est une « Cellule d'appui technique et diplomatique » créée auprès du ministre des Affaires étrangères et de la Coopération Internationale (MAECI) qui est le ministre de tutelle du G5 Sahel au Mali. Elle visait à permettre au ministre de piloter son action en tant que président du Conseil des ministres. Coordinée par le point focal du G5 Sahel, également coordonnateur du CNC, elle était composée de deux conseillers techniques du

MAECI, du directeur du Centre d'Études Stratégiques, du haut fonctionnaire de la Défense au MAECI et d'un journaliste<sup>56</sup>. Le rapport d'activités de la présidence malienne précise que la cellule a eu « *pour missions d'exécuter toutes décisions, orientations et directives du MAECI dans le cadre de la conduite du mandat du Mali à la présidence en exercice du G5 Sahel (2017-2018). À ce titre, elle a été chargée d'apporter un appui diplomatique et technique au ministre ; d'élaborer la Feuille de route de la présidence malienne et d'en assurer la mise en œuvre effective ; de proposer au ministre, toutes initiatives et actions diplomatiques, techniques et administratives dans le cadre du suivi et de la mise en œuvre des décisions issues des Instances du G5 Sahel* ». Elle a bénéficié de l'expertise et du soutien financier du PAGS qui a pris en charge les déplacements (billets d'avion), les *per diem* lors des déplacements et le carburant pour chacun des membres de la cellule.

La cellule recevait ses orientations d'un Comité de pilotage présidé par le MAECI, qui comprenait :

- ➔ le Secrétaire général du MAECI ;
- ➔ le Chef de cabinet du MAECI ;
- ➔ le Chef de cabinet du ministère de l'Économie et des Finances ;
- ➔ deux représentants de la présidence de la République ;
- ➔ un représentant de la Primature ;
- ➔ un représentant du ministère de la Défense et des Anciens Combattants.

Pour pouvoir gérer l'afflux important de correspondances à gérer, le ministre des Affaires étrangères, Abdoulaye Diop, décida également de créer une deuxième cellule autour du point focal du G5 Sahel, dotée d'une assistante, d'un gestionnaire, de six chargés de dossier, d'un secrétaire et d'un chauffeur. Les six chargés de dossier étaient payés sur les 20 millions de Francs CFA versés par le SP-G5S pour chaque CNC, les autres étant des fonctionnaires. A la fin de la présidence, la cellule diplomatique a été dissoute après avoir produit un rapport.

Des critiques ont émergé du SP-G5S pour rappeler que ce nouveau rôle n'était pas prévu dans les textes initiaux. Un praticien de la coopération régionale m'avouait que « *La présidence malienne, c'était presque un envahissement si bien que le Secrétariat permanent sentait que son travail était déplacé vers le Mali* »<sup>57</sup>. Le Niger n'a pas souhaité réitérer l'expérience malienne au-delà de l'élaboration d'une Feuille de route. Si bien que la PCM n'est appuyée que par le point focal du G5 Sahel pour le Niger et l'expert du PAGS. Le Burkina semble vouloir privilégier la mobilisation de son CNC.

---

<sup>56</sup> Entretien, Bamako, décembre 2018.

<sup>57</sup> Entretien, novembre 2018.

Pour atténuer les potentielles frictions et fluidifier le processus de mise en œuvre des décisions de la Conférence, il paraît important de préciser et formaliser les tâches du Président du Conseil des ministres et les modalités de ses interactions avec le SP-G5S.

### **B.– Renforcer le SP-G5S pour alléger la présidence du Conseil des ministres (PCM)**

Pour consolider le rôle de la présidence du G5 Sahel, il faut commencer par l'alléger des charges qu'elle exerce aujourd'hui mais qui, pourtant, devraient relever des prérogatives du SP-G5S. Il faut donner les moyens au SP-G5S d'assurer pleinement son rôle de secrétariat technique de la présidence du Conseil des ministres. Nous avons pu observer un consensus autour de ce point chez les Experts et Points Focaux du G5 Sahel interrogés. Pourtant, l'absence de dispositions sur la relation entre le SP-G5S et la PCM constitue un premier obstacle difficile à franchir.

*« Il faut que le SP puisse faire plus que ce qu'il ne fait actuellement. Car aujourd'hui, le SP revient même pour certaines lettres vers le Président du Conseil des ministres (PCM). Il faut qu'on en finisse avec ça pour que les États soient les moins chargés possible de ces questions de détails de fonctionnement. Il faut déjà que le SP soit autonome. Aujourd'hui, même pour convoquer un Conseil des ministres, c'est la présidente du Conseil des ministres qui écrit aux ministères de tutelle. Ça devrait être le rôle du SP. Tel que je vois la chose, le PCM agit au moment des sessions pour présider le Conseil et dans l'intersession, son rôle ce n'est pas de gérer les questions administratives, c'est de s'assurer avec le SP que les recommandations issues de leur session soient mises en œuvre. Aujourd'hui c'est comme si on transférait une partie des compétences du SP au niveau de la PCM, ce qui fait que le pays qui assure la présidence est obligé de mettre en place, à côté de la PCM, un bureau qui est différent du CNC pour gérer ces histoires de courriers. Ce travail devrait être fait par le SP. Il faut libérer les organes de pilotages (Conférence et CM-G5S), on ne peut pas se retrouver dans la gestion quotidienne alors qu'actuellement, c'est le cas. La PCM est submergée par des sollicitations tout azimut qui devraient plutôt être concentrées au niveau du secrétariat permanent. »*

**Entretien, novembre 2018**

Ainsi, renforcer le SP-G5S aurait des effets bénéfiques sur l'exercice de la présidence en la dispensant d'un travail chronophage qui l'empêche aujourd'hui d'avoir les coudées franches pour assumer pleinement le rôle d'impulsion et le leadership qu'on attend d'elle au cours de son mandat.

### **C.– Présidence burkinabè, une relation à inventer entre la présidence du G5 Sahel et son CNC**

Pour appuyer le Président du Conseil des ministres, le Burkina va privilégier l'option consistant à s'appuyer sur son CNC afin d'en profiter pour insuffler une dynamique qui perdurera après la fin de la présidence tournante. Un fonctionnaire burkinabè m'expliquait la stratégie prévue dans le cadre de la présidence burkinabè de la Conférence des chefs d'État.

*« On a voulu faire un peu différemment du Mali qui avait mis en place une cellule d'appui de la présidence malienne, mais différente du CNC. On est dans une dynamique où on cherche à rendre le plus opérationnel possible notre CNC. Donc on va saisir l'occasion de la présidence pour renforcer le CNC qui sera non seulement opérationnel pour gérer les questions habituelles du Comité mais aussi la charge de travail supplémentaire induite par la présidence en exercice. »*

**Entretien, Ouagadougou, novembre 2018**

Avec l'adoption, le 29 octobre 2018, de la décision fixant les missions des CNC et régissant leurs relations fonctionnelles avec le SP-G5S, il est probable que les CNC seront amenés à jouer un rôle plus important lors des présidences en exercice de leur pays, notamment en appuyant le travail du PCM. À ce titre, l'expérience de la présidence burkinabè sera intéressante à suivre.

Au cours du mandat de la présidence du G5 Sahel, le chef de l'État, qui préside la Conférence des chefs d'État, est amené à jouer un rôle de plaidoyer à l'international. Pour cela, il doit pouvoir être informé tout au long de l'année sur les dossiers liés au G5 Sahel. Si les conseillers présidentiels ne sont pas membres des CNC en temps normal, ils seront intégrés au dispositif au cours de la présidence burkinabè du G5 Sahel pour faciliter le partage et la remontée d'informations avec le Président Roch Marc Christian Kaboré, qui ne manquera pas d'être mobilisé par les PTF. Des conseillers du Premier ministre seront également intégrés.

Le lead politique confié à l'État assumant la présidence du G5 Sahel doit se formaliser à travers la mise en place d'une structure permettant d'accompagner les ministères concernés dans leurs prises de décision, notamment le ministère de tutelle. S'il s'agit de CNC, il est sans doute opportun que le SP-G5S accorde une subvention supplémentaire afin de lui permettre de prendre en compte le surcroît d'activité engendré par l'exercice de la présidence.

**Tableau n° 4 : TABLEAU RECAPITULATIF DE LA DUREE DES PRESIDENCES  
SUCCESSIVES DU G5 SAHEL**

Présidence de la Conférence des chefs d'État du G5 Sahel		
Présidence	Période	Durée
Mauritanie	16 février 2014 – 20 novembre 2015	21 mois
Tchad	20 novembre 2015 - 06 février 2017	15 mois
Mali	06 février 2017 – 06 février 2018	12 mois
Niger	06 février 2018 – 05 février 2019	12 mois
Burkina Faso	05 février 2019 - ...	...

## 2.2 – **Restructurer le SP-G5S pour l'ériger en véritable organe d'exécution**

Le premier cycle du SP-G5S touche à sa fin. Sans la nomination de Maman Sidikou en février 2018, le premier mandat de Secrétaire permanent devait arriver à son terme en décembre 2018. Après des prises de poste différées, les Experts du SP-G5S verront leur contrat de 4 ans renouvelable une fois arriver à échéance entre juillet 2019 et janvier 2020. La présidence burkinabè aura à clarifier les bases sur lesquelles le prochain cycle du SP-G5S s'enclenchera. L'année de son mandat devrait être une année de transition vers l'émergence d'un Secrétariat permanent renouvé.

En effet, il existe un besoin urgent de répondre aux carences observées jusque-là dans son fonctionnement interne et, plus largement, de lui permettre de jouer pleinement son rôle dans l'architecture du G5 Sahel. C'est dans cette optique que le CM-G5S, lors de sa session ordinaire du 06 juin 2017, a « instruit le Secrétaire permanent de diligenter l'audit opérationnel du Secrétariat permanent à travers un projet de « termes de référence » à soumettre aux États dans les meilleurs délais ». Le feu vert pour le lancement de l'audit organisationnel fut donné par les chefs d'État, lors de la Session ordinaire de la Conférence de Niamey du 06 février 2018. Ses conclusions ont été rendues fin 2018 et serviront de base de travail pour la réforme à venir.

### **A.– Le SP-G5S, passage d'un secrétariat technique à un secrétariat exécutif ?**

Des entretiens effectués dans plusieurs pays membres du G5 Sahel, il ressort la volonté de renforcer le SP-G5S en le dotant de nouveaux moyens humains et financiers, mais surtout de réorganiser sa structure considérée, par certains, comme inadaptée à la mise en œuvre des projets du G5 Sahel. Une des pistes avancées serait de transformer le Secrétariat permanent en Secrétariat exécutif. Quelle réalité se cacherait derrière ce changement ? Pour certains praticiens, ce ne serait qu'un changement cosmétique.

*« Les différents acteurs se posent la question de savoir si on ne va pas aller vers une dénomination de Secrétariat exécutif au lieu de Secrétariat permanent. Ce n'est pas ça qui va changer fondamentalement les choses. Même si on dit Président du G5, ça ne changera rien. »*

**Entretien, Nouakchott, octobre 2018**

Il nous semble, en effet, que la question de fond est davantage de savoir quel rôle les États membres vont vouloir faire jouer au SP-G5S. Veulent-ils qu'il contribue à la mise en œuvre des décisions prises par les organes décisionnels (Conférence, CM-G5S, CDS) ou bien doit-il rester cantonné à un rôle de secrétariat technique qu'il peine déjà à assumer pleinement ? De la réponse à cette question, découleront les orientations de la réforme à venir. S'il nous est difficile de savoir quelle option sera privilégiée par les chefs d'État lors de la Conférence de février 2019, nous pouvons mettre en avant certains points qui semblent, d'ores et déjà, irriguer les réflexions des praticiens de la coopération régionale.

### ► L'heure du choix

Dans les textes initiaux<sup>58</sup>, on peut identifier cinq missions principales du SP-G5S : une mission de secrétariat au profit des différentes instances du G5 Sahel, une mission d'analyse et de proposition pour le CM-G5S, une mission d'exécution des décisions du CM-G5S, une mission de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PIP et de la SDS et, enfin, une mission de plaidoyer à l'international.

Avec la priorité mise, en 2014, sur l'élaboration et la mise en œuvre du PIP, le SP-G5S a été structuré davantage en bureau d'étude autour de pôles thématiques qu'en secrétariat technique devant appuyer le fonctionnement des instances décisionnelles du G5 Sahel, qui n'existaient alors que sur le papier. Ainsi, les pôles thématiques respectaient les quatre axes prioritaires du PIP, ce qui prédestinait le SP-G5S à porter la priorité de son travail vers la réflexion, l'élaboration, l'analyse et le suivi du PIP.

Pourtant, le lancement et le dynamisme des organes de décision tels que le Conseil des ministres (CM-G5S) et le Comité de Défense et de Sécurité (CDS) vont pousser le SP-G5S vers un rôle de secrétariat plus important. Les experts thématiques se sont retrouvés à devoir assurer des missions nouvelles. En témoigne la constitution autour de l'Expert Défense et Sécurité d'une structure devant l'aider dans sa mission de secrétariat technique du CDS.

De plus, les reports successifs du lancement du PIP ont impacté les missions de certains Experts, comme l'Expert Infrastructures, qui a dû travailler pendant des années à l'élaboration du PIP alors que ce dernier devait être adopté et faire l'objet d'une confé-

---

<sup>58</sup> Voir 1.3. A.

rence de financement rapidement après la création du G5 Sahel. En effet, le PIP n'a fait l'objet d'une Conférence de Coordination des Partenaires et Bailleurs de Fonds du G5 Sahel pour son financement que le 06 décembre 2018. Et c'est bien là que réside tout le problème dans la mesure où la structure du SP-G5S avait été imaginée pour accompagner et suivre sa mise en œuvre. La tâche de l'Expert Infrastructures s'étalera sur plusieurs années, ce qui ne l'empêchera pas, pour autant, de se voir confier de nouvelles missions, parmi lesquelles la mise en œuvre de décisions lourdes émanant de la Conférence ou du CM-G5S, comme la création d'une compagnie aérienne Air Sahel ou la construction d'un chemin de fer régional.

Les Experts Gouvernance et Résilience ont dû mettre en œuvre des projets de moindre ampleur, bien que légitimes sur le fond, comme la « Plateforme des Femmes » ou la « Plateforme des Jeunes ». Ces projets ont souvent été financés par des financements extérieurs et répondent davantage à une volonté de satisfaire les PTF qu'à un choix du G5 Sahel de mettre l'accent sur une des priorités identifiées par les États membres.

Force est de constater que la mission de secrétariat technique du SP-G5S a pris de l'ampleur, notamment avec l'organisation des réunions du CM-G5S, sans que la structure ne soit structurée pour y faire face. La préparation de ces réunions n'a pas toujours été de qualité, comme me l'expliquaient plusieurs personnes interrogées. Malgré ce constat, il faut reconnaître que les Experts ont été mis à contribution, pour ne pas dire submergés pour certains d'entre eux, ce qui n'a pas manqué de les éloigner de leur mission de réflexion et de proposition pour les organes de décision. On se retrouve, donc, dans un schéma perdant-perdant où aucune des missions initiales du SP-G5S ne se retrouve pleinement exercée. Ce manque de cohérence dans l'action du SP-G5S nourrit des frustrations au niveau des Experts, mais également des frictions avec les autres instances du G5 Sahel.

Il est grand temps de trancher ce débat lancinant et de doter la structure des moyens humains, mais aussi juridiques, adéquats pour lui permettre d'exercer ses missions correctement. Il semble y avoir une demande pour que le SP-G5S joue davantage son rôle de réflexion et de proposition pour opérationnaliser le nexus sécurité-développement. Nous reviendrons sur ce point dans la troisième partie. Encore faut-il qu'il soit dimensionné pour le faire, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, s'il était encore besoin de le préciser.

► **Face au lancement de nouveaux projets, un besoin urgent de prioriser les actions du SP-G5S**

Aujourd'hui, il existe un risque réel de dispersion des efforts du SP-G5S avec l'accroissement de sa charge de travail suite au lancement de nouvelles initiatives liées

au G5 Sahel, telles que la Plateforme des Femmes ou l'Assemblée interparlementaire, qui ambitionne de devenir l'organe de contrôle démocratique des actions de l'organisation. Si la légitimité des questions qu'elles abordent est incontestable, le SP-G5S, dans son organisation et son format actuels, ne semble pas en mesure d'encaisser cette charge de travail supplémentaire sans que cela ne se fasse au détriment d'autres missions qui lui incombent.

Il nous semble plus important que le SP-G5S mette l'accent sur une appropriation accrue des projets préexistants, notamment en matière de Défense et Sécurité (FC-G5S, Collège de défense, PCMS, Académie régionale de Police, CSAMAP, Collège sahélien de sécurité), et qu'il définisse le rôle qu'il souhaite jouer dans le contexte nouveau qui s'ouvre suite à l'adoption et au financement du PIP. Le SP-G5S va devoir augmenter ses capacités de suivi et de pilotage des projets inscrits dans le PIP si l'organisation veut consolider son positionnement dans l'environnement institutionnel qui l'entoure. Par ailleurs, sa légitimité se jugera également à sa capacité de faire émerger et de soutenir des cadres de concertation régionale efficaces. C'est pourquoi il nous semble que sa mission de secrétariat technique et d'appui financier aux instances du G5 Sahel doit également être confortée et renforcée.

Ainsi, afin d'adapter le SP-G5S à l'évolution de ses missions et de mettre un terme à sa surcharge et à l'inadéquation entre la répartition en pôles thématiques et son rôle de secrétariat technique, il semble urgent, d'une part de réaffirmer les priorités du SP-G5S et, d'autre part, d'évaluer l'efficacité de ses actions en fonction de leurs potentialités d'obtention de résultats au plus près du terrain. Pour cela, plusieurs pistes sont à considérer. La première serait de constituer quatre pôles correspondant à chacune des missions du SP-G5S, à savoir un pôle de « Secrétariat technique d'appui aux instances du G5 Sahel » avec un référent CM-G5S et un autre CDS, un pôle « Études, Proposition, Prospective » transdisciplinaire qui pourrait réfléchir sur la SDS, un pôle « Partenariats » pour appuyer le SP dans sa mission de plaider et enfin un pôle « Gestion de projets ».

Une autre solution, qui semble avoir la faveur de plusieurs praticiens, serait d'avoir deux pôles thématiques renforcés qui correspondraient aux deux piliers de l'organisation, à savoir la Sécurité au sens large et le Développement. Cette nouvelle répartition présenterait une cohérence certaine par rapport aux objectifs affichés du G5 Sahel, mais présenterait un défi quant à la représentativité de tous les États membres à des postes du même rang. Nous verrons que des pistes existent, néanmoins, pour concilier les impératifs d'efficacité et de représentativité qui incombent au SP-G5S. Afin de respecter les deux piliers de l'organisation, la création récente d'un Bureau Défense et Sécurité me semble pertinente à condition qu'il en soit de même avec la création d'un Bureau Développement doté d'une réelle capacité de suivi et d'évaluation des projets portés par le PIP.

## **B.– De la nécessité d'insuffler une culture d'administration au sein du SP-G5S**

« Le vrai problème du G5 Sahel, c'est un problème de gestion »<sup>59</sup>. Tel est le constat partagé par la grande majorité des praticiens de la coopération régionale interrogés. La gestion interne du SP-G5S semble avoir connu des dysfonctionnements importants au cours des dernières années ; dysfonctionnements qui n'ont pas manqué d'entacher son efficacité. Parmi les carences observées figurent notamment l'absence de réunion régulière entre les postes de direction et l'absence de délégation de signature du SP, ce qui a parfois retardé la prise de décision de plusieurs semaines sans qu'il n'existe aucun blocage politique ou technique.

L'absence de culture d'administration est sans doute de la responsabilité des Secrétaires permanents successifs, puisqu'ils ont autorité sur le SP-G5S. Mais il semble important de noter qu'elle peut être également imputable à la mise en place progressive de la structure et à la forte sollicitation des différents Experts à l'international.

« Najim n'a pas su maîtriser la structure. Ils ont beaucoup travaillé pour installer la structure mais le problème c'est que tout le monde fait comme il veut. Il n'y pas eu jusque-là de vraie culture d'administration. Najim n'a jamais tenu une réunion du Secrétariat permanent en tant que telle. »

**Entretien, Niamey, novembre 2018**

### **► L'importance d'une réunion de services régulière pour un meilleur partage des tâches**

L'instauration d'une réunion hebdomadaire, du moins régulière, entre le SP-G5S et les Experts thématiques est impérative pour permettre une rationalisation du travail et une identification rapide d'éventuels problèmes de fonctionnement. Ce cadre d'échange faciliterait la recherche de synergies entre les missions de chaque expert et améliorerait inévitablement la coordination entre les actions relevant des différents axes thématiques et prioritaires de la SDS. Ce dernier point sera développé lorsque nous évoquerons l'opérationnalisation du nexus sécurité-développement.

Pour qu'une réunion de services puisse se tenir régulièrement au niveau du SP-G5S, il faut une continuité des directions, que soit toujours présent soit le directeur, soit le directeur adjoint, afin qu'il n'y ait pas de vacance dans l'exercice des prérogatives du SP-G5S. A l'exception des réunions statutaires du G5 Sahel (Conférence des chefs d'États, CM-G5S), les missions à l'étranger de chacun doivent être planifiées, dans la mesure du possible, en gardant comme objectif la continuité du travail au sein du SP-G5S. Pour cela, les agendas de chacun des membres du SP-G5S devraient être éta-

<sup>59</sup> Entretien, Nouakchott, octobre 2018.

blis en fonction de cette réunion régulière à l'instar des agendas des ministres qui sont structurés autour de leur impérative participation au Conseil des ministres.

*« On avait commencé une formule avec une réunion bihebdomadaire... tous les 15 jours. Au moins sur le principe, l'idée est admise qu'il faut se réunir de façon régulière. Mais les personnels du SP-G5S bougent énormément, il faudrait un tableau de bord pour savoir qui est parti. »*

**Entretien, Nouakchott, octobre 2018**

► **L'absence de délégation de signature, un handicap facilement contournable**

L'absence de délégation de signature bloque l'institution dès lors que le SP est en déplacement. Vu la prédominance du rôle de plaidoyer à l'international que doit assumer le SP, il est aisé de s'imaginer les lenteurs que cela entraîne sur l'avancée des différents projets du G5 Sahel. Une délégation de signature doit pouvoir être envisagée au profit d'un secrétaire général si cette option est retenue ou des chefs de services en fonction des sujets en question. Pour les mêmes raisons, les dispositions liées à l'intérim doivent être précisées.

► **La création d'un cabinet ou d'un poste de Secrétaire général ?**

Il existe un consensus sur la nécessité de créer un poste subordonné au SP qui pourrait le décharger de la gestion de la structure du SP-G5S et de lui permettre, ainsi, de se consacrer pleinement à sa mission de plaidoyer en mettant à profit son carnet d'adresses.

*« Au niveau du SP, il nous faut trouver quelque chose pour pouvoir gérer l'administration quotidienne, gérer les questions internes, l'organisation même du travail et lui permettre de se libérer totalement pour effectuer son travail de plaidoyer et de s'occuper plutôt des questions stratégiques. Je pense que c'est un point de vue partagé même au niveau des ministres ».*

**Entretien, Ouagadougou, novembre 2018**

La piste de la création d'un cabinet autour du SP pour mieux gérer la structure et l'aider dans ses missions ne semble pas réunir l'assentiment de tous les praticiens car cela risquerait d'entraîner une personnification du poste de SP et de fragiliser la représentativité au sein du SP-G5S.

*« L'idée de cabinet ne me plaît pas trop. Il y a une connotation, en tout cas dans nos pays. Généralement la tendance, c'est de faire venir des copains du pays soit comme chargé de mission, soit comme conseiller spécial. Vous allez vous retrouver avec 4 ou 5 personnes qui vont venir du Niger ou du Mali. On a vu ça à la CEDEAO... Je trouve que ça va faire beaucoup de bureaucratie. »*

**Entretien, Nouakchott, octobre 2018**

Face aux limites du fonctionnement interne du SP-G5S, la majorité des praticiens du G5 Sahel rencontrés sont favorables à la création d'un poste de Secrétaire général ou de Secrétaire permanent adjoint qui serait chargé de l'administration, de la gestion de la structure du SP-G5S et garantirait une continuité décisionnelle lors des déplacements du SP à l'étranger.

*« La mise en place d'un Secrétaire général, qui pourrait être un adjoint du SP, permettrait d'assurer la permanence et de l'aider dans l'organisation des réunions du Conseil des ministres qui n'ont pas toujours été bien préparées ».*

**Entretien, Nouakchott, octobre 2018**

Ainsi, pour améliorer la qualité de la répartition du travail entre les Experts et assurer la continuité de son processus décisionnel interne, le SP-G5S devra réussir à insuffler une rigueur et une culture propre à toute administration tendant vers l'efficacité de son action.

### **C.– Un Bureau Développement légitime, mais pour quelle plus-value ?**

La structure du SP-G5S n'est pas inscrite dans le marbre. En février 2016, déjà, le Conseil des ministres avait ouvert la porte à de possibles changements après avoir, pourtant, refusé la création d'une structure de coordination au profit de l'Expert Défense et Sécurité. Le CM-G5S expliquait alors que son « refus, au-delà d'une position dogmatique, résulte de l'appréciation de l'existant, qui peut évoluer avec le temps ». Pas de blocages de principe, donc, pour que la structure du SP-G5S s'adapte à l'évolution des projets du G5 Sahel.

À ce titre, la tenue à Nouakchott, en décembre dernier, de la Conférence de Coordination des Partenaires et Bailleurs de Fonds du G5 Sahel pour le Financement du PIP 2019-2021, à maintes reprises décalée, reportée ou annulée depuis 2015, constitue une accélération majeure dans la réalisation des objectifs initiaux du G5 Sahel. Si l'on en croit le communiqué final, « les partenaires du G5 Sahel ont fait des annonces de financement pour un montant total de 2,4 milliards d'euros, correspondant à 127 % de l'objectif de mobilisation initial » en faveur du PIP. Ainsi, la création d'un Bureau développement, par mimétisme du Bureau défense et sécurité, paraît légitime au regard des sommes évoquées.

*« Quand on prend le département défense & sécurité, il y a du travail à faire. Il faut donner à ce département toute la valeur qu'il faut pour lui permettre de travailler. Aujourd'hui, l'expert infrastructures doit effectuer des tâches qui dépassent largement ses missions initiales. La répartition actuelle du travail n'est pas une répartition optimale. Pour moi, il faut un Bureau développement et un Bureau défense & sécurité, et on fait les agencements qu'il faut à l'intérieur ».*

**Entretien, Burkina Faso, novembre 2018**

Pour autant, les missions de cet éventuel futur Bureau développement devront être précisées et adaptées au besoin du SP-G5S en la matière. Un des points de vigilance du SP-G5S au cours des prochains mois et des prochaines années consistera en un suivi de la mobilisation et du fléchage effectifs des annonces vers des projets précis. Malheureusement, la transcription de la volonté politique affichée lors de ces grands événements reste plus complexe qu'espéré initialement.

La Conférence de décembre dernier ne fait pas exception à cette règle. Il n'est pas précisé quels projets seront financés par les 2,4 milliards d'euros annoncés. Les quarante projets intégrés dans le PIP 2019-2021 ont-ils tous trouvé des financements ? Le PIP 2019-2021 est-il désormais financé à 100% ? Rien n'est moins sûr... Certaines annonces correspondent à des projets déjà en cours de mise en œuvre qui ne sont pas référencés dans le PIP. D'autres ne sont même pas encore fléchées vers des projets en particulier, si bien que les projets structurants identifiés dans le PIP sont loin de leur réalisation effective. Un autre problème majeur relève de la spécificité du domaine d'action de chaque bailleur et PTF, tous les bailleurs ne sont pas prêts à financer n'importe quel projet. On peut se retrouver avec plusieurs bailleurs prêts à financer la construction de puits mais aucun sur un projet d'infrastructures lourd comme la construction d'une route ou l'installation d'un réseau de télécoms.

Une autre considération qui devra impérativement être prise en compte dans la conceptualisation des missions du Bureau développement, c'est la réticence des bailleurs de fonds à sortir du cadre de financement bilatéral avec chaque État membres du G5 Sahel. Il n'est pas question pour eux de faire transiter des fonds issus de ces annonces par un éventuel fonds fiduciaire du G5 Sahel ou de confier la maîtrise d'ouvrage au SP-G5S.

Néanmoins, avec l'ouverture de cette nouvelle phase et la volonté de certains PTF d'accélérer le décaissement de leurs aides, le SP-G5S doit d'ores et déjà prévoir de s'impliquer dans le suivi de la mise en œuvre des projets du PIP, notamment en intégrant de nombreux comités de pilotage. Pour assurer une cohérence dans l'exercice de ce nouveau rôle, il semble pertinent de centraliser cette activité autour d'un pôle développement renforcé et d'éviter une dispersion entre plusieurs experts. Se dirige-t-

on vers la création d'un « Coordination Hub » pour le PIP, hébergé au sein du SP-G5S ?

***D.– Un Bureau partenariat pour atténuer la saturation du SP-G5S face à l'explosion de l'offre partenariale ?***

Le SP-G5S est, dans la grande majorité des cas, la porte d'entrée privilégiée des partenaires extérieurs qui souhaitent soutenir les projets du G5 Sahel, si bien que les défilés de délégations sont quasi quotidiens<sup>60</sup>. Face à cette offre partenariale croissante, la capacité d'absorption du SP-G5S reste limitée.

Ainsi, le Secrétariat permanent apparaît comme le cadre idoine pour envisager la création d'un « Bureau Partenariat » qui aurait pour mission d'assurer le suivi et la coordination des partenariats existants, ainsi que la planification et la prospective en la matière. Les offres de partenariats sont pléthoriques, mais ne connaissent pas d'efforts de coordination ou d'élaboration d'une stratégie partenariale claire au niveau du SP-G5S.

Ce Bureau Partenariat présenterait plusieurs avantages. Il permettrait d'éviter d'inonder de façon anarchique l'ensemble de la structure du SP-G5S en propositions de partenariat, ce qui bien souvent impacte la disponibilité de ses effectifs pour réaliser d'autres tâches, tout aussi importantes, voire plus. Ensuite, il mettrait à la disposition du SP un outil d'analyse à même de l'aider et l'assister dans son action de plaider. Enfin, de ce fait, il renforcerait la viabilité des projets sous la tutelle du G5 Sahel en assurant la continuité de leur financement. En effet, leurs budgets dépendent, pour la plupart, de programmes de PTF ayant une durée limitée. Le Bureau doterait, ainsi, le SP-G5S d'une capacité d'anticipation de l'arrivée à échéance de ces programmes et permettrait au SP d'agir en conséquence, soit en demandant la prolongation, soit en trouvant un autre partenaire à même de prendre le relais, le but étant d'assurer une continuité dans le projet.

A cet égard, le projet de création d'un poste de conseillère genre est un cas d'école, même s'il n'a pas été aussi médiatisé que d'autres projets du G5 Sahel. L'ONU Femmes avait détaché un personnel à ses frais au sein du SP-G5S pour une durée limitée. Quelques mois après que son contrat soit arrivé à son terme comme initialement prévu, le président du Conseil des ministres a exigé que le SP-G5S recrute une conseillère genre. Néanmoins, comme pour tout recrutement, il faut d'abord que le CM-G5S, qui est maître de l'organigramme du SP, crée le poste et qu'il prévoie, ensuite, le budget à ajouter à celui du SP-G5S pour pouvoir assumer cette charge supplémentaire. Face aux contraintes budgétaires, le SP-G5S a dû se tourner vers l'offre partenariale pour rouvrir le poste de Conseillère Genre. Il semblerait qu'USAID soit finalement d'accord pour prendre le relais, plusieurs mois après la fin du poste subventionné par

---

<sup>60</sup> Entretiens, Nouakchott, octobre 2018.

ONU Femmes. Sans doute l'attention du SP était concentrée sur des projets plus stratégiques qui n'auraient pas connu une telle mésaventure, du moins espérons-le pour la continuité des projets qui dépendent du soutien financier d'un PTF, à savoir la majorité.

En effet, des leçons doivent être tirées de cette expérience pour éviter que cela ne se reproduise sur des projets plus stratégiques pour le SP-G5S et le G5 Sahel. Nous verrons, par la suite, les menaces qui pèsent aujourd'hui sur l'avenir du Collège Sahélien de Sécurité (CSS) et de la CELLRAD dont les budgets de fonctionnement sont pris en charge dans le cadre du projet d'appui au G5 Sahel pour la Sécurité au Sahel (PAGS), qui bénéficie d'une prolongation jusqu'en février 2019, sans pour autant qu'un PAGS II n'ait encore été approuvé.

Dans la mesure où le SP-G5S ne semble pas en mesure, à moyen-terme, d'assurer financièrement la gestion et les budgets de ses propres programmes, il nous semble stratégique pour l'institution de se doter d'une telle capacité de pilotage des partenariats qu'elle tissera inévitablement avec l'extérieur.

### **2.3 – Le défi de l'interministériel**

Le CM-G5S a vu naître des débats en son sein entre les différents ministres sectoriels pour savoir lesquels avaient le plus de légitimité à assurer la tutelle sur les affaires liées au G5 Sahel : les ministres en charge du développement du fait de l'orientation originelle de l'organisation, les ministres en charge de la défense suite au lancement d'importants projets en la matière, les ministres des Affaires étrangères en raison de la quête de financement et de partenariats internationaux ? Derrière la question de la tutelle, c'est un débat plus large qui se joue, à savoir les pratiques du travail interministériel dans la région.

#### **A.– Une guerre feutrée au sein du CM-G5S autour de la tutelle du G5 Sahel**

La tutelle sur les Affaires liées au G5 Sahel initialement exercée par les ministres du Plan est remise en question par des ministres qui s'estiment plus légitimes à l'assurer, notamment les ministres aux compétences plurisectorielles comme les ministres des Affaires étrangères.

« Les Affaires étrangères se considèrent plus légitimes, il y a même des chefs d'État qui y sont favorables. »

**Entretien, novembre 2018**

Le Mali fait figure d'exception parmi les membres du G5 Sahel, mais l'itinérance de la tutelle du G5 Sahel dans ce pays a créé un précédent et suscité des envies. Le transfert de la tutelle du G5 Sahel du ministère du Plan au ministère des Affaires étrangères est lié au parcours ministériel de Cheickna Seydu Ahamady Diawara. Nommé au ministère du Plan et de la Prospective en 2013, il y resta jusqu'à la création, en septembre 2015, d'un nouveau ministère en charge de la Coopération internationale et de l'Intégration africaine, une excroissance du ministère des Affaires étrangères dont il prit la tête en gardant sa casquette de ministre de tutelle pour le G5 Sahel. Lorsqu'il est nommé au ministère des Mines en janvier 2016, ce rôle tombe dans l'escarcelle du ministre des Affaires étrangères, Abdoulaye Diop, qui récupère également sous sa responsabilité l'éphémère ministère de la Coopération internationale et de l'Intégration africaine.

Au Mali, la cellule d'appui technique et diplomatique, créée pour assister le MAECI dans sa mission de président du Conseil des ministres, recevait ses orientations d'un Comité de pilotage interministériel qui était présidé par le MAECI et comprenait :

- ➔ le Secrétaire général du MAECI ;
- ➔ le Chef de cabinet du MAECI ;
- ➔ le Chef de cabinet du ministère de l'Économie et des Finances ;
- ➔ deux représentants de la présidence de la République ;
- ➔ un représentant de la Primature ;
- ➔ un représentant du ministère de la Défense et des Anciens combattants.

L'activisme sans précédent dont a fait preuve la présidence malienne et les succès diplomatiques obtenus tendent à prouver la légitimité des ministres des Affaires étrangères à exercer la tutelle du G5 Sahel, mais cette légitimité n'est pas exclusive. En effet, la présidence nigérienne présente un bilan honorable. Dès lors, il nous semble intéressant d'envisager d'accorder aux États membres, à travers une modification des textes, une flexibilité dans leur choix du ministre de tutelle du G5 Sahel en fonction de leurs priorités, notamment dans le cadre de l'exercice de la présidence tournante du G5 Sahel.

Certains praticiens interrogés m'ont expliqué en quoi les ministres du Plan, s'ils ne sont pas les seuls ministres légitimes, n'en restent pas moins les plus compétents pour assurer une tutelle cohérente et efficace.

*« La question sur la pertinence de la tutelle des ministères du Plan vient souvent. Personnellement, je trouve ça pertinent. Par contre, il y a des ajustements à faire. Il n'y a pas meilleur département ministériel pour analyser le développement de façon globale. D'ailleurs, dans le Programme d'Urgence pour le Sahel (au Burkina Faso, nldr), il y a un gros volet sécuritaire alors que le programme a été développé du début à la fin par le ministère de l'Économie avec la participation des autres départements. C'est beaucoup plus facile de faire participer les*

*autres départements dans le travail global de planification que de mettre ça sur un département beaucoup plus spécifique et chercher à ce que les planificateurs viennent l'appuyer. Par contre, il faut prendre en compte la spécificité du G5 Sahel, notamment sur les questions de sécurité et de défense. Pour que les responsabilités soient partagées, il ne faut pas se figer sur un Conseil des ministres du Plan qui prendrait des décisions ou traiteraient les décisions déjà prises par les ministres de la Défense. Pour moi, c'est simplement une question de répartition des rôles et de responsabilités. Cela peut être géré sans changer l'organisation. »*

**Entretien, Ouagadougou, novembre 2018**

Pour autant, il ne faut pas confondre la contestation de la tutelle des ministres du Plan avec une éventuelle marginalisation de ces derniers. C'est loin d'être le cas. Si des réunions spécifiques se sont tenues entre ministres de la Défense sur l'opérationnalisation de la FC-G5S et entre ministres des Affaires étrangères dans le cadre de réunions annuelles organisées avec l'Union européenne, on tend vers l'émergence d'une nouvelle pratique au sein du Conseil des ministres avec la tenue de réunions ministérielles conjointes réunissant les ministres des Affaires étrangères, de la Défense et du Plan portant le nombre de ministres participants à 15 par session.

Si notre premier réflexe a été de penser que cette hausse du nombre de ministres réunis dans le cadre du Conseil des ministres complexifie le processus décisionnel, il semblerait qu'il n'en soit rien et qu'il soit même souvent un élément facilitateur dans la prise de décision. Il stimule les échanges entre ministres et permet, ainsi, l'émergence d'un consensus plus large.

*« Il y a un intérêt à obtenir des sessions avec 15 ministres parce que c'est un problème de communication entre les ministres. Ce sont des gens qui sont hyper occupés à faire des choses qui parfois ne sont pas essentielles. Un ministre, le matin quand il arrive... si tu enlèves les audiences, les cérémonies d'ouverture, il ne reste pas grand-chose. Après ce sont des temps de signature. Donc, les trois ministres concernés (MAE, Plan, Défense) au sein d'un même pays ont peu l'occasion de se parler sur les questions liées au G5 Sahel. Ça, c'est quelque chose à corriger. Au niveau régional, quand ils sont réunis ça leur permet d'échanger... De temps en temps, on ne sait pas exactement qui a pris la décision. De fil en aiguille, on se rend compte que ce sont les chefs d'État qui se sont parlé... rien que pour ça, c'est important qu'ils soient réunis pour discuter. Maintenant, je trouve que ce n'est pas pertinent de les regrouper pour traiter de toutes les questions. On peut avoir des sessions parallèles, c'est-à-dire qu'en un jour les ministres de la Défense s'occupent d'un certain nombre de questions, les MAE ce qui relève de leurs compétences et les ministres en charge du développement aussi. Et, à la fin, on a une session commune qui permet de discuter des questions communes et de donner des informations par rapport aux décisions que chaque section aura prise. C'est plutôt une organisation matérielle du travail qu'un chamboulement stratégique. »*

**Entretien, novembre 2018**

Il nous apparaît pertinent d'envisager que l'expérience de la réunion conjointe des ministres en charge des Affaires étrangères, de la Défense, et de tutelle qui s'est tenue à

Bamako, le 08 janvier 2018, se pérennise à travers la modification des textes. Dès lors, il pourrait être prévu que le CM-G5S, lorsqu'il se réunit en session ordinaire, rassemble les ministres du Plan, de la Défense et des Affaires étrangères, qui tiendraient chacun de leur côté des réunions ministérielles propres à leur domaine avant qu'une plénière ne vienne valider l'ensemble des conclusions de ces réunions spécifiques. Afin de stimuler le travail interministériel, il serait utile d'intégrer les ministres de la Défense au CM-G5S.

### **B.– Les CNC, des dynamiques interministérielles embryonnaires**

Avec l'adoption, le 29 octobre 2018, de la décision fixant les missions des CNC et régissant leurs relations fonctionnelles avec le SP-G5S, les CNC devraient enfin connaître leur lancement effectif. De par leur composition, ils apparaissent comme le cadre idéal de conduite du travail interministériel indispensable à la réussite des objectifs du G5 Sahel. Alors que leur composition n'était, jusque-là pas uniforme d'un pays à l'autre, les CNC sont désormais limités à 10 membres, chacun d'entre eux représentant un département ministériel au niveau technique. Le texte leur laisse, néanmoins, la liberté de « faire appel à toute personne dont ils jugeront la présence nécessaire ou utile ».

« Cette réduction à 10 membres présente l'avantage de ne pas se disperser, de ne pas mobiliser les gens qui n'ont pas grand intérêt. Souvent, on tenait des sessions où on invitait des gens mais qui ne savaient pas trop pourquoi ils étaient là. »

**Entretien, novembre 2018**

Le dynamisme de chaque CNC dépendra de plusieurs facteurs, dont le niveau de rattachement institutionnel et l'importance des moyens mis à la disposition du coordonnateur et point focal pour assurer sa mission d'impulsion du CNC. Les deux questions sont inévitablement liées car le rattachement du CNC dépend du poste qu'occupe le coordonnateur et PF au sein de son administration. Au Mali, au Niger et au Tchad, le CNC était rattaché depuis longtemps au Cabinet du ministre de tutelle, dans la mesure où les PF avaient le poste de conseiller technique au sein du cabinet ministériel. Plusieurs réalités différentes existent malgré le même rattachement institutionnel. Ainsi, au Mali, le PF et coordonnateur du CNC a réussi à autonomiser son CNC grâce à la mise à disposition par le gouvernement malien de locaux en propre. Il dispose d'un assistant et de plusieurs chargés de dossier. Un praticien me confiait qu'« Au Mali, il a même un peu trop de soutien ». Au Niger, malgré le même rattachement institutionnel, le PF ne dispose pas de locaux en propre, assume ces responsabilités seul et en exerce même d'autres au sein du cabinet de la ministre du Plan. En Mauritanie, comme au Burkina, le CNC n'était pas rattaché au niveau du cabinet du ministre, ce qui leur permettait parfois de mobiliser plus facilement le département auquel il était rattaché.

Quel que soit le rattachement, le dynamisme des CNC dépendra de la volonté des États de mettre en place les moyens nécessaires pour soutenir le PF dans sa mission et de le libérer de certaines autres missions qu'il peut avoir, par ailleurs. La stimulation du travail interministériel qui peut voir le jour au sein des CNC doit être une priorité des différents gouvernements.

**C.– L'absence des Premiers ministres du dispositif G5 Sahel, témoin du manque de pratiques interministérielles au Sahel ?**

Les limites de l'interministérialité au Sahel expliquent pour partie les difficultés rencontrées pour opérationnaliser le fameux nexus sécurité-développement, sur lequel nous reviendrons. La capacité des ministères nationaux à coordonner leurs actions et à établir une stratégie globale reste limitée. A cet égard, l'absence des Premiers ministres du dispositif G5 Sahel interpelle. Est-ce par volonté des chefs d'État de sanctuariser la gestion des Affaires liées au G5 Sahel du fait de leur importance stratégique ? Sans doute un peu. Pour autant, est-ce qu'une implication plus importante des Premiers ministres pourrait renforcer l'inter-ministérialité au niveau du G5 Sahel ? Nous avons posé la question aux différents praticiens rencontrés.

Plusieurs m'ont expliqué que les pratiques interministérielles n'étaient pas très développées au niveau des Premiers ministres, mais qu'elles l'étaient davantage autour de ministres sectoriels qui prenaient le lead sur les dossiers concernant plusieurs ministères. Il leur revient, alors, la responsabilité d'initier et d'entretenir la relation avec les autres ministères.

*« Chez nous, on fait de l'interministériel très souvent quand on a beaucoup de ministères impliqués et qu'on n'arrive pas à avoir un ancrage clair. Sinon on regarde en fonction du dossier, il y a forcément un ministère leader. On a essayé d'envoyer plusieurs programmes au Premier ministre, comme le Programme d'Urgence pour le Sahel. C'est le Premier ministre qui préside le Comité d'orientation stratégique. On constate que ce n'est pas un organe que vous pouvez mobiliser tout le temps. »*

**Entretien, Ouagadougou, novembre 2018**

A *contrario*, au Niger, c'est bien au niveau du Premier ministre qu'est rattaché le Secrétariat exécutif de la stratégie pour le développement et la sécurité des zones sahélo-sahariennes du Niger (SE/SDS Sahel-Niger) qui a été en lead tout au long de l'élaboration des textes de référence du G5 Sahel, qui s'inspirent grandement de son expérience.

## 2.4 – De l'importance de la méthode

« J'imagine que ce sera au Burkina de mettre en œuvre la réforme du SP-G5S »<sup>61</sup> me confiait un membre du SP-G5S. En effet, la réforme de l'institution, initiée en février 2018 lors de la Conférence des chefs d'État de Niamey, a été au cœur de la feuille de route de la présidence burkinabè. Pour la mener à bien, les autorités burkinabè ont dû être fins tacticiens et définir une méthodologie d'élaboration inclusive.

### A.– Objectif de la présidence burkinabè, une réforme clé en mains pour février 2020 ?

L'audit organisationnel demandé par les chefs d'État, lors de la Session ordinaire de la Conférence, réunie à Niamey, le 06 février 2018, a rendu ses conclusions fin 2018. Il constituera le document de référence des débats à venir sur les réformes du SP-G5S.

Un praticien de la coopération régionale m'expliquait, en janvier 2019, que « les États membres ne regardent pas le G5 Sahel comme au début », « son développement a attisé les convoitises » et rend « difficile la recherche du consensus »<sup>62</sup>. Le rapport de l'audit n'a pas encore pu être discuté formellement entre les ministres qui rendront les premiers arbitrages, mais il est peu probable qu'ils soient en mesure d'aboutir à un consensus. Il est fort à parier qu'ils attendront que les chefs d'État se positionnent sur le sujet à l'issue de la Conférence de Ouagadougou, qui s'est tenue le 05 février 2019.

Les décisions à prendre sur la restructuration du SP-G5S et sur la redéfinition éventuelle de ses prérogatives seront déterminantes pour l'efficacité de l'organisation et auront des conséquences politiques et financières pour les États membres. Une fois que les chefs d'États auront arbitré en huis-clos, une session extraordinaire du CM-G5S pourrait être convoquée dans les semaines suivantes afin d'enclencher la réforme, qui pourrait aboutir lors de la prochaine Session ordinaire de la Conférence des chefs d'État qui aura lieu, en février 2020, à Nouakchott, là même où le G5 Sahel fut créé en février 2014. Dès lors la boucle serait bouclée et une nouvelle phase amorcée.

Pour que ce calendrier ambitieux soit respecté et que la réforme proposée aux chefs d'État à cette occasion réponde à leurs attentes, la méthodologie qui sera mise en place et pilotée par la présidence burkinabè sera déterminante.

---

<sup>61</sup> Entretien, Nouakchott, octobre 2018.

<sup>62</sup> Entretien, Paris (par téléphone), janvier 2019.

### **B.– Promouvoir une inclusivité dans l'élaboration de la réforme pour éviter le syndrome Kagamé**

En effet, de nombreuses réformes ambitieuses et techniquement bien préparées n'ont pu voir le jour, du moins dans leur ensemble, du fait d'un manque de consensus politique au moment de la prise de décision. Cette situation est bien souvent due à une méthodologie d'élaboration insuffisamment inclusive en amont.

À titre d'exemple, la réforme de l'UA proposée par le président rwandais, Paul Kagamé, semblait répondre à de nombreux défis auxquels l'organisation continentale faisait face depuis plusieurs années. Cependant, lors du Sommet des chefs d'État, plusieurs d'entre eux s'y sont opposés, ce qui a entraîné une recherche de compromis dans l'urgence, une procédure jamais bénéfique pour la cohérence d'ensemble de la réforme.

Le G5 Sahel présente un avantage considérable pour envisager l'élaboration de réformes de son fonctionnement, à savoir le faible nombre d'États membres. Le processus décisionnel s'en retrouve, en théorie, facilité. Pour autant, le Burkina Faso, qui aura, du fait de la présidence qu'il assumera, le *lead* sur l'organisation des débats, ne pourra faire l'économie d'une méthodologie bien ciselée pour mettre en œuvre les instructions que les chefs d'États formuleront lors de la Conférence de Ouagadougou.

La réforme qui devrait être proposée en février 2020 devra impérativement jouir d'un consensus politique au plus haut niveau décisionnel en amont, au risque de voir des tensions émerger entre les chefs d'État, ce qui serait dramatique considérant l'approche *top-down* qui caractérise le G5 Sahel, ou d'avoir à reporter une réforme pourtant urgente et nécessaire. Plusieurs pistes peuvent être explorées pour éviter cela, comme la nomination par chacun des chefs d'États d'un représentant personnel, un sherpa, qui le représenterait tout au long du processus d'élaboration de la réforme et qui lui rapporterait l'état d'avancement des négociations et discussions. Ainsi, un comité de pilotage stratégique, composé des sherpas et du Secrétaire permanent du G5 Sahel, pourrait alors être envisagé autour du président en exercice du G5 Sahel, le président burkinabé Roch Marc Kaboré, qui aura la responsabilité de l'impulsion des négociations.



### 3 – Le G5 Sahel, un cadre de coopération régionale sous perfusion qui peine à opérationnaliser le nexus sécurité-développement

« *Pas de sécurité sans développement, pas de développement sans sécurité* », tel est le mantra répété fréquemment, depuis maintenant presque une décennie, par toute une multitude d'acteurs, africains ou non, impliqués au Sahel, généralement à travers la mise en œuvre de « Stratégies Sahel »<sup>63</sup>. Preuve de l'ampleur du phénomène, on compte aujourd'hui plus d'une quinzaine de stratégies ayant adopté cette approche conceptuelle liant sécurité et développement, que l'on appelle communément le nexus sécurité – développement.

L'Union européenne (UE) est le premier partenaire technique et financier (PTF) des pays sahéliens à élaborer une stratégie régionale. Lancée en mars 2011, la « Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel » est devenu le cadre théorique de l'action de l'UE dans la région. Cet exercice de réflexion novateur a été le premier à promouvoir une coopération régionale tournée vers la mise en œuvre du nexus sécurité – développement.

L'ONU lui a embrayé le pas avec la « Stratégie intégrée des Nations unies pour le Sahel » (SINUS), présentée en juin 2013 dans un Rapport du Secrétaire général des Nations unies (SGNU) sur la situation dans la région du Sahel<sup>64</sup>. Ce rapport atteste qu'à partir du premier semestre 2013, un vaste plan de développement de la région du Sahel visant à « déclencher une dynamique de croissance » a été enclenché sous l'impulsion de l'Envoyé spécial du Secrétaire général, l'ancien Président du Conseil des ministres italien, Romano Prodi.

L'ambition est, alors, de mettre en œuvre un plan de construction d'infrastructures régionales prioritaires à travers la « création d'un mécanisme destiné à améliorer la coordination » entre les stratégies Sahel des principaux PTF, à savoir les Nations unies, l'UE, la Banque mondiale (BM), la Banque africaine de développement (BAD), la Banque islamique de développement (BID) et les donateurs bilatéraux. Pour la mise en œuvre de ce plan qui serait « contrôlé par les pays du Sahel eux-mêmes », le rapport recommande la « création d'une plate-forme de coordination et d'une plate-forme de finance-

---

<sup>63</sup> Desgrais, N. & H. Sada, « Le G5 Sahel, en réaction à la mutation de l'environnement stratégique sahélien. Politiques régionales de coopération et niveaux d'engagement des États membres », *Fondation de la Recherche Stratégique*, juin 2018, pp. 46-52.

<sup>64</sup> Rapport du Secrétaire général sur la situation dans la région du Sahel, S/2013/354, 14 juin 2013, disponible sur : [https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/2013-09-20\\_sg\\_report\\_sahel\\_fr.pdf](https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/2013-09-20_sg_report_sahel_fr.pdf)

ment ». Le Secrétaire général propose de « concentrer cette action sur un groupe médian d'États du Sahel, le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad ».

La visite conjointe au Sahel (Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad) qu'effectuera, en novembre 2013, le Secrétaire général Ban Ki-moon, aux côtés du Dr. Jim Yong Kim, président de la BM, de M. Donald Kaberuka, président de la BAD, de Mme Nkosazana Dlamini-Zuma, présidente de la Commission de l'UA et de M. Andris Piebalgs, commissaire au développement de l'UE<sup>65</sup>, aboutira à la tenue de la « 1<sup>ère</sup> Réunion ministérielle pour l'établissement d'une plate-forme de coordination de la SINUS », le 05 novembre 2013, à Bamako. La réunion avait pour objectif « d'identifier les priorités communes en matière de sécurité, de gouvernance, de résilience et d'infrastructure régionale », qui deviendront, quelques mois plus tard, les axes prioritaires d'intervention du G5 Sahel.

Les ministres des pays du Sahel décidèrent à cette occasion de créer cette fameuse plate-forme de coordination des Stratégies Sahel qui ambitionne de se réunir deux fois par an, ainsi que la mise en place d'un secrétariat technique souple, coprésidé par le Secrétariat des Nations unies et la Commission de l'UA. Ce dernier est composé de l'Union du Maghreb arabe (UMA), la CEDEAO, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté des États sahélo-sahariens (Cen-Sad), la BM, la BAD, la BID, l'UE et l'Organisation de la coopération islamique (OCI). On notera l'absence des bailleurs de fonds bilatéraux de cette structure.

Dans un premier temps, limitée à la Mauritanie, au Mali et au Niger, la stratégie de l'UE s'est ouverte au Tchad et au Burkina Faso lors d'une réunion de haut niveau sur le Sahel qui s'est tenue le 6 février 2014 à Bruxelles. Cet élargissement est une conséquence directe de la réunion ministérielle de Bamako. Ce groupe de cinq États sahéliens, bénéficiaires prioritaires de l'aide européenne, décide, dix jours plus tard, le 16 février 2014, de créer le G5 Sahel, qui fit sienne l'approche basée sur le nexus sécurité-développement.

La création de ce « cadre institutionnel de coordination et de suivi de coopération régionale » témoigne de la volonté des États membres du G5 Sahel de s'approprier le processus de coordination des efforts internationaux destinés à la région, initié par les Nations unies et leurs principaux bailleurs. Cinq ans après, le G5 Sahel a-t-il atteint ses objectifs initiaux ? Est-il parvenu à s'imposer comme un cadre pertinent et efficace à même d'opérationnaliser le nexus sécurité-développement dans la région du Sahel ?

Une opérationnalisation optimale impliquerait une convergence entre la mise en œuvre des projets de développement et la conduite des activités liées à la sécurité au sens

---

<sup>65</sup> Étaient également présent des représentants de l'Organisation de la Coopération Islamique (OCI) et de la CEDEAO.

large. L'indicateur principal permettant de juger de son effectivité s'appréciera au regard du renforcement durable de la sécurité humaine grâce à la stabilisation de la situation sécuritaire avec une diminution des attaques à l'encontre des personnes, civils ou militaires, au retour des services publics dans des zones qui en étaient dépourvues, à l'émergence de nouvelles opportunités économiques ou encore à la diminution des capacités d'action et de recrutement des groupes jihadistes. Malheureusement, la situation sécuritaire au Sahel continue de se détériorer avec une extension des zones d'action des groupes jihadistes qui conservent des capacités de nuisance certaines, malgré d'importants revers subis au cours des derniers mois.

Nous avons identifié plusieurs freins à une opérationnalisation effective du nexus sécurité – développement au Sahel. Du côté du G5 Sahel, on constate une mauvaise articulation entre les piliers sécurité et développement à cause d'un manque d'appropriation par le SP-G5S des projets de l'Axe Défense et Sécurité, du cloisonnement et de la lenteur de la mise en œuvre des projets du PIP et, enfin, de l'obsolescence de la SDS depuis le lancement de la FC-G5S qu'elle ne prend pas en compte malgré le pont qu'elle pourrait matérialiser entre les deux piliers.

Du fait de la multiplicité des acteurs impliqués au Sahel, l'opérationnalisation du nexus ne peut relever de la seule responsabilité du G5 Sahel mais dépendra, avant tout, du degré de coopération entre les différents acteurs et de coordination de leurs actions respectives. A cet égard, la capacité de l'Alliance Sahel à coordonner les actions des principaux bailleurs de développement sera déterminante, au même titre que leur volonté respective de travailler davantage avec les acteurs de la sécurité déployés dans les zones d'intervention envisagées pour la mise en œuvre de leurs projets.

Faire émerger une pratique de *Civil Military Cooperation (CIMIC)* robuste et efficace au Sahel ne sera pas chose aisée tant les cultures diffèrent entre les acteurs du développement et les militaires, jusqu'à être parfois antagonistes. Pour y parvenir, il faudra renforcer et multiplier les cadres d'échange entre ces deux catégories d'acteurs afin d'envisager sérieusement une coordination de leurs actions et pourquoi pas, une élaboration conjointe de certains projets. Alors, et seulement à ces conditions, l'opérationnalisation du nexus sécurité – développement aura sa chance au Sahel.

### **3.1 – Les projets « G5 Sahel », des projets autonomes sous perfusion des bailleurs**

Les projets qui portent, aujourd'hui, le sceau du G5 Sahel partagent, pour point commun, une certaine autonomie vis-à-vis du SP-G5S qui n'exerce bien souvent sur eux qu'une tutelle fonctionnelle. Dans l'ensemble, ils disposent de structures propres de gestion qui sont financées, soit par des contributions additionnelles des États membres,

autrement dit en plus de leur contribution au budget du Secrétariat permanent, soit par des fonds provenant des PTF.

« Le SP-G5S ne finance aucun de ses organes, à savoir ni le Collège de Défense, ni le Collège Sahélien de Sécurité, ni la CELLRAD, ni la PCMS, ni la FC-G5S. Les contributions des États servent juste au fonctionnement du SP-G5S. »

**Entretien, Bamako, décembre 2018**

Tous les projets du G5 Sahel ne sont pas de même nature. Il convient de les distinguer. Les plus importants sont des projets permanents qui mènent des actions au quotidien. Le SP-G5S n'étant pas outillé pour gérer des interactions quotidiennes, la création de structures autonomes est une condition *sine qua none* de la réussite du projet. Toutes les initiatives de l'Axe Défense et Sécurité du G5 Sahel appartiennent à cette catégorie, qu'il s'agisse des centres de formation (Collège de Défense du G5 Sahel, Collège Sahélien de Sécurité, Académie régionale de Police) ou des dispositifs permanents de partage d'informations et/ou d'intervention (Plateforme de Coopération en Matière de Sécurité, Force Conjointe du G5 Sahel, Centre Sahélien d'Analyse des Menaces et d'Alerte Précoce). A noter que le SP-G5S est souvent en lead ou impliqué lors de la phase de conceptualisation des projets en assumant la responsabilité de l'élaboration des Termes de référence. Une fois lancés et dotés de leur propre structure, la mission du SP-G5S semble se limiter à une mission de suivi des activités.

Vient, ensuite, la catégorie des projets visant la création de nouveaux cadres d'échange ponctuel au niveau régional comme la Cellule Régionale de Prévention et de la lutte contre l'extrémisme violent (CELLRAD) ou les Plateformes des Jeunes et des Femmes. Grâce à leur caractère non-budgétivore et à la faible fréquence des réunions, ils continuent d'être gérés par les Experts du SP-G5S, et ce malgré leur financement majoritairement assumé par des PTF. La CELLRAD présente la particularité d'être un cadre de réunion et de dialogue, mais qui ambitionne également de devenir un dispositif de partage d'informations entre les cellules nationales et la cellule régionale. Le SP-G5S parvient également à garder un leadership, à travers ses Experts, sur les projets d'élaboration de Stratégies et de Feuilles de route dans les domaines qui relèvent de ses compétences thématiques.

Enfin, concernant les projets de développement issus du PIP qui impliqueraient la construction d'infrastructures lourdes, ils n'ont pas encore été mis en œuvre à cause du retard considérable pris dans le financement du PIP. Il est difficile de dire aujourd'hui quel rôle le SP-G5S aura vis-à-vis de cette catégorie de projets. Financés théoriquement à hauteur de 90% par des contributions des PTF, il est fort à parier que le rôle du SP-G5S sera marginal et se limitera à une participation au sein des différents comités de pilotage. Il assure, d'ores et déjà, le pilotage des réunions et des études de fais-

bilité concernant les projets de création de la compagnie aérienne Air Sahel et du chemin de fer Transsahélien traversant les cinq pays membres.

Dans l'ensemble, on constate un manque criant d'appropriation par le SP-G5S ou ses États membres des projets estampillés « G5 Sahel » relevant de l'Axe Défense et Sécurité. Au-delà du risque que cela fait peser sur leur pérennité, cette situation sape la capacité du SP-G5S à les coordonner.

### **A.– Le manque d'appropriation des projets du G5 Sahel, une menace pour leur pérennité**

La faiblesse des moyens financiers à disposition du SP-G5S et l'importance des financements extérieurs, laisse planer au-dessus des projets du « G5 Sahel », ce que le CNESS qualifiait de « *risque de dépendance aux bailleurs de fond extérieurs* »<sup>66</sup>. En effet, aujourd'hui, l'essentiel des projets du G5 Sahel sont sous perfusion financière et technique de bailleurs extérieurs.

Cette dépendance vis-à-vis des PTF fragilise la pérennité des projets pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il existe un risque évident d'arrêt du projet lorsque la contribution du partenaire viendra à s'interrompre pour telle ou telle raison. Bien que pluriannuels, les programmes d'appui ne sont pas éternels, leur reconduction ne pouvant être considérée comme automatique et acquise d'avance.

Par ailleurs, les projets qui se structurent autour d'une manne extérieure (annoncée ou espérée), connaissent des phases de conceptualisation, d'élaboration et de mise en œuvre parfois trop ambitieuses. Dans ce contexte, le projet se structure autour d'un référentiel d'exigences très élevé qui augmente son coût et l'éloigne d'autant des « standards » locaux. Le risque de ce schéma est que l'appropriation du projet par le bénéficiaire soit rendue très difficile en raison du coût trop élevé du projet. Notre point ici n'est pas de promouvoir l'élaboration de projets de moins bonne qualité ou d'ambition moindre, mais d'expliquer l'importance d'anticiper, dès la conception du projet, le moment où celui-ci devra être pris en charge par le ou les bénéficiaires, qui disposent de ressources moins importantes que les PTF. Ainsi, pour que le projet puisse survivre à cette phase d'appropriation inévitable à moyen-terme, il faut que son coût de fonctionnement soit à la portée du bénéficiaire.

De plus, une trop forte dépendance vis-à-vis des bailleurs extérieurs contribue à l'importation de pratiques de gestion de projet qui peuvent avoir des effets pervers. La politique des *per diem* pratiquée par l'UE et d'autres PTF est emblématique de ce phénomène. Elle participe à l'instauration de logiques de rentes auprès du partenaire bénéficiaire où l'intérêt pécuniaire finit, parfois, par l'emporter sur la motivation de con-

---

<sup>66</sup> Rapport général de la Conférence régionale du G5 Sahel, CNESS, Niamey, 11 octobre 2018.

tribuer et au projet et de se l'approprier. En effet, du fait des profondes disparités de rémunération qu'une telle politique induit par rapport au salaire moyen, le partenaire récipiendaire est bien souvent réticent à s'engager dans une voie proactive d'appropriation tant elle signifierait, par là même, l'arrêt de cette manne financière colossale.

Les projets estampillés « G5 Sahel », qui ont tous connu des phases d'élaboration et de lancement relativement longues, n'ont débuté leurs activités que récemment et n'ont pas encore atteint leur rythme de croisière. Pourtant, afin de limiter les risques qui pèsent déjà sur leur viabilité, il conviendra d'engager une réflexion sur la méthodologie à mettre en œuvre pour permettre au SP-G5S et/ou aux États membres de s'approprier progressivement ces projets et assurer, ainsi leur pérennisation.

Il est important de souligner que l'autonomie dans la gestion des projets n'entraîne pas mécaniquement la dépendance vis-à-vis des PTF, au même titre qu'une appropriation plus importante n'induit pas nécessairement de renforcer la tutelle du SP-G5S sur ces projets. Ainsi, l'objectif n'est de remettre en cause ni l'autonomie de gestion des projets ni la nature limitée de la tutelle du SP-G5S, mais bien de trouver les moyens de limiter la dépendance vis-à-vis des bailleurs. Pour cela, les États devront faire preuve de volontarisme.

A défaut de pouvoir se priver de toute aide extérieure, il semble, néanmoins, important de trouver une clé de répartition équilibrée des responsabilités et du fardeau financier entre le pays d'accueil du projet, le SP-G5S et les partenaires. Ainsi, nous considérons que la pérennité et la viabilité d'un projet dépendent de trois facteurs déterminants, à savoir :

- ➔ l'expression d'une volonté politique régionale commune à travers une participation financière équitablement répartie entre les États membres, que ce soit grâce à une contribution du SP-G5S ou grâce à de nouvelles contributions ;
- ➔ le volontarisme et la capacité de l'État d'accueil à soutenir le fonctionnement du projet ;
- ➔ et la réduction de la contribution des PTF au strict nécessaire.

Dans le cadre de plusieurs projets, le pays hôte joue un rôle d'impulsion essentiel. A titre d'exemple, la volonté du Mali de prendre en charge certaines dépenses du CSS ou à retrouver des locaux pour le PCIAT de la FC-G5S, la capacité du Niger à mettre à disposition des infrastructures pour le PC Centre, la volonté de la Mauritanie de prendre en charge le loyer et certaines dépenses du SP-G5S et du CD-G5S ont été, et sont, autant de facteurs qui impactent nécessairement le dynamisme des activités du G5 Sahel et, dont l'importance ne saurait être minimisée.

Ainsi, nous verrons comment ces trois facteurs s'appliquent à plusieurs projets de l'Axe Défense et Sécurité du G5 Sahel.

► **La PCMS, une plate-forme d'échange d'informations décentralisée au niveau des États**

Avant même l'adoption de la Convention portant création du G5 Sahel, les ministres de l'Intérieur des États membres se sont réunis à Nouakchott, le 21 mai 2014, à l'exception du ministre burkinabè absent, pour créer une plate-forme de coopération en matière de sécurité (PCMS) ayant pour siège Nouakchott, dont la mission serait de « *permettre la mise en œuvre d'un réseau intégré d'échange d'informations à caractère opérationnel* »<sup>67</sup>.

Lors de la deuxième réunion des ministres de l'Intérieur qui s'est tenue à Niamey, le 14 mai 2015, les ministres précisèrent la structure de la PCMS privilégiant « *la mise en place d'un dispositif informatisé et sécurisé [...] alimenté au quotidien par les coordonnateurs nationaux* »<sup>68</sup>, chacun des États membres devant, à terme, mettre à la disposition de la plate-forme un officier de liaison. Il est également précisé que le SP-G5S devra abriter la PCMS qui sera placée, quelques mois plus tard, sous la tutelle de l'Expert Défense et Sécurité du SP-G5S<sup>69</sup>. En l'absence d'infrastructures mises à disposition du SP-G5S, les ministres décidèrent de « *maintenir la PCMS dans les locaux de la Direction générale de la Sûreté Nationale de la Mauritanie pour une période de trois ans* », à savoir la même durée que le mandat du Commissaire Principal Mohamed Ould Denna Esseissah, nommé par la même occasion Coordonnateur Régional de la plate-forme.

La déclaration signée à l'issue de la réunion, à laquelle participaient les ministres de l'Intérieur français et espagnol, accorde une part importante à la question de la lutte contre les réseaux criminels et de trafic des migrants. Les ministres prônent une coopération renforcée avec les agences européennes EUROPOL et FRONTEX, notamment pour « *échanger des informations sur les modes opératoires des trafiquants, l'identification des filières de migrations irrégulières le plus en amont possible et la lutte contre les activités criminelles* ».

L'ONUDC propose, dès la deuxième réunion d'appuyer le G5 Sahel dans « *l'élaboration d'un projet d'accord portant sur l'organisation et le fonctionnement de la PCMS, [...] l'équipement des coordinations nationales et la formation de leur personnel* ». Suite à un atelier organisé, à Bamako, le 07 octobre 2015, avec l'appui de l'ONUDC, l'Accord sur l'organisation et le fonctionnement de la PCMS fut adopté le 21 décembre 2015.

---

<sup>67</sup> Déclaration de la 1<sup>ère</sup> conférence des Ministres de l'Intérieur des pays du G5 Sahel, Nouakchott, 21 mai 2014.

<sup>68</sup> Déclaration de la 2<sup>ème</sup> conférence des Ministres de l'Intérieur des pays du G5 Sahel, Niamey, 14 mai 2015.

<sup>69</sup> Accord sur l'organisation et le fonctionnement de la PCMS, SP-G5S, 21 décembre 2015.

### **Accord sur l'organisation et le fonctionnement de la PCMS, 21 décembre 2015**

*« La plate-forme a vocation de mobiliser les divers services de sécurité des États du G5 Sahel, de coordonner leurs efforts et renforcer leurs capacités afin de participer collectivement à la lutte contre toutes les menaces transversales qui pèsent sur l'espace, en particulier le terrorisme, la criminalité transfrontalière organisée, le trafic de drogue, le grand banditisme et autres formes graves de criminalité transfrontalière. »*

La PCMS est un projet non-budgétivore grâce à sa structure en réseau qui s'appuie sur des antennes décentralisées au niveau des administrations nationales. Chaque État membre nomme un coordonnateur national qui sert de « *correspondant à la plate-forme et d'intermédiaire avec ses services de sécurité* ». Ces derniers continuent d'exercer au sein de leur administration respective et perçoivent donc leur solde habituelle. Seuls les officiers de liaison bénéficient d'une « *indemnité de fonction* » en plus de leur solde. Le montant de cette indemnité n'a semble-t-il toujours pas été fixé dans la mesure où aucun État membre n'a encore détaché de personnels au niveau de la plate-forme régionale, du moins c'était le cas en octobre 2018. Le coordonnateur régional est en détachement de son administration et, à ce titre, est pris totalement en charge par le SP-G5S.

Après une phase de conceptualisation appuyée par l'ONU DC, le processus d'opérationnalisation de la PCMS a pu commencer avec l'arrivée d'un nouveau PTF, à savoir l'UE avec son Projet d'Appui au G5 Sahel pour la Sécurité au Sahel (PAGS). L'ONU DC a poursuivi son appui à la PCMS à travers l'équipement des antennes nationales et l'organisation de modules de formation à destination des fonctionnaires. Mais pour la mise en place technique du réseau d'échange d'informations, c'est le PAGS qui a contribué à sa montée en puissance. L'objectif était de relier les antennes nationales à la plate-forme régionale et de relier l'ensemble à I-24/7, le système de communication d'INTERPOL<sup>70</sup>. Pour cela, les experts du PAGS ont entrepris de moderniser les Bureaux Centres Nationaux (BCN) d'INTERPOL dans chaque pays pour permettre ce raccordement. Ils ont ensuite dû engager un travail avec les services juridiques d'INTERPOL afin de permettre un raccordement de la PCMS régionale au réseau d'INTERPOL. Mais le raccordement a été suspendu car le SP-G5S, auquel est rattachée la PCMS, n'était pas membre d'INTERPOL. Lors de nos entretiens, on nous a expliqué que ce dernier obstacle devait être levé à la fin de l'année 2018, au moment de l'Assemblée générale d'INTERPOL.

Depuis janvier 2018, la plate-forme, avec l'appui de l'expert du PAGS, produit un bulletin d'information mensuel qui synthétise les actes terroristes et criminels qui remontent des antennes nationales jusqu'à la plate-forme régionale.

<sup>70</sup> Entretien, Nouakchott, octobre 2018.

Si le caractère décentralisé du projet permet de réduire le coût et de favoriser considérablement son appropriation par les administrations concernées, il exacerbe également la dépendance de la PCMS vis-à-vis du dynamisme des antennes nationales, car, sans elles, la plate-forme se retrouve vidée de sa substance. On observe de grandes disparités entre les différentes antennes nationales, certaines étant plus proactives et mieux dotées que d'autres. Au Burkina, les effectifs de l'antenne nationale sont de 12 personnels, l'antenne du Niger réunit 15 personnes, celle de Mauritanie comprend 6 personnes alors qu'au Mali, le coordonnateur national est seul. Dès lors, on comprend aisément que la production varie selon le pays.

La PCMS est le premier projet lancé sous l'égide du G5 Sahel. Pour autant, le dispositif n'est toujours pas opérationnel, malgré les nombreux appuis qu'il a reçus de partenaires techniques et financiers comme l'ONU, l'UE et INTERPOL. Au-delà des problèmes techniques de rattachement au système d'INTERPOL qui devraient être résolus prochainement, la mobilisation des États membres s'est avérée être inégale. Par ailleurs, l'absence de prise en charge financière pour l'envoi d'officiers de liaison a pénalisé l'opérationnalisation du dispositif et le fonctionnement initialement envisagé. Les programmes d'appui des PTF ont atteint leurs limites et ne pourront se substituer à la volonté des États, qui devront faire davantage d'efforts s'ils souhaitent opérationnaliser la PCMS dans les prochains mois.

► **Le Collège Sahélien de Sécurité (CSS), un projet européen estampillé « G5 Sahel »**

Le projet du Collège Sahélien de Sécurité (CSS), qui ambitionne de former les cadres des forces de sécurité intérieure des pays du G5 Sahel et, plus largement, de créer un réseau d'acteurs de la sécurité (agents des forces de l'ordre, magistrats auxiliaires de justice, membres de la société civile, dignitaires religieux) est intéressant à plusieurs titres. Il se distingue des autres projets de l'Axe Défense et Sécurité du G5 Sahel. En effet, le Collège existait avant qu'il ne soit intégré au G5 Sahel et placé sous la tutelle de l'Expert Défense et Sécurité du SP-G5S suite à la décision de la Conférence des chefs d'État de N'Djamena d'octobre 2015. Il avait été imaginé et créé en 2012 par le projet européen « Contre-Terrorisme au Sahel » (CT Sahel) qui s'appuyait sur trois experts français. Le concept était de faire du CSS un centre de formation itinérant entre la Mauritanie, le Mali et le Niger. Avant son intégration au G5 Sahel, le Collège s'était déjà élargi au Burkina Faso et au Tchad pour prendre en compte la nouvelle dynamique régionale.

Après seulement huit formations dispensées en trois ans et des critiques sur son encadrement pas suffisamment européen, le projet CT Sahel pris fin en décembre 2015, si

bien qu'au moment de son intégration dans le G5 Sahel, le CSS n'était qu'une « *coquille vide* »<sup>71</sup>, un projet fictif, sans personnel et sans locaux.

Lors du Conseil des ministres qui précéda la Conférence de novembre 2015, le Mali se proposa d'héberger le CSS de « *manière permanente à Bamako au sein de l'École de Maintien de la Paix* »<sup>72</sup>. Dès le mois suivant, l'Expert Défense et Sécurité présentera les Termes de référence (TDR) de l'intégration du CSS au sein du G5 Sahel. Le nouveau projet devra suivre les cinq principes<sup>73</sup> suivants :

- ➔ Doter le CSS d'une personnalité morale ;
- ➔ Installer le CSS dans une infrastructure fixe ;
- ➔ Doter le CSS d'une structure permanente de direction, composée d'un Directeur général, d'un Directeur des Études et d'un appui technique et logistique ; les deux dernières fonctions, sont, le cas échéant, assurées par l'UE à travers un soutien externe ;
- ➔ Doter le CSS d'un conseil d'administration qui soit issu des CNC ;
- ➔ Financer le fonctionnement et les activités du CSS par le biais du circuit financier du G5 Sahel.

L'UE, qui réfléchissait alors à la forme à donner à son soutien après la fin du projet CT Sahel, accepta ces conditions, à l'exception de la dernière qu'elle refusa catégoriquement, préférant garder la main sur la gestion financière du soutien qu'elle apporte au CSS. Lancé officiellement en août 2016, le PAGS ne fut effectivement sur les rails qu'en octobre, le temps que ses quatre experts soient recrutés et opérationnels. Le projet, d'une durée initiale de deux ans, est doté d'une enveloppe de 7 millions d'euros et s'articule en trois composantes : appui au SP-G5S (PCMS, CELLRAD, Stratégie Frontières), appui au CSS et, enfin, appui la présidence tournante. Ainsi, deux experts sont basés à Nouakchott au sein du SP-G5S, un autre au CSS à Bamako et le dernier suit la présidence tournante.

La tournée d'identification des besoins entreprise par l'expert du PAGS, d'octobre 2016 à février 2017, a permis de faire un recensement des formations pour la police, la gendarmerie et la garde nationale qui sont les institutions ciblées par le CSS. Face à la pression de l'UE pour que les formations reprennent, un règlement sur l'organisation et le fonctionnement du CSS a été adopté en CM-G5S, le 05 février 2017.

---

<sup>71</sup> Entretien, Bamako, décembre 2018.

<sup>72</sup> Conclusions de la Réunion du Comité des experts préparatoire au CM-G5S, N'Djamena, 18 novembre 2018.

<sup>73</sup> Rapport du 5<sup>ème</sup> Conseil d'Administration du Collège Sahélien de Sécurité, 18 décembre 2015.

### **Règlement sur l'organisation et le fonctionnement du Collège Sahélien de Sécurité, février 2017**

« Le Collège Sahélien de Sécurité a vocation à consolider les compétences des cadres des divers services de sécurité des États du G5 Sahel et renforcer leurs capacités à lutter contre toutes les formes de menaces qui pèsent sur la région, en particulier le terrorisme, la criminalité organisée, les trafics et le grand banditisme, ainsi que toutes formes de criminalité.

Le conseil d'administration fixe la politique générale du CSS. Il approuve la programmation des activités.

Le fonctionnement du CSS est assuré par un coordonnateur des activités du CSS, assisté d'un responsable des études et d'un responsable administratif et financier. »

Le CSS a rencontré plusieurs obstacles dans sa mise en œuvre au cours de l'année 2017. Le Mali, en tant que pays hôte, avait la responsabilité de mettre à la disposition du CSS des locaux. Après plusieurs mois, des locaux finiront par être identifiés mais d'importants travaux d'aménagement et d'équipement étaient nécessaires avant de pouvoir envisager d'y dispenser des formations. Nous ne soulignerons jamais assez l'impact du volontarisme de l'État hôte sur la mise en œuvre des projets. A cette première difficulté due à un manquement de l'État hôte viendra s'y ajouter une deuxième, à savoir la lourdeur des procédures européennes. En effet, le PAGS ne permettait pas l'achat de matériel ou la réalisation de travaux. Il faudra attendre 08 mois pour obtenir un avenant au PAGS de 100 000 € pour pouvoir lancer les travaux et équiper le Collège.

Malgré ces obstacles matériels et de procédure, l'UE n'a cessé de mettre la pression pour que les formations démarrent. Le PAGS a dû louer une partie du centre de formation des collectivités territoriales à Bamako pour pouvoir lancer ses activités de formation en mai 2017<sup>74</sup>. Plusieurs activités ont eu lieu avant que n'émerge un autre problème, plus subtil, celui-là, mais non moins structurant pour l'avenir du CSS.

Du fait de la vocation régionale du Collège, les formations sont équitablement ouvertes aux cinq pays membres du G5 Sahel. Mais l'installation du CSS dans des locaux fixes à Bamako faisait craindre une inégalité de traitement entre les participants. En effet, les Maliens, contrairement à leurs collègues des quatre autres pays, n'auraient pas été éligibles à percevoir les *per diem* européens, versés aux participants pour leur permettre de prendre en charge les coûts induits par leur déplacement dans le pays où se tiendra la formation<sup>75</sup>. Dans la pratique, pour faciliter l'organisation des formations, le

<sup>74</sup> Touda, M. K. « Collège Sahélien de Sécurité se mobilise au côté du G5 Sahel pour la lutte contre le terrorisme au Sahel », SP-G5S, accessible à : <https://www.g5sahel.org/index.php/13-actualite-des-pays-g5/1146-le-college-sahelien-de-securite-se-mobilise-au-cote-du-g5-sahel-pour-la-lutte-contre-le-terrorisme-au-sahel>

<sup>75</sup> La grille des *per diem* de l'UE prend en compte plusieurs facteurs (coût de la vie, sécurité) pour définir le montant maximum d'engagement par jour dans un pays au titre des *per diem*. Cette grille initialement

PAGS utilisera les *per diem* pour réserver les billets d'avion et les chambres d'hôtel et couvrir le coût des repas pendant la formation, le reliquat versé aux participants serait de 75 euros par jour et par personne, si bien que, pour une formation de trois semaines, les participants étrangers percevraient jusqu'à 1 575 euros alors que les locaux ne bénéficieraient que d'un défraiement, bien inférieur, pour leurs déplacements. La volonté de maintenir une égalité de traitement entre les participants a poussé le CSS à maintenir le caractère itinérant de ses activités.

Ainsi, le CSS a prévu des activités de formation spécifiques dans chacun des cinq pays du G5 Sahel tout en maintenant un centre de gravité autour de ses installations à Bamako. Ainsi, les formations techniques sur la gestion des frontières auront désormais lieu au Niger, sur la police judiciaire au Burkina Faso, sur le renseignement au Tchad et sur l'ingénierie de formation en Mauritanie alors que les formations thématiques sur les différents phénomènes criminels continueront d'être dispensées dans les locaux de Bamako du CSS, au même titre que les exercices de mise en pratique et les séminaires<sup>76</sup>.

En observant la répartition des responsabilités et du fardeau financier au sein du CSS, on constate une indépendance totale au PAGS. En effet, le Règlement prévoit même explicitement que « *pendant la durée du PAGS financé par l'UE au titre du Fonds Fiduciaire d'Urgence pour l'Afrique, les activités du CSS seront financées par l'UE. Les fonctions de « responsables des études » et de « responsable administratif et financier » seront assurées par le projet* ». Le seul poste au sein du CSS occupé par un ressortissant du G5 Sahel est celui de « coordonnateur des activités ». Il est attribué à « *un fonctionnaire de l'État malien appartenant à un des ministères en charge de la sécurité intérieure ou de la justice* ». Pour éviter d'avoir à payer une rémunération supplémentaire, le poste de « Directeur général du CSS » initialement prévu dans les TDR fut abandonné. Payé par l'État malien, ce haut-fonctionnaire n'est pas, pour autant, détaché au CSS et il exerce d'autres responsabilités par ailleurs, ce qui limite son implication dans les activités du CSS.

Les activités du CSS sont menacées à court-terme dans la mesure où le mandat du PAGS est arrivé à son terme le 28 février 2018, après une première prolongation. En décembre 2018, aucune décision n'avait été prise quant à une seconde prolongation du mandat ou au lancement d'un PAGS II. L'inquiétude était de mise chez les praticiens de la coopération régionale interrogés entre octobre et décembre 2018. Le règlement prévoyait que cette répartition des tâches soit « *transitoire* » avant que les États du G5 Sahel puissent s'approprier le projet, à commencer par la prise en charge du personnel

---

prévue pour les déplacements des personnels de l'UE semble s'être appliquée par extension aux bénéficiaires des activités de formation de l'UE avec pour limite qu'elle ne s'applique pas aux ressortissants du pays dans lequel l'action de formation est délivrée.

<sup>76</sup> « Le Collège Sahélien de Sécurité épaulé par le FFU reçoit félicitations et encouragements à poursuivre ses activités à l'occasion du conseil d'administration », EU Emergency Trust Fund for Africa, accessible sur : [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/all-news-and-stories/le-college-sahelien-de-securite-epaule-par-le-ffu-recoit-felicitations-et\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/all-news-and-stories/le-college-sahelien-de-securite-epaule-par-le-ffu-recoit-felicitations-et_en)

d'encadrement. Pourtant, une note du PAGS, datée d'octobre 2018, que nous avons pu consulter, souligne que « *la question du paiement de l'encadrement du CSS, coordonnateur des activités, responsable des études, et le responsable administratif et financier n'est pas réglée* ».

Au-delà de la prise en charge du personnel du CSS, le PAGS finance les activités pédagogiques à 100%, notamment à travers le recrutement des experts dispensant les formations et le versement des *per diem* aux participants. Les États du G5 Sahel ont pour seules responsabilités d'identifier les participants et de mettre *gracieusement* à disposition du CSS des sites de formation. Le Mali met à disposition les locaux abritant le CSS, il prend donc à sa charge le loyer, l'électricité et l'eau. D'autres dépenses liées aux locaux (entretien, gardiennage, etc.) peuvent encore être prises en charge par le PAGS.

L'implication du SP-G5S ne s'exprime qu'à travers la présidence qu'exerce son Expert Défense et Sécurité sur le Conseil d'Administration (CA) du CSS, mais ne participe nullement au financement, ni de son personnel d'encadrement, ni de ses activités.

Les risques de suspension qui pèsent aujourd'hui sur les activités du CSS, en cas d'arrêt du soutien fourni par le PAGS, montrent, si besoin était, la nécessité de rééquilibrer la répartition des responsabilités et du fardeau financier, la répartition actuelle n'étant pas viable à moyen et long termes. L'appropriation doit être progressive, la pérennité du projet en dépendra.

A court-terme, la pleine appropriation du CSS est impossible, son budget de fonctionnement étant de 2 millions d'euros par an, équivalent à celui du SP-G5S. Il serait illusoire de demander aux États du G5 Sahel de prendre le relais. Il est fort probable que l'UE décide prochainement de continuer son appui au CSS, que ce soit à travers le PAGS ou un autre programme. La fiche projet soumise lors de la Conférence de Nouakchott précise que le coût total du projet est estimé à 7 millions d'euros sur 3 ans.

Pour autant, de nombreuses mesures devraient être prises pour enclencher une dynamique d'appropriation et, ainsi, assurer la viabilité du projet à moyen et long-terme. Dans la mesure du possible, le personnel d'encadrement devra être sélectionné par le CDS ou le CM-G5S et pris en charge par le SP-G5S. De plus, il nous semble impératif de baisser le coût de fonctionnement, trop élevé pour qu'il soit, un jour, pris en charge par les États du G5 Sahel. Pour cela, il faudra limiter le recours dispendieux à des experts internationaux en privilégiant, autant que possible, le recrutement de formateurs locaux, moins coûteux, et en explorant la possibilité pour les administrations des pays du G5 Sahel de détacher, ponctuellement et gracieusement, des formateurs au profit des activités du CSS. Enfin, l'abandon de la pratique des *per diem* actuellement appliquée nous paraît indispensable pour pouvoir envisager une appropriation. Si la prise en

charge des déplacements, du logement et de l'entretien sur place des participants devra continuer d'être assurée par le CSS, que ce soit par des contributions des États calculées au prorata du nombre de participants, par le SP-G5S ou par un partenaire, nous ne voyons pas de justification à ce que les participants, en plus de la possibilité qui leur ait offerte d'accéder gratuitement à une formation de qualité, perçoivent plus de 1500 euros au cours des trois semaines de formation. Si ce système est maintenu, les États du G5 Sahel et le SP-G5S ne voudront et ne pourront jamais prendre le relais. Nous pourrions aller jusqu'à nous demander si l'appropriation du CSS, tel que conçu initialement, est possible.

### ► **Le Collège de Défense, une appropriation des États réelle mais fragile**

Le Collège de Défense du G5 Sahel ambitionne de devenir la « *première école de guerre transnationale dans le monde* »<sup>77</sup> visant à former les chefs militaires de haut-niveau des armées, de la gendarmerie, des gardes nationales ou nomades des pays du G5 Sahel. La création de l'établissement vise à juguler le déficit en officiers brevetés que rencontrent tous les pays du G5 Sahel et à améliorer l'interopérabilité de leurs forces armées, engagées au sein de la FC-G5S<sup>78</sup>. Bien que les affectations restent une prérogative nationale, la FC-G5S pourrait constituer un débouché naturel pour les officiers qui y seront brevetés. Le Collège de Défense pourrait également contribuer à faire émerger, à horizon de 5 ou 10 ans, un embryon doctrinal sahélien autour d'officiers passés sur ses bancs, alors qu'aujourd'hui plusieurs cultures stratégiques coexistent au sein des armées sahéliennes, les officiers sahéliens étant brevetés dans des Écoles de guerre de nombreux pays (France, États-Unis, Chine, Russie, Maroc...).

Ce projet est l'exemple parfait que la participation active de partenaires techniques et financiers peut s'adosser à une dynamique d'appropriation. L'impulsion est venue de la Mauritanie. En effet, dès 2013, la Mauritanie ambitionnait de créer sa propre École de Guerre et bénéficiait d'un soutien financier des Émirats Arabes Unis (EAU) qui permit la construction des infrastructures aux abords de Nouakchott, pour 7 millions d'euros, d'où l'inscription « Collège de Défense Mohammed ben Zayed du G5 Sahel » visible sur le fronton de la porte d'entrée de l'établissement. Sur proposition du président mauritanien, la décision fut prise, lors du Sommet de N'Djamena, en novembre 2015, de rattacher le projet au G5 Sahel. La Mauritanie continua, néanmoins, d'assumer un rôle de leadership. L'objectif d'une ouverture de l'établissement courant 2016 s'avéra trop ambitieux au regard de la complexité de monter un tel projet, notamment en matière d'ingénierie pédagogique. Un comité de pilotage fut constitué en septembre 2016 autour de trois officiers : un Mauritanien, un Nigérien et un Français mis à dispo-

---

<sup>77</sup> Procès-verbal de la Réunion sur le Collège de Défense du G5 Sahel, Paris, 19-20 octobre 2017.

<sup>78</sup> Entretien, Nouakchott, octobre 2018.

sition par la DCSD. L'ouverture fut finalement repoussée à janvier 2018 avec le lancement d'une première phase de formation, de six mois, destinée aux futurs formateurs.

L'envoi d'une trentaine d'officiers au Collège de Défense par les pays du G5 Sahel témoigne de l'espoir qu'ils placent dans le projet et de leur volonté commune d'y participer. Les portes du Collège de Défense se sont, ainsi, ouvertes, en octobre 2018, pour accueillir la première promotion d'officiers stagiaires sahéliens, composée de 11 officiers mauritaniens et de 5 officiers de chacun des autres pays membres du G5 Sahel. Par ailleurs, sur les 26 officiers d'encadrement prévus initialement, une quinzaine avaient été affectés en octobre 2018 : 10 Mauritaniens, 02 Nigériens, 02 Tchadiens, 01 Burkinabè et 01 Malien.

A travers la création du Collège de Défense, les États du G5 Sahel ont décidé de mutualiser une formation qu'il serait trop coûteux de développer au niveau national en raison du faible nombre d'officiers à breveter chaque année. Le coût de la formation d'un officier à travers le CD-G5S est conséquent, mais sans commune mesure avec ce qu'il serait au niveau national. Sur un budget de fonctionnement de 800 000 €, la quote-part initiale des États s'élève à 34% pour la Mauritanie et 16,5% pour chacun des autres États membres. Cette clé de répartition est amenée à évoluer en fonction du nombre de stagiaires envoyés. En octobre 2018, la Mauritanie et le Mali avaient, d'ores et déjà, fait la demande pour y envoyer, respectivement, trois et deux officiers supplémentaires. La France et l'Italie ont décidé d'apporter un soutien financier à l'établissement, respectivement de 120 000 € et 60 000 €, ce qui a pour conséquence d'alléger la quote-part des États. Il s'agit là de la théorie. En pratique, aucun État du G5 Sahel n'avait, en octobre dernier, versé sa contribution au fonctionnement du CD-G5S avant le lancement de la première promotion, rendue possible *de facto* grâce à l'appui des partenaires.

En effet, le Collège de Défense bénéficie de nombreux partenariats. « *Tous les partenaires seront les bienvenus* », nous affirmait le directeur du Collège de Défense, le général de brigade mauritanien Brahim Vall Cheibani Cheick Ahmed. Après le rattachement du projet au G5 Sahel, la France décida très vite de soutenir le projet et de s'engager avec l'envoi d'un coopérant de la DCSD chargé d'apporter une expertise technique en matière d'ingénierie pédagogique. Ce dernier qui, dans un premier temps, fit partie du comité de pilotage du projet, occupe désormais le poste de directeur pédagogique du CD-G5S. La France contribuera également à doter le CD-G5S en matériel, pour environ 300 000 €, et prévoit l'envoi de coopérants de la DCSD supplémentaires en renfort sur des périodes de courte durée pour enseigner des modules spécifiques. Ainsi, en octobre 2018, il y avait deux coopérants français dans l'encadrement. L'Allemagne a également consenti, dès 2017, un important soutien en équipement pour un montant qui atteindra environ 1 200 000 euros. Plusieurs autres pays ont proposé d'envoyer

des cadres<sup>79</sup> : Italie (02), Belgique (01), Égypte, Jordanie. Le Maroc a financé une mission d'étude des formateurs. Les États-Unis pourraient, dans les prochains mois, financer la création d'un Centre de simulation tactique au sein du Collège. Des discussions sont également en cours avec l'UE et des partenaires bilatéraux. La fiche projet soumise lors de la Conférence de Nouakchott précise que le coût total du projet est estimé à 12,6 millions d'euros sur 3 ans.

« Le bateau est assez grand, il y aura suffisamment de rames pour tout le monde »

**Entretien, Nouakchott, octobre 2018**

La tutelle fonctionnelle du SP-G5S sur le Collège de Défense, s'exprime, comme pour le Collège Sahélien de Sécurité, à travers la présidence du Conseil d'Administration qui est confié à l'Expert Défense & Sécurité.

A condition que les États versent normalement leur contribution, conformément à la clé de répartition acceptée entre eux, le projet du Collège de Défense réunit les trois facteurs garants de la viabilité et de la pérennité des projets que nous évoquions ci-dessus. En effet, on observe une forte implication de l'État hôte, une aide des PTF conséquente mais limitée qui ne se substitue pas à la dynamique d'appropriation des partenaires et, enfin, une volonté commune régionale clairement exprimée à travers les contributions de chaque État membre pour la scolarité de leurs officiers. Ce dernier point est sans doute le risque majeur auquel l'établissement devra faire face. Qu'advient-il du Collège de Défense si un ou deux pays décident de réduire le contingent d'officiers qu'ils y envoient ? Le meilleur remède sera la qualité de la formation qui y sera dispensée. Il sera donc important que les États mettent à disposition les officiers d'encadrement initialement prévus. Ce sont des postes coûteux pour les États sahéliens, mais une solution devra être trouvée, faute de quoi l'attractivité de l'établissement, et donc sa pérennité, serait compromise.

► **La FC-G5S, une ambition ad hoc au SP-G5S, dépendante des partenaires**

Comme nous l'avons expliqué précédemment, la Force Conjointe du G5 Sahel n'est pas à proprement parler un projet rattaché au G5 Sahel, il n'en est pas moins l'héritier direct d'une coopération militaire *ad hoc* intense entre la France et les armées sahéliennes, coopération qui s'était formalisée avec la signature de la Charte du Partenariat Militaire de Coopération Transfrontalière (PMCT). La FC-G5S fut créée sur décision des chefs d'État, lors de la Conférence de N'Djamena du 20 novembre 2015, alors qu'il était seulement prévu que la Charte du PMCT soit approuvée par les chefs d'État.

<sup>79</sup> Entretiens, Nouakchott, octobre 2018.

La marginalisation du SP-G5S vis-à-vis du projet de la FC-G5S est encore plus marquée que sur les autres projets de l'Axe Défense et Sécurité et s'inscrit dans la continuité de la coopération militaire qui s'est développée en parallèle du G5 Sahel. Arrimée au G5 Sahel pour lui conférer un portage politique régional, cette coopération militaire continuera de se construire en dehors du SP-G5S qui se limitera à jouer un rôle de plaidoyer à l'international.

Dans le cadre du PMCT, il était prévu que le SP-G5S soit uniquement tenu informé, à travers l'expert Sécurité-Défense qui était « *le correspondant du PMCT au sein du SP-G5S* ». Par mimétisme, l'Expert Défense et Sécurité se retrouva également exclu de la chaîne de Commandement de la FC-G5S, au profit du CDS dont la légitimité, tirée de la participation des CEMGA, est incontestable. Par la suite, les ministres de la Défense furent intégrés à la chaîne de commandement lors de la réunion conjointe des ministres en charge des Affaires étrangères, de la Défense, et de tutelle qui s'est tenue à Bamako, le 08 janvier 2018. A cette occasion, les ministres ont également entériné la « *désignation du ministre de la Défense du pays assurant la présidence en exercice comme Ordonnateur du budget de la Force* »<sup>80</sup>, le Secrétaire permanent n'étant que « *l'Ordonnateur-Délégué* ».

Ce projet d'envergure s'avère être extrêmement coûteux et ambitieux sur le plan opérationnel. Cyril Robinet, ancien POLAD Barkhane, rappelle qu'avant même la création de la FC-G5S, il était clair, aussi bien pour les officiers sahéliens que français, que « *la mise en place de dispositifs permanents de sécurisation des frontières au Sahel nécessitera un soutien international important* »<sup>81</sup> en raison des moyens conséquents qui devraient être mobilisés, ces derniers étant « *hors de portée des armées sahéliennes, même appuyées par la coopération française* ».

S'ouvrit alors une longue période de mobilisation des bailleurs de fonds internationaux. Lors du lancement officiel du déploiement de la Force Conjointe, en juillet 2017, le président malien IBK avait annoncé un budget estimé à 423 millions d'euros<sup>82</sup>. Mais ce chiffre pour la première année d'exercice ne fit pas l'unanimité. Plusieurs experts militaires ont estimé que le budget était surévalué, du moins qu'un budget moindre aurait permis de lancer les premières opérations<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Compte-rendu de la 1<sup>ère</sup> réunion conjointe des Ministres en charge des Affaires étrangères, de la Défense, et de tutelle, Bamako, 08 janvier 2018.

<sup>81</sup> Cyril Robinet, Genèse de la Force Conjointe du G5 Sahel, *Ultima Ratio*, janvier 2018, accessible sur : <http://ultimaratio-blog.org/archives/8650>

<sup>82</sup> Le Point, 2017, Sahel : une force anti-jihadiste d'un budget de 423 millions d'euros, accessible sur : [http://www.lepoint.fr/monde/sahel-un-sommet-avec-emmanuel-macron-pour-concretiser-une-force-anti-jihadiste-02-07-2017-2139866\\_24.php](http://www.lepoint.fr/monde/sahel-un-sommet-avec-emmanuel-macron-pour-concretiser-une-force-anti-jihadiste-02-07-2017-2139866_24.php)

<sup>83</sup> Entretiens, Paris, Novembre 2017

En août 2017, le Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix, El-Ghassim Wane, apporta plus de précisions sur le budget, expliquant devant le CSNU que « *les exigences budgétaires avaient été fixées à 423 millions d'euros, dont environ 234 pour les investissements de départ, 110 millions pour les coûts opérationnels et 83 millions pour les coûts liés au personnel* »<sup>84</sup>.

Les premiers à annoncer des contributions furent les États membres du G5 Sahel avec une contribution de 50 millions, à hauteur de 10 millions chacun, l'Union européenne pour 50 millions d'euros à travers un financement de la Facilité de paix pour l'Afrique (FAP) et la France avec la donation de matériel pour un montant de 08 millions d'euros jusqu'à la fin 2017. Les États-Unis ont accepté de contribuer aux efforts de la FC-G5S à hauteur de 60 millions de dollars, mais en privilégiant l'aide bilatérale avec chaque pays membres du G5 Sahel. Lors du Sommet de la Celle-Saint-Cloud, de décembre 2017, les Émirats Arabes Unis (EAU) et l'Arabie Saoudite ont respectivement annoncé 30 et 100 millions d'euros.

La Conférence internationale de haut niveau sur le Sahel, organisée conjointement par l'Union européenne, l'Union africaine et les Nations unies, qui s'est tenue le 23 février 2018 à Bruxelles, a permis de mobiliser 414 millions d'euros au profit de la FC-G5S « *dont 176M€ de la part de l'Union européenne et de ses États membres, y compris 100M€ de la Facilité africaine de Paix* »<sup>85</sup>. Hormis la formalisation de nouvelles contributions de l'UE et de certains de ses États-membres, la grande majorité des annonces correspondent à des annonces antérieures. La conférence permet, surtout, de toutes les compiler et d'obtenir un montant proche des 423 millions demandés par les chefs d'État sahéliens. Pourtant, aucune précision ne fut donnée, ni sur la répartition des contributions par pays, ni sur leur fléchage, et pour cause ; derrière cette homogénéité de façade se cache un système de financement très complexe, qui ne manquera pas de retarder la montée en puissance de la FC-G5S. Ce n'est malheureusement pas la seule raison des retards.

La mobilisation se poursuit au cours de l'année 2018. Le président turc, Recep Tayyip Erdoğan, annonça, le 1<sup>er</sup> mars 2018, au cours d'une visite d'État en Mauritanie, que son pays contribuerait à hauteur de 04 millions d'euros au financement de la FC-G5S<sup>86</sup>. Lors de la réunion de haut niveau sur le Mali et le Sahel qui s'est tenue, le 26 septembre 2018, à New York, en marge de l'Assemblée générale des Nations unies, l'ambassadeur Jonathan Cohen, le représentant permanent adjoint des États-Unis aux

---

<sup>84</sup> Conseil de Sécurité des Nations Unies, 8024<sup>ème</sup> Séance, 2017, CS/12956, accessible sur : <https://www.un.org/press/fr/2017/cs12956.doc.htm>

<sup>85</sup> Communiqué des co-présidents de la Conférence internationale de haut niveau sur le Sahel, Bruxelles, 23 février 2018.

<sup>86</sup> « La Turquie débloque 05 millions de dollars pour la Force du G5 Sahel », *360 Afrique*, 01 mars 2018, accessible sur : <http://afrique.le360.ma/mauritanie-mali/politique/2018/03/01/19446-sahel-la-turquie-debloque-5-millions-de-dollars-pour-la-force-force-g5-sahel-19446>

Nations-Unies, annonça une augmentation significative de l'aide bilatérale américaine à destination des armées sahéennes engagées au sein de la FC-G5S, faisant passer leur contribution de 60 millions de dollars à 105 millions<sup>87</sup>. Le diplomate américain souligna, par la même occasion, qu'au-delà de ce soutien à la FC-G5S, son pays avait dépensé 822 millions de dollars, à travers d'autres programmes, depuis 2012. L'Arabie Saoudite, quant à elle, promet 50 millions d'euros supplémentaires à l'occasion de la Conférence pour le financement du PIP qui s'est tenue, à Nouakchott, le 06 décembre 2018.

**Tableau n° 5 : TABLEAU RECAPITULATIF DES PRINCIPAUX BAILLEURS DE LA FC-G5S**

Principaux bailleurs	Montant annoncé	Spécificités
Arabie Saoudite	150 000 000 euros	Achat de blindés par la DCSD
Union européenne	100 000 000 euros	Financé par la FAP
États-Unis	105 000 000 dollars	En aides bilatérales
États membres de l'UE	76 000 000 euros	Répartition non précisée
États membres du G5 Sahel	50 000 000 euros	10 millions d'euros chacun
Émirats arabes unis	30 000 000 euros	Contribution non affectée

Ce panorama laisse peu de doute sur le niveau de dépendance de ce projet vis-à-vis des PTF. Face aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces contributions, la stratégie de mobilisation de fonds internationaux est aujourd'hui critiquée par de nombreux praticiens. Au cours de nos entretiens, un ancien ministre des Affaires étrangères d'un pays du G5 Sahel nous expliqua qu'il avait constaté « *un décalage important entre le temps de la guerre et celui de la bureaucratie des bailleurs* ». C'est la raison pour laquelle, il avait la conviction que « *ce fut une erreur de solliciter les PTF pour le financement de la FC-G5S* »<sup>88</sup>. Un officier supérieur sahéen allait également dans ce sens, en nous expliquant qu'il aurait fallu « *montrer que la FC-G5S fonctionnait avant de se rendre dépendant de l'aide des partenaires* »<sup>89</sup>. « *C'est en forgeant, qu'on devient forgeron* », ajouta-t-il.

Le dernier rapport du SGNU sur la FC-G5S revient sur les contributions versées et l'état de décaissement des fonds. Il souligne que, sur le total des montants annoncés, « *45,9 % (soit quelque 190,76 millions d'euros) ont été soit décaissés, soit affectés à des pro-*

<sup>87</sup> Réunion de haut niveau sur le Mali et le Sahel, New York, 26 septembre 2018, accessible sur : <http://webtv.un.org/search/high-level-meeting-on-mali-and-the-sahel/5840998373001/?term=Sahel&sort=date&page=2>

<sup>88</sup> Entretien, novembre 2018.

<sup>89</sup> Entretien, novembre 2018.

*cédures de passation de marchés en cours, et 6,1 % (soit 25,30 millions d'euros) ont été affectés à des procédures qui vont démarrer dans un avenir proche. Le restant des contributions annoncées, d'une valeur de 199,49 millions d'euros, n'a toujours pas été affecté ».*

**Figure n° 5 : TABLEAU RECAPITULATIF DE L'ETAT DES CONTRIBUTIONS**

<b>État de décaissement des fonds annoncés à l'appui de la Force conjointe</b>						
<i>Organisation/pays</i>	<i>Montant décaissé</i>	<i>Décaissement en cours</i>	<i>Demandes soumises et approuvées</i>	<i>Offre finalisée</i>	<i>Contributions reçues</i>	<b>Total</b>
G5 Sahel			50,00			50,00
Union européenne	7,94	1,50	63,97	11,60		85,01
Pays membres de l'Union européenne	7,97	20,08	26,70	1,10	1,03	56,88
Pays non membres de l'Union européenne			12,60	12,60	198,46	223,66
<b>Total</b>	<b>15,91</b>	<b>21,58</b>	<b>153,27</b>	<b>25,30</b>	<b>199,49</b>	<b>415,55</b>

Source – Rapport du Secrétaire général sur la FC-G5S, novembre 2018.

En effet, la concrétisation des annonces se fait attendre et fait l'objet d'appels récurrents de la part des responsables politiques sahéliens. Elle est rendue difficile par la multiplicité des bailleurs, la lourdeur de leurs procédures respectives, la superposition des canaux de financement, mais elle se confronte également à l'épineuse question de la gouvernance administrative et financière de la FC-G5S.

En effet, suite à la réunion conjointe des ministres en charge des Affaires étrangères, de la Défense, et de tutelle du G5 Sahel, réunie à Bamako, le 08 janvier, et à la Conférence des chefs d'État du 06 février 2018, un « *Fonds Fiduciaire pour la FC-G5S* » a été créé. Rattaché au Secrétariat permanent du G5 Sahel, ce fonds témoigne de la volonté des États sahéliens d'assurer le contrôle des contributions annoncées par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Cependant, ces derniers, l'UE en tête, se sont avérés réticents à l'idée de faire transiter leurs contributions par ce mécanisme, alors même qu'ils disposaient de leurs propres canaux comme la Facilité Africaine de Paix et de leurs propres opérateurs (Expertise France, DCSD, GIZ). D'autant plus que les organes de gestion du fonds fiduciaire ont mis plusieurs mois à se mettre en place. En novembre, le rapport du SGNU indiquait que le fonds avait reçu des contributions du Rwanda pour 500 000 dollars et de l'UEMOA pour 500 millions de francs CFA, soit environ 867 000 dollars, qui ont, enfin, permis d'initier la création de son comité de soutien (COMSOUT). La France a décidé d'envoyer un coopérant de la DCSD pour appuyer sa montée en puissance.

En attendant une utopique centralisation des contributions annoncées par les bailleurs, l'Union européenne a mis à la disposition du G5 Sahel et de l'ensemble des PTF un outil de coordination communément appelé le « Coordination Hub »<sup>90</sup>. C'est un outil d'information qui ambitionne de permettre aux besoins exprimés officiellement par le COMANFOR de la FC-G5S de trouver le financement d'un PTF. Malgré cet outil, il nous est difficile d'avoir une vision précise du nombre de requêtes émises par la FC-G5S qui ont trouvé un financement et, encore plus, de savoir où en est leur exécution.

A partir du budget annoncé de 423 millions d'euros, les besoins de la FC-G5S, identifiés par le COMANFOR de la FC-G5S et validés par les CEMGA en Comité de Défense et de Sécurité, ont été classés en 12 rubriques<sup>91</sup>, à savoir :

- ➔ Coût personnel (66,5 M€) ;
- ➔ Réhabilitation et soutien au fonctionnement du QG et des trois PC de fuseaux (06,07 M€) ;
- ➔ Mise en place d'un réseau de communication adapté pour relier les unités agissant dans un même fuseau et le QG aux 3 PC de fuseaux (07,4 M€) ;
- ➔ Appui au stationnement et à la protection des bataillons déployés (114 M€) ;
- ➔ Appui à la lutte contre les EEI (02, 03 M€) ;
- ➔ Évacuation médicale d'urgence de type CASEVAC (5,8 M€) ;
- ➔ Appui à la mobilité terrestre dans la zone d'opération (102,8 M€) ;
- ➔ Équipement des soldats (y compris armes létales) (46,7 M€) ;
- ➔ Soutien à la mobilité aérienne (55,7 M€) ;
- ➔ Soutien à un système autonome de renseignement ISR (10 M€) ;
- ➔ Protection des populations et respect du DIH (06 M€) ;
- ➔ Appui à la composante policière et civile de la force (à confirmer).

Le soutien de l'UE à la FC-G5S (100 M€) est le plus transparent. La première tranche de 50 millions d'euros a été confiée intégralement à Expertise France, en tant que partenaire de mise en œuvre, pour la livraison d'équipements (1 050 EPI, 42 véhicules de transports de troupes blindés non armés, kits anti-EEI, matériel informatique et de communication, électrogènes...), d'infrastructures (construction du PCIAT et des PC de fuseaux) et de services (*Per diems* pour personnels du PCIAT et des PC de fuseaux).

---

<sup>90</sup> Voir Desgrais, N. & H. Sada, « Le G5 Sahel, en réaction à la mutation de l'environnement stratégique sahélien. Politiques régionales de coopération et niveaux d'engagement des États membres », *Fondation de la Recherche Stratégique*, juin 2018, pp. 133-135.

<sup>91</sup> Note DEVCO, Union européenne, décembre 2017.

La seconde tranche, de 50 millions d'euros également, fut répartie entre Expertise France (25 M€), le soutien à travers la MINUSMA (10 M€), le soutien à l'établissement d'un cadre de conformité pour le respect des Droits de l'Homme et du DIH via le Haut-Commissariat des Nations-Unies aux Droits de l'Homme (10 M€) et, enfin, le soutien à la structure de gouvernance du G5 Sahel via GIZ (05 M€). Expertise France se verra confier 7 millions d'euros supplémentaires par certains pays membres de l'UE.

La complexité du système de soutien à la FC-G5S découle également des contraintes propres à chaque bailleur. Par exemple, l'UE a l'interdiction de fournir du matériel létal. Pour des raisons juridiques, la FAP fut financée sur le Fonds européen de développement (FED), et doit donc répondre à ses règlements qui lui interdisent la fourniture d'équipements létaux tels que les munitions, les armes, le matériel militaire spécifique, les pièces de rechange pour les armes et le matériel militaire, ainsi que les salaires et l'entraînement militaire des soldats<sup>92</sup>. D'où l'utilité d'avoir plusieurs mécanismes de financement à portée de main pour être sûr de pouvoir répondre à tous les besoins. Ainsi, la contribution saoudienne de 100 millions d'euros servira à équiper plusieurs compagnies mécanisées de la FC-G5S avec du matériel blindé acheté auprès d'industriels français, qui devrait être livré progressivement courant 2019<sup>93</sup>.

Paradoxalement, la FC-G5S est le projet du G5 Sahel dans lequel l'implication des États membres est la plus importante. La forte médiatisation qui a entouré le processus de financement de la FC-G5S a eu tendance à occulter le rôle des États sahéliens, loin de se limiter à leur contribution respective de 10 millions d'euros. L'ampleur des moyens qu'ils ont mis à la disposition de la FC-G5S est considérable. Certes, l'envoi des personnels d'état-major n'aurait pas été possible dans ces proportions sans le paiement des *per diem* par l'UE, mais il ne faut pas oublier que ces soldats détachés continuent de toucher leur solde habituelle, tout comme les soldats déployés au niveau des bataillons. Au-delà du point de vue financier, effectuer un transfert d'autorité, au profit de la FC-G5S, sur plusieurs compagnies nationales a des implications importantes sur le plan opérationnel pour des armées sur-employées. C'est la raison pour laquelle, plusieurs pays décident, soit de récupérer ponctuellement le contrôle opérationnel (OPCON) sur leurs éléments engagés dans le cadre de la FC-G5S, soit de ne le céder à la FC-G5S que lorsqu'elle en aura besoin pour faire des opérations<sup>94</sup>. Par ailleurs, le CONOPS prévoit que les pays du G5 Sahel « sont responsables du soutien des forces, au travers de leur chaîne logistique nationale »<sup>95</sup>. Le soutien porte sur l'administration et les finances, les systèmes d'information et de communication, l'équipement, le soutien logis-

---

<sup>92</sup> Rapport annuel de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, Commission européenne, 2016.

<sup>93</sup> Hugeux, V. « En attendant la force G5, la France s'ensable au Sahel », L'Express, 05 juillet 2018, accessible sur : [https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/en-attendant-la-force-g5-la-france-s-ensable-au-sahel\\_2022934.html](https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/en-attendant-la-force-g5-la-france-s-ensable-au-sahel_2022934.html)

<sup>94</sup> Entretien, Niamey, Ouagadougou, Bamako, novembre-décembre 2018.

<sup>95</sup> Concept stratégique d'opérations de la FC-G5S, 08 mars 2017.

tique (eau, carburant, munitions), le soutien médical, les infrastructures d'hébergement, la projection et la formation. Si l'appui de partenaires est envisagé, cela reste de leur responsabilité première.

On constate, néanmoins, une mobilisation inégale des États membres et une instrumentalisation de la FC-G5S au service d'intérêts stratégiques nationaux, notamment à travers la mobilisation de fonds européens pour la construction d'infrastructures militaires dans des zones d'intérêt pas nécessairement partagées.

Enfin, la dépendance financière vis-à-vis des PTF pourrait être amenée à diminuer après les dépenses d'investissement effectuées pour lancer la FC-G5S et acquérir certaines capacités. A l'occasion du vote de la résolution 2391 (2017) du CSNU, le représentant mauritanien, Ousmane Ba, avait expliqué que le financement nécessaire était « de 423 millions d'euros au départ et de 115 millions d'euros par an par la suite »<sup>96</sup>. Il semblerait que les chefs d'État sahéliens aient accepté de prendre les 115 millions d'euros de fonctionnement annuel à leur charge<sup>97</sup>.

► **Le SP-G5S, un rôle extrêmement limité de coordination des différents projets « G5 Sahel »**

Du fait de sa marginalisation de la chaîne de commandement de la FC-G5S et de la tutelle limitée qu'il exerce sur les projets de l'Axe Défense et Sécurité, le SP-G5S ne semble pas en mesure de jouer son rôle de coordination entre les projets Défense et Sécurité. Seules quelques interactions existent, notamment en matière de formation. Le CSS a dispensé quelques modules de formation au profit d'officiers de la FC-G5S. De nombreuses autres interactions sont à imaginer mais devront, sans doute, attendre que chacun des projets se renforce et trouve son rythme de croisière avant de les surcharger avec des missions supplémentaires.

► **Demande des États d'une prise en charge accrue du SP-G5S**

Comme nous l'avons vu avec le Collège de Défense et la PCMS, les États peinent à remplir leurs engagements en termes d'envoi de personnels en raison du coût financier élevé qui en découle. En effet, ces postes à responsabilités prévoient des indemnités importantes que ni les États, ni le SP-G5S ne semblent en mesure d'assumer. Lors de la réunion des experts d'octobre 2018, le sujet a été abordé et devrait amener les ministres ou les chefs d'État à se prononcer lors du Sommet de Ouagadougou en février 2019. Ainsi, les experts ont souligné que les « conditions actuelles de prise en charge de certains personnels par les États entraînent des difficultés pour leur déploiement dans les dé-

---

<sup>96</sup> Conseil de Sécurité, décembre 2017, CS/13112, accessible sur : <https://www.un.org/press/fr/2017/cs13112.doc.htm>

<sup>97</sup> Entretien, Bamako, décembre 2018.

membrements du G5 Sahel tels que la PCMS, le Collège de défense, le Comité de soutien et le Comité de contrôle » du Fonds fiduciaire de la FC-G5S. Deux options sont envisageables : soit persévérer dans cette voie qui n'a pas permis leur déploiement jusque-là en demandant aux États de contribuer, soit en exigeant que le SP-G5S prenne en charge ces dépenses supplémentaires sur son budget. C'est bien cette dernière option qui semble tenir la corde, non sans soulever d'autres interrogations. Face à cette situation qui freine l'opérationnalisation des projets, les experts ont recommandé de « définir un statut fixant les conditions de prise en charge par le G5 Sahel desdits personnels »<sup>98</sup>. Cela pose naturellement la question des moyens financiers mis à la disposition du SP-G5S et de leur augmentation, dans un contexte où ce dernier peine déjà à assumer son rôle. Pour rappel, le poste de coordonnateur régional de la CELLRAD est pris en charge par le PAGS face à l'impossibilité pour le SP-G5S de le faire. Une hausse des contributions annuelles des États membres paraît peu probable. Sans doute sera-t-il envisagé de mobiliser les contributions annoncées par les partenaires lors de la conférence de Nouakchott de décembre 2018. Encore faut-il qu'un partenaire accepte de flécher ses contributions vers ces projets.

#### **B.– La « force centrifuge » des partenaires sur les actions et priorités du G5 Sahel**

Ces programmes d'appui des partenaires extérieurs ont, certes, permis à nombre de projets de se développer mais ont également entraîné un phénomène de « force centrifuge » sur les priorités et les actions du G5 Sahel, et pas toujours dans le sens d'une opérationnalisation du nexus sécurité – développement. En effet, on constate que les priorités des bailleurs et partenaires transparaissent dans les actions menées par le G5 Sahel<sup>99</sup>.

En effet, la question de l'autonomie et de la capacité d'initiative du SP-G5S et de ses propres équipes mérite d'être posée face à la multitude des partenaires et au poids des expertises « imposées ». Le SP-G5S semble dépendant de l'assistance technique dont il bénéficie de la part de plusieurs partenaires qui y détachent du personnel. Aujourd'hui, au sein du SP-G5S, on trouve deux experts de l'ONUSD, un coopérant français de la DCSD qui occupe un poste de conseiller du SP et deux policiers déployés par l'opérateur Civipol dans le cadre du projet PAGS. Il conviendra de rajouter les postes du SP-G5S qui sont pris en charge par les partenaires, à savoir celui du coordonnateur de la CELLRAD sur les fonds du PAGS et son assistante rémunérée par USAID. On comprend assez aisément l'influence que les partenaires peuvent avoir sur les actions du SP-G5S. Mais cette influence ne s'exerce pas uniquement à travers le travail de ces

---

<sup>98</sup> Conclusions de la Réunion des experts préparatoire à la 4<sup>ème</sup> Session ordinaire du CM-G5S, Niamey, 27 octobre 2018.

<sup>99</sup> Entretiens, Nouakchott, octobre 2018.

personnels détachés mais aussi par le financement de projets en fonction des priorités des partenaires, au détriment d'autres.

► **Des feuilles de route avec les partenaires axées sur les questions de genre et de migration**

L'Organisation des Nations unies (ONU) est un des premiers partenaires internationaux présents au Sahel à manifester un intérêt pour le Secrétariat permanent du G5 Sahel avec qui elle souhaite monter des projets communs dans le cadre de la mise en œuvre de la SINUS. Cette volonté se concrétise, dès le 09 juin 2015, avec la signature d'une « Feuille de route pour la coopération entre le G5 Sahel et le système des Nations Unies dans la mise en œuvre de projets et initiatives conjoints ». Ce document technique prévoit les modalités de la coopération entre les deux entités, notamment dans l'identification, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation de projets conjoints. Les seuls aspects thématiques de cette coopération qui figurent dans la Feuille de route relèvent de « *la migration* » et de « *l'intégration du genre et des droits de l'Homme dans toutes les actions entreprises par le G5 Sahel* ». Il est, ainsi, convenu d'« appuyer la mise en place de la Plateforme des femmes du Sahel, basée sur les recommandations de la Conférence internationale sur « Femmes, stabilité et développement au Sahel » tenue à Bruxelles le 9 avril 2013 »<sup>100</sup>. Cette priorité du système onusien est critiquée par certains praticiens, non pas sur le plan de sa légitimité, mais bien parce qu'ils souhaiteraient observer le même volontarisme dans d'autres domaines qu'ils considèrent tout autant, voire plus, prioritaires. Par ailleurs, la constitution d'une plate-forme d'échange avec des antennes nationales ne semble pas être l'action la plus efficace pour améliorer la situation des femmes dans la région.

*« Maintenant la Plateforme des Femmes fait partie des CNC. Certains pensent que les partenaires ont besoin d'entendre que les femmes sont mobilisées. Ce n'est pas parce qu'on intègre le ministère de la Femme que les femmes sont mieux prises en compte, je pense qu'il y a d'autres critères pour mesurer cela. »*

**Entretien, novembre 2018**

La « Feuille de route pour le renforcement du dialogue et de la coopération entre le G5 Sahel et l'Union européenne », adoptée le 20 novembre 2015, lors de la Conférence des chefs d'État du G5 Sahel de N'Djamena, accorde une part importante aux questions de migration et de gestion des frontières. Ce nouveau partenariat prévoit, par exemple, la « mise en place ou le renforcement de stratégies sur la migration et la mobilité aux niveaux national et régional » ou encore « l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action en matière de gestion intégrée des frontières aux niveaux national

<sup>100</sup> Feuille de route pour la coopération entre le G5 Sahel et le système des Nations Unies dans la mise en œuvre de projets et initiatives conjoints, 09 juin 2015.

*et régional* ». Si ce partenariat prévoit d'autres actions, nous trouvons ce rôle d'appui à l'élaboration de stratégies symptomatique de l'influence qu'exercent les partenaires sur les priorités du G5 Sahel.

La veille du sommet de la Conférence des chefs d'État du G5 Sahel, de novembre 2015, à N'Djamena, les PTF s'étaient réunis autour des ministres et avaient, dans une déclaration commune, manifesté « *leur intérêt d'approfondir la collaboration avec le G5 Sahel dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance, de la résilience et des infrastructures, avec un accent particulier sur l'intégration régionale, le développement local, la gestion des frontières, les causes profondes de la migration irrégulière, les divers trafics, et la création de meilleures opportunités pour les femmes et les jeunes* »<sup>101</sup>.

La recherche de financement qui est à l'origine de la démarche des États sahéliens pousse le G5 Sahel à adapter ses priorités et projets pour maximiser la captation des ressources. A titre d'exemple, le concept stratégique d'opérations (CONOPS) de la FC-G5S a pour mandat de combattre le terrorisme, mais aussi « *le trafic de drogue et les trafics d'êtres humains* »<sup>102</sup>. L'intégration de ces missions dans le CONOPS semble relever davantage d'une volonté d'aller dans le sens des priorités des potentiels bailleurs qu'une réelle intention de mener des opérations contre les trafics de migrants.

La dispersion des actions de la CELLRAD, à cause d'une très forte demande des partenaires pour financer des actions sur la thématique de la déradicalisation, est un autre exemple frappant de l'influence que les PTF peuvent exercer sur les projets du G5 Sahel. En effet, il est plus facile pour certains partenaires de s'engager sur ces thématiques moins tournées vers la sécurité « pure ». La CELLRAD se retrouve très sollicitée et il lui est parfois difficile de refuser de mener telle ou telle action en collaboration avec un bailleur, bien que celle-ci ne s'inscrive pas dans son plan d'action initial. Les politiques de *per diem* mises en place par certains partenaires peuvent être des éléments de motivation supplémentaires<sup>103</sup>.

### **3.2 – Un manque de cohérence et de coordination entre les deux piliers du G5 Sahel**

On constate un manque criant de coordination et de cohérence entre les deux piliers du G5 Sahel, à savoir la sécurité et le développement. En théorie, la convergence des actions de ces deux piliers devrait découler de la mise en œuvre de la Stratégie pour le

---

<sup>101</sup> Déclaration des partenaires techniques et financiers présents à la réunion ministérielle, N'Djamena, novembre 2015.

<sup>102</sup> Concept stratégique d'opérations de la FC-G5S, CDS, 08 mars 2017.

<sup>103</sup> Entretien, Nouakchott, octobre 2018.

Développement et la Sécurité (SDS) et du Programme d'Investissement Prioritaire (PIP), qui est censé être la transcription en projets des priorités définies dans la SDS.

Cependant, ces deux outils du G5 Sahel ont été élaborés dans l'urgence, les premières versions du PIP étant adoptées avant même la finalisation de la SDS. La cohérence de l'ensemble s'en trouva diminuée, d'autant plus après le lancement de plusieurs projets en matière de Défense et de Sécurité, comme la FC-G5S, qui n'étaient prévus ni dans la SDS, ni dans le PIP.

A travers le déploiement progressif de ses bataillons dans les zones transfrontalières, identifiées comme prioritaires par la SDS, la FC-G5S n'incarne-t-elle pas un nouvel outil prometteur pour faire converger les deux piliers du G5 Sahel ? Tout du moins, son lancement souligne la nécessité de réviser la SDS et d'engager une réflexion sur la cohérence du PIP.

#### **A.– Le PIP, une compilation de projets à la recherche de financements extérieurs**

L'élaboration du PIP découla d'une appropriation dans l'urgence par les pays membres du G5 Sahel du processus initié par l'ONU dans le cadre de l'élaboration de la SINUS. Imaginé initialement comme l'outil de mise en œuvre de la Stratégie du G5 Sahel, le PIP est devenu une accumulation de projets à la recherche de financements extérieurs sans nécessaire cohérence entre ses différents axes d'intervention. La réticence des bailleurs vis-à-vis des premières versions du PIP a considérablement ralenti son élaboration.

#### **► Le PIP, une appropriation régionale des Stratégies Sahel dans l'urgence**

Comme nous l'avons vu précédemment, la dynamique internationale en faveur du développement au Sahel se caractérise par l'élaboration de nombreuses stratégies régionales par les principaux bailleurs et partenaires des pays de la région. Ce phénomène fait émerger la question de la coordination de toutes ces initiatives. Ainsi, dès le 7 décembre 2012, la première réunion de coordination avec les Envoyés spéciaux des principaux PTF est convoquée par l'Envoyé Spécial du SGNU pour le Sahel.

En juin 2013, le SGNU évoque, dans son rapport de présentation de la SINUS, la possibilité de créer « un mécanisme destiné à améliorer la coordination du travail de ces différents acteurs, établir un ordre de priorité entre les actions envisagées et mobiliser des ressources, pour réaliser en priorité les principales infrastructures régionales »<sup>104</sup>. Mettant l'accent sur le besoin important en infrastructures, le rapport prévoit que, « dans

<sup>104</sup> Rapport du Secrétaire général sur la situation dans la région du Sahel, S/2013/354, 14 juin 2013.

*l'esprit de l'appropriation nationale, les pays de la région seront d'abord invités à définir dans le détail leur choix en matière d'infrastructures régionales ». C'est ce qu'ils feront au niveau régional en créant le G5 Sahel et à travers l'élaboration du PIP dans lequel les infrastructures représenteront presque les  $\frac{3}{4}$  de son coût global.*

Les PTF ont soutenu cette dynamique enclenchée au sein du G5 et se sont félicités, en novembre 2015, de « *la volonté des pays sahéliens du G5 de mieux se coordonner entre eux et avec la communauté internationale et de créer des synergies dans la mise en œuvre des stratégies et plans d'actions adoptés par les différents partenaires et organisations* »<sup>105</sup>.

En effet, l'élaboration du PIP répondait à la volonté des chefs d'État sahéliens de mieux coordonner et orienter la manne financière qui s'annonçait dans le sillage de la visite officielle effectuée par Ban Ki-Moon en novembre 2013.

*« Les chefs d'État ont mis la pression parce qu'il y avait beaucoup d'annonces de financement en faveur du Sahel qui faisaient suite à la visite de Ban Ki-Moon. Les chefs d'État se sont dit qu'il fallait capter ça rapidement : « Il faut que les ministres se réunissent pour élaborer un programme d'investissement que l'on soumettra aux partenaires ». La première enveloppe de 7 000 milliards de FCFA correspondait à peu près à l'annonce effectuée par Ban Ki-Moon... »*

**Entretien, octobre 2018**

Dès le 06 juin 2014, le Conseil des ministres adopta le PIP 2015-2017, qui comportait « *les projets et programmes estimés urgents par la réunion des experts* » et était, alors, « *estimé à 7 208 milliards F CFA soit environ 11 milliards d'euros* ». La répartition se fait en fonction des quatre axes prioritaires du G5 Sahel : « *Le montant des ressources allouées à la Gouvernance est estimé à 199 milliards ; celui des infrastructures se chiffre à 3 365 milliards ; la sécurité absorbe 1 033 milliards et la résilience s'élève à 2 610 milliards de F CFA* ». Il est clairement précisé que le PIP a vocation à servir de « *cadre d'intervention prioritaire pour les pays du G5 et d'instrument de dialogue avec les partenaires* »<sup>106</sup>. En d'autres termes, il vise à orienter les financements des PTF vers les besoins exprimés par les États sahéliens au sein du PIP.

### ► **Une superposition de projets tournée davantage vers les besoins de financement que vers les objectifs**

Dans une note conceptuelle, en date de mars 2014, qui initie le processus d'élaboration de la « *Stratégie régionale de Sécurité et de Développement des États du G5 Sahel* », il est prévu que soit « *élaboré un plan d'actions prioritaires pour traduire en actions concrètes la mise en œuvre des orientations stratégiques contenues dans les axes de la*

<sup>105</sup> Déclaration des partenaires techniques et financiers présents à la réunion ministérielle, N'Djamena, novembre 2015.

<sup>106</sup> Relevé des conclusions de la 2<sup>ème</sup> Session du CM-G5S, Niamey, 05 juin 2014.

stratégie »<sup>107</sup>. On constate que le programme d'actions envisagé tirait sa cohérence de sa continuité avec les orientations stratégiques dont il devait être la concrétisation.

Cependant, deux visions de ce plan semblent coexister dès le début du G5 Sahel. Le compte-rendu de la réunion ministérielle préparatoire du Sommet fondateur de février 2014 laisse, effectivement, entrevoir le PIP comme un programme « *orienté sur les besoins des pays* ». Il s'agirait d'un portefeuille de nouveaux projets, différents de ceux déjà financés par les PTF traditionnels, qui feraient l'objet de « *financements additionnels [...] auprès d'autres bailleurs notamment ceux provenant du Groupe de Coordination des institutions de financement arabes, islamiques et de l'OPEP ainsi que des pays émergents* ».

La différence entre un plan d'action et un programme d'investissements est loin de n'être que sémantique. L'abandon rapide de l'approche privilégiant un plan d'actions imposa une approche favorisant la constitution d'un portefeuille de projets en adéquation avec les axes prioritaires définis par la stratégie mais qui ne constitueraient plus, pour autant, un ensemble cohérent d'actions prises dans le but d'atteindre des objectifs précis. Dès lors, les PIP successifs ressemblent davantage à une superposition de projets en quête de financement qu'à un plan cohérent d'aménagement régional de l'espace sahélien.

### ► Une élaboration retardée par la réticence des bailleurs

Malgré l'adoption rapide du PIP lors de la réunion ministérielle de juin 2014, la réunion des Experts qui l'avait précédé avait mis en avant plusieurs interrogations sur les projets proposés par les États pour leur intégration dans le PIP.

---

<sup>107</sup> Note conceptuelle sur la Stratégie régionale de Sécurité et de Développement des pays du G5 Sahel, Secrétariat Exécutif de la SDS Sahel Niger, mars 2014.

### **Réunion des Experts des pays membres du G5 Sahel, Niamey, 04 juin 2014**

« Suivant l'ordre alphabétique, les différents pays ont tour à tour présenté leurs projets et programme. A l'issue de chaque présentation, des observations d'ordre général ont été faites. La substance des préoccupations se présente comme suit :

- le caractère intégrateur tel que libellé dans le cadre du G5 "projet partagé par au moins deux pays du G5" n'a pas permis la prise en compte de projets intégrateurs avec d'autres pays non membres du G5.
- le caractère peu frontalier et peu intégrateur de certains projets proposés.
- l'énumération de projets déjà proposés dans d'autres cadres ou pris en charge par d'autres organismes de développement ; toute chose qui est susceptible de créer des interférences entre organismes ;
- la nécessité de budgétiser certains projets ;
- la nécessité d'approfondir les réflexions pour la formulation de projets explicites dans le secteur de la gouvernance. »

chefs d'État à demander, dès novembre 2015, au SP-G5S d'actualiser le PIP qui « avait été élaboré dans des conditions pas très normales »<sup>108</sup>, de l'aveu même d'un praticien de la coopération régionale.

La version de novembre 2016 fait état d'un PIP, pour la période 2017-2019, d'un montant total de 8,8 milliards d'euros. Le PIP 2018-2020, élaboré en février 2018, sera estimé à 6,2 milliards d'euros alors que la dernière version, en date de mai 2018, ne s'élèvera qu'à 1,9 milliard d'euros sur la période 2019-2021 grâce à la sélection de 40 projets parmi ceux présents dans les versions précédentes.

Ces différentes tentatives d'actualisation du PIP se confronteront, à plusieurs reprises, aux réticences, exprimées non-publiquement, de nombreux bailleurs ciblés pour le financement des projets. Il est difficile de finaliser un portefeuille de projets sans l'accord informel des partenaires à même de le financer. Malgré des engagements répétés de soutien de principe et leur volonté affichée d'aider le G5 Sahel dans l'organisation de la table ronde de financement du PIP, comme rappelé en novembre 2015<sup>109</sup>, les partenaires techniques et financiers, l'UE en tête, ont exprimé leurs doutes sur plusieurs aspects du PIP<sup>110</sup>, dont certains avaient déjà été soulignés par les experts (voir ci-dessus).

Tout d'abord, le coût du programme qui ne s'étend que sur deux années, leur paraissait trop élevé. Ensuite, le niveau de maturation des projets inscrits au PIP leur paraiss-

<sup>108</sup> Entretien, Nouakchott, octobre 2018.

<sup>109</sup> Déclaration des partenaires techniques et financiers présents à la réunion ministérielle, N'Djamena, novembre 2015.

<sup>110</sup> Entretien, Nouakchott, octobre 2018.

sait trop inégal, rendant difficile le financement en l'état de certains projets. Enfin, les PTF souhaitaient une harmonisation du PIP avec d'autres programmes de développement auxquels ils participaient déjà à la demande des États sahéliens, qu'il s'agisse des différents plans nationaux de développement ou des programmes régionaux de la CEDEAO. A titre d'exemple, l'UE a essayé de faire intégrer dans le PIP des projets qu'elle finançait déjà en dehors du PIP<sup>111</sup>.

**Conclusions de la réunion des experts préparatoire à la 3<sup>ème</sup> Session du CM-G5S, février 2018**

*« Les Experts ont suivi une présentation du travail réalisé à la demande de l'Union européenne (UE) qui consiste à intégrer dans le PIP un portefeuille de projets déjà financés par l'UE au niveau des pays et qui concourent aux objectifs du G5 Sahel. »*

Des tensions ont pu en résulter mais, du point de vue des PTF, la multiplication des plans ouverts au financement des bailleurs soulève la question de la cohérence entre les projets financés à travers ces différents plans et ne leur permettait pas de maximiser leur soutien au PIP. En effet, il n'était pas envisageable politiquement pour l'UE, qui est le premier bailleur des pays de la région du Sahel, de ne pas apparaître en « pole position » sur le PIP, présenté par les chefs d'État sahéliens comme une priorité. En effet, l'approche en vase clos du PIP pose un véritable problème de cohérence de l'action du G5 Sahel vis-à-vis des projets financés dans les pays sahéliens à travers d'autres programmes de développement.

Par ailleurs, il est important de noter que tous les retards ne sont pas imputables aux réticences des bailleurs. Certains reports de la conférence des bailleurs, censée entériner la finalisation du PIP, furent imputables au souhait des chefs d'État sahéliens de ne pas la télescoper avec d'autres tables rondes de financement des plans d'investissement nationaux. La priorité qui fut donnée à la mise en place de la FC-G5S suite à la Conférence des chefs d'État de février 2017 contribua également à un report de la mobilisation des ressources en faveur du PIP.

► **Une superposition de projets sans cohérence entre les différents axes d'intervention**

La première incohérence du PIP relève, en effet, du manque de coordination entre les plans de développement de chaque pays membres. La démarche participative prônée dans l'élaboration du PIP n'a pas permis de gommer cette erreur initiale. En effet, les experts de tous les pays membres ont été impliqués dans le travail des quatre commissions thématiques lancées en juin 2014, chaque commission étant tenue de faire des restitutions en plénière. Toutes les propositions d'inscription des projets au PIP ont

<sup>111</sup> Entretien, Nouakchott, octobre 2018.

émané des États membres, que ce soit à travers leurs experts lors de ces réunions ou bien à la suite des consultations effectuées par les Experts du SP auprès des ministères concernés<sup>112</sup>. Dès lors, on se retrouve avec des projets soumis séparément par les États, ce qui est somme toute assez logique. Cependant, le manque d'une instance d'arbitrage et de mise en cohérence de l'ensemble paraît dommageable pour la cohérence de l'ensemble. Les Experts du SP-G5S jouent bien ce rôle mais dans leur domaine respectif. Il n'est pas prévu de cadre de concertation spécifique pour une coordination entre les Experts, et, donc, *a fortiori*, de convergence entre les projets des différents axes.

La version révisée, en date de novembre 2016, précise que le PIP « *n'est pas une juxtaposition des projets nationaux, mais une mise en cohérence dans une perspective d'intégration régionale* »<sup>113</sup>. Le critère assurant le caractère intégrateur des projets, à savoir qu'ils « *concernent au moins deux pays du G5 Sahel* », est ainsi présenté comme le garant de la cohérence du PIP. Pourtant, ce critère est loin d'apporter une cohérence entre les projets des différents axes. Ce critère entraîne la sélection de projets transfrontaliers qui bénéficient aux pays membres partageant une même frontière. Cette caractéristique du PIP est présentée comme un avantage au moment où le G5 Sahel essaye de s'intégrer dans l'environnement institutionnel préexistant. Cette spécificité permet, en effet, de ne pas concurrencer trop directement la CEDEAO, mais conféra au PIP une faiblesse qu'il aura du mal à combler par la suite. Cette distinction entre le transfrontalier et le national pénalise le PIP dans la mobilisation des partenaires, encore habitués à travailler avec les États en bilatéral, mais aussi dans la mise en cohérence entre les actions de développement dans les zones transfrontalières et les actions militaires menées au niveau national. Ce dernier point explique, en partie, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des projets.

La deuxième incohérence, observée dans les versions successives du PIP, est un manque de convergence entre les projets en matière de Défense et de Sécurité et les actions de développement, réparties entre l'axe résilience et infrastructure. En effet, les projets Défense et Sécurité du PIP n'interagissent pas avec les projets de développement, car ils ne s'inscrivent pas dans une logique d'aménagement du territoire, mais plutôt de formation ou d'élaboration d'outil d'échange d'informations. En d'autres termes, les projets sont loin du terrain alors que le développement s'enclenche par des actions au plus proche du terrain et des communautés ciblées.

La FC-G5S, dont la création fut annoncée lors du Sommet de N'Djamena, en novembre 2015, ne put contribuer à l'élaboration des premières versions du PIP. Bien que son déploiement n'avait pas encore commencé, un projet d'appui à sa mise en

---

<sup>112</sup> Ces consultations ont été rendues difficiles à cause de la difficile montée en puissance des CNC.

<sup>113</sup> PIP 2017-2019, SP-G5S, novembre 2016.

place, estimé à 44 millions d'euros, fut intégré dans le PIP 2017-2019, élaboré en novembre 2016. La 1<sup>ère</sup> réunion du Comité technique de la Commission chargée de la préparation et de l'organisation de la table ronde des bailleurs pour le financement du PIP, qui s'est tenue à Nouakchott le 02 août 2017, décida de « soustraire le dossier de la FC-G5S du portefeuille du PIP »<sup>114</sup> en raison de l'existence d'un autre processus de mobilisation des ressources des PTF pour ce dossier précis.

Avec ce retrait de la FC-G5S, les seuls projets de l'Axe Défense et Sécurité du PIP à se développer avant la Conférence des bailleurs ont été le Collège de Défense du G5 Sahel et le Collège Sahélien de Sécurité, sans qu'aucun des deux n'interagisse avec les projets des autres axes.

### ► **Besoin criant d'un plan régional d'aménagement du territoire sahélien**

Si les projets de l'axe infrastructures témoignent d'une volonté d'aménager le territoire sahélien, ils ne découlent pas pour autant d'un plan régional concerté et cohérent d'aménagement. Un tel plan est nécessaire pour permettre l'implantation durable des services publics grâce à la mise en œuvre des projets prioritaires d'infrastructures routières, hydrauliques ou de communication prévus dans le PIP. En effet, ces projets ne peuvent être pensés indépendamment des actions que les États membres sont prêts à mener ou capables de mener pour renforcer leur présence dans les zones transfrontalières.

Ainsi, il nous paraît important que les actions de développement exécutées dans ces zones soient en cohérence avec les actions menées par l'État concerné, que ce soit en termes de retour des acteurs de la sécurité ou des services publics. Le rôle de ces derniers est déterminant pour initier des dynamiques de développement. Le rôle du PIP devrait être de faire le liant entre les différents plans de développement nationaux et de permettre leur convergence.

Seule une réflexion patiente, mobilisant l'ensemble des acteurs, nationaux et internationaux, permettra de mettre en place un plan d'actions cohérent capable d'intégrer les actions du développement et de la sécurité. Ce plan devra prioriser des zones d'intervention au sein desquels les projets des différents axes viendraient se renforcer les uns les autres. Les projets du PIP ne seront efficaces qu'à travers leurs interactions avec d'autres. Quel intérêt présente une route si ce n'est pour permettre un meilleur accès aux services publics ? Quel intérêt présente l'implantation permanente d'une emprise militaire si ce n'est pour sécuriser des projets de développement permettant de désenclaver les populations environnantes ? Quel intérêt présente la construction

---

<sup>114</sup> Rapport d'activités de la Présidence malienne du G5 Sahel 2017-2018, MAECI, janvier 2018.

d'une infrastructure hydraulique si ce n'est pour y adosser d'autres projets structurants ?

Bien que coûteux<sup>115</sup>, le projet de chemin de fer Transsahélien, dont seule l'étude de faisabilité de 5 millions d'euros figure dans la dernière version du PIP, paraît absolument nécessaire et relever d'une vision de l'aménagement du territoire sahélien, mais sa mise en œuvre devra nécessairement être fractionnée et répartie sur plusieurs années. Ce projet de long-terme devrait envisager de prioriser certains tronçons et d'y adosser d'autres projets de développement structurant qui bénéficieraient de l'implantation de ce nouveau moyen de transport des personnes mais également des marchandises.

### ► Une approche plus pragmatique avec le PDU

Résultat du partenariat naissant entre le SP-G5S et l'Alliance Sahel, le Programme de Développement d'Urgence (PDU), d'un montant de 90 millions d'euros financé intégralement par l'AFD<sup>116</sup>, s'articule autour de cinq projets croisant « *trois thématiques sectorielles à savoir la construction d'ouvrages hydrauliques, le renforcement de la coexistence pacifique des communautés locales et la promotion de la sécurité civile et de l'accès à la justice et à l'état de droit dans les zones suscitées* »<sup>117</sup>. Il s'agit d'une nouvelle approche plus pragmatique qui prévoit la concentration géographique et la convergence de projets relevant de différents axes du PIP. Les projets ne sont plus pensés *ex nihilo*, ils apparaissent intégrés les uns aux autres.

Cette approche découle du Sommet extraordinaire tenu à Nouakchott le 2 juillet 2018, en marge du Sommet de l'Union africaine, à la suite duquel le SP-G5S a été instruit de « *lancer en urgence des projets à impact rapide dans les régions fragiles frontalières des trois fuseaux d'intervention de la force conjointe* »<sup>118</sup>. Le lien que le programme établit entre le PIP et la FC-G5S est innovant et répond à l'obsolescence de la SDS qui ne prend pas en compte les interactions possibles entre les deux outils à la disposition du G5 Sahel. Le PDU ira même jusqu'à prévoir que « *la localisation finale des sites d'intervention, ainsi que la mise en œuvre du programme, sera coordonnée avec la Force Conjointe du G5 Sahel qui en assure la sécurisation* »<sup>119</sup>. Reste à savoir si la FC-G5S en est aujourd'hui capable.

---

<sup>115</sup> Le coût estimé dans le PIP 2017-2019 était de 2,3 milliards d'euros.

<sup>116</sup> Entretien, Nouakchott, octobre 2018.

<sup>117</sup> Programme régional d'urgence d'aménagement d'infrastructures de proximité dans les zones transfrontalières (fragiles) du G5 Sahel, SP-G5S, juillet 2018.

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Ibid.*

Néanmoins, le PDU adopte une nouvelle approche de la sécurité, il ne considère pas le développement uniquement comme un moyen à long-terme d'assécher les causes profondes de la mobilisation armée mais bien comme un outil permettant à court-terme de « *rassurer et gagner la confiance des populations, gage de succès pour les opérations militaires* »<sup>120</sup>.

On se rapproche d'une logique d'aménagement du territoire intégrant les actions des deux volets prioritaires du G5 Sahel et qui place le retour des services publics comme l'objectif premier de la mise en œuvre des projets envisagés. C'est une petite révolution conceptuelle, mais les modalités de mise en œuvre ne semblent pas encore assez rapides, du moins elles se sont avérées plus longues qu'initialement prévu. En effet, sa mise en œuvre devait intervenir avant la tenue de la Conférence de coordination des partenaires du G5 Sahel pour le financement du Programme d'investissements prioritaires (PIP) pour démontrer la capacité du SP-G5S à réaliser des projets figurant dans le PIP<sup>121</sup>.

► **Des annonces de financement du PIP qui nécessiteront d'être confirmées**

Le Communiqué final de la Conférence de coordination des bailleurs de fonds, qui s'est tenue le 06 décembre 2018, à Nouakchott, indique que les partenaires du G5 Sahel « *ont fait des annonces de financement pour un montant total de 2,4 milliards d'euros, correspondant à 127 % de l'objectif de mobilisation initial* ». Certes, les 2,4 milliards d'euros annoncés dépassent le coût du PIP, estimé à 1,9 milliard d'euros sur la période 2019-2021 mais il n'est pas acquis que ces contributions soient toutes fléchées vers des projets inscrits au PIP. Un dispositif de suivi des annonces sera mis en place pour s'assurer du fléchage rapide des contributions<sup>122</sup>. L'exercice des annonces publiques de soutien est un exercice dans lequel les intérêts politiques prennent le pas sur les considérations techniques, chacun essayant de maximiser politiquement son engagement financier. D'où la tentation chez certains bailleurs d'intégrer dans leur annonce de soutien au PIP des projets déjà financés.

Enfin, le SP-G5S aura la charge du suivi de la mobilisation des contributions. Est-il le bon cadre pour monter des comités de pilotage des différents projets ? Jusqu'à aujourd'hui, les actions du G5 Sahel en matière de développement se limitaient à l'harmonisation de l'expression des besoins à travers l'élaboration du PIP. Le SP-G5S ne semble outillé, ni juridiquement, ni en termes de RH, pour assumer un rôle de suivi ou de conduite de projets financés par les bailleurs. D'autant plus que l'Autorité du

---

<sup>120</sup> Programme régional d'urgence d'aménagement d'infrastructures de proximité dans les zones transfrontalières (fragiles) du G5 Sahel, SP-G5S, juillet 2018.

<sup>121</sup> Entretien, Nouakchott, octobre 2018.

<sup>122</sup> Entretien, Nouakchott (par téléphone), janvier 2018.

Liptako-Gourma (ALG), forte de plusieurs décennies d'expérience en la matière, semble présenter plusieurs avantages comparatifs.

### **B.– Une SDS à actualiser et repenser**

Les limites du PIP évoquées ci-dessus sont liées aux difficultés rencontrées dans l'élaboration de la Stratégie pour le Développement et la Sécurité (SDS) des pays du G5 Sahel.

#### **► Une élaboration non participative problématique**

En effet, la SDS a connu un processus d'élaboration difficile, pour ne pas dire dysfonctionnel. Elle a été marquée par l'absence de réel intérêt des États membres, en dehors du Niger qui obtint un leadership incontesté grâce à l'implication de Najim El Hadj Mohamed, ancien Secrétaire Exécutif de la Stratégie pour le Développement et la Sécurité des Zones Sahélo-Sahariennes du Niger (SE/SDS Sahel-Niger) avant de devenir Secrétaire permanent du G5 Sahel. Le Niger a été désigné pour « élaborer et partager le projet de la stratégie régionale de sécurité et de développement, rendre opérationnel le secrétariat permanent du G5 du Sahel par la proposition des projets de texte et proposer un projet de budget du SP-G5S »<sup>123</sup>. Ainsi, l'approche adoptée pour l'élaboration de la SDS sera similaire à celle de la Stratégie pour le Développement et la Sécurité des Zones Sahélo-Sahariennes du Niger (SDS Sahel-Niger). Le document qui sera produit par l'expert nigérien en charge de la rédaction de la SDS sera rejeté par les ministres, réunis en CM-G5S du 26 au 27 février 2016, au même titre que le PIP qui connaîtra le même sort.

A cet égard, le relevé des conclusions, très précis, nous permet de mieux comprendre les failles que comporte le document qui définit, pourtant, la stratégie du G5 Sahel :

#### **Relevé des conclusions du Conseil des ministres, Nouakchott, 26-27 février 2016**

*« Dans sa présentation le Secrétaire permanent a relevé que l'initiative de la SDS est partie du constat du cloisonnement des stratégies en faveur du Sahel. Le processus d'élaboration a démarré depuis 2014 et un premier draft avait été soumis aux États pour appréciation. Seul le Burkina Faso avait souscrit à l'exercice, contraignant le Secrétariat permanent à recourir aux services d'un consultant pour la finalisation du document. Le Secrétaire permanent a sollicité l'approbation du Conseil des ministres sous réserve de la poursuite des travaux de finalisation dans la rédaction.*

*Les ministres, qui ont reçu les deux (02) documents en cours de session, ont manifesté leur malaise dans leur appréciation. En effet, pour le PIP qui avait déjà été adopté en 2014, il était*

<sup>123</sup> Compte-rendu de la Réunion des experts des pays membres du G5 Sahel, Niamey, 02-04 juin 2014.

*attendu une présentation plus explicite, convaincante et attrayante, faisant ressortir les éléments d'actualisation. »*

Si le Conseil reconnaît « *malgré tout qu'un travail a été fait par rapport à l'approche conceptuelle de la SDS* », il « *recommande que le Secrétariat permanent travaille avec les comités nationaux à la finalisation de la SDS et du PIP au plus tard au mois de mai, avec éventuellement, l'appui d'une assistance technique* ». L'absence de CNC fonctionnels et donc le manque de participation des États conduisirent à l'élaboration d'une SDS établissant des principes bien trop larges pour permettre une transcription en actions précises.

Enfin, le Conseil « *précise que le G5 Sahel a été créé pour résoudre des problèmes concrets* ». Cette dernière phrase souligne parfaitement le malaise du CM-G5S face à une SDS qui établit des grands principes sans pour autant fournir, ou du moins dessiner, d'outils opérationnels à même de concrétiser ces bonnes volontés sur le terrain. Le cloisonnement entre les axes du PIP, qui est considéré comme l'outil de mise en œuvre de la SDS, a été une des conséquences de l'absence de véritable vision de la SDS sur la manière d'opérationnaliser le nexus sécurité-développement.

### ► **Une révision nécessaire orientée vers l'intégration des actions de sécurité et de développement**

La SDS, qui définit les 4 axes stratégiques de l'organisation tels qu'ils sont incarnés, encore aujourd'hui, par les Experts du SP-G5S, mériterait d'être revue et actualisée, tant pour prendre en compte les évolutions du contexte sécuritaire, politique et économique que pour procéder à une réévaluation de ses priorités et permettre, enfin, une convergence entre les projets de développement et les actions de sécurité. Cette nouvelle priorisation des actions du G5 Sahel doit se baser sur l'analyse des avantages comparatifs dont elle peut jouir dans certains domaines. En effet, l'efficacité ou l'inefficacité observées dans les actions menées jusque-là doivent permettre d'arbitrer quelles seront les futures priorités du G5 Sahel, qui ne peut se permettre de disperser ses efforts.

Dans un rapport publié à l'issue d'une conférence ayant pour but de soutenir la feuille de route de la présidence du G5 Sahel, assurée par le Niger, le Centre National d'Études Stratégiques et de Sécurité (CNESS) a également souligné le besoin d'une « *priorisation des programmes* », ainsi que la nécessité d'avoir « *une stratégie globale tenue et suivie* ». Le CNESS n'hésite pas à aller jusqu'à critiquer « *le faible degré de constance des lignes directives, des textes et peut-être des hommes qui animent l'institution* »<sup>124</sup>.

Arrivé à maturation, le G5 Sahel se doit désormais de faire un bilan des domaines dans lesquels il est en mesure d'apporter une réelle plus-value et d'accepter de privilégier

<sup>124</sup> Rapport général de la Conférence régionale du G5 Sahel, CNESS, Niamey, 11 octobre 2018.

des actions dans ces domaines au lieu d'avoir une approche globale qui masque trop souvent la volonté de satisfaire les bailleurs extérieurs, eux-mêmes promoteurs de ce type d'approche.

Le G5 Sahel ne doit pas devenir un réceptacle modèle des Stratégies Sahel des différents PTF, mais bien une institution en mesure de mettre en œuvre des programmes adaptés à des priorités réalisables au regard de ses capacités et de ses moyens. A ce titre, les axes prioritaires définis dans la SDS (Sécurité, Gouvernance, Infrastructures, Résilience et Développement humain) semblent trop larges. On constate, par ailleurs, un déséquilibre important entre les ressources allouées aux différents axes, l'axe « infrastructures » représentant plus de 60% du coût total de la dernière version du PIP.

Dès lors, ne serait-il pas plus pertinent pour la SDS de dégager des orientations tendant vers une opérationnalisation effective du nexus sécurité-développement ? Et de proposer une stratégie visant à faciliter la mise en œuvre des projets de développement dans les zones transfrontalières marquées par l'insécurité ? A cet égard, le déploiement de la FC-G5S doit être impérativement intégré à la Stratégie régionale et les possibilités qu'elle offre urgemment explorées. Dès lors, il nous semble nécessaire de rédiger une nouvelle SDS plus opérationnelle et surtout plus utile aux décideurs et aux praticiens.

En somme, la question à laquelle la SDS doit s'atteler est comment permettre aux opérateurs du développement, internationaux ou nationaux, de mener leurs actions dans des zones où les groupes jihadistes les menacent, s'opposent à leur présence et prônent un modèle de société contraire ?

► **Difficultés du SP-G5S à assurer son rôle de mise en œuvre et de suivi de la SDS**

La SDS prévoit que sa mise en œuvre relève essentiellement du SP-G5S. Bien trop mobilisé par ailleurs, ce dernier peinera à assumer cette responsabilité.

**Stratégie pour le développement et la sécurité, septembre 2016**

« Le Secrétariat permanent est une structure légère chargée de veiller à la mise en œuvre de la Stratégie pour le Développement et la Sécurité et d'en assurer le suivi et l'évaluation. Elle a aussi pour mission de mettre en œuvre la stratégie de mobilisation des ressources financières pour le financement de la SDS.

Le Secrétariat permanent est la cheville ouvrière du dispositif. Il comprend une équipe d'experts multisectoriels et s'appuie sur les Comités Nationaux de Coordination. Les Comités Nationaux de Coordination à travers leurs Experts sectoriels devront rédiger périodiquement des rapports sur l'état de mise en œuvre de la SDS. »

Au niveau du SP-G5S, plusieurs défaillances expliquent le manque de coordination entre les deux volets. Tout d'abord, l'expert Défense et Sécurité est chargé de « *centraliser et fournir les éléments nécessaires au CDS pour élaborer la stratégie du G5 Sahel en la matière, et d'aligner cette stratégie sur les objectifs de développement* »<sup>125</sup>. Du fait de la saturation du Bureau Défense et Sécurité, l'Expert en question ne semble pas en mesure d'assurer pleinement cette mission<sup>126</sup>. Ensuite l'absence de réunions régulières entre Experts ne permet pas une mise en œuvre coordonnée de la SDS, qui, faut-il le rappeler, n'a vu le PIP finalisé que récemment. Une réforme du SP-G5S nous semble nécessaire pour assurer cette mission de mise en œuvre de la SDS et du PIP.

La SDS prévoit un dispositif de suivi-évaluation mais qui ne semble pas opérationnel car il s'appuie, au niveau régional, sur la « *structure interne de suivi-évaluation* » du SP-G5S et, au niveau national, sur les « *CNC, les services de suivi-évaluation des ministères techniques en charge des programmes et projets et les unités de gestion des projets à différents niveaux* »<sup>127</sup>. Le Responsable du Suivi-Évaluation est le seul au niveau du SP-G5S à avoir les prérogatives pour procéder à une évaluation des limites de la SDS, mais nous n'avons pas connaissance de la production d'un quelconque rapport évaluant la SDS jusqu'à présent, du moins aucun qui soit public. Quant aux CNC, ils ne sont pas encore en capacité d'assumer ce rôle.

En somme, on observe une superposition des plans de développement nationaux et régionaux sans qu'un effort de mise en cohérence ne soit effectué. La SDS doit dépasser le cadre strict des actions du G5 Sahel pour être en mesure de développer une réflexion profonde sur les moyens de conduire des actions de développement sur l'ensemble du territoire sahélien, dont des pans entiers sont sous la menace des groupes jihadistes. A ce titre, une harmonisation entre le PIP et le CONOPS de la FC-G5S devrait être au cœur de la rénovation de la SDS.

Face à la superposition des plans de développement nationaux et régionaux, la SDS devra permettre leur convergence en faisant émerger un plan régional d'aménagement de cet espace qui ne considère plus le PIP comme l'instrument exclusif de sa mise en œuvre. La complémentarité des actions du PIP et des programmes de développement nationaux et régionaux qui se superposent devra être repensée, les actions en dehors du PIP devant nécessairement être intégrées au plan régional. Son élaboration devra être conduite par un comité de haut-niveau composé d'experts de chacun des pays membres. Ce plan pourrait également recevoir une aide technique des bailleurs spécialisés, qui disposent d'une véritable expertise dans la mise en œuvre de projets de développement.

---

<sup>125</sup> Arrêté portant sur l'organisation, la composition, des structures et les attributions du SP-G5S, 21 janvier 2016.

<sup>126</sup> Entretien, Nouakchott, octobre 2018.

<sup>127</sup> Stratégie pour le Développement et la Sécurité des Pays du G5 Sahel, G5 Sahel, septembre 2016.

### C.– *La FC-G5S, un potentiel catalyseur de développement ?*

Avant le lancement effectif de la Force Conjointe, les CEMGA sahéliens, réunis le 03 novembre 2016 à Nouakchott avec le sous-chef opérations français, le général Grégoire de Saint-Quentin, avaient noté la proposition de Barkhane « *d'intensifier sa collaboration avec les 5 armées du G5 Sahel, en contrôlant les zones transfrontalières de manière plus durable et en couplant les opérations conjointes avec des actions de développement* »<sup>128</sup>. Ce sera finalement la mission qui sera progressivement confiée à la FC-G5S. Avec pour objectif d'instaurer des dispositifs permanents dans les zones transfrontalières, la FC-G5S contribue à augmenter le maillage territorial des emprises militaires dans la région du Sahel. Le déploiement des éléments de la FC-G5S dans ces zones non-stabilisées, considérées comme prioritaires pour les acteurs du développement, pourrait permettre de faciliter la sécurisation des activités de développement et encourager le retour des services publics.

Cependant, la FC-G5S devra faire face à plusieurs obstacles avant de pouvoir envisager de jouer pleinement ce rôle. Tout d'abord, les effectifs déployés dans ce cadre restent limités et ne pourront être mobilisés pour sécuriser l'ensemble des projets de développement, d'autant plus que nombre d'entre eux ne se situent pas dans la zone d'opération de la FC-G5S. En effet, la taille limitée des bataillons engagés par pays et leur déploiement sur plusieurs sites ne permettront pas d'avoir une masse critique d'éléments suffisante pour engager des opérations de contrôle de zone et de sécurisation des projets sur une période longue. Il n'en reste pas moins que, dans un premier temps, ces éléments pourraient utilement être mobilisés pour sécuriser des projets de développement sur des périodes courtes et dans un périmètre limité à quelques dizaines de kilomètres autour de leurs bases. Ce serait une avancée conséquente vers l'opérationnalisation du nexus-sécurité – développement. Mais, avant d'envisager ce type de mission, la FC-G5S devra endiguer le phénomène de bureaucratisation, qu'elle connaît depuis plusieurs mois.

#### ► **Un plan de renforcement du maillage territorial des emprises militaires au Sahel**

Dans la version du PIP de novembre 2016, figuraient quatre programmes pour l'Axe Défense et Sécurité : partage du renseignement, renforcement des capacités opérationnelles, formation des personnels, infrastructures militaires. Si l'appui à la mise en place de la FC-G5S faisait initialement partie du programme 2 portant sur le renforcement des capacités opérationnelles, il est important de noter que la FC-G5S n'était, à ce moment, pas encore conceptualisée. Une fois que sa structure et son mandat furent précisés en faveur d'une force permanente sur les segments frontaliers, le programme

---

<sup>128</sup> Conclusions de la réunion des CEMGA du G5 Sahel et du CEMA de France, Nouakchott, 03 novembre 2016.

sur les infrastructures fut, en quelque sorte, phagocyté par la FC-G5S qui implique également de renforcer le maillage territorial des emprises militaires dans les zones transfrontalières.

Il nous semble important de revenir sur ce programme de renforcement des infrastructures, car il permet de mieux comprendre la logique qui nourrit la démarche poursuivie dans le cadre de la FC-G5S. Ce programme ambitionnait d'« améliorer le cadre de vie et des communications entre acteurs de sécurité »<sup>129</sup>. Pour atteindre cet objectif, le programme se déclinait en plusieurs projets de « construction et réhabilitation des casernes isolées ; création des postes frontières pluridisciplinaires ; création et reprise des pistes d'atterrissage et d'héliports ; création d'hôpitaux militaires régionaux et centres hospitaliers ».

En l'état, ces projets ne pouvaient être financés qu'en bilatéral et avec un nombre extrêmement limité de bailleurs capables de s'investir sur de tels sujets. Le projet de la FC-G5S permet d'adosser à ce programme de renforcement du maillage territorial des emprises militaires, une forte légitimité politique qui lui faisait, jusque-là, défaut. En effet, l'expression, par les chefs d'État du G5 Sahel, d'une volonté politique régionale partagée et le soutien appuyé de la France ont permis d'obtenir successivement l'approbation du Conseil de Paix et Sécurité de l'UA et du Conseil de Sécurité des Nations unies. Cette légitimité politique obtenue facilite la recherche de partenaires techniques et financiers pour ce projet sensible. Certes, ceux-ci restent peu nombreux, mais des sommes importantes ont été annoncées et des partenariats nouveaux ont été tissés.

Ainsi, comme nous le verrons ci-dessous, l'UE a accepté de financer la construction des PC de Fuseaux Est et Ouest, ainsi que la reconstruction du PCIAT à Bamako pour une valeur d'environ 3 millions d'euros<sup>130</sup>. Par ailleurs, le CSNU a décidé, dans sa résolution 2391 du 08 décembre 2017, que la MINUSMA, grâce à un soutien financier de l'UE, devrait apporter un soutien logistique et technique à la FC-G5S. Ce soutien a été formalisé, le 23 février 2018, avec la signature d'un accord technique tripartite (ONU, UE, G5 Sahel) qui prévoit un appui de la MINUSMA à la construction des camps de la FC-G5S situés au Mali. Cet appui, fourni par la MINUSMA, est financé par l'UE à hauteur de 10 millions d'euros provenant de la deuxième tranche de soutien à la FC-G5S qu'elle avait consentie, en février 2018, à l'occasion de la Conférence internationale sur le Sahel de Bruxelles<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> PIP 2017-2019, SP-G5S, novembre 2016.

<sup>130</sup> Entretien, Bamako, décembre 2018.

<sup>131</sup> Communiqué des co-présidents de la Conférence internationale de haut-niveau sur le Sahel, Bruxelles, 23 février 2018, accessible à : <https://au.int/en/pressreleases/20180223/conf%C3%A9rence-internationale-de-haut-niveau-sur-le-sahel-communiqu%C3%A9-des-co>

Face à la lenteur de la mise en œuvre de ces différents appuis à la construction et au renforcement d'infrastructures militaires consenties par les PTF, le SGNU rappelait, dans un rapport sur la FC-G5S, publié en novembre dernier, l'urgence « *de construire et de fortifier les bases d'opérations de la Force pour en protéger le personnel, les armes, les munitions, le matériel et les fournitures* ». Le COMANFOR de la FC-G5S, le général de brigade mauritanien Hanena Ould Sidi, estimait, dès septembre 2018, que le « *coût de la construction et du renforcement des 14 camps de la Force conjointe s'élevait à environ 80 millions d'euros* ».

#### **Rapport du Secrétaire général sur la FC-G5S, 12 novembre 2018**

*« Depuis l'attentat terroriste perpétré contre le quartier général de la Force conjointe, il est encore plus urgent de construire et de fortifier les bases d'opérations de la Force pour en protéger le personnel, les armes, les munitions, le matériel et les fournitures. La Force conjointe est en train d'élaborer un nouveau plan des priorités pour la construction et la fortification de ses camps qui, pour la plupart, conduisent leurs opérations dans des conditions précaires. Dans l'exposé qu'il a présenté le 26 septembre 2018 à la réunion de haut niveau sur le Mali et le Sahel, le commandant de la Force conjointe a estimé que le coût de la construction et du renforcement des 14 camps de la Force conjointe s'élevait à environ 80 millions d'euros. »*

Le renforcement du maillage territorial des emprises militaires dans l'ensemble de la région du Sahel permet de décupler les possibilités d'interactions avec les acteurs du développement qui ont décidé de mettre la priorité sur ces zones transfrontalières, longtemps abandonnées.

#### **► Un rôle nouveau de sécurisation des projets de développement**

Bien que le CONOPS de la FC-G5S prévoie qu'elle aura pour mandat de « *contribuer à la mise en œuvre des actions en faveur du développement dans l'espace G5 Sahel* »<sup>132</sup>, ce n'est qu'à la mi-2018 que cet aspect de son mandat a été précisé successivement par la dernière version du PIP et le lancement du PDU.

Ainsi, ce dernier prévoit, comme nous l'avons vu précédemment, que les troupes de la FC-G5S devront assurer « *la sécurisation* »<sup>133</sup> des sites d'intervention des projets hydrauliques. En effet, ces projets auront besoin de garantir la sécurité des ouvriers. Il est à prévoir que des opérateurs privés procèdent aux travaux d'infrastructures sur plusieurs semaines dans des zones parcourues par des groupes jihadistes qui ne manqueront pas de cibler ces projets à même de réduire leur influence auprès des populations locales.

<sup>132</sup> Concept stratégique d'opérations de la FC-G5S, 08 mars 2017.

<sup>133</sup> Programme régional d'urgence d'aménagement d'infrastructures de proximité dans les zones transfrontalières (fragiles) du G5 Sahel, SP-G5S, juillet 2018.

La dernière version du PIP, contrairement aux précédentes, se revendique également de cette approche plaçant la FC-G5S comme un acteur central de la mise en œuvre des projets : « *l'insécurité régnante dans les zones ciblées constitue un risque majeur pour la mise en œuvre des projets du PIP au bénéfice des populations bénéficiaires. C'est pourquoi il a été convenu dans le Concept d'opération de la force conjointe du G5 Sahel que les bataillons déployés dans les fuseaux puissent participer à la sécurisation des chantiers* »<sup>134</sup>.

### ► **Un risque de bureaucratisation autour des PC**

Au-delà du risque élevé d'attaques contre les emprises et les personnels de la FC-G5S, il existe un autre risque qui pourrait mettre à mal la capacité de la force à mener des opérations sur le terrain et, donc, à assumer ce nouveau rôle de sécurisation des activités de développement. Il s'agit de la tendance à la bureaucratisation que connaît la FC-G5S autour des PC. On constate une concentration des moyens financiers au niveau des PC Fuseaux et du PCIAT, sans pour autant qu'une dynamique opérationnelle ne parvienne à s'enclencher sur le terrain. La lourdeur de la structure et l'absence de résultats contribuent à saper la confiance et l'espoir que les hiérarchies militaires sahéniennes avaient placés dans ce dispositif innovant et prometteur.

Plusieurs praticiens interrogés s'accordent à dire que la structure de commandement de la FC-G5S est trop lourde et de plus en plus coûteuse. En effet, les effectifs assignés au PCIAT sont pléthoriques, plus de 200 militaires sahéniens y sont actuellement affectés alors que seulement 120 personnels étaient prévus dans le Protocole de génération de force signé à Ouagadougou en mai dernier. Un officier français nous confiait qu'avec un PC de plus de 200 militaires, les références OTAN et françaises prévoyaient de commander environ 10 000 militaires. Le PC du Fuseau Centre qui comptait 35 personnels lors du mandat I est désormais doté de 52 militaires alors qu'à terme 65 postes y seront ouverts. En effet, le nombre d'officiers, sous-officiers et militaires du rang détachés au sein des PC poursuit la montée en puissance initialement prévue, entraînant de fait une hausse significative du montant des primes versées. Les seuls militaires à toucher les primes journalières de 30 euros sont ceux déployés au sein des PC Fuseaux et du PCIAT. Une possible extension des bénéficiaires de ces primes est au cœur des débats entre l'UE, la FC-G5S, les CEMGA sahéniens et Expertise France, l'opérateur de mise en œuvre de l'UE pour une enveloppe de 75 millions d'euros. Mais cette extension concerne les membres du Comité de soutien du Fonds fiduciaire de la FC-G5S et, potentiellement, l'unité malienne de protection du PCIAT.

Par contre, les militaires déployés dans les bataillons ne touchent aucune prime supplémentaire à celle que leur verse habituellement leur pays dans le cadre d'opérations

---

<sup>134</sup> PIP 2019-2021, SP-G5S, mai 2018.

intérieures (OPINT)<sup>135</sup>. Le versement de primes opérations plus conséquentes est un débat de longue date. Les bailleurs s'y opposent et les États sahéliens n'ont pas les capacités financières suffisantes pour les prendre à leur charge. La mise en place du Fonds fiduciaire de la FC-G5S est considérée par plusieurs praticiens comme un moyen d'y parvenir<sup>136</sup>, à condition que des contributions importantes de partenaires extérieurs y soient versées. Si des primes équivalentes à celles des PC ne sont pas réalistes budgétairement parlant, la piste d'accorder aux soldats déployés sur le terrain des primes supplémentaires le temps de la durée des opérations de la FC-G5S est envisagée, mais ne manquera pas de poser la question de l'harmonisation avec les primes dans le cadre des OPINT.

« Il faut ramener les PC à l'unité opérationnelle de base. Aujourd'hui, c'est trop. Les pays rencontrent des problèmes en RH pour envoyer des officiers et on a besoin d'envoyer des hommes ailleurs. Il faut revenir à des PC plus petits. On n'a pas besoin d'avoir des PC dotés de tous les G/J (cellules composant un PC, ndlr) ».

**Entretien, novembre 2018**

Chez les officiers sahéliens et français interrogés, il existe également un consensus sur la nécessité de réformer la structure de commandement et de revoir la répartition des tâches entre le PCIAT et les PC de fuseaux. La structure actuelle du dispositif consiste en une superposition de PC imposants avec un commandement unifié qui doit, en théorie, être capable d'articuler conjointement ses différents fuseaux. On s'éloigne de l'idée initiale consistant à mettre en place des dispositifs de sécurisation des frontières. Avec un tel commandement unifié, on se rapproche de la structure nécessaire à commander une force de projection qui n'est pourtant envisagée par le CONOPS que dans un deuxième temps. Cyril Robinet prévenait, en janvier 2018, qu'une « éventuelle dispersion des efforts entre les deux volets de la Force conjointe nuirait au bon développement d'un partenariat existant et déjà solide, sans permettre à la force d'intervention d'être opérationnelle »<sup>137</sup>. C'est exactement ce que l'on observe aujourd'hui. Est-ce qu'une tel PCIAT est nécessaire pour permettre à des coopérations transfrontalières de se développer ? Cette question semble être au cœur des débats actuellement en cours, notamment dans le cadre de la revue stratégique du CONOPS qui devait être présentée au CDS en début d'année. Trois axes d'efforts prioritaires<sup>138</sup> avaient été identifiés pour casser cette dynamique de bureaucratisation qui ankylose la FC-G5S : faire évoluer le

<sup>135</sup> Desgrais, N. & H. Sada, « Le G5 Sahel, en réaction à la mutation de l'environnement stratégique sahélien. Politiques régionales de coopération et niveaux d'engagement des États membres », *Fondation de la Recherche Stratégique*, juin 2018, pp. 101-105.

<sup>136</sup> Entretien, Nouakchott, octobre 2018.

<sup>137</sup> Robinet, C. « Genèse de la force conjointe du G5 Sahel », *Ultima Ratio*, 16 janvier 2018, accessible sur : <http://ultimaratio-blog.org/archives/8650>

<sup>138</sup> Entretiens, Bamako, décembre 2018.

PCIAT d'une fonction opérationnelle à une fonction organique, réduire le PCIAT aux alentours de 120 pax et, enfin, délocaliser la planification au niveau des PC de fuseaux.

Par ailleurs, la Mauritanie et le Tchad ont réussi à obtenir de l'UE qu'une trentaine de millions d'euros soit employée à la construction des PC Fuseaux situés à N'Beiket Lawach (Mauritanie) et à Wour (Tchad), laissant de très petites enveloppes à destination des emprises occupées par les compagnies au niveau des bataillons, alors qu'elles en ont cruellement besoin, comme le notait le dernier rapport du SGNU. Il est important de noter que les PC du fuseau Est et Ouest en question seront co-localisés avec les emprises des PC des bataillons tchadien et mauritanien. *A contrario*, les PC des deux bataillons nigériens, des deux bataillons maliens et du bataillon burkinabè ne pourront bénéficier du même soutien européen, ce qui n'est pas sans créer quelques tensions entre responsables militaires sahéliens. Néanmoins, la MINUSMA prévoit d'apporter une aide à la construction des emprises des bataillons maliens, et la DCSD a commencé à renforcer les emprises de Dori (Burkina Faso) et de Bankilaré (Niger). Les besoins restent conséquents.

Il faut rapprocher les financements des bailleurs de fonds des hommes déployés sur le terrain pour enclencher une dynamique d'opérations et leur assurer des conditions décentes d'exercice de la mission qui leur a été confiée. Si la dotation prochaine de plusieurs compagnies en véhicules blindés les protégera davantage des IED, des efforts conséquents restent à faire pour assurer la protection des emprises et améliorer les conditions de vie et d'hygiène qui y prévalent. De notre point de vue, la condition du soldat sahélien doit impérativement être appréhendée dans son ensemble (solde, primes, formation, entraînement, conditions de vie lors des déploiements, sanctions, avancement au mérite) et, de nombreuses actions doivent être entreprises pour l'améliorer. Ces éléments sont absolument déterminants et influent directement sur la qualité des actions menées sur le terrain par les soldats.

► **Le respect du DIH et le renforcement des chaînes pénales, garants de l'acceptabilité de la FC-G5S**

Pour mener une action militaire efficace dans les zones transfrontalières, les bataillons de la FC-G5S devront « gagner les cœurs et les esprits » des populations locales. Ils devront assurer leur sécurité quotidienne tout en rapprochant les services publics et en facilitant les actions humanitaires et de développement. Avoir de bonnes relations avec les différentes communautés habitant la zone d'opération est vital car elles permettent de collecter du renseignement d'origine humaine (ROHUM) de qualité, précieux pour mener des opérations efficaces.

On parle de zones transfrontalières, mais il s'agit aussi de périphéries situées loin des centres politiques des pays concernés, où les populations locales peuvent se sentir

marginalisées et exclues des politiques publiques. Souvent structurées autour des capitales pour défendre le pouvoir politique, les armées sahéniennes, au même titre que l'administration et les services de l'État, ont une présence sporadique voire inexistante dans certaines parties de leur territoire.

Nous considérons que l'acceptabilité de cette présence militaire renforcée par les populations locales ne passera que par un respect scrupuleux du droit international humanitaire (DIH) et des Droits de l'Homme. Le tragique exemple du contingent malien déployé à Boulkessy vient nous le rappeler. Une enquête diligentée par la MINUSMA a permis de conclure que, le 19 mai 2018, après l'assassinat d'un des leurs, « *des éléments du bataillon malien de la force conjointe du G5 Sahel ont sommairement et/ou arbitrairement exécuté 12 civils au marché de bétail de Boulkessy* »<sup>139</sup>. Cet épisode soulève l'épineuse question de la préparation des troupes déployées dans le cadre de la force, notamment quant au respect des droits de l'homme et du DIH, pourtant pierre angulaire de l'acceptabilité de la FC-G5S par les populations locales. Ce type de comportement fragilise la crédibilité de la force et sa capacité à être un acteur de sécurité pour les populations locales.

Il semble important de noter que, contrairement à d'autres allégations d'exactions commises au cours des derniers mois, la réaction de la FC-G5S a été rapide, comme le reconnaissait l'expert indépendant de l'ONU au Mali, Alioune Tine, qui soulignait que cette unité avait été « *suspendue par le G5 Sahel, ce qui est une excellente chose* ». Et de préciser que « *maintenant, puisque cette unité relève de l'autorité malienne, c'est aux autorités maliennes de poursuivre la procédure jusqu'à son terme* »<sup>140</sup>.

Afin d'assurer une judiciarisation de l'action des bataillons de la FC-G5S, la montée en puissance de la composante police-gendarmerie de la FC-G5S est impérative. Son efficacité passera également par le renforcement des chaînes pénales en matière de lutte contre le terrorisme afin de permettre que les arrestations effectuées dans le cadre d'opérations militaires puissent aboutir à une condamnation effective si les faits de terrorisme sont avérés. L'efficacité du système judiciaire est importante, dans la mesure où son inefficacité peut pousser certains acteurs à agir en dehors du cadre protecteur de la légalité. Dans un rapport de 2011, l'ONUSC rappelle que « *la crédibilité de toute action en vue de prévenir et réprimer le terrorisme doit être fondée sur une approche juridique et une réponse judiciaire qui assure que les auteurs de tels actes soient poursuivis et jugés dans les conditions qui garantissent un procès équitable* »<sup>141</sup>. Encore faut-il que la col-

---

<sup>139</sup> Communiqué de presse de la MINUSMA, Bamako, 26 juin 2018, accessible sur : <https://minusma.unmissions.org/la-minusma-conclut-son-enqu%C3%AAtre-sur-les-incidents-de-boulkessy-du-19-mai-2018>

<sup>140</sup> Interview d'Alioune Tine, Mikado FM, juillet 2018, accessible sur : <https://soundcloud.com/mikado-fm/alioune-tine-boulkessy-est-un-cas-interessantlunite-impliquee-dans-laffaireest-suspendue>

<sup>141</sup> ONUDC, 2011, Lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel : cadre juridique, techniques d'enquête et coopération policière

lecte de preuves soit possible. D'après l'ONUDC, la « *recherche, l'analyse et l'identification des indices matériels dans le cadre de procédures judiciaires est l'objet de la police technique et scientifique, aussi appelée criminalistique, qui, à travers des démonstrations basées sur des principes techniques et scientifiques, contribue à l'établissement de la vérité sur un événement passé* ». Pourtant ces services de polices spécialisés existent de façon embryonnaire au Sahel et leur déploiement dans les zones transfrontalières reste un défi qui fragilise l'ensemble de la chaîne pénale et, donc, l'efficacité des réponses de droit à la lutte contre le terrorisme. Ainsi, l'ambition de la FC-G5S est également d'intégrer ces services spécialisés au sein des bataillons afin d'améliorer l'ensemble de la chaîne de répression du terrorisme.

### **3.3 – Une coopération efficace entre le G5 Sahel et les PTF, clé de l'opérationnalisation du nexus Sécurité – Développement ?**

Le G5 Sahel peine à opérationnaliser le nexus sécurité -développement à cause de la faiblesse des outils à la disposition du SP-G5S, seule structure permanente du G5 Sahel, pour articuler le PIP et la FC-G5S. Les défis auxquels la FC-G5S devra faire face avant d'être un acteur de sécurisation des actions de développement et un facilitateur du retour des services publics sont grands. Pourtant, il nous semble que seule une meilleure coordination entre tous les acteurs impliqués au Sahel, qu'ils soient militaires ou du développement, sera à même de permettre au G5 Sahel d'atteindre ses objectifs ambitieux.

On observe une multitude d'initiatives de coordination au Sahel sans qu'aucune ne soit jamais totalement inclusive. L'Alliance Sahel est une plate-forme de coordination entre bailleurs et n'intègre ni les acteurs de la sécurité, ni les acteurs locaux du développement, ni les acteurs du milieu humanitaire qui bien souvent jouent un rôle de précurseur de développement. La Plateforme Ministérielle de Coordination (PMC) présente l'avantage d'intégrer les États sahéliens qui, à travers leurs politiques publiques, sont des acteurs du développement incontournables. Au-delà de la question évidente de souveraineté, les États sahéliens doivent être intégrés à plein dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets. La PMC n'intègre pas les bailleurs bilatéraux, pourtant extrêmement actifs, comme l'Agence Française de Développement (AFD). A l'instar de l'Alliance Sahel, elle exclut également les acteurs militaires. Le G5 Sahel vise justement à casser le cloisonnement entre la sécurité et le développement, mais n'offre un cadre de coopération qu'à destination de ses États membres et n'a pas vocation à réunir l'ensemble des acteurs de chacun de ces deux secteurs. Dans le domaine militaire, de nombreux partenariats de coopération se superposent sans jamais intégrer d'acteurs du développement.

Il existe donc des besoins croisés de coordination avec, d'une part, un renforcement à tous les niveaux de la coordination horizontale entre acteurs de la sécurité et du développement et, d'autre part, une convergence verticale entre les acteurs locaux (États, services publics, armées sahéennes) et les partenaires internationaux et étrangers (Barkhane, Alliance Sahel). On constate que le G5 Sahel se trouve à la croisée de toutes ces formes de coopération sans pour autant parvenir à créer tous les ponts nécessaires. La clé de l'opérationnalisation du fameux nexus sécurité-développement passera par l'instauration d'une coopération circulaire dans le cadre de laquelle le dialogue entre acteurs de la sécurité et du développement ne se limitera plus à un simple dialogue franco-français entre Barkhane et l'AFD ou à des initiatives localisées entre acteurs présents dans un même pays sahéen comme le propose le Cluster Sécurité Niger.

Dès lors, comment intégrer les efforts de sécurité et de développement de la mosaïque d'acteurs impliqués au Sahel ? Comment faciliter les échanges entre l'Alliance Sahel et les armées sahéennes déployées sur le terrain ? Comment renforcer la coopération entre grands bailleurs de fonds et les services publics des États de la région qui devront nécessairement être mobilisés pour mener des actions de développement durables ? Comment ouvrir et renforcer le partenariat naissant entre Barkhane et les acteurs du développement ?

#### ***A.– L'Alliance Sahel, une coordination prometteuse mais limitée aux principaux bailleurs***

Annoncée par le président français, le 2 juillet 2017, lors du Sommet du G5 Sahel, l'Alliance pour le Sahel fut officiellement lancée avec la Chancelière allemande, Angela Merkel, le 13 juillet à Paris, aux côtés de la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères, Federica Mogherini. D'autres bailleurs ont progressivement rejoint l'initiative, comme la Banque africaine de développement (BAD), la Banque mondiale (BM) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg, le Danemark et les Pays-Bas. Cette plate-forme de bailleurs de fonds vise à définir des objectifs communs, à coordonner leurs actions, à rapprocher les projets des acteurs locaux et enfin à permettre une accélération des procédures des bailleurs pour obtenir des résultats à court et moyen termes dans la région sur cinq secteurs clés : l'employabilité des jeunes, l'éducation et la formation ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; le climat et les énergies vertes ; la gouvernance, le renforcement des systèmes judiciaires et la lutte contre la corruption ; le retour des services de base, notamment au travers de l'appui à la décentralisation<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> AFD, 2017, Communiqué de presse, la France, l'Allemagne, l'Union européenne s'unissent pour créer l'Alliance pour le Sahel, accessible à : <https://www.afd.fr/fr/Alliance-pour-le-sahel-France-Allemagne-UE>

Après des débuts houleux, et une réticence des autorités politiques du G5 Sahel<sup>143</sup>, l'Alliance a réussi à tisser un partenariat stratégique avec le G5 Sahel dans le cadre de la mise en œuvre de son PIP. Ce partenariat G5 Sahel-Alliance Sahel permet-il enfin une convergence entre les besoins exprimés par les pays sahéliens et les priorités des bailleurs ?

### ► L'Alliance Sahel, héritière de l'échec de la PMC

L'idée de créer un cadre d'échange et de coordination entre les bailleurs n'est pas nouvelle. Début 2013, les Nations unies avaient initié une dynamique de coordination qui, paradoxalement, s'était retrouvée paralysée par le lancement du G5 Sahel. Le plan imaginé par l'ancien Envoyé spécial du Secrétaire général, Romano Prodi, consistait en la création d'un mécanisme composé, tout d'abord, d'une « plate-forme de coordination » au sein de laquelle un dialogue entre bailleurs et États de la région aurait permis de faire converger les besoins avec les offres de financement, et, ensuite, d'une « plate-forme de financement » qui aurait joué à la fois un rôle de « coordination hub » et de fonds fiduciaire. Dans le rapport de présentation de la SINUS, le SGNU ambitionnait que ce « fonds d'action pour le Sahel » soit géré par un « pool d'institutions » animé par la BAD, avec l'appui de la BM, et qui aurait rassemblé la Banque islamique de développement (BID) et la Banque européenne d'investissement (BEI). Cette solution, qui n'a jamais vu le jour, paraît aujourd'hui complètement incongrue tant la coopération que l'on observe, aujourd'hui, entre bailleurs au sein de l'Alliance Sahel semble embryonnaire.

#### **Rapport du SGNU sur la situation de la région du Sahel, 14 juin 2014**

« 39. Sur la base des éléments que je viens d'exposer, la proposition de mon Envoyé spécial en vue de la mise en œuvre d'un plan de développement, qui serait contrôlé par les pays du Sahel eux-mêmes, comprendrait deux plates-formes, une plate-forme de coordination et une plate-forme de financement. La plate-forme de coordination privilégiera les infrastructures régionales, dont l'ordre de priorité devra être mis à jour régulièrement, à la faveur d'un processus participatif impliquant les universitaires et experts locaux, et coordonné par mon Envoyé spécial, [...]. Cette plate-forme permettrait aux principaux donateurs multilatéraux de se réunir tous les six mois pour établir ensemble leur stratégie, veiller à ce que les besoins soient satisfaits et éviter les doubles emplois. Ils rencontreraient les autorités des pays concernés pour examiner les priorités et veiller à ce que les donateurs et les pays bénéficiaires soient bien d'accord sur les priorités de la mobilisation des ressources [...].

40. La plate-forme de financement servirait de « centre d'échanges » pour les priorités régionales identifiées en matière d'infrastructures de façon à faire correspondre au mieux les besoins et les ressources existantes. Les donateurs seraient encouragés à apporter un soutien (financier ou en nature) pour la réalisation des activités reconnues et confirmées comme prioritaires, et ces priorités seraient mises à jour régulièrement par la plate-forme de coordination

<sup>143</sup> Entretien, Niamey, novembre 2018.

*mentionnée plus haut. Pour faciliter la mobilisation des ressources nécessaires, mon Envoyé spécial propose d'ouvrir un fonds d'action pour le Sahel qui pourrait être géré par un pool d'institutions financières internationales. Ce fonds chercherait à attirer des soutiens financiers bilatéraux et multilatéraux, suivrait l'apport des contributions en nature et encouragerait les contributeurs en nature à conformer leur soutien à l'ordre de priorité de réalisation des infrastructures choisies par la région. »*

Le processus de réflexion, exposé dans le rapport du SGNU, conduira à la création de la « Plateforme ministérielle de coordination (PMC) des Stratégies Sahel », lors de la fameuse visite du SGNU au Sahel, en novembre 2013. Le Secrétariat technique (ST) sera co-présidé par la Commission de l'UA et le Secrétariat des Nations Unies, respectivement à travers la MISAHEL et le Bureau de l'Envoyé spécial pour le Sahel et l'UNOWAS. Bien que les conclusions de la 1<sup>ère</sup> Réunion appelaient à ce que la Plateforme se réunisse tous les six mois<sup>144</sup>, la fréquence des réunions fut bien moindre.

**Tableau n° 6 : CHRONOLOGIE DES REUNIONS DE LA PLATEFORME MINISTERIELLE DE COORDINATION (PMC)**

Date	Réunions	Conclusions - Décisions
5 nov. 2013	1 <sup>ère</sup> Réunion ministérielle pour l'établissement d'une plateforme de coordination de la SINUS	Création de la Plateforme La présidence de la PMC est confiée au Mali Création d'un Secrétariat Technique (ST)
16 mai 2014	2 <sup>ème</sup> Réunion de la PMC	Demande au ST d'affiner le contour des responsabilités de la PMC et son rôle vis-à-vis du G5 Sahel
18 nov. 2014	3 <sup>ème</sup> Réunion de la PMC	Commande d'un travail de cartographie des différentes « initiatives et stratégies régionales et internationales pour le Sahel »
5 nov. 2015	4 <sup>ème</sup> Réunion de la PMC	La présidence de la PMC est confiée au Tchad
14 juin 2017	5 <sup>ème</sup> Réunion de la PMC	Décision de maintenir la PMC Volonté de redynamiser les groupes de travail Prolongation d'un an de la présidence du Tchad
16 mars 2018	6 <sup>ème</sup> Réunion de la PMC	N/A

En effet, la création du G5 Sahel est venue court-circuiter, sans doute involontairement, le fonctionnement de la PMC. Avec l'élaboration du PIP, le G5 Sahel a vidé la PMC de sa substance et de la tâche qui devait initialement lui échoir. Issu du même

<sup>144</sup> 1<sup>ère</sup> Réunion ministérielle pour l'établissement d'une plate-forme de coordination de la SINUS, Bamako, 05 novembre 2013.

processus, le G5 Sahel s'est développé en parallèle avec des organes similaires mais plus robustes. Le Conseil des ministres du G5 Sahel a coupé l'herbe sous le pied des réunions ministérielles de la PMC, le Secrétariat permanent du G5 Sahel concurrençant le Secrétariat technique. L'implication personnelle et régulière des chefs d'État, à travers la Conférence du G5 Sahel, a permis au G5 Sahel de prendre le dessus sur le PMC.

La deuxième plate-forme, constituée d'un pool de bailleurs, devait découler du travail produit par la PMC. Elle resta donc lettre morte, du moins jusqu'au lancement de l'Alliance Sahel, qui enclencha une nouvelle dynamique entre les principaux bailleurs. On verra que le partenariat Alliance Sahel - G5 Sahel se rapproche énormément de ce qui était prévu au sein de la PMC, à savoir une convergence entre les États sahéliens et les principaux bailleurs.

### ► La PMC, un trait d'union entre le G5 Sahel et l'Alliance Sahel ?

Malgré le constat d'échec de la PMC, qui ne manqua pas de nourrir un débat au cours des années sur l'avenir de la PMC, les participants ont réaffirmé, lors de la 5<sup>ème</sup> Réunion, en 2017, leur « *volonté de maintenir la plate-forme comme un cadre politico-diplomatique permettant aux États du Sahel, aux organisations sous-régionales, régionales et internationales de discuter, de se concerter [...], pour une meilleure coordination* »<sup>145</sup>. Il est vrai qu'elle présente l'avantage de réunir, autour de plusieurs ateliers thématiques, bailleurs et États sahéliens. Pour autant, ce format est-il toujours adapté, maintenant que le PIP a été élaboré dans le cadre du G5 Sahel ? La question mérite d'être posée, car l'ambition originelle était de faire travailler ensemble États membres et bailleurs multilatéraux pour identifier les grands projets d'infrastructures prioritaires de la région. Maintenant que le PIP les recense, ne serait-il pas nécessaire d'envisager une refonte de la PMC ?

Dans un entretien publié dans *Ouest-France* le 13 juillet 2017, le président français déclarait que l'Alliance Sahel était « *le pilier du développement qui vient compléter notre pilier de défense commune* », ouvrant la porte à de possibles confusions entre l'Alliance et le volet développement du G5 Sahel. Le rapport d'ICG évoque l'Alliance comme un « *second volet ajouté au G5* », ce qui est inexact, les deux initiatives restant distinctes. De façon schématique, l'Alliance Sahel est une initiative de coordination de l'offre, alors que le PIP est une initiative d'harmonisation et de priorisation de l'expression des besoins, donc de la demande. Elles sont, ainsi, naturellement amenées à interagir. Les chefs d'État sont venus préciser les contours de cette interaction, lors de la Conférence du G5 Sahel de Niamey, en annonçant « *encourager l'initiative de l'Alliance Sahel pour son engagement à se mobiliser aux côtés du G5 Sahel pour l'appuyer à réaliser ses prio-*

---

<sup>145</sup> Conclusions de la 5<sup>ème</sup> Réunion de la PMC, N'Djamena, 14 juin 2017.

*rités définies dans la Stratégie pour le Développement et la Sécurité* »<sup>146</sup>. En somme, une Alliance Sahel au profit du PIP.

Restait à savoir dans quel cadre cette coopération entre les deux ensembles pouvait avoir lieu. Du fait de la présence de nombreux membres de l'Alliance Sahel dans de la PMC, cette dernière aurait peut-être pu jouer un rôle intéressant et constituer un cadre à l'essor du partenariat entre les deux entités. Le G5 Sahel y fut également représenté à plusieurs reprises sans pour autant que « *le contour des responsabilités de la PMC ainsi que son rôle vis-à-vis [...] du G5* » ne soient précisés, comme cela avait été demandé dès 2014<sup>147</sup>. Ainsi, le Secrétaire permanent de l'organisation, Najim El Hadj Mohamed, participa à la 4<sup>ème</sup> Réunion, le 5 novembre 2015, alors que le ministre des Affaires étrangères du Mali, Abdoulaye Diop, participa à la réunion suivante en tant que Président du Conseil des ministres du G5 Sahel.

La recherche de réactivité et de rapidité dans la mise en œuvre de projets, qui est la doctrine de l'Alliance, ne semblait pas compatible avec les modalités de fonctionnement de la PMC, qui n'est pas un organe permanent contrairement au SP-G5S. Cette coordination naissante, notamment à travers le Programme de développement d'urgence (PDU), a débouché, le 30 décembre 2018, sur la signature d'un protocole de partenariat fixant le cadre de collaboration et les modalités opérationnelles de mise en œuvre de leurs projets conjoints. Dans ce contexte, pourquoi ne pas envisager une fusion entre le Secrétariat Technique de la PMC et le Secrétariat permanent du G5 Sahel ? Cela permettrait de mettre fin à la dispersion des efforts dans des cadres peu opérationnels. Tout du moins, il nous semble important d'envisager une profonde re-définition de la PMC pour en faire un cadre utile de coordination. Pourquoi ne pas y intégrer des acteurs de la sécurité. ?

### ► **La régionalisation des actions de l'AFD, précurseur du lancement de l'Alliance**

Au cours des derniers mois, l'Alliance Sahel est passée de la réflexion conceptuelle à un embryon institutionnel. Elle s'est dotée d'une petite cellule de pilotage, l'Unité de coordination de l'Alliance (UCA) qui est pour le moment hébergée par l'AFD, et pour cause ; la création de l'Alliance Sahel est directement liée à la régionalisation et à la montée en puissance des actions de l'AFD au Sahel. L'agence de développement se voit dotée, sur la période 2017-2021, d'une enveloppe supplémentaire de 200 millions d'euros dans le cadre de l'initiative Tiwara, portant l'aide publique au développement française au Sahel aux alentours de 800 millions d'euros. Il s'agit d'un nouveau fonds

---

<sup>146</sup> Communiqué final de la 4<sup>ème</sup> Session ordinaire de la Conférence des chefs d'État du G5 Sahel, Niamey, février 2018.

<sup>147</sup> Conclusions de la 2<sup>ème</sup> Réunion de la Plateforme ministérielle de coordination des Stratégies Sahel, 16 mai 2014

« Paix et résilience » de l'AFD au bénéfice des cinq pays du G5 Sahel. Avec l'ambition de mettre en place des procédures plus agiles et plus réactives, l'AFD cherche à obtenir plus de flexibilité dans une zone géographique où la situation est évolutive. C'est à ce titre que l'AFD a créé une cellule régionale basée à Ouagadougou autour d'un directeur régional, Philippe Chedanne, qui a pour mission d'harmoniser les actions de l'agence dans la région et d'identifier des projets à même d'être financés par l'Alliance Sahel. De premiers projets, avec une approche très novatrice, sont en cours de mise en œuvre avec la force Barkhane dans la région de Ménaka, où les militaires français ont été très engagés au cours des derniers mois.

### ► Un nexus Barkhane-AFD, futur moteur de l'Alliance Sahel ?

Lors du Sommet du G5 Sahel, à Bamako, le 02 juillet 2017, le président Macron présentait l'Alliance Sahel comme étant « *une coalition de partenaires volontaires motivés pour faire la différence au plus près du terrain* », l'objectif étant de « *trouver le moyen de mettre en place une aide rapide, y compris dans les zones les moins sûres, avec des résultats tangibles et perceptibles pour les populations concernées* ». Le président français, à l'origine de cette initiative, prête une attention particulière à la perception qu'ont les populations locales sahéliennes de l'aide publique au développement de la France, et des bailleurs internationaux en général. Ainsi, il explique que « *tous nos efforts en matière de sécurité seront inutiles s'ils ne s'inscrivent pas dans un projet plus large de développement. Le lien entre sécurité et développement ne doit pas être martelé seulement dans les discours, il doit se matérialiser en actions concrètes. Pourquoi ? Parce qu'aujourd'hui nos promesses ne sont plus entendues* »<sup>148</sup>. Dans son esprit, le développement vient consolider de potentielles victoires militaires obtenues sur le terrain, notamment par l'opération Barkhane. En somme, l'ambition est d'enclencher des dynamiques de développement au plus près des zones d'opérations militaires afin de fidéliser les populations locales en répondant à leurs besoins les plus urgents, l'objectif étant *in fine* de marginaliser le projet des groupes armés jihadistes.

En appelant les principaux bailleurs à rejoindre l'Alliance Sahel pour mener des actions de développement dans des zones de crises, la France souhaite endosser le rôle de « nation-cadre » en matière de coordination des efforts de développement des bailleurs internationaux au Sahel. Les importants moyens militaires déployés dans le cadre de l'opération Barkhane font de la France, un acteur incontournable pour envisager une opérationnalisation du nexus sécurité-développement. Cette volonté de leadership de la France est assumée par le président Macron, qui appelle de ses vœux une nouvelle méthode, permettant à « *la France, avec ses partenaires africains, (de se mettre) en*

---

<sup>148</sup> Discours d'Emmanuel Macron lors de l'ouverture du sommet de G5 Sahel, Bamako, 2017, accessible à : <http://www.afriquedefense.com/2017/07/03/discours-demmanuel-macron-lors-de-louverture-du-sommet-de-g5-sahel/>

*situation d'agréger l'aide multilatérale, l'aide d'autres puissances européennes pour être plus efficace »<sup>149</sup>.*

Il reste à savoir si tous les membres de l'Alliance sont prêts à travailler étroitement avec l'opération Barkhane ou plus largement les acteurs de la sécurité. A ce stade, les interactions entre Barkhane et les bailleurs de l'Alliance nous semblent limitées à quelques-uns, dont, tout naturellement, l'AFD. Les avancées conséquentes de la coopération entre l'AFD et Barkhane pourraient-elles irriguer l'Alliance Sahel ? Les projets pilotes en cours de mise en œuvre pourraient-ils inciter d'autres bailleurs membres de l'Alliance à travailler plus étroitement avec Barkhane ? L'avenir nous le dira, mais une chose est sûre, il faut que l'Alliance Sahel s'ouvre davantage au monde de la sécurité. Il faut trouver des interfaces entre l'Alliance et ces acteurs. Peut-on envisager une participation de l'Alliance Sahel à des CDS ? Ne faudrait-il pas imaginer une conférence entre les CEMGA sahéliens et les responsables en charge des projets des principaux bailleurs de fonds ? Ces partages d'expérience ne pourront que faciliter la mise en œuvre des actions de développement.

### ► **L'Alliance Sahel, un label avant tout, mais des pistes prometteuses**

Le président français annonçait, en juillet dernier, que l'Alliance Sahel serait un « *réceptacle de nos efforts de développement et de nos financements* », ainsi que de ceux de nos partenaires. Si une coordination entre bailleurs voit le jour progressivement, l'Alliance n'en reste pas moins, encore aujourd'hui, une somme de projets financés par différents bailleurs qui acceptent de les labéliser « Alliance Sahel ». On est loin d'une convergence et d'une harmonisation des projets des bailleurs dès la phase de conceptualisation. La création d'un fonds fiduciaire commun, semblable à celui imaginé en 2013, avec un comité de pilotage pour coordonner l'ensemble des projets financés dans la région n'a jamais été une des finalités de l'Alliance. En attendant, les délégations de crédits entre bailleurs constituent une pratique prometteuse que l'Alliance espère généraliser pour éviter les doublons entre les projets. Il s'agit là sont envisagées au profit des projets qui auraient déjà prouvé leur efficacité.

L'Alliance a peut-être défini des objectifs trop ambitieux au regard des défis auxquels les bailleurs font face pour mobiliser et mettre en œuvre leurs fonds au plus proche du terrain. Néanmoins, elle propose un cadre de coordination qui était absolument nécessaire. Son institutionnalisation progressive témoigne de la volonté de ses membres de poursuivre la construction d'une plus grande convergence de leurs actions. Ainsi,

---

<sup>149</sup> Discours du président de la République française à l'Université Ouaga I, Ouagadougou, 28 novembre 2018, accessible sur : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/11/28/discours-demmanuel-macron-a-luniversite-de-ouagadougou>

l'ouverture d'un bureau à Bruxelles est semble-t-il dans les tuyaux<sup>150</sup>. Fort du portage politique au niveau des chefs d'État et de gouvernement, avec le président Macron et la Chancelière Merkel, l'Alliance peut compter sur un engagement fort des États, ce qui facilite parfois beaucoup de choses.

Il n'en reste pas moins un énorme besoin en termes de coopération verticale entre les bailleurs internationaux et les acteurs locaux du développement, à savoir les services publics, les acteurs économiques locaux et les autorités locales qui ne sont jamais associés ni aux réunions de l'Alliance Sahel, ni à celles du G5 Sahel. Il faut inventer de nouvelles interfaces de rencontre et d'échange.

### **B.– Une forte densité des partenariats militaires entre acteurs locaux, régionaux et internationaux**

Contrairement au milieu du développement, dans lequel les efforts de coopération se structurent autour des bailleurs internationaux avec le lancement de l'Alliance Sahel, on observe un phénomène de coopération verticale dans le domaine militaire avec des partenariats impliquant aussi bien les armées sahéniennes, la force régionale du G5 Sahel et les forces militaires étrangères et internationales.

#### **► Un partenariat robuste et intégré entre la France et les armées sahéniennes**

Le dernier rapport du SGNU, publié en novembre dernier, note que « les forces de l'opération Barkhane ont contribué à la planification et à la conduite des quatre opérations menées par la Force conjointe ». Comme nous l'avons évoqué précédemment, ce soutien de la France à la FC-G5S s'inscrit dans une coopération historique qui a explosé après le déclenchement de l'opération Serval et la régionalisation du dispositif français au Sahel, avec la création de l'opération Barkhane. L'augmentation de la présence militaire française dans la région a démultiplié les possibilités de partenariats. C'est la somme de ces partenariats qui a abouti au PMCT, puis à la FC-G5S.

Cyril Robinet, ancien POLAD Barkhane, rapporte dans un article que, lors de chacune des OMCT, « l'armée française a apporté un soutien en matière de planification, de transmissions, d'appui aérien ou sanitaire, et en déployant des hommes sur le terrain aux côtés des troupes africaines engagées ». Cette pratique s'est poursuivie avec les opérations de la FC-G5S.

---

<sup>150</sup> Entretien, Paris, janvier 2019.

### ► **Barkhane, un vecteur d'harmonisation de l'engagement militaire des différents pays étrangers**

Les efforts diplomatiques déployés par la France, depuis le déclenchement de l'opération Serval, pour mobiliser ses partenaires européens ont débouché, au cours des derniers mois, sur une intégration de moyens militaires estoniens et britanniques au sein de la force Barkhane qui bénéficiait déjà du soutien logistique de l'Espagne et de l'Allemagne. Suite aux attentats de Paris du 13 novembre 2015, le ministre français de la Défense, Jean-Yves Le Drian, avait invoqué l'article 42.7 du Traité de l'Union européenne pour obtenir, de la part des États membres, un soutien militaire.

Les États-Unis, fidèles à leur doctrine de « *light footprint* » et du « *lead from behind* », ont immédiatement apporté leur soutien à la France, lui offrant des vols de transport stratégique, du ravitaillement en vol, ainsi que des renseignements obtenus par ses propres moyens d'*Intelligence Surveillance Reconnaissance (ISR)*.

La chancelière allemande a progressivement accepté d'accéder aux demandes françaises d'un engagement plus conséquent de son pays<sup>151</sup>, jusqu'à devenir, en novembre 2017, le premier pays européen contributeur de troupes (PCT) de la MINUSMA avec le déploiement d'un contingent de 593 militaires. Dès 2016, l'Allemagne avait envoyé deux avions Transall C-160 et un détachement de 30 aviateurs sur la base aérienne française de Niamey. Déployés en premier lieu pour les besoins logistiques de la MINUSMA et d'EUTM, ces moyens aériens avaient également été utilisés pour soutenir Barkhane, après un accord signé, le 6 avril 2016, entre Paris et Berlin<sup>152</sup>. Afin de pérenniser leur engagement dans la région, les autorités allemandes ont, par la suite, décidé d'installer une base aérienne logistique permanente à Niamey (Niger) aux côtés des Français et des Américains.

Le Royaume-Uni a décidé de déployer un détachement de trois hélicoptères lourd de transport CH-47 Chinook le 20 juillet dernier au sein de la Force Barkhane. Depuis le 20 juillet 2018, le détachement de la RAF de 93 aviateurs (pilotes, mécaniciens, logisticiens), basé à Gao, est intégré au Groupement Tactique Désert aérocombat (GTD-A). En octobre 2018, le détachement britannique avait déjà effectué 51 missions opérationnelles pour transporter 83 tonnes de fret et 1.155 militaires français<sup>153</sup>. Ce qui représente 100 heures de vol en moyenne par mois.

---

<sup>151</sup> Voir Tull, D. « La Coopération franco-allemande au Sahel : conséquences et perspectives du « tournant africain » de l'Allemagne », *IRSEM*, 2017, accessible sur : [https://www.defense.gouv.fr/content/download/512285/8635607/file/NR\\_IRSEM\\_n45-2017.pdf](https://www.defense.gouv.fr/content/download/512285/8635607/file/NR_IRSEM_n45-2017.pdf)

<sup>152</sup> Lagneau, L. « Barkhane : Deux Transall allemands déployés sur la base aérienne française de Niamey », *Opex360*, accessible sur : <http://www.opex360.com/2016/05/25/barkhane-deux-transall-allemands-deploies-sur-la-base-aerienne-francaise-de-niamey/>

<sup>153</sup> Lagneau, L. « Les hélicoptères CH-47D Chinook britanniques ont déjà assuré 51 missions au profit de la force Barkhane », *Opex360*, accessible sur : <http://www.opex360.com/2018/10/16/les-helicopteres-ch-47d-chinook-britanniques-ont-deja-assure-51-missions-au-profit-de-la-force-barkhane/>

Une compagnie d'une cinquantaine de soldats estoniens a été déployée, en août 2018, pour intégrer le groupement tactique désert infanterie (GTD-I) de l'opération Barkhane, leur mission se limitant à la protection des installations de la force à Gao<sup>154</sup>.

En octobre 2018, 1 400 militaires de la Brigade franco-allemande (BFA) ont été déployés au Mali, dont 950 soldats français au sein de l'opération Barkhane et 450 allemands au sein de la MINUSMA et d'EUTM. « *Nous offrons donc une opportunité unique de complémentarité pour les missions Barkhane et Minusma, qu'il s'agisse d'échanges de renseignements ou de soutiens réciproques en cas d'attaques ou d'incidents concernant une unité* »<sup>155</sup>, a souligné le commandant de la BFA, le général Bertrand Boyard.

### ► **La FC-G5S, une coopération régionale horizontale structurée autour de partenariats verticaux**

La FC-G5S est un mécanisme horizontal de coopération militaire entre les pays du G5 Sahel, mais qui s'est structuré autour de partenariats verticaux, ce qui en fait un outil extrêmement intéressant et fortement soutenu par plus acteurs sécuritaires. Ainsi, on retrouve un détachement de liaison d'une demi-douzaine de militaires de Barkhane au sein du PCIAT de la FC-G5S et un officier de liaison également de Barkhane inséré au sein du PC du fuseau Centre. Par ailleurs, la mission européenne EUTM dispose d'une cellule dédiée spécifiquement au PCIAT pour l'aide dans l'expression de ses requêtes.

Au même titre que la FC-G5S, le CDS-D est un cadre d'harmonisation de la vision des CEMGA de cinq pays limitrophes mais s'est aussi imposé comme un mécanisme facilitant la coopération verticale notamment avec la France dont plusieurs haut-responsables militaires ont été conviés à ces réunions.

### ► **Coopération MINUSMA – FC-G5S balbutiante et limitée**

Le soutien de la MINUSMA à la FC-G5S est encadré par des résolutions du CSNU et s'est formalisé par un arrangement technique tripartite entre l'ONU, la G5 Sahel et la Commission de l'UE. L'objectif de cette coopération est d'« *initier à Bamako des échanges permanents entre la MINUSMA et la FC-G5S, à travers la mise en place d'officiers de liaison, la participation aux points de situation respectifs, la création d'un groupe de travail sur la lutte contre les EEI, un appui à la construction des camps, une coordination dans les opérations et un partage d'expérience* », me confiait un cadre la MINUSMA<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> « Barkhane : arrivée du détachement estonien au Mali », État-major des armées, 09 août 2018, accessible sur : <https://www.defense.gouv.fr/english/operations/barkhane/actualites/barkhane-arrivee-du-detachement-estonien-au-mali>

<sup>155</sup> Wendling, P. « La Brigade franco-allemande déployée au Mali », accessible sur : <https://www.laisance.fr/bas-rhin/2018/09/15/la-brigade-franco-allemande-deployee-au-mali>

<sup>156</sup> Entretien, Bamako, décembre 2018.

Dans un premier temps, seul le partage ponctuel d'informations a été envisagé. Ainsi, dans sa résolution 2359 du 21 juin 2017, le Conseil de Sécurité des Nations unies (CSNU) « *prie instamment la FC-G5S, la MINUSMA et les forces françaises de veiller, au moyen des dispositifs pertinents, à l'échange d'informations et à la bonne coordination de leurs opérations, dans les limites de leurs mandats respectifs, et prie de nouveau à cet égard le Secrétaire général de renforcer la coopération entre la MINUSMA et les États membres du G5 Sahel, y compris grâce à la fourniture à la MINUSMA de données de renseignement utiles et d'officiers de liaison issus des États membres du G5 Sahel.* »

Il fallut attendre quelques mois pour que la résolution 2391 du CSNU du 08 décembre 2017 précise la nature du soutien de l'ONU à la FC-G5S. Plusieurs options avaient été proposées par le SGNU, qui n'avait pas obtenu un très grand succès face à la menace de veto des États-Unis. Le CSNU prie le SGNU de conclure « *un accord technique entre l'ONU, l'Union européenne et les États du G5 Sahel, en vue de fournir, par l'intermédiaire de la MINUSMA, un appui opérationnel et logistique spécial à la Force conjointe* ». Cet arrangement technique tripartite qui sera signé, le 23 février 2018, prévoit un soutien logistique (eau de source, rations, carburant), un soutien en infrastructures (construction, ouvrages défensifs, abduction d'eau et électrique) et des évacuations aériennes médicales.

En raison de son mandat, le soutien de la MINUSMA à la FC-G5S ne s'exerce que sur le territoire malien, mais cette coopération témoigne de la superposition de plusieurs coopérations en matière de Défense.

► **L'instance de Coordination au Mali (ICM), le chaînon manquant pour une coopération circulaire ?**

Au-delà des multiples partenariats militaires que nous avons évoqués jusque-là, il existe, au Mali, un mécanisme de coordination et d'échange entre les principaux acteurs militaires présents dans le pays, mais dont certains ont une compétence régionale. Ainsi, l'Instance de Coordination au Mali (ICM) convoque des réunions formelles tous les deux mois entre les FAMA, la force Barkhane, EUTM, la FC-G5S et la MINUSMA. Les réunions de l'ICM réunissent à tour de rôle les officiers d'état-major et les commandants de force (COMANFOR) présents au Mali, si bien que ces derniers se retrouvent autour d'une même table tous les quatre mois. Il s'agit d'un cadre de coopération verticale qui permet de faciliter la planification des opérations, de permettre une meilleure coordination de leurs actions respectives, voire de les faire converger sur le terrain en harmonisant leurs modes d'action, d'améliorer le partage d'informations, de trouver des solutions à des problèmes concrets et d'effectuer un suivi régulier de la coopération entre tous ces acteurs.

Ce cadre de coopération est important pour la consolidation de la confiance entre acteurs, ce qui constitue un prérequis indispensable à toute forme poussée de coopération militaire. La verticalité de ce cadre, avec la superposition des couches locales (FAMA), régionales (FC-G5S), internationales et étrangères (Barkhane, EUTM, MINNUSMA), permet de faciliter la conduite des opérations sur le terrain. Pour autant, la non-participation des autres CEMA sahéliens aux réunions de l'ICM limite la portée de ce cadre innovant et intégrateur. Si les CEMA sahéliens se sont réunis à plusieurs reprises avec des autorités militaires françaises (CEMA, SCOPS, GCOS, COMANFOR Barkhane) dans le cadre des CDS-D, il serait intéressant de considérer une traduction du concept de l'ICM au niveau régional, d'autant plus dans le contexte d'une régionalisation des actions des missions PSDC de l'UE. Verrons-nous prochainement apparaître une Instance de Coordination au Sahel (ICS) ? Ce serait souhaitable afin de permettre une coopération régionale circulaire entre l'ensemble des acteurs militaires présents au Sahel.

### ***C.– Casser le cloisonnement entre acteurs de la sécurité et du développement***

On observe deux phénomènes de coordination principaux. L'un gravite autour de la FC-G5S, tandis que le second s'articule autour de l'Alliance Sahel, sans qu'aucun des acteurs impliqués dans chacune de ces dynamiques n'interagisse régulièrement avec un acteur ou un groupe d'acteurs appartenant à l'autre, à l'exception notable de l'AFD et Barkhane. Il n'existe pas de cadres de réunion et d'échange entre les deux ensembles d'acteurs. Le G5 Sahel, qui se retrouve au milieu de l'échiquier, n'a pas encore réussi ou eu l'idée de réunir l'ensemble des acteurs. Il convient d'investir davantage dans les points d'interface entre les groupes d'acteurs et d'imaginer des cadres de convergence de leurs actions.

#### **► Des cadres régionaux multiples mais non inclusif**

Il existe pléthore d'initiatives régionales au Sahel : le Processus de Nouakchott, le G5 Sahel, Barkhane, la Force Conjointe du G5 Sahel (FC-G5S), l'UNOWAS, la MISAHEL, la Plateforme Ministérielle de Coordination (PMC) et la récente Alliance pour le Sahel. Pourtant, aucun ne prévoit de réunir les acteurs de la sécurité avec les acteurs du développement. Si aucun de ces cadres d'action n'a le même périmètre de compétences, certains se chevauchent, ce qui rend leur coordination d'autant plus difficile. On en serait arrivé au point de « *coordonner les structures de coordination* »<sup>157</sup>.

---

<sup>157</sup> Entretien, Paris, Octobre 2017.

**Tableau n° 7 : TABLEAU RECAPITULATIF DES DIFFERENTS CADRES D'ACTION  
A VOCATION REGIONALE AU SAHEL**

Nom	Date de création	Observation
Processus de Nouakchott	Mars 2013	Son objectif est de renforcer la coopération sécuritaire et d'opérationnaliser l'APSA au Sahel.
Plateforme Ministérielle de Coordination des Stratégies Sahel	Nov. 2013	Initiée lors de la visite conjointe au Sahel du SGNU avec les représentants de la Commission de l'UA, de la BM, de la BAD et de l'UE.
Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali - MINUSMA	Juillet 2013	Opération de maintien de la paix onusienne créée en avril 2013 en remplacement de la MISMA avec un déploiement à compter du 1 <sup>er</sup> juillet 2013.
Mission de l'Union Africaine pour le Mali et le Sahel - MISAHÉL	Août 2013	Organe de mise en œuvre de la « Stratégie de l'UA pour la région du Sahel ». Dirigée par Pierre Buyoya, Haut Représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel.
Groupe des cinq pays du Sahel - G5 Sahel	Fév.2014 Déc. 2014	Lancé en février 2014, le G5 Sahel a vu sa Convention de création adoptée en décembre 2014. Il s'agit d'un nouveau « <i>cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale avec la mise en place d'un Secrétariat permanent chargé de la coordination technique</i> ».
Barkhane	Août 2014	Opération militaire française déployée au Sahel pour succéder à l'opération Serval. Son mandat porte sur la lutte contre les groupes armés jihadistes et le soutien aux armées sahéliennes à travers la coopération opérationnelle, incarnée par le PMCT.
United Nations Office for West Africa and the Sahel - UNOWAS	Janv. 2016	Organe des Nations Unies issu de la fusion de l' <i>Office of the Special Envoy for the Sahel (OSES)</i> et de l' <i>UN Office for West Africa (UNOWA)</i> .
Force Conjointe du G5 Sahel - FC-G5S	Nov.2015 Fév. 2017	Annoncée en novembre 2015, cette force régionale de lutte contre le terrorisme dans les espaces transfrontaliers fut créée en février 2017. Le déploiement de ses 5 000 militaires, policiers et gendarmes a débuté en juillet 2017.
Alliance pour le Sahel	Juillet 2017	Cadre informel de coordination des pratiques et des actions des principaux bailleurs bilatéraux et multilatéraux des pays

		sahéliens.
--	--	------------

Nous préconisons un renforcement des cadres de coordination existants et soulignons le besoin d'en inventer de nouveaux, car la recherche de méthodes de convergence plus efficaces entre acteurs sécuritaires et issus du développement est impérative pour tendre vers une intégration de leurs actions respectives, idéalement dès la phase d'élaboration. Il faut construire des ponts et créer davantage d'interactions pour que les acteurs apprennent à se connaître et puissent mieux appréhender leur mode de fonctionnement respectif.

### ► Des pratiques naissantes mais encore trop limitées

Au niveau des pays du G5 Sahel, il faut multiplier et pérenniser les mécanismes de rencontre entre les militaires, les autres corps habilités et des personnels chargés de la mise en œuvre de projets de développement ou humanitaires, à l'instar du « Cluster Sécurité » au Niger qui est une plate-forme d'échanges hebdomadaire entre les acteurs sécuritaires, du développement ou encore humanitaires. Cette approche, que nous n'avons constatée qu'au Niger, existe peut-être dans d'autres pays sahéliens. Dans le cas contraire, ces cadres de réunions doivent se multiplier.

Un des leviers les plus efficaces pour faire voler en éclat ce cloisonnement entre sécurité et développement est l'envoi d'officiers de liaison ou de personnels détachés. Peu de temps après la signature, en juin 2016, de l'accord-cadre entre l'AFD et l'état-major des armées (EMA)<sup>158</sup>, un officier de liaison de l'EMA a été envoyé à la Cellule Crises et Conflits (CCC) de l'AFD. Sur le terrain, il y a des petits pas, l'AFD échange de plus en plus régulièrement avec Barkhane, y compris en amont, au moment de la phase d'élaboration des projets. Il existe un réel rapprochement entre la cellule régionale de l'AFD et Barkhane avec de plus en plus de partage d'informations et le lancement d'une expérience pilote à Ménaka (Mali). Barkhane a renforcé ses capacités CIMIC avec le recrutement d'un Development Advisor (DEVAD) au niveau du PCIAT à N'Djamena pour conseiller le COMANFOR Barkhane sur les questions liées au développement. Un personnel de l'AFD a également été détaché auprès de la Représentation de Barkhane au Mali (RBM) pour faciliter l'interface entre Barkhane et les bailleurs de fonds, au premier lieu desquels figure l'AFD. Au cours des derniers mois, l'AFD a revu ses procédures internes, dans la foulée des États généraux du Sahel. L'agence souhaite accélérer la mise en œuvre de ses projets en raccourcissant les procédures d'instruction des dossiers et en déléguant la maîtrise d'ouvrage à des ONG. Le travail avec Barkhane a peut-être reçu moins de publicité, mais c'est désormais une réalité.

---

<sup>158</sup> « Gagner la guerre, gagner la paix », DICOD, 17 juin 2016, accessible sur : <https://www.defense.gouv.fr/actualites/communaute-defense/gagner-la-guerre-gagner-la-paix>

Aujourd'hui, la relation entre Barkhane et l'AFD est un des seuls liens qui existent entre ces deux groupes d'acteurs, militaires et « développeurs ». La pratique du détachement de personnels chez un partenaire doit être une priorité pour sortir du cloisonnement que l'on observe aujourd'hui.

### ► Des obstacles persistants à tout décloisonnement

Il existe des limites réelles au développement de nouveaux schémas de coopération, la première étant la différence culturelle entre les acteurs du développement et ceux de la sécurité, qui se regardent trop souvent en chiens de faïence, parfois à juste titre, parfois par principe. Ce ne sera pas facile de faire évoluer les mœurs au sein des structures. Au sein de l'AFD, plusieurs personnels sont opposés à la politique volontariste de Remy Rioux, le directeur général de l'agence, qui vise à faire converger les efforts militaires de Barkhane avec les actions de développement de l'agence.

*« Après la crise malienne, on a contribué à soutenir certaines actions du génie militaire malien. Mais, en tant que développeurs, on ne voulait pas être sur la photo. »*

**Entretien, novembre 2018**

La deuxième limite observée à de telles coopérations relève de la volonté d'indépendance de certains acteurs pour s'assurer un accès au terrain. Le CICR et les antennes nationales de la Croix-Rouge et du Croissant rouge, de par leurs missions, ne devraient-ils pas être les seuls organismes à pouvoir se targuer d'une indépendance et d'une impartialité totales ? Même le système des Nations unies ne peut se targuer d'une telle impartialité. Les OMP ont vu leur principe d'impartialité battu en brèche dans un contexte de menaces asymétriques posées par les groupes jihadistes. Les ONG sont tenues par les agréments que leur délivrent les autorités locales et doivent se conformer aux décisions souveraines des États de la région lorsque ceux-ci leur interdisent l'accès à certaines zones qualifiées de zones militaires en raison des opérations militaires qui y sont conduites. Ce qui n'est pas sans produire des tensions entre les autorités et les ONG.

Il existe toute une économie de la coopération avec des opérateurs économiques, des ONG et des acteurs étatiques. Cette économie est traversée par des rivalités entre acteurs qui, bien qu'alliés par ailleurs, peuvent être féroce ment concurrents sur un dossier précis, notamment pour des questions d'affichage politique vis-à-vis des autorités du pays récipiendaire de l'aide. Les coopérations restent principalement bilatérales et permettent aux ambassadeurs de faire avancer leurs intérêts nationaux. Ces positionnements existent également au sein d'organisations internationales et de missions multilatérales, comme la MINUSMA, EUTM et les missions EUCAP.

Une des pistes pour trouver de nouveaux cadres de coordination pourrait être l'échelon des gouverneurs des régions transfrontalières, qui ne nous semble pas assez considéré. On pourrait imaginer des conférences décentralisées pour chaque fuseau qui réuniraient sur une base annuelle les gouverneurs des régions transfrontalières. On pourrait aussi envisager des réunions semestrielles entre Commandants des zones militaires transfrontalières, qui seraient également conviés aux conférences annuelles des gouverneurs transfrontaliers. Enfin, des réunions semestrielles entre les maires des zones transfrontalières seraient également bienvenues, les maires pouvant tout aussi bien être associés aux conférences annuelles des gouverneurs transfrontaliers.

Une autre option concernant la réforme du SP-G5S serait d'en faire un cadre d'impulsion, de financement et d'organisation des différentes initiatives de coordination régionale (Conférence des chefs d'État, CM-G5S, CDS, CNC, Réunion annuelle des Gouverneurs transfrontaliers, Réunions semestrielles des maires transfrontaliers, Réunions semestrielles des commandants militaires des zones transfrontalières).



## CONCLUSION

La Conférence de coordination des partenaires pour le financement du PIP, qui s'est tenue le 06 décembre 2018 à Nouakchott, et les 2,4 milliards d'euros d'annonces de financement constituent une avancée significative dans la réalisation des objectifs initiaux du G5 Sahel. Ce succès ne doit pas masquer, pour autant, les difficultés structurelles que rencontre le G5 Sahel, par ailleurs. Au contraire, cette mobilisation autour du PIP souligne avec encore plus de force la nécessité de réformer le G5 Sahel afin de lui permettre d'assumer de nouvelles responsabilités. En somme, le financement du PIP acte la fin du premier cycle.

En effet, la conception initiale de l'architecture et du fonctionnement du G5 Sahel montre des limites certaines au fur et à mesure que les activités en son sein se développent et que de nouvelles prérogatives lui sont confiées. Le Secrétariat permanent, qui, pour rappel, est le seul organe permanent du G5 Sahel, nous apparaît complètement saturé et tiraillé entre, d'une part, assurer son rôle de secrétariat technique au profit des organes décisionnels (Conférence, CM-G5S, CDS) et, d'autre part, réussir à jouer son rôle de coordination entre les différents projets que ce soit en les mettant en œuvre soi-même ou à travers la tutelle qu'il exerce sur eux.

Dès lors, il convient de clarifier les priorités du SP-G5S et d'adapter sa structure en fonction de ces dernières. Les chefs d'État, lors de la Conférence de Ouagadougou, sauront-ils enclencher à temps une nouvelle dynamique et réaffirmer leur volonté de contribuer au développement du Secrétariat permanent en le dotant de moyens humains et financiers supplémentaires ? Au regard des prérogatives qui sont les siennes aujourd'hui, il serait sans doute utile de reconnaître que le SP-G5S n'est plus un simple « cadre institutionnel de coopération », comme annoncé à l'origine, mais de fait pourrait devenir une organisation régionale en construction.

Concernant les réformes à venir, plusieurs pistes nous semblent intéressantes, dont certaines font consensus chez les praticiens de la coopération régionale que nous avons interrogé :

- ➔ Clarifier la durée du mandat de l'actuel Secrétaire permanent du G5 Sahel ;
- ➔ Prolonger les contrats des Experts jusqu'en février 2020 et l'adoption de la réforme du SP-G5S ;
- ➔ Renforcer la tutelle que le SP-G5S exerce sur les projets Défense et Sécurité ;
- ➔ Doter le SP-G5S d'un pôle renforcé en matière de Développement avec une réelle capacité de suivi et d'évaluation des projets portés par le PIP ;

- ➔ Améliorer le processus décisionnel au sein du SP-G5S grâce à l'instauration d'un secrétaire général du SP-G5S ;
- ➔ Réviser la SDS en conceptualisant les interactions entre la FC-G5S et le PIP.

Le G5 Sahel est entré dans une période de mue sans savoir, pour autant, quelle en sera l'issue. Cinq ans après, la présidence burkinabè fait face à un enjeu de réforme capital. Est-ce qu'elle sera faire le bon diagnostic et engager l'étape suivante ? L'avènement de la paix et du développement dans la région du Sahel nécessitera une implication intégrée de tous les acteurs impliqués au Sahel dans la gestion des conflits, l'aide humanitaire ou le développement.

Les dynamiques de coopération militaire autour de la FC-G5S et de coordination entre les membres de l'Alliance Sahel sont naturellement à renforcer mais elles ne pourront opérationnaliser le nexus sécurité-développement à elles-seules. Les interactions entre ces ensembles sont encore insuffisantes et devront être dynamisées pour envisager une convergence des modes d'action des acteurs de la sécurité et des développeurs. Dès lors, il conviendra d'envisager des cadres de réunion et de travail plus inclusifs pour sortir de la logique de cloisonnement qui perdure encore aujourd'hui.

Avec la mise en œuvre des premiers projets du PIP, la reprise des opérations de la FC-G5S et l'élaboration inévitable d'une réforme du SP-G5S, 2019 sera une année de transition décisive pour le G5 Sahel.