

Sécurité et développement | À quoi sert le G5 Sahel ?

Antonin TISSERON

Le G5 Sahel s'est aujourd'hui imposé dans le paysage institutionnel de la bande sahélo-saharienne. En dépit de nettes avancées dans le domaine des opérations militaires conjointes et de l'émergence d'une coopération en matière de sécurité, le dépassement de ces deux dimensions reste insuffisant. Alors que le G5 Sahel a pour principal objectif le développement et l'amélioration des conditions de vie des populations des régions transfrontalières, il se heurte à de nombreuses difficultés...

Depuis sa création en février 2014, le G5 Sahel a multiplié les annonces et les initiatives, conformément à l'image d'une organisation en pleine montée en puissance et répondant à un besoin clairement exprimé par les différents acteurs sahéliens et leurs partenaires.

Ses atouts sont en effet pluriels : format réduit avec cinq pays (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad et Burkina Faso) aux problématiques partagées ; focalisation sur les espaces frontaliers et la coopération pour répondre à des menaces aux ramifications transnationales ; implication des États sahéliens permettant de renforcer l'appropriation locale avec une approche *bottom-up* et non plus *top-down*.

Mieux, en deux ans, le G5 Sahel s'est affirmé comme un acteur sécuritaire majeur dans la région (1). Cependant, au regard des ambitions affichées par la Convention donnant naissance à la jeune organisation régionale, les défis restent nombreux (2). En matière de développement notamment, les avancées sont insuffisantes, entravant le déploiement des projets prévus mais interrogeant également, au regard des nombreuses stratégies présentes dans la région, la compétence du G5 Sahel.

Un acteur militaire affirmé

Davantage que dans tout autre domaine, c'est sur le terrain de la coopération militaire que le G5 Sahel a réalisé les progrès les plus significatifs. Ces dernières années, les opérations militaires conjointes se sont multipliées avec l'appui ou le soutien des militaires français des opérations Serval puis Barkhane. Alors que la première a lieu en novembre 2013, engageant des militaires maliens, nigériens et français, ce sont au total près de quinze opérations conjointes qui ont été conduites sur les trois fuseaux sahéliens : frontière Mali-Mauritanie à l'Ouest, Burkina Faso-Mali-Niger au Centre, Niger-Tchad à l'Est. Au gré de ces opérations et des réunions entre officiers supérieurs des États du G5, une communauté militaire régionale s'est formée, permettant de renforcer la confiance, d'accroître les échanges d'informations et d'améliorer la coopération entre les armées nationales (3). À tel point d'ailleurs que, depuis octobre 2015, des opérations conjointes sont planifiées et menées par des armées sahéliennes sans la participation de militaires français (4).

Afin de « développer des mécanismes permanents de coopération dans les espaces transfrontaliers » (5), les chefs d'état-major généraux du Burkina Faso, du Niger, du Mali, de la Mauritanie et du Tchad ont signé, le 4 novembre 2015, une charte régissant le fonctionnement du Partenariat militaire de coopération transfrontalière (PMCT) des forces armées des pays du G5 Sahel. Entérinée par les chefs d'États sahéliens lors du sommet du 20 novembre 2015 à N'Djamena, cette charte prévoit une réunion semestrielle des chefs d'état-major généraux des armées, organisée par chaque État à tour de rôle avec inscription des directives adoptées dans un document conjoint de coordination, et une réunion trimestrielle des sous-chefs Opérations. Ces dernières, dénommées comités de

(1) Merci à Amandine Gnanguéon pour ses remarques et conseils sur une version préliminaire.

(2) Antonin Tisseron, « G5 Sahel : une simple organisation de plus ? », note du GRIP, 25 mars 2015 (<http://www.grip.org/fr/node/1607>).

(3) Entretiens, experts dans la sécurité, Bamako et N'Djamena, mars 2016.

(4) Claude Nougéin, rapport n°358 fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant la ratification du traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République du Mali, Sénat, France, déposé le 3 février 2016 (<http://www.senat.fr/rap/l15-358/l15-358.html>).

(5) Najim Elhadj Mohamed, « La coopération transfrontalière », *Revue Défense Nationale*, été 2016, pp. 34-37, p. 36.

coordination opérationnelle (CCO), ont quatre fonctions : partager « *l'appréciation de la situation sécuritaire* », préparer les futures opérations conjointes, effectuer un retour d'expérience des opérations menées et proposer des « *solutions* » (6).

En outre, le sommet de N'Djamena a été marqué par l'institutionnalisation, au sein du G5 Sahel, de la coopération militaire initiée par les militaires français avec le « *Partenariat élargi* » (États du G5 Sahel et Barkhane) afin de favoriser le développement d'actions conjointes dans les zones frontalières. En effet, cette conférence a accueilli la première réunion du Comité de défense et de sécurité du G5 Sahel, organe émanant du Secrétariat permanent regroupant, en vertu de l'article 13 de la Convention portant création de l'organisation régionale, « *les chefs d'état-major et les responsables dûment mandatés pour les questions de sécurité par les États-membres* ».

Un rôle sécuritaire qui s'accroît

Bien que le Comité de défense et de sécurité et le PMCT constituent les avancées les plus concrètes dans le domaine sécuritaire, il existe cependant d'autres initiatives. Une École régionale de guerre est en cours de construction en Mauritanie. La mise en place d'un Centre sahélien d'analyse des menaces et d'alerte précoce (CSAMAP) est aussi à l'étude, afin d'apporter une expertise technique régionale et de renforcer la coopération entre les services de renseignement nationaux. De même, dans la continuité des opérations militaires transfrontalières, les chefs d'État des États membres ont annoncé envisager la création d'une force militaire conjointe. Bien qu'elle soit encore à l'étude et que sa forme reste à définir, l'une des finalités pourrait être de pallier à l'absence de forces régulières maliennes dans la plus grande partie des espaces du Nord-Mali et aux limites de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) (7), en renforçant la coordination entre les armées engagées aux frontières du Nord-Mali à travers un état-major conjoint (8).

Dans cette institutionnalisation en matière de sécurité, le G5 Sahel est soutenu par plusieurs partenaires. L'Union européenne, qui a initié en juin 2015 un dialogue stratégique avec les États membres de l'organisation régionale, a annoncé financer à

(6) Brochure de présentation du PMCT, « Agir ensemble pour le contrôle des espaces frontaliers au Sahel », site du G5 Sahel (http://www.g5sahel.org/images/fichiers/20151125_BROCHURE-PMCT-V2.pdf).

(7) Le 29 juin 2016, le Conseil de sécurité de l'ONU a augmenté de 2 500 hommes le nombre de personnels armés de la MINUSMA et incité, dans le cadre de leur mandat, les casques bleus à « adopter une démarche plus proactive et robuste » ainsi qu'à accorder la priorité à la protection des civils. Non sans lever totalement les réserves renvoyant aux limites du mandat de la force internationale et aux conséquences opérationnelles de la prépondérance de casques bleus venant de pays du Sud.

(8) Mahamadou Issoufou, « Pour le président du Niger, "Boko Haram reste très dangereux" », *Le Monde*, 16 juin 2016, propos recueillis par Christophe Châtelot.

hauteur de sept millions d'euros – par le biais d'une structure tierce – l'implantation à Bamako du Collège sahélien de sécurité (9), jusque-là itinérant et placé depuis novembre 2015 sous la tutelle du Secrétariat permanent du G5 Sahel. Du côté des Nations unies, outre l'appui technique du bureau de l'Envoyée spéciale des Nations unies pour le Sahel (10), le bureau des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) met en œuvre des activités de renforcement des capacités au profit des États sahéliens. Celles-ci concernent les domaines du contrôle des frontières, la prévention du terrorisme, la réforme de la justice pénale, la lutte contre la traite des personnes, le trafic illicite de migrants et la lutte contre la corruption (11).

Parmi les mesures de l'ONUDC, un dispositif de communication sécurisé, appelé Plateforme de coopération en matière de sécurité (PCMS), est prévu afin de renforcer l'échange d'informations sur les groupes jihadistes et la criminalité transnationale organisée. Trois intérêts sont notamment attendus de ce projet : renforcer la coopération sécuritaire et l'échange de renseignements dans la bande sahélo-saharienne en travaillant sur un format réduit, alors que le Processus de Nouakchott (12) pâtit des méfiances entre certains partenaires ; nourrir à travers la mise à disposition d'outils des dynamiques de « donnant-donnant » en matière d'échange d'informations entre les acteurs du renseignement, sans lesquelles aucune coopération durable n'est envisageable ; appuyer la création d'une communauté des acteurs sahéliens du renseignement.

Et le développement ?

Si le G5 Sahel s'est imposé comme un acteur sécuritaire, il ne s'y limite pas. Bien au contraire, l'organisation régionale est, selon les mots de son Secrétaire permanent « *un instrument de développement* » dont « *l'originalité réside dans le couplage [...] entre la défense et la sécurité d'une part, et le développement d'autre part* » (13). Ainsi, le Secrétariat permanent a élaboré une stratégie pour le développement et la sécurité, déclinée en plans

(9) Le Collège sahélien de sécurité est une initiative de l'Union européenne proposée en novembre 2011 à la Mauritanie, au Mali et au Niger. Étendu au Tchad et au Burkina Faso, son objectif est d'offrir un forum de réflexion commun entre les États parties ainsi que de proposer des formations aux acteurs de la sécurité (https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/af-eutf-regional-support-to-the-g5-countries-regional-cooperation-and-to-the-sahelian-security-college-2016_fr.pdf).

(10) Le bureau de l'Envoyée spéciale des Nations unies pour le Sahel a intégré, début 2016, le bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA). La nouvelle structure est dénommée UNOWAS (bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel).

(11) UNODC, *Programme Sahel 2013-2017. Renforcer le Sahel contre le crime et le terrorisme*, rapport d'activité de janvier 2016 (https://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica/Programme_Sahel_-_Rapport_dactivite_Janvier_2016.pdf).

(12) Créé en 2013 par l'Union africaine, le Processus de Nouakchott regroupe onze États : l'Algérie, le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Tchad, le Nigeria, la Libye, la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Sénégal.

(13) Najim Elhadj Mohamed, *art. cit.*, p. 34.

d'actions pluriannuels devant être opérationnalisés au travers du Programme d'investissements prioritaires (PIP) (14). Composé de projets émanant du Secrétariat permanent ou des points focaux (15) nationaux, ce dernier recense des actions dans les domaines de la sécurité, de la résilience, des infrastructures et de la gouvernance, avec une première phase prévue pour la période 2016-2018. Quant aux ministres de tutelle de l'organisation régionale, il s'agit de ceux en charge du développement économique.

Alors que le G5 Sahel développe des cadres pour agir en matière de développement, la mise en œuvre de projets dans ce domaine est toutefois confrontée à deux principaux obstacles. D'abord, outre les limites structurelles de l'aide publique au développement dans la région sahélienne depuis plusieurs décennies (16), l'insécurité tend à reléguer au second plan les actions de développement. Elle affecte le déploiement des équipes et des projets, entravant la mise en place de ces derniers au profit de l'aide d'urgence, et elle nourrit une focalisation sur le sécuritaire. D'ailleurs, l'utilité première du G5 Sahel concerne, pour ses partenaires, le renforcement des forces de sécurité intérieures et de la coopération sécuritaire régionale, générant un décalage entre les discours insistant sur l'importance de répondre aux défis profonds de la sous-région, les attentes des populations locales, et les actions promues (17).

Ensuite, appréhender à l'échelle régionale les enjeux de développement ne va pas de soi. L'Union européenne par exemple, bien qu'elle multilatéralise les travaux et débats avec ses partenaires sahéliens et prône un discours de la régionalisation, privilégie dans les faits les relations directes avec les acteurs étatiques, pour des raisons renvoyant à la fois au fonctionnement de ses délégations et à un certain pragmatisme. Pour être efficace, et au regard des difficultés déjà rencontrées à faire coopérer les États entre eux, le régional tend à se limiter à une coopération binationale (18). Quant au G5 Sahel, il est bien souvent réduit à un forum de dirigeants politiques, reléguant *de facto* le Secrétariat permanent aux marges de l'action européenne, même s'il a été invité à plusieurs réunions et fait l'objet d'un « *appui technique* » (19). Du côté des États sahéliens, la version provisoire du PIP début 2016 est révélatrice d'une tension entre différentes conceptions. Outre des projets régionaux, par exemple concernant les interconnexions entre les pays membres, d'autres s'inscrivent dans une dimension exclusivement nationale. Or si ces deux échelles sont par

(14) « Feuille de route pour le renforcement du dialogue et de la coopération entre le G5 Sahel et l'Union européenne. Premier bilan semestriel et perspectives 2016/2017 », 16 juin 2016 (http://www.g5sahel.org/images/Docs/Feuille_de_route_UE-G5_2016-2017_V16.06.16_VF.pdf).

(15) Il s'agit de fonctionnaires nationaux chargés de faire la liaison entre le G5 Sahel et leurs administrations.

(16) Voir notamment Serge Michailof, *Africanistan*, Paris, Fayard, 2015 et le rapport d'information n°728 des sénateurs Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, 29 juin 2016, <https://www.senat.fr/rap/r15-728/r15-7281.pdf>.

(17) Entretiens, diplomates et experts internationaux, Dakar et Paris, avril et juin 2016.

(18) Échange de courriels avec Bérangère Rouppert, chercheuse spécialisée sur la politique de l'Union européenne en Afrique de l'Ouest, juin 2016.

(19) « Feuille de route pour le renforcement du dialogue et de la coopération entre le G5 Sahel et l'Union européenne », *op. cit.*

définition complémentaires, leur télescopage au sein du G5 Sahel interroge. Émanation des décisions de cinq chefs d'État, l'organisation régionale est en effet écartelée entre la recherche du dépassement des frontières incarnée par le Secrétariat permanent, le prisme des fonctionnaires des ministères en charge du développement économique, et « *l'opportunisme dont les chefs d'États font preuve pour défendre leurs intérêts nationaux* » (20) en s'appuyant sur les cadres promus par les acteurs extérieurs (21).

Un intérêt en matière de coordination

Finalement, cette difficile articulation régionale entre la sécurité et le développement renvoie à une question centrale : à quoi sert le G5 Sahel ? De nombreuses stratégies existent déjà, qu'elles soient portées par des États ou des organisations internationales. De surcroît, elles partagent une perception commune des principaux enjeux de la sous-région, générant un risque de concurrence préjudiciable à leur articulation (22). Dans ce contexte, la création d'une nouvelle organisation régionale ne va pas forcément de soi, lorsqu'elle ne suscite pas des mécontentements. Au sein de la Communauté économique des états d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), les réticences demeurent ainsi importantes, d'autant que la création du G5 Sahel a été concomitante du lancement d'une stratégie ouest-africaine pour le Sahel (23). Quant à l'Union africaine, et même si depuis les lignes semblent avoir bougé, elle a été très réservée à l'égard de l'organisation sahélienne, cette dernière apparaissant comme concurrente du Processus de Nouakchott et le délégitimant.

Dans cet écheveau, le G5 Sahel se caractérise néanmoins par une compétence réduite. Comme le rappelle Najim Elhadj Mohamed, son secrétaire permanent, l'organisation régionale est avant tout un organe de « *réflexion et de coordination politique et technique* »

(20) Amandine Gnanguênon, « La coopération entre l'Union africaine et les Communautés économiques régionales : un défi pour l'opérationnalisation de l'architecture de Paix et de Sécurité Africaine (APSA) », contribution à l'édition 2014 du Forum de Dakar (<http://www.dakarforum.org/fr/cooperation-union-africaine-communaute-economique-regionale-gnanguenon/>).

(21) Au Niger par exemple, l'un des effets pervers de la « *rente du développement* » est d'induire des stratégies de captation et d'intégration reposant sur le mimétisme avec les cadres – institutionnels, théoriques et mentaux – mis en avant par les bailleurs. Avec pour conséquence d'anesthésier les initiatives locales, d'affaiblir l'appropriation des projets d'aide, et de placer au second plan la question de l'efficacité et de la pertinence des programmes pour privilégier l'obtention des financements (voir notamment Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Niger : les quatre prisons du pouvoir », *Marianne*, 4 janvier 2016, <http://www.marianne.net/agora-niger-les-quatre-prisons-du-pouvoir-100239202.html>).

(22) Damien Helly *et al.*, « Stratégies Sahel : L'impératif de la coordination », Institut d'études de sécurité/ecdpm, note d'analyse 76, mars 2015 (<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Strategies-Sahel-ISS-ECDPM-Mars-2015.pdf>).

(23) Voir : Amandine Gnanguênon, « ECOWAS and The Sahel Action Plan (PCAR): a tool for regional integration in the Sahel? », in Cristina Barrios et Tobias Koepf (dir.), *Re-mapping the Sahel: transnational security challenges and international responses*, Report n°19, EUISS, juin 2014, pp. 59-66 (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_19_Sahel.pdf).

des activités à dimension régionale [...] afin d'accroître l'attention portée aux zones enclavées et transfrontalières » (24). Sa finalité est d'intervenir dans un champ limité avec les bailleurs qui le souhaitent suivant une logique de plaidoyer, de mobilisation de financements au profit des États, de recherche de synergies reposant sur l'articulation et le suivi des projets transnationaux mis en œuvre par les administrations nationales. Il s'agit d'un organe d'appui centré sur la coopération intra-régionale destiné à décroiser, à impulser des actions transfrontalières ou régionales, à les coordonner en jouant un rôle de maître d'œuvre à l'échelle intra-régionale, enfin à veiller à leur cohérence en pilotant leur exécution.

Suivant cette perspective, le G5 Sahel n'est pas dénué d'intérêts. Au contraire même, il peut contribuer utilement à trois enjeux à travers son Secrétariat permanent : porter des projets sahéliens transnationaux ; renforcer la coordination entre les acteurs étatiques à travers un suivi de leurs actions ; contribuer à son échelle à une meilleure articulation entre le développement et la sécurité. Les routes, qui constituent un des projets majeurs du PIP, sont à cet égard intéressantes. Loin de se limiter à des infrastructures à forte consommation de main d'œuvre, elles sont un outil servant à la fois au renforcement de la sécurité et du contrôle territorial : elles permettent le déplacement des forces de défense et de sécurité ; elles rendent plus difficile la pose d'engins explosifs ; elles sont des vecteurs de développement en désenclavant et en facilitant le transport de marchandises entre différents espaces.

In fine, il convient toutefois d'éviter deux écueils. Le premier serait de réduire le G5 à un simple forum de chefs d'États ou de ministres, alors qu'il est davantage que cela. Le second consisterait à vouloir lui attribuer une compétence sur des dossiers ne relevant ni du transnational, ni de la coopération régionale, avec pour conséquence de nourrir un accroissement des personnels et des coûts de fonctionnement sans réelle pertinence opérationnelle.

(24) « Mot du Secrétaire Permanent », site du G5 Sahel, 20 octobre 2015 (<http://www.g5sahel.org/index.php/homepage/mot-du-secretaire-permanent>).

Avec le soutien de



Antonin TISSERON est chercheur associé à l'Institut Thomas More. Titulaire d'un Master 2 de Défense (Paris 2) et Docteur en histoire des Relations internationales (Paris 1), il réfléchit principalement sur les enjeux géopolitiques, de défense et de sécurité dans la zone Maghreb Sahel. Il travaille en outre depuis plusieurs années pour le Ministère de la Défense sur les problématiques de la modernisation des forces armées, de la contre-insurrection et des opérations extérieures.

Paris

20, rue Laffitte – F-75 009 Paris
+33 (0)1 49 49 03 30

Bruxelles

Rue de La Fauvette, 92, B-1180 Bruxelles
+32 (0)2 374 23 13

www.institut-thomas-more.org
info@institut-thomas-more.org

Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More asbl. Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions: obtenir l'accord formel de l'Institut Thomas More asbl, et faire apparaître lisiblement sa provenance.

© Institut Thomas More asbl, juillet 2016