

juin 2018

Le G5 Sahel, en réaction à la mutation de
l'environnement stratégique sahélien
Politiques régionales de coopération et niveaux
d'engagement des Etats membres

Observatoire du monde arabo-musulman
et du Sahel

NICOLAS DESGRAIS - sous la direction DE **HUGO SADA**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	9
1 – G5 SAHEL, L'EXPRESSION D'UNE VOLONTE POLITIQUE DES ÉTATS SAHÉLIENS DE S'ADAPTER AUX MUTATIONS DE LEUR ENVIRONNEMENT STRATEGIQUE	13
1.1 – Dynamisme de la coopération militaire en matière de lutte contre le terrorisme.....	13
1.1.1 – D'une défiance réciproque entre États sahéliens à l'identification d'un ennemi commun	14
A.– Les frontières, un lourd passif régional.....	14
B.– Les frontières sahéliennes, des périphéries abandonnées par les États	15
C.– La régionalisation de l'action d'AQMI au Sahel, une menace identifiée par tous	16
1.1.2 – Premières tentatives de coopération transfrontalière régionale face à la menace jihadiste au Sahel.....	17
A.– La gestion différenciée de la menace jihadiste, un obstacle à la coopération régionale	18
B.– Le CEMOC et l'UFL, un leadership régional algérien assumé afin d'éviter un « vide sécuritaire ».....	20
C.– Un bilan médiocre malgré la percée conceptuelle autour de la question des droits de poursuite.....	22
1.1.3 – Serval, un tournant stratégique pour la coopération transfrontalière	24
A.– Serval et la définition de l'ennemi, le défi de la fragmentation et de la porosité entre acteurs.....	24
B.– Renforcement des dispositifs frontaliers et volonté commune de (re)lancer les opérations conjointes.....	26
C.– Nouvelles perspectives de coopération opérationnelle avec la création de Barkhane	28
1.2 – Une marginalisation progressive de l'UA et de la CEDEAO comme acteurs de paix au Sahel.....	30
1.2.1 – L'occupation du Nord-Mali, démonstration de l'obsolescence des mécanismes de l'APSA	30
1.2.2 – Marginalisation de la médiation de la CEDEAO et naufrage de la gestion CEDEAO/UA de la MISMA.....	32
A.– Marginalisation de la médiation de la CEDEAO malgré des succès incontestables	32
B.– De la Force en Attente de la CEDEAO (FAC) à la MISMA ou l'élaboration chaotique d'un CONOPS	34
C.– MISMA, un fiasco politique, administratif et financier de la CEDEAO et de l'UA	37

1.2.3 – Double éviction de l'UA de la gestion des affaires sahéliennes : entre internationalisation de la gestion de la crise malienne et émergence d'une coopération militaire régionale ad hoc.....	39
A.– De la MISMA à la MINUSMA, un passage de relais symptomatique de l'internationalisation de la gestion du conflit malien	40
B.– Le G5 Sahel, produit inattendu de l'activisme de la MISAHHEL et du Processus de Nouakchott.....	42
C.– Internationalisation de la gestion de la crise malienne avec l'arrivée de nouveaux acteurs.....	44
1.3 – La coordination : un impératif face à la multiplication des « Stratégies Sahel »	46
1.3.1 – À chaque Partenaire Technique et Financier sa « Stratégie Sahel »	46
A.– L'Union européenne, précurseur des Stratégies Sahel	46
B.– La SINUS, une Stratégie au service de la coordination régionale entre États sahéliens.....	47
C.– Une stratégie « hégémonique » de l'UA : « Une stratégie pour les gouverner toutes ? »	49
1.3.2 – Des tentatives de coordination qui piétinent	50
1.4 – Le G5 Sahel, un cadre de coordination régionale évolutif	53
1.4.1 – Institutionnalisation d'un projet régional propre au Sahel basé sur le nexus sécurité – développement	54
A.– La maturation d'un projet régional de lutte contre le terrorisme et de développement du Sahel.....	54
B.– Structure et fonctionnement du G5 Sahel : une montée en puissance progressive	55
1.4.2 – Un focus originel sur le développement avec l'élaboration du PIP et de la SDS	56
A.– Le G5 Sahel et son PIP, dans la continuité de la SINUS	56
B.– La Stratégie pour le Développement et la Sécurité (SDS) des pays du G5 Sahel : une stratégie par les Sahéliens, pour les Sahéliens.....	58
1.4.3 – Les projets en matière de Défense et de Sécurité, nouveau barycentre du G5 Sahel	59
A.– Un Partenariat Militaire de Coopération Transfrontalière (PMCT), issu de la coopération opérationnelle avec la France, rattaché au G5 Sahel	60
B.– Une montée en puissance laborieuse de la Plate-forme de Coopération en Matière de Sécurité (PCMS), malgré le soutien de l'ONUDC	63
1.4.4 – Un volet Sécurité-Défense en plein développement : GAR SI, Collège de Défense, CSAMAP, FC-G5S.....	65
1.5 – Modifications des relations intra-africaines en matière de paix et de sécurité.....	65
A.– L'élection de Moussa Faki Mahamat à la tête de la Commission de l'UA, un coup de maître.....	66
B.– Perte d'influence de l'Algérie au sein de l'UA sur les dossiers paix et sécurité	66

2 – LA FORCE CONJOINTE DU G5 SAHEL (FC G5S), ENTRE AMBITION ET UTOPIE	69
2.1 – FC G5S, un fleuve aux multiples affluents	70
2.1.1 – Élaboration du CONOPS, un long débat entre deux modèles de force inspirés par la FMM et la FMST.....	70
A.– Face à un ennemi transfrontalier extrêmement résilient	70
B.– L'élaboration du CONOPS, un processus pénalisé par le manque de leadership politique	71
C.– Le CONOPS de la FC G5S, un compromis en deux phases s'inspirant de la FMM et de la FMST	72
D.– Architecture de commandement, de contrôle et de coordination de la FC G5S	75
2.1.2 – Institutionnalisation d'une pratique de coopération transfrontalière appuyée par Barkhane	77
A.– Les Opérations Militaires Conjointes Transfrontalières (OMCT), une pratique installée	77
B.– Une pérennisation des mécanismes du PMCT issus de la coopération militaire avec Barkhane	79
2.1.3 – Le CONOPS de la FC G5S, une réaction aux limites de la MINUSMA ...	80
2.2 – Des faiblesses structurelles communes aux armées sahéliennes.....	81
2.2.1 – Des « trous capacitaires » difficiles à combler au regard des ressources budgétaires	82
A.– Des modèles d'armées sous-dimensionnés	82
B.– Des budgets de la Défense sahéliens limités mais en hausse pour soutenir les réformes.....	85
C.– Une « division du travail » avec les partenaires pour combler les trous capacitaires	91
2.2.2 – La FC G5S, renforcement du maillage territorial des FDS dans les zones transfrontalières	93
A.– Relations avec les populations locales dans le Liptako-Gourma	93
B.– Respect du DIH et renforcement impératif de la chaîne pénale.....	94
C.– Adaptation lente des doctrines aux menaces asymétriques : l'exception des GSI	95
2.3 – Transformation des armées sahéliennes en des « armées d'emploi » aux contrats opérationnels multiples.....	97
2.3.1 – Le défi de la génération de force face au sur-engagement opérationnel lié à la multiplication des OPEX et OPINT	97
A.– Des FAMA sur-engagées au centre du pays	97
B.– Des Forces Armées Nigériennes (FAN) écartelées	98
C.– Le Burkina Faso face à une insurrection jihadiste	99
D.– L'exception mauritanienne	99
E.– Le Tchad sur tous les fronts	100
2.3.2 – L'insoluble question des primes et l'impossible articulation entre MINUSMA, FC G5S et OPINT	101
A.– Le Graal de la MINUSMA.....	101
B.– Des « primes opération » pour les soldats de la FC G5S	102

C.–	Augmentation des primes des opérations intérieures nigériennes.....	103
D.–	Des primes homogènes au Mali.....	103
E.–	Des primes récentes au Burkina Faso.....	104
F.–	Une articulation compliquée entre les primes.....	104
2.4 –	L'engagement opérationnel aux côtés des partenaires, un nouveau modèle d'appropriation	105
2.4.1 –	Des schémas hypothétiques de l'APSA à l'engagement opérationnel contre les groupes jihadistes	105
2.4.2 –	« Au plus près du partenaire », une coopération militaire opérationnelle française en pleine mutation.....	107
3 –	MATURATION, COHERENCE ET COORDINATION DES DIFFERENTES INITIATIVES REGIONALES	109
3.1 –	G5 Sahel, FC G5S et Alliance pour le Sahel : des initiatives en cours de maturation	109
3.1.1 –	Embouteillage institutionnel – Impératif de clarification des périmètres de chaque initiative	109
3.1.2 –	La FC G5S, un statut juridique ambigu qui fragilise le soutien des partenaires	111
A.–	Une intégration réussie dans un environnement institutionnel dense .	112
B.–	Complémentarité et articulation opérationnelle avec Barkhane, la MINUSMA et les OPINT	113
C.–	Le financement de la FC G5S, entre mobilisation internationale et éclatement des contributions.....	116
D.–	Débat autour du statut juridique de la FC G5S : à la conquête du Graal du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.....	119
3.1.3 –	L'Alliance pour le Sahel, une énième tentative de coordination des bailleurs.....	122
A.–	Entre l'Alliance pour le Sahel, le G5 Sahel et la PMC, embouteillage des cadres de coordination	122
B.–	À la recherche d'une visibilité accrue de l'APD au Sahel.....	124
C.–	Une montée en puissance progressive de l'Alliance.....	124
D.–	L'Alliance Sahel, un simple label ou une véritable synergie entre bailleurs ?	127
3.2 –	La gouvernance administrative et financière de la FC G5S, pomme de discorde entre bailleurs et récipiendaires	128
3.2.1 –	Le fonds fiduciaire de la Force Conjointe, une volonté du G5 Sahel d'assurer le pilotage politique	129
A.–	Renforcement des capacités administratives et financière du SPG5S.....	129
B.–	Le jeune Fonds fiduciaire pour la FC G5S, un concurrent crédible à la Facilité de paix pour l'Afrique ?.....	130
C.–	Une possible complémentarité entre les deux mécanismes de financement multilatéraux	132
D.–	Tous les schémas financiers mènent à la FC G5S.....	132

3.2.2 – Le « Coordination Hub » de l'UE, une réponse à l'éclatement des financements, des soutiens et des besoins.....	133
3.2.3 – Une gouvernance au profit des priorités des bailleurs ?	135
A.– Forte dépendance des États sahéliens vis-à-vis du soutien des PTF.	135
B.– États du Sahel, entre priorités des partenaires internationaux et pressions politiques locales.....	136
CONCLUSION – RECOMMANDATIONS	139
NOTES	143

Le G5 Sahel, en réaction à la mutation de l'environnement stratégique sahélien

Politiques régionales de coopération et niveaux d'engagement des États membres

INTRODUCTION

Au cours de l'année 2017, la jeune organisation inter-gouvernementale du G5 Sahel s'est retrouvée projetée au cœur de l'actualité diplomatique internationale à l'occasion du vote de deux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) portant sur la création d'une force régionale de lutte contre les groupes armés jihadistes, la Force Conjointe du G5 Sahel (FC-G5S).

Méconnu, le G5 Sahel est devenu, à cette occasion, un objet de curiosité dans les milieux universitaire et journalistique. Pourtant, le G5 Sahel structure, depuis sa création en 2014, les relations intra-sahéliennes. Si l'organisation sahélienne a, aujourd'hui, réussi à s'imposer comme un véritable acteur de la sécurité au Sahel, sa création ambitionnait de concilier sécurité et développement.

Créé à Nouakchott, en février 2014, lors d'un sommet des chefs d'État de la Mauritanie, du Mali, du Burkina Faso, du Niger et du Tchad, le G5 Sahel a vu sa Convention adoptée et signée, toujours dans la capitale mauritanienne, en décembre 2014. L'organisation inter-gouvernementale se définit comme étant « *un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale* »¹ en matière de sécurité, de développement et de gouvernance.

Sa création intervient à un moment d'ébullition et de mutations profondes de l'environnement stratégique sahélien. Dans le domaine du développement, de nombreux Partenaires techniques et financiers (PTF) des pays sahéliens élaborent des « Stratégies Sahel » consacrant le principe d'un nexus sécurité – développement. Sur le plan sécuritaire, la

¹ Communiqué final du Sommet des chefs d'État du G5 du Sahel : Création d'un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale, Nouakchott, 16 février 2014.

gestion de la crise malienne a montré les défaillances des systèmes de défense collective africains, que ce soit celui de l'Union africaine (UA), de la CEDEAO ou encore celui du Comité d'État-major opérationnel conjoint (CEMOC).

Le fiasco de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) pousse la France à lancer l'opération Serval. L'intervention française, qui se transformera en opération Barkhane, annonce un renforcement durable de la présence militaire française au Sahel, ce qui ouvrira de nouvelles opportunités de coopération avec les armées sahéliennes. L'opération Serval eut également un effet d'entraînement dans la région de nouveaux acteurs, que ce soit l'ONU avec la MINUSMA, ou l'Union européenne (UE) avec ses missions de formation.

La transformation de la MISMA en MINUSMA et le rôle accordé par le CSNU à la France, en matière de lutte contre les groupes jihadistes au Mali, consacreront l'éviction progressive de l'UA de la gestion des affaires sahéliennes. Cette nouvelle donne stratégique, vécue comme une humiliation, poussa l'UA à initier le Processus de Nouakchott qui visait à enfin opérationnaliser l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (APSA) dans la région. Paradoxalement, les initiatives de l'UA, loin de lui permettre de redevenir un acteur de sécurité crédible, ont nourri une pratique de coopération régionale qui, soutenue par les troupes françaises, a fait émerger un système de défense collectif propre au Sahel doté de mécanismes *ad hoc* à l'architecture continentale.

Dans ce contexte, le G5 Sahel se dote d'une ambition en matière de gestion de crise, en affirmant vouloir « *préserver l'intégrité territoriale des États et mener, ensemble, une action résolue en vue d'assurer la sécurité dans l'espace sahélien* »². Pour autant, la sécurité apparaît, dans un premier temps, comme une préoccupation secondaire pour la jeune organisation, laissant ce domaine à la compétence souveraine des chefs d'État. En effet, le G5 Sahel ambitionne avant tout de créer un cadre institutionnel formant un entonnoir pour la mise en œuvre des nombreuses « Stratégies Sahel ».

Ce n'est que dans un second temps que les coopérations régionales en matière de sécurité viendront se greffer au G5 Sahel et faire, ainsi, progressivement pencher le barycentre de l'organisation vers la sécurité au sens large. La France, à travers son opération Barkhane, a fortement soutenu la coopération militaire transfrontalière régionale qui préfigura la Force Conjointe du G5 Sahel, créée en novembre 2015, suite à une décision des chefs d'État sahéliens, à la surprise même des partenaires.

La FC-G5S est la concrétisation d'une volonté politique commune nouvelle dans une région jusque-là marquée par les dissensions et une gestion différenciée de la menace

² *Ibid.*

engendrée par le GPSC puis AQMI. Le G5 Sahel ambitionne désormais de devenir également le canal de réception privilégié de l'aide internationale en matière de lutte contre le terrorisme.

L'important soutien militaire et diplomatique que la France apporte à la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S) depuis sa création en novembre 2015 a suscité beaucoup de fantasmes et de confusions autour de ce nouveau dispositif militaire souvent présenté comme une initiative française qui, du simple fait de la présence de l'opération Barkhane, aurait été imposée aux pays du G5 Sahel, anciennes colonies françaises.

Cette grille d'analyse, présupposant un néocolonialisme français, est caricaturale et, à bien des égards, obstrue toute analyse approfondie de la sensible question des relations complexes qu'entretiennent les États sahéliens avec leurs partenaires techniques et financiers (PTF). Notre étude vise à placer la focale sur le degré d'engagement politique et militaire des États sahéliens au sein de cette nouvelle initiative régionale, que nous considérons comme étant davantage l'expression de l'adaptation des États de la région à la mutation profonde de leur environnement stratégique depuis 2010, que l'expression d'une politique française au Sahel.

Sur le plan méthodologique, l'étude s'appuie sur des entretiens effectués à Paris, Bruxelles, Dakar et Ouagadougou, ainsi que sur des recherches documentaires portant sur la littérature institutionnelle disponible ou collectée au cours des entretiens et les travaux académiques et universitaires tels que les rapports et articles de recherche portant sur le sujet.

I – G5 Sahel, l'expression d'une volonté politique des États sahéliens de s'adapter aux mutations de leur environnement stratégique

L'émergence du G5 Sahel témoigne de la volonté politique des chefs d'État de la région sahélienne de s'adapter à la mutation en profondeur de leur environnement stratégique, marquée par la régionalisation des groupes jihadistes, l'échec des initiatives de l'UA et de la CEDEAO en matière de gestion des conflits, le risque d'expansion de la menace jihadiste après l'écroulement de l'État malien, l'intervention française au Mali et une implication croissante des partenaires techniques et financiers (PTF) des États sahéliens, que ce soit à travers les efforts en matière de lutte contre le terrorisme ou l'élaboration de plans d'intervention régionaux, appelés « Stratégies Sahel ». Dans ce contexte de mutation profonde, on observe une convergence historique des intérêts des États sahéliens.

1.1 – Dynamisme de la coopération militaire en matière de lutte contre le terrorisme

La gestion des espaces frontaliers a longtemps fait l'objet de tensions et de méfiance entre États voisins, mais l'écroulement progressif de l'État malien au cours de l'année 2012 a constitué un choc auprès des élites dirigeantes sahéliennes. En effet, la régionalisation de l'action des groupes jihadistes au Sahel et leur stratégie de conquête territoriale au nord du Mali ont fortement contribué à l'émergence d'une perception partagée par les pays de la région d'un ennemi commun, ce qui les a conduits à élaborer une coopération militaire nouvelle dans leurs espaces transfrontaliers.

La France, qui dispose de plusieurs dispositifs militaires dans la région, a appuyé et encouragé, dès le début des années 2010, ces nouvelles formes de coopération. Avec le déploiement de l'opération Serval, en janvier 2013, la coopération opérationnelle entre la France et ses partenaires sahéliens va connaître une accélération. Par un effet d'entraînement, l'intervention française va également conduire à une internationalisation de la lutte contre le terrorisme dans la région avec l'implication d'autres acteurs. Ainsi, l'ONU déploiera la MINUSMA, l'UE une mission de formation EUTM et les États-Unis renforceront leur présence et leurs actions de coopération dans la région.

1.1.1 – D'une défiance réciproque entre États sahéliens à l'identification d'un ennemi commun

Depuis la période des indépendances, la gestion des frontières a longtemps nourri la défiance entre les États de la région. Si la frontière est souvent perçue par les populations locales comme étant une zone d'échanges, les appareils étatiques y voient un enjeu de souveraineté nationale. Ainsi, à plusieurs reprises, des conflits frontaliers sont venus ternir les relations intra-sahéliennes.

A.– Les frontières, un lourd passif régional

La Libye et le Tchad s'affrontent militairement à plusieurs reprises entre 1973 et 1987, date du cessez-le-feu. Suite à l'invasion libyenne, la lutte pour le contrôle de la région désertique de la bande d'Aouzou fut l'objet de combats féroces entre les deux armées, faisant plusieurs centaines de morts.

Le Burkina et le Mali ont croisé le fer à deux reprises à l'occasion d'un conflit frontalier, concernant la bande d'Agacher, qui semblait receler du gaz naturel et des ressources minières. De premiers affrontements eurent lieu entre novembre 1974 et février 1975, mais se limitèrent à quelques escarmouches frontalières. C'est en 1985, avec la guerre dite de Noël, que les affrontements prirent une autre dimension, avec notamment des bombardements par l'aviation malienne des positions burkinabè. Mieux préparés et mieux équipés, les Maliens firent subir à l'armée burkinabè des pertes significatives. Environ 140 morts et 260 blessés côté burkinabè, alors que l'armée malienne ne comptait qu'une quarantaine de morts et une quinzaine de blessés. La « guerre de Noël » ne dura que quelques jours mais marqua les esprits dans la mesure où le conflit opposait Moussa Traoré au révolutionnaire Thomas Sankara. Si ce conflit frontalier remonte à plus de trois décennies, il semble expliquer en partie le rejet de la médiation du Burkina Faso au Mali en 2012¹. Un haut-diplomate burkinabè impliqué dans la médiation au Mali m'expliquait, en 2013, que « certains jouent avec la fibre nationaliste en répétant que le Burkina cherche par cette médiation à prendre sa revanche sur le Mali ».

La délimitation des frontières issues de la décolonisation a également fait l'objet d'un différend entre le Burkina Faso et le Niger sur un tronçon long de 375 kilomètres, les deux pays faisant une interprétation différente des textes de l'administration coloniale remontant à 1927. La Cour Internationale de Justice a définitivement tranché le litige en avril 2013². Cette décision, attendue des deux côtés de la rivière Sirba, a permis de clarifier une situation jusqu'alors compliquée pour les populations sur le plan adminis-

¹ Entretien, février 2013, Ouagadougou.

² « Un conflit frontalier opposant le Niger au Burkina Faso finalement tranché », *RFI*, 2013, accessible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20130416-heritage-colonisation-conflit-frontalier-opposant-le-niger-burkina-faso-finalement->

tratif et pour les Forces de Défense et de Sécurité des deux pays qui mènent des patrouilles dans la zone. Pour autant, cet arrêt de la CIJ n'a pas permis de mettre un terme aux tensions concernant la gestion de cette frontière commune. Ainsi, en septembre 2017, un regain de tensions a été observé entre les populations locales autour d'un site aurifère situé entre le département de Torodi au Niger et la province de la Komondjari au Burkina. À l'issue d'une rencontre entre le ministre de la Sécurité du Niger et celui de l'Administration territoriale du Burkina Faso, décision a été prise que le site se situait en territoire burkinabè alors que l'accent a été mis sur la nécessité d'accélérer le bornage de la frontière³.

Le conflit qui a opposé la Mauritanie et le Sénégal en 1989 a fait plusieurs centaines de morts et plusieurs milliers de réfugiés de part et d'autre de la frontière, en raison de répressions réciproques. Il ne s'agit pas d'un différend sur le tracé de la frontière mais d'un conflit d'accès aux terres sur les pourtours du fleuve. La promulgation côté mauritanien d'une loi domaniale, en 1984, qui abolit les droits coutumiers reconnus depuis la colonisation, a modifié les relations entre les communautés. Dès 1988, de nombreux incidents ont lieu le long du fleuve Sénégal entre bergers peuls mauritaniens et paysans sédentaires soninkés, mais le conflit commencera réellement en avril 1989 à la suite d'un vol de bétail qui verra les gardes-frontières mauritaniens intervenir en faisant deux morts sénégalais. Des émeutes anti-maures éclatèrent dans les villages du fleuve, ainsi que des répressions à Dakar qui entraînèrent une réaction des autorités mauritaniennes. Si les relations diplomatiques ne furent fermées que de 1989 à 1992, date de réouverture de la frontière, ce conflit a durablement terni les relations entre les deux pays et reste encore aujourd'hui présent dans les mémoires.

B.– Les frontières sahéliennes, des périphéries abandonnées par les États

Au-delà des conflits frontaliers susmentionnés, les États du Sahel, contraints par le manque de moyens et animés par la nécessité de concentrer leurs forces militaires autour des centres décisionnels, ont souvent renoncé à exercer leur pleine souveraineté dans ces espaces éloignés de leur capitale. Depuis les indépendances, les frontières n'ont que rarement été investies par les États centraux, de sorte que ces espaces d'échanges entre populations sont devenues des périphéries au regard des politiques publiques nationales. Un rapport des Nations Unies sur les conséquences de la crise libyenne, élaboré à la suite d'une mission d'évaluation dans la région, expliquait, en 2011, qu'il était « *indispensable de remédier au sentiment d'abandon que ressentent les populations vivant près des régions frontalières, qui s'estiment souvent délaissées et marginalisées* »⁴, soulignant que « *les institutions de l'État, notamment la police de proximité, sont absentes de ces régions* ».

³ Communiqué conjoint, 25 septembre 2017, accessible sur : <http://lefaso.net/spip.php?article79515>

⁴ ONU, Janvier 2012, Rapport de la mission d'évaluation des incidences de la crise libyenne sur la région du Sahel, S/2012/42.

Par ailleurs, l'absence de marquage des frontières constitue un obstacle à l'exercice des fonctions régaliennes des zones frontalières. En effet, le risque de créer un incident diplomatique ou une situation de confrontation avec les forces armées du pays voisin étant élevé, les autorités ont longtemps décidé de ne mener dans ces territoires qu'une faible activité opérationnelle.

L'absence de contrôle effectif des frontières, du fait de leur difficile sécurisation par les forces de défense et de sécurité (FDS) au regard de leur longueur (voir tableau), prive l'État de recettes fiscales importantes mais favorise également les trafics illégaux de biens licites (contrebande) ou de biens plus dangereux tels que de la drogue ou des armes. Ces zones grises sont propices à l'action des groupes jihadistes qui y trouvent une liberté de mouvement du fait de l'absence de l'État.

Tableau n° 1 : TABLEAU X – LONGUEUR DES FRONTIÈRES SAHÉLIENNES

Pays	Mauritanie	Mali	Burkina Faso	Niger	Tchad	Algérie	Libye
Mauritanie	/	2 237 km	-	-	-	463 km	-
Mali	2 237 km	/	1 000 km	821 km	-	1316 km	-
Burkina Faso	-	1 000 km	/	628 km	-	-	-
Niger	-	821 km	628 km	/	1 175 km	956 km	354 km
Tchad	-	-	-	1 175 km	/	-	1 055 km
Algérie	463 km	1 316 km	-	956 km	-	/	982 km
Libye	-	-	-	354 km	1 055 km	982 km	/

Source – Wikipédia

C.– La régionalisation de l'action d'AQMI au Sahel, une menace identifiée par tous

De 2003 à 2012, le GSPC (puis AQMI qui lui succédera à partir de 2007) consolide progressivement son implantation au Sahel. Fuyant la répression de l'armée algérienne dans le nord, les jihadistes renforcent leur contrôle des axes de trafics dont ils tirent une bonne partie de leurs ressources financières, grâce au transport de marchandises ou bien en monnayant la sécurisation des convois. Cette activité lucrative vaudra à Mokhtar Belmokhtar le surnom de « Mister Malboro ». Ils renforcent leurs réseaux logistiques et constituent un réseau de caches d'armes et de stocks de carburant dans l'étendue désertique saharienne. Ils tissent des liens, économiques ou matrimoniaux, avec les populations locales, notamment au Nord-Mali où ils installent leurs bases.

De là, ils mènent des opérations contre les Forces de défense et de sécurité (FDS) des pays limitrophes, qualifiés par le terme d'« ennemi proche ». Si la Mauritanie fut l'objet de la première attaque du GSPC en dehors d'Algérie, à Lemgheity⁵, et fut frappée à

⁵ Le bilan est lourd côté mauritanien avec la mort d'une quinzaine de soldats.

plusieurs reprises par la suite, les katibas d'AQMI ont également mené des opérations au Niger⁶ et au Mali. L'Algérie, après plusieurs années sans avoir subi d'attaques directes des jihadistes, fut de nouveau frappée par AQMI en juillet 2010⁷. AQMI a également perpétré plusieurs attentats suicides en Algérie, en 2007, à Nouakchott à proximité de l'ambassade de France, en 2009, et contre la base mauritanienne de Néma, en 2010. À cela s'ajoutent des assassinats ciblés, comme ce fut le cas, en 2009, contre le lieutenant-colonel Lemana ould El Bou, de l'armée malienne, abattu à son domicile de Tombouctou par un commando d'AQMI.

Au-delà des combats contre les FDS de la région, des attentats et des assassinats ciblés, AQMI s'est, en quelque sorte, spécialisé dans la prise d'otages de ressortissants étrangers, surtout occidentaux, cherchant ainsi à s'attaquer aux intérêts de ce qu'ils qualifient d'« ennemi lointain ». De février à mars 2003, 32 touristes européens sont enlevés par le GSPC dans le sud algérien. Le 24 décembre 2007, une tentative d'enlèvement ratée entraîne l'assassinat de quatre touristes français à Aleg en Mauritanie. S'en suivront plus d'une quinzaine d'enlèvements individuels ou de groupe en Mauritanie, au Mali, au Niger et en Algérie. Si beaucoup de zones d'ombre et de déclarations contradictoires entourent les négociations et les libérations d'otages, le versement de rançons ou la libération de prisonniers jihadistes auraient eu lieu dans plusieurs cas. Impliqué dans la libération de plusieurs otages, le Burkina reste à l'abri de l'action des groupes jihadistes sur son sol jusqu'en 2015. Le Tchad, quant à lui, ne sera pas directement frappé par AQMI mais devra faire face à la menace posée par Boko Haram dans la région du lac Tchad.

Si tous les chefs d'État de la région ont une même perception de la menace, les rivalités régionales et la gestion différenciée du phénomène ralentiront, pendant des années, l'émergence de réponses régionales aux défis posés par les groupes jihadistes.

1.1.2 – Premières tentatives de coopération transfrontalière régionale face à la menace jihadiste au Sahel

Les prémisses de coopération transfrontalière dans la région voient le jour au début des années 2010 sous l'impulsion de l'Algérie qui décide de prendre le leadership régional de la lutte contre le terrorisme afin de limiter la propagation de la menace jihadiste et de combler ainsi le vide sécuritaire qui tend à aspirer progressivement au Sahel des forces spéciales de puissances non-africaines telles que la France et les États-Unis.

⁶ « Attaque d'islamistes armés au Niger dans la région de Tillabéri », *RFI*, 2010, accessible sur : <http://www.rfi.fr/contenu/20100309-attaque-islamistes-armes-niger-region-tillaberi>

⁷ « La contre-attaque d'Al Qaida », *Jeune Afrique*, 2010, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/196091/societe/la-contre-attaque-d-al-qaeda/>

A.– La gestion différenciée de la menace jihadiste, un obstacle à la coopération régionale

Avec l'implantation de la menace jihadiste au Sahel, la méfiance entre chefs d'État est devenue la règle, la confiance l'exception. Et pour cause, chaque État a adopté une stratégie propre afin de se prémunir de potentielles attaques sur son territoire national, certaines stratégies pouvant se faire au détriment de la sécurité régionale. Cette gestion différenciée de la menace jihadiste a continué d'alimenter les suspicions entre les chefs d'État de la région fragilisant ainsi les premières initiatives de coopération régionale.

Si le rôle de l'Algérie, au sortir de la décennie noire, dans l'implantation du GSPC au Sahel a souvent été évoqué, c'est le laxisme du président Amadou Toumani Touré (ATT) dans la lutte contre AQMI qui a suscité beaucoup de ressentiment chez ses pairs sahéliens, notamment en Mauritanie, pourtant elle aussi accusée d'avoir tenté de conclure un accord de non-agression avec AQMI en 2010. En effet, d'après des documents découverts par les forces spéciales américaines dans la cache d'Oussama Ben Laden au Pakistan, la Mauritanie, qui fut le premier pays de la région à être frappé par une attaque d'ampleur du GSPC hors d'Algérie, aurait essayé de se prémunir des attaques d'AQMI sur son territoire en échange de l'arrêt des opérations des Forces Armées de la République Islamique de Mauritanie (FARIM) contre le groupe jihadiste, en plus du versement d'une somme de 10 à 20 millions d'euros chaque année et de la libération de prisonniers⁸. Depuis cette première attaque contre ses forces de défense à Lemgheity en juin 2005⁹, la Mauritanie avait été la cible de plusieurs attaques. Élu en 2009, le président mauritanien Mohamed Ould Abdelaziz s'était ainsi engagé à mener une lutte active contre AQMI. À ce titre, les FARIM sont intervenues à plusieurs reprises, en 2010 et 2011, dans la région de Tombouctou au Mali, notamment en septembre 2010, lorsqu'un avion mauritanien avait abattu plusieurs véhicules dans lesquels étaient mortes deux femmes. Plusieurs responsables militaires avaient alors parlé de « bavure »¹⁰. Loin d'une coopération exemplaire, les relations entre les deux voisins étaient très tendues à cette époque, la Mauritanie critiquant l'attitude laxiste du président malien. En effet, la Mauritanie avait rappelé, début 2010, son ambassadeur au Mali pour protester contre la libération par le Mali de prisonniers islamistes en échange de la libération de l'otage français, Pierre Camatte¹¹. L'Algérie avait fait de même. La gestion de la libération des otages, avec son lot de suspicions de versement de rançons, de diplomatie parallèle et de libérations unilatérales de combattants jihadistes, a profondément envenimé pendant des années les relations intra-sahéliennes.

⁸ « La Mauritanie a-t-elle conclu un pacte de non-agression avec AQMI ? », *RFI*, 2016, accessible sur : <http://bit.ly/2GCqIsW>

⁹ Conduite par Mokhtar Belmokhtar, l'attaque avait fait 18 morts et 20 blessés côté mauritanien.

¹⁰ « Mali : l'armée mauritanienne fait usage de la force aérienne contre AQMI », *Le Point*, 2010.

¹¹ Pierre-François Naudé, « AQMI : Pourquoi Bamako refuse d'y aller », *Jeune Afrique*, 2010, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/184339/politique/aqmi-pourquoi-bamako-refuse-d-y-aller/>

Conscient des critiques à l'égard du Mali, le président Amadou Toumani Touré (ATT) avait déclaré, en 2010 : « ceux qui parlent de notre complicité avec les criminels, que Dieu leur pardonne. Ils insultent la mémoire de nos hommes tombés sous les balles des salafistes »¹². Sans mettre de côté les lourds soupçons d'implication de son entourage dans les trafics de drogue, il est important de rappeler que les dispositions du Pacte National de 1992 prévoyaient une démilitarisation progressive des régions de Kidal, Gao et Tombouctou grâce à un « allègement substantiel, graduel et approprié des forces armées actuelles dans le Nord de sorte à aboutir à leur retrait majoritaire »¹³. L'Accord d'Alger de 2006, spécifique à la région de Kidal, prévoit la « poursuite du processus de délocalisation des casernes militaires dans les zones urbaines conformément aux dispositions du Pacte National »¹⁴, confiant ainsi la sécurité de l'espace rural, à savoir l'ensemble du territoire, à des « unités spéciales de sécurité composées essentiellement d'éléments issus des régions nomades ». L'affaiblissement continu des positions des Forces Armées Maliennes (FAMa) dans les régions du nord et leur cantonnement dans les zones urbaines, notamment à Kidal, n'offraient que peu de marges de manœuvre aux autorités maliennes, quelles qu'elles fussent, pour lutter efficacement contre le katibas jihadistes qui, par ailleurs, tissaient depuis plusieurs années des liens avec les populations locales. Le renforcement des positions des FAMa comportait le risque d'entraîner une nouvelle rébellion touareg après celle de 2006, et de raviver les tensions avec les partisans d'Ibrahim Ag Bahanga. Malgré une opération lancée, en juin 2009, contre une base d'AQMI à Garn-Akassa, près de la frontière algérienne, et de violents affrontements qui les ont à nouveau opposés aux combattants jihadistes quelques semaines plus tard, les FAMa n'ont pas, par manque de capacités ou par manque de volonté politique, évité l'installation de bases jihadistes dans la zone Tessalit – Kidal – Ansongo.

La Mauritanie et le Mali ne furent pas les seuls États de la région à être accusés d'entretenir des relations dangereuses avec AQMI. Très impliquées dans la libération des otages occidentaux, les autorités burkinabè, du temps de Blaise Compaoré, avaient d'importantes connexions dans la région sahélienne qui n'ont pas manqué de susciter chez leurs homologues une certaine crainte. En effet, à plusieurs reprises, les émissaires du président Compaoré, à savoir son chef d'État-major particulier, le Général Diendéré, son ministre des Affaires étrangères, Djibril Bassolé, et son conseiller personnel Moustapha Limam Chaffi, ont rencontré des responsables d'AQMI. En mars 2017, le ministre de la Sécurité du Burkina Faso, Simon Compaoré, évoquait un « lourd héritage de l'ancien régime qui avait pactisé à travers des compromissions et des compromis pour être à l'abri »¹⁵. Limam Chaffi a obtenu de Mokhtar Belmokhtar, la libération de plusieurs otages. En

¹² « AQMI : un poison pour la diplomatie d'ATT », *Jeune Afrique*, 2010, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/194366/politique/aqmi-un-poison-pour-la-diplomatie-d-att/>

¹³ Pacte National, 1992.

¹⁴ Accord d'Alger, 2006.

¹⁵ Oui Koeta, « Attaques terroristes au Burkina : Le bilan des enquêtes », *Burkina 24*, 2017, accessible sur : <https://burkina24.com/2017/03/24/attaques-terroristes-au-burkina-le-bilan-des-enquetes/>

2010, Marianne Meunier titrait ainsi un article « Moustapha Chafi : l'homme qui murmurait à l'oreille des djihadistes »¹⁶. Cette « proximité » effraie certains leaders de la région qui lui prêtent des intentions moins philanthropiques et des liens plus obscurs. Il est, à leurs yeux, plus un « mercenaire » et un « fauteur de troubles » qu'un libérateur d'otages. D'autant plus que le président mauritanien a lancé un mandat d'arrêt à son encontre pour « *financement du terrorisme, intelligence avec des groupes terroristes et appui logistique et financier à des groupes terroristes en activité dans le Sahel* »¹⁷. Dès lors, on comprend bien les dissensions qui existaient entre les chefs d'État de la région, limitant toute possibilité de coopération régionale. De façon générale, le président burkinabè Blaise Compaoré, au pouvoir depuis 1987, était connu et respecté par ses pairs en raison de la peur qu'il leur inspirait du fait de son soutien à plusieurs rebellions dans la sous-région.

Symptomatique de cette défiance réciproque des chefs d'État de la région, le président malien ATT n'a jamais réussi, et ce malgré ses appels répétés depuis septembre 2007, à réunir ses pairs en Sommet à Bamako autour de la thématique de la sécurité au Sahel. « *Il se trouve que, tout seul, je n'en ai pas les moyens. D'où mes appels répétés pour une Conférence régionale dédiée à la sécurité du Sahel* », déclarait-il en 2010.

B.– Le CEMOC et l'UFL, un leadership régional algérien assumé afin d'éviter un « vide sécuritaire »

À l'orée des années 2010, plusieurs projets de coopération sécuritaire à vocation anti-terroriste ont vu le jour au Sahel. Au-delà de la tentative avortée de Mouammar Kadhafi de réunir les États sahétiens, hors Algérie, au sein de la Communauté des États sahélo-sahariens (Cen-Sad)¹⁸, qui s'intéresse de plus en plus aux questions sécuritaires, les premières initiatives régionales à aboutir furent algériennes avec la création du Comité d'État-major opérationnel conjoint (CEMOC) et de l'Unité de Fusion et de Liaison (UFL).

La création du CEMOC s'inscrit dans le cadre plus large de l'élaboration d'une nouvelle stratégie régionale en matière de lutte contre AQMI. L'Algérie reprend à son compte l'idée avancée par le président malien depuis 2007 en acceptant de prendre une part croissante dans la gestion du phénomène de propagation de la menace jihadiste au Sahel. À ce titre, une réunion ministérielle s'est tenue à Alger, le 16 mars 2010, entre les ministres des Affaires étrangères des 7 pays de la zone sahélo-saharienne, à savoir l'Algérie, le Burkina Faso, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Cette réunion importante avait pour objectif de renforcer la coopération en matière de lutte contre le

¹⁶ Marianne Meunier, « Moustapha Chafi : l'homme qui murmurait à l'oreille des djihadistes », *Jeune Afrique*, 23 septembre 2010, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/194989/politique/moustapha-chafi-l-homme-qui-murmurait-l-oreille-des-terroristes/>

¹⁷ Dépêche AFP, « Appui à Al-Qaïda au Sahel : mandat d'arrêt international contre un Mauritanien », 28 décembre 2011.

¹⁸ Lancée en 1998, cette organisation fut l'outil d'influence du guide libyen au Sahel. À ce titre, l'Algérie n'en est pas membre.

terrorisme entre les États participants. À l'ouverture des travaux, le ministre des Affaires étrangères algérien, Mourad Medelci, en avait appelé à une lutte sans concession et à une « *loyauté sans faille* » pour définir « *une approche commune, en mettant en œuvre des mécanismes de coopération bilatérale et régionale dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité* »¹⁹. Afin de mettre sur les rails une stratégie régionale antiterroriste, il a été décidé que des réunions des services de renseignement et des chefs d'État-major des 7 pays devraient se tenir dans les semaines suivantes.

Cette initiative cherche également à éviter un « vide sécuritaire » au sud des frontières sahariennes de l'Algérie, qui incitera inéluctablement les puissances étrangères, comme la France et les États-Unis, à renforcer leur présence militaire pour circonscrire la propagation de la menace et gérer les conséquences déjà perceptibles.

Si les ministres présents lors de la réunion d'Alger ont insisté sur « *la primauté du principe de la responsabilité des États de la région et leur appropriation de la prise en charge des problèmes et défis* » de la zone, ils ont réaffirmé leur volonté de poursuivre leur partenariat avec la France et les États-Unis. Néanmoins, le ministre délégué algérien chargé des Affaires maghrébines et africaines, Abdelkader Messahel, aujourd'hui ministre des Affaires étrangères, précisait les termes de ces partenariats : « *Oui, mais dans un cadre défini sous le triptyque : formation, équipement et renseignement* ». L'Algérie cherche à limiter la présence militaire de puissances non-africaines, telles que la France et les États-Unis, qui tendent à renforcer progressivement leurs dispositifs dans la région en raison de l'augmentation des prises d'otages, dont celle, à Arlit, des contributeurs d'Areva et Satom, en 2010, constitue un marqueur pour l'engagement des forces spéciales françaises du Commandement des Opérations Spéciales (COS). Provisoirement basés à Atar en Mauritanie, les éléments du COS voient, dès 2010, leur présence dans la région se pérenniser et se renforcer avec l'implantation d'une base à proximité de Ouagadougou au Burkina Faso, idéalement placée géographiquement pour être projetés rapidement dans l'ensemble des pays visés par l'action des groupes jihadistes. Ainsi, dès 2010, le Premier ministre algérien, Ahmed Ouyahia, prévenait que « *si demain nous avons une présence occidentale de quelque pays que ce soit [dans cette région], ils [les jihadistes] vont devenir des moudjahidines et là, nous créerons un enfer avec les meilleures intentions du monde* »²⁰.

Dans ce contexte de leadership contraint plutôt que réellement désiré, l'Algérie lance en avril 2010 le CEMOC avec les pays dits « du champ », à savoir la Mauritanie, le Mali et le Niger. Basée à Tamanrasset, cette nouvelle organisation vient institutionnaliser le mémorandum de coopération et de coordination des actions de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, signé à Tamanrasset le 13 août 2009 entre les mêmes

¹⁹ « Union sacrée contre Al-Qaïda », *Jeune Afrique*, 2010, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/197800/politique/union-sacr-e-contre-al-qaeda/>

²⁰ « Le Sahel ne veut pas d'une présence militaire étrangère », *Jeune Afrique*, 2010, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/154797/politique/le-sahel-ne-veut-pas-d-une-pr-sence-militaire-trang-re/>

pays. Au-delà des réunions périodiques des chefs d'État-Major des Armées (CEMA) réunis au sein d'un Conseil à la présidence tournante, le CEMOC ambitionnait de planifier et conduire des patrouilles mixtes le long des frontières, de coordonner les opérations dans sa zone opérationnelle, de mener des opérations de recherche, de localisation et de destruction des groupes terroristes²¹ et, enfin, d'élaborer un plan sécuritaire régional de mobilisation d'environ 75 000 soldats pour lutter contre AQMI. Lors d'une réunion ministérielle des chefs de la diplomatie, à Bamako, en mai 2011, le ministre des Affaires étrangères malien, Soumeylou Boubèye Maiga, avait appelé à la « *création dans un délai de 18 mois d'une force commune d'intervention d'un effectif pouvant passer de 25 000 à 150 000 hommes, mobilisables selon l'importance des opérations conjointes* »²².

Pour mener à bien ses missions, le CEMOC se structure tel un véritable poste de commandement composé de quatre cellules : opération, renseignement, logistique et transmissions. Ces cellules sont armées par des officiers de liaisons venant des pays membres, mais semblent s'appuyer avant tout sur les capacités de l'Armée Nationale Populaire (ANP), bien supérieures à celles des armées sahéliennes, notamment en termes de moyens aériens et de capacités de collecte du renseignement. En effet, un rapport de l'OCDE, en date de 2014, note que le budget de la défense algérien, en 2013, « *atteint 10 milliards de dollars US, soit 65 fois celui du Mali ou 130 fois celui du Niger* »²³.

Pour appuyer le CEMOC, une Unité de fusion et de liaison (UFL) est créée en septembre 2010. Basée à Alger, elle regroupe dans un premier temps les 4 pays membres du CEMOC mais s'ouvre rapidement au Burkina Faso, à la Libye, au Tchad et au Nigéria qui devient membre en 2011. À travers la mise en place d'un système de communication sécurisé, l'UFL vise à devenir une plate-forme d'échange de renseignements dans le cadre de la lutte contre les groupes jihadistes. Cette nouvelle structure travaille en étroite collaboration avec le Centre Africain d'Études et de Recherches sur le Terrorisme (CAERT) de l'Union Africaine, également basé à Alger.

C.– Un bilan médiocre malgré la percée conceptuelle autour de la question des droits de poursuite

Au-delà du CEMOC et de l'UFL, les droits de poursuite accordés par les États de la région à leurs voisins constituent une avancée conceptuelle, juridique et technique substantielle, bien qu'ils soient peu utilisés jusqu'en 2013-2014 et l'explosion des opérations conjointes soutenues par l'opération française Barkhane.

²¹ « Lutte contre le terrorisme au Sahel : au cœur du CEMOC à Tamanrasset », *Liberté*, accessible sur : <https://www.liberte-algerie.com/reportage/au-coeur-du-cemoc-a-tamanrasset-96574>

²² Marc Mémier, « Monitoring de la stabilité régionale dans le bassin sahélien et en Afrique de l'Ouest – avril-juin 2011 », *GRIP*, 2011, accessible sur : https://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2011/na_2011-08-30_fr_m-memier.pdf

²³ OCDE, 2014, *Un Atlas du Sahara-Sahel*, accessible sur : <http://bit.ly/2s1mXu3>

Effectivement, dès 2010, le Mali accorde un droit de poursuite à l'Algérie, à la Mauritanie et au Niger leur permettant de poursuivre un groupe jihadiste qui viendrait se réfugier au Mali après avoir conduit une attaque sur leur territoire national. L'exercice du droit de poursuite reste néanmoins encadré par des modalités convenues entre les parties. La Mauritanie fit, à deux reprises, une interprétation extensive du droit de poursuite dans la région de Tombouctou, occasionnant quelques frottements sur la ligne entre Nouakchott et Bamako. Pourtant, la première et unique concrétisation opérationnelle du droit de poursuite dans le cadre du CEMOC remonte à juin 2011, lorsque la Mauritanie et le Mali lancèrent une opération militaire conjointe d'envergure²⁴. Dénommée « Benkan », soit « unité » en bambara, cette opération visait une base d'AQMI dans la forêt de Ouagadou, située à cheval sur la frontière des deux pays. S'il est difficile de retrouver une trace précise de l'instauration de ces droits de poursuite, pour des raisons opérationnelles évidentes, ils existent sur une base bilatérale entre certains pays de la région, mais ce n'est pas le cas pour tous. Concernant les droits de poursuite, le rapport des Nations Unies sur les conséquences de la crise libyenne au Sahel de 2012 souligne que « son application varie et ne repose pas toujours sur des accords bilatéraux »²⁵.

En effet, pour des raisons historiques et d'intérêts politiques divergents, le Burkina Faso n'était, jusque-là, pas réceptif au concept de potentiellement voir l'armée malienne en territoire burkinabè. Jusqu'au déclenchement de Serval, les droits de poursuite ne furent que très rarement utilisés pour mener des opérations militaires offensives. Si des droits de poursuite existent depuis 2010 entre certains pays de la région, le G5 Sahel a permis une harmonisation à l'ensemble des frontières sahéliennes entre ses pays membres, la Force Conjointe du G5 Sahel ayant vocation à les rendre réellement effectifs, comme nous le verrons par la suite.

À la suite d'une réunion des CEMA à Tamanrasset, en septembre 2010, le président ATT déclarait en faisant référence à la menace jihadiste au Nord-Mali : « Si la détermination affichée est suivie de décisions concrètes, l'affaire sera pliée en quelques mois. Au plus tard au cours de l'année 2011 »²⁶. Force est de constater que l'affaire n'est toujours pas pliée plus de sept ans après. Et pour cause, les espoirs placés dans le CEMOC au moment de sa création ne se sont pas concrétisés dans les faits. Les rivalités régionales, les méfiances entre chefs d'État, l'absence des FAMA dans le nord du Mali et l'explosion de la crise malienne en 2012 sont venues à bout des ambitions initiales, qui visaient à constituer l'équivalent d'une force en attente pour le Sahel. Jamais réellement opérationnel, le CEMOC est néanmoins devenu, à force de relances successives, le cadre d'un dialogue

²⁴ Serge Daniel, « Le Mali et la Mauritanie s'associent contre les terroristes d'AQMI », *Slate Afrique*, 2011, accessible sur : <http://www.slateafrique.com/15187/mali-mauritanie-lutte-arm%C3%A9es-combattants-aqmi-terrorisme>

²⁵ ONU, Janvier 2012, *op. cit.*

²⁶ « Mobilisation générale... ou presque », *Jeune Afrique*, 2010, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/194653/politique/mobilisation-g-n-rale-ou-presque/>

stratégique entre ses quatre pays membres, facilitant notamment la formation d'officiers et de militaires venant du Sahel en Algérie. Si le bilan semble bien maigre, il est intéressant de voir que le format des réunions fréquentes entre CEMA et le concept de patrouilles conjointes ont été repris pour le compte du G5 Sahel dont l'Algérie ne fait pas partie. Le processus de construction de cette nouvelle organisation inter-gouvernementale (OIG) semble s'être inspiré de plusieurs initiatives régionales de sécurisation des frontières.

1.1.3 – Serval, un tournant stratégique pour la coopération transfrontalière

La décision du président français François Hollande de déclencher l'opération Serval, le 11 janvier 2013, à la demande du président du Mali par intérim, Dioncounda Traoré, modifie profondément l'environnement stratégique des pays du Sahel et l'écosystème des schémas de coopération militaire, la France s'imposant pour les États sahéliens comme un partenaire naturel et incontournable. Si la France dispose d'Accords de Défense avec plusieurs pays de la région, le déploiement de plus de 4 000 soldats au cœur du Sahel, et leur régionalisation en opération Barkhane, à partir de l'été 2014, offrent de nouvelles possibilités en matière de coopération opérationnelle avec les armées du Sahel. Rapidement après le début des combats contre les groupes jihadistes pour reprendre le contrôle du Nord-Mali, les analyses des appareils sécuritaires régionaux convergent vers l'identification du risque de propagation de la menace jihadiste en dehors des frontières maliennes, poussant les États de la région à renforcer leurs dispositifs aux frontières.

A. – Serval et la définition de l'ennemi, le défi de la fragmentation et de la porosité entre acteurs

L'opération Serval a eu un impact sur les alliances et les rapports de force au nord du Mali. Elle a entraîné une fragmentation des acteurs. Certains groupes armés se sont trouvés marginalisés des négociations de paix alors que d'autres ont pu les intégrer. La définition des contours de l'adversaire est un prérequis à toute action répressive mais, dans le cas du conflit malien, la porosité entre les groupes rend la clarification difficile.

La médiation burkinabè est un moment charnière dans la définition de l'ennemi. La multiplication des groupes jihadistes au Mali avec l'émergence du Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (Mujao) et Ansar Eddine, dirigé par Iyad Ag Ghali, trouble quelque peu les cartes. Nommé le 27 mars 2012 par la CEDEAO pour mener une médiation au Mali afin de « de prendre contact avec toutes les parties prenantes, en vue d'engager un dialogue fructueux visant à la restauration de la paix », Blaise Compaoré décide d'ouvrir la table des négociations au groupe Ansar Eddine, ce qui n'a pas manqué de froisser la France qui considère ce groupe disqualifié d'entrée du fait de son alliance avec AQMI au cours des derniers mois pour gouverner les villes de Gao, Tombouctou et

Kidal. Du point de vue de la médiation burkinabè, tout groupe malien, qu'il soit indépendantiste ou islamiste, doit être intégré aux négociations, seuls les groupes étrangers en sont exclus. Cette position portée par le président burkinabè aurait été validée dès le Sommet de mars 2012, au moment de sa désignation comme médiateur²⁷. Ainsi, après avoir restauré l'ordre constitutionnel, préalable à toute négociation entre l'État malien et les groupes armés du Nord-Mali, le ministre des Affaires étrangères burkinabè Djibril Bassolé se rend le 7 août 2012 à Gao, ville alors contrôlée par le MUJAO, puis à Kidal, fief d'Ansar Eddine, où il rencontre Iyad Ag Ghali qui affirmera à l'issue de leur entretien soutenir la médiation du Burkina. Le groupe dirigé par Iyad Ag Ghali, aujourd'hui à la tête de la coalition jihadiste *Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM)*, se retrouve donc intégré aux négociations portées par le Burkina Faso, alors que le MUJAO et AQMI en sont exclus. Les autorités burkinabè parviennent, le 4 décembre 2012, à réunir pour la première fois ensemble les représentants d'Ansar Eddine, du MNLA et du gouvernement transitoire malien, pour ouvrir un dialogue sur la situation au Nord-Mali. Une nouvelle réunion est fixée au 10 janvier 2013. Cette réunion n'aura pas lieu car AQMI, le MUJAO et Ansar Eddine décidèrent de lancer, le jour-même, une offensive en direction de Mopti-Sévaré, qui sera arrêtée par le déclenchement de l'opération Serval. Bien que la réunion soit, dans un premier temps, décalée de quelques semaines, *Ansar Eddine* se retrouva désormais exclu de la table des négociations.

Loin de clarifier les contours déjà flous entre potentiels interlocuteurs et jihadistes, cette exclusion consécutive à l'intervention Serval et la progression rapide des troupes françaises vers Kidal entraîneront la fragmentation des alliances et l'apparition de scissions au sein des groupes armés. Ainsi, le fils de l'*Amenokal* de Kidal, Alghabasse Ag Intalla, quitta précipitamment Ansar Eddine pour créer le Mouvement Islamique de l'Azawad (MIA) qui se fonda quelques semaines plus tard dans le Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA), toujours intégré aux négociations et présidé par son frère, Mohamed Ag Intalla. À la mort de leur père, en 2014, c'est ce dernier qui sera nommé nouvel *Amenokal*, soit l'autorité coutumière de la tribu des Ifoghas, dont fait également partie Iyad Ag Ghali. La suite des événements ne permettra pas de définir des blocs hermétiques d'interlocuteurs, mais fera davantage apparaître un patchwork d'alliances mouvantes et d'intérêts entremêlés qui rendent illusoire toute définition fixe d'« un ennemi commun », comme ce fut le cas au début de l'implantation du GSPC dans l'immense étendue du Sahara. Aujourd'hui, la porosité entre les groupes semble être la règle. À cet égard, il s'agit du fruit d'une stratégie établie de longue date par AQMI, qui a rapidement compris que sa survie au Sahel dépendrait de ses alliances avec les tribus et populations locales. L'absence d'un consensus autour de la définition d'un ennemi commun a des conséquences opérationnelles importantes, dans la mesure où l'acceptabilité de l'action militaire répressive est contestée, certains acteurs maliens appelant à ouvrir des négo-

²⁷ Entretiens, Ouagadougou, février 2013.

ciations entre « les fils du Mali ». Cette expression, à connotation affective, vise à fragiliser la position de fermeté adoptée, notamment par la France, le Mali, les partenaires internationaux, ainsi que les autres États du G5 Sahel.

B.– Renforcement des dispositifs frontaliers et volonté commune de (re)lancer les opérations conjointes

En réaction à l'occupation du Nord-Mali par les groupes jihadistes, les États limitrophes ont naturellement décidé de renforcer leurs dispositifs transfrontaliers²⁸ avec le Mali, afin de se prémunir d'attaques sur leur sol.

Ainsi l'Algérie a élaboré un plan prévoyant le déploiement de 10 000 soldats, soit l'équivalent de dix-sept bataillons, le long de ses frontières communes avec le Mali, longues de 1 300 kilomètres, mais également avec la Libye. À cet effet, de nouveaux commandements avaient été créés à Tamanrasset et Ouargla. Les points de passage de la frontière se limitaient alors à deux postes situés à Tinzaouatine et Bordj Badj Mokhtar, commune frontalière éloignée de la localité malienne d'El Khalil de seulement 14 kilomètres.

La Mauritanie avait décidé de déclarer les régions limitrophes avec le Mali « zones militaires » placées sous le contrôle de l'armée, seule autorisée à délivrer des autorisations d'entrée et de sortie. Pour contrôler la frontière commune de 2 240 kilomètres, des renforts avaient également été envoyés entre Bassikounou et Kobenni. Au cours des années précédentes, qui ont vu l'armée mauritanienne affronter à plusieurs reprises des éléments jihadistes, les autorités avaient décidé de créer 48 postes frontaliers.

Le Niger, quant à lui, avait décidé le déploiement progressif de 5 000 soldats pour renforcer ses positions stratégiques le long de la frontière commune d'environ 800 kilomètres. Ainsi, des éléments avaient été envoyés dans les postes avancés de la gendarmerie à Ayorou, Tiloa et Abala, mais aussi dans la région de Tahoua ou encore dans l'Aïr. Plus à l'Est, les postes avancés de Dirkou et Madama avaient également été renforcés pour contrôler la frontière avec la Libye. Contrairement au Mali, où l'État a accepté, au fur et à mesure des accords de paix, de démilitariser ses régions nord, le Niger s'y est opposé. Si bien que ses postes avancés dans le désert y étaient déjà opérationnels. Pour preuve, l'attitude ferme, en 2011, du président Tanja vis-à-vis des combattants touareg revenant de Libye avec d'impressionnants stocks d'armes. Il avait réussi à mettre en place un dispositif dissuasif qui lui a permis de leur imposer l'entrée sur le territoire nigérien à condition qu'ils laissent leurs armes aux FDS déployées pour l'occasion.

²⁸ Vincent Duhem, « Mali : l'impossible contrôle des frontières », *Jeune Afrique*, 2013, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/172402/politique/mali-l-impossible-contr-le-des-fronti-res/>

Au Burkina Faso, qui partage 1 000 kilomètres de frontière avec le Mali, les autorités avaient décidé, en octobre 2012, le déploiement du Groupement des forces anti-terroristes (GFAT). Composé de 1 000 hommes, cette nouvelle unité fut chargée d'effectuer des missions de reconnaissance et des patrouilles, en priorité entre les villes de Djibo et Dori. Des éléments des services de renseignement furent également déployés dans les camps de réfugiés le long de la frontière.

Ce réinvestissement des espaces frontaliers par les appareils militaires a jeté les bases d'une coopération accrue de part et d'autre des frontières. Ainsi, dès l'été 2013, il y a une convergence des analyses sécuritaires des CEMA sahéliens sur la nécessité de mettre en place une coopération régionale accrue pour le contrôle des espaces transfrontaliers afin d'éviter une propagation des groupes jihadistes en dehors du foyer malien suite à l'action de l'opération Serval. En somme, le renforcement des dispositifs frontaliers nationaux ne suffira pas, il faut effectuer des contrôles de zones dans la durée et pour cela une coordination est nécessaire. Comme le relate Cyril Robinet, ancien Political Advisor (POLAD) auprès du Commandant de la Force (COMANFOR) Barkhane de 2014 à 2016, une réunion associant le Chef d'État-major des armées français et ses homologues du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad a eu lieu, à Paris, le 12 juillet 2013. Il est décidé au cours de cette réunion que « *des opérations conjointes seront menées sur les frontières Mali-Mauritanie, Burkina Faso-Mali-Niger et Niger-Tchad. Pour sa part, l'armée française s'engage à soutenir ces opérations sahéliennes en mettant à leur disposition certaines capacités rares* »²⁹.

Ainsi, le concept d'opération conjointe revient sur le devant de la scène après sa courte expérimentation sous l'égide du CEMOC lors de l'opération « Benkan » qui avait réuni, en 2011, les FAMA et les FARIM pour une offensive contre une base d'AQMI située dans la forêt de Ouagadougou. Impliquant trois compagnies de chaque côté de la frontière, l'opération a permis de reprendre le contrôle de la base en cours de construction au sein de la forêt³⁰. Cette expérience fut un succès sur le plan opérationnel, mais reste très en deçà des attentes des chefs d'État vis-à-vis du CEMOC qui devait permettre la planification : « *Nous ne sommes pas pour des actions spectaculaires inutiles qui sont juste bonnes pour amuser la galerie ou pour faire plaisir à certains, nous sommes pour des actions bien réfléchies, pour des opérations bien organisées. [...] Raison pour laquelle nous avons demandé à l'ensemble de nos partenaires qu'il faut une vision commune face à une menace commune (sic)* »³¹, avait déclaré le président ATT, en octobre 2011.

²⁹ Cyril Robinet, « Genèse de la force conjointe du G5 Sahel », *IFRI*, 2018, accessible sur : <http://ultimaratio-blog.org/archives/8650>

³⁰ Serge Daniel, 2011, *op. cit.*

³¹ « Situation sécuritaire dans l'espace sahélo-saharien / Le Comité d'état-major va-t-il être opérationnel ? », *Le Républicain*, 2011, accessible sur : http://malijet.com/a_la_une_du_mali/36409-situation_securitaire_dans_le_comite.html

Effectivement, le format des nouvelles opérations transfrontalières apparaît davantage tourné vers des missions de patrouille et de contrôle de zones étalées sur plusieurs jours, voire semaines. L'opération « Roussette », lancée en novembre 2013, reprend donc le relais des opérations transfrontalières dans la région mais avec la spécificité d'avoir été planifiée et conduite non pas du CEMOC comme « Benkan », mais à partir de mécanismes *ad hoc* soutenus par Serval. Déployée à la frontière malo-nigérienne, il s'agit d'une opération tripartite entre les FAMA, les FAN et un contingent de l'opération française au Mali. Elle sera suivie d'une vingtaine d'Opérations Militaires Conjointes Transfrontalières (OMCT), dont la pratique s'imposera au niveau régional. Cette pratique nouvelle de coopération opérationnelle nourrira et influencera, comme nous le verrons, le processus de création de la Force Conjointe du G5 Sahel.

C.– Nouvelles perspectives de coopération opérationnelle avec la création de Barkhane

Le soutien de la France à cette pratique régionale de coopération transfrontalière va se renforcer et se régionaliser avec la transformation de l'opération Serval en opération Barkhane. Alors que Serval avait pour objectif premier la reconquête territoriale des régions nord du Mali, jusque-là occupées par les groupes jihadistes, la France a souhaité réorganiser ses différents dispositifs présents au Sahel afin de mieux lutter contre les groupes jihadistes mais aussi pour soutenir la dynamique nouvelle de coopération transfrontalière et régionale de ses partenaires sahéliens.

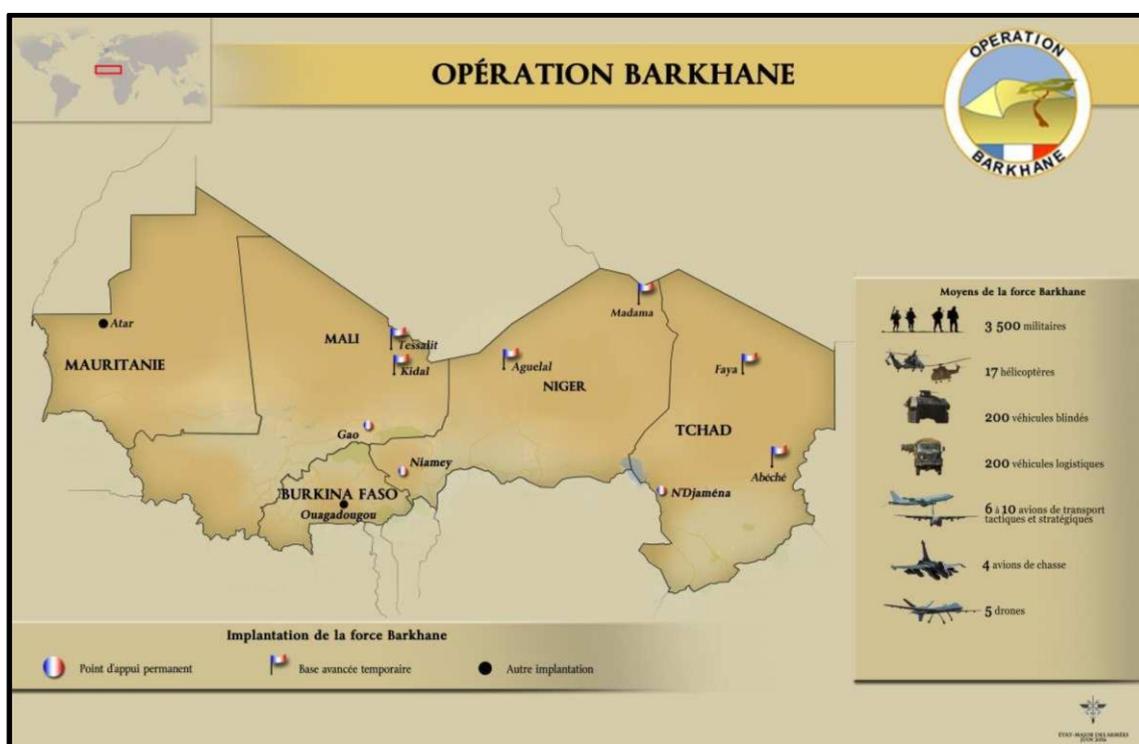
Cyril Robinet, ancien POLAD Barkhane, explique que la réflexion sur l'après-Serval et la conceptualisation de la régionalisation des dispositifs français au Sahel au sein d'une même opération découle de la volonté de la France « *de maximiser son soutien à ces opérations africaines tout en contribuant à la neutralisation des groupes terroristes résiduels qui se disperseraient dans la région* ». Le président français déclarait, en juillet 2014, à Niamey, que l'opération Barkhane était « *une organisation pour accompagner les Africains et leur permettre d'assurer eux-mêmes leur propre sécurité* ».

Fusionnant l'opération Serval avec l'opération Épervier, déployée au Tchad depuis 1986, l'opération Barkhane cherche à mettre en cohérence les différents engagements français dans la région avec un Poste de Commandement (PC) unique basé à N'Djamena. L'opération s'articule autour de « points d'appui permanents » situés à Gao, à Niamey et N'Djamena. Des « bases avancées temporaires » seront créées le long des frontières nord avec l'Algérie et la Libye afin de mieux contrôler les mouvements des groupes jihadistes vers ou à destination du sud-ouest libyen considéré comme une potentielle base de repli des groupes engagés au Mali. Ces nouvelles emprises à Kidal, Tessalit, Aguelal, Madama, Faya-Largeau et Abéché permettent de faciliter le déploiement rapide de renforts en fonction de l'évolution de la menace. Positionnées à côté d'emprises des

armées locales, les bases avancées décuplent les opportunités de coopération opérationnelle entre Barkhane et les armées sahéliennes.

Ainsi, l'opération Barkhane se concentre essentiellement sur trois pays, à savoir le Tchad, le Niger et naturellement le Mali, épicerie de la crise sahélienne. Avec la dégradation de la situation dans le centre du Mali et au nord du Burkina depuis 2016, les opérations de Barkhane se concentrent désormais dans la zone des trois frontières entre le Mali, le Burkina Faso et le Niger, aussi appelée Liptako-Gourma. Cette zone est également la priorité de la Force Conjointe du G5 Sahel, dont le fuseau Centre est déployé dans la zone.

Figure n° 1 : CARTE DES IMPLANTATIONS DE L'OPERATION BARKHANE EN DECEMBRE 2017



Source – État-major des Armées

Il est important de noter, pour éviter les confusions, que l'opération Barkhane ne concentre pas toutes les actions militaires françaises au Sahel. Le déploiement Sabre des forces spéciales du Commandement des Opérations Spéciales (COS), basé à Ouagadougou depuis 2010, ne dépend pas organiquement de l'opération Barkhane, bien que la coopération soit étroite entre les deux.

En matière de coopération opérationnelle, Barkhane coordonne ses actions avec les forces françaises prépositionnées qui dispensent, tout au long de l'année, des formations

aux partenaires sahéliens. Ainsi, les Éléments français au Sénégal (EFS), les Forces françaises en Côte d'Ivoire (FFCI) et, dans une moindre mesure, les Éléments français au Gabon (EFG) envoient de nombreux Détachements d'Instruction Opérationnelle (DIO) et des Détachements d'Instruction Technique (DIT) dans la région sahélo-saharienne.

1.2 – Une marginalisation progressive de l'UA et de la CEDEAO comme acteurs de paix au Sahel

À l'inertie et l'inefficacité des initiatives régionales, portées par l'Algérie, contre la propagation progressive de la menace jihadiste au Sahel depuis le milieu des années 2000, est venue s'ajouter l'incapacité des acteurs de paix plus traditionnels, tels que l'Union africaine et la CEDEAO, à trouver une solution à l'occupation des régions nord du Mali par les groupes jihadistes en 2012.

Impuissante et cantonnée à un simple rôle d'observateur face à l'intervention française au Mali, l'UA a réagi en lançant plusieurs initiatives afin de reprendre la main en matière de gestion des conflits au Sahel. On observe néanmoins une marginalisation de l'instance continentale par le haut, avec un rôle accru de l'ONU depuis le déploiement de la MINUSMA, et par le bas avec l'émergence d'un système de défense collective propre au Sahel, système soutenu par les acteurs extérieurs, au premier rang desquels la France, fortement impliquée militairement.

L'imposition du G5 Sahel comme acteur de paix témoigne d'une volonté commune des États sahéliens et de leurs partenaires de contourner l'UA, la CEDEAO et le CEMOC, qui ont montré leur incapacité à mettre en place dans la durée des mécanismes efficaces de prévention, de gestion et de règlement des conflits.

1.2.1 – L'occupation du Nord-Mali, démonstration de l'obsolescence des mécanismes de l'APSA

La régionalisation de la menace posée par les groupes jihadistes dans la région sahélo-saharienne et leur occupation des régions nord du Mali en 2012 ont montré l'incapacité de l'UA à mobiliser les mécanismes mis en place par son Architecture Africaine de Paix et de Sécurité, connu sous l'acronyme anglais APSA ; mécanismes qui semblent déjà obsoletés.

Lors de la crise malienne de 2012, l'UA a montré son incapacité à activer les outils de l'APSA malgré l'occupation d'une partie du Mali, un de ses pays membres. Annoncée dès 2002, au cours de la session inaugurale de la Conférence de l'Union africaine à Durban (Afrique du Sud), la nouvelle « *politique africaine commune de défense et de sécurité* » fut formellement adoptée, en 2004, lors de la Conférence de l'Union africaine à Syrte (Libye). L'UA assume, désormais, la responsabilité principale de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. Pour cela, l'UA s'est dotée d'un Conseil de paix et de sécurité

(CPS), inspiré du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), qui incarne « *un système de sécurité collective et d'alerte visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit en Afrique* »³². En d'autres termes, le CPS devient l'organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Pour assister le CPS dans sa tâche, l'APSA prévoit la création du poste de président de la Commission de l'UA, du Conseil des Sages, du Fonds spécial africain, du Comité d'état-major, du système continental d'alerte rapide et, enfin, de la Force Africaine en Attente (FAA), son bras armé³³.

La FAA se décompose en cinq brigades régionales en attente, qui s'appuient sur cinq CER ou Mécanismes Régionaux (MR) chargés de leur opérationnalisation. Ainsi, la Force en attente de la CEDEAO (FAC), la Force Multinationale de l'Afrique Centrale (FOMAC) et la SADC Standby Force (SSF) sont rattachées à trois CER, respectivement la CEDEAO, la CEEAC et SADC. En raison des rivalités entre certains pays et des délimitations géographiques des CER, l'UA a été contrainte de créer des Mécanismes Régionaux en Afrique du Nord et de l'Est, à savoir la North African Regional Capability (NARC) et l'East African Standby Force Secretariat (EASFSEC) pour piloter la coordination au sein de la North African Standby Force (NASF) et de l'East African Standby Force (EASF). Sans surprise donc, les CER et les MR sont décrits, dans l'article 16 du Protocole, comme faisant « *partie intégrante de l'architecture de sécurité de l'Union* ».

Si la FAA n'avait pas encore atteint sa *Full Operational Capability* (FOC)³⁴, la Force en attente de la CEDEAO (FAC) était en théorie déjà mobilisable par le CPS. Les États africains, en appliquant le principe de subsidiarité, ont décidé de privilégier une approche régionale à travers la CEDEAO plutôt que d'expérimenter le mécanisme de la FAA jamais utilisé jusqu'alors. Le leadership est donc confié à la CEDEAO qui va mettre en œuvre ses propres mécanismes de gestion des conflits. Dès avril 2012, une médiation est nommée avec à sa tête l'influent président burkinabè, Blaise Compaoré, qui parvient à des avancées substantielles. Mais lorsque les chefs d'État acceptent l'idée du déploiement d'une force de la CEDEAO au Mali, l'organisation mettra plusieurs mois à définir les modalités, les effectifs et le mandat de cette force. La laborieuse phase de planification, sur laquelle nous reviendrons ci-après, finira par aboutir, le 20 décembre 2012, à la résolution 2085 (2012) du CSNU qui autorise le déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), dont le commandement et le portage administratif reviennent à la CEDEAO. Cette mission est différente de la Force en attente de la CEDEAO (FAC) dans la mesure où elle s'appuie sur des contributions volontaires, contributions qui peuvent également provenir de pays extérieurs à la CEDEAO.

³² Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, Article 2§1, Union Africaine, 2002.

³³ Voir M. Fau-Nougaret et L. M. Ibriga (dir.), *L'architecture de paix et de sécurité en Afrique : Bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2014.

³⁴ La FOC de la FAA a été annoncée en juin 2016, à la suite de l'exercice AMANI AFRICA II.

Le CPS se retrouve donc marginalisé au profit de la CEDEAO, mais nous verrons que le CPS, organe décisionnaire de l'APSA en matière de gestion des conflits, se retrouve de plus en plus cantonné à un rôle dans lequel il doit « entériner et transmettre » les CONOPS au SGNU, qui les transmet ensuite au CSNU pour approbation.

1.2.2 – Marginalisation de la médiation de la CEDEAO et naufrage de la gestion CEDEAO/UA de la MISMA

L'occupation des régions nord du Mali et le coup d'État à Bamako entraînent une vive réaction de la CEDEAO, qui réussit immédiatement à prendre le leadership de la gestion de la crise. Si la médiation qu'elle confie au président burkinabè porte ses fruits avant de céder la main à l'Algérie, la CEDEAO démontre son incapacité à déployer rapidement une force militaire dans un de ses pays membres. Face à des blocages politiques et à la lourdeur de son processus décisionnel, elle ne parviendra pas à apporter une solution crédible avant l'intervention française, qui permettra l'accélération du déploiement de la MISMA. Mais la gestion financière et administrative de la MISMA par la CEDEAO et l'UA sera si catastrophique que leur crédibilité en tant qu'acteurs de paix au Sahel en sera fortement impactée.

A.– Marginalisation de la médiation de la CEDEAO malgré des succès incontestables

Malgré un bilan honorable, la médiation de la CEDEAO va se voir progressivement marginalisée. En effet, le président Blaise Compaoré et ses émissaires avaient fortement contribué au retour à l'ordre constitutionnel avec la nomination d'un président par intérim, Dioncounda Traoré, et la nomination d'un gouvernement de transition suite à la signature de l'Accord cadre pour le rétablissement de l'ordre constitutionnel, le 16 avril 2012. Sur la base de ce succès, la médiation s'était lancée dans la résolution de la crise sécuritaire. Comme nous l'avons vu précédemment, la décision d'intégrer Ansar Eddine aux négociations avait conduit à l'échec de la médiation après le déclenchement de l'offensive sur Konna par la coalition AQMI – MUJAO – Ansar Eddine et du fait de l'intervention française qui en a résulté.

Alors que la médiation semblait terminée, elle est revenue sur le devant de la scène après l'annonce de la tenue en juillet 2013 d'élections présidentielles au Mali. Les groupes indépendantistes s'y opposant, le médiateur a été appelé à reprendre du service. À l'occasion d'une visite au président Compaoré, en mai 2013, le ministre des Affaires étrangères du Mali, Tiéman Coulibaly, avait déclaré avoir « sollicité l'appui du médiateur Blaise Compaoré pour que ce délai (des élections, nldr) soit tenu ».

Alors que le MNLA refuse le retour de l'armée malienne à Kidal pour la tenue des élections et que les autorités sont prêtes à lancer une offensive pour y retourner, l'Accord de Ouagadougou est signé le 18 juin 2013 après 11 jours de négociations dans la

capitale burkinabè. La première phase de l'accord prévoit un cessez-le-feu, le cantonnement des troupes du MNLA et du HCUA, et non leur désarmement comme exigé par le gouvernement malien, le retour de l'armée malienne progressivement à Kidal et la tenue des élections. Dans un deuxième temps, les parties s'engagent à lancer un processus de négociation dans les 60 jours après l'élection du nouveau président malien sur « *l'organisation administrative et institutionnelle du Mali, en particulier les régions du Nord du Mali désignées par certains sous le terme Azawad ; la stratégie de développement intégré des collectivités territoriales du Mali ; la gestion des ressources et richesses nationales ; la réorganisation des forces de défense et de sécurité ainsi que le programme de désarmement, de démobilisation et de réinsertion socio-économique (DDR) des groupes armés du Nord Mali ; l'amélioration de la gouvernance administrative, économique et politique ; le retour des réfugiés et des personnes déplacées et leur réinsertion ; la promotion et la protection des droits de l'Homme au Mali ; la justice et la réconciliation* »³⁵.

L'Accord de Ouagadougou est un franc succès pour la diplomatie burkinabè et pour la CEDEAO dans la mesure où il a permis de débloquent une situation inextricable et a rendu possible la tenue des élections. Malheureusement, les mécanismes de suivi mis en place par l'accord ne permettent pas d'assurer la continuité du processus, la deuxième phase s'enlise et des affrontements éclatent entre les FAMa et les groupes armés signataires, notamment à Kidal. C'est dans ce moment de blocage que l'Algérie propose, en janvier 2014, ses services de médiateur³⁶, rôle qu'elle avait assuré lors des Accords de Tamanrasset en 1991 et des Accords d'Alger pour la restauration de la paix, de la sécurité et du développement dans la région de Kidal en 2006. Lors du Sommet de la CEDEAO à Accra, en juillet 2014, les chefs d'État « *renouvellent leur confiance et leur soutien aux efforts de médiation* » de Blaise Compaoré mais « *saluent l'initiative du gouvernement algérien d'organiser une réunion de suivi pour étudier les voies et moyens pacifiques visant à mettre fin à cette crise, conformément à l'Accord préliminaire de Ouagadougou* »³⁷.

Malgré ses succès, la médiation de la CEDEAO a fini par être marginalisée au profit du médiateur historique des crises maliennes. Le processus de négociation sera laborieux et entrecoupé de plusieurs affrontements entre les FAMa et les groupes rebelles, notamment en mai 2014, affrontements qui nécessiteront l'intervention du président mauritanien et président en exercice de l'UA, Mohamed Ould Abdel Aziz, qui obtiendra un cessez-le-feu entre les parties à Kidal. L'accord d'Alger sera signé à Bamako, en mai 2015,

³⁵ Accord de Ouagadougou, juin 2013.

³⁶ « Mali : l'Algérie propose sa médiation dans les négociations avec les groupes armés », *RFI*, 2014, accessible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20140115-mali-algerie-mediation-maa-hcua-mnla>

³⁷ Communiqué final du 45^{ème} Sommet de la CEDEAO, juillet 2014.

par le gouvernement malien, les groupes loyalistes et les partenaires internationaux impliqués dans la médiation, alors que les groupes de la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) ne le signeront que le 20 juin.

B.– De la Force en Attente de la CEDEAO (FAC) à la MISMA ou l'élaboration chaotique d'un CONOPS

Au cours de l'année 2012, plusieurs pistes ont été explorées pour le déploiement d'une force militaire au Mali, passant du déploiement de la Force en Attente de la CEDEAO (FAC), à la Mission de la CEDEAO au Mali (MICEMA), puis enfin à la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) qui sera transformée, en 2013, en Mission multidimensionnelle au Mali (MINUSMA). Ces multiples changements du format de la force sont symptomatiques d'un processus décisionnel chaotique au sein de la CEDEAO, de blocages politiques internes côté malien, d'un manque de coordination avec l'UA, d'un manque criant de moyens financiers et de l'incapacité du Comité des chefs d'État-major de la CEDEAO (CCEM) d'élaborer rapidement un CONOPS et de planifier une opération de cette envergure.

Dès le début de la crise malienne, une intense activité diplomatique a été déployée avec de nombreuses réunions de la Conférence des chefs d'État, organe décisionnaire de la CEDEAO. Au-delà de la nomination d'un médiateur, la décision est prise de déployer la Force en attente de la CEDEAO (FAC) dès la Conférence des chefs d'État de la CEDEAO du 26 avril 2012³⁸. Ainsi, le communiqué final du Sommet d'Abidjan affirme que « les chefs d'État et de Gouvernement décident de prendre toutes les mesures nécessaires visant à assister le Mali dans le rétablissement de son unité et de son intégrité territoriale. À cet égard, les chefs d'État et de Gouvernement instruisent la Commission de commencer, avec effet immédiat, le déploiement de la Force en Attente de la CEDEAO conformément au mandat approuvé »³⁹. Pour un déploiement de la FAC, encore faut-il qu'un Concept d'opérations (CONOPS) soit validé par le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'Union Africaine, qui a la primauté en matière de gestion des conflits sur le continent, puis enfin approuvé par le Conseil de sécurité de l'ONU (CSNU).

Quelques jours plus tard, lors du Sommet extraordinaire de la CEDEAO qui s'est tenu à Dakar, le 3 mai 2012, la Conférence des chefs d'État conditionne le déploiement à la demande des autorités maliennes. Ainsi, elle « instruit la Commission (de la CEDEAO, ndlr) de préparer la Force en Attente de la CEDEAO (FAC) en vue de son déploiement immédiat dès que les Autorités maliennes en feront la requête ». L'absence de consensus au sein du

³⁸ En réalité, la première mention du déploiement de la FAC a lieu lors du Sommet de la CEDEAO du 27 mars et il est dirigé contre le Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État (CNRDRE), auteur quelques jours plus tôt du coup d'État contre ATT.

³⁹ Communiqué final du sommet extraordinaire des chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, 26 avril 2012, accessible sur : <http://www.presidence.ci/communique-final-du-sommet-extraordinaire-des-chefs-de-tat-et-de-gouvernement-de-la-cedeao/>

gouvernement de transition sur le déploiement de troupes de la CEDEAO sur le sol malien bloque le processus. Le communiqué final précise qu'« à cet égard, la Conférence instruit la Commission de définir, en consultation avec les Autorités maliennes, les modalités de coopération militaire entre l'armée malienne et la FAC en vue dudit déploiement. La Conférence instruit également la Commission de prendre contact avec tous les partenaires au développement en vue de les amener à participer au financement effectif et rapide de cette intervention »⁴⁰. La question du financement de cette opération apparaît très vite comme étant un problème tant il est connu de tous que ni la CEDEAO, ni l'UA ne possèdent les fonds nécessaires à une telle opération. Un appel aux partenaires est donc lancé.

Malgré le changement de nature du conflit suite à l'expulsion du MNLA de Gao et Tombouctou, les efforts de la CEDEAO portent sur la stabilisation des autorités maliennes à Bamako. La crise institutionnelle, marquée par l'expression d'un nationalisme malien exacerbé, ralentira le processus d'élaboration d'un CONOPS qui voit s'affronter des positions divergentes quant au mandat même de cette force. Doit-elle sécuriser les autorités de la transition ou bien être engagée pour reconquérir les régions nord du Mali ?

Le CSNU déclare, le 5 juillet 2012, dans sa résolution 2056 (2012) qu'il « prend note de la demande que lui ont adressée la CEDEAO et l'Union africaine afin qu'il autorise le déploiement d'une force de stabilisation de la CEDEAO pour accompagner le processus politique au Mali, aider à sauvegarder l'intégrité territoriale du pays et contribuer à lutter contre le terrorisme »⁴¹. Le Conseil n'autorise pas le déploiement tant les contours de cette force sont flous, mais ne ferme pas la porte. Ainsi, il « se déclare prêt à examiner plus avant la demande de la CEDEAO dès qu'il aura obtenu davantage de précisions sur les objectifs, les moyens et les modalités du déploiement envisagé ».

S'en suivent, au cours des mois suivants, plusieurs missions d'évaluation techniques au Mali, quelques Sommets des chefs d'État et de longues réunions du Comité des chefs d'État-major (CCEM) pour définir le concept des opérations, les modalités du déploiement et les moyens nécessaires de cette force⁴². Lors des travaux d'élaboration du CONOPS, la force militaire est désormais désignée sous le nom de Mission de la CEDEAO au Mali (MICEMA). Le point de blocage entre la CEDEAO et les autorités maliennes, sous pression d'une partie de la classe politique opposée au déploiement de la force, réside toujours dans la définition du mandat, notamment concernant le rôle de cette opération dans la sécurisation des autorités. Le colonel major Yamoussa Camara, alors ministre de la Défense du Mali, déclarait ainsi, le 13 août 2012, en ouverture de la

⁴⁰ Communiqué Final du Sommet Extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, 3 mai 2012, accessible sur : <http://www.presidence.ci/communique-final-du-sommet-extraordinaire-de-la-conference-des-chefs-detat-et-de-gouvernement-de-la-cedeao/>

⁴¹ Résolution 2056, CSNU, 5 juillet 2012.

⁴² Pour mieux comprendre le processus d'élaboration du CONOPS, voir : Thomas Poulin, « Historique de la MISMA », Réseau de recherche sur les Opérations de Paix (ROP), 2013, accessible sur : <http://www.operationspaix.net/167-historique-misma.html>

Réunion extraordinaire du Comité des chefs d'État-major de la CEDEAO, que « *le peuple du Mali, notamment les forces de défense et de sécurité nationales sont et doivent rester le fer de lance de toute stratégie de sortie de crise* ». Le ton est donné. Le colonel major Ibrahima Dahirou Dembélé, CEMA malien, reconnaissait « *des divergences d'approches* »⁴³.

Alors que les autorités maliennes finissent par exprimer une demande officielle d'assistance à la CEDEAO, un nouveau round de réunions préparatoires entre chefs d'État-major, ministres de la Défense et des Affaires étrangères de la CEDEAO a lieu en vue de présenter un nouveau projet de mission au CSNU⁴⁴. Projet qui ne remplit toujours pas les conditions de précision et de clarté attendues par le Conseil pour valider une opération sous le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ainsi, dans sa résolution 2071 (2012), en date du 12 octobre 2012, le CSNU « *se déclare prêt [...] à donner suite à la demande des autorités de transition maliennes qu'une force militaire internationale prête son concours aux forces armées maliennes en vue de la reconquête des régions occupées du nord du Mali* »⁴⁵ et « *prie le Secrétaire général de mettre immédiatement à disposition des spécialistes de la planification militaire et des questions de sécurité pour aider la CEDEAO et l'Union africaine [...] à procéder à la planification conjointe permettant à cette force militaire internationale demandée par les autorités de transition maliennes de voir le jour* ».

Nouveau round de réunions au cours duquel la Conférence des chefs d'État de la CEDEAO, réunie à Abuja, le 11 novembre 2012, puis le CPS de l'UA, le 13 novembre 2012, approuvent le « *Concept harmonisé des opérations pour le déploiement, au Mali, d'une Force internationale sous conduite africaine, dénommée Mission internationale de Soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA)* »⁴⁶. La résolution 2085 (2012) du CSNU viendra mettre un terme à ce processus chaotique de planification et d'élaboration d'un CONOPS, étapes pourtant indispensables à tout déploiement d'une opération militaire dans le cadre d'une mission d'imposition de la paix sous chapitre VII. Ainsi, le 20 décembre 2012, le CSNU « *décide d'autoriser le déploiement au Mali, pour une durée initiale d'une année, de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA)* »⁴⁷.

La lourdeur des processus décisionnels des mécanismes africains et les divergences d'approches entre l'UA et la CEDEAO, ainsi qu'en leur propre sein, auront contribué à étaler les négociations sur plus de 8 mois. Malheureusement, les délais de mise en œuvre de la

⁴³ Assane Koné, « Déploiement de la Force en attente de la CEDEAO au Mali : Les chefs d'État-major balisent l'opération », *Le Républicain*, 2012, accessible sur : <http://maliactu.net/dploiement-de-la-force-en-attente-de-la-cedeao-au-mali-les-chefs-detat-major-balisent-loperation/>

⁴⁴ Lettre datée du 28 septembre 2012, adressée au Secrétaire général par le Président de la Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, S/2012/739, CSNU, 4 octobre 2012.

⁴⁵ Résolution 2071, S/RES/2071 (2012), CSNU, 12 octobre 2012.

⁴⁶ Décision de la 341^{ème} Réunion du Conseil de Paix et de Sécurité, PSC/PR/COMM.2(CCCXLI), 13 novembre 2012.

⁴⁷ Résolution 2085, S/RES/2085 (2102), CSNU, 20 décembre 2012.

MISMA n'aurait pas permis de déployer une opération robuste et crédible avant l'offensive des groupes jihadistes vers Konna, Mopti et Sévaré. La dégradation de la situation sécuritaire et l'absence de réponse africaine face à cette menace ont poussé la France, qui possède une capacité de réaction rapide grâce à son dispositif de forces prépositionnées, à déclencher l'opération Serval, le 11 janvier 2013.

C.– MISMA, un fiasco politique, administratif et financier de la CEDEAO et de l'UA

Plusieurs facteurs expliquent l'échec de la MISMA. Malgré son déploiement effectif et sa contribution opérationnelle réelle dans la reprise et la sécurisation des régions nord du Mali, la MISMA est loin d'être un succès. Comme vu précédemment, le processus de création fut interminable. Sans la pression liée au déclenchement de l'opération Serval, le déploiement des contingents aurait pris encore des mois et le lancement d'opérations dans le nord n'aurait pas eu lieu avant 2014 si le chronogramme avait été respecté. Si le déploiement accéléré de la MISMA démontre une certaine flexibilité du mécanisme qu'il convient de noter, sa gestion fut chaotique à plusieurs titres.

Tout d'abord, la volonté de l'UA de récupérer le pilotage stratégique de la MISMA a complexifié un mécanisme et une chaîne de commandement déjà bien complexes. L'opération Serval a modifié les rapports de force entre les différents acteurs de paix actifs au Sahel. En effet, l'équilibre obtenu au cours des derniers mois entre la CEDEAO, l'Union Africaine, les Nations Unies et les autres partenaires a volé en éclat dès le 11 janvier 2013. Après de longs mois de négociations, détaillés ci-dessus, le pilotage de la MISMA avait été confié à la CEDEAO. Lors de l'adoption du CONOPS par la CEDEAO, le 11 novembre 2012, le communiqué final de la Conférence des chefs d'État précise que « *le Sommet souligne le rôle de leadership de la CEDEAO dans le déploiement de la force internationale sous conduite africaine ainsi que dans le commandement de la Force et la mobilisation des ressources en étroite collaboration avec l'Union Africaine et les Nations Unies* »⁴⁸. Mais avec l'évolution de la situation au Mali, l'UA a enclenché la révision du CONOPS, a nommé immédiatement le Représentant Spécial de la Présidente de la Commission de l'UA à la tête de la MISMA et a annoncé la création d'un Groupe de travail intégré sur le Mali (GTIM) chargé d'assurer la gestion stratégique coordonnée de la mise en œuvre des résolutions et décisions pertinentes des trois organisations (CEDEAO, UA, ONU) sur la situation au Mali. En reprenant le contrôle stratégique de la MISMA, l'UA a rendu illisible la gestion administrative et financière des troupes engagées en son sein⁴⁹, révélant en passant une rivalité contre-productive avec la CEDEAO.

⁴⁸ Communiqué final de la Session Extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, 11 novembre 2012.

⁴⁹ Entretien, Paris, janvier 2018 ; Entretien, Bruxelles, novembre 2017.

Ensuite, la gestion financière de la MISMA s'avère compliquée en raison de l'éclatement des sources de financement et des canaux de mobilisation des contributions des différents partenaires de la MISMA. Si, au regard des textes de l'APSA, l'UA est censée couvrir le coût de ses opérations de paix, elle en est incapable depuis sa création, restant dépendante de soutiens financiers extérieurs. À noter que, sur proposition du CPS, l'Assemblée de l'UA a accepté, le 28 janvier 2013, que l'UA contribue à hauteur de 50 millions de dollars au budget de la MISMA. Il s'agit là d'une évolution remarquable. Le lendemain, une Conférence des donateurs, co-présidée par l'Union africaine et la CEDEAO à Addis-Abeba, a permis de récolter des promesses de financement pour la MISMA à hauteur de 455 millions de dollars, l'Union européenne ayant accepté de mobiliser une nouvelle fois sa Facilité de paix pour l'Afrique (*African Peace Facility, APF*) à hauteur de 50 millions d'euros. Le budget estimé sur une année, suite à la révision du CONOPS, était de 950 millions d'euros⁵⁰. Considérant le fait que la MINUSMA a pris le relais dès le 1^{er} juillet 2013, les contributions annoncées ont semble-il été suffisantes, mais l'ingénierie financière choisie apparaît d'une complexité considérable⁵¹. En effet, au-delà des mécanismes préexistants au sein de l'UA, un fonds d'affectation spéciale pour l'appui à la MISMA fut créé suite à la résolution 2085 (2012). L'UA demanda également à l'ONU la création d'un fonds fiduciaire destiné au soutien aux FDS maliennes et la mise en place d'un module de soutien financé par les contributions mises à recouvrement des Nations Unies. Les canaux sont multiples, ce qui rend difficiles leur coordination et leur gestion.

La rivalité institutionnelle évoquée précédemment s'exprime notamment à travers la gestion des ressources financières. À titre d'exemple, malgré l'existence de plusieurs outils financiers destinés au soutien à la MISMA, la CEDEAO a négocié directement avec l'UE et obtenu d'être l'organisation récipiendaire des 50 millions d'euros annoncés, contournant ainsi les mécanismes contrôlés par l'UA et l'ONU. Au-delà des 50 millions d'euros de l'UE, la CEDEAO a dû mobiliser les autres fonds afin d'assurer la gestion financière de la MISMA. Pour cela, plusieurs conseillers issus de partenaires internationaux, dont la France, sont venus l'assister⁵², mais la gestion fut néanmoins chaotique. Ainsi, plusieurs mois après la fin de la MISMA, les conséquences de la mauvaise gestion financière se faisaient encore sentir, comme en témoignent les déclarations des chefs d'État de la CEDEAO. Lors du 45^{ème} Sommet de la CEDEAO, qui s'est tenu à Accra, en juillet 2014, la Conférence des chefs d'État a lancé un « *appel aux États membres afin qu'ils versent l'aide promise à la MISMA pour permettre à la Commission d'honorer les obligations financières de la MISMA. Elle invite également les Nations Unies et l'UA à mettre à disposition de la CEDEAO les ressources financières du fonds spécial de la MISMA pour rembourser les arriérés aux pays contributeurs de troupes et de police* ».

⁵⁰ Dr. Solomon A. Dersso, *Annual Review of the African Union Peace and Security Council 2013/2014*, ISS, 2014.

⁵¹ Entretien, Paris, janvier 2018.

⁵² Entretien, Paris, janvier 2018.

Enfin, l'accélération du calendrier du déploiement des contingents et la transformation souhaitée en opération de maintien de la paix onusienne a mis sous pression les services administratifs de la CEDEAO et de l'UA. En effet, à la décharge de l'UA et de la CEDEAO, le déclenchement éclair de l'opération Serval est venu bouleverser le calendrier de déploiement de la MISMA. Initialement prévue pour septembre 2013, l'opération française a sensiblement accéléré la mobilisation des partenaires sahéliens au Mali. La CEDEAO, dans son communiqué en date du 12 janvier, « a décidé d'autoriser un déploiement immédiat [de ses] troupes dans le cadre de la MISMA »⁵³. Ainsi, plusieurs pays se sont très rapidement engagés à déployer leur contingent dans le cadre de la MISMA. Dès le 17 janvier 2013, le Nigéria envoie son aviation au Mali. Le 20 janvier, plus de 850 soldats du Bénin, du Nigéria, du Sénégal et du Togo étaient déployés. Le contingent burkinabè suivra. Début mars 2013, plus de 6 000 soldats sont engagés au sein de la MISMA avec le Nigeria et le Tchad, avec respectivement 1 186 et 2 015 militaires. Le 7 mars, le CONOPS est approuvé par le CPS et autorise le déploiement de 9 620 personnels dont 171 civils, 590 policiers et 8 859 personnels militaires. Ce seuil ne sera jamais atteint jusqu'à la passation avec la MINUSMA.

Dans son rapport sur la situation au Mali, le SGNU prévenait, dès novembre 2012, qu'« une coordination et une répartition claire des rôles et responsabilités entre les autorités maliennes, la CEDEAO et l'Union africaine, en plus de l'Organisation, de l'Union européenne et d'autres partenaires internationaux, seront vitales »⁵⁴. Force est de constater que cette coordination s'est avérée chaotique au point que la MISMA n'a réellement existé que quelques mois.

1.2.3 – Double éviction de l'UA de la gestion des affaires sahéliennes : entre internationalisation de la gestion de la crise malienne et émergence d'une coopération militaire régionale ad hoc

Au Sahel, l'effet d'éviction de l'Union Africaine est double. Tout d'abord, la transformation de la MISMA en MINUSMA a considérablement réduit les marges de manœuvre de l'UA dans le cadre du processus de paix au Mali, alors qu'elle espérait y être davantage impliquée. Par ailleurs, les contraintes liées à la doctrine onusienne des opérations de maintien de la paix conduisent les Nations Unies à entériner une répartition des tâches qui consacrera et pérennisera le rôle dévolu aux acteurs internationaux de la lutte contre le terrorisme. Le deuxième effet d'éviction de l'UA de la gestion des affaires sahéliennes est la conséquence directe de l'émergence d'une intense coopération militaire régionale qui s'institutionnalisera progressivement au sein du G5 Sahel, une organisation *ad hoc* à l'architecture continentale. Paradoxalement, les tentatives que l'UA initiera pour se réappropriier la gestion de la crise sahélienne contribueront fortement à causer son éviction.

⁵³ Communiqué 006/2013, CEDEAO, 12 janvier 2012.

⁵⁴ Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, S/2012/894, SGNU, 29 novembre 2012.

A.– De la MISMA à la MINUSMA, un passage de relais symptomatique de l'internationalisation de la gestion du conflit malien

Dans l'incapacité d'assumer le pilotage dans la durée de la MISMA, l'UA a été contrainte d'accepter l'idée de sa transformation en OMP. Elle prêcha, dans un premier temps, pour que la MISMA poursuive sa mission en bénéficiant d'un soutien logistique onusien sous le même format que ce que connaît l'*African Union Mission in Somalia (AMISOM)* avec l'*United Nations Support Office in Somalia (UNSOS)*. Mais le soutien des autorités maliennes en faveur de la création d'une mission de stabilisation onusienne couplé à la réticence de certains membres du CSNU d'autoriser et financer une opération africaine d'imposition de la paix dotée d'un mandat coercitif, eurent raison de la préférence de l'organisation continentale. Ainsi, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, au cours de sa 358^{ème} réunion en date du 7 mars 2013, annonça son soutien à la transformation envisagée, tout en énonçant plusieurs paramètres que l'ONU devra suivre pour consolider les progrès obtenus. Parmi ces critères figurent :

- « la nécessité pour une telle mission d'être dotée d'un mandat robuste fondé sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, défini en concertation avec le Mali, l'UA et la CEDEAO. Ce mandat devrait consister à appuyer le Gouvernement malien dans le renforcement de l'autorité de l'État sur l'ensemble de son territoire et à la préservation de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays, y compris **la lutte contre les réseaux criminels et terroristes** opérant au Nord du Mali,
- la nécessité pour les Nations unies de consulter étroitement et adéquatement l'UA et la CEDEAO tout au long du processus de transformation envisagée de la MISMA en une opération des Nations Unies, ainsi que sur la **nomination du futur Représentant spécial du Secrétaire général** qui dirigera la mission envisagée dans un esprit de continuité en ce qui concerne la direction de la Mission et les contingents,
- l'appui au rôle politique central de l'UA et de la CEDEAO [...], et
- l'appui à la coopération régionale dans le domaine de la sécurité, au regard du caractère transnational de la menace terroriste et de la criminalité et en tenant compte de tout ce qui peut être réalisé en la matière dans le contexte de l'Architecture africaine de paix et de sécurité »⁵⁵.

La résolution 2100 (2013) du CSNU, en date du 25 avril 2013, autorise le déploiement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) pour succéder à la MISMA. Mais cette résolution est loin de répondre aux attentes de l'UA, comme en témoigne le communiqué du CPS diffusé quelques

⁵⁵ Communiqué de la 358^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, PSC/PR/COMM. (CCCLVIII), CPS, 7 mars 2013.

heures plus tard, dans lequel il « *note avec préoccupation que l'Afrique n'a pas été adéquatement consultée dans la rédaction et le processus consultatif* » et « *que la résolution ne prend pas en compte les préoccupations formellement exprimées par l'UA et la CEDEAO* »⁵⁶.

En effet, la résolution n'accorde à l'UA aucun rôle politique majeur dans le soutien aux autorités maliennes, alors que le *draft* de la résolution ne lui a été communiqué que la veille du vote, ne lui permettant pas de participer de façon active au débat. En vertu de sa vocation multidimensionnelle, le mandat de la MINUSMA est extrêmement large et consacre le leadership onusien. Pourtant, l'UA avait exprimé à plusieurs reprises sa volonté de continuer à jouer un rôle de premier plan, avec la CEDEAO, dans l'appui au Mali et, à ce titre, propose la création d'un « Bureau conjoint UA-CEDEAO au Mali » qui préfigure la Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel (MISAHEL). Le refus des Nations Unies de nommer à la tête de la future MINUSMA le président Pierre Buyoya, chef de la MISMA et Représentant Spécial de la Présidente de la Commission de l'UA, comme préconisé par l'UA pour assurer « la continuité » avec la MISMA, sera un point de crispation entre l'UA et l'ONU.

Enfin, à travers sa résolution 2100 (2013) et les suivantes, qui renouvellent le mandat de la MINUSMA, l'ONU assigne la responsabilité des combats contre les groupes jihadistes aux troupes françaises, et ce en dehors de la chaîne de commandement de la MINUSMA. Ainsi, le SGNU soulignait dans son rapport, en date du 10 juin 2013, que « *le mandat de la MINUSMA est très complexe. C'est dans un nouveau contexte géopolitique, qui présente des risques jamais rencontrés par le passé dans le cadre du maintien de la paix, que les Nations Unies entreprennent de déployer cette mission. Par son mandat, la MINUSMA est autorisée à protéger par tous les moyens la population et à prendre activement des dispositions afin d'empêcher le retour d'éléments armés dans les principaux centres de population. L'imposition de la paix ou la lutte contre le terrorisme relèveront de la responsabilité des forces françaises* »⁵⁷. Par voie de conséquence, cette répartition des tâches affaiblit le rôle et le contrôle de l'UA dans ce domaine. L'internationalisation progressive de la lutte contre le terrorisme au Sahel depuis le milieu des années 2000 au profit de la France et des États-Unis est vue d'un mauvais œil par l'Union africaine, mais également par l'Algérie qui contrôle le Conseil de Paix et de Sécurité à travers le poste de Commissaire à la paix et à la sécurité.

⁵⁶ Résolution 2100, S/RES/2100 (2013), CSNU, 2013.

⁵⁷ Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, S/2013/338, SGNU, 10 juin 2013.

B.– Le G5 Sahel, produit inattendu de l'activisme de la MISAHÉL et du Processus de Nouakchott

Consciente des carences de l'APSA qui l'ont contrainte à l'immobilisme lors de la crise malienne, l'Union Africaine a lancé, courant 2013, trois initiatives visant à améliorer ses capacités de gestion de crise au Sahel afin de redevenir un acteur de paix crédible dans la région, où l'intervention de la France, par ailleurs ancienne puissance coloniale, avait été vécue comme une humiliation pour l'organisation panafricaine.

Ainsi, en mars 2013, soit trois mois seulement après le début de l'opération Serval, l'UA a lancé, en Mauritanie, le « Processus de Nouakchott ». Réunissant l'Algérie, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal et le Tchad, ce nouveau cercle de concertation vise à opérationnaliser l'APSA dans la région sahélo-saharienne en renforçant la coopération régionale en matière d'échange d'informations et de renseignements, de sécurité transfrontalière et de lutte contre le terrorisme. En plus de ces États, les services spécialisés comme l'Unité de Fusion et de Liaison (UFL), le Centre africain d'étude et de recherche sur le terrorisme (CAERT) et le Comité des services de sécurité et de renseignement en Afrique (CISSA) participent au processus au même titre que la CEDEAO, la CEEAC et la CEN SAD.

En mai 2013, l'UA annonce la création de la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC). Il s'agit d'un nouveau mécanisme sécuritaire à la disposition du CPS qui vise, comme son nom l'indique, à accélérer les délais de projection de forces. Présenté comme une solution provisoire en attendant l'opérationnalisation de la FAA, ce nouveau mécanisme s'appuie sur la contribution volontaire de 14 États membres de l'UA. Cette initiative a été fortement portée par la présidente sud-africaine de la Commission de l'UA, Nkosazana Dlamini-Zuma, et le commissaire à la paix et à la sécurité de l'UA, l'algérien Ramtane Lamamra.

Suite à la transformation de la MISMA en MINUSMA, la présidente de la Commission de l'UA décide de créer, à partir du 1^{er} août 2013, la Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel (MISAHÉL) afin de réaffirmer l'engagement de l'organisation au Mali et dans l'ensemble de la région sahélienne. Présidée par le président Pierre Buyoya, la MISAHÉL est une mission politique dont le mandat s'articule autour des trois piliers prioritaires définis par l'UA, à savoir la gouvernance, la sécurité et le développement. Ainsi, la mission, basée à Bamako, appuie le processus de paix au Mali, la promotion du respect des droits humains, l'approfondissement des études sur les facteurs d'instabilité au Sahel, le développement économique et la coopération transfrontalière. C'est à ce titre que la MISAHÉL abrite le Secrétariat du « Processus de Nouakchott ». La MISAHÉL est également la structure de l'UA chargée de la mise en œuvre de la « Stratégie de l'Union Africaine pour la région du Sahel » adoptée le 11 août 2014.

Presque cinq ans après leur lancement, force est de constater que le bilan de ces initiatives est maigre. La CARIC reste un mécanisme théorique, qui n'a jamais été déployé, bien que des discussions en ce sens aient eu lieu, notamment pour lutter contre Boko Haram. Proposée par l'Afrique du Sud, cette solution fut rejetée par le Nigeria pour qui le déploiement d'une telle force aurait acté son incapacité à ramener la sécurité sur son propre territoire. En quête d'une hégémonie sous-régionale, voire continentale, les autorités nigérianes ont privilégié le déploiement d'un mécanisme régional *ad hoc* à l'APSA, la Force Multinationale Mixte (FMM). Face à la menace régionale posée par Boko Haram, l'architecture institutionnelle des Brigades régionales de la Force Africaine en Attente se trouva complètement obsolète, le Cameroun et le Tchad faisant partie de la CEEAC, le Nigeria et le Niger appartenant à la CEDEAO. Dès lors, les mécanismes proposés par l'APSA ne permettaient pas de coordonner les efforts de ces quatre pays contre l'insurrection jihadiste. C'est là que réside tout l'enjeu du Processus de Nouakchott, trouver des solutions face à des menaces transnationales.

Le Processus de Nouakchott a connu un certain dynamisme à travers la tenue de plusieurs réunions ministérielles, des chefs d'État-major et des chefs des Services de Renseignement et de Sécurité (CSRS). À l'issue du 1^{er}, et unique, Sommet du Processus de Nouakchott qui s'est tenu dans la capitale mauritanienne en décembre 2014, les chefs d'État ont adopté un document, sobrement intitulé « Déclaration de Nouakchott », qui présente plusieurs options pour opérationnaliser l'APSA dans la région. Ces propositions vont de la mise en place de patrouilles conjointes et d'unités mixtes au déploiement, dans le Nord du Mali, d'une force anti-terroriste intégrée « *au sein de la MINUSMA, avec des règles d'engagement et des moyens robustes* »⁵⁸, en passant par la création d'une mystérieuse Capacité de réponse immédiate aux crises dans le Sahel (CRICS) qui semble être le pendant sahélien de la CARIC. Les pistes avancées ont connu des sorts divers ; certaines restant au stade de simples réflexions théoriques, d'autres connaissant une concrétisation, notamment dans le cadre du G5 Sahel.

La fréquence des réunions du Processus de Nouakchott a chuté drastiquement dès lors que le volet Défense du G5 Sahel se structurait, en institutionnalisant la coopération opérationnelle transfrontalière régionale soutenue par l'opération Barkhane. La dernière réunion liée au Processus de Nouakchott semble s'être tenue à Grand-Bassam (République de Côte d'Ivoire), le 14 novembre 2016, à l'occasion de la 8^{ème} réunion des chefs des Services de Renseignement et de Sécurité (CSRS) des pays de la région sahélo-saharienne. Face au dynamisme institutionnel du G5 Sahel et des nombreuses réunions qui ont eu lieu depuis sa création formelle en novembre 2014, les effectifs de la MISAHÉL,

⁵⁸ Déclaration de Nouakchott, 18 décembre 2014.

qui assurait le Secrétariat du Processus de Nouakchott, ont été considérablement réduits⁵⁹. Souvent présenté comme une initiative concurrente, nous verrons qu'à bien des égards, le G5 Sahel opérationnalise les recommandations émises par le Processus de Nouakchott.

Pour autant, du point de vue de l'UA, il s'agit d'un paradoxe car l'objectif de ses initiatives était de reprendre le leadership stratégique des initiatives de paix et de sécurité au Sahel afin d'en assurer le pilotage politique, financier et administratif. Si l'activisme de l'UA contribua à pousser les États de la région à coopérer davantage ensemble, il se concrétisa par l'émergence de mécanismes sécuritaires *ad hoc* à l'APSA qui échappent à son contrôle et la marginalisent encore davantage dans la gestion de la crise sahélienne. En effet, aussi bien la FMM que la Force conjointe du G5 Sahel (FC G5S) sont des mécanismes rattachés à des organisations inter-gouvernementales, respectivement la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) et le G5 Sahel, que l'UA ne considère pas comme faisant partie intégrante de l'APSA qui s'appuie sur les CER dont le découpage ne permet pas de répondre aux menaces posées par les groupes jihadistes.

C.– Internationalisation de la gestion de la crise malienne avec l'arrivée de nouveaux acteurs

Si le passage de la MISMA à la MINUSMA ou le déclenchement de l'opération Serval, en janvier 2013, représentent des événements qui reconfigurent en profondeur l'environnement stratégique sahélien, ils préfigurent également un engagement accru d'acteurs extracontinentaux dans la région. L'intervention de la France a eu un effet d'entraînement de ses propres partenaires stratégiques, tels les États-Unis, l'Union européenne, l'Allemagne, ainsi que d'autres États européens, qui ont tous renforcé leur présence militaire au Sahel, au cours de ces dernières années, dans le cadre de la lutte contre les groupes jihadistes.

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)*. Ce soutien est venu s'ajouter aux nombreux canaux de coopération que les Américains mènent, depuis plusieurs années, dans la région à travers le programme *Africa Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA)*, les exercices multinationaux *Flintlock* et le *Trans Sahara Counterterrorism Partnership (TSCTP)*⁶⁰. Du fait de ce soutien aux troupes françaises, les États-Unis se sont impliqués encore davantage avec l'envoi de forces spéciales supplémentaires aux côtés

⁵⁹ Entretien, Paris, janvier 2018.

⁶⁰ Voir Maya Kandel (dir.), « La stratégie américaine en Afrique », *Étude de l'IRSEM*, n° 36, décembre 2014.

des armées sahéliennes pour des missions d'entraînement, d'accompagnement et potentiellement d'appui à l'engagement. L'annonce de la construction d'une base de drones à Agadez et l'accord donné récemment par le gouvernement nigérien pour l'utilisation de drones armés américains sur son territoire montrent bien la trajectoire progressive vers un engagement robuste en matière de lutte contre le terrorisme.

La décision de l'UE de s'investir dans la crise malienne précède l'intervention française qui n'est venue qu'accélérer le processus. Le 10 décembre 2012, le Conseil de l'UE approuve le concept de gestion de crise relatif au déploiement d'une mission européenne de formation visant à soutenir l'intervention militaire de la CEDEAO au nord du Mali. Cette mission, qui s'inscrit dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et de la résolution 2071 du CSNU, vise à appuyer la formation et la réorganisation des forces armées maliennes. Composée d'environ 400 militaires européens, dont 250 formateurs, EUTM Mali a pour mission de former quatre bataillons de l'armée malienne, composés de 650 soldats chacun. L'objectif est de rendre ces bataillons opérationnels en vue de la reconquête du Nord. Le 17 janvier, le Conseil de l'UE adopte sa décision finale (2013/34/PESC) autorisant le déploiement de la mission pour une période initiale de quinze mois. Aujourd'hui, l'Union européenne possède trois missions PSDC dans la région avec EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali et EUTM Mali, portant sa présence à plus de 800 personnels au Niger et au Mali.

Pour certains, la MINUSMA a été un vecteur de ce nouvel engagement. L'opération onusienne, dont le mandat autorise le déploiement de « *jusqu'à 11 200 membres du personnel militaire [...] et 1 440 membres du personnel de police* », a connu plusieurs contingents européens en son sein, venant notamment de Belgique, des Pays-Bas, de Suède et d'Allemagne. La chancelière allemande a progressivement accepté d'accéder aux demandes françaises d'un engagement plus conséquent de son pays⁶¹, 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. Afin de pérenniser leur engagement dans la région, les autorités allemandes ont décidé d'installer une base aérienne logistique à Niamey (Niger) aux côtés des Français et Américains.

Cette liste n'est pas exhaustive mais démontre, s'il en était besoin, l'internationalisation de la gestion de la crise sahélienne. L'accroissement de la présence militaire française au Sahel, et l'entraînement d'autres partenaires non-africains a eu pour conséquence de multiplier les canaux de coopération militaire avec les armées des pays sahéliens et de stimuler l'élaboration de stratégies en faveur du développement.

⁶¹ Voir Denis Tull, « 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

1.3 – La coordination : un impératif face à la multiplication des « Stratégies Sahel »

On observe, depuis le début des années 2010, une réelle mobilisation des acteurs internationaux, étatiques, institutionnels ou encore humanitaires, pour la région du Sahel. À ce titre, les principaux acteurs multilatéraux ont décidé d'élaborer des stratégies afin de mettre en cohérence leurs actions dans la région. Fortement influencés par les crises en Libye et au Mali, ces documents d'orientation, appelés « Stratégies Sahel », adoptent une approche holistique prenant en compte à la fois la sécurité, la gouvernance, la situation humanitaire et le développement. De ces stratégies se dégage un consensus autour du nexus sécurité – développement et de la nécessité d'une plus grande coopération régionale entre États sahéliens, notamment sur la question de la gestion de leurs espaces transfrontaliers communs. On observe une régionalisation en chaîne des stratégies des principaux partenaires techniques et financiers des États sahéliens.

1.3.1 – À chaque Partenaire Technique et Financier sa « Stratégie Sahel »

A.– L'Union européenne, précurseur des Stratégies Sahel

L'Union européenne (UE) est le premier partenaire technique et financier des pays sahéliens à élaborer une stratégie régionale. Publiée en mars 2011 par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), la « Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel » devient le cadre théorique de l'action de l'UE au Sahel. Cet exercice de réflexion novateur entérine l'approche conceptuelle liant sécurité et développement, et souligne l'importance d'accroître la coopération régionale. Dans un premier temps, la stratégie de l'UE se concentre sur la Mauritanie, le Mali et le Niger.

Dans une optique « d'appropriation africaine », la stratégie du SEAE affirme que « l'UE doit développer les initiatives politiques et opérationnelles existantes en matière de sécurité et de développement du Sahel et les soutenir tant au niveau national que régional »⁶². Dès lors, la CEDEAO apparaît comme l'interlocuteur régional principal pour « la mise en œuvre de la stratégie Sahel » de l'UE, bien que le CEMOC soit également mentionné dans le document.

Ainsi, le SEAE plaide pour une augmentation de l'aide de l'UE à destination des trois pays cibles et de la CEDEAO. Alors que le 10^{ème} FED prévoit déjà 450 millions d'euros, la Stratégie annonce qu'« un montant supplémentaire de 150 millions d'euros pourrait être débloqué », soit 92 millions d'euros pour le Niger, 50 millions pour le Mali et 8 millions d'euros pour la Mauritanie. Il s'agit là de sommes conséquentes pour les États de la région.

⁶² « Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel », Union européenne, mars 2013.

Progressivement, la « Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel » s'ouvrira au Tchad et au Burkina Faso. L'élargissement de la Stratégie de l'UE sera acté à l'occasion de la réunion de haut niveau sur le Sahel qui s'est tenue le 6 février 2014 à Bruxelles. Ce groupe d'États sahéliens, bénéficiaires prioritaires de l'aide européenne, décidera, dix jours plus tard, le 16 février 2014, de créer le G5 Sahel, qui sera également structuré autour du nexus sécurité – développement.

Il est important de noter que l'UE dispose d'un autre outil de financement en matière de gestion des conflits. En effet, à travers la Facilité de paix pour l'Afrique (APF), l'UE apporte un soutien à l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA). Après avoir financé la MISMA à hauteur de 50 millions d'euros, le Comité Politique et Sécurité (COPS) de l'UE a réaffirmé, en juin 2013, à l'occasion de la réunion annuelle avec le CPS de l'UA, « son engagement à poursuivre son appui à l'APSA et aux opérations de soutien à la paix conduites par l'Afrique, à travers l'APF »⁶³. Cet outil fournit de la flexibilité à l'action extérieure de l'Union européenne et peut être rapidement mobilisable en cas de crise. Nous verrons plus loin que, au même titre que la MISMA et la Force Multinationale Mixte (FMM) contre Boko Haram, la Force Conjointe du G5 Sahel obtiendra un soutien financier de 50 millions d'euros provenant de l'APF.

Afin de mettre en œuvre sa stratégie, l'UE a nommé, le 18 mars 2013, un Représentant spécial pour le Sahel.

B.– La SINUS, une Stratégie au service de la coordination régionale entre États sahéliens

La « Stratégie intégrée des Nations unies pour le Sahel » (SINUS), présentée en juin 2013⁶⁴, s'inspira fortement des recommandations émises par la mission d'évaluation mandatée par le SGNU en 2011 pour mieux appréhender les conséquences de la crise libyenne sur la région sahélienne et faire une évaluation des dispositifs nationaux et régionaux capables d'en atténuer les effets. Le rapport préconise notamment de « soutenir les mécanismes régionaux en place en renforçant les capacités et en améliorant les dispositifs de coordination », expliquant que « les problèmes de contrôle des frontières et de partage de l'information sur les activités transfrontières (passage en contrebande d'armes et de substances et traite d'êtres humains, notamment) doivent être résolus en priorité ». Le rapport souligne également l'éclatement institutionnel de la région sahélienne et recommande, pour y remédier, de « mettre en place un mécanisme ou un cadre global qui rassemblerait tous les

⁶³ 6^{ème} Réunion consultative annuelle conjointe entre le CPS de l'UA et le COPS de l'UE, Communiqué de presse conjoint, juin 2013.

⁶⁴ La SINUS figure en annexe du Conseil de sécurité, Rapport du Secrétaire Général sur la situation dans la région du Sahel, S/2013/354, 14 juin 2013, disponible sur : www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B6D27-4E9C8CD3CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_354.pdf

pays touchés afin qu'ils débattent des problèmes et proposent des solutions concertées ». D'autant plus que la mission d'évaluation note que, malgré leur appartenance à différentes organisations régionales, *« tous les pays souhaitent agir de façon plus coordonnée »*.

L'élaboration de la SINUS découle également de l'impératif de régionaliser les actions et le fonctionnement des organes de l'ONU présents dans la région. Dès 2011, le fameux rapport soulignait qu'*« aucun des organes des Nations Unies présents dans la région (Bureau du Représentant Spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest – BRSAO⁶⁵, Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale et MANUL) n'est doté d'un mandat global couvrant l'ensemble de la vaste région du Sahel »*. Ainsi, le 9 octobre 2012, le Secrétaire général des Nations Unies se dota d'un Envoyé spécial pour la région du Sahel en la personne de M. Romano Prodi⁶⁶ qui sera remplacé, en 2014, par Mme Hiroute Guebre Sellassie.

La Stratégie onusienne s'articule autour de trois objectifs stratégiques :

- *« une gouvernance efficace et inclusive pour l'ensemble de la région ;*
- *le renforcement des capacités des dispositifs nationaux et régionaux de sécurité pour leur permettre d'écartier les menaces à caractère transfrontalier ;*
- *et l'intégration des interventions de développement et humanitaires pour améliorer la résilience des pays de la région »⁶⁷.*

Afin d'atteindre ses objectifs, le Secrétaire général appelle à renforcer la mobilisation et la coordination du soutien international en faveur du Sahel, ainsi qu'à faciliter la coopération régionale et la coordination des activités menées par l'ONU. Le point qui nous intéresse ici relève du soutien qu'apporte l'ONU à la coopération régionale au Sahel. Le SGNU érige la coordination entre les gouvernements de la région en priorité, considérant qu'il est *« indispensable d'établir des relations de confiance entre les pays du Sahel »*.

À partir du premier semestre 2013, un vaste plan de développement visant à *« déclencher une dynamique de croissance »* dans la région du Sahel voit le jour, sous l'impulsion de l'Envoyé Spécial du Secrétaire général, Saïd Djinnit. L'ambition est de financer un plan de construction d'infrastructures régionales *« qui serait contrôlé par les pays du Sahel eux-mêmes »* en coordonnant les stratégies Sahel des principaux donateurs, à savoir les Nations Unies, l'UE, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque islamique de développement et des donateurs bilatéraux. Le Secrétaire général propose, dans son rapport, de *« concentrer cette action sur un groupe médian d'États du Sahel, le*

⁶⁵ Créé en 2002, le BRSAO est plus connu sous l'acronyme anglais UNOWA – *United Nations Office for West Africa*. Il fusionne en 2016 avec l'*Office of the Special Envoy for the Sahel* – OSES pour constituer le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel – UNOWAS.

⁶⁶ ONU, Notice biographique, SG/A/1377 AFR/2462 BIO/4423, 9 octobre 2012, accessible sur : <https://www.un.org/press/fr/2012/SGA1377.doc.htm>

⁶⁷ Conseil de sécurité, S/2013/354, *op. cit.*

Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad ». Pour la mise en œuvre de ce plan, « la création d'une plate-forme de coordination et d'une plate-forme de financement » fut, un temps, envisagée⁶⁸, de même que l'ouverture d'un « fonds d'action pour le Sahel qui pourrait être géré par un pool d'institutions financières internationales ».

Alors que la réunion inaugurale de la plate-forme de coordination devait avoir lieu en marge de l'Assemblée générale de septembre 2013, tout porte à croire que ce projet aux ambitions très élevées a été à l'origine de la création de la Plate-forme Ministérielle de Coordination (PMC). Cette initiative semble toutefois n'avoir pas eu de suites concrètes, même si les considérations qui avaient présidé à son annonce semblent avoir ensuite inspiré la création du G5 Sahel. Comme nous le verrons, la stratégie définie par le G5 Sahel est un mimétisme de la SINUS et de la PMC.

C.– Une stratégie « hégémonique » de l'UA : « Une stratégie pour les gouverner toutes ? »

La « Stratégie de l'UA pour la région du Sahel », adoptée le 11 août 2014, par le Conseil de Paix et de Sécurité, s'inspire également des recommandations de la mission d'évaluation conjointe menée au Sahel en décembre 2011. La nouvelle stratégie de l'UA pour la région est axée sur trois volets principaux, à savoir le triptyque gouvernance-sécurité-développement. Au sein de ce document de référence, l'UA estime posséder, notamment pour les volets sécurité et gouvernance, « un avantage comparatif indéniable, de par son mandat continental, son expérience en la matière et sa maîtrise des enjeux »⁶⁹. C'est pourtant loin d'être le cas, tant la crise malienne a eu tendance à démontrer l'inefficacité des outils de l'UA. En effet, la réflexion de l'UA découle directement des crises en Libye et au Mali, deux crises où elle s'est illustrée par son inaction. Cette stratégie vise donc à adapter ses mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits aux particularités sahéliennes mais aussi à se positionner en tant que coordinateur naturel des efforts internationaux au Sahel.

L'UA renforça sa présence et ses actions dans la région au moment de la crise malienne. Au-delà des décisions du CPS sur l'élaboration du CONOPS de la MISMA et du Concept stratégique pour la résolution des crises au Mali, l'UA nomma Pierre Buyoya, en octobre 2012, au poste de Haut Représentant pour le Mali et le Sahel et parviendra, ainsi, à reprendre le contrôle de la MISMA début 2013.

La création de la MISAHÉL, comme nous l'avons vu précédemment, découle de la crainte de l'UA de se faire évincer de la gestion des affaires sahéliennes suite au refus de l'ONU de nommer Pierre Buyoya à la tête de la MINUSMA. Pour éviter cela, l'UA place tous

⁶⁸ Lire le rapport du SGNU pour voir plus en détail l'architecture de pilotage imaginée pour ce plan régional de développement.

⁶⁹ Stratégie de l'Union Africaine pour la région du Sahel, PSC/PR/3(CDXLIX), CPS, 11 août 2014.

ses espoirs dans la MISAHÉL, qu'elle souhaite voir coordonner les actions des différents acteurs impliqués dans la région. Ainsi, la Stratégie de l'UA explique qu'« en établissant la MISAHÉL, l'UA est bien consciente non seulement de ses responsabilités, mais aussi de ses avantages comparatifs dans certains domaines où elle sait apporter une réelle contribution dans la région du Sahel. Il s'agit surtout du fait que, de par sa nature transrégionale, l'UA passe pour la seule organisation pouvant très légitimement chapeauter les initiatives régionales dans le Sahel, qui transcende presque trois régions géographiques du continent et se situe donc au-delà de l'espace de tout mécanisme régional. L'UA a aussi une grande capacité de mobilisation des ressources intellectuelles, techniques et financières, aussi bien sur le continent qu'ailleurs »⁷⁰.

Se félicitant de l'intérêt des partenaires internationaux pour la région sahélienne, l'UA explique également qu'« avec des mécanismes et une réelle volonté de coordination entre ces différents acteurs, il y a de fortes chances que les objectifs visés soient atteints », mécanismes qu'elle se verrait bien piloter. Ainsi, à travers sa stratégie, l'UA « vise à fédérer toutes ces bonnes volontés pour dégager des synergies, éviter les duplications et impulser une dynamique orientée vers l'action dans cette région du continent africain ». Au regard de la rivalité observée entre l'UA et la CEDEAO pour le pilotage stratégique et la gestion administrative et financière de la MISMA, il semble peu probable que les États de la région aient vu d'un bon œil cette ambition de l'UA au Sahel.

En dehors de la SINUS, les différentes Stratégies Sahel, et *a fortiori* celles élaborées par les grandes OIG, se concentrent davantage sur l'optimisation de leur fonctionnement interne et sur une meilleure coordination de leurs propres outils et mécanismes d'action que sur leur synergie avec les autres Stratégies Sahel, ce qui pose inévitablement la question de la coordination de ces visions et plans d'aide régionaux.

1.3.2 – Des tentatives de coordination qui piétinent

Le rapport conjoint de l'Institute of Security Studies (ISS) et du Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) souligne qu'il existe un « risque que les logiques de concurrence entre les acteurs internationaux prennent le dessus sur la coordination des interventions dans les espaces sahélo-sahariens »⁷¹. Pourtant, la volonté des principaux partenaires des États sahéliens de coordonner leurs actions dans la région fait l'objet d'un consensus. En témoigne la visite conjointe au Sahel, en novembre 2013, du Secrétaire Général des Nations Unies, Ban Ki-moon, du Dr. Jim Yong Kim, président de la Banque mondiale (BM), de Donald Kaberuka, président de la Banque Africaine de Développement (BAD), de Nkosazana Dlamini-Zuma, présidente de la Commission de l'Union

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ ISS & ECDPM, 2015, « Stratégies Sahel : L'impératif de la coordination ».

africaine (CUA) et de Andris Piebalgs, commissaire au développement de l'Union européenne (UE)⁷².

Cette visite constitue une étape importante dans les efforts de coordination des acteurs internationaux intervenant dans la région du Sahel. À cette occasion, s'est tenue, à Bamako, le 5 novembre 2013, la « 1^{ère} Réunion ministérielle pour l'établissement d'une plate-forme de coordination de la Stratégie Intégrée des Nations Unies pour le Sahel ». Les conclusions de cette réunion expliquent notamment que l'objectif était de « *permettre de mieux articuler la mise en œuvre de la SINUS et les efforts d'autres partenaires multilatéraux et bilatéraux dans la région* »⁷³. Dans cette optique, les ministres des pays du Sahel ont notamment « *encouragé les partenaires à mettre en place un mécanisme visant à renforcer leur coordination et en vue de mobiliser les ressources nécessaires pour la mise en œuvre des projets clés pour la région* », rappelant fortement le projet évoqué par le SGNU dans son Rapport sur la situation dans la région du Sahel (S/2013/354), en date du 14 juin 2013.

Ce mécanisme deviendra la « Plate-forme ministérielle de coordination (PMC) des Stratégies Sahel » dont le Secrétariat technique (ST) sera co-présidé par la Commission de l'UA et le Secrétariat des Nations Unies, respectivement à travers la MISAHÉL et l'OSÉS / UNOWAS. Des groupes de travail thématiques sont, par ailleurs, constitués. Bien que les conclusions de la 1^{ère} Réunion appelaient à ce que la Plate-forme se réunisse tous les 6 mois, la fréquence des réunions sera bien moindre comme le démontre le tableau ci-dessous.

⁷² Étaient également présents des représentants de l'Organisation de la Coopération Islamique (OCI) et de la CEDEAO.

⁷³ Conclusions de la 1^{ère} Réunion ministérielle pour l'établissement d'une plate-forme de coordination de la Stratégie Intégrée des Nations Unies pour le Sahel.

Tableau n° 2 : CHRONOLOGIE DES REUNIONS DE LA PLATE-FORME MINISTERIELLE DE COORDINATION (PMC)

Date	Réunions	Conclusions – Décisions
5 novembre 2013	1 ^{ère} Réunion ministérielle pour l'établissement d'une plate-forme de coordination de la SINUS	Création de la Plate-forme La présidence de la PMC est confiée au Mali Création d'un Secrétariat Technique (ST)
16 mai 2014	2 ^{ème} 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 novembre 2014	3 ^{ème} Réunion de la PMC	Commande d'un travail de cartographie des différentes « initiatives et stratégies régionales et internationales pour le Sahel »
5 novembre 2015	4 ^{ème} Réunion de la PMC	La présidence de la PMC est confiée au Tchad
14 juin 2017	5 ^{ème} 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

Si, dans leurs communiqués, les participants de la PMC saluent « les avancées significatives réalisées dans la finalisation et la mise en œuvre des stratégies des différentes organisations partenaires »⁷⁴, les résultats obtenus par la PMC sont difficilement quantifiables, à l'exception de la cartographie des différentes Stratégies Sahel⁷⁵. Le dynamisme de la Plate-forme, par manque de moyens sans doute ou par manque d'intérêt peut-être, n'a pas été au rendez-vous. Sous la présidence tchadienne, la PMC tomba en léthargie, ne convoquant qu'une seule réunion en plus de deux ans.

Lors de cette réunion, qui s'est tenue à N'Djamena le 14 juin 2017, la PMC a reconnu « qu'en dépit de la multiplicité des initiatives et des interventions, le contexte demeure fragile et appelle les acteurs à plus de synergies et de solidarité »⁷⁶. Malgré cet aveu d'échec qui ne manqua pas de nourrir un débat sur l'avenir de la PMC, les participants ont, néanmoins, réaffirmé 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 ».

La volonté de mettre en relation les besoins exprimés par les pays sahéliens avec les ressources disponibles et les projets élaborés par les PTF dans le cadre de leurs Stratégies Sahel n'est pas l'apanage de la seule PMC, qui se verra « concurrencer » par le G5

⁷⁴ Conclusions de la 4^{ème} Réunion de la PMC, 5 novembre 2015, Bamako.

⁷⁵ Voir ISS & ECDPM, 2015, « Stratégies Sahel : L'impératif de la coordination » & ISS & ECDPM, 2017, « Cartographie sectorielle – Interventions relatives à la sécurité et à la gouvernance dans le Sahel ».

⁷⁶ Conclusions de la 5^{ème} Réunion de la PMC, N'Djamena, 14 juin 2017.

Sahel, à la robustesse institutionnelle supérieure. Ainsi, dès 2014, la question de la complémentarité avec le G5 Sahel fut posée. Comme nous le verrons par la suite, la création, en 2017, de l'Alliance pour le Sahel, à l'objectif sensiblement similaire à celui de la PMC, viendra également relancer le débat sur l'utilité et la viabilité de la PMC dans un environnement institutionnel compétitif, d'autant plus que ces résultats sont maigres.

1.4 – Le G5 Sahel, un cadre de coordination régionale évolutif

Face à la densité des initiatives portées par les PTF en matière de développement ou de lutte contre le terrorisme, les États sahéliens ont décidé de créer un nouveau cadre de coordination régionale. L'émergence de cette nouvelle organisation inter-gouvernementale témoigne de la volonté de ses États membres de s'adapter aux multiples mutations qu'a connues leur environnement stratégique au cours des dernières années. Certes l'intervention française au Mali et le renforcement de la présence d'acteurs internationaux (MINUSMA, EUTM, États-Unis, pays européens) constitue une évolution majeure de l'environnement stratégique des États sahéliens mais cette réalité ne doit pas occulter d'autres événements et phénomènes tout aussi structurants dans l'émergence d'une volonté commune des États de la région de se mettre ensemble pour répondre à la mutation de leur environnement.

Ainsi, la création du G5 Sahel découle tout autant du dynamisme de la coopération militaire en matière de lutte contre le terrorisme avec les partenaires extérieurs que de la convergence politique et diplomatique issue du Processus de Nouakchott ou du consensus sur l'impérative coordination des « Stratégies Sahel ». Dans la continuité de la « Stratégie Intégrée des Nations Unies au Sahel » (SINUS) et de la « Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel » de l'UE, qui toutes deux s'appuient sur le nexus sécurité – développement, les pays aujourd'hui membres du G5 Sahel ont vu l'intérêt politique que pouvait représenter la création d'une organisation régionale les rassemblant autour de ce principe qu'ils ont érigé en doctrine du G5 Sahel. Ce mimétisme semble s'être nourri d'une volonté d'appropriation des différentes initiatives des principaux bailleurs de fonds mais également d'une volonté de limiter les prétentions de l'UA sur la gestion des Affaires sahéliennes au seul motif que la région serait écartelée entre plusieurs CER.

Le G5 Sahel vient mettre fin à la fragmentation institutionnelle de l'espace sahélien et vise à doter les États de la région d'une plate-forme pouvant s'ériger en réceptacle prioritaire de l'aide internationale aussi bien en matière de lutte contre le terrorisme, avec la Force Conjointe, qu'en matière de développement, avec le Plan d'Investissements Prioritaires (PIP) et la coordination des initiatives des bailleurs de fonds.

1.4.1 – Institutionnalisation d'un projet régional propre au Sahel basé sur le nexus sécurité – développement

La création du G5 Sahel met l'emphase sur le développement dans un contexte international d'élaboration des « Stratégies Sahel ».

A.– La maturation d'un projet régional de lutte contre le terrorisme et de développement du Sahel

Les multiples réunions des chefs d'État-major des armées de la région qui ont eu lieu dans le cadre du CEMOC avant la crise malienne, ou au sein de la CEDEAO lors de l'élaboration du CONOPS de la MISMA, s'inscrivent dans le cadre plus large du projet d'ATT de réunir une Conférence des chefs d'État du Sahel autour des questions de développement et de lutte contre les groupes armés jihadistes. En effet, annoncé à plusieurs reprises par ATT depuis septembre 2007, ce projet a constitué un fil rouge des relations intra-sahéliennes. Pour rappel, le CEMOC est le fruit d'un cycle de réunions ministérielles préparatoires en vue de la tenue de cette fameuse Conférence des chefs d'État et apparaît ainsi comme le volet militaire d'un projet régional liant sécurité et développement en gestation depuis le milieu des années 2000, projet qui semble s'être concrétisé avec la création du G5 Sahel.

Lors de la réunion ministérielle qui s'est tenue à Alger, le 16 mars 2010, entre les ministres des Affaires étrangères des 7 pays de la zone sahélo-saharienne, à savoir l'Algérie, le Burkina Faso, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad, ils avaient appelé de leur souhait l'organisation à Bamako de la fameuse conférence des chefs d'États sur la paix et la sécurité et le développement. À cette occasion, le ministre des Affaires étrangères algérien, Mourad Medelci, avait placé la réunion d'Alger dans le cadre de la préparation du sommet de Bamako. « Cette rencontre, précise-t-il, est une seconde étape après celle qui nous a réunis, en novembre 2008, pour préparer la conférence de Bamako. ». Après plusieurs reports de la Conférence, les ministres des Affaires étrangères avaient tenu une réunion préparatoire, en novembre 2008, pour « soutenir et poursuivre les efforts inlassables déployés par les gouvernements respectifs pour faire de la région sahélo-saharienne un espace de développement intégré, d'échange et de coopération fondé sur des valeurs africaines communes de fraternité, de solidarité, d'entraide et de respect mutuel »⁷⁷. Ainsi, la réunion des ministres avait recommandé de prendre les mesures appropriées pour combattre le terrorisme sous toutes ses formes, de renforcer la coopération sécuritaire transfrontalière, à travers, notamment, l'organisation de patrouilles simultanées et mixtes, de promouvoir l'échange d'informations, de renforcer la coopération tant au niveau bilatéral, régional que multilatéral. Les ministres avaient ainsi recommandé également des actions spécifiques dans les domaines du désenclavement, des aménagements

⁷⁷ Sambou Diarra, « Conférence sur la bande sahélo-saharienne : Cinq chefs d'État attendus à Bamako », *L'Aube*, 2009.

agro-pastoraux, de la sécurité alimentaire, de la santé, de l'éducation, de la formation et de la création d'emplois.

À bien des égards, la Conférence des chefs d'État du 16 février 2014 à Nouakchott, qui annonça la création du G5 Sahel, s'inscrit dans la continuité de l'élaboration d'un projet régional autour du nexus sécurité – développement, sous-tendu par la volonté de canaliser des initiatives nationales, régionales et internationales jusque-là éparées. Ainsi, le Communiqué final de la Conférence de Nouakchott précise que les chefs d'État, « *persuadés de l'interdépendance des défis de la Sécurité et du Développement* », sont « *convaincus que seule une action commune de nos pays est à même de relever ces défis* »⁷⁸.

B.– Structure et fonctionnement du G5 Sahel : une montée en puissance progressive

La « Convention portant création du G5 Sahel » vient préciser le fonctionnement de ce nouveau « *cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale* ».

La **Conférence des chefs d'État** est l'« *organe suprême* », elle « *assure la tutelle politique* » et « *fixe les grandes orientations et options stratégiques* ». Elle se réunit en session ordinaire tous les ans. Elle peut également se réunir en session extraordinaire comme cela a déjà été le cas.

Le **Conseil des ministres** est l'« *organe statutaire de mise en œuvre de la politique du G5 Sahel* ». Ainsi, il doit, entre autres, « *veiller à l'exécution des directives de la Conférence* », « *formuler des recommandations* » et « *approuver le budget* ». Il se réunit deux fois par an en session ordinaire. Il peut également être convoqué en session extraordinaire. Les décisions sont prises par consensus.

Le **Secrétariat Permanent du G5 Sahel** est l'« *organe chargé d'exécuter les décisions du Conseil des ministres* », sous l'autorité duquel il est placé. Le mandat du Secrétaire Permanent est de 4 ans renouvelable une fois.

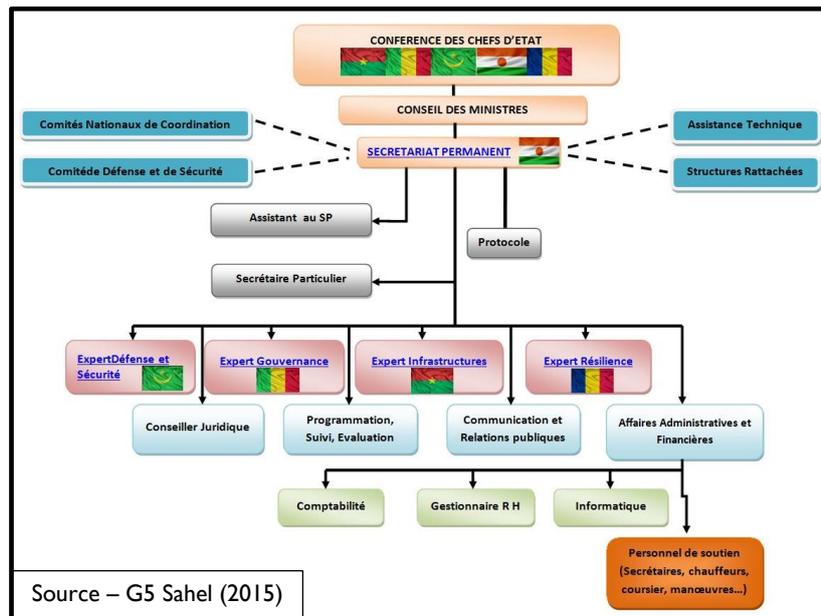
Le **Comité de Défense et de Sécurité (CDS)** regroupe « *les chefs d'État-major et les responsables dûment mandatés pour les questions de sécurité par les États membres* ». Peu de précisions sont apportées sur cet organe qui deviendra central dans le fonctionnement du G5 Sahel. Il se développera considérablement grâce à la création du Partenariat Militaire de Coopération Transfrontalière (PMCT), de la Plate-forme de Coopération en Matière de Sécurité (PCMS) et de la Force Conjointe du G5 Sahel (FC G5S).

Enfin, des **Comités Nationaux de Coordination (CNC) des Actions du G5 Sahel** ont été créés dans chacun des pays membres. Les présidents des CNC sont les points

⁷⁸ Communiqué final du Sommet des chefs d'État du G5 Sahel, Nouakchott, 16 février 2014.

focaux du G5 Sahel dans leur pays respectif. Composés d'experts des secteurs d'intervention du G5 Sahel (développement, sécurité, défense), les CNC sont « placés sous la tutelle des ministres en charge du Développement ». Cependant, des réformes de la présidence des CNC peuvent intervenir pour rendre davantage compte des priorités de l'organisation.

Figure n° 2 : ORGANIGRAMME DU G5 SAHEL



Le G5 Sahel a connu un dynamisme incontestable sur le plan institutionnel avec un rythme important de réunions, signe de l'intérêt continu des pays sahéliens. Ce dynamisme a permis son intégration réussie dans le paysage institutionnel régional, dans lequel il est devenu *de facto* incontournable.

1.4.2 – Un focus original sur le développement avec l'élaboration du PIP et de la SDS

A.– **Le G5 Sahel et son PIP, dans la continuité de la SINUS**

L'évolution de l'environnement régional apparaît déterminante dans la tenue de cette conférence, les chefs d'État soulignant « l'ampleur inédite de l'élan de solidarité internationale » et la « mobilisation des partenaires qui ont déjà pris des engagements dans le cadre de la stratégie intégrée (NU, UE, BM, BAD) ». En effet, la création du G5 Sahel s'inscrit dans la continuité directe de la visite conjointe des principaux PTF multilatéraux au Sahel, en novembre 2013, et vise à imposer à ces derniers une interface régionale à même d'orienter les financements.

C'est dans ce contexte que les chefs d'État ont décidé la « création d'un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale dénommé G5 du Sahel avec la mise en place d'un Secrétariat Permanent chargé de la coordination technique » et de « l'élaboration

d'un programme prioritaire d'investissement et d'un portefeuille de projets structurants accordant une large priorité à la sécurité, à l'ancrage de la démocratie et de la participation des populations à la promotion des zones les moins développées, aux infrastructures (transport, énergie, télécommunications, hydraulique) à la sécurité alimentaire et au pastoralisme, au développement humain (démographie, santé, éducation, formation technique et professionnelle) et à l'adaptation aux changements climatiques et à la gestion de l'eau ». Dès lors, ce nouveau cadre de coopération tend à coordonner les différentes initiatives en matière de développement.

Afin de concrétiser ce projet régional, les chefs d'État ont mandaté leurs ministres en charge de l'économie et de la planification du développement pour « finaliser l'ensemble des textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement ; réaliser une cartographie exhaustive des financements en faveur de la sécurité et du développement dans la zone du Sahel ; préparer d'urgence un plan d'action pour la mise en œuvre du programme d'investissement prioritaire [...] ; identifier les Partenaires Techniques et Financiers susceptibles de combler l'écart de financement du programme prioritaire ; engager un plaidoyer en vue de la mobilisation des financements, la matérialisation des engagements des partenaires et la promotion des flux d'investissement directs étrangers ». Il est important de noter qu'au niveau des États, les ministres de tutelle du G5 Sahel sont les « ministres en charge du Développement » qui composent, par ailleurs, le Conseil des ministres du G5 Sahel.

Ce focus sur le développement du G5 Sahel se concrétisera avec la nomination de Najim Elhadj Mohamed au poste de Secrétaire Permanent de la jeune organisation. Spécialiste des questions de développement, il a exercé de nombreuses responsabilités au Niger. Il fut notamment Secrétaire Général du ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire, Coordonnateur du Secrétariat Permanent de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Cabinet du Premier ministre et Secrétaire Général de la Haute Autorité à la Sécurité Alimentaire à la Présidence de la République du Niger avant de devenir le Secrétaire exécutif de la Stratégie de développement et de sécurité dans les zones sahélo-sahariennes du Niger (SDS sahel-Niger), lancée en octobre 2012⁷⁹, qui, à bien des égards, inspira la « Stratégie pour le Développement et la Sécurité des pays du G5 Sahel ».

Le G5 Sahel est formellement créé, lors du Sommet des chefs d'État du G5 Sahel, qui s'est tenu le 19 décembre 2014 à Nouakchott, suite à l'adoption de la « Convention portant création du G5 Sahel ». Le Communiqué final souligne à nouveau la primauté des questions de développement. Les chefs d'État se félicitent de la « formulation du Programme d'Investissement Prioritaire 2015-2017, d'un montant de 7,208 milliards de F. CFA, soit environ 15 milliards de dollars », soulignent que « plusieurs partenaires dont la Banque

⁷⁹ « Lancement au Niger d'une stratégie de développement et de sécurité », *Panapress*, octobre 2012, accessible à : <http://www.panapress.com/Lancement-au-Niger-d-une-strategie-de-developpement-et-de-securite--13-845310-0-lang4-index.html>

Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Banque Islamique de Développement, les fonds et banques arabes, l'Union Européenne et les Nations Unies ont reconnu la pertinence du programme d'investissement prioritaire » et qu'à ce titre ils « ont exprimé leur ferme volonté à accompagner le G5 Sahel dans le financement du PIP »⁸⁰. Pour accélérer ce financement du PIP, ils ont appelé à l'organisation « dans les meilleurs délais d'une table ronde des bailleurs de fonds ». Cette réunion de financement du PIP sera sans cesse décalée, demandant son actualisation perpétuelle. Après de nouveaux reports au cours de l'année 2017, une réunion pour le financement de la première phase du PIP 2018-2020 a été planifiée les 27 et 28 juin 2018 à Bruxelles.

Le volet sécurité du G5 Sahel se limite, dans un premier temps, à un simple plaidoyer visant au renforcement des capacités de la MINUSMA. Par ailleurs, les chefs d'État lancent « un appel au Conseil de Sécurité des Nations Unies pour la mise en place, en accord avec l'Union Africaine, d'une force internationale pour neutraliser les groupes armés, aider à la réconciliation nationale et mettre en place des institutions démocratiques stables » en Libye. L'approche de la sécurité au Sahel est, à ce moment, vue exclusivement au travers du prisme des crises libyenne et malienne.

B.– La Stratégie pour le Développement et la Sécurité (SDS) des pays du G5 Sahel : une stratégie par les Sahéliens, pour les Sahéliens

Dès la création du G5 Sahel, les États sahéliens ambitionnent d'élaborer une stratégie régionale dans la droite ligne des nombreuses « Stratégies Sahel » développées au cours des dernières années par les PTF. Lors de la Réunion des ministres du G5 Sahel avec les Partenaires Techniques et Financiers, tenue à Niamey le 6 juin 2014 en vue « d'examiner les modalités de financement du PIP », est annoncée une « stratégie régionale du G5 Sahel qui constituera la stratégie de référence pour toutes les interventions des partenaires dans les États du G5 Sahel »⁸¹.

La finalisation de cette stratégie sera plus longue qu'initialement prévu mais aboutira, en septembre 2016, à la « Stratégie pour le Développement et la Sécurité du G5 Sahel (SDS) ». Ce document stratégique a un double objectif : « offrir aux États membres une meilleure visibilité des actions à mener ; et aux organisations internationales et autres partenaires, un cadre stratégique approprié pour une meilleure hiérarchisation de leurs interventions et leur intégration aux programmes nationaux »⁸².

La Stratégie repose sur 4 principes directeurs dont l'appropriation semble être le moteur principal. Ainsi, le document énonce que « les projets et programmes, moyens de mise en

⁸⁰ Communiqué final du Sommet des chefs d'État du G5 Sahel, Nouakchott, 19 décembre 2014.

⁸¹ Conclusions de la Réunion des ministres du G5 Sahel avec les Partenaires Techniques et Financiers, Niamey, 6 juin 2014.

⁸² Stratégie pour le Développement et la Sécurité des pays du G5 Sahel, septembre 2016.

œuvre de la SDS seront initiés, conçus et formulés de façon endogène » afin que les États membres soient « impliqués et responsabilisés à toutes les phases de leur mise en œuvre ». Il est précisé que la SDS sera « principalement mise en œuvre à travers le PIP », qui se verra lui-même exécuté par les « États membres en collaboration avec les PTF du développement, le secteur privé et les organisations de la société civile ».

Ce document préconise notamment le « renforcement de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée dans le respect et la protection des droits humains, le renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité en matière de coopération intra-régionale, d'aptitude opérationnelle et d'interopérabilité [...], le développement d'un réseau régional interconnecté d'infrastructures de transport, d'infrastructures énergétiques pour desservir en priorité les zones enclavées [...], la mise en œuvre d'actions en vue d'améliorer l'accès des citoyens à la justice [...], l'appui aux processus de décentralisation et de déconcentration ».

La SDS définit 4 axes stratégiques qui sont déclinés au sein du Programme d'Investissements Prioritaires (PIP), à savoir la Défense et la Sécurité, la Gouvernance, les Infrastructures et la Résilience et le Développement humain. Au-delà des actions prioritaires énumérées, l'intérêt de ce document réside dans les risques identifiés qui pourraient compromettre la réalisation de la SDS, dont le risque sécuritaire, le risque lié à l'instabilité politique, le risque lié à l'insuffisance de leadership et à la faible adhésion des acteurs, le risque lié à la conjoncture économique internationale et régionale, le risque lié aux aléas climatiques et, enfin, le risque financier. Concernant ce dernier point, qui nous semble primordial pour la réalisation des objectifs de la SDS, le document précise que « le schéma de financement de la Stratégie prévoit des contributions internes et externes alors que la tendance actuelle est à une contraction des flux d'aide » et souligne que « les procédures de mobilisation des ressources externes demeurent assez lourdes » alors que la « capacité des pays du G5 Sahel à mobiliser des ressources internes reste insuffisante ».

1.4.3 – Les projets en matière de Défense et de Sécurité, nouveau barycentre du G5 Sahel

Si le G5 Sahel s'est concentré, dans un premier temps, sur la coordination des efforts nationaux, régionaux et internationaux en matière de développement, 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 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 prouver le sérieux de l'organisation et démontrer sa capacité à coordonner des projets⁸³.

⁸³ Entretiens, Paris, décembre 2017.

Le Sommet des chefs d'État du G5 Sahel de février 2014 et la Convention signée en décembre 2014 n'évoquent aucun projet en matière de défense ou de sécurité, si ce n'est la création d'un mystérieux Comité de Défense et de Sécurité (CDS) « *qui regroupe les chefs d'État-major et les responsables dûment mandatés pour les questions de sécurité par les États membres* »⁸⁴. Aucune autre précision ne figure dans les textes fondateurs de l'organisation, preuve s'il en fallait de la priorité 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. Ainsi, le Partenariat Militaire de Coopération Transfrontalière (PMCT) et la Plate-forme de Coopération en Matière de Sécurité (PCMS) viendront s'arrimer à l'organisation sahélienne.

Le glissement du barycentre de l'activité du G5 Sahel est acté lors du Sommet ordinaire des chefs d'État du G5 Sahel 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 le « transfert du Collège sahélien de sécurité (CSS) sous la tutelle du SP du G5 Sahel » ainsi que la création d'une « École régionale de Guerre du G5 Sahel » et d'une Force conjointe du G5 Sahel dont les contours restent à définir. Pour autant, le virage est clair.

Le PMCT, la PCMS et les autres initiatives préfigurent l'émergence d'un système de défense collective propre au Sahel qui permettra au G5 Sahel de s'imposer progressivement comme un acteur incontournable de la sécurité au Sahel. À l'issue du long processus d'élaboration de son CONOPS, la force conjointe deviendra le fer de lance de la politique de défense commune élaborée par le G5 et viendra, ainsi, consolider et pérenniser la primauté de l'organisation dans la gestion de la crise sahélienne.

La nomination, le 6 février 2018, de Maman Sambo Sidikou, ancien chef de la MONUSCO et de l'AMISOM, au poste de Secrétaire Permanent, en remplacement de Najim Elhadj Mohamed, démontre que cette tendance s'inscrit dans la durée face aux difficultés continues que rencontre l'organisation avec son volet développement.

A.– Un Partenariat Militaire de Coopération Transfrontalière (PMCT), issu de la coopération opérationnelle avec la France, rattaché au G5 Sahel

Le PMCT est le produit d'une coopération opérationnelle intense entre les pays du G5 Sahel et la France, successivement à travers l'opération Serval puis Barkhane. Ce partenariat fut formalisé, le 4 novembre 2015, à Ouagadougou, par la signature de la « Charte de fonctionnement du Partenariat Militaire de Coopération Transfrontalière des forces

⁸⁴ Article 13, Convention portant création du G5 Sahel, Nouakchott, décembre 2014.

armées du G5 Sahel » à l'occasion de la 4^{ème} réunion des chefs d'état-major du G5 Sahel, signature qui consacrait une pratique déjà bien installée. Pour la partie française, ont participé à la réunion le général commandant les opérations spéciales (COS) et le Commandant de la Force (COMANFOR) Barkhane, ce dernier ayant également signé la Charte « *au titre du soutien apporté par Barkhane au PMCT* ».

En effet, avec le renforcement de la présence militaire française au Sahel suite à l'intervention française, combiné au retour progressif de l'ordre constitutionnel au Mali avec l'élection d'Ibrahim Boubacar Keita (IBK) et la restructuration progressive des FAMa par EUTM Mali, les perspectives de coopération opérationnelle transfrontalière s'élargissent considérablement dès la fin de l'année 2013. On observe, alors, l'apparition d'une intense pratique de coopération militaire *ad hoc* à toute organisation inter-gouvernementale (OIG) préexistante. Plusieurs mécanismes de planification et de coordination opérationnelle émergent entre les pays sahéliens et la France, afin de conduire des opérations dans les espaces frontaliers, appelées Opérations Militaires Conjointes Transfrontalières (OMCT). Il s'agit d'opérations menées par des unités de deux ou trois armées partageant un même espace frontalier. Depuis l'opération « Roussette », première OMCT lancée avec l'appui de l'opération Serval en novembre 2013, la pratique des patrouilles conjointes s'est progressivement installée, avec, à ce jour, une vingtaine d'OMCT réalisées. Symptomatique de cette dynamique d'entraînement, le président IBK se rend à Nouakchott, en janvier 2014, pour conclure un accord de coopération entre le Mali et la Mauritanie en vue de lutter contre les groupes armés jihadistes. Un accord de coopération militaire entre la France et le Mali sera également signé, en juillet 2014, après deux reports⁸⁵. Comme nous le verrons par la suite, de nombreuses OMCT auront lieu jusqu'au lancement de la Force conjointe.

La Charte du PMCT « *vise à organiser l'un des volets opérationnels de la coopération militaire du G5 Sahel, conformément à la Convention de création du G5 Sahel et en suivant les recommandations émises par l'Union africaine dans le cadre des réflexions du Processus de Nouakchott* »⁸⁶, afin que le concept d'OMCT « *soit pérennisé, structuré, densifié et rendu toujours plus efficace* ». À cette fin est créé le PMCT qui, néanmoins, « *n'est pas une organisation militaire permanente, mais un cadre technique et pragmatique de coopération entre partenaires, et un espace d'échange sur les bonnes pratiques* ».

Le fonctionnement du PMCT s'appuie sur la « Réunion des chefs d'état-major général des armées (CEMGA) du G5 Sahel » qui donne les « directives d'ordre stratégique pour la planification des OMCT ». Ces directives sont inscrites dans un « Document conjoint de coordination interalliés (DCCI) », qui, valable un an, « *établit une feuille de route des*

⁸⁵ Philippe Chapleau, « Jean-Yves Le Drian au Mali pour signer l'accord militaire franco-malien », *Ouest France*, 2014.

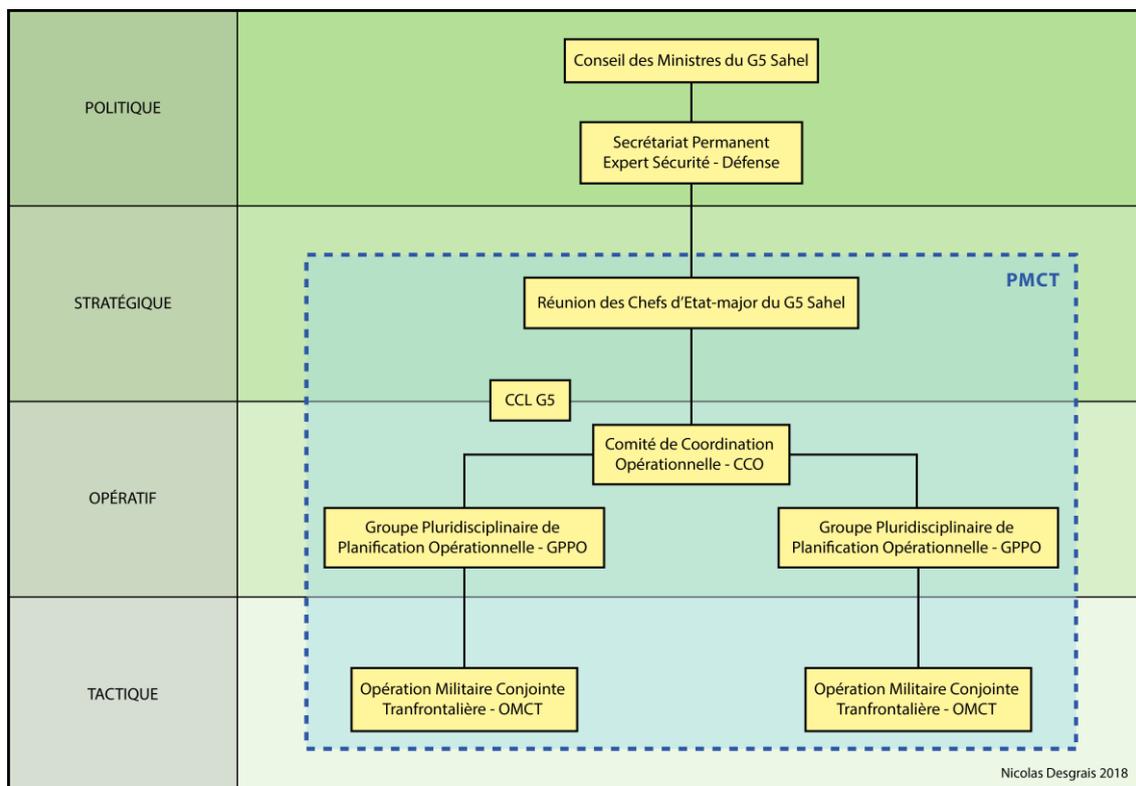
⁸⁶ Charte de fonctionnement du Partenariat Militaire de Coopération Transfrontalière des forces armées du G5 Sahel, 4 novembre 2015.

OMCT ». Le DCCI se décline au niveau opératif par un « Comité de coordination opérationnelle (CCO) » qui réunit, chaque trimestre, les sous-chefs « Opérations » des 5 pays du G5 Sahel. Les OMCT sont planifiées par des « groupes pluridisciplinaires de planification opérationnelle (GPPO) » créés par le CCO. Par ailleurs, une « Cellule de coordination et de liaison du PMCT (CCLG5) », chargée du partage du renseignement, est créée. Ce Partenariat est rattaché au G5 Sahel, à travers l'expert Sécurité-Défense qui « est le correspondant du PMCT au sein du Secrétariat permanent du G5 Sahel ».

Le Partenariat, ainsi défini, laisse la porte ouverte à la création entre les États sahéliens de « mécanismes permanents de coopération et/ou de coordination opérationnelle ». Ce sera le cas, plusieurs mois plus tard, avec le lancement effectif, en février 2017, de la Force Conjointe. Le processus de création de la FC G5S viendra se télescoper avec la mise en œuvre du PMCT. En effet, 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 surprise⁸⁷. Seule l'adoption de la Charte était prévue, comme en témoignent les conclusions des réunions préparatoires qui ne mentionnent nulle part la création de cette force conjointe. La décision fut prise lors du huis-clos des chefs d'État. À ce titre, 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.

⁸⁷ Entretien, Paris, novembre 2017.

Figure n° 3 : STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DU PARTENARIAT MILITAIRE DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE (PMCT)



Source – Charte du PMCT (2015)

B.– Une montée en puissance laborieuse de la Plate-forme de Coopération en Matière de Sécurité (PCMS), malgré le soutien de l'ONU DC

Autre projet qui n'apparaît pas dans les textes fondateurs, la PCMS s'est développée de façon *ad hoc* avant d'être rattachée formellement au G5 Sahel. Ainsi, le 21 mai 2014, les ministres, réunis à Nouakchott à l'occasion de la 1^{ère} Conférence des ministres de l'Intérieur des pays du G5 Sahel, décident de « créer une plate-forme de coopération en matière de sécurité au profit des États membres » qui avait « pour ambition de permettre la mise en œuvre d'un réseau intégré d'échange d'informations à caractère opérationnel, et d'offrir un cadre adapté de formation dans les domaines de la sécurité et la gestion des frontières »⁸⁸. Cette plate-forme aura pour siège Nouakchott.

Lors de la 2^{ème} Conférence des ministres de l'Intérieur des pays du G5 Sahel, le 14 mai 2015 à Niamey, les ministres ont convenu de la mise en place d'un « dispositif informatisé

⁸⁸ Déclaration de la Première conférence des ministres de l'Intérieur des pays du G5 Sahel, Nouakchott, 21 mai 2014.

et sécurisé d'échange d'informations » et ils ont nommé le Commissaire Principal, Mohamed Ould Denna Esseissah, Coordonnateur Régional de la plate-forme de coopération en matière de sécurité, pour une période de trois ans, non renouvelable.

Mais ce n'est qu'en décembre 2015 que les contours de la PCMS seront précisés avec la signature de l'« Accord sur l'organisation et le fonctionnement de la Plate-forme de coopération en matière de sécurité », à l'élaboration duquel l'Office des Nations Unies de lutte contre la Drogue et le Crime (ONUDD) aura fortement contribué⁸⁹. La PCMS est « placée sous la tutelle de « l'expert défense et sécurité » du Secrétariat Permanent du G5 Sahel » et est gérée par le Coordonnateur Régional déjà nommé. Le Comité de Défense et de Sécurité (CDS), quant à lui, sert de « mécanisme de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de l'accord ». Chaque pays membre du G5 Sahel doit affecter à la PCMS un officier de liaison et nommer un « coordonnateur national sécurité » qui sera le correspondant de la plate-forme.

La plate-forme a pour 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 »⁹⁰. Pour cela, elle a notamment pour mission de « centraliser et faciliter l'échange d'informations opérationnelles entre les services de sécurité des États parties », « d'harmoniser les procédures » et « d'encadrer l'action des postes frontières ». En somme, il s'agit d'un mécanisme de coopération régionale en matière policière, qui s'appuie sur des Plates-formes nationales et considère les services nationaux comme ses bras opérationnels.

Le soutien de l'ONUDD à la PCMS se prolongera au travers de formations du personnel ainsi que d'un appui technique. La réunion d'experts sur l'opérationnalisation de la Plate-forme de Coopération en Matière de Sécurité (PCMS) du G5 Sahel, qui a eu lieu les 8 et 9 novembre 2016 à Nouakchott, fut l'occasion de valider les propositions de l'ONUDD en ce sens.

Les partenaires européens soutiennent également fortement la PCMS qui, à leurs yeux, constitue un mécanisme permettant la « mise en place de programmes ad hoc pour lutter contre les filières de trafics de migrants et l'échange d'informations entre pays sources, de transit et de destination de migrants irréguliers » comme le préconisent les conclusions de la conférence de mai 2015 à laquelle participaient les ministres de l'Intérieur français et espagnol, Bernard Cazeneuve et Jorge Fernandez Diaz. Par ailleurs, comme l'explique Hugo Sada, l'engagement de la France « s'inscrit dans le processus d'évolution de la politique de la

⁸⁹ Entretien, Burkina Faso, juin 2017.

⁹⁰ Accord sur l'organisation et le fonctionnement de la Plate-forme de coopération en matière de sécurité, 21 décembre 2015.

France, consacré notamment au sommet de l'Élysée de décembre 2013 (menaces partagées, vision commune, appropriation africaine, appui au renforcement des capacités africaines, évolution des coopérations structurelles et opérationnelles OPEX, conception de Barkhane) »⁹¹.

1.4.4 – Un volet Sécurité-Défense en plein développement : GAR SI, Collège de Défense, CSAMAP, FC-G5S...

Plusieurs autres projets portés au sein du G5 Sahel ou en périphérie sont en cours de développement. Ainsi, l'UE finance, à hauteur de plus de 41 millions d'euros, un projet prévoyant de créer, former et équiper « des unités policières robustes, flexibles, mobiles, multidisciplinaires et auto-suffisantes, dénommées GAR SI Sahel (Groupes d'Action Rapide-Surveillance et Intervention au Sahel) dans les pays du G5 Sahel et au Sénégal, capables de faire face à tout type de menaces, y compris les menaces terroristes, la criminalité organisée et la traite des êtres humains, la lutte contre les atteintes à l'environnement et ayant la capacité de renforcer le contrôle des frontières clés. Les unités proposées seront instruites et formées par des gendarmes européens »⁹². Le Collège sahélien de sécurité, organisme de formation à vocation régionale créé en 2011, est passé sous tutelle du Secrétariat permanent après avoir intégré le Burkina Faso et le Tchad parmi les pays bénéficiaires. La création du Centre sahélien d'analyse des menaces et d'alerte précoce (CSAMAP) est en gestation. Lors du Sommet du G5 Sahel de Niamey du 6 février 2018, les chefs d'État ont approuvé « l'implantation de l'Académie régionale de police du G5 Sahel au sein de l'École nationale de police du Tchad ». Quant à la Force Conjointe, sa montée en puissance progressive et l'attention que lui portent les médias en feront la vitrine du G5 Sahel. Reste à savoir si ce sera pour le meilleur ou pour le pire.

1.5 – Modifications des relations intra-africaines en matière de paix et de sécurité

L'émergence du G5 Sahel comme acteur de sécurité au Sahel a profondément modifié les relations sahéliennes et intra-africaines. La recomposition des alliances régionales et continentales entre pays africains a produit des changements majeurs au sein de l'organisation continentale.

⁹¹ Hugo Sada, « Quel avenir pour le G5 ? », FRS, mars 2017.

⁹² UE, 2016, Document d'action du Fonds Fiduciaire de l'UE à utiliser pour les décisions du comité de gestion.

A.– L'élection de Moussa Faki Mahamat à la tête de la Commission de l'UA, un coup de maître

L'élection de Moussa Faki Mahamat à la tête de la Commission de l'UA, lors du 28^{ème} Sommet de l'UA les 30 et 31 janvier 2017 à Addis-Abeba, montre la primauté des alliances imposées par la lutte contre le terrorisme sur les appartenances sous-régionales. En effet, il est intéressant d'observer qu'il a reçu le soutien⁹³ des pays membres du G5 Sahel malgré la désignation d'un candidat de la CEDEAO, le sénégalais Abdoulaye Bathily. Déjà maintenu en dehors du G5 Sahel, le Sénégal garde une rancœur certaine de l'élection de Moussa Faki Mahamat⁹⁴. Ce dernier a également obtenu le soutien du Nigeria, poids lourd de la CEDEAO, aux côtés duquel le Tchad est engagé dans le cadre de la Force Multinationale Mixte (FMM) contre Boko Haram. Ancien Premier ministre du Tchad de 2003 à 2005, puis ministre des Affaires étrangères pendant près d'une décennie, de 2008 à 2017, le nouveau président de la Commission de l'UA a su capitaliser sur les efforts menés au niveau régional par son pays en matière de lutte contre le terrorisme. Tout porte à croire que la participation active du Tchad au sein de la MISMA, de la FMM et de la Force Conjointe du G5 Sahel, a fait pencher la balance en faveur du candidat tchadien.

B.– Perte d'influence de l'Algérie au sein de l'UA sur les dossiers paix et sécurité

Malgré la réélection, lors de ce même Sommet, du diplomate algérien Smaïl Chergui au poste de Commissaire à la Paix et à la Sécurité de l'Union Africaine, l'Algérie est en perte d'influence diplomatique au sein de l'instance continentale. Alors que le poste est dévolu depuis sa création en 2003 à l'Algérie, la réélection de justesse⁹⁵ du diplomate algérien est un signe en soi⁹⁶. Considéré comme la chasse gardée de l'Algérie, ce poste stratégique attire les convoitises. Bien qu'ayant reçu le soutien de l'Algérie, qui voyait en Abdoulaye Bathily un proche de Mohammed VI, l'élection de Moussa Faki Mahamat, fin connaisseur des questions sécuritaires, limite les capacités d'action et d'influence de Smaïl Chergui. En effet, le nouveau président de la Commission a pris le *lead* sur les dossiers sécuritaires, notamment celui du G5 Sahel.

⁹³ Seidik Abba, « Union Africaine : les trois raisons de la victoire du Tchadien Moussa Faki Mahamat », *Le Monde*, 2017, accessible sur : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/01/31/union-africaine-les-trois-raisons-de-la-victoire-du-tchadien-moussa-faki-mahamat_5072242_3212.html

⁹⁴ Entretien, Dakar, novembre 2017.

⁹⁵ « Union africaine : comment Smaïl Chergui a été réélu au Conseil de paix et de sécurité », *Jeune Afrique*, 2017, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/mag/400522/politique/union-africaine-smail-cherqui-a-ete-reelu-conseil-de-paix-de-securite/>

⁹⁶ Occupé par Saïd Djinnit (2003-2008) puis par Ramtane Lamamra (2008-2013), Smaïl Chergui avait repris le flambeau.

Par ailleurs, la réintégration du Maroc modifie en profondeur les rapports de force jusque-là à l'œuvre au sein de l'UA. Contestant le leadership de l'Algérie en tant que représentant de l'Afrique du Nord, le Maroc a été élu membre du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA à l'occasion du renouvellement des 2/3 de ses membres. En effet, après le retrait de la Tunisie, l'Algérie a également annoncé qu'elle se retirait de la course, préférant sans doute sauver les apparences et, ainsi, ne pas perdre face à la candidature marocaine, largement favorite. Le ministre des Affaires étrangères de l'Algérie a annoncé, à l'occasion du retrait de la candidature pour la mandature 2018-2019 que l'Algérie postulerait pour un mandat de 3 ans en 2019⁹⁷.

Au-delà de la rivalité avec le Maroc, d'autres facteurs expliquent cet affaiblissement diplomatique. Avec le départ de l'ancienne présidente de la Commission de l'UA (CUA), Nkosazana Dlamini-Zuma, l'Algérie a perdu un de ses plus grands alliés au sein de l'instance continentale. En effet, le couple Algérie – Afrique du Sud était incontournable dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'organisation en matière de paix et de sécurité, notamment avec la création de la CARIC et du Processus de Nouakchott.

Au Sahel, l'émergence du G5 Sahel, présentée comme une émanation du Processus de Nouakchott, a affaibli la dynamique autour de ce dernier, déplaçant ainsi le centre politique d'Addis-Abeba vers le Sahel, où Paris jouit d'une influence certaine. La marginalisation de l'UA dans la gestion de la crise sahélienne, au profit du G5 Sahel, a considérablement réduit la marge de manœuvre du Commissaire à la Paix et à la Sécurité⁹⁸.

⁹⁷ <http://www.aps.dz/algerie/68751-l-algerie-non-candidate-au-cps-de-l-ua-pour-la-prochaine-mandature-messahel>

⁹⁸ Entretiens, Paris, 2018.

2 – La force conjointe du G5 Sahel (FC G5S), entre ambition et utopie

Après que la résolution relative à la création d'une force conjointe du G5 Sahel ait été adoptée par les chefs d'État, le 6 février 2017, le CONOPS commença un parcours diplomatique afin de fournir à la FC G5S une base légale. Ainsi, la première étape fut le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA qui autorisa, le 13 avril 2017, « le déploiement de la Force Conjointe du G5 Sahel pour une période initiale de 12 mois renouvelable ». La seconde étape fut la Résolution 2359 (2017), adoptée le 21 juin 2017 par le CSNU, qui « accueille avec satisfaction le déploiement de la FC G5S sur l'ensemble du territoire des pays qui y participent, avec des effectifs en personnel militaire et personnel de police pouvant aller jusqu'à 5 000 personnes ».

Cette force fut le produit d'un long processus d'élaboration en raison d'un manque de leadership politique lors de la présidence tchadienne du G5 Sahel et de divergences de points de vue concernant son format. Inspirée par la Force Multinationale Mixte (FMM) qui lutte contre Boko Haram dans la région du Lac Tchad, la FC G5S a pour spécificité de s'appuyer sur une pratique solide de conduite d'opérations transfrontalières soutenues par la France.

S'appuyant sur la mutualisation des moyens des armées sahéliennes, la montée en puissance de la force conjointe est tributaire des limites structurelles des appareils de défense de la région. En effet, la contribution des États membres du G5 à la Force conjointe constitue un nouvel engagement opérationnel pour leurs forces armées respectives, déjà fortement engagées en opérations intérieures ou au sein d'opérations de maintien de la paix. Afin de combler les trous capacitaires partagés au Sahel, la Force Conjointe s'appuie sur des partenariats opérationnels poussés, notamment avec Barkhane. Cette division du travail dans la lutte contre les groupes armés jihadistes préfigure un nouveau modèle d'appropriation basé sur une coopération intense entre frères d'armes français et sahéliens.

2.1 – FC G5S, un fleuve aux multiples affluents

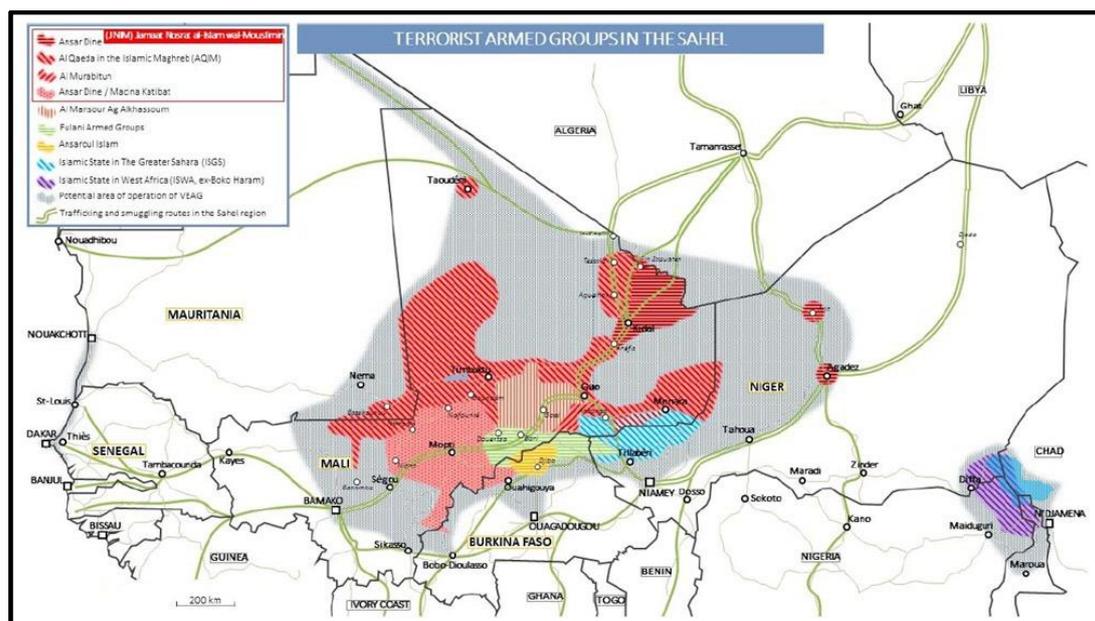
2.1.1 – Élaboration du CONOPS, un long débat entre deux modèles de force inspirés par la FMM et la FMTS

A.– Face à un ennemi transfrontalier extrêmement résilient

Après avoir exercé en 2012 un contrôle territorial des principaux centres urbains des régions nord du Mali, les groupes jihadistes ont été contraints de s'adapter à l'opération Serval. Malgré de lourdes pertes en effectifs et la mort de plusieurs de leurs cadres, les groupes jihadistes ont réussi à se disperser pour retrouver un mode opératoire qui leur est familier, à savoir des opérations tactiques non conventionnelles à base de harcèlement par *Improvised Explosive Devices* (IED) et de tirs indirects principalement dirigés, aujourd'hui, contre la MINUSMA et les forces de sécurité gouvernementales.

Depuis fin 2016, la récurrence des attaques directes contre des installations militaires et le recours à des attaques complexes, combinant utilisation d'IED et tirs directs, contre des convois ou patrouilles augmentent. Par ailleurs, les groupes armés jihadistes ont démontré leur capacité à mener des opérations à Bamako, Ouagadougou et Grand-Bassam, en Côte d'Ivoire. Depuis de nombreux mois, on observe l'éclatement de la menace avec l'ouverture de nouveaux fronts dans le centre du Mali avec le Front de Libération du Macina d'Amadou Koufa, dans le nord du Burkina Faso avec Ansaroul Islam et à la frontière malo-nigérienne avec l'État islamique au Grand Sahara (EIGS).

Figure n° 4 : CARTE DE L'ETENDUE GEOGRAPHIQUE DE LA MENACE POSEE PAR LES GROUPES ARMES JIHADISTES AU SAHEL



Source – OCHA (2017)

Quelques jours après l'annonce, en février 2017, du lancement de la Force Conjointe du G5 Sahel, Ansar Eddine, la Katiba Macina, la Katiba Al-Mourabitoune et la branche sahélienne d'AQMI forment, le 1^{er} mars 2017, une coalition appelée Jamaat Nosrat al-Islam wal-Mouslimin (JNIM). Bien qu'Ansaroul Islam et l'EIGS d'Adnane Abou Walid al-Sahraoui ne participent pas à cette coalition, plusieurs éléments indiquent une coordination entre eux, aussi bien au niveau stratégique qu'opérationnel, voire même tactique¹.

Les groupes jihadistes utilisent les zones transfrontalières comme zones de repli, d'approvisionnement, de stockage et, parfois, de repos. Ces zones, faiblement peuplées, sont difficilement contrôlables par les FDS sahéliennes en raison des élongations que demande toute intervention.

Ainsi, l'Amiral Isnard, Commandant des Opérations Spéciales (COS), expliquait récemment que « *l'ennemi est excellent, discret, motivé, capable de partir de façon très disséminée avant de se regrouper, puis de mener un combat d'infanterie de haut niveau* »². Effectivement, les groupes jihadistes n'ont rien à envier aux FDS locales tant sur le plan des équipements, qui proviennent pour l'essentiel des stocks des FAMa lourdement frappés, que sur la maîtrise des tactiques de combat.

B.– L'élaboration du CONOPS, un processus pénalisé par le manque de leadership politique

Face à cette menace évolutive, les chefs d'États du G5 Sahel annoncent, lors du Sommet de N'Djamena de novembre 2015, la création d'une mystérieuse force conjointe du G5 Sahel (FC G5S) alors que la France préférerait continuer d'améliorer l'interopérabilité des forces armées sahéliennes à travers les OMCT et le PMCT³, également adopté lors du Sommet. Leur décision semble motivée par la pression de leurs opinions publiques respectives face à l'augmentation des attaques jihadistes autant que par la volonté de capter de nouvelles ressources en matière de lutte contre le terrorisme. Dès lors, un long processus d'élaboration d'un CONOPS s'est ouvert.

Le Tchad qui récupéra la présidence du G5 Sahel lors du Sommet de novembre 2015 manqua cruellement de leadership dans l'élaboration du CONOPS. Faisant face à une situation intérieure difficile provoquée par la baisse des cours du pétrole et des tensions politiques liées à l'élection présidentielle de 2016, le Tchad n'exerça pas une présidence

¹ Voir Morgane Le Cam, « Burkina Faso : confessions d'un ancien djihadiste », *Le Monde*, 2017, accessible sur http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/12/10/confessions-d-un-djihadiste-du-burkina-vu-ce-que-font-les-forces-de-securite-a-nos-parents-je-ne-regretterai-jamais-leur-mort_5227587_3212.html

² Nathalie Guibert, « Contre-terrorisme : la mue des forces spéciales françaises », *Le Monde*, 2018, accessible sur : http://www.lemonde.fr/international/article/2018/01/24/contre-terrorisme-la-mue-des-forces-speciales-francaises_5246367_3210.html#80ZItUqI9mxAPAJB.99

³ Entretiens, Paris, novembre 2017 et janvier 2018.

très dynamique. Un diplomate sahélien m'expliqua que « *les lettres du Secrétariat Permanent du G5 restaient sans réponse pendant 3 mois* »⁴.

Le processus d'élaboration du CONOPS se trouvait dans l'impasse alors que les trois pays du fuseau Centre continuaient de subir les attaques des groupes jihadistes. C'est pourquoi le Mali, le Burkina Faso et le Niger décidèrent, le 24 janvier 2017, de réactiver l'Autorité du Liptako Gourma (ALG) dont ils sont les seuls membres, de réformer ses statuts pour intégrer la sécurité et la lutte contre le terrorisme dans ses compétences afin de pouvoir créer la Force Multinationale de Sécurisation du Liptako Gourma (FMS LG) qu'ils définissent comme une « *composante de la FC G5S* ». Présentée comme une nouvelle force régionale qui viendrait se superposer aux nombreux dispositifs militaires déjà déployés ou envisagés dans la région, cette FMS LG fut en réalité un moyen pour les trois pays d'accélérer le processus d'élaboration de la Force Conjointe⁵, plus à même de bénéficier d'un soutien international. Rapidement, un « *Sommet extraordinaire des chefs d'État du G5 Sahel* » est convoqué par le président malien.

Le Sommet qui se tient à Bamako le 6 février 2017 sera, dès son ouverture, requalifié en « *Sommet ordinaire* » afin de pouvoir, conformément aux statuts de l'organisation, changer de présidence. En effet, la présidence du G5 Sahel devait rester entre les mains du Tchad jusqu'en novembre 2017. Finalement, le Mali récupéra la présidence. Ce Sommet permettra enfin aux chefs d'État d'adopter le CONOPS de la Force Conjointe, préalable indispensable à tout déploiement.

C.– Le CONOPS de la FC G5S, un compromis en deux phases s'inspirant de la FMM et de la FMTS

Au-delà du manque de leadership du Tchad, un débat de fond sur le format que devait prendre cette force conjointe a considérablement ralenti la création effective de la force. Ainsi, au cours de l'élaboration du CONOPS, deux conceptions s'opposèrent avec, d'un côté, les partisans de l'envoi d'un corps expéditionnaire au Mali pour lutter contre les groupes jihadistes et, de l'autre, ceux militant pour le renforcement d'une coopération militaire transfrontalière, notamment à travers l'établissement de mécanismes permanents de contrôle des frontières communes aux États membres du G5.

L'idée d'envoyer un corps expéditionnaire au nord du Mali remonte aux recommandations issues du Processus de Nouakchott initié par l'UA pour reprendre la main dans la gestion de la crise malienne face à l'intervention française et au déploiement de la mission des Nations Unies. Rapidement, la projection d'une force africaine anti-terroriste fut jugée irréaliste pour plusieurs raisons. Le coût, tout d'abord, apparaissait exorbitant. La

⁴ Entretien, Bruxelles, octobre 2017.

⁵ Entretiens, Ouagadougou, juillet 2017.

mobilisation de contingents sahéliens supplémentaires semblait illusoire et la chaîne logistique nécessaire aux opérations, difficile à mettre en place. Enfin, la base légale d'une telle opération nécessitait l'aval du CSNU qui avait déjà autorisé le déploiement de la MINUSMA. La deuxième option était nettement moins ambitieuse et sans doute bien plus pragmatique par rapport aux capacités des armées sahéliennes. Elle s'appuyait sur la pratique de la coopération développée entre la France et les États sahéliens dans le cadre du PMCT. Pourtant, il faudra attendre février 2017 pour que le débat soit tranché.

Le CONOPS de la force, approuvé par les chefs d'États des pays du G5 Sahel, en février 2017, prévoit deux phases distinctes. La première définit une architecture visant à mettre en place un dispositif militaire permanent capable de mener des opérations dans des zones s'étirant de 50 kilomètres de chaque côté des frontières partagées par les pays membres de l'organisation. Son mandat est large, il s'agit de « *lutter contre le terrorisme, le crime transfrontalier organisé, les trafics d'êtres humains dans l'espace G5 Sahel pour une période initiale d'un an renouvelable* »⁶ mais la force aura également à « *contribuer au besoin à la restauration de l'autorité de l'État et au retour des personnes déplacées ou réfugiées ; faciliter dans la limite de ses capacités, les opérations humanitaires et l'acheminement de l'aide aux populations affectées ; contribuer à la mise en œuvre des actions en faveur du développement dans l'espace du G5 Sahel* »⁷.

Composée de 5 000 militaires, gendarmes et policiers, la FC G5S compte sept bataillons de 650 hommes (550 militaires, 100 policiers et gendarmes) répartis sur trois fuseaux :

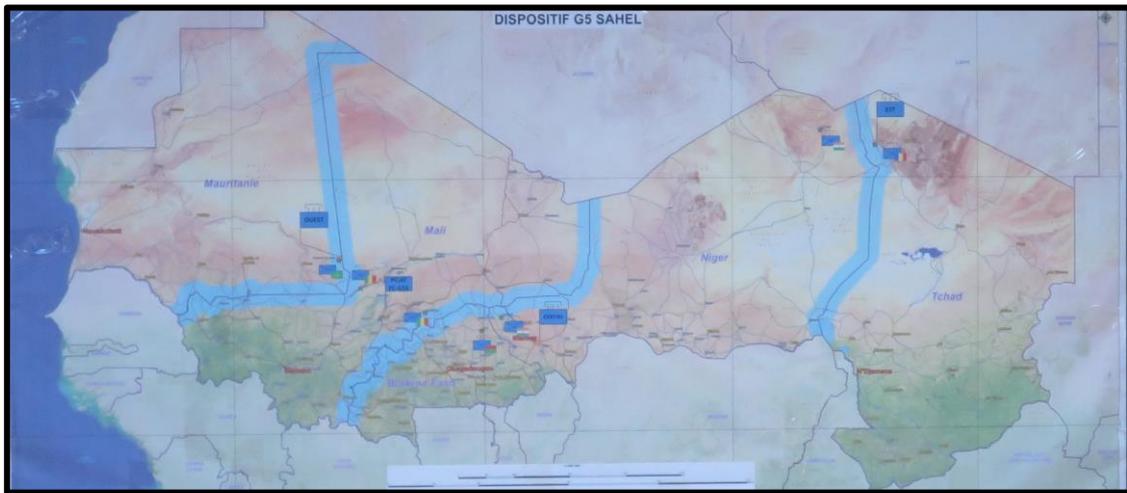
- ➔ un « fuseau Ouest » (Mauritanie, Mali) ;
- ➔ un « fuseau Centre » (Mali, Burkina, Niger) ;
- ➔ un « fuseau Est » (Niger, Tchad).

La volonté politique des États membres du G5 Sahel de créer la FC G5S découle de l'expérience de la Force Mixte Multinationale (FMM) créée par la CBLT pour lutter contre l'insurrection jihadiste de Boko Haram. Cette force au mandat anti-terroriste clair, à laquelle participent le Nigeria, le Niger, le Tchad, le Cameroun et le Bénin, permet la planification et la coordination des opérations de leurs armées respectives grâce à un poste de commandement basé à N'Djamena. Ces pays disposent également d'un droit de poursuite qui leur permet de mener des opérations au-delà de leur frontière, dans des secteurs opérationnels clairement définis. Il est important de noter que le Tchad et le Niger sont membres à la fois du G5 Sahel et de la CBLT, ce qui permet d'induire une filiation certaine.

⁶ Comité Défense et Sécurité, 2017, Projet de Concept stratégique d'opérations de la Force Conjointe du G5 Sahel.

⁷ *Ibid.*

Figure n° 5 : CARTE DES ZONES D'OPERATIONS ET EMBLEMES DES BATAILLONS DE LA FORCE CONJOINTE DU G5 SAHEL



Source : Oliver Fourt (Twitter), 2017

L'autre initiative de coopération transfrontalière dans la région qui a inspiré l'architecture de la première phase de la FC G5S est méconnue malgré des résultats jugés probants. Il s'agit de la Force Mixte Tchad-Soudan (FMTS). Depuis sa création, en janvier 2010, à N'Djamena suite à un accord politique signé entre les deux pays, cette force mixte a réussi à déployer un mécanisme militaire transfrontalier permanent le long de la frontière commune. Composé d'une dizaine de postes de chaque côté de la frontière et d'un effectif de 3 000 hommes, cette force a pour mission de surveiller la frontière, d'interdire les activités hostiles, d'effectuer des patrouilles conjointes, d'interdire la contrebande et de lutter contre l'enlèvement des individus. Tous les six mois, le PC change de pays, et le Commandant de nationalité. De plus, ce dispositif militaire innovant a réussi à devenir opérationnel sans le moindre soutien provenant d'un partenaire stratégique comme peut l'être la Force Barkhane pour la FC G5S. Ainsi, Cyril Robinet, ancien conseiller politique du COMANFOR Barkhane, affirme que, dès janvier 2015, « la FMTS apparaît à tous comme une bonne pratique, susceptible d'inspirer l'institutionnalisation envisagée des coopérations militaires sur les trois fuseaux frontaliers de la bande sahélo-saharienne »⁸.

Le chronogramme de la première phase initiée le 2 juillet 2017, à Bamako, en présence du président français, prévoyait une force opérationnelle dès l'automne dernier. Face à l'ampleur des défis, la pleine capacité opérationnelle de la force, en anglais *Full Operational Capability (FOC)*, fut fixée à mars 2018. Ce délai n'est pas réaliste, tant les armées sahéliennes qui composent la FC G5S font face à des contraintes matérielles, humaines et financières.

⁸ Cyril Robinet, 2018, *op. cit.*

Concernant la deuxième phase, le CONOPS prévoit que « *la FC G5S interviendra dans une zone géographique donnée de l'espace des pays du G5 Sahel sur instructions du Comité de Défense et de Sécurité (CDS)* »⁹. Ainsi, les pays du G5 se laissent la possibilité de pouvoir déployer un contingent de la Force conjointe n'importe où dans l'espace du G5 Sahel, au-delà, donc, des bandes frontalières régies par les droits de poursuite que les États membres se sont accordés réciproquement. Aucun chronogramme et aucune conceptualisation supplémentaire n'apparaissent dans le CONOPS. Aujourd'hui, la légalité même du dispositif semble hasardeuse. Quelle serait la base légale du déploiement d'un tel corps expéditionnaire ? Malgré l'absence de résolution du Conseil de sécurité autorisant le recours à la force en vertu du Chapitre VII, la première phase de la FC G5S semble disposer d'une base légale solide qui s'appuie sur les accords bilatéraux de droits de poursuite et la décision du CPS de l'UA d'autoriser le déploiement de la force conformément au CONOPS qui lui a été communiqué au préalable. La spécificité de cette première phase de la FC G5S est justement que la zone d'opération mentionnée dans le CONOPS recoupe des espaces régis par les accords de droits de poursuite bilatéraux. La légalité de toute intervention en dehors des trois fuseaux semble donc contestable. Tout porte donc à croire que la mise en œuvre de la phase 2 nécessiterait l'élaboration et l'adoption d'un nouveau CONOPS, qui devra ensuite être approuvé par le CPS de l'UA et le CSNU. Déployé dans une zone où les accords de droits de poursuite ne seront plus applicables, le dispositif de la phase 2 ne pourra, cette fois-ci, se passer d'une résolution du CSNU faisant référence au Chapitre VII, au risque de voir sa conformité au droit international public remise en question.

D.– Architecture de commandement, de contrôle et de coordination de la FC G5S

Ainsi, pour le moment, les opérations menées dans chacun des trois fuseaux seront planifiées et conduites à partir du poste de commandement (PC) opératif, basé à Sévaré au Mali, et du PC tactique propre à leur fuseau. Pour le fuseau Centre, composé de trois bataillons, le PC tactique est basé à Niamey ; pour les fuseaux Ouest et Est, composés de deux bataillons, les PC tactiques seront respectivement installés à N'beiket Lawach en Mauritanie et Wour au Tchad.

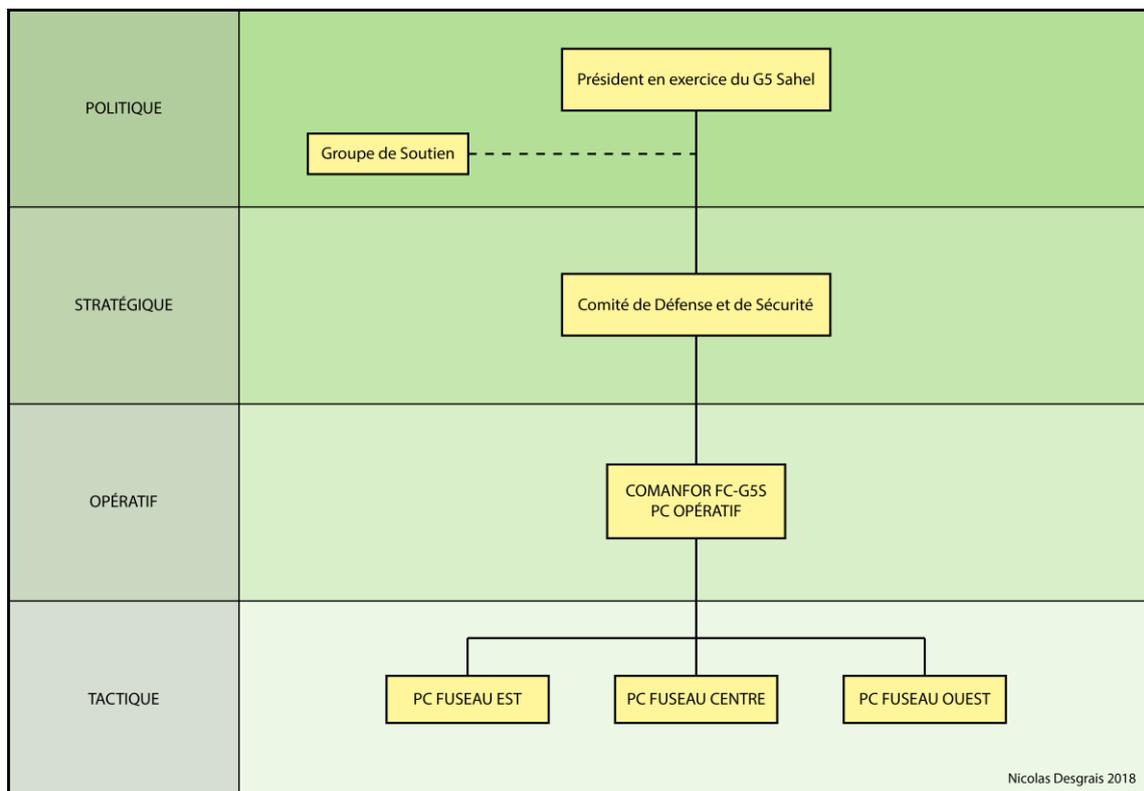
Le PC opératif est composé de personnels provenant des États membres du G5S et d'officiers de liaison de leurs partenaires bilatéraux et internationaux. Le CONOPS précise que « *la FC G5S opérera sous l'autorité du commandant de la Force, dans le cadre d'une structure de commandement et de contrôle centralisée* ». Le général Didier Dacko, ancien CEMA malien, a été nommé, le 7 juin 2017, COMANFOR de la FC G5S.

⁹ Comité Défense et Sécurité, 2017, Projet de Concept stratégique d'opérations de la Force Conjointe du G5 Sahel.

Au niveau stratégique, l'organe de contrôle est le Comité de Défense et de Sécurité (CDS) alors que le Président en exercice du G5 Sahel assure le contrôle politique de la FC G5S. Le projet de règlement organique a été adopté par les ministres du G5 Sahel lors d'une réunion qui s'est tenue le 8 janvier 2018 et approuvé par les chefs d'État le 6 février 2018. Ce dernier prévoit que « les ministres en charge de la Défense sont intégrés à la chaîne de commandement »¹⁰ et que « les Forces du G5 Sahel sont placées sous le contrôle opérationnel du Commandant de la Force conjointe ». Pourtant, au jour d'aujourd'hui, il semblerait que la FC G5S ne dispose pas encore d'un véritable commandement stratégique, le COMANFOR recevant ses ordres directement des présidents¹¹.

Il est également prévu la mise en place d'un Groupe de Soutien (GS) en vue d'assurer le plaidoyer politique au profit de la FC G5S.

Figure n° 6 : SCHEMA DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA FORCE CONJOINTE DU G5 SAHEL (FC G5S)



Source – CONOPS du G5 Sahel (2017)

¹⁰ Communiqué final de la Réunion ministérielle conjointe des ministres en charge des Affaires étrangères, de la Défense et de tutelle du G5 Sahel, Bamako, 8 janvier 2018.

¹¹ Alain Barluet, « Va-t-on vers la fin de l'opération « Barkhane » au Sahel ? », *Le Figaro*, 2018, accessible sur : <http://www.lefigaro.fr/international/2018/02/11/01003-20180211ARTFIG00137-va-t-on-vers-la-fin-de-l-operation-barkhane-au-sahel.php>

Contrairement à la FMM qui est la réactivation et le renforcement d'un mécanisme pré-existant¹², la Force Conjointe du G5 Sahel est, elle, le résultat de la volonté politique des États de la région d'institutionnaliser une pratique naissante : les OMCT.

2.1.2 – Institutionnalisation d'une pratique de coopération transfrontalière appuyée par Barkhane

A.– **Les Opérations Militaires Conjointes Transfrontalières (OMCT), une pratique installée**

Souvent présentée comme un nouveau dispositif militaire venant se superposer aux autres, la Force Conjointe du G5 Sahel s'inscrit, en réalité, dans la continuité d'une pratique initiée dès novembre 2013. Comme rappelé précédemment, la création du Partenariat Militaire de Coopération Transfrontalière venait formaliser cette pratique, le CONOPS de la FC G5S viendra la pérenniser et l'institutionnaliser. Le tableau ci-dessous permet de rendre compte de la continuité et du dynamisme de cette pratique de coopération opérationnelle.

**Tableau n° 3 : TABLEAU RECAPITULATIF DES OPERATIONS MILITAIRES
CONJOINTES TRANSFRONTALIERES**

N°	Nom – OMCT	Type	Date	Fuseau
1	Opération « ROUSSETTE »	Bipartite	Novembre 2013	Frontière Mali – Niger
2	Opération « MÉHARÉE »	Tripartite	Janvier 2014	Frontière Mali – Niger
3	Opération « BARKHANE »	Tripartite	Avril 2014	Frontière Niger – Tchad
4	Opération « BAOBAB »	Tripartite	27 juillet – 15 août 2014	Frontière Mali – Mauritanie
5	Opération « MANGOUSTE »	Tripartite	20 – 27 décembre 2014	Frontière Niger – Tchad
6	Opération « GAMOUNAN »	Quadripartite	10 – 18 février 2015	Zone des 3 frontières
7	Opération « ZEKENE »	Tripartite	23 février – 11 mars 2015	Frontière Mali – Mauritanie
8	Opération « AGRAB »	Tripartite	15 – 25 avril 2015	Frontière Niger – Tchad
9	Opération « DJIGUIFA »	Tripartite	30 sept. – 11 oct. 2015	Frontière Mali – Niger
10	Opération « LUCKHAM »	Tripartite	06 – 19 décembre 2015	Frontière Mali – Mauritanie
11	Opération « GOUGOUA »	Tripartite	08 – 22 décembre 2015	Frontière Niger – Tchad
12	Opération « GABI »	Tripartite	24 février – 5 mars 2016	Frontière Mali – Burkina
13	Opération « SIHAM »	Tripartite	22 mai – 03 juin 2016	Frontière Mali – Niger
14	Opération « BOURKHANE »	Tripartite	17 – 31 octobre 2016	Frontière Mali – Mauritanie
15	Opération « MICHI »	Tripartite	16 – 27 novembre 2016	Frontière Niger – Tchad

¹² William Assanvo, « Rapport sur l'Afrique de l'Ouest – La Force multinationale de lutte contre Boko Haram : quel bilan ? », ISS, 2016.

N°	Nom – OMCT	Type	Date	Fuseau
16	Opération « PANGA »	Tripartite	27 mars – 10 avril 2017	Frontière Mali – Burkina
17	Opération « SOUDOUBABA »	Tripartite	06 – 13 juillet 2017	Frontière Mali – Niger
18	Opération « MAI BOULALA »	Tripartite	06 – 12 septembre 2017	Frontière Niger – Tchad
19	Opération « HAW BI »	Quadripartite	28 oct. – 11 nov. 2017	Zone des 3 frontières
20	Opération « PAGNALI »	Tripartite	15 – 29 janvier 2018	Frontière Mali – Burkina

Le général de Woillemont, ancien COMAFOR BARKHANE, avait souligné, en octobre 2017, les avancées que représentaient ces opérations. « Avec les OMCT, ils arrivent à faire en 4 ans ce que les Européens ont mis 40 ans à faire »¹³, a-t-il rappelé.

Évoquant les OMCT, Cyril Robinet explique que chacune de ces opérations « a vu plusieurs centaines de soldats d'États voisins mener une manœuvre commune de contrôle de zone, assortie d'actions civilo-militaires au bénéfice des populations civiles, et souvent de franchissements de frontière. Chaque fois, 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 »¹⁴. Effectivement, ces opérations verront se répéter une « division du travail » qui s'appuie sur les capacités de chacun et vise à limiter les trous capacitaires auxquels les armées sahéliennes font face.

Ces OMCT sont amenées à se poursuivre, désormais, sous l'égide de la Force Conjointe du G5 Sahel. Ainsi, déjà deux opérations ont eu lieu. La première, baptisée « HAW BI », s'est déroulée, du 28 octobre au 11 novembre 2017, dans la région des trois frontières. Beaucoup de difficultés ont été rapportées au cours de ces quelques jours. Le contingent malien, lourdement escorté par des éléments de Barkhane, n'avait pas de chaîne logistique pour se ravitailler en eau ou en vivres ; les zones de couchage furent inspectées par Barkhane pour s'assurer que la zone était sûre et les communications avec le PC tactique de Niamey, censé assurer la conduite de l'opération furent laborieuses¹⁵.

Pour autant, il convient de souligner que l'effet final recherché de cette opération était moins opérationnel qu'institutionnel. En effet, la tenue de cette OMCT a permis d'accélérer l'installation des PC, opératif et tactique, du fuseau Centre, et l'envoi des officiers de liaison par les pays membres du G5 Sahel. L'intérêt était également de montrer aux potentiels donateurs que le FC G5S commençait son déploiement et ses premières opérations. Il semblerait que l'opération « PAGNALI », qui s'est déroulée du 15 au 20 janvier

¹³ La conférence est accessible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=L2ynMBpgbjA>

¹⁴ Cyril Robinet, 2018, *op. cit.*

¹⁵ Entretien, Dakar, novembre 2017.

2018, ait connu un encadrement plus léger de Barkhane qui accordait ainsi plus d'autonomie aux partenaires sahéliens.

Toutefois, la création d'une architecture de commandement opérationnel, la nomination d'un COMANFOR et le rattachement institutionnel de la FC G5S au Comité de Défense et de Sécurité soulèvent inévitablement la question de l'interaction entre cette dernière et les mécanismes formalisés dans la Charte du PMCT.

B.– Une pérennisation des mécanismes du PMCT issus de la coopération militaire avec Barkhane

Plus qu'un nouveau dispositif militaire qui viendrait se superposer à d'autres préexistants, la FC G5S est, avant tout, une initiative visant à pérenniser les organes de coordination et de planification issus de la coopération poussée entre Barkhane et les armées sahéliennes dans le cadre du Partenariat militaire de coopération transfrontalière (PMCT)¹⁶.

La création de la Force conjointe n'est pas venue remplacer formellement le PMCT même si sa montée en puissance a, naturellement, modifié, voire altéré la vision qu'il ambitionnait de porter, à savoir une coopération pragmatique « par le bas ». En effet, l'architecture de la FC G5S est très lourde, crée de nouvelles strates décisionnelles et présente de sérieux risques d'une bureaucratisation qui pénaliserait les efforts entrepris jusqu'ici par la France et les pays du Sahel.

Pour autant, l'architecture physique de la FC G5S, avec la création de plusieurs PC, est venue enraciner géographiquement et arrimer des mécanismes jusque-là itinérants et ponctuels. Le processus d'élaboration d'un Document Conjoint de Coordination Interalliés (DCCI) par an et la tenue des Comités de Coordination Opérationnelle (CCO) se poursuivent¹⁷. Il est néanmoins permis de penser que les contours de ces mécanismes ont évolué au fur et à mesure de la montée en puissance des PC. Ainsi, nous considérons, qu'il s'agit davantage d'une institutionnalisation des procédures que des mécanismes. Il est fort à parier que les groupes pluridisciplinaires de planification opérationnelle (GPPO), en charge de la planification des OMCT, aient été remplacés par les cellules permanentes en charge de la planification au sein du PC opératif et des PC tactiques.

Au-delà de la mise en place de cette architecture innovante au Sahel, la capacité de cette FC G5S à mener des opérations dans les zones transfrontalières des pays du G5 est tributaire des capacités propres des armées sahéliennes.

¹⁶ Brochure PMCT, G5 Sahel, 2015.

Accessible sur : [http://www.g5sahel.org/images/fichiers/20151125_BROCHURE PMCT V2.pdf](http://www.g5sahel.org/images/fichiers/20151125_BROCHURE_PMCT_V2.pdf)

¹⁷ Entretien, Paris, février 2018.

2.1.3 – Le CONOPS de la FC G5S, une réaction aux limites de la MINUSMA

Les réticences des autorités politiques et militaires sahéliennes vis-à-vis de la MINUSMA ont nourri les réflexions lors de l'élaboration de la FC G5S qui, dès lors, avait pour objectif assumé de combler les défaillances identifiées de la mission onusienne. Les élites militaires du Burkina Faso, du Niger et du Tchad, tous trois engagés au sein de la MINUSMA, ont une appréciation relativement similaire sur l'efficacité de la mission onusienne.

Lors d'entretiens, plusieurs officiers sahéliens ont souligné le manque récurrent de moyens blindés limitant la liberté d'action de la MINUSMA du fait de la menace EEI, qui n'était que sporadique au moment du déploiement des contingents. Cette contrainte matérielle a pour conséquence de maintenir les éléments de la MINUSMA davantage en position défensive que dynamique, ce qui les expose d'autant aux attaques. Leurs bases sont devenues des cibles de premier ordre pour les groupes jihadistes qui parviennent à mener des attaques indirectes de harcèlement à l'aide de tirs de mortiers, mais également des attaques directes comme ce fut le cas à Tombouctou, le 15 août 2017, où cinq éléments jihadistes ont réussi à pénétrer dans le camp.

Par ailleurs, la coordination entre les contingents de nationalités différentes est également un point soulevé lors des entretiens. Au-delà des barrières de la langue qui constitue un véritable frein à l'efficacité de la MINUSMA, plusieurs opérations demandées au contingent burkinabè auraient été annulées en raison du refus du contingent allemand d'apporter un appui aérien suite à une décision de leur chaîne de commandement nationale. Cet exemple pourrait sans doute être étayé par de nombreux autres pour montrer que chaque contingent envoyé au sein de la MINUSMA reste sous le commandement de ses autorités militaires nationales, limitant *de facto* les capacités d'action de la mission onusienne.

Toutefois, les critiques concernant la MINUSMA se concentrent sur son mandat. Bien que plus « offensif » qu'un mandat classique d'une OMP, la MINUSMA possède des règles d'engagement (RE) très contraignantes qui ne permettent pas aux unités déployées sous son égide de mener des opérations contre les groupes jihadistes. À ce titre, il semble important de parler de limites et non d'échec de la mission onusienne dans la mesure où son mandat n'a jamais été de lutter explicitement contre les groupes jihadistes mais bien d'appuyer le processus de paix au Mali et de soutenir le retour de l'autorité de l'État. Elle n'envisage son action contre les attaques asymétriques que dans le cadre de la « *défense active de son mandat* »¹⁸ en « *ne menant d'opérations directes qu'en cas de menaces graves et crédibles* » sur les populations. Si une interprétation extensive de ces termes pourrait justifier des opérations offensives, le chef de la MINUSMA, Mahamat

¹⁸ Résolution 2295, Conseil de Sécurité, 29 juin 2016.

Saleh Annadif, rappelait en janvier dernier que la MINUSMA n'était « *pas une force d'imposition de la paix* » et soulignait que la lutte contre le terrorisme était « *de la responsabilité des forces de défense et de sécurité maliennes et de Barkhane* »¹⁹.

La question du mandat de la mission onusienne, et donc de son incapacité structurelle à mener des actions offensives contre les groupes terroristes, a été au cœur de la réflexion qui a abouti à la création de la FC G5S car l'affrontement avec les groupes jihadistes était jusque-là laissé aux seules forces françaises sous-dimensionnées pour couvrir l'ensemble du Sahel et dont l'acceptabilité de la présence diminue. La FC G5S vise à remédier à cette situation et pourrait s'avérer être le chaînon manquant des dispositifs sécuritaires au Sahel. Le mandat, la zone d'opérations et l'architecture de la FC G5S en font un dispositif militaire très différent de la mission de l'ONU ou encore de Barkhane.

Les OMP, afin d'assurer leur neutralité, n'accordent pas la possibilité à un pays de déployer un contingent dans la continuité de son territoire, sauf exception rare. Cette règle implicite a été opposée au Burkina Faso qui avait émis auprès des Nations Unies le souhait de voir un de ses deux bataillons engagés dans la MINUSMA redéployer le long de sa frontière. Le refus de la demande burkinabè par la MINUSMA, au moment de l'attaque de Nassoumbou en décembre 2016, fut mal interprété par Ouagadougou et fut interprété comme un manque de flexibilité du système onusien alors que la menace continuait de se répandre.

2.2 – **Des faiblesses structurelles communes aux armées sahéliennes**

La Stratégie pour le Développement et la Sécurité (SDS) du G5 Sahel reconnaît qu'au Sahel « *les forces de défense et de sécurité sont caractérisées par des sous-effectifs, l'insuffisance de professionnalisme et la précarité des équipements* »²⁰. Cette réalité, reconnue ici par les États membres du G5, se traduit par l'existence de trous capacitaires au sein des forces armées sahéliennes, trous capacitaires exacerbés par les élongations qu'impose la conduite d'opérations dans les zones transfrontalières. Afin de répondre à la menace spécifique posée par les groupes armés jihadistes dans ces zones, les autorités ont adopté des mesures différentes allant du renforcement du maillage territorial des dispositifs frontaliers à la mise en place d'unités spécialisées telles que les GSI en Mauritanie. Leur engagement au sein de la FC G5S soulève la difficile question de l'articulation avec leurs engagements respectifs au sein de la MINUSMA ou d'opérations intérieures.

¹⁹ Interview de Mahamat Saleh Annadif par Mikado FM, janvier 2018, accessible sur : <https://soundcloud.com/mikado-fm/mahamat-s-annadif-la-lutte-contre-le-terrorisme-est-une-mission-fondamentale-des-fama>

²⁰ Stratégie pour le Développement et la Sécurité des pays du G5 Sahel, septembre 2016.

2.2.1 – Des « trous capacitaires » difficiles à combler au regard des ressources budgétaires

Les États sahéliens disposent de très peu de ressources et dépendent grandement de l'assistance internationale, opérationnelle ou budgétaire, pour combler les trous capacitaires auxquels ils doivent faire face. À bien des égards, les plans de restructuration budgétaire menés au cours des années 1990 ont considérablement limité les marges de manœuvre des États sahéliens ces dernières années, toutefois ils ont décidé de renforcer leur appareil militaire respectif pour lutter contre les groupes armés jihadistes. Afin d'appréhender les capacités opérationnelles disponibles au Sahel, un tour d'horizons des différents appareils militaires de la région s'impose.

A.– Des modèles d'armées sous-dimensionnés

► **Les Forces Armées de la République Islamique de Mauritanie (FARIM) et Forces de Sécurité Intérieure (FSI)**

D'après le *Military Balance 2017*, les forces armées de la République Islamique Mauritanienne (FARIM) sont composées de 15 850 personnels, dont 15 000 au sein de l'Armée de Terre, 600 dans la Marine et 250 pour l'Armée de l'Air. La gendarmerie, également rattachée au ministère de la Défense, dispose de 3 000 personnels et la Garde Nationale, dépendante du ministère de l'Intérieur, de 2 000.

Tableau n° 4 : TABLEAU ESTIMATIF DES EFFECTIFS DES FORCES ARMEES ET DE SECURITE INTERIEURE DE MAURITANIE

MAURITANIE					
Ministère de la Défense			Ministère de l'Intérieur		
FARIM			Gendarmerie	Garde Nationale	Police
Terre – 15 000	Air – 250	Marine – 600	3 000	2 000	N/A

► **Les Forces de Défense et de Sécurité Maliennes (FDSM)**

Les Forces Armées Maliennes (FAMa), qui dépendent du ministère de la Défense, sont en pleine reconstruction. Leurs effectifs sont estimés, d'après le *Military Balance 2017*, aux alentours de 8 000 personnels répartis entre l'Armée de Terre et l'Armée de l'Air. D'après plusieurs entretiens, les effectifs seraient bien supérieurs et avoisineraient presque les 20 000 personnels. Avec la formation de huit GTIA par la mission européenne EUTM Mali et le recrutement de plusieurs milliers de personnels depuis 2013, les effectifs de l'Armée de Terre tourneraient, aujourd'hui, autour de 13 000 personnels. L'Armée de l'Air aurait connu une montée en puissance et disposerait d'environ 1 700 aviateurs. La direction du Génie militaire qui compose également les FAMa serait dotée

de 2 500 éléments. Existents également au sein des FAMa, le Service de Santé des armées et la Direction des Transmissions et des Télécommunications.

En plus des FAMa, les Forces de Défense et de Sécurité Maliennes (FDSM) comprennent la Garde Nationale Malienne (GNM) et la Gendarmerie qui sont sous l'autorité du ministère de la Défense mais mises à la disposition du ministère de l'Intérieur « pour emploi ». Leurs effectifs tourneraient respectivement autour de 2 000 et 1 800. Par ailleurs, la police disposerait, selon le *Military Balance 2017*, de 1 000 personnels.

Tableau n° 5 : TABLEAU ESTIMATIF DES EFFECTIFS DES FORCES DE DEFENSE ET DE SECURITE MALIENNES (FDSM)

MALI					
Ministère de la Défense			Ministère de l'Intérieur		
Forces Armées Maliennes – FAMa			Garde Nationale	Gendarmerie	Police
Terre – 13 000	Génie – 2 500	Air – 1 700	2 000	1 800	1 000

► Les Forces de Défense et de Sécurité (FDS) du Burkina Faso

Les Forces armées nationales burkinabè (FAN/BF) se composent notamment de l'Armée de Terre, de l'Armée de l'Air, de la Gendarmerie, du Groupement central des armées, qui est l'organisme de soutien, et des sapeurs-pompiers militaires. La gendarmerie dispose d'un statut particulier dans la mesure où elle est rattachée administrativement au ministère de la Défense mais est « mise à la disposition du ministère de la Sécurité pour emploi »²¹.

D'après le *Military Balance 2017*, les effectifs de l'Armée de Terre, de l'Armée de l'Air et de la Gendarmerie seraient respectivement de 6 400, 600 et 4 200 personnels. Pour autant, cette répartition des effectifs des forces armées est à prendre avec précaution, tant les données sont rares. Il semblerait que les effectifs de l'Armée de Terre soient plus importants²². D'après plusieurs entretiens, les recrutements annuels de la gendarmerie tournaient, après 2010, autour de 500 personnels alors que les recrutements au sein de l'Armée de Terre s'établissaient aux alentours de 1 300. Aujourd'hui, la Gendarmerie recruterait 700 personnels par an et l'Armée de Terre environ 1 500 militaires, alors que la police recruterait 2 000 éléments par an. Ainsi, les effectifs actuels tourneraient davantage autour de 8 000 pour la Gendarmerie, 8 700 pour l'Armée de Terre, 1 000 pour l'Armée de l'Air, 4 200 pour le groupement central des armées et, enfin, 1 500 pour les sapeurs-pompiers.

²¹ Site internet du ministère de la Sécurité du Burkina Faso, accessible sur : <https://www.securite.gov.bf/index.php/le-ministere/cabinet-du-ministre/223-etat-major-de-la-gendarmerie-nationale>

²² Entretiens, Ouagadougou, juillet 2017.

Tableau n° 6 : TABLEAU ESTIMATIF DES EFFECTIFS DES FORCES DE DEFENSE ET DE SECURITE

BURKINA FASO			
Ministère de la Défense		Ministère de la Sécurité	
Forces Armées Nationales – FAN/BF			Police
Armée de Terre – 8 700	Armée de l'Air – 1 000	Gendarmerie – 8 000	N/A

► **Les Forces de Défense et de Sécurité Nigériennes (FDSN)**

Les Forces de Défense et de Sécurité Nigériennes (FDSN) se composent des Forces Armées Nigériennes (FAN) et de la gendarmerie, qui relèvent toutes deux du ministère de la Défense, ainsi que de la police et de la garde nationale qui dépendent du ministère de l'Intérieur. Selon le *Military Balance* 2017, l'Armée de Terre dispose de 5 200 personnels alors que l'Armée de l'Air n'en compterait qu'une centaine. La gendarmerie, qui relève également du ministère de la Défense, compterait 1 400 personnels. Enfin, la Garde Nationale et la police, rattachées au ministère de l'Intérieur, auraient respectivement 2 500 et 1 500 personnels.

Ces chiffres remonteraient à plusieurs années²³, l'Armée de Terre pouvant atteindre, aujourd'hui, jusqu'à 15 000 militaires. Depuis 2007, cette dernière recruterait 1 000 soldats par an, et environ 2 000 depuis 2015. L'Armée de l'Air compterait 1 000 personnels et la Gendarmerie environ 5 000 : les effectifs de la Garde Nationale s'approcheraient des 7 000 personnels.

Tableau n° 7 : TABLEAU ESTIMATIF DES EFFECTIFS DES FORCES DE DEFENSE ET DE SECURITE NIGERIENNES

NIGER				
Ministère de la Défense			Ministère de l'Intérieur	
Forces Armées Nigériennes – FAN		Gendarmerie	Garde Nationale	Police
Terre – 15 000	Air – 1 000	5 000	7 000	1 500

► **Les Forces Armées de Défense et de Sécurité Tchadiennes (FADS)**

Les Forces Armées de Défense et de Sécurité Tchadiennes (FADS) ont une organisation qui les distingue des autres forces armées de la région sahélienne. Tout d'abord, l'Armée Nationale Tchadienne (ANT), avec 25 000 personnels pour l'Armée de Terre et 350 pour sa composante Air, est, selon le *Military Balance*, la mieux dotée en effectif au Sahel. Une autre particularité réside dans l'existence de la Direction Générale des Services de Sécurité des Institutions de l'État (DGSSIE). Gérée administrativement par le chef d'État-

²³ Entretien, février 2018.

major Général des Armées (CEMGA), la DGSSIE dépend sur le plan opérationnel de la présidence, dont elle assure la sécurité. Dotée d'environ 5 000 militaires, cette unité spéciale assure également des missions de défense du territoire et a déjà été projetée à plusieurs reprises au Niger et au Cameroun pour lutter contre Boko Haram et au Mali contre les groupes armés jihadistes. Également rattachée au ministère de la Défense, la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (DGGN) posséderait un effectif de 4 500 personnels. La DGGN remplit des missions de sécurité publique et de défense nationale. Il existe également la Garde Nationale et Nomade du Tchad (GNNT), unité chargée de la surveillance du territoire, notamment en milieu rural et nomade²⁴ (maintien de l'ordre, surveillance des frontières, protection des édifices publics). À ce titre, elle est mise à la disposition du ministère de l'Intérieur pour emploi, tandis que la police dépend entièrement de ce dernier. Les chiffres évoqués sont des estimations à prendre avec beaucoup de précautions.

Tableau n° 8 : TABLEAU ESTIMATIF DES EFFECTIFS DES FORCES ARMEES DE DEFENSE ET DE SECURITE TCHADIENNES (FADS)

TCHAD					
Présidence	Ministère de la Défense			Ministère de l'Intérieur	
Armée Nationale Tchadienne – ANT			DGGN	GNNT	Police
DGSSIE – 5 000	Terre – 25 000	Air – 350	4 500	N/A	N/A

Les effectifs des forces armées sahéliennes sont faibles au regard de l'étendue de leur territoire et des contrats opérationnels qui leurs sont assignés. Nous verrons que, malgré les efforts budgétaires consentis, d'importants trous capacitaires persistent.

B.– Des budgets de la Défense sahéliens limités mais en hausse pour soutenir les réformes

D'après le rapport de l'ICG sur le G5 Sahel, « le budget initial du G5, s'il reste fixé à 423 millions d'euros pour la première année, correspond à environ une année du budget total des cinq armées réunies ». Il est vrai que les budgets alloués à la défense sont faibles comparés aux enjeux. Néanmoins, d'après nos estimations²⁵, la somme des budgets annuels de la Défense des États membres du G5 Sahel tourne autour de 1,2 milliard d'euros. Et la dynamique régionale pour les prochaines années est à la hausse. Pourtant, au-delà des chiffres évoqués ci-dessous, il est important de noter que ces budgets sont rarement pleinement exécutés.

²⁴ Voir : <https://www.pasto-secu-ndjamena.org/classified/J2-1-8 Bode.pdf>

²⁵ Pour plusieurs États de la région, les budgets de la Défense sont sensibles. Ainsi, peu de données sont accessibles.

► **Mali, une loi d'orientation et de programmation militaire 2015-2019 ambitieuse**

Le Mali a investi, pour l'année 2017, 316 milliards de FCFA (480 millions d'euros), dans les secteurs de la défense et de la sécurité ; 265 milliards de FCFA (404 millions d'euros) étant alloués au secteur de la défense et 51 milliards de FCFA (78 millions d'euros) revenant au secteur de la sécurité²⁶. D'après l'agence Ecofin, le budget Défense et Sécurité pour 2017 représente 13,9 % du budget global du pays, budget qui s'élève à 2 270,647 milliards de FCFA soit presque 3,5 milliards d'euros. Le budget Défense s'élève, ainsi, aux environs de 8,5 % du budget total de l'État malien.

Couvrant la période 2015-2019, la loi d'orientation et de programmation militaire (LOPM) prévoit un engagement budgétaire global de 1 230 milliards de FCFA (1,9 milliard d'euros) sur les cinq années et vise à renforcer l'outil de défense malien, qui s'est écroulé en 2012 après un long délitement au cours des années précédant la crise. Le tableau ci-dessous, issu de la LOPM 2015-2019, détaille la répartition annuelle et distingue les crédits d'investissement, de fonctionnement et de personnel. L'effort consenti y est conséquent.

Tableau n° 9 : ARTICLE 2 DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2015 – 2019²⁷

ARTICLE 2 : Les crédits budgétaires du ministère de la Défense et des anciens Combattants évalués à mille deux cent trente milliards cinq cent soixante trois millions neuf cent soixante douze mille trois cent quarante sept (1.230.563.972.347) francs CFA sont programmés comme suit :

Désignation	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Investissements	117.028.217.977	107.987.858.140	83.729.835.600	79.378.285.350	39.474.588.515	427.598.785.582
Fonctionnement	66.382.160.014	78.376.721.425	82.111.818.337	98.006.582.519	117.697.066.423	442.577.348.718
Personnel	62.428.465.131	65.561.805.569	74.597.072.994	77.428.540.124	80.371.954.229	360.387.838.047
Total	245.838.843.122	251.929.385.134	240.438.726.931	254.813.407.993	237.543.609.167	1.230.563.972.347

Avant le vote de la LOPM, la Commission de la Défense Nationale, de la Sécurité et de la Protection Civile de l'Assemblée Nationale malienne a produit, en février 2015, un rapport sur ce qui n'était alors qu'un projet de loi. Ainsi, le rapport explique que « La LOPM sera un contrat opérationnel avec des axes d'effort sur :

- a) *L'amélioration de la capacité opérationnelle des unités combattantes*
 - *l'acquisition d'aéronefs et de matériels de soutien technique de l'armée de l'air pour un montant d'environ 200 milliards FCFA ;*

²⁶ Agence Ecofin, 2016, accessible sur : <https://www.agenceecofin.com/securite/2812-43474-le-mali-va-consacrer-plus-de-500-millions-a-la-defense-et-a-la-securite-dans-son-budget-2017>

²⁷ Loi n°2015-008/ du 5 mars 2015 portant loi d'orientation et de programmation militaire pour les années 2015 à 2019, accessible sur : http://ekladata.com/Ww4drYL0tOPEN_sdNam9AWzLPxl.pdf

- l'acquisition de véhicules de combat et de transport de troupes modernes pour un montant d'environ 100 milliards FCFA ;
 - la réalisation de matériels spécifiques pour les forces de sécurité, notamment pour la garde nationale et la gendarmerie nationale, pour un montant d'environ 70 milliards FCFA ;
 - la réalisation de matériels spécifiques pour le renseignement et les transmissions pour un montant d'environ 20 milliards FCFA.
- b) Le Soutien logistique et l'appui à la mobilité et contre-mobilité
- l'amélioration du soutien, de l'appui à la mobilité et contre-mobilité au profit des unités opérationnelles pour un montant d'environ 100 milliards FCFA.
- c) L'amélioration du cadre de vie et de travail du personnel ainsi que du commandement

Cet aspect comprend la condition militaire, le recrutement, la revalorisation indiciaire, l'indemnité compensatrice de logement, le salaire du personnel existant, le fonctionnement ordinaire et l'opération MALIBA pour un montant d'environ 20 milliards FCFA »²⁸.

La LOPM ambitionne de considérablement augmenter le modèle d'armée notamment avec le recrutement de 10 000 soldats, les FAMa ne comptant, en 2015, qu'environ 10 000 soldats. « Sur un besoin réel en ressources humaines estimé à près de 20 000 hommes, il est prévu de recruter environ 10 000 hommes sur les cinq ans. Le montant total pour ce recrutement s'élève à la somme de 42 981 240 066 francs CFA », souligne le rapport de la Commission. Il s'agit donc là d'un doublement des effectifs des Forces Armées Maliennes.

Sur le plan des équipements militaires, 20 milliards de FCFA (31 millions d'euros) ont déjà été dépensés par le gouvernement malien pour l'acquisition de véhicules blindés et semi-blindés Renault Trucks Défense et six hélicoptères Super Puma. Six avions légers d'attaque A 29 Super Tucano ont, en outre, été commandés au constructeur brésilien Embraer pour remplacer les MiG 21 russes, à présent hors d'usage, qui équipaient l'Armée de l'Air malienne jusque-là²⁹.

À la veille de la conférence internationale sur le Sahel qui s'est tenue à Bruxelles, le 23 février 2018, le ministre des Finances, Boubou Cissé, expliquait que l'effort militaire « représente 22 % du budget national, soit environ 600 millions de dollars par an. Les trois quarts vont à l'armée et un quart à la sécurité intérieure. Il faut assurer la masse salariale de 30 000 hommes »³⁰. Les recrutements pour 2016 et 2017 auraient été de « 10 200 soldats pour

²⁸ Assemblée Nationale Malienne, 2015, Rapport de la Commission de la Défense Nationale, de la Sécurité et de la Protection Civile, accessible sur : <https://malijet.co/politique/loi-dorientation-et-de-programmation-militaire-un-investissement-de-plus-1-230-milliard-fcfa-en-5-ans>

²⁹ François-Xavier Freland, « Au Mali, l'armée d'opérette, c'est fini ! », *Jeune Afrique*, 2016, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/mag/307646/politique/mali-larmee-doperette-cest-fini/>

³⁰ Interview de Boubou Cissé, *L'Opinion*, 2018, accessible sur : <https://www.lopinion.fr/edition/international/boubou-cisse-l-effort-guerre-represente-plus-22-budget-mali-143728>

renforcer l'armée et 1 500 policiers » alors que pour 2018, il serait prévu « d'embaucher 5 100 soldats et 2 000 policiers supplémentaires ».

► **Burkina Faso, un ambitieux Plan stratégique pour la réforme (PSR) des forces armées nationales**

Le *Military Balance 2017*³¹ avance que le budget de la Défense burkinabè s'élève à 88,6 milliards de FCFA (135 millions d'euros) pour l'année 2016, mais ne donne pas de budget pour l'année 2017. Nous ne sommes pas parvenus non plus à obtenir le chiffre exact du budget de la Défense pour 2017.

Néanmoins, tout porte à croire qu'il soit en forte hausse dans la mesure où, en 2017, 180,406 milliards de FCFA (275 millions d'euros) ont été alloués au secteur de la sécurité et de la défense. Une nouvelle hausse est intervenue en 2018 avec un montant de 231,736 milliards de FCFA (353 millions d'euros). S'il est difficile de savoir combien sont allés à la défense, il est fort à parier que le budget par rapport à 2016 a plus que doublé en deux ans, pour tourner, en 2018, autour de 200 millions d'euros, après avoir été aux alentours de 160 millions en 2017³². En rapportant cette estimation au budget de l'État pour l'année 2017, le budget de la défense représenterait environ 4,2 % du budget national. Ainsi, un article de presse rapporte que les investissements dans le domaine de la défense ont augmenté de 273,68 % ; passant de 16,9 milliards de FCFA (25,8 millions d'euros) en 2017 à 71 milliards de FCFA (108 millions d'euros) en 2018³³. Les investissements sont symptomatiques des efforts consentis par les autorités pour améliorer les installations des forces armées, notamment dans le nord du pays.

Cet effort en direction du renforcement des capacités militaires burkinabè semble s'inscrire dans la durée. En témoigne l'adoption d'un « Plan stratégique pour la réforme (PSR) des forces armées nationales » très ambitieux pour la période 2018-2022. En décembre 2017, l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi portant programmation militaire quinquennale pour la mise en œuvre du PSR 2018-2022. C'est la première loi de programmation militaire quinquennale depuis l'indépendance du Burkina Faso. Sa mise en œuvre se traduira par un accroissement à moyen terme des capacités militaires du pays.

La mise en œuvre de cette loi nécessitera la mobilisation de 725,26 milliards de FCFA sur les cinq ans, soit l'équivalent d'1,1 milliard d'euros³⁴. Bien que la répartition annuelle de cette enveloppe quinquennale ne soit pas connue, la moyenne du budget annuel de

³¹ *Military Balance 2017*, International Institute for Strategic Studies, 2017.

³² Entretien, février 2018.

³³ <http://www.burkinaonline.com/wp/burkina-faso-budget-2018-les-previsions-sont-elles-realistes/>

³⁴ Moussa Diallo, « Loi de programmation militaire 2018-2022 : 725 milliards de francs CFA pour mettre en œuvre la réforme de l'armée burkinabè », *Lefaso.net*, 2017, accessible sur : <http://lefaso.net/spip.php?article81008>

la Défense burkinabè, sur les cinq prochaines années, devrait être de 220 millions d'euros.

« Nous voulons d'une armée républicaine, d'une armée professionnelle, d'une armée disciplinée et opérationnelle pour faire face aux menaces auxquelles nous sommes confrontés. Et cette loi adoptée viendra renforcer le caractère républicain de l'armée »³⁵, a expliqué Jean-Claude Bouda, le ministre de la Défense nationale et des Anciens combattants.

► Niger, un budget de la Défense difficile d'accès

Peu de données sont disponibles concernant les dépenses militaires du Niger. Le *Military Balance 2017*, qui recense les budgets et les moyens militaires, ne fournit pas de budget de la défense pour le Niger. Néanmoins, le ministre de la Défense du Niger, Kalla Moutari, annonçait, en juillet 2017, que le Niger avait consenti à des efforts importants qui se traduisaient « par un investissement sans précédent à hauteur de 15 % du budget national »³⁶. Si l'on se réfère au budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, qui s'élève à 1 809,49 milliards de FCFA³⁷, soit environ 2,7 milliards d'euros, on obtient un budget de la Défense qui s'élèverait aux alentours de 271,4 milliards de FCFA, soit 413 millions d'euros. Cette estimation semble élevée mais l'effort financier consenti reste conséquent par rapport au début des années 2010.

► Le budget de la Défense du Tchad, un secret bien gardé

D'après le *Military Balance 2017*, le budget de la défense tchadienne, en 2016, serait de 156 milliards de FCFA, soit 238 millions d'euros. Avec un budget global de 1 430 milliards de FCFA, en 2016, le budget de la Défense représenterait donc 11 % du budget de l'État tchadien.

Un rapport, en date de 2012, du Comité catholique contre la faim et pour le développement-Terre Solidaire, sur les dépenses militaires du Tchad (CCFD Terre solidaire) affirme qu'avec le début de l'exportation pétrolière « les dépenses militaires de l'État tchadien sont passées de 35,4 milliards de francs CFA (54 millions d'euros) en 2004 à 275,7 milliards de francs CFA (420 millions d'euros) en 2008, soit une multiplication par 7,79 »³⁸. Avec la baisse brutale des cours du pétrole au cours des dernières années, il est fort à parier que les budgets alloués à la Défense ont également été impactés, ce qui rend plausible le budget avancé pour 2016.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Niger Inter, « Entretien avec Kalla Moutari, ministre de la Défense Nationale », 2017, accessible sur : <http://www.nigerinter.com/2017/07/entretien-avec-kalla-moutari-ministre-de-la-defense-nationale/>

³⁷ <http://www.nigerexpress.info/index.php/economie/967-accueil-international-niger-adoption-du-budget-2017-estime-a-1-809-49-milliards-de-fcfa>

³⁸ « Le développement piégé, les transferts d'armes et le développement au Tchad (2005-2010) », CCFD – Terre Solidaire, 2012, accessible sur : https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/rapport_tchad_ccfd-ts.pdf

Toutefois, une hausse du budget de la défense est sans doute probable pour les années 2017 et 2018. Mais l'information étant considérée comme sensible par les autorités tchadiennes, il est difficile d'en appréhender l'ampleur. Nous n'avons pas réussi à nous procurer des chiffres pour 2017 ou 2018.

► **Mauritanie, un budget mystérieux**

D'après les chiffres du *Military Balance*, le budget de la défense mauritanienne s'élèverait, en 2016, à 48,37 milliards d'ouguiyas, soit environ 130 millions d'euros³⁹. Le budget de l'État pour l'année 2016 étant de 451,17 milliards d'ouguiyas, le budget de la défense représenterait environ 9,3 % du budget total. Un article de presse évoque des sommes moindres, affirmant que le budget alloué aux Forces armées mauritaniennes (FARIM) tournerait aux alentours d'une vingtaine de millions d'euros, malgré une hausse substantielle⁴⁰.

**Tableau n° 10 : TABLEAU RECAPITULATIF DES BUDGETS DE LA DEFENSE
DES ÉTATS MEMBRES DU G5 SAHEL**

États membres du G5 Sahel	Budget de la Défense (en millions d'euros)	% du budget de la Défense par rapport au budget total de l'État	% du budget de la Défense par rapport au PIB
Mauritanie	130 (2016)	9,3 %	2,95 %
Mali	404 (2017)	8,5 %	3 %
Burkina Faso	160 (2017)	4,3 %	2,14 %
Niger	413 (2017)	15 %	5,7 %
Tchad	238 (2016)	11 %	2,53 %

Source – *Military Balance*, Articles de presse, Entretiens

À titre de comparaison, en France, la part des dépenses de défense dans le budget général de l'État s'établit à 10,3 % en 2017, et représente aux alentours 1,8 % du PIB⁴¹.

Les États sahéliens, à travers le G5 Sahel, plaident pour que la situation sécuritaire soit prise en compte dans l'analyse de leurs déficits budgétaires. Ainsi, les chefs d'État du G5 Sahel ont appelé, lors du Sommet de Niamey le 6 février 2018, les instances financières internationales à prendre en compte « *la pression qu'exerce la crise sécuritaire actuelle dans le Sahel sur les finances publiques* » et à « *mettre en place des ressources additionnelles pour*

³⁹ Calcul basé selon le cours de change publié par la Banque centrale de Mauritanie le 29 décembre 2016 (1 euro = 373,36 ouguiyas).

⁴⁰ « La Mauritanie et l'Arabie Saoudite ont signé un accord militaire », Opex360, 2017, accessible sur : <http://www.opex360.com/2017/01/06/la-mauritanie-larabie-saoudite-ont-signé-accord-militaire/#CQurM-VriHE011BKf.99>

⁴¹ « La part des dépenses de défense dans le budget de l'État a reculé de 0,1 % en 2017 », Opex360, 2017, accessible sur : <http://www.opex360.com/2017/10/24/la-part-des-dépenses-de-défense-dans-le-budget-de-letat-recule-de-01-en-2017/#ArKiYKdLIYO3zHUq.99>

y faire face ». La SDS du G5 Sahel explique qu'un « *effort financier important, soutenu par une coopération intra-régionale renforcée et une mutualisation des moyens de sécurité et de défense sont désormais indispensables* ».

C.– Une « division du travail » avec les partenaires pour combler les trous capacitaires

Si les autorités sahéliennes ont décidé de renforcer leurs appareils militaires, certains trous capacitaires ne pourront être atténués qu'au travers d'une coopération poussée avec les partenaires stratégiques, que ce soit en termes de formations, d'appui opérationnel, de soutien logistique ou de partage du renseignement.

► Les armées sahéliennes : des trous capacitaires transversaux

Les armées sahéliennes ont des modèles d'armées sensiblement similaires qui présentent des trous capacitaires identiques. Structurées autour de leur Armée de Terre respective, les forces armées des pays sahéliens disposent de faibles capacités aériennes, pourtant indispensables au regard de la géographie, des élongations qu'elle impose, et du mode opératoire des groupes armés jihadistes. La majorité des aéronefs acquis il y a plusieurs décennies sont maintenant obsolètes, si ce n'est déjà hors service, en raison d'un manque de maintenance des appareils. La capacité « 3D », qui signifie la capacité à agir en 3 dimensions, est un enjeu essentiel tant elle s'avère transverse dans le processus de planification et de conduite d'une opération. Que ce soit pour le transport de troupes dans des régions éloignées ou pour soutenir les opérations au sol en termes de renseignement, de reconnaissance et d'appui feu, l'acquisition de moyens aériens est une priorité pour les forces armées de la région. En fin de cycle, la capacité à mener des évacuations médicales, appelées MEDEVAC, est également quasi inexistante au sein des armées sahéliennes. Ces capacités coûtent extrêmement cher à l'acquisition mais également en formation et en maintenance. Certains États de la région sous-traitent le pilotage et l'entretien de leurs aéronefs à des étrangers, venant notamment d'Europe de l'Est. Au regard des budgets mentionnés ci-dessus qui sont alloués à la Défense, il faudra du temps aux outils de défense sahéliens pour se doter de ces capacités.

Afin de combler ces trous capacitaires, les États sahéliens souhaitent mutualiser leurs moyens à travers une meilleure coordination au sein de la Force Conjointe du G5 Sahel. Pour autant, comme me l'expliquera un officier français, « *de la mutualisation de trous capacitaires résulte un trou capacitaire* »⁴². En effet, à court ou moyen terme, il n'est pas réaliste d'attendre que les armées sahéliennes comblerent certains trous capacitaires qui demandent des efforts importants dans la durée.

⁴² Entretien, Paris, janvier 2018.

► Une coopération indispensable avec les partenaires

Ainsi, la solution (transitoire) se trouve sans doute dans la coordination avec les autres dispositifs militaires déployés au Sahel, à savoir la Force Barkhane, la MINUSMA, les missions PSDC de l'Union Européenne et les déploiements américains. On observe aujourd'hui une nouvelle division du travail entre les différents acteurs présents au Sahel, que ce soit en termes de logistique, d'appui aérien, d'évacuation médicale ou d'appui en renseignement.

Sans rentrer dans les détails opérationnels, le renseignement est vital pour lutter contre de tels groupes. Ainsi, l'Amiral Isnard, Commandant des Opérations Spéciales (COS), qualifiait la lutte contre les groupes jihadistes de « *guerre du renseignement* »⁴³. Dans ce domaine, au-delà des relations de coopération bilatérale qui existent, une plate-forme multilatérale de partage de renseignement a été créée dans le cadre du Partenariat Militaire Conjoint Transfrontalier (PMCT). Il s'agit de la Cellule de Coordination et de Liaison (CCLG5) dont nous parlions précédemment. Elle sera rattachée par la suite à la Force Conjointe et jouera le rôle de canal de partage du renseignement entre les forces armées locales et étrangères déployées dans la région. En matière de renseignement, une synergie est théoriquement possible. D'un côté, les armées sahéliennes apportent des renseignements d'origine humaine (ROHUM) qui permettent aux services de renseignement occidentaux d'affiner leurs analyses et d'orienter leurs capteurs. D'un autre côté, les partenaires français et américains partagent des renseignements d'origine électromagnétique (ROEM) ou d'origine image (ROIM), obtenus par leurs moyens électromagnétiques, aériens (drones, avions de reconnaissance) ou satellitaires. Il s'agit là de technologies extrêmement coûteuses, hors de portée des budgets sahéliens à court ou moyen terme.

La capacité de réaction rapide des forces armées est également un élément déterminant face à un ennemi éclaté qui se disperse rapidement après ses offensives. À partir de 2013, la lutte offensive contre les groupes armés jihadistes au nord du Mali est indirectement confiée par le Conseil de sécurité des Nations Unies⁴⁴ aux troupes françaises, qui sont alors les seules dans la région à disposer des capacités nécessaires pour affronter ces groupes. Elles recevront un appui important des forces armées tchadiennes d'intervention au Mali (FATIM) mais limité à la région de Kidal.

À travers ses moyens aériens et leur formation spécifique, les forces spéciales françaises du COS constituent une des seules unités capables d'atteindre le niveau de réactivité nécessaire. « *Nous sommes capables d'intervenir en une heure, à partir du moment où un groupe a été détecté, avec l'analyse en direct du renseignement au centre des opérations de l'état-major à Paris, en lien avec le président de la République* », explique ainsi le contre-

⁴³ Nathalie Guibert, 2018, *op. cit.*

⁴⁴ Voir Résolutions 2100 (2013) et 2164 (2014), CSNU.

amiral Isnard. Pour autant, leurs faibles effectifs ne leur permettent pas de réagir à chaque attaque, d'autant qu'elles mènent par ailleurs des opérations de reconnaissance avancée à la recherche des groupes jihadistes. La Force Barkhane, notamment avec les moyens de la chasse aérienne, dispose de capacités de réaction rapide. Leur réactivité s'avère complémentaire des armées sahéliennes conventionnelles et de la MINUSMA qui mènent davantage de patrouilles et des missions de contrôle de zone.

Néanmoins, les programmes de coopération militaire avec les puissances étrangères soulèvent quelques problèmes, notamment concernant la cohérence des appareils militaires. Aline Leboeuf parle, dans son étude intitulée « Coopérer avec les armées africaines », d'armées « patchwork » pour souligner « *les couches successives ajoutées au gré des mutineries, des processus de désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR)* », mais aussi pour évoquer les différentes cultures militaires qui cohabitent en leur sein et se nourrissent au gré des programmes de formation des partenaires. Enfin, elle souligne que la « *coexistence de nombreux systèmes d'armes* » affecte l'interopérabilité des moyens nationaux et contribue à démultiplier les coûts de maintenance⁴⁵.

2.2.2 – La FC G5S, renforcement du maillage territorial des FDS dans les zones transfrontalières

La première phase de déploiement de la Force Conjointe du G5 Sahel prévoit une augmentation des activités opérationnelles dans les zones transfrontalières et, pour ce faire, un renforcement du maillage territorial des emprises militaires. Un des défis incontournables auquel seront confrontées les armées sahéliennes dans le cadre de la FC G5S réside dans les relations qu'elles entretiendront avec les populations locales de leur zone de déploiement. Cette question est particulièrement prégnante dans la région du Liptako-Gourma, entre le Mali, le Burkina Faso et le Niger.

A.– Relations avec les populations locales dans le Liptako-Gourma

De bonnes relations avec les différentes communautés habitant la zone d'opération sont vitales car elles permettent d'augmenter l'acceptabilité de la présence des forces armées et de collecter, ainsi, des renseignements d'origine humaine (ROHUM) de qualité pour mener leurs opérations. 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 de toute attaque rebelle, les armées sahéliennes, au même titre que l'administration et les services de l'État, ont une présence sporadique voire inexistante dans certaines parties de leur territoire. Ainsi, la FC G5S vise à améliorer le maillage des forces de défense et de sécurité (FDS) le long des frontières où les groupes jihadistes jouissent d'une liberté d'action importante.

⁴⁵ Aline Leboeuf, « Coopérer avec les armées », *IFRI*, 2017.

Le Burkina Faso n'a pas attendu la création de la FC G5S pour mettre en place un dispositif à sa frontière avec le Mali. Annoncé dès janvier 2013, le déploiement du Groupement des forces antiterroristes (GFAT) a permis le renforcement du dispositif préexistant avec l'envoi de 1 000 éléments supplémentaires. Plusieurs interlocuteurs au Burkina Faso m'ont expliqué que pour certains Peuls du nord, cette opération composée d'unités venant de régiments pourtant répartis sur l'ensemble du territoire, a pu être perçue comme l'arrivée d'une armée Mossi – ethnie majoritaire au Burkina – car très peu de Peuls ont intégré les rangs de l'armée par manque d'appétence au sein de cette communauté mais également en raison du mode de recrutement. Les 1 000 recrutements annuels au sein de l'Armée s'appuient sur des quotas par département définis chaque année par le ministère de la Défense⁴⁶. Si un effort a été consenti récemment au profit des départements du nord⁴⁷, les recrutements sont conditionnés à des prérequis au niveau de la formation, prérequis qui excluent *de facto* une grande majorité de la jeunesse peule, qui se trouve en marge du système scolaire peu adapté au nomadisme. Ce problème a été identifié depuis plusieurs années, le président Compaoré avait nommé un ministre de l'Éducation peul pour trouver des solutions.

Au Mali, la question de l'action du bataillon malien du G5 Sahel du Fuseau Centre est intimement liée au redéploiement progressif des FAMa dans les régions nord du pays dans le cadre de l'Accord de Paix de 2015. La relation avec les Groupes armés signataires (GAS) présents dans la zone d'opération de la FC G5S est un point à suivre attentivement. Sur ce point, le général de Woillemont, ancien COMANFOR BARKHANE, avait expliqué, lors d'une conférence, qu'il n'avait « *jamais voulu travailler avec ces groupes* » en raison de la porosité de certains avec les groupes armés jihadistes, et qu'à ses yeux les GAS avaient vocation à disparaître au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'Accord de paix de 2015, leurs éléments étant soit intégrés au sein des FAMa soit réinsérés dans la société civile.

B.– Respect du DIH et renforcement impératif de la chaîne pénale

Pour mener une action militaire efficace dans sa zone d'opération, la FC G5S, *a fortiori* les bataillons nationaux qui la composent, devront « gagner les cœurs et les esprits » des populations souvent en marge des politiques publiques en assurant leur sécurité quotidienne, en rapprochant les services publics et en facilitant les actions humanitaires et de développement. Ces missions sont inscrites dans son CONOPS et ne sauraient être considérées comme auxiliaires tant elles conditionnent tout succès de cette force transfrontalière.

⁴⁶ Entretien, Paris, janvier 2018.

⁴⁷ Entretiens, Ouagadougou, juillet 2017.

Afin de respecter le DIH et la chaîne pénale, la montée en puissance de la composante police-gendarmerie de la FC G5S est impérative. Avec le soutien de l'Union européenne et de l'ONU DC, une réunion de travail a eu lieu, à Bamako, le 6 décembre 2017, au cours de laquelle le cadre conceptuel d'organisation et de fonctionnement de la composante police a été validé. Il existe en réalité deux composantes (outre la composante militaire) : une composante civile pour permettre la coordination entre les opérations militaires et les activités civiles d'aide humanitaire et de développement, une composante de police pour appuyer la FC G5S dans ses missions prévôtales de police administrative et judiciaire. Cette dernière sera composée de policiers mais également de gendarmes.

Le renforcement des chaînes pénales en matière de lutte contre le terrorisme s'avère être un enjeu essentiel 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'ONU DC 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* »⁴⁸. Encore faut-il que la collecte de preuves soit possible. D'après l'ONU DC, 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 police spécialisés n'existent que de façon embryonnaire au Sahel et leur déploiement dans les zones frontalières reste parcellaire, voire nul, fragilisant l'ensemble de la chaîne pénale et 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.

C.– Adaptation lente des doctrines aux menaces asymétriques : l'exception des GSI

Les doctrines d'emploi des forces des armées sahéliennes en vigueur ont pour la majorité été élaborées à l'époque des indépendances. Dès lors, ces doctrines apparaissent obsolètes face à la menace posée par les groupes armés jihadistes. Si le Mali et le Burkina semblent avoir entrepris un travail d'actualisation de leurs doctrines, la Mauritanie fait figure de précurseur avec la création des Groupements Spéciaux d'Intervention (GSI). À plusieurs reprises, les États membres du G5 Sahel ont nommé l'expérience mauritanienne en exemple. Ainsi, la Déclaration de Niamey, adoptée lors de la 2^{ème} Conférence

⁴⁸ « Lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel : cadre juridique, techniques d'enquête et coopération policière », ONU DC, 2011.

des ministres de l'Intérieur des pays du G5 Sahel, souligne « la pertinence et l'efficacité de l'expérience de la Mauritanie en matière de gestion des frontières ».

Après l'électrochoc de l'attaque de Tourine, les autorités mauritaniennes décident la création de ces unités spéciales qui représentent une des premières adaptations à l'ennemi dans la région. Dans la nuit du 14 au 15 septembre 2008, une patrouille de six véhicules de l'armée mauritanienne tomba dans une embuscade à Tourine, une zone désertique située à 80 km au sud de la cité minière de Zouerate. AQMI revendique la capture de douze prisonniers et la prise de trois véhicules. Les 11 militaires et leur guide seront retrouvés décapités.

Les GSI sont des unités d'intervention et de recherche du renseignement extrêmement mobiles dont la mission consiste non seulement à poursuivre les jihadistes dans le désert, mais également à détruire leurs réseaux d'approvisionnement logistique et financier ainsi que leurs filières de recrutement. « Nous avons formé des groupements spéciaux d'intervention [GSI] commandés par de jeunes capitaines célibataires afin d'établir un esprit offensif, tourné vers le mouvement »⁴⁹, explique le général de division Mohamed Ould Ghazouani, chef d'État-major Général des Armées (CEMGA) et proche du président Ould Abdel Aziz.

Ces GSI reçoivent un soutien important des partenaires stratégiques, notamment en formation et en partage de renseignement. Aujourd'hui, les troupes mauritaniennes disposent d'avions Super Tucano et ont une capacité d'appui tactique au sol grâce à des unités formées à Atar par un détachement français. Les États-Unis leur ont également cédé des équipements de pointe.

Les réformes des doctrines d'emploi en cours d'élaboration dans les différents pays sahéliens sont appuyées par des missions d'audit et de conseil menées par des coopérants rattachés à la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD). Cette forme de coopération, dite structurelle, est à distinguer de la coopération opérationnelle conduite par les forces françaises de Barkhane, de la *Task Force Sabre* ou encore par les Éléments français au Sénégal (EFS).

La volonté politique d'actualiser les doctrines militaires découle d'un emploi intensif des appareils militaires sahéliens qui connaissent, depuis plusieurs années maintenant, une explosion de leurs contrats opérationnels tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

⁴⁹ Alain Faujas, « Mauritanie : la renaissance d'une armée », *Jeune Afrique*, 2017, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/mag/489384/politique/mauritanie-la-renaissance-dune-armee/>

2.3 – Transformation des armées sahéliennes en des « armées d'emploi » aux contrats opérationnels multiples

Les groupes armés jihadistes posent un véritable défi aux armées sahéliennes, qui connaissent une multiplication sans précédent de leurs engagements opérationnels. En dehors de l'armée tchadienne sous tension opérationnelle continue, seules les forces armées maliennes et nigériennes ont connu de relativement brefs épisodes de rébellion armée. Depuis plus d'une décennie, les groupes jihadistes font peser une menace diffuse sur la région sahélienne mais leurs attaques, bien que meurtrières, y étaient rares. Ce n'est qu'en 2012 qu'ils se sont engagés dans une phase de conquête territoriale visant à expulser les forces armées maliennes des régions nord du pays. Après une certaine attrition consécutive à l'intervention française, leurs capacités opérationnelles ont continué de croître. Aujourd'hui, les attaques contre les forces armées sahéliennes sont régulières, faisant fréquemment des victimes dans leurs rangs. Face à cette menace nouvelle, les armées de la région deviennent des « armées d'emploi » aux contrats opérationnels multiples.

2.3.1 – Le défi de la génération de force face au sur-engagement opérationnel lié à la multiplication des OPEX et OPINT

Un des défis les plus urgents pour l'opérationnalisation de la FC G5S touche à la capacité de générations de force des armées sahéliennes, dont les ressources humaines sont limitées. De taille relativement modestes, les armées du fuseau Centre apparaissent sous-dimensionnées par rapport à leur niveau d'engagement. Elles doivent faire face à une multiplication de leurs contrats opérationnels avec l'ouverture de nouvelles opérations intérieures et leurs engagements internationaux, que ce soit au sein de la MINUSMA ou d'opérations hybrides telles que la FMM. Ainsi, la mobilisation d'un ou deux bataillons selon les pays du G5 Sahel, s'avère difficile.

A.– Des FAMa sur-engagées au centre du pays

Depuis 2013, les FAMa sont engagées dans une seule opération intérieure sur leur territoire national dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de paix et de réconciliation de 2015.

L'opération MALIBA, déployée en juillet 2013, fut remplacée en janvier 2017 par l'opération DAMBÉ, qui signifie « dignité » en bambara. Selon le décret du 5 janvier 2017, cette opération a pour finalité « d'entraver les activités terroristes, de permettre le redéploiement des Forces Armées Maliennes (FAMa), de réinstaller l'administration, de favoriser le retour

des populations déplacées et de normaliser la vie socio- économique »⁵⁰. Le théâtre de l'opération couvre « l'intégralité des régions de Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal ainsi que les parties nord des régions de Ségou et de Koulikoro situées au-delà du 14^{ème} parallèle ». La principale nouveauté de l'opération DAMBÉ réside dans la chaîne de commandement, centralisée autour du CEMGA, qui devient le commandant de l'opération. Jusque-là le commandement tactique des unités était assuré par le commandant de théâtre installé au PC MALIBA situé à Gao. Les unités sont désormais placées directement sous les ordres du Centre des Opérations Interarmées (COIA) basé à Bamako.

Le niveau d'engagement des FAMA au nord et au centre du Mali est extrêmement élevé. Les 8 GTIA, formés par EUTM Mali depuis 2013, qui comprennent entre 450 et 600 éléments, sont rattachés à des zones de défense. Pour autant, les GTIA dont la zone de défense n'est pas concernée par l'opération DAMBÉ peuvent être déployés dans le cadre de l'opération.

Le Mali doit mettre à disposition de la FC G5S deux bataillons de 650 éléments ; un pour le fuseau Ouest et un pour le fuseau Centre. Cet engagement de 1 300 personnels nécessite une organisation particulière en termes de gestion des ressources humaines.

B.- Des Forces Armées Nigériennes (FAN) écartelées

Écartelées entre les attaques de Boko Haram et de l'Islamic State West Africa Province (ISWAP) dans la région de Diffa et celles de Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) et de l'État Islamique au Grand Sahara (EIGS) le long de sa frontière avec le Mali, les Forces Armées Nigériennes (FAN) peinent à générer de nouveaux éléments pour armer les deux bataillons que les autorités doivent fournir dans le cadre de la FC G5S. En effet, en plus de leur engagement au sein de la MINUSMA où elles déploient 858 éléments, les FAN sont fortement engagées sur leur territoire national avec cinq opérations intérieures : l'opération MALI BERO dans la zone de l'Aïr ; l'opération DJADO dans la région de Djado ; l'opération N'GAA dans la région du Lac Tchad ; l'opération MAI DOUNAMA dans la région de Diffa et, enfin, l'opération DONGO qui a remplacé, en 2017, l'opération ZARMAGANDA dans la région de Tillabéri.

L'opération DONGO est la plus récente. Lancée en juin 2017, elle se compose d'un bataillon de 245 personnels, basés à Tilwa, au nord de la zone de Ouallam. Ce bataillon a été équipé avec de nouveaux équipements afin de faire face aux groupes armés jihadistes actifs dans la zone⁵¹.

⁵⁰ Décret n° 2017-0001/P RM du 5 janvier 2017 instituant l'opération Dambé, accessible sur : <http://ekladata.com/BDawWJigSpl4P8fWeP4rLIsGhUM.pdf>

⁵¹ « Niger : nouvelle opération contre les « terroristes » venus du Mali », *Jeune Afrique*, 2017, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/depeches/448775/politique/niger-nouvelle-operation-contre-terroristes-venus-mali/>

L'opération N'GAA, lancée en décembre 2014, dans l'est du pays, a été présentée comme « *la plus grande opération militaire jamais montée au Niger* »⁵².

Par ailleurs, le Niger fournit 750 soldats dans le cadre de la Force Mixte Multinationale (FMM).

C.– Le Burkina Faso face à une insurrection jihadiste

Le Burkina Faso, de son côté, a annoncé le retrait de son bataillon au sein de la MINUAD au Darfour pour pouvoir faire face à l'évolution de la menace jihadiste le long de sa frontière Nord, avec l'émergence d'Ansarul Islam, et remplir son engagement au sein de la FC G5S consistant à mettre en place un bataillon de 650 militaires, gendarmes et policiers. Avec deux bataillons engagés au sein de la MINUSMA, pour un total de 1 710 militaires et 162 policiers, les effectifs de l'Armée de Terre, d'environ 9 000 militaires, se retrouvent sous tension. D'autant plus que le Burkina Faso connaît une demi-douzaine d'opérations intérieures sur son sol. Jusqu'en 2014, le déploiement du Groupement des Forces Antiterroristes (GFAT) dans le nord du pays était la seule opération intérieure au Burkina. D'autres opérations ont par la suite été ouvertes. Parmi elles, l'opération SÉNO, exécutée avec les forces maliennes dans l'Ouest dans le Nord-ouest, les opérations TAPOA à l'Est, SÉQUÉRÉ au Nord, et celle conjointe menée avec les forces togolaises au Centre-est. À celles-ci, viennent s'ajouter les opérations spéciales de la capitale, des Hauts-bassins, des Cascades et du Sud-ouest⁵³.

En juin 2017, les autorités militaires burkinabè avaient des difficultés à trouver des officiers pour armer les PC de la FC G5S, notamment celui de Sévaré qui devait en compter une dizaine⁵⁴.

D.– L'exception mauritanienne

La Mauritanie fait figure d'exception au sein du G5 Sahel en raison de sa non-participation au sein de la MINUSMA. Il semblerait qu'elle se soit vu refuser de déployer des troupes au sein de la mission onusienne en raison de certaines accointances avec des groupes actifs dans le nord du Mali⁵⁵. La Mauritanie contribue à hauteur de 750 soldats et 277 policiers à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA).

⁵² « Terrorisme : les islamistes nigériens de Boko Haram inquiètent le Niger », *Jeune Afrique*, 2015, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/36337/politique/terrorisme-les-islamistes-nig-riens-de-boko-haram-inqui-tent-le-niger/>

⁵³ Oui Koeta, 2017, *op. cit.*

⁵⁴ Entretien, Ouagadougou, juin 2017.

⁵⁵ Entretien, Ouagadougou, 2017.

Quant au niveau d'engagement opérationnel des FARIM sur le territoire national, peu d'informations sont accessibles. En vertu des élongations imposées par la spécificité géographique du territoire mauritanien, le recours aux GSI permet d'assurer une présence militaire, bien que discontinue, dans des zones éloignées des centres urbains et des emprises militaires qui se concentrent autour de la capitale et le long de la frontière sud avec le Mali.

E.– Le Tchad sur tous les fronts

Au-delà de ses opérations intérieures, le Tchad déploie au sein de la MINUSMA un contingent de 1 395 militaires, ainsi que 1 500 personnels dans le cadre de la Force Mixte Tchado-Soudanaise (FMTS) et 3 000 au sein de la FMM.

**Tableau n° 11 : TABLEAU RECAPITULATIF
 DES DIFFERENTS ENGAGEMENTS OPERATIONNELS**

États membres du G5 Sahel	Opérations intérieures	Engagements extérieurs / internationaux
Mauritanie	N/A	MINUSCA FC G5S
Mali	Opération DAMBÉ – Région Centre et Nord	FC G5S
Burkina Faso	Opération SÉNO – Région de Dédougou Opération TAPOA – Région de Fada Opération SÉGUÉRE – Région de Ouaguiya Opération GFAT – Frontière Nord	MINUSMA FC G5S
Niger	Opération DONGO – Région de Tillabéry Opération MALIBERO – Zone de l'Aïr Opération DJADO – Région de Djado Opération N'GAA - Région Lac Tchad Opération MAI DOUNAMA – Région de Diffa	MINUSMA FMM FC G5S
Tchad	N/A	MINUSMA FMTS FMM FC G5S

La multiplication des contrats opérationnels auxquels les forces armées sahéliennes doivent répondre a pour conséquence de mettre sous pression les effectifs en réduisant la fréquence des relèves. Ainsi, il arrive souvent que la durée du déploiement en opération excède largement les quelques mois prévus initialement. Au-delà du manque d'entraînement, les longs déploiements comportent des risques quant au niveau opérationnel des

unités. En effet, l'usure guette inévitablement le soldat, notamment en raison des conditions souvent plus dures en opérations. Le maintien sous tension des unités déployées est donc un défi majeur.

2.3.2 – L'insoluble question des primes et l'impossible articulation entre MINUSMA, FC G5S et OPINT

Les appareils militaires sahéliens doivent s'adapter au nouvel engagement opérationnel que constitue leur participation à la FC G5S. Si, comme nous l'avons vu, la capacité de génération de force est un véritable défi, la question de l'articulation avec les autres opérations en cours, qu'elles soient intérieures ou extérieures, s'avère être un véritable casse-tête pour les États-majors sahéliens, notamment en ce qui concerne les primes donnés aux soldats engagés.

En effet, le déploiement de la FC G5S dans les zones transfrontalières impose aux États-majors de trouver de nouveaux modes de gestion de leurs différentes opérations. Engagés face à un même ennemi, avec des risques opérationnels identiques, les soldats sahéliens ne sont pas logés à la même enseigne en fonction des opérations.

A.– Le Graal de la MINUSMA

Comme pour toute OMP, la rémunération des militaires est prise en charge par les gouvernements dont ils relèvent selon leur grade dans les forces nationales et selon le barème de rémunération applicable. Les pays qui fournissent des contingents aux OMP sont remboursés des coûts par l'ONU sur la base d'un taux standard approuvé par l'Assemblée générale⁵⁶. Ce taux a augmenté au cours des dernières années. De 1 332 dollars par soldat et par mois en 2014, il est passé à 1 410 dollars en 2017, soit environ 1 137 euros⁵⁷. Il est important de noter que le pourcentage des primes redistribué aux soldats varie selon les pays, les primes servant dans certains cas à augmenter les primes des opérations intérieures, à harmoniser les primes des autres OPEX ou à financer l'achat d'équipements. À titre d'exemple, le Burkina Faso redistribue quasiment l'intégralité du taux standard que lui versent les Nations Unies.

D'après plusieurs entretiens effectués avec d'anciens casques bleus, à ce taux standard vient s'ajouter des primes journalières appelées « *hazard duty* », pour l'achat de cigarettes et autres, l'alimentation étant prise en compte par la MINUSMA qui approvisionne les contingents. Il semblerait que cette prime soit entre 25 et 100 dollars par jour et par soldat, soit entre 20 et 80 euros.

⁵⁶ Voir site des Nations Unies : <http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/financing.shtml>

⁵⁷ Taux de change de 1 dollar pour 0,80648 euro.

**Tableau n° 12 : TABLEAU RECAPITULATIF DES PRIMES
 DANS LE CADRE DE LA MINUSMA**

Primes MINUSMA	Somme perçue par le personnel MINUSMA / mois
Remboursement personnel (taux standard)	1 137 €
Primes « Hazard Duty »	600 – 2 400 €
Total	1 737 – 3 537 €

Source – UN Peacekeeping, Entretiens

Ainsi, la somme perçue par le soldat varie grandement d'un pays à l'autre en fonction de la politique de gestion de l'argent onusien.

L'ONU rembourse également aux pays contributeurs de troupes (PCT), le coût du matériel, des services de personnel et des services d'appui fournis aux contingents militaires et aux forces de police. En 2014, une réforme a lié le remboursement du personnel avec celui du matériel. Ainsi, comme me l'expliquait schématiquement un officier supérieur sahélien, lorsqu'un véhicule tombe en panne, son chauffeur n'est plus payé, c'est donc au pays de rémunérer son soldat comme les autres casques bleus du contingent. Cela peut s'avérer défavorable financièrement pour le pays en question si la réparation du matériel n'a pas lieu rapidement. Dans le cadre de la MINUSMA, il s'agit d'un véritable challenge tant les conditions climatiques usent rapidement le matériel et que le ravitaillement est difficile.

B.– Des « primes opération » pour les soldats de la FC G5S

À l'instar des soldats engagés au sein de la FMM, les troupes de la FC G5S seront considérées comme « soldats internationaux » et bénéficieront ainsi de primes liées à ce statut. Dans le cas de la FC G5S, les bataillons seront déployés dans des zones potentiellement plus dangereuses que les zones d'opération de la MINUSMA. Le ministre des Affaires étrangères du Burkina Faso, Alpha Barry, soulignait, en octobre 2017, qu'il était important que « le traitement des forces du G5 soit le même que ceux de la MINUSMA »⁵⁸. Les CEMA et les autorités politiques du G5 Sahel semblent avoir consenti à mettre en place un système de primes d'opération qui se rapprocherait de la rémunération élevée au sein de la MINUSMA.

En effet, d'après des documents obtenus, le montant total des « primes opération » prévues dans le cadre des opérations de la FC G5S s'élève à 61,5 millions d'euros. Ces primes concerneraient les soldats engagés dans les bataillons sous commandement de la

⁵⁸ Oui Koeta, « G5 Sahel : Avec 423 millions d'euros ou pas, « on est obligé d'engager cette guerre » », *Burkina 24*, 2017, accessible sur : <https://burkina24.com/2017/11/06/g5-sahel-avec-423-millions-deuros-ou-pas-on-est-oblige-dengager-cette-guerre/>

FC G5S, mais aussi les officiers de liaison envoyés dans les PC tactiques de fuseau ou le PC opératif de Sévaré. Rapportées sur une année et divisées par le nombre de personnels prévu, soit 5 000, ces primes rapporteraient 1 025 euros par mois et par personnel. Elles viennent s'ajouter au poste de dépense « alimentation » qui s'élève à 14 millions d'euros. Il est donc prévu 233 euros par personnel et par mois en termes d'alimentation. Il semblerait que les premières seront payées grâce à la contribution de l'Arabie saoudite, alors que les autres resteront à la charge des États du G5 Sahel.

**Tableau n° 13 : TABLEAU RECAPITULATIF DES PRIMES
DANS LE CADRE DE LA FORCE CONJOINTE DU G5 SAHEL**

Primes FC G5S	Budget FC G5S	Somme perçue par le personnel FC G5S / mois
Prime opération	61 524 000 €	1 025 € – 672 662 FCFA
Alimentation	13 906 500 €	232 € – 152 044 FCFA
Total	75 430 500 €	1 257 € – 824 706 FCFA

Source – Entretiens (2018)

Ces primes, notamment les « primes opération », risquent de créer un décalage avec les autres opérations conduites par les États du G5 Sahel dans les mêmes zones.

C.– Augmentation des primes des opérations intérieures nigériennes

D'après plusieurs entretiens, tout militaire nigérien en opération intérieure (OPINT) ou projeté en poste avancé touche 45 000 FCFA par mois. Les militaires déployés dans les « zones de mise en garde » qui abritent les opérations DONGO, N'GAA et MAI DOUNAMA reçoivent 90 000 FCFA. Ces primes ont été augmentées après avoir été abaissées au début des années 2010.

En effet, au temps de la présidence de Mamadou Tandja, les « Indemnités de service opération » (ISO) étaient de 90 000 FCFA. L'ISO fut réformé en « Indemnités du service intérieur (ISI) » et abaissé à 45 000 FCFA depuis 2010.

D.– Des primes homogènes au Mali

Avant 2012, les primes existaient mais étaient insignifiantes. Les autorités maliennes ont décidé une augmentation des primes allouées aux soldats engagés dans le cadre de l'opération MALIBA, déployée en juillet 2013. La prime d'opération est, ainsi, passée de 6 000 FCFA à 50 000 FCFA. Cela représente un effort budgétaire de 550 000 000 FCFA par mois

(838 415 euros), soit un total de 26 950 000 000 FCFA (41 millions d'euros) sur la période de septembre 2013 à septembre 2017⁵⁹. Ce niveau de primes a été maintenu lors du remplacement de l'opération MALIBA par l'opération DAMBÉ. Tous les régiments présents dans la zone d'opérations touchent ces primes.

E.– Des primes récentes au Burkina Faso

Au Burkina Faso, il semblerait que les primes opérations soient faibles et se réduisent à des primes d'alimentation ou de confort pour l'achat de cigarettes ou autres. Le GFAT bénéficierait d'une prime légèrement supérieure mais loin d'atteindre les montants évoqués au Niger et au Mali voisins. Si, comme vu précédemment, le Burkina Faso a une politique très avantageuse pour les soldats concernant la répartition des primes onusiennes, la conséquence semble être un sous-financement des primes opérations. Ainsi, l'articulation des primes entre le GFAT et le futur bataillon burkinabè de la FC G5S est au cœur des réflexions de la hiérarchie militaire.

À l'occasion d'une tournée dans le nord du pays touché par les attaques d'Ansaroul Islam mais également du JNIM, le ministre de la Défense burkinabè, Jean-Claude Bouda, a annoncé, en janvier 2018, le paiement d'une prime opération pour tous les soldats déployés au nord. « *Il faut bien qu'on puisse reconnaître les efforts que vous déployez. Vous êtes en opération, vous allez bénéficier d'une prime d'opération. Les détails vous seront communiqués après* »⁶⁰, a-t-il déclaré. Reste à savoir le montant de cette future prime d'opération.

F.– Une articulation compliquée entre les primes

Les primes sont importantes pour motiver les troupes en poste et leurs relèves. La différence de traitement entre les soldats peut entraîner des niveaux de motivation hétérogènes. Effectivement, deux unités déployées dans la même zone mais ne touchant pas les mêmes primes ne seront sans doute pas à même de prendre les mêmes risques opérationnels.

D'après plusieurs entretiens, il semblerait qu'un équilibre soit trouvé avec un système de relèves tournantes entre les opérations, permettant ainsi aux soldats de bénéficier des primes de l'opération la mieux payée à tour de rôle. Ainsi, au Burkina Faso, les soldats du GFAT sont prioritaires pour la MINUSMA. Considéré comme étant l'anti-chambre pour la mission onusienne, le GFAT est attirant pour les soldats burkinabè.

⁵⁹ « Mali : Les droits perçus par les soldats ont été doublés entre 2013 et 2017 », *Le Reporter*, 2017, accessible sur : <http://maliactu.net/mali-les-droits-percus-par-les-soldats-ont-ete-doubles-entre-2013-et-2017/>

⁶⁰ Sylvain Vidzraku, « Burkina : une prime pour chaque militaire déployé dans le nord », *La Tribune Afrique*, 2018, accessible sur : <https://afrique.latribune.fr/afrique-de-l-ouest/burkina-faso/2018-01-08/burkina-une-prime-pour-chaque-militaire-deploye-dans-le-nord-763754.html>

Le déploiement progressif des bataillons et la mise en place du système de gestion administrative et financière de la FC G5S vont permettre le paiement des « primes opérations », approuvées par les autorités politiques du G5 Sahel, aux soldats engagés. Preuve s'il en fallait que la gestion des primes peut devenir un sujet sensible dans ce type d'intervention hybride, à cheval entre une opération intérieure et internationale, une trentaine de soldats camerounais engagés au sein de la FMM avaient été arrêtés, en juin 2017, après avoir manifesté pour réclamer « le versement de leurs primes de « soldats internationaux », à l'instar de celles servies à leurs camarades des opérations de maintien de la paix onusiennes », comme l'explique le communiqué du ministère de la Défense⁶¹.

Dans le cadre de la FC G5S, les primes se rapprochent fortement de celles perçues au sein de la MINUSMA, ce qui ne fait pas craindre des mutineries de ce type, à condition que la gestion financière soit efficace. Pour cela un instrument de gestion des fonds est en cours de finalisation, comme nous le verrons par la suite.

2.4 – L'engagement opérationnel aux côtés des partenaires, un nouveau modèle d'appropriation

Alors que la montée en puissance de la Force Conjointe du G5 Sahel est souvent présentée comme une « porte de sortie » pour l'opération Barkhane, il est important de noter, qu'au contraire, cette force africaine s'appuie sur de multiples partenariats avec les partenaires internationaux et incarne un nouveau mode d'appropriation africaine basé sur la coopération opérationnelle. La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale considère l'appropriation comme un enjeu stratégique pour la France : « L'objectif partagé avec nos partenaires africains est une meilleure appropriation de leur sécurité »⁶².

2.4.1 – Des schémas hypothétiques de l'APSA à l'engagement opérationnel contre les groupes jihadistes

Il existe plusieurs voies vers l'appropriation de la sécurité par les États sahéliens. L'opérationnalisation de l'APSA en est une, tandis que la montée en puissance de la Force conjointe du G5 Sahel en est une autre. On pourrait qualifier la première d'appropriation théorique et la deuxième d'appropriation opérationnelle, les deux ne se traduisant pas de la même manière. Effectivement, l'appropriation que les États sahéliens ont décidé de privilégier se traduit par un engagement opérationnel au plus près de la menace, alors que l'appropriation de la sécurité à travers l'APSA reste essentiellement institutionnelle avec la mise en place de procédures rarement, si ce n'est jamais, utilisées.

⁶¹ « Cameroun : des militaires luttant contre Boko Haram arrêtés pour mutinerie », *Jeune Afrique*, 2017, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/445060/politique/cameroun-militaires-luttant-contre-boko-haram-arretes-mutinerie/>

⁶² *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017.

Le modèle d'appropriation incarné par la Force Conjointe du G5 Sahel s'appuie sur une coopération militaire opérationnelle et structurelle renforcée, notamment avec la France et les États-Unis. Certains se demanderont comment peut-on parler d'appropriation avec un niveau d'engagement aussi important de l'ancienne puissance coloniale dans la région, d'autres argumenteront que l'engagement des forces françaises offrent un appui technique et opérationnel aux armées sahéliennes qui leur permet d'accélérer leur montée en puissance et l'acquisition de nouvelles capacités indispensables pour lutter contre les groupes jihadistes. C'est là tout le paradoxe des nouveaux modes de coopération militaire qui se développent au Sahel.

La Force Conjointe du G5 Sahel n'est pas une opération de maintien de la paix ou une coalition ouverte aux contributions volontaires de potentiels pays contributeurs de troupes. Elle est composée, comme nous l'avons vu précédemment, de bataillons des États membres mis à disposition d'un Poste de Commandement régional commun. L'objectif est d'augmenter l'activité opérationnelle des armées sahéliennes dans les espaces transfrontaliers. À ce titre, les armées de la région sont placées en première ligne, ce qui répond à un souhait exprimé de longue date par les Nations Unies, celui de l'africanisation des opérations de paix en Afrique.

Le CONOPS, qui décrit l'architecture et le fonctionnement de la force, va au-delà de la simple africanisation. Dès lors, les États sahéliens doivent assumer « le soutien des forces, au travers de leur chaîne logistique nationale, qu'ils mettent à disposition du G5S » et sont responsables « de l'équipement de leurs forces », « des approvisionnements (eau, carburant, munitions), du transport, de la maintenance », « de la projection des contingents » et les formations « seront à leur charge jusqu'au niveau bataillons ». Si l'appui des partenaires est envisagé et souhaité pour le soutien des unités de la FC G5S, les États sahéliens assurent la responsabilité première. C'est une des caractéristiques qui la distinguent des autres dispositifs déployés dans la région.

On ne peut parler d'appropriation sans évoquer la question de l'autonomie financière. Que ce soit dans les discours des autorités politiques ou dans les analyses journalistiques ou universitaires, l'emphase a souvent été mise sur la question du budget de la FC G5S. Pendant des mois durant, ce fut un véritable marathon aux contributions financières des partenaires. Contrairement à la MINUSMA, ou aux autres opérations de paix auxquelles les États sahéliens ont participé ou participent encore, les États membres du G5 ont annoncé une contribution de 50 millions d'euros, à hauteur de 10 millions d'euros chacun. Cette contribution, bien que minime et semble-t-il exigée par le partenaire français⁶³, est à noter et démontre leur volonté politique d'opérationnaliser cette force.

Si le coût de lancement de la force, autour de 423 millions d'euros, était hors d'atteinte pour les pays sahéliens, le budget annuel devrait s'établir aux alentours d'une centaine

⁶³ Entretien, Ouagadougou, juillet 2017.

de millions d'euros, ce qui pourrait, à moyen-terme, être à leur portée. D'autant plus que lors de la Conférence des Chefs d'État du 6 février 2018, ces derniers ont demandé au Conseil des ministres du G5 Sahel de « mener des réflexions permettant d'avoir des financements autonomes et pérennes pour les activités de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme »⁶⁴. Évoquant le financement des opérations de paix en Afrique et les réformes de l'UA, Romain Esmenjaud et David Ambrosetti constatent que « les acteurs africains ne montrent aucun intérêt envers l'appropriation financière »⁶⁵. Est-ce qu'il en sera autrement pour la FC G5S ? Il est permis d'en douter tant les pays du G5 Sahel semblent s'appuyer sur le soutien financier des PTF.

Au-delà des questions financières, ce modèle d'appropriation est fortement dépendant de la poursuite de la coopération opérationnelle française à travers l'opération Barkhane et ne pourra incarner une porte de sortie crédible pour les forces françaises au Sahel qu'au terme de plusieurs années.

2.4.2 – « Au plus près du partenaire », une coopération militaire opérationnelle française en pleine mutation

L'appui opérationnel français s'est exprimé à de nombreuses reprises, que ce soit au sein des OMCT ou d'opérations bilatérales. Ces opérations portent le plus souvent sur des missions de contrôle de zones ou des patrouilles où les affrontements avec les groupes armés jihadistes sont rares. La réflexion porte, aujourd'hui, sur un engagement français continu au plus près du partenaire. Les annonces effectuées par le président Macron, lors du Sommet de lancement de la FC G5S, à Bamako, en juillet dernier, vont dans ce sens.

Effectivement, le déploiement progressif de la FC G5S et l'annonce française de la création de « centres de préparation à l'engagement opérationnel » au Mali, au Niger et au Burkina Faso, préfigurent une évolution prochaine de la force Barkhane avec un renforcement de sa vocation partenariale au profit des armées sahéliennes.

Plus précisément, le président français a annoncé un « soutien accru de l'opération Barkhane en conseil, assistance mais surtout accompagnement aux combats ». Cette mutation devrait s'exprimer par un recours accru aux détachements de liaison et d'appui opérationnel (DLAO) composés de plusieurs dizaines de militaires déployés directement auprès des unités des pays partenaires. Chacun de ces détachements est composé d'une équipe de commandement, d'éléments du génie, d'infanterie, d'une équipe sanitaire complète, de

⁶⁴ Communiqué final de la 4^{ème} Session ordinaire de la Conférence des chefs d'État du G5 Sahel, février 2018.

⁶⁵ Ambrosetti D. et Esmenjaud R., « Whose money funds African peace operations? Negotiating influence and autonomy with external partners » dans Tardy T. et Wyss M. (dir), *Peacekeeping in Africa: The evolving security architecture*, Routledge, 2014, pp. 73-90.

mécaniciens et de contrôleurs aériens⁶⁶. À titre d'exemple, un DLAO a été envoyé en mars 2017 dans la zone de Tillabéri au Niger, à une centaine de kilomètres de Niamey, où plusieurs attaques avaient eu lieu contre les Forces Armées Nigériennes (FAN). Au Burkina Faso, le centre de préparation à l'engagement opérationnel sera basé à Dori et assurera la formation et l'encadrement du bataillon burkinabè de la FC G5S.

L'objectif de ces centres de préparation semble être de pérenniser et renforcer les actions de coopération opérationnelle jusque-là menées ponctuellement par Barkhane et des Détachements d'Instruction Opérationnelle (DIO) ou Détachements d'Instruction Techniques (DIT) projetés, pour l'essentiel, depuis Dakar où sont installés les Éléments Français au Sénégal (EFS). De manière plus ponctuelle, la Task Force Sabre peut également mener des actions de coopération opérationnelle. Si l'ancien COMANFOR de Barkhane, le général De Woillemont, expliquait que « *toutes les composantes de Barkhane font de l'instruction opérationnelle au profit des armées sahéliennes* », l'accompagnement au combat représente une faible part de l'ensemble des actions de coopération menées.

Pour soutenir cette évolution, l'Armée de Terre a annoncé la création en septembre d'un Commandement spécialisé pour l'Assistance militaire opérationnelle de l'armée de Terre (COM AMOT), qui vise à renforcer ses capacités de partenariat opérationnel⁶⁷.

Le déploiement de la FC G5S constitue un événement important et modifie en profondeur l'environnement stratégique auquel Barkhane essaye de s'adapter en permanence. Ainsi, l'opération française devrait connaître des évolutions majeures dans les prochains mois. Le chef d'État-major des Armées, le général Lecointre, a expliqué, dans une interview en date de novembre 2017, sa démarche concernant Barkhane et le soutien à la FC G5S. « *Sur Barkhane, je vais intensifier le soutien à nos partenaires du G5 Sahel pour qu'ils deviennent plus autonomes [...] en essayant de réduire autant que possible mon empreinte au sol* », a-t-il déclaré. Pour autant, ces ajustements opérationnels ne devraient pas intervenir avant l'élection présidentielle au Mali qui se déroulera à l'été 2018.

D'après des entretiens, l'Élysée n'aurait pas encore arbitré entre les différentes propositions élaborées par l'État-major des Armées (EMA), certains évoquant même une poursuite de la réflexion. Si l'ampleur de cette mutation et les contours de la future force ne sont pas encore connus, il est certain qu'elle s'articulera davantage encore autour de la coopération opérationnelle avec ses partenaires sahéliens.

⁶⁶ Site de l'État-major des Armées, accessible sur : <https://www.defense.gouv.fr/actualites/operations/mali-les-dla-et-dao-fusionnent-et-deviennent-des-dlao>

⁶⁷ Entretien, Paris, décembre 2017.

3 – Maturation, cohérence et coordination des différentes initiatives régionales

La multiplication des cadres d'action à vocation régionale en matière de sécurité et de développement au Sahel pose inévitablement la question de leur complémentarité et de leur coordination. Force est de constater que ces initiatives ne sont pas encore arrivées à maturité et que des efforts de cohérence doivent être entrepris afin d'assurer leur crédibilité et leur efficacité.

3.1 – **G5 Sahel, FC G5S et Alliance pour le Sahel : des initiatives en cours de maturation**

Malgré la conduite des premières opérations sous l'égide de la Force Conjointe du G5 Sahel et l'annonce du lancement des premiers projets de l'Alliance pour le Sahel, les contours et les interactions entre les différentes initiatives sont en cours de maturation. À cet égard, la Conférence internationale de haut-niveau sur la sécurité et le développement au Sahel qui s'est tenue à Bruxelles, le 23 février 2018, a marqué la fin d'une longue phase de négociations entre les États du G5 Sahel et les bailleurs de fonds, notamment sur la question de la gestion des contributions annoncées au profit de la FC G5S. Au terme de ce processus de rationalisation institutionnelle, certaines initiatives en sortiront renforcées tandis que d'autres, inévitablement marginalisées, seront menacées de disparition.

3.1.1 – Embouteillage institutionnel – Impératif de clarification des périmètres de chaque initiative

Depuis l'élection du président Emmanuel Macron, la France a lancé une intense campagne diplomatique internationale pour apporter un soutien à la Force Conjointe du G5 Sahel, à travers le vote d'une nouvelle résolution au CSNU et la mobilisation de partenaires pour son financement. Afin d'équilibrer l'approche française au Sahel, dont l'opération Barkhane pourrait laisser penser qu'elle ne serait que militaire, le président français a décidé de lancer une « Alliance pour le Sahel » dont les contours commencent à se dessiner. La mobilisation des partenaires internationaux au sein de l'Alliance pour le Sahel ou en soutien de la FC G5S constitue ce qu'Emmanuel Macron a appelé la « Coalition Sahel » : « l'ensemble des participants constitue ce que nous avons choisi d'appeler la coalition Sahel, qui va venir appuyer le travail sur le terrain de la Force G5 Sahel et de l'Alliance pour le Sahel avec ses deux piliers, sécurité et développement », a-t-il affirmé lors du Sommet de la Celle-Saint-Cloud du 13 décembre 2017.

Il existe donc 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 Plate-forme Ministérielle de Coordination (PMC) et la récente Alliance pour le Sahel ; sans parler de la MINUSMA qui pourrait à l'avenir jouer un rôle régional en soutien à la Force Conjointe. Si aucun de ces cadres d'action n'a le même périmètre de compétences, certains se chevauchent, rendant leur coordination d'autant plus difficile. On en serait arrivé au point de « *coordonner les structures de coordination* »¹ me confiait-on du côté de l'AFD.

La coordination entre ces différentes initiatives régionales semble encore à parfaire, notamment en matière de développement où le G5 Sahel, la PMC et l'Alliance pour le Sahel ont vocation à coordonner les projets portés par les bailleurs de fonds dans la région. Sur le plan militaire, les efforts du G5 Sahel ont fini par être reconnus par l'UA. Ainsi, le CPS a qualifié la FC G5S d'Opération de Soutien à la Paix de l'UA. Pour autant, la coordination entre l'opération Barkhane, la FC G5S et la MINUSMA est un processus évolutif en cours de construction.

Tableau n° 14 : TABLEAU RECAPITULATIF DES DIFFERENTS CADRES D'ACTION A VOCATION REGIONALE AU SAHEL

Nom	Date de création	Descriptif – Missions & mandats
Processus de Nouakchott	Mars 2013	Initiative de l'UA pour renforcer la coopération sécuritaire régionale et opérationnaliser l'APSA.
Plate-forme Ministérielle de Coordination des Stratégies Sahel – PMC	Novembre 2013	Initiée lors de la visite conjointe au Sahel du SGNU avec la présidente de la CUA, les présidents de la BM et de la BAD, ainsi que le Commissaire au développement 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 par la Résolution 2100 du Conseil de sécurité des Nations Unies pour remplacer la MISMA. Son déploiement a commencé le 1 ^{er} juillet 2013.
Mission de l'Union Africaine pour le Mali et le Sahel – MISAHEL	Août 2013	Organe de mise en œuvre de la « Stratégie de l'UA pour la région du Sahel ». Secrétariat du Processus de Nouakchott. Dirigée par Pierre Buyoya, Haut Représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel.
Groupe des 5 pays du Sahel – G5 Sahel	Février 2014 – Décembre 2014	Organisation inter-gouvernementale lancée en février 2014 mais dont la Convention de création fut adoptée en décembre 2014. Cadre de coordination et de suivi de la coopération régionale en matière de sécurité, de développement et de gouvernance.

¹ Entretien, Paris, octobre 2017.

Nom	Date de création	Descriptif – Missions & mandats
Barkhane	Août 2014	Opération militaire française déployée au Sahel suite à la fusion de Serval et d'Épervier. Son mandat porte sur la lutte contre les groupes armés jihadistes et le soutien aux forces armées locales à travers la coopération opérationnelle.
United Nations Office for West Africa and the Sahel UNOWAS	Janvier 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> . Organe de mise en œuvre de la Stratégie intégrée des Nations Unies au Sahel (SINUS).
Force Conjointe du G5 Sahel – FC G5S	Novembre 2015 Février 2017	Annoncée en novembre 2015, cette force régionale de lutte contre le terrorisme dans les espaces transfrontaliers des États membres fut créée en février 2017 lors de l'adoption du CONOPS par les chefs d'État du G5 Sahel. Elle intervient sur 3 fuseaux distincts. Composée de 5 000 militaires, policiers et gendarmes, son PC opératif est basé à Sévaré (Mali).
Alliance pour le Sahel	Juillet 2017	Cadre de coordination des pratiques et des actions des principaux bailleurs bilatéraux et multilatéraux des pays sahéliens.

3.1.2 – La FC G5S, un statut juridique ambigu qui fragilise le soutien des partenaires

Malgré un paysage institutionnel dense, le G5 Sahel a réussi à s'imposer comme un acteur clé de la sécurité au Sahel. La création de la FC G5S pour lutter contre les groupes jihadistes a fait de l'organisation régionale un interlocuteur incontournable aux yeux des partenaires impliqués dans la région. Plus qu'un interlocuteur, le G5 Sahel est devenu le réceptacle de l'aide internationale en matière de lutte contre le terrorisme après avoir lancé un appel à la solidarité internationale pour le financement de la FC G5S. Ce fut un marathon tout au long de l'année 2017. Si la mobilisation fut au rendez-vous lors de la Conférence de Bruxelles, en février 2018, l'éclatement des sources de financement, dû à certaines réticences des bailleurs, constitue un véritable défi pour l'opérationnalisation effective de la force. Le flou qui entoure de la seconde phase de la Force Conjointe a constitué un frein majeur à un soutien international stable et pérenne. La question de la légalité de l'envoi d'un corps expéditionnaire du G5 Sahel ne semble pas résolue, le président en exercice actuel, Mahamadou Issoufou, prônant un rattachement de la FC G5S à la MINUSMA.

A.– *Une intégration réussie dans un environnement institutionnel dense*

La création du G5 Sahel, il y a maintenant plus de 4 ans, est venue bouleverser un écosystème institutionnel régional déjà dense. Forte de ses avantages comparatifs, l'organisation a réussi à ce que ses efforts en matière de paix et de sécurité soient reconnus par l'UA et les Nations Unies.

Dès sa résolution 2295 (2016), adoptée le 29 juin 2016, le CSNU avait affirmé « *accueillir avec satisfaction l'action menée par le Groupe de cinq pays du Sahel (G5 Sahel), notamment la mise en place d'un mécanisme visant à renforcer la coopération en matière de sécurité régionale dans le cadre duquel sont menées des opérations militaires conjointes transfrontières* »² et avait appelé à une meilleure coordination avec la MINUSMA, l'UNOWAS et le Processus de Nouakchott.

Par ailleurs, à la lecture du rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS), en date du 23 juin 2016, on constate que la mise en œuvre de la Stratégie intégrée des Nations Unies au Sahel (SINUS) équivaut de plus en plus à un soutien au G5 Sahel, avec lequel l'UNOWAS a « *renforcé sa coopération* »³. En effet, l'organisation sahélienne a réussi à devenir le réceptacle institutionnel naturel des actions et programmes portés par les différents organes des Nations Unies déployés dans la région. Dans ce contexte, le soutien de l'UNOWAS au G5 Sahel s'est considérablement élargi ; il va désormais d'un appui technique au Secrétariat permanent à l'élaboration de « *neuf projets phares dans les domaines de la gouvernance, de la sécurité et de la résilience* », en passant par un appui continu fourni par l'ONUDC. Ce dernier vise à « *instaurer le cadre juridique et institutionnel pour la coopération des États du G5 Sahel dans les domaines de la sécurité et de la défense, y compris la plate-forme de coopération en matière de sécurité (PCMS)* ».

Après une certaine rivalité entre le G5 Sahel et le Processus de Nouakchott, l'UA a progressivement reconnu les efforts de l'organisation sahélienne en matière de coopération militaire comme s'inscrivant dans le cadre du Processus de Nouakchott et de la Stratégie de l'UA pour la région du Sahel. Le Commissaire Paix et Sécurité, Smaïl Cherqui, a reconnu à la Force Conjointe le statut d'opération de soutien à la paix (OSP) de l'UA. Cette reconnaissance démontre que la FC G5S a réussi à s'imposer comme mécanisme de gestion de la crise sahélienne et entérine la fin d'une rivalité entre le G5 Sahel et la Commission de l'UA. L'arrivée à la tête de la Commission de l'UA du tchadien Moussa Faki Mahamat a définitivement acté le soutien de l'organisation continentale aux efforts du G5 Sahel. Basée sur la subsidiarité et la reconnaissance de l'avantage compa-

² Résolution 2295, S/RES/2295 (2016), CSNU, 29 juin 2016.

³ Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, S/2016/566, CSNU, 23 juin 2016.

ratif de l'organisation sahélienne, cette convergence entre les deux institutions s'est formalisée récemment par le soutien de la Commission à travers l'envoi d'une équipe d'experts pour la mise en place du Fonds fiduciaire de la FC G5S. Lors du Sommet du G5 de février 2018, les chefs d'État ont « *décidé d'une coopération accrue entre le G5 Sahel et la Commission de l'Union Africaine* ».

Malgré le contournement de ses propres outils de gestion de crise, l'UA conserve la primauté en matière de paix et de sécurité. À ce titre, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA avait endossé, le 13 avril 2017, le CONOPS stratégique et autorisé le « *déploiement de la Force conjointe du G5 pour une période initiale de douze mois renouvelable* »⁴ mais avait également enjoint, à cette occasion, le G5 Sahel de « *faire référence aux dispositions pertinentes du Protocole relatif à la création du CPS et à l'APSA, ainsi qu'à la Stratégie de l'UA pour la région du Sahel, qui déterminent le cadre dans lequel s'inscrit la Force conjointe du G5* », démontrant sa volonté de ne pas perdre totalement la main sur l'initiative sahélienne.

Enfin, la FC G5S a fait l'objet des résolutions 2359 et 2391, adoptées par le CSNU respectivement le 21 juin et le 8 décembre 2017. La première « *accueille avec satisfaction le déploiement de la FC G5S sur l'ensemble du territoire des pays qui y participent* » alors que la deuxième « *note avec satisfaction les progrès constants et rapides réalisés pour rendre la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel opérationnelle* ». Néanmoins, aucune n'adopte formellement le CONOPS de la FC G5S ni n'accepte explicitement son déploiement au nom du Chapitre VII de la Charte de l'ONU.

B.– Complémentarité et articulation opérationnelle avec Barkhane, la MINUSMA et les OPINT

La question de la complémentarité entre la FC G5S et les autres dispositifs déployés dans la région est un enjeu essentiel. Si un risque de superposition existe en cas de mise en œuvre de la seconde phase avec l'envoi d'un corps expéditionnaire au Mali, il est important de noter qu'aujourd'hui la FC G5S, au regard de son mandat et de son architecture actuelle, n'est une force de substitution ni de Barkhane ni de la MINUSMA. L'influent ministre nigérien, Mohamed Bazoum, la qualifiait récemment de « *moyen parmi d'autres pour une plus grande mobilisation* »⁵.

En effet, l'objectif de la FC G5S est que les armées sahéliennes prennent en charge une part croissante de la lutte contre les groupes armés jihadistes, tâche jusque-là assurée essentiellement par les forces françaises, du moins dans certaines zones. Cette force

⁴ Communiqué de la 679^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité, PSC/PR/COMM(DCLXXIX).

⁵ Interview de Mohamed Bazoum, *Africable*, 2018, accessible sur : https://www.youtube.com/watch?v=456Z8_04DVs&feature=youtu.be

permet de mettre l'emphase sur les zones transfrontalières où l'action militaire est rendue difficile du fait de la question sensible du franchissement des frontières par les armées des pays voisins. Comme nous l'avons vu précédemment, l'activité opérationnelle des armées de la région était jusque-là réduite au strict minimum, pour ne pas dire inexistante dans certains cas. La mise en œuvre des droits de poursuite, des patrouilles et des opérations conjointes vise à occuper des espaces où la MINUSMA n'intervient pas en raison de la distance par rapport à ses propres emprises et où les forces françaises ne peuvent assurer seules une posture permanente au regard de l'étendue des zones concernées.

Ainsi, dans sa première phase, la FC G5S ne pose pas de défi substantiel en termes de coordination avec les autres dispositifs, dans la mesure où il s'agit en réalité de simplement renforcer les dispositifs nationaux des espaces transfrontaliers trop souvent abandonnés par les Forces de défense et de sécurité sahéliennes. En termes de stratégie militaire, il manquait un tel dispositif. Il existe, en effet, depuis de nombreuses années, un vide capacitaire dans les zones transfrontalières, qui accorde aux groupes armés jihadistes une certaine liberté de mouvement. C'est notamment le cas dans la région du Liptako-Gourma.

Pour que ce nouveau dispositif soit efficace sur le plan opérationnel, la coordination de ses opérations avec celles de la MINUSMA, de Barkhane et des armées nationales sera décisive. C'est pourquoi, la montée en puissance du poste de commandement de la FC G5S et l'envoi d'officiers de liaison sont considérés comme des étapes importantes. En d'autres termes, les États de la région et leurs partenaires misent sur la coordination accrue des différentes initiatives pour enfin obtenir des victoires sur le plan stratégique. Si Barkhane ou les éléments de la *Task Force* Sabre ont démontré à plusieurs reprises leur supériorité tactique, ils ne sont pas parvenus à transformer l'essai en gain de sécurité sur la durée.

Cette nouvelle stratégie militaire régionale ne vise pas à faire de la FC G5S le seul dispositif militaire luttant contre les groupes jihadistes, mais bien de coordonner et concentrer l'ensemble des opérations des différents acteurs, chacun gardant ses capacités propres. Au regard des deux premières opérations de la FC G5S, baptisées HAW BI et PAGNALI, ses capacités opérationnelles restent pour le moment limitées. Ainsi, dans un premier temps, la FC G5S, avec l'appui des OPINT des armées nationales, pourrait permettre de verrouiller l'accès à certaines zones au sein desquelles d'autres dispositifs, comme Barkhane ou la TF Sabre, pourraient accroître leur activité opérationnelle contre des groupes qui se retrouveraient dès lors acculés et coupés de leur réseau logistique.

Dans le cadre de cette nouvelle stratégie régionale, basée sur la montée en puissance de la FC G5S, le soutien des forces françaises aux armées sahéliennes est amené à se ren-

forcer et devrait se matérialiser par une réorganisation de Barkhane, actuellement envisagée pour l'été 2018. Quant à la MINUSMA, elle se contentera d'apporter un soutien relativement limité, conformément à la résolution 2391 (2017) du CSNU.

À cette occasion, le Conseil souligne que les efforts de la FC G5S permettront « à la MINUSMA de mieux s'acquitter de son mandat de stabilisation de la paix au Mali » et que, réciproquement, « l'appui opérationnel et logistique de la MINUSMA [...] peut aider la Force conjointe [...] à mieux exécuter son mandat »⁶. En vertu de la complémentarité des mandats des deux forces, le Conseil a accepté que la MINUSMA fournisse à la FC G5S « un appui opérationnel et logistique spécial à la Force conjointe ».

Néanmoins, les conditions émises sont nombreuses et limitent sa portée. La résolution précise que « l'appui ne serait accordé aux forces de défense et de sécurité des États du G5 Sahel que lorsqu'elles interviennent sur le territoire malien dans le cadre de la Force conjointe » et ne devra pas impacter les capacités de la MINUSMA à s'acquitter de son mandat. Symptomatique du refus catégorique des États-Unis d'apporter un soutien multilatéral à travers les Nations Unies, l'ONU devra être « pleinement remboursée au moyen d'un dispositif de financement coordonné par l'Union européenne ».

L'accord technique qui régit la fourniture de l'appui opérationnel et logistique de la MINUSMA à la FC G5S a été conclu entre le G5 Sahel, l'ONU et la Commission européenne lors de la Conférence internationale du 23 février 2018 qui s'est tenue à Bruxelles. Après plusieurs semaines de négociations, cet accord vient préciser les modalités pratiques de la mise en œuvre du soutien onusien. L'arrangement technique prévoit la fourniture d'articles consommables essentiels tels que du carburant, des rations alimentaires et de l'eau. La MINUSMA mettra également à disposition de la FC G5S ses capacités d'ingénierie pour aider à préparer les bases opérationnelles de la Force conjointe au Mali, c'est-à-dire celles occupées par les deux bataillons maliens. Les modalités d'accès aux moyens d'évacuation médicale et sanitaire de la MINUSMA sont également précisées.

Du fait de la différence de leurs mandats, de leurs zones d'opération et de leurs moyens respectifs, on observe une complémentarité stratégique et opérationnelle entre les dispositifs actuellement déployés au Sahel. Cette complémentarité permet le développement de relations de coopération nouvelles entre la FC G5S, la MINUSMA et Barkhane, qui ouvrent la voie à une coordination naissante de leurs opérations respectives. La mise en œuvre de la seconde phase de la FC G5S, mentionnée brièvement dans le CONOPS, serait assurément plus problématique mais semble conditionnée au vote d'une nouvelle résolution du Conseil de sécurité qui devrait, cette fois, faire mention du Chapitre VII de la Charte, ce qui, en l'état actuel de la position américaine, est illusoire.

⁶ Résolution 2391, CSNU, 2017.

C'est, d'ailleurs la crainte du déploiement d'un tel corps expéditionnaire, jugé irréaliste au regard des capacités des armées sahéliennes et budgétivore en termes de soutien, qui a poussé, en partie, les États-Unis à bloquer tout soutien financier multilatéral des Nations Unies à la FC G5S.

C.– Le financement de la FC G5S, entre mobilisation internationale et éclatement des contributions

L'opérationnalisation de la Force Conjointe dépend du niveau de mobilisation des partenaires techniques et financiers (PTF) et de la qualité de la gestion des contributions volontaires consenties par les bailleurs. À cet égard, l'éclatement des sources de financement constitue un véritable défi pour le G5 Sahel. La Conférence internationale de Haut niveau sur le Sahel qui s'est tenue à Bruxelles, en février 2018, est venue mettre fin à un long marathon diplomatique, porté par la France et les pays du G5 Sahel, en faveur d'une forte mobilisation financière au profit de la FC G5S.

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 pour la première année d'exercice⁷. Mais ce chiffre ne fit pas l'unanimité. Plusieurs experts militaires ont estimé que le budget était surévalué, du moins qu'un budget moindre permettrait de lancer les premières opérations⁸ en se concentrant prioritairement sur le fuseau Centre. 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 »⁹. Ainsi, une fois les dépenses d'investissement réalisées, le budget annuel de fonctionnement de la FC G5S devrait avoisiner les 190 millions d'euros. À l'occasion du vote de la résolution 2391 (2017) du CSNU, le représentant mauritanien, Ousmane Ba, a expliqué que le financement nécessaire était « de 423 millions d'euros au départ et de 115 millions d'euros par an par la suite »¹⁰. Le coût annuel de 115 millions d'euros a été confirmé par le président en exercice du G5 Sahel, Mahamadou Issoufou, lors de la Conférence internationale de Bruxelles.

L'Union européenne fut la première à annoncer une contribution financière à la FC G5S, en juin 2017, en mobilisant 50 millions d'euros de sa Facilité de paix pour l'Afrique (APF).

⁷ « Sahel : une force anti-jihadiste d'un budget de 423 millions d'euros », *Le Point*, 2017, accessible sur : http://www.lepoint.fr/monde/sahel-un-sommet-avec-emmanuel-macron-pour-concretiser-une-force-anti-djihadiste-02-07-2017-2139866_24.php

⁸ Entretiens, Paris, novembre 2017.

⁹ Conseil de Sécurité des Nations Unies, 8024^{ème} Séance, 2017, CS/12956, accessible à : <https://www.un.org/press/fr/2017/cs12956.doc.htm>

¹⁰ Conseil de Sécurité, décembre 2017, CS/13112, accessible sur : <https://www.un.org/press/fr/2017/cs13112.doc.htm>

Lors du Sommet extraordinaire des Chefs d'État du G5 Sahel de juillet 2017, les États sahéliens annoncèrent qu'ils participeraient à hauteur de 50 millions d'euros, soit 10 millions d'euros chacun. Le président français, invité exceptionnel du Sommet, annonça pour sa part une aide matérielle et logistique équivalente à 8 millions d'euros d'ici à la fin de l'année, avec notamment 70 véhicules tactiques et du matériel de transmission et de protection. Fin octobre 2017, les États-Unis acceptèrent d'accorder une aide financière « *pouvant atteindre 60 millions de dollars* », soit environ 49 millions d'euros, pour soutenir les efforts de la FC G5S. En réalité, il s'agit d'une aide bilatérale aux États membres du G5 Sahel dont la moitié ira, semble-t-il, au Burkina Faso. Un coup d'accélérateur fut donné lors du Sommet de la Celle-Saint-Cloud, en décembre 2017, avec les contributions des Émirats arabes unis et de l'Arabie saoudite, respectivement de 30 et 100 millions de dollars. Quelque peu éclipsée, la contribution des Pays-Bas de 5 millions d'euros est venue s'ajouter aux précédentes.

La conférence de Bruxelles du 23 février 2018, initialement planifiée en décembre, a permis de combler l'écart qui perdurait entre la somme des contributions volontaires et le budget de la FC G5S annoncé pour la première année. Co-présidée par l'ONU, l'UE, l'UA et le G5 Sahel, elle a vu la participation de 32 Chefs d'État et de gouvernement et de plus de 60 délégations, permettant une large mobilisation. Le communiqué final rapporte que « *des annonces cumulées de l'ordre de 414M€ ont été faites dont 176M€ de la part de l'Union européenne et de ses États membres, y compris 100M€ de la Facilité africaine de Paix* ». Ce sont là les seuls éléments communiqués à l'issue de la conférence concernant les contributions volontaires des PTF. Il est donc difficile de savoir le détail des promesses formulées par les États membres de l'UE, qui s'élèvent à 76 millions d'euros. Le Danemark, l'Irlande et la Belgique, auraient rejoint la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. Tout du moins, l'UE n'est, semble-t-il, pas la seule à avoir augmenté sa contribution. D'après plusieurs entretiens, les contributions des Émirats arabes unis et de l'Arabie saoudite, initialement prévues en dollars, auraient été labélisées en euros. Enfin, début mars 2018, le président turc Recep Tayyip Erdogan a annoncé, à Nouakchott, à l'occasion d'une tournée régionale, une contribution de 5 millions de dollars, soit 4 millions d'euros. Il est impossible de dire si cette promesse avait déjà été comptabilisée dans le décompte de la conférence ou non. Ci-dessous, figure un tableau récapitulatif des différentes annonces de contribution rendues publiques au moment de l'écriture de ces lignes.

**Tableau n° 15 : TABLEAU RECAPITULATIF DES DIFFERENTES ANNONCES
DE CONTRIBUTION EN SOUTIEN A LA FC G5S**

Pays et Institutions contributeurs	Montant annoncé
États membres du G5 Sahel	50 millions d'euros
Union européenne	100 millions d'euros
États-Unis	49 millions d'euros
Arabie saoudite	100 millions d'euros
Émirats arabes unis	30 millions d'euros
États membres de l'UE	76 millions d'euros
Turquie	4 millions d'euros
Total	409 millions d'euros

À l'heure actuelle, seules la France et l'UE ont débuté la phase de mise en œuvre de leur contribution, grâce à la mobilisation de leurs propres canaux et mécanismes de coopération. La France a une longue tradition de coopération en matière de défense avec les pays sahéliens, c'est donc sans grande difficulté qu'elle a livré, dès octobre 2017, les premiers matériels roulants annoncés au mois de juillet¹¹. L'UE peut compter sur ses trois missions PSDC déployées au Mali et au Niger¹², mais surtout sur un puissant mécanisme financier déjà opérationnel, la *Facilité de paix pour l'Afrique*. Afin d'éviter les lourdeurs institutionnelles et d'accélérer les procédures, l'UE a décidé de contourner l'UA et de choisir Expertise France comme opérateur de mise en œuvre des 50 millions d'euros de l'APF. Nous verrons comment la combinaison entre la régionalisation de ses missions PSDC et la robustesse du mécanisme de financement européen a permis à l'UE de s'imposer au cœur de la gouvernance financière de la FC G5S et de la gestion de l'ensemble des contributions volontaires internationales. Ces dernières ne sont, pour le moment, que de simples promesses de contribution provenant d'acteurs différents possédant leurs propres contraintes. La mise en œuvre de toutes les contributions n'aura lieu qu'une fois que les procédures techniques et les mécanismes de la gouvernance administrative et financière de la force seront pleinement opérationnels. Si l'annonce est aisée, le décaissement effectif peut s'avérer être un long chemin de croix.

Comme le note très justement le rapport d'ICG, « *la focalisation sur le budget de la force a fini par faire oublier une autre question : celle de son financement futur et de sa pérennité dans le temps* »¹³. En effet, le système de financement de la FC G5S est d'une grande précarité, ce qui fait peser un risque certain sur son avenir. Dès novembre 2017, le

¹¹ « La France a livré des équipements militaires au Burkina Faso », *Opex360*, 2017, accessible sur : <http://www.opex360.com/2017/10/23/la-france-livre-des-equipements-militaires-au-burkina-faso/#>

¹² « EUTM Mali accélère la formation auprès du G5 Sahel », *Bruxelles2*, 2017, accessible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2017/05/22/eutm-mali-accelere-la-formation-aupres-du-g5-sahel/>

¹³ « Force du G5 Sahel : trouver sa place dans l'embouteillage sécuritaire », ICG, *Rapport Afrique*, n° 258, 2017.

ministre nigérien des Affaires étrangères, Ibrahim Yacouba, soulignait le défi de la pérennité du financement. « *Nous sommes conscients que nous menons un combat qui va mobiliser nos hommes sur une certaine période et durant toute cette période-là, nous devons être à même de garantir les ressources financières matérielles et logistiques pour permettre de réussir l'objectif que nous nous sommes fixé. Ainsi, l'engagement multilatéral est un engagement essentiel dans cette approche de la force du G5* », déclarait-il alors.

Afin d'éviter d'avoir à réunir tous les ans une conférence des donateurs pour trouver les financements nécessaires au budget annuel de 115 millions d'euros, les Chefs d'État du G5 Sahel, appuyés par le président de la Commission de l'Union africaine, ont exprimé à plusieurs reprises leur volonté de voir l'ONU assumer la responsabilité du soutien financier à la FC G5S.

D.– Débat autour du statut juridique de la FC G5S : à la conquête du Graal du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies

La question du financement de la FC G5S est intrinsèquement liée à son statut juridique. Afin de faire évoluer ce dernier, le président en exercice du G5 Sahel, Mahamadou Issoufou, a lancé, lors de la conférence de Bruxelles, un appel en faveur du vote d'une nouvelle résolution du CSNU faisant référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. « *Nous aurions voulu que les résolutions du CSNU dotent la Force Conjointe d'un mandat plus fort sous le chapitre VII pour créer les conditions juridiques d'un véritable engagement offensif* »¹⁴, a-t-il déclaré lors de son discours d'ouverture. Cette position volontaire adoptée par les Chefs d'État du G5 Sahel au cours de la 4^{ème} Session ordinaire de la Conférence des chefs d'État du G5 Sahel, qui s'est tenue à Niamey, le 6 février 2018¹⁵, relance un débat qui semblait pourtant avoir été tranché par le Conseil de sécurité, en décembre 2017.

L'intense activité diplomatique portée, tout au long de l'année 2017, par les diplomates sahéliens et leurs homologues français jusqu'au sein du CSNU, laissait présager un résultat différent, malgré des réticences américaines connues de longue date. La résolution 2391, adoptée le 8 décembre 2017 par le Conseil de sécurité des Nations Unies, n'autorise qu'un maigre soutien logistique de la MINUSMA à la FC G5S alors que le rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, d'octobre 2017, était favorable à un soutien régional robuste de l'ONU. Concernant le statut de la Force, aucune évolution n'est intervenue depuis la première résolution 2359 de juin 2017, dans laquelle le Conseil de sécurité se félicitait du déploiement de la FC G5S, tout en s'abstenant d'approuver son mandat en vertu des dispositions du Chapitre VII, qui régissent et encadrent le recours

¹⁴ Les discours d'ouverture sont accessibles sur :
<https://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?sitelang=en&ref=1151641>

¹⁵ Communiqué final de la 4^{ème} Session ordinaire de la Conférence des chefs d'État du G5 Sahel, février 2018.

à la force. Cette résolution suscita une forte déception, voir une certaine colère, auprès des chefs d'État sahéliens¹⁶.

Les propos du président de la Commission de l'Union africaine, Moussa Faki Mahamat, lors de la Conférence de Bruxelles, ont parfaitement illustré la vision stratégique des États sahéliens. L'actuel modèle de financement de la FC G5S, qui se caractérise par un éclatement des contributions volontaires entre les partenaires multilatéraux et bilatéraux, est considéré comme une solution provisoire « *en attendant que le Conseil de sécurité des Nations Unies assume pleinement la responsabilité qui est la sienne en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales, par l'autorisation d'un module de soutien logistique financé par les contributions mises à recouvrement* »¹⁷. Cette proposition reprend le schéma mis en place entre l'*African Union Mission in Somalia (AMISOM)* et l'*United Nations Support Office in Somalia (UNSOS)*.

La seconde alternative proposée par le président de la Commission consisterait à « *faire de la Force conjointe du G5 Sahel une structure intégrée au sein de la MINUSMA, avec un mandat adapté aux défis à relever* »¹⁸. Le président nigérien est à l'origine de cette solution, qu'il soumet dès juin 2017, au moment du vote de la première résolution du CSNU. Dans une interview accordée à *Jeune Afrique*, il explique avoir proposé « *que la force du G5 Sahel devienne une brigade au sein de la MINUSMA, suivant l'exemple de la mission onusienne du RD Congo* »¹⁹. « *L'intégration de la force d'intervention du Sahel dans la MINUSMA nous permettra à la fois d'appliquer les accords de paix d'Alger et, en même temps, de combattre le terrorisme* », poursuit-il convaincu. Pourtant, cette hypothèse soulève de nombreuses questions, car il s'agirait de la première opération onusienne de lutte contre le terrorisme²⁰. Allant jusqu'au bout de son raisonnement, il explique qu'« *in fine, la force du G5 Sahel doit non seulement être intégrée à la MINUSMA mais aussi disposer de tous les moyens de cette dernière, y compris de son budget, composé de près d'un milliard de dollars* ». Cette volonté affichée de capter les ressources allouées à la MINUSMA n'a sans doute pas produit les effets escomptés. S'il avait reconnu à l'époque que sa proposition n'était, alors, « *pas bien comprise* », il est inquiétant d'observer qu'elle ne le semble pas plus aujourd'hui, pire encore, elle effraie certains partenaires dont un des membres permanents du Conseil de sécurité, les États-Unis.

¹⁶ Entretien, Paris, janvier 2018.

¹⁷ Allocution du Président de la Commission de l'UA, 2018, accessible sur : <http://www.peaceau.org/fr/article/allocution-du-president-de-la-commission-de-l-union-africaine-moussa-faki-mahamat-a-la-conference-internationale-de-haut-niveau-sur-le-sahel>

¹⁸ *Op. cit.*

¹⁹ Interview de Mahamadou Issoufou, *Jeune Afrique*, 2017, accessible sur : <http://www.jeuneafrique.com/453840/politique/mahamadou-issoufou-force-g5-sahel-etre-integree-a-minusma/>

²⁰ Voir John Karlsrud, « Towards UN counter-terrorism operations? », *Third World Quarterly*, 38/6, 2017, 1215-1231.

En effet, les États-Unis devraient maintenir leur position de fermeté face à cette proposition désormais endossée politiquement par le G5 Sahel ; l'intégration de la FC G5S dans la MINUSMA semble illusoire. La référence au chapitre VII devrait continuer d'être une ligne rouge pour les États-Unis, bien qu'elle n'ouvre pas automatiquement le droit à un soutien des Nations Unies. Il s'agit d'un verrou en amont qui semble davantage dirigé contre la mise en place de la phase 2 de la FC G5S. À noter que cette posture n'est pas propre à l'administration Trump : on se rappellera des réticences, fin 2012, lors du projet de résolution portant sur le déploiement de la MISMA, que l'ambassadrice Susan Rice avait qualifié de « *projet de merde (sic)* »²¹. L'envoi d'un corps expéditionnaire dans un des États membres du G5 Sahel ne saurait être pleinement conforme au droit international public en dehors d'une résolution du Conseil de sécurité. Au regard de la réticence de la France et des États-Unis vis-à-vis de cette option, seul le renforcement du soutien fourni par la MINUSMA apparaît ouvert à de possibles négociations.

Le débat sur la mention du Chapitre VII restera un point de friction entre les États du G5 Sahel et le CSNU au cours des prochains mois. Si la mention en tant que telle n'ouvrirait pas, aujourd'hui de financements automatiques de l'ONU à la FC G5S, le statut juridique qu'elle lui accorderait *de facto* pourrait, dans les années à venir, avoir une réelle incidence. C'est tout l'objet des négociations en cours entre le Secrétariat général des Nations Unies et la Commission de l'UA qui ambitionnent d'aboutir à la création d'un partenariat en matière de paix et de sécurité entre les deux organisations en vertu du Chapitre VIII de la Charte, relatif à la participation des organisations régionales à la paix internationale. Ce serait le premier partenariat formel que les Nations Unies concluraient avec une organisation régionale en vertu du Chapitre VIII. Il permettrait de définir au préalable le partage des responsabilités entre l'UA et l'ONU et la répartition du fardeau financier. Ainsi, dès qu'une opération de soutien à la paix (OSP) africaine, approuvée par le CPS de l'UA, se verrait autorisée par le CSNU en vertu du Chapitre VII, les modalités de sa mise en œuvre seraient automatiques et conformes à ce que le partenariat aura défini²². L'objectif serait que l'UA finance 25 % des opérations africaines et que l'ONU complète les 75 % restant. Un partenariat tripartite pourrait également être imaginé avec un financement de 25 % de l'UE, rabaisant ainsi la part des Nations Unies à 50 %. Ce partenariat n'aura probablement pas lieu avant plusieurs années, du moins le temps que les réformes engagées par l'UA ne la dotent de cette capacité à financer 25 % de ses propres opérations de soutien à la paix (OSP). À titre d'exemple, l'UA n'a annoncé aucune contribution au profit de la FC G5S.

²¹ Laure Mandeville, « Mali : la France met la pression sur les États-Unis », *Le Figaro*, 2013, accessible sur : <http://www.lefigaro.fr/international/2013/01/23/01003-20130123ARTFIG00315-mali-la-france-met-la-pression-sur-les-etats-unis.php>

²² Voir Cedric De Coning, « Peace enforcement in Africa: Doctrinal distinctions between the African Union and United Nations », *Contemporary Security Policy*, 2017, accessible sur : <http://dx.doi.org/10.1080/13523260.2017.1283108>

Dans ce contexte, la FC G5S est une forme d'intervention militaire hybride aux caractéristiques spécifiques qui poussent tantôt à l'assimiler à de simples OPINT nationales coordonnées, tantôt à une « *coalition of the willing* » intervenant sur son propre territoire en vertu d'un accord inter-gouvernemental régional. Ne relevant pas de dispositions précises de la Charte des Nations Unies, les opérations de maintien de la paix seraient à cheval entre les chapitres VI et VII, poussant leurs concepteurs à parler d'un « Chapitre VI et demi » comme base juridique. Peut-être la FC G5S est-elle précurseur du développement d'opérations relevant d'un « Chapitre VII et demi ».

3.1.3 – L'Alliance pour le Sahel, une énième tentative de coordination des 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. Elle réunit également la Banque africaine de développement (BAD), la Banque mondiale (BM) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), qui ont été rejoints, depuis la Conférence de Bruxelles, par l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni. En effet, la conférence du 23 février fut l'occasion de formaliser une initiative restée jusque-là très informelle et aux contours peu définis. Cette plate-forme de bailleurs de fonds vise à déterminer des objectifs communs, à coordonner leurs actions, à rapprocher les projets des acteurs locaux et enfin à permettre une accélération de leurs procédures pour obtenir des résultats à court et moyen termes dans la région. Cinq secteurs clés ont été identifiés : 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 décentralisation²³.

A.– Entre l'Alliance pour le Sahel, le G5 Sahel et la PMC, embouteillage des cadres de coordination

Dans un entretien publié dans *Ouest-France* le 13 juillet, le président français déclarait que L'Alliance pour le 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. Elle fut présentée, ci et là, comme un « *second volet ajouté au G5* », ce qui est factuellement faux, les deux initiatives restant distinctes. Pour autant, elles sont amenées à interagir dans la mesure où le Programme d'Investissements Prioritaires (PIP), qui est la pierre angulaire du volet développement du G5 Sahel, cherche à promouvoir des projets auprès des bailleurs de fonds réunis, d'une part au

²³ Communiqué de presse, « La France, l'Allemagne, l'Union européenne s'unissent pour créer l'Alliance pour le Sahel », AFD, 2017, accessible sur : <https://www.afd.fr/fr/Alliance-pour-le-sahel-France-Allemagne-UE>

sein de l'Alliance pour le Sahel, d'autre part de la Plate-forme Ministérielle de Coordination (PMC).

L'Alliance pour le Sahel, si elle ne remplace pas le volet développement du G5 Sahel à proprement parler, semble avoir pour objectif de rapprocher les projets de développement portés par le G5 Sahel, du moins ceux de ses États membres, des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux toujours réticents à verser leurs contributions dans une jeune organisation identifiée comme étant avant tout une coalition militaire.

Lors du dernier Sommet du G5 Sahel de Niamey, les chefs d'État ont déclaré « *encourager l'initiative de l'Alliance Sahel pour son engagement à se mobiliser aux côtés du G5 Sahel pour l'appuyer à réaliser ses priorités définies dans la Stratégie pour le Développement et la Sécurité* »²⁴. À travers cette déclaration, les leaders sahéliens cherchent à limiter le cadre d'action de l'Alliance à un appui de ses propres efforts afin d'éviter qu'elle ne se substitue au PIP et, plus largement, à son volet développement. Le G5 Sahel ambitionne d'être doté de 9 milliards d'euros pour mener à bien les projets définis dans le PIP. Ainsi, une réunion pour le financement de la première phase du PIP 2018-2020 du G5 Sahel aura lieu les 27 et 28 juin 2018 à Bruxelles.

La conférence de Bruxelles a permis à l'Alliance de dévoiler son plan d'action qui se fixe pour objectif de « *transformer le Sahel à l'horizon 2022* ». Le document de présentation de l'initiative vient préciser le cadre des interactions qu'entreprendront l'Alliance et le G5 Sahel. Ainsi, « *les pays du G5 Sahel ont la possibilité de mobiliser 6 milliards d'euros sur la période 2018-2022 à travers le portefeuille initial de l'Alliance constitué de plus de 500 projets, dont l'ambition est de soutenir les priorités de développement du G5 Sahel énoncées dans les plans de développement nationaux* »²⁵.

Par ailleurs, dès la création du G5 Sahel, la question de la relation entre la PMC et le Secrétariat du G5 Sahel fut posée, tant leurs objectifs semblaient similaires. Ainsi, lors de sa 2^{ème} réunion, la Plate-forme a « *demandé au Secrétariat technique d'affiner le contour des responsabilités de la Plate-forme de coordination ainsi que son rôle vis-à-vis des autres initiatives, notamment le G5* »²⁶. Par la suite, le G5 Sahel fut représenté lors des réunions de la PMC. Ainsi, le Secrétaire permanent de l'organisation, Mohamed Najim, participa à la 4^{ème} réunion, le 5 novembre 2015, tandis 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.

²⁴ Communiqué final de la 4^{ème} Session ordinaire de la Conférence des chefs d'État du G5 Sahel, février 2018.

²⁵ « Investir dans l'avenir du Sahel », Alliance Sahel, 2018, accessible sur : <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2018-02-05-18-11/alliance-sahel-dossier-presse.pdf>

²⁶ Conclusions de la 2^{ème} Réunion de la Plate-forme ministérielle de coordination des Stratégies Sahel, 16 mai 2014.

Au-delà de la participation du G5 Sahel à la PMC, les participants avaient « *plaidé pour une meilleure articulation entre la PMC, le Processus de Nouakchott, le G5 Sahel et les organisations d'intégration régionale* »²⁷, sous-entendant implicitement qu'il y avait une certaine superposition entre les initiatives. Cette réflexion n'ira pas jusqu'à la fusion entre la PMC et le G5 Sahel. Dès la réunion suivante a été soulignée « *la nécessité de maintenir la Plateforme comme cadre dépassant l'espace G5 Sahel afin de prendre en compte les initiatives et dynamiques qui se situent au-delà des pays du G5 Sahel* »²⁸.

Pour autant, dans cet environnement institutionnel extrêmement compétitif, une réflexion mériterait sans doute d'être menée quant à la possibilité de fusionner le Secrétariat Technique de la PMC avec le Secrétariat Permanent du G5 Sahel.

B.– À la recherche d'une visibilité accrue de l'APD au Sahel

Lors du Sommet du G5 Sahel, à Bamako, le 2 juillet, le président Macron la présentait 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* ». La perception des populations locales sahéliennes de l'aide publique au développement (APD) de la France, et des bailleurs internationaux en général, semble être la clé de la vision du président français. Le développement vient consolider de potentielles victoires militaires obtenues sur le terrain par la FC G5S ou Barkhane. 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* »²⁹. Cette dernière phrase est, selon nous, le mantra de cette nouvelle initiative, l'objectif étant de prouver aux populations locales la capacité des bailleurs internationaux à améliorer leurs conditions de vie afin qu'elles soient moins réceptives aux sirènes des groupes armés jihadistes.

C.– Une montée en puissance progressive de l'Alliance

L'annonce de la création de l'Alliance pour le Sahel est directement liée à la régionalisation et à la montée en puissance des actions de l'AFD au Sahel, qui 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

²⁷ Conclusions de la 4^{ème} Réunion de la PMC, Bamako, 5 novembre 2015.

²⁸ Conclusions de la 5^{ème} Réunion de la PMC, N'Djamena, 14 juin 2017.

²⁹ Discours d'Emmanuel Macron lors de l'ouverture du sommet de G5 Sahel, Bamako, 2017, accessible sur : <http://www.afriquedefense.com/2017/07/03/discours-demmanuel-macron-lors-de-louverture-du-sommet-de-g5-sahel/>

aux alentours de 800 millions d'euros. Il s'agit d'un nouveau fonds « Paix et résilience » de l'AFD au bénéfice de cinq pays : le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. 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 pourquoi l'AFD a nommé un directeur régional, Philippe Chedanne, basé à Ouagadougou, qui aura pour responsabilité d'harmoniser ses actions dans la région et d'identifier des projets à même d'être financés par l'Alliance. L'AFD joue un rôle de leader dans l'Alliance. Elle héberge le secrétariat de l'initiative dans ses locaux parisiens et Jean-Marc Gravellini, issu de ses rangs, a été nommé responsable de l'Unité de coordination de l'Alliance Sahel.

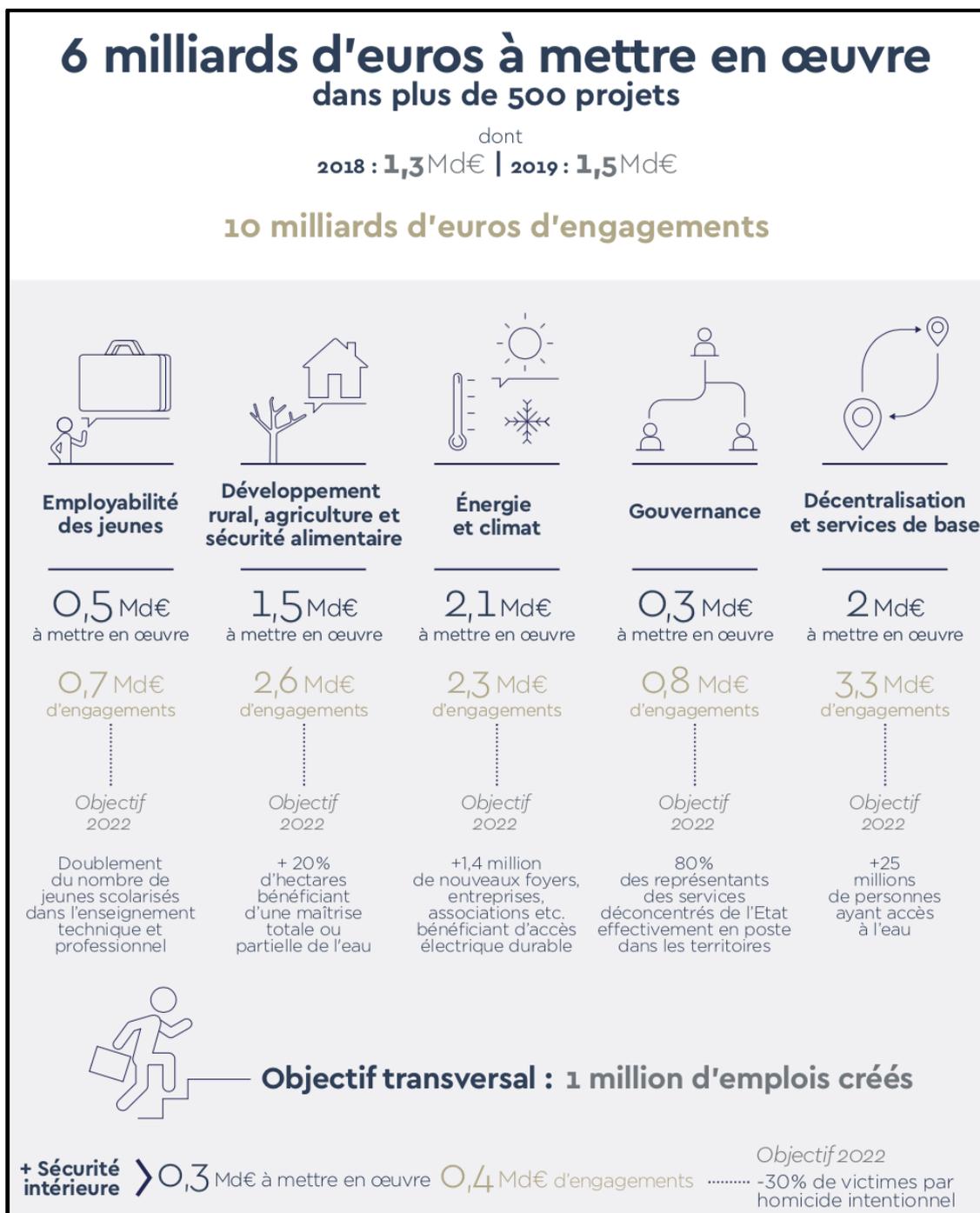
À l'occasion de la Conférence de Bruxelles, la France et l'Allemagne ont annoncé que leurs contributions bilatérales en matière de développement à destination des pays du Sahel s'élèveraient respectivement à 1,2 et 1,7 milliard d'euros, sur la période 2017-2022. L'Union européenne a pour sa part budgétisé 8 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Les ambitions des PTF sont élevées et ont irrémédiablement imprégné le document de présentation de l'Alliance qui évoque un portefeuille de plus de 500 projets, 6 milliards d'euros à mettre en œuvre, 10 milliards d'engagements et définit des objectifs extrêmement ambitieux pour chacune des priorités définies, afin de parvenir à la création d'un million d'emplois.

Alors que le président français semble vouloir des résultats (très) rapidement³⁰, la question du pilotage et du fonctionnement de l'initiative, indispensable pour mettre en mouvement les différents partenaires, reste floue. La note conceptuelle soumise lors du Conseil des Ministres franco-allemand de juillet 2017 expliquait que « l'initiative sera pilotée par une instance de dialogue de haut niveau entre les partenaires au développement et les pays du Sahel, qui se réunira annuellement, soit dans la région ou dans un des pays contributeurs à tour de rôle » et propose la création d'un « comité de mise en œuvre » qui « traduira les orientations stratégiques du dialogue politique dans des programmes et des projets concrets de l'Alliance pour le Sahel »³¹. Quels sont les contours de l'instance de haut niveau, censée piloter l'initiative ? Qui la compose ? Il semblerait que, côté français, le Directeur général de l'AFD, Remy Rioux, soit le point focal de cette instance. Le comité de mise en œuvre a-t-il vu le jour ? Est-ce l'Unité de coordination de l'Alliance Sahel basée à l'AFD et présidée par Jean-Marc Gravellini ? Beaucoup de questions demeurent. L'initiative reste encore dans l'informel, sans leader clairement nommé, sans locaux, ni site internet propre. L'ambassadeur Jean-Marc Châtaignier, nommé Envoyé Spécial au Sahel en septembre 2017, est très impliqué sur la question et semble s'être imposé comme le secrétaire général non officiel de l'Alliance. Si un article de

³⁰ Entretiens, Paris, janvier 2018.

³¹ Note conceptuelle de présentation de l'Alliance pour le Sahel, accessible sur : <https://www.france-alle-magne.fr/IMG/pdf/fiche-alliance-sahel.pdf>

Tableau n° 16 : ILLUSTRATION DE PRESENTATION DES OBJECTIFS DE L'ALLIANCE SAHEL



Source – Document de présentation de l'Alliance Sahel (2018)

presse le présente comme en étant « à la tête »³², c'est aussi au regard de son travail de coordination de l'ensemble de l'« équipe France » qui réunit les différents acteurs français présents ou impliqués au Sahel (AFD, DCSD, DGRIS, CPCO, EMA, Cellule de Crise du MEAE).

À travers l'Alliance Sahel, on observe la volonté de la France d'assumer le statut de « nation-cadre » en matière de coordination des efforts de développement des bailleurs internationaux bilatéraux et multilatéraux des États du Sahel. Cette volonté de leadership de la France est assumée par le président Macron, qui appelle de ses vœux une nouvelle méthode où « la France, avec ses partenaires africains, se met en situation d'agréger l'aide multilatérale, l'aide d'autres puissances européennes pour être plus efficace ».

D.– L'Alliance Sahel, un simple label ou une véritable synergie entre bailleurs ?

Le président français annonçait, en juillet dernier, que l'Alliance pour le Sahel sera un « réceptacle de nos efforts de développement et de nos financements », ainsi que de ceux de nos partenaires. Trouver des synergies et coordonner les actions de chacun des participants à cette initiative sera un véritable défi tant les divergences de vues existent déjà et les mécanismes de mise en œuvre des projets varient³³.

Ainsi, il est davantage question de labelliser « Alliance Sahel » les projets des différents partenaires que de créer un fonds fiduciaire commun qui verrait un comité de pilotage politique coordonner l'ensemble des projets financés dans la région. Si cette finalité n'a sans doute jamais été à l'origine du lancement de l'initiative, elle serait néanmoins l'aboutissement des ambitions affichées dans le cadre de l'Alliance.

Le premier projet labellisé « Alliance Sahel » est un projet de 30 millions d'euros financé par l'AFD qui, semble-t-il, était dans les tuyaux bien avant la création de l'Alliance³⁴. Ainsi, l'AFD a signé, en décembre, une convention de financement en faveur de la Banque nationale pour le développement agricole (BNDA) qui finance au Mali des incubateurs, de l'artisanat rural et de la petite industrie, des exploitants agricoles, des PME PMI et des institutions de micro-finance³⁵. L'AFD a la tâche difficile d'identifier des projets au profit de l'Alliance Sahel, mais l'intérêt de leur « intégration » dans le portefeuille de l'Alliance

³² Viviane Forson, « Alliance pour le Sahel : son volet économique prend forme », *Le Point Afrique*, 2017, accessible sur : http://afrique.lepoint.fr/economie/l-alliance-pour-le-sahel-a-l-epreuve-du-terrain-27-12-2017-2182764_2258.php

³³ Preuve de l'ampleur de la tâche, le choix du nom définitif d'« Alliance Sahel » n'a pas été facile, certains préférant « Alliance pour le Sahel » alors que d'autres privilégiaient « Alliance avec le Sahel ».

³⁴ Entretien, Paris, janvier 2018.

³⁵ Khadim Mbaye, « « Alliance pour le Sahel » : devançant l'Allemagne, la France initie le premier financement », *La Tribune*, 2017, accessible sur : <https://afrique.latribune.fr/finances/investissement/2017-12-20/alliance-pour-le-sahel-devançant-l-allemande-la-france-initie-le-premier-financement-762464.html>

reste à déterminer. Loin des 500 projets évoqués, le document de présentation énumère 15 projets qui seront portés par l'Alliance.

Si cette nouvelle initiative vient s'ajouter à de précédentes tentatives de coordination des Partenaires techniques et financiers, le portage politique de haut-niveau semble lui avoir déjà permis de s'imposer dans le paysage institutionnel. Néanmoins, les ambitions affichées semblent trop élevées et faire abstraction des nombreux défis qui ne manqueront pas de perturber la bonne conduite des différents projets.

3.2 – La gouvernance administrative et financière de la FC G5S, pomme de discorde entre bailleurs et bénéficiaires

L'opérationnalisation de la FC G5S rentre dans une phase capitale qui consiste à mettre en place les mécanismes de sa gouvernance administrative et financière. Sans mécanismes efficaces à même de permettre une coordination de l'appui international et un décaissement effectif des contributions annoncées, l'opérationnalisation de la FC G5S restera illusoire.

La création d'un « *Fonds Fiduciaire pour la FC G5S* » est approuvée par la Conférence des Chefs d'État du G5 Sahel qui s'est tenue à Niamey le 6 février 2018. Rattaché au Secrétariat permanent du G5 Sahel, ce fonds témoigne de la volonté des États sahéliens d'assurer eux-mêmes la gestion des contributions annoncées par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Plusieurs PTF, l'Union européenne en tête, ont exprimé à leurs partenaires sahéliens une certaine réticence, pour ne pas dire davantage, à orienter leurs fonds vers ce tout nouveau mécanisme financier³⁶, d'autant plus que l'UE dispose déjà d'un outil identique, et bien plus robuste, la Facilité de paix pour l'Afrique (APF).

La Conférence internationale de Bruxelles, le 23 février 2018, a permis une clarification du rôle de chaque instrument financier, tuant dans l'œuf une concurrence contre-productive. Afin de permettre aux contributions des bailleurs d'atteindre les besoins exprimés par la FC G5S, l'UE a mis en avant le travail de coordination effectué par le *Coordination Hub*, un mécanisme jusque-là mais pour le moins essentiel, comme nous le verrons.

³⁶ Entretien, Bruxelles, février 2018.

3.2.1 – Le fonds fiduciaire de la Force Conjointe, une volonté du G5 Sahel d'assurer le pilotage politique

L'annonce de la création d'un « fonds fiduciaire pour la FC G5S », à quelques semaines seulement de la tenue de la Conférence internationale de Bruxelles, a considérablement accéléré l'élaboration du système de gouvernance administrative et financière de la Force. La tendance est au renforcement du Secrétariat Permanent, que les États sahéliens souhaitent voir assumer le pilotage politique, ainsi que la gestion administrative et financière, de la FC G5S.

A.– Renforcement des capacités administratives et financière du SPG5S

Au cours de la réunion de travail du Sommet de la Celle-Saint-Cloud de décembre 2017, les ministres des Affaires étrangères d'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis auraient déploré le manque d'interlocuteurs ou de mécanismes financiers formellement identifiés pour orienter les engagements financiers des donateurs au profit de la Force Conjointe³⁷. Le président Déby aurait, alors, proposé que la seule organisation habilitée à gérer les fonds mis à disposition de la Force conjointe soit le Secrétariat permanent du G5 Sahel³⁸. Sa proposition est reprise dès la réunion ministérielle du G5 Sahel de janvier 2018 au cours de laquelle est réaffirmée « la nécessité de doter le G5 Sahel, au profit de la FC G5S, d'un mécanisme de gestion financière crédible et transparent »³⁹. Pour cela, encore faut-il que le Secrétariat permanent en ait la capacité administrative.

C'est pourquoi, le Président de la Commission de l'UA, Moussa Faki Mahamat, annonça l'envoi « d'une équipe administrative et financière » auprès du Secrétariat permanent du G5 Sahel avec pour mission de l'aider dans ses efforts de planification. Bien que modeste, ce geste de soutien de l'UA à l'encontre de la FC G5S est un événement en soi, tant l'organisation continentale semblait se contenter de valider le CONOPS lorsqu'il passe devant le CPS. Au Sommet de Niamey, en février 2018, les chefs d'État du G5 Sahel se sont félicités du « soutien en expertise pour la mise en place du Fonds fiduciaire » fourni par l'UA et ont appelé à une « coopération accrue entre le G5 Sahel et la Commission de l'UA ».

Une nouvelle dynamique a été initiée lors du Sommet de Niamey, en février, avec la nomination de Maman Sambo Sidikou au poste de Secrétaire permanent. Après avoir dirigé l'AMISOM puis la MONUSCO, il arrive à un moment d'ébullition institutionnelle suite à la création du fonds fiduciaire qui ambitionne d'être le réceptacle des contributions des bailleurs. Habitué aux mécanismes de financement des Opérations de soutien à la paix (OSP) de l'UA et des OMP onusiennes, son expertise sera la bienvenue. À cette

³⁷ Compte-rendu de la réunion de travail du Sommet de la Celle Saint-Cloud, 2017.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Communiqué final de la Réunion ministérielle conjointe des ministres en charge des Affaires étrangères, de la Défense et de tutelle du G5 Sahel, 8 janvier 2018.

occasion, les chefs d'État ont également annoncé la tenue prochaine d'un « *audit organisationnel du Secrétariat permanent en vue de sa restructuration afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle* ». Tous reconnaissent le rôle central que le Secrétariat permanent doit jouer dans le cadre de la FC G5S mais les modalités pour y parvenir restent embryonnaires.

B.– Le jeune Fonds fiduciaire pour la FC G5S, un concurrent crédible à la Facilité de paix pour l'Afrique ?

Les ambitions affichées par le nouveau fonds fiduciaire et les prises de position publiques des Chefs d'État sahéliens créent une situation de concurrence directe avec la Facilité de paix pour l'Afrique (APF) de l'Union européenne. Créée en 2003, l'APF est un instrument financier de l'UE qui vise à renforcer les capacités de l'UA et des Communautés économiques régionales/Mécanismes régionaux (CER/MR) en matière de paix et de sécurité sur le continent. Ainsi, les deux contributions, de 50 millions d'euros chacune, de l'UE en soutien à la FC G5S, ont été mobilisées dans le cadre de la Facilité de paix pour l'Afrique. Pour autant, l'APF peut également servir de réceptacle à des contributions volontaires provenant d'États membres de l'UE, d'États tiers ou d'organisations internationales. Ce rôle sera reconnu par le Conseil de sécurité des Nations Unies, dans sa résolution 2391 de décembre 2017, dans laquelle il « *prend note avec satisfaction de la proposition faite par l'Union européenne, [...] tendant à ce que sa Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique serve de dispositif de canalisation des contributions volontaires internationales à l'appui de la Force conjointe* ».

À peine un mois plus tard, le 11 janvier 2018, le ministre malien des Affaires étrangères, Tieman Hubert Coulibaly, en sa qualité de président du Conseil des ministres du G5 Sahel, signe l'acte de naissance d'un mystérieux Fonds Fiduciaire pour la Force Conjointe du G5 Sahel « *destiné à recevoir les contributions des donateurs* »⁴⁰.

La gouvernance de ce fonds fiduciaire s'articule autour d'un Comité de soutien et d'un Comité de contrôle, tous deux ouverts aux partenaires techniques et financiers « *qui participent au financement du Fonds et qui le souhaitent* ». L'acte de création du Fonds dispose que le Comité de soutien « *est un organe multilatéral qui fait office d'interface entre la Force Conjointe et le Secrétariat permanent du G5 Sahel auquel il apporte l'expertise nécessaire* ». Le Comité de contrôle, quant à lui, « *assure le contrôle de la gestion des fonds mis à la disposition du Secrétariat permanent* »⁴¹.

Le Sommet des Chefs d'État du G5 Sahel qui s'est tenu à Niamey, le 8 février, a été l'occasion de taper du poing sur la table pour que le Fonds fiduciaire récolte l'ensemble

⁴⁰ Décision portant création du Fonds Fiduciaire pour la Force Conjointe du G5 Sahel, Conseil des ministres du G5 Sahel, janvier 2018.

⁴¹ Conseil des ministres du G5 Sahel, janvier 2018, *op. cit.*

des contributions des PTF. Ainsi, le Communiqué final déclare que « *les contributions au financement de la FC G5S doivent être recueillies sur les comptes du Fonds fiduciaire et gérées dans un esprit de redevabilité* »⁴². À cette fin, les chefs d'État ont décidé de « *rendre opérationnel immédiatement le mécanisme de fonctionnement du fonds fiduciaire pour la Force Conjointe du G5 Sahel* ». Le président Issoufou a profité de l'occasion offerte par la Conférence de Bruxelles, pour rappeler que le fonds fiduciaire devait « *accueillir toutes les contributions des partenaires* ». « *Il faut que l'ensemble des contributions soient orientées et logées dans cet instrument financier et que les planifications et demandes soient celles des États concernés* », est venu marteler le président de la Commission de l'UA, Moussa Faki Mahamat. « *D'expérience, nous savons que des modèles n'ont pas fonctionné, il faut absolument en tirer les leçons. L'UA a [...] pris des dispositions pour soutenir techniquement ce fonds fiduciaire* », a-t-il ajouté. Côté africain, c'est l'union sacrée derrière le fonds fiduciaire.

Cependant, enjoindre aussi fermement à des bailleurs de fonds de faire transiter leurs contributions par un instrument créé seulement quelques semaines auparavant semble être une approche contre-productive. Malgré cette décision énergique, la complexité de la gestion d'un tel fonds et l'absence d'expérience du G5 Sahel en la matière fragilisent les ambitions de ses États membres et devraient les pousser à reconnaître les avantages comparatifs de l'APF. Une utilisation progressive du fonds fiduciaire, plutôt que de le saturer en y enregistrant toutes les contributions d'entrée, semble préférable. Au moment de l'écriture de ces lignes, il semblerait qu'aucune contribution ne soit prévue de transiter par le fonds fiduciaire, pas même celles des États membres du G5 Sahel car chacun d'eux fournirait en nature les 10 millions d'euros consentis.

En effet, il est fort à parier que l'ancienneté et la robustesse des procédures du système de l'APF attirent l'essentiel des contributions volontaires internationales. Si tel est le cas, ces contributions prendront la forme d'accords de transfert entre les donateurs et l'UE. Ces contrats permettent aux donateurs d'affecter leurs contributions et d'en déléguer la gestion à l'UE par l'intermédiaire de l'APF.

Pour autant, tous les bailleurs n'ont pas encore décidé quel canal de financement ils privilégieront, certains comme la France ou les États-Unis utilisent, d'ailleurs, leurs propres canaux, contournant, ainsi, les deux mécanismes financiers multilatéraux possibles pour soutenir la FC G5S. Les contributions françaises seront mises en œuvre par des opérateurs tels que la DCSD ou Expertise France, alors que les États-Unis disposent d'une multitude de programmes de coopération au Sahel pouvant servir de canal de financement.

⁴² Communiqué final de la 4^{ème} Session ordinaire de la Conférence des chefs d'État, Niamey, février 2018.

C.– Une possible complémentarité entre les deux mécanismes de financement multilatéraux

Si le fonds fiduciaire apparaît davantage symbolique qu'effectif, il présente, néanmoins, des caractéristiques différentes de celles de l'APF, laissant penser à une possible complémentarité. En effet, pour des raisons juridiques, l'APF fut financé sur le Fonds européen de développement (FED) et doit donc répondre à ses règlements qui lui interdisent la fourniture d'équipement légal tels quels 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 soldats⁴³. Par voie de conséquence, aucune contribution qui transiterait par l'APF ne peut être mobilisée pour acheter ce type de matériel, d'où l'utilité d'avoir plusieurs mécanismes de financement à portée de main pour être sûr de pouvoir répondre à tous les besoins.

D.– Tous les schémas financiers mènent à la FC G5S

Le financement de la Force conjointe s'avère extrêmement complexe, du moins pour l'observateur extérieur attentif mais non spécialiste des questions d'ingénierie administrative et financière. Plusieurs schémas de financement coexistent, chacun répondant à des contraintes particulières, soit propres au bailleur, imposées par le canal de financement ou encore découlant de la nature même du besoin. On observe quatre types de pluralité :

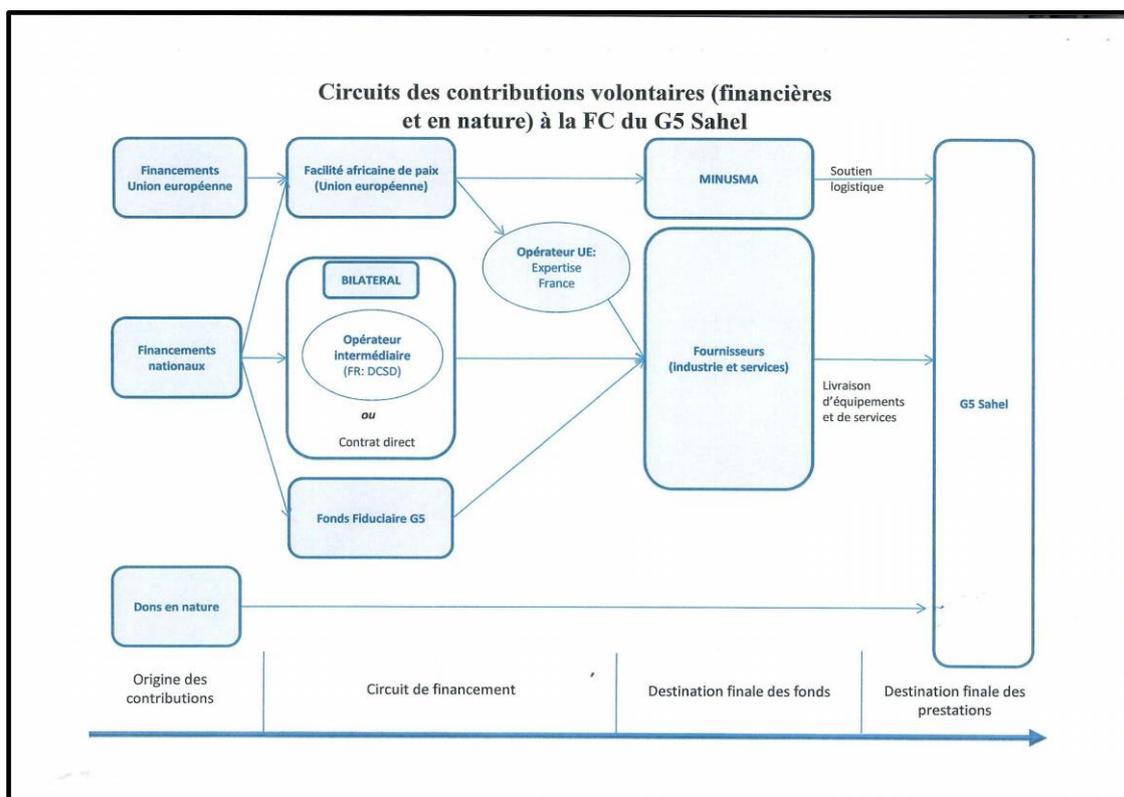
- ➔ une pluralité de bailleurs ;
- ➔ une pluralité de types de dons ;
- ➔ une pluralité des mécanismes de financement ;
- ➔ une pluralité de besoins.

Nous avons vu précédemment que les bailleurs sont multiples. Les dons peuvent être de différents ordres : financier, en nature, en matériel ou en remboursement de services fournis par la MINUSMA tels que la livraison de carburant et de rations alimentaires. Pour le moment, les mécanismes multilatéraux de financement possibles sont le Fonds fiduciaire et la Facilité de paix pour l'Afrique (APF), l'alternative étant le financement bilatéral. Enfin, les besoins sont divers : rémunérations, armement, équipement, carburant, infrastructures, formation, etc. Ainsi, chaque bailleur, selon ses priorités et ses contraintes, décide de la nature de son don et choisit le canal le plus approprié pour satisfaire le besoin exprimé par la FC G5S.

Nous avons réussi à nous procurer un schéma récapitulant les différents circuits financiers possibles en l'état actuel des mécanismes disponibles.

⁴³ Voir Commission européenne, Rapport annuel de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, 2016.

Figure n° 7 : SCHEMA DU CIRCUIT DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES A LA FC G5S



Source – Entretien

3.2.2 – Le « Coordination Hub » de l'UE, une réponse à l'éclatement des financements, des soutiens et des besoins

Le financement de la FC G5S est un casse-tête que le *Coordination Hub* tente de résoudre. Il a été créé, en novembre 2017, dans le cadre de la mise en œuvre des 50 millions d'euros annoncés par l'UE en juin 2017. Il s'agit d'une structure légère, implantée au sein de l'état-major de l'UE, qui est chargée de coordonner le soutien au G5 Sahel, au niveau civil et militaire, afin d'aider les pays membres à identifier des projets à soutenir. Un des seuls articles à avoir abordé le *Coordination Hub*, si ce n'est le seul, précise que celui-ci ne « remplit pas tout à fait le rôle d'une clearing house qui, outre la tâche de coordination, s'occupe de la déconfliction des besoins, avec éventuellement un arbitrage »⁴⁴.

Le Communiqué conjoint adopté à l'issue de la Conférence de Bruxelles précise que « l'Union européenne a formellement mis à la disposition des autorités du G5 Sahel un mécanisme dédié de coordination ("*Coordination Hub*") qui accompagnera la montée en puissance du Comité de soutien ». Si le *Coordination Hub* n'est pas un fonds fiduciaire, il semblerait

⁴⁴ Nicolas Gros-Verheyde, 2017, Un hub G5 Sahel mis en place au SEAE, Bruxelles2, accessible à : <https://club.bruxelles2.eu/2017/11/un-hub-g5-sahel-mis-en-place-au-seae/>

que le Comité de soutien du Fonds fiduciaire pour la FC G5S ambitionne de jouer un rôle identique à terme.

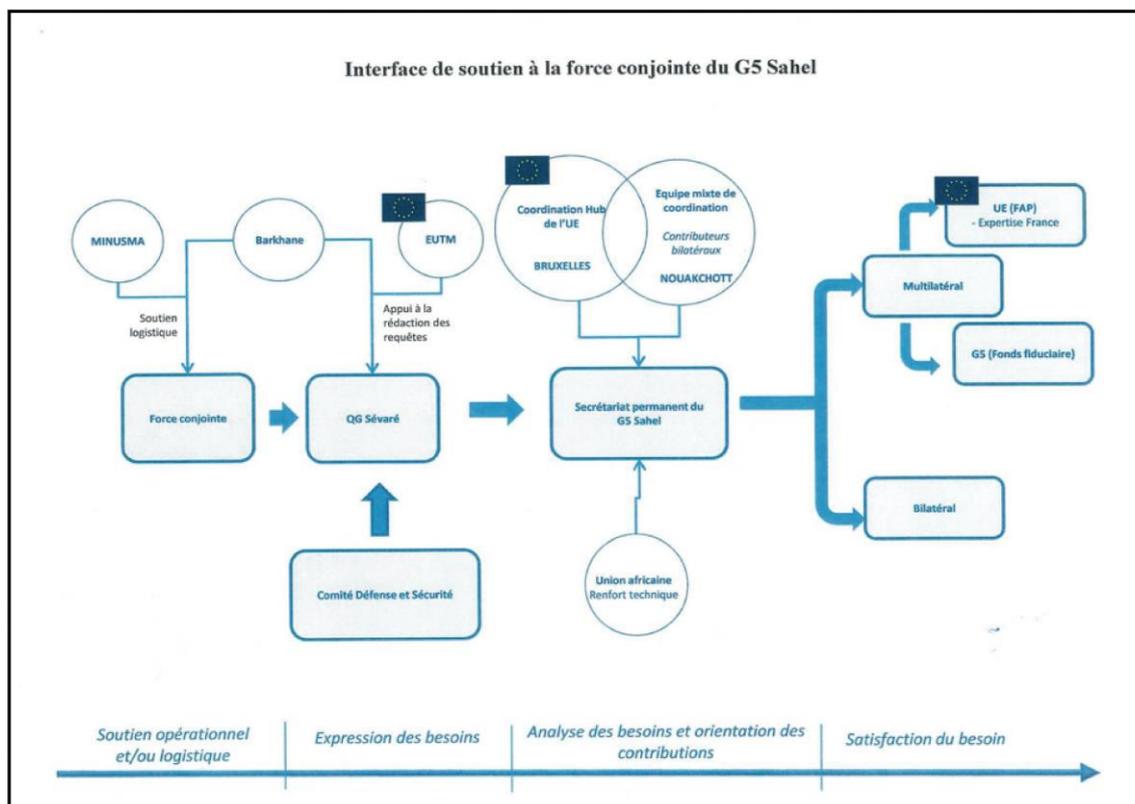
Lors de la conférence de presse, la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, est revenue sur le *Coordination Hub* de l'UE : « Nous avons établi un centre de coordination ici à l'UE unique en son genre pour rassembler les offres internationales de soutien à la FC G5S. Le centre de coordination de l'UE est déjà opérationnel et permet aux donateurs d'acheminer l'aide indispensable qui est demandée avec une liste de besoins fournie par la Force conjointe. On fait converger les besoins identifiés par la FC G5S avec les disponibilités de soutien des donateurs. Déjà 46 requêtes reçues et en cours de traitement. On tient à avoir un niveau de coordination qui va simplifier le travail de la FC G5S et pas multiplier les efforts sur le plan bureaucratique ou administratif », a-t-elle détaillé.

Ce travail de cohérence entre les besoins et les contributions disponibles avait déjà été salué, en décembre 2017, par le CSNU qui reconnaît, dans sa résolution 2391, « le rôle central que joue le G5 Sahel, avec l'appui de l'Union européenne et de ses États membres, notamment grâce au « pôle coordination », [...] pour déterminer les besoins de la Force conjointe et coordonner les contributions bilatérales des donateurs ». Afin de lui permettre de pouvoir s'acquitter de sa tâche, l'ONU décide d'apporter une assistance technique au Secrétariat permanent, à travers l'UNOWAS.

Tout le défi en matière de coordination des contributions réside dans la capacité à les orienter vers un besoin. Pour cela, une centralisation des besoins est nécessaire. La résolution 2391 donne une responsabilité majeure au Secrétariat permanent du G5 Sahel, qui apparaît comme l'organe centralisateur. Si le Secrétariat permanent est l'organe émetteur des besoins en direction des PTF, l'UE intervient tout au long de ce qu'il convient d'appeler la « chaîne du besoin », soit de son identification à sa satisfaction. Le schéma, ci-dessous, est explicite à cet égard. En somme, la FC G5S fait remonter des besoins du terrain au PC opératif de Sévaré qui reçoit un appui technique de Barkhane et d'EUTM Mali pour la rédaction des requêtes avant qu'elles ne soient envoyées au Secrétariat permanent. En collaboration avec le *Coordination Hub* de l'UE de Bruxelles et une « Équipe mixte de coordination » basée à Nouakchott, les requêtes sont analysées, priorisées et orientées vers le mode de financement le plus approprié, c'est-à-dire soit en bilatéral avec un donateur, soit à travers l'APF de l'UE ou le Fonds fiduciaire du G5 Sahel.

En somme, le *Coordination Hub* met en relation les besoins et les donateurs potentiels, mais n'effectue pas lui-même la transaction, celle-ci étant effectuée à travers les mécanismes financiers disponibles.

Figure n° 8 : SCHEMA DE L'INTERFACE DE SOUTIEN A LA FORCE CONJOINTE DU G5 SAHEL



Source – Entretien

3.2.3 – Une gouvernance au profit des priorités des bailleurs ?

A.– Forte dépendance des États sahéliens vis-à-vis du soutien des PTF

La dépendance vis-à-vis du soutien des partenaires, illustrée par les schémas ci-dessus, laisse craindre une définition des priorités et objectifs du G5 Sahel et de la FC G5S en fonction de ceux des bailleurs.

Convergence des intérêts en matière de lutte contre le terrorisme et complémentarité des actions avec une « division du travail » entre armées sahéliennes et partenaires stratégiques en termes de capacités militaires et de renseignement. Cette convergence découle de la mise en place de stratégies d'extraversion par les chefs d'État de la région, qui leur permettent de s'imposer aux yeux de leurs partenaires stratégiques. L'interdépendance, propre à la lutte contre les groupes jihadistes, que ce soit pour l'échange de renseignement ou la présence militaire dans la région, permet aux chefs d'État de s'assurer d'alliances stratégiques solides avec des acteurs puissants au sein de la communauté internationale, limitant ainsi le risque de fragilisation de leur régime.

Néanmoins, cette convergence des intérêts en matière de lutte contre le terrorisme n'est pas due uniquement à la volonté des autorités sahéliennes de s'assurer d'alliances internationales. Elle naît également de la pression politique interne que l'augmentation des attaques jihadistes fait peser sur les autorités locales. Pression politique, mais également pression militaire. La gestion des attaques dirigées contre les FDS et le recul des services de l'État dans certaines régions constituent des enjeux politiques à part entière. Ces attaques sapent l'autorité de l'État et mettent à mal sa souveraineté territoriale.

B.– États du Sahel, entre priorités des partenaires internationaux et pressions politiques locales

La forte dépendance des initiatives portées par le G5 Sahel vis-à-vis des Partenaires Techniques et Financiers, que ce soient les projets du PIP, de la PCMS, du PMCT, du Collège de Défense ou encore de la Force conjointe, ouvre la porte à ce que les actions effectuées en leur sein soient davantage alignées sur les priorités des bailleurs que sur celles des pays sahéliens. Plusieurs exemples semblent aller dans ce sens.

Parfois, cet alignement sur les priorités des PTF suscite la désapprobation des autorités et des populations locales. Tel fut le cas lors de la mise en œuvre au Niger d'une politique répressive en matière de gestion des flux migratoires à destination de l'Europe. L'économie d'Agadez et de sa région, fortement structurée autour de ces flux migratoires, se retrouva profondément affectée, d'autant plus que les projets de substitution portés par l'Union européenne n'ont notamment pas produit les résultats escomptés⁴⁵. L'inscription de la lutte contre les « groupes criminels organisés » impliqués dans les trafics d'êtres humains dans le mandat de la FC G5S a suscité quelques interrogations.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'important soutien technique et financier apporté par la France limite sensiblement et logiquement la marge de manœuvre du gouvernement malien quant à l'ouverture de potentielles négociations avec les leaders maliens des groupes armés jihadistes tels que Iyad Ag Ghali ou Amadou Koufa. Pourtant, certains leaders religieux et politiques maliens, parmi lesquels l'influent Mahmoud Dicko, président du Haut Conseil islamique malien (HCIM), et Tiébilé Dramé, président du Parti pour la renaissance nationale (Parena), ont appelé à plusieurs reprises le gouvernement malien à tenir de telles négociations⁴⁶. La pression politique s'est accrue récemment en vue des élections présidentielles prévues pour juillet 2018.

⁴⁵ Andrew Lebovitch, « Still wanted: New approaches to migration for Europe », 2017, accessible sur : http://www.ecfr.eu/article/commentary_still_wanted_new_approaches_to_migration_for_europe

⁴⁶ Seidik Abba, « Au Mali, le djihadiste Amadou Koufa pose trois conditions pour négocier avec le pouvoir », 2017, *Le Monde*, accessible sur : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/07/25/au-mali-le-djihadiste-amadou-koufa-pose-trois-conditions-pour-negocier-avec-le-pouvoir_5164770_3212.html

L'arrivée au Sahel de nouveaux partenaires, notamment avec le déploiement de contingents militaires, présente de nouvelles opportunités de coopération et des rentes diplomatiques pour les gouvernements de la région, mais augmente tout autant la pression qui pèse sur eux. L'acceptabilité de la présence militaire étrangère tend à s'éroder dans la mesure où la situation sécuritaire continue de se détériorer et empêche la mise en œuvre de projets de développement significatifs dans la région. Ici réside tout l'enjeu. Comment permettre aux opérateurs du développement 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 ? Comment opérationnaliser le fameux nexus sécurité – développement ?

CONCLUSION – RECOMMANDATIONS

Individuellement, chaque État membre du G5 Sahel fait face à des défis qui lui sont propres. Le Mali reste, encore aujourd’hui, l’épicentre des actions des groupes jihadistes. Du fait de l’échéance électorale de juillet 2018, les prochains mois présentent de nombreux risques politiques et sécuritaires. Sous la pression constante des groupes jihadistes, les Forces armées maliennes peinent à faire face à la dégradation de la situation sécuritaire dans le centre du pays alors que les groupes jihadistes font preuve d’une grande résilience dans le nord. L’élection présidentielle risque de conduire les groupes jihadistes à planifier des actions à fort retentissement. À défaut de capacités militaires suffisantes, et ce malgré l’effort budgétaire consenti depuis 2013, le recours des autorités à des milices locales s’avère être un jeu dangereux qui nourrit les tensions intercommunautaires. La relance du processus de paix et l’intégration de nouveaux groupes, dissidents des groupes signataires de l’accord de paix, semblent impératives au risque de continuer à repousser le retour effectif des FAMA sur l’ensemble du territoire.

Le Burkina Faso connaît une dégradation de la situation sécuritaire dans la province du Soum et au-delà avec l’émergence d’*Ansaroul Islam*. Les autorités doivent réussir la refonte du système de renseignement burkinabè qui s’est largement écroulé à l’arrestation du Général Diendéré. Les Forces armées nationales burkinabè (FAN/BF) doivent adapter leurs différents dispositifs déployés dans le nord dans le cadre de leur participation à la FC G5S. Les autorités politiques et militaires doivent redoubler de vigilance et de fermeté à l’encontre de potentiels comportements contraires au respect du DIH et de la chaîne pénale burkinabè.

Au Niger, les attaques de l’EIGS et du JNIM viennent s’ajouter à celles de Boko Haram et d’ISWAP dans la région du Lac Tchad. Les centaines de kilomètres qui séparent ces deux zones d’opérations écartèlent les moyens militaires des Forces Armées Nigériennes (FAN). Le renforcement des moyens aériens semble être une priorité afin de permettre une bascule des efforts plus souple et réactive. Par ailleurs, le renforcement de la présence militaire étrangère sur le sol nigérien ne doit pas se faire en dehors du cadre du renforcement des capacités des FDS nigériennes et de l’exercice de leurs prérogatives. Le déploiement d’un contingent militaire à Madama pour lutter contre les trafics d’êtres humains ne peut se substituer à la politique décidée par les autorités locales en la matière au risque de décrédibiliser les actions menées par les autres partenaires dans le cadre de la lutte contre les groupes jihadistes.

Collectivement, l’opérationnalisation de la Force Conjointe du G5 Sahel sera un long processus qui devra faire face à plusieurs écueils. Tout d’abord, le respect du droit international humanitaire et de la chaîne pénale par les bataillons nationaux qui composent

la FC G5S conditionnera le degré d'acceptabilité de ses opérations par les populations locales et, par conséquent, impactera sa capacité à remplir son mandat. La mise en place de la composante police – gendarmerie apparaît urgente. La capacité de la Force conjointe à améliorer la sécurité quotidienne des habitants de ces zones marginalisées, jusque-là confrontées à la pression des groupes jihadistes, et à permettre l'action des humanitaires et développeurs sera déterminante.

Ensuite, la bonne gestion administrative et financière de la force conditionnera sa montée en puissance en termes matériels mais surtout le niveau d'engagement des troupes, à travers notamment le versement des primes d'opération. De la qualité de la gouvernance du Fonds Fiduciaire du G5 Sahel dépendra le degré de confiance des partenaires techniques et financiers (PTF) et leur volonté de soutenir financièrement la force dans la durée. À ce titre, le Secrétariat permanent devra consolider ses capacités en la matière afin de pouvoir devenir le point focal de la gestion des contributions des donateurs. En attendant, une coordination entre la Facilité de paix pour l'Afrique, le Fonds Fiduciaire du G5 Sahel et les différentes contributions bilatérales sera nécessaire afin que les besoins exprimés par la FC G5S trouvent des financements.

Enfin, le renforcement capacitaire des armées sahéliennes est un impératif qui ne pourra passer que par un soutien à la Force conjointe. Un engagement financier et opérationnel des partenaires, dont la France, dans la durée, semble indispensable. Pour autant, le format de ce soutien opérationnel est sans doute amené à évoluer en raison de la baisse de l'acceptabilité de la présence militaire étrangère et des contraintes budgétaires. Une force Barkhane, avec une empreinte au sol plus légère mais avec davantage de détachements de liaison et d'appui opérationnel (DLAO) auprès des unités sahéliennes au plus proche des groupes jihadistes, semble être une des pistes envisagées par l'Élysée.

Malgré ces nombreux défis, il nous paraît important de souligner que la FC G5S est un mécanisme militaire ambitieux et inédit dans une région où la méfiance entre chefs d'État fut la règle pendant de nombreuses années. Elle témoigne du développement d'une intense coopération transfrontalière appuyée par la France. Cette coopération indispensable n'a pas, pour autant, vocation à régler la crise sécuritaire à elle seule. Il conviendrait d'appréhender davantage la FC G5S pour ce qu'elle est, à savoir un dispositif permanent de coopération transfrontalière et non une opération sur l'ensemble de la zone touchée par l'action des groupes jihadistes. Elle s'inscrit en complément des autres dispositifs, du moins pour l'instant. Une clarification rapide des contours de la deuxième phase envisagée est impérative pour gagner en crédibilité aux yeux des partenaires, notamment des États-Unis qui bloquent toujours pour un soutien accru des Nations Unies.

Par ailleurs, le G5 Sahel tente de réactiver son volet développement au moment d'une intense mobilisation internationale autour de la force conjointe et du lancement d'une nouvelle initiative de coordination des bailleurs de fonds, l'Alliance pour le Sahel. Cette Alliance partage la même ambition que de précédentes initiatives, mais semble pouvoir

compter sur le leadership franco-allemand pour accélérer et renforcer la mobilisation des principaux bailleurs. Avec la mise à jour de son Plan d'Investissements Prioritaires (PIP), le G5 Sahel espère devenir le partenaire privilégié de cette Alliance. Cependant, les PTF restent réticents à financer les projets définis par le G5 Sahel. Le renforcement des capacités administratives du Secrétariat permanent et la bonne gestion du fonds fiduciaire pour la Force conjointe sont des préalables à toute collaboration entre l'organisation sahélienne et les PTF. Le G5 Sahel devrait également réfléchir à un partenariat approfondi avec la CEDEAO, sans doute mieux à même de porter les projets d'infrastructures.

Au-delà de la réunion internationale de haut niveau du 23 février 2018, plusieurs rendez-vous pour le G5 Sahel sont prévus dans les prochains mois. Le Secrétaire général des Nations Unies doit remettre un rapport sur le déploiement de la FC G5S courant mars, qui devrait proposer des pistes de renforcement de la coopération entre l'ONU et le G5 Sahel. En avril 2018, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA devra renouveler le mandat de la FC G5S. Peut-être que les contours de la phase 2 de la FC G5S seront précisés à cette occasion. Devrait s'en suivre une nouvelle résolution du CSNU avec une nouvelle tentative des États sahéliens d'obtenir une mention du Chapitre VII. Et enfin, une réunion pour le financement de la première phase du PIP 2018-2020 a été planifiée les 27 et 28 juin 2018 à Bruxelles. Nous n'avons qu'à espérer qu'à cette date, les différentes initiatives actuellement en cours au Sahel auront mûri.

NOTES

L'étude utilise l'expression de « groupes salafistes jihadistes » ou « groupes jihadistes » pour se référer aux groupes ayant recours au *Jihad* armé comme un moyen d'imposer un retour aux prétendues règles du temps des *Salaf*¹. Ils prônent un retour à ce qu'ils considèrent comme étant les pratiques pures et correctes du Prophète Mohammed et de ses compagnons. Nous préférons parler de groupes jihadistes car nous considérons le terrorisme comme un mode opératoire qui diverge de groupe en groupe.

Les termes utilisés sont « *Forces de défense* » (armée de terre, armée de l'air) pour désigner les militaires, « *Forces de sécurité* » pour désigner les forces chargées de la sécurité publique (forces de gendarmerie et de police).

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