

LE G5 SAHEL ET LE CONCEPT DE « SÉCURITÉ- DÉVELOPPEMENT »



ALAIN ANTIL *

La violence s'installe durablement au Sahel, la cartographie dynamique des actes violents depuis 2012¹ suffit pour s'en convaincre. Le bassin du lac Tchad, puis la zone du Liptako-Gourma (dans son acceptation géographique la plus étendue) sont deux zones où le djihadisme armé s'est installé depuis une décennie et où les approches sécuritaires n'ont pour l'instant pas démontré leurs capacités à résoudre les problèmes, voire, comme c'est le cas dans le Liptako-Gourma, à empêcher l'extension géographique du phénomène combattu.

Dans le Sahel central, force est de constater que le phénomène s'étend : nord puis centre du Mali, province du Soum au Burkina Faso, puis progressivement toute la partie nord et maintenant l'est ; nord-est de la région de Tillabéry, puis progressivement la rive droite du fleuve Niger². Les prévisions les plus pessimistes³ évoquent une probable extension à certains pays du golfe de Guinée, ces derniers étant d'ailleurs dans une attitude proactive aussi bien régionalement (initiative d'Accra⁴, sommet extraordinaire de la CEDEAO sur la

* DIRECTEUR DU CENTRE AFRIQUE SUBSAHARIENNE DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE RELATIONS INTERNATIONALES (IFRI).

¹ Voir annexe.

² Zone de Téra jusqu'au Parc du W.

³ International Crisis Group, *L'Afrique de l'Ouest face au risque de contagion jihadiste*, Briefing Afrique de Crisis Group n° 149 Dakar/Brussels, 20 décembre 2019, 16 p.; Antonin Tisseron, *Menace jihadiste - Les États du golfe de Guinée au pied du mur*, Institut Thomas More, mars 2019, 8 p.

⁴ Sampson Kwarkye, Ella Jeannine Abatan et Michaël Matongbada, *L'Initiative d'Accra peut-elle prévenir le terrorisme dans les États côtiers de l'Afrique de l'Ouest ?*, Institute of Security Studies, Dakar/Abuja, septembre 2019.

lutte contre le terrorisme⁵) que nationalement⁶. Cette extension géographique s'accompagne d'une recrudescence des actes violents ainsi que d'une augmentation du nombre des victimes (plus de 4 000 pour les trois pays en 2019⁷) et du nombre de personnes déplacées. La question du terrorisme voile, dans beaucoup d'analyses hâtives, la diversité des formes de violence et de nature des acteurs (groupes terroristes certes, mais aussi groupes armés, milices communautaires/villageoises d'autoprotection, vigilantes...) impliqués. L'étude de la sociologie et des motivations sur la durée tend par ailleurs à prouver l'hybridité⁸ de ces derniers, c'est-à-dire que leur nature peut être ambivalente (appartenir à plusieurs catégories à la fois) et peut également évoluer dans le temps. Des membres de milices villageoises ou communautaires peuvent se rapprocher, ou intégrer les *katibat* qui les protégeront d'autres milices ou même des exactions des forces de sécurité (FDS).

Le caractère hybride des mouvements et la fluidité⁹ de ce conflit doivent donc être soulignés, car ces mouvements, quelle que soit l'étiquette qui peut leur être apposée, évoluent dans leur sociologie, dans leurs cibles. Le mouvement *Ansarul Islam*¹⁰, qui devient violent à partir de 2016 dans la province du Soum, s'attaque aux élites traditionnelles locales, aux imams et aux forces de l'ordre, puis progressivement aux fonctionnaires et à certaines populations civiles. Les mouvements qualifiés de djihadistes sont aussi très composites. Différents travaux montrent que trois types de cheminements peuvent conduire à se rapprocher de ces mouvements djihadistes :

- 1 - des personnes convaincues de l'idéologie prônée par le groupe ;
- 2 - des personnes qui se sont rapprochées par intérêts économiques ou de manière contrainte¹¹, car ils apportaient une connaissance du

⁵ « Lutte contre le terrorisme : la CEDEAO annonce un plan d'un milliard de dollars », *RFI*, 14 septembre 2019.

⁶ « Opération "Frontière étanche" : comment la Côte d'Ivoire se protège de la contagion terroriste », *Le Monde Afrique*, 12 novembre 2019.

⁷ Chiffre annoncé fin 2019 par Mohamed Ibn Chambas, bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel.

⁸ C'est-à-dire de sociologie et de motivation composites.

⁹ Aline Leboeuf, « Les conflits fluides : concepts et scénarios », *Politique étrangère* 2005/3 (Automne), p. 625-638.

¹⁰ International Crisis Group, *Nord du Burkina Faso : ce que cache le jihad*, Rapport Afrique 254 / 12 octobre 2017, 33 p.

¹¹ Mathieu Pellerin, *Les Violences armées au Sahara. Du djihadisme aux insurrections ?*, Études de l'Ifri, décembre 2019, 52 p.

LE G5 SAHEL ET LE CONCEPT DE « SÉCURITÉ-DÉVELOPPEMENT »

terrain au groupe (cas des coupeurs de route et toute une gamme de bandits et de trafiquants) ;

3 - des personnes qui rallient ces groupes (collectivement ou individuellement) pour protéger leur communauté.

Au total, le terme de « terrorisme » n'aide pas beaucoup à la compréhension des phénomènes en cours dans cette zone où plusieurs motivations se croisent, parfois se conjuguent, souvent s'entrechoquent. Trois motivations principales méritent d'être signalées. La première est la prise des armes pour renverser des États et des élites honnies et pour installer à la place une nouvelle construction politique (recoupant ou non les frontières nationales existantes) branchée sur un référentiel islamique ; la deuxième est une insurrection contre l'État pour une recherche d'autonomie et/ou pour l'installation d'un rapport de force censé aboutir à une présence améliorée de l'État ; la troisième est une dynamique de confrontation intercommunautaire et/ou de clivages sociaux intracommunautaires, la violence servant ainsi à renégocier des rapports de forces et les équilibres politiques locaux afférant.

La première partie de ce texte plongera volontairement le lecteur dans la complexité des dynamiques qui prévalent au début de la décennie 2010 et qui déboucheront sur la mise en place du G5 Sahel. L'objectif est de montrer que face à cette complexité, il y a une difficulté à poser une définition des problèmes de violence au Sahel, car les acteurs de la sécurité (et de la « sécurité-développement ») doivent convenir de définitions qui correspondent à des catégories d'actions permettant de fédérer les efforts d'acteurs disparates (Agences de l'ONU, UE, pays européens, pays sahéliens, UA, CEDEAO...). Ces définitions doivent remplir deux conditions préalables : d'une part, se contenter du plus petit dénominateur commun (elles demeurent donc vastes et vagues), en ne froissant aucun des partenaires de la coalition des acteurs. D'autre part en préférant résumer les problèmes à des questions techniques (RSS, développement local, narcoterrorisme...) et non à la faillite de gouvernance et à la corruption des élites, ou encore en tirant les leçons des échecs de l'aide au développement et des coopérations sécuritaires précédentes. Tout cela contribue à mettre en place des machineries antipolitiques¹². Nous verrons dans un deuxième

¹² James Ferguson, *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press, 1990.

temps que la définition des problèmes, justement parce qu'elle obéit à ce processus, fait partie du problème et qu'elle entraîne des politiques dont les résultats peuvent se montrer, utilisons une litote, décevants. Enfin, nous tenterons, presque six ans après la création du G5 Sahel, d'établir un premier bilan de cette nouvelle institution.

Contexte de la mise en place du G5 Sahel

Les questions sécuritaires (présence d'Al-Qaïda au Maghreb islamique et de Boko Haram, impact des trafics, crise malienne, problématique, effondrement du régime libyen suite à l'intervention internationale...) se sont brusquement invitées à l'agenda sahélien au début des années 2000. Nous tenterons ici d'en présenter certaines sans entrer véritablement dans leur analyse.

62 Au début du siècle, le djihadisme algérien s'étend à la partie saharienne du territoire algérien et commence à déborder sur les voisins du sud. Le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC), sous l'impulsion de cadres comme Mokhtar Belmokhtar, Abdelhamid Abou Zeïd ou Abdelrazzak El Para¹³, s'implante dans les marges septentrionales des pays sahéliens, et principalement le Mali. Ce faisant, l'organisation doit bâtir des alliances avec des tribus locales, comme cela se passera notamment dans les zones de Taoudéni et de Tombouctou, où des alliances matrimoniales sont contractées, pour pouvoir être acceptée et recruter localement. Le premier fait d'armes attribué à la branche saharienne (appelée émirat dans l'organisation) du GSPC est l'enlèvement et la détention de 32 touristes européens¹⁴ au printemps 2003 dans une zone à cheval sur la frontière algéro-malienne. Le groupe enclenche ensuite une série d'attaques sur les territoires des pays sahéliens et met en place une industrie de l'enlèvement et sécurise (ou en lève des taxes) certains segments de l'économie des trafics. En 2007, le GSPC se rallie à Al-Qaïda et devient Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), actant ainsi une régionalisation de l'agenda du groupe, auparavant essentiellement algérien. AQMI, tout du moins sa branche saharienne, connaît dans les années suivantes une accélération de ses mutations internes. Le groupe recrute de plus en plus localement,

¹³ Nous utilisons ici les noms que se sont choisis les combattants et non le nom figurant sur leur état civil.

¹⁴ « Sahara, la base arrière d'Al-Qaïda », *La Croix*, 28 mai 2004.

d'abord parmi les populations arabophones (Maures, Arabes maliens et nigériens, Sahraouis), puis dans l'ensemble des communautés. Cette évolution conduit à plusieurs types de tensions : la discorde de plus en plus prononcée entre une structure dont l'encadrement reste quasi exclusivement algérien et une majorité de plus en plus nette des combattants est-sahéliens. Ces Sahéliens possèdent aussi des agendas nationaux pas forcément alignés sur une structure dont le centre de commandement est situé au nord-est de l'Algérie, c'est-à-dire bien loin du théâtre sahélien. Progressivement, certaines *katibat* ou *sariyyat* présentent des dominantes ethniques de plus en plus prononcées (comme par exemple la *sariyya* Al Ansar d'Abdelkrim le Targui, composée exclusivement de Touaregs¹⁵), le tout sur des querelles de leadership de l'encadrement algérien (rivalités entre Belmokhtar et Abou Zeïd), sur un racisme interne à l'organisation dénoncé par certains combattants des communautés africaines et de clés de répartition des butins (rançons, taxes sur les trafics...) de plus en plus âprement discutées. Ces tensions conduisent à des schismes avec la création au début des années 2010 d'*Ansar Dine* et du Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO).

63

Le second élément de contexte est la montée constante de l'économie des trafics dans les espaces sahélo-sahariens depuis des décennies, dont une partie alimente les groupes terroristes, mais à des degrés divers. La circulation de deux produits en particulier (le haschich et la cocaïne) va générer énormément d'argent¹⁶. Ce dernier produit devient le symbole de cette économie du passage de frontière avec l'affaire d'« Air Cocaïne », fin 2009. Un avion se pose dans le désert, à Sinkrèbaka¹⁷ (200 km au nord de Gao) et est ensuite brûlé après que sa cargaison en ait été extraite, entre 5 et 10 tonnes de cocaïne selon les sources¹⁸. C'est-à-dire que la valeur marchande

¹⁵ Cf. Mohamed Fall Ould Bah, *Économie politique des conflits au Nord-Mali*, ISS, Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace, CEDEAO, n° 2 avril 2003, p. 2.

¹⁶ Pour replonger dans la question des trafics dans les années 2000 et plus particulièrement de la cocaïne, voir l'article que nous avons alors publié sous le pseudonyme de Simon Julien, « Le Sahel comme espace de transit des stupéfiants. Acteurs et conséquences politiques », *Hérodote*, n° 142, 3^e trimestre 2011, *Géopolitique du Sahara*, p. 132-134.

¹⁷ « Sur les traces de l'avion de la cocaïne », *RFI*, 14 décembre 2009.

¹⁸ Nous avons effectué à l'époque (2010 et 2011) des entretiens auprès d'analystes de l'ONU DC, de journalistes d'investigation basés à Bamako et des personnels des services de coopération de la police française présents dans différentes capitales sahéliennes.

(environ 12 000 euros le kilogramme dans la zone) est colossale au regard des fragilités de l'économie du septentrion malien. Cette économie des trafics ne peut donc plus être considérée comme marginale ou anecdotique, mais appréhendée, pour paraphraser Jean-François Bayart, dans ses dimensions macroéconomiques et macrosociales¹⁹. Autrement dit, cette économie a des impacts sur l'équilibre du Nord-Mali, mais concerne également certains officiers supérieurs des services de sécurité, des hommes politiques et des businessmen. Au Mali comme dans d'autres pays sahéliens, l'argent de la drogue est investi en politique (via le financement de campagnes électorales) et dans l'économie légale (blanchiment).

Le troisième élément de contexte est la généralisation de la réflexion, chez les partenaires des pays sahéliens, sur une approche régionale et holistique (ou fusionnelle, comme le disent les Anglais²⁰). Approche régionale, car les pays sahéliens sont confrontés à des problèmes qui sont transnationaux (trafics, terrorisme, circulation des armes et des combattants suite à l'effondrement du régime libyen, flux financiers illicites...) et ne peuvent plus être traités isolément par chacun des pays sahéliens et de manière uniquement bilatérale par chacun des partenaires techniques et financiers (PTF). On voit ainsi fleurir au début des années 2000 une succession de « stratégies Sahel » chez les différents PTF, comprenant souvent des définitions géographiques différentes et des définitions assez larges des phénomènes à combattre²¹. La démarche est annoncée comme holistique, car se sont imposées depuis une ou deux décennies, sous l'impulsion des Anglais et des Américains, des approches spécifiques des situations de fragilité appelées communément continuum sécurité-développement²² (ou *security development nexus*). Ces approches reposent sur des bases conceptuelles fortement discutables et pas

64

¹⁹ Jean-François Bayart, *La Criminalisation de l'État en Afrique*, 1997, Bruxelles, Éditions Complexe.

²⁰ *Fusion Doctrine*.

²¹ « Stratégies Sahel : L'impératif de la coordination », *ISS*, note d'analyse 76, mars 2015, 12 p.

²² Neclá Tschirgi, « L'articulation développement-sécurité. De la rhétorique à la compréhension d'une dynamique complexe », *Annuaire suisse de politique de développement*, 25-2 | 2006, p. 47-68 ; David Chandler, « The security-development nexus and the rise of "anti-foreign policy" », *Journal of International Relations and Development*, décembre 2007, volume 10, issue 4, p. 362-386.

forcément vérifiables empiriquement. Ces tournants se révèlent être d'une redoutable complexité pour les PTF : comment passer à une véritable stratégie régionale au-delà des déclarations d'intention et des textes cadres produits alors que l'on a coopéré de manière bilatérale avec chacun des pays depuis les indépendances ? On conçoit rapidement les forces d'inertie à l'œuvre dans chaque structure. Comment faire un diagnostic régional sans tomber dans une définition des problèmes ignorant les spécificités des trajectoires nationales de chacun des pays sahéliens ? Comment conduire des opérations de développement dans des zones en crise ? Faut-il s'associer aux appareils sécuritaires et si oui comment ? On le voit, derrière l'évidence des mots d'ordre se cachent en réalité, pour les PTF, des remises en cause importantes quant à leur organisation interne²³ et leur mode d'approche.

Le quatrième débat très vif qui émerge (ou ré-émerge) à cette époque est évidemment celui du contrôle des frontières (trafics, dissémination des armes et des combattants venus de Libye, terrorisme international). Cette question conduit à de multiples difficultés : les services de sécurité des pays sahéliens coopèrent peu et n'échangent pas de renseignements ; les zones frontalières sont considérées comme marges des territoires étatiques où la présence de l'État est médiocre et peut prendre parfois des formes uniquement coercitives (racket des corps habillés, vol de bétail, justice vendue au plus offrant...) et où les habitants expérimentent une sorte de sous-citoyenneté. Ce sont des zones où les États doivent parfois manifester leur présence en installant de nouvelles localités²⁴. Enfin, une partie du débat s'oriente autour de la spécificité du pastoralisme nomade, ou comment cette activité a été désavantagée²⁵ par les États et comment ceux-ci pourraient s'appuyer sur les nomades pour mieux contrôler les marges territoriales.

65

²³ L'Agence française de développement (AFD) s'est ainsi dotée d'un bureau régional Sahel, situé à Ouagadougou, en plus de ses cinq bureaux nationaux.

²⁴ Cas de la Mauritanie avec la localité de Nbeiket Lahwach, *wilaya* du Hodh Chargui.

²⁵ André Marty, *L'Élevage pastoral au Sahel : entre menaces réelles et atouts incontestables*, sur le blog *Afrique Décryptages*, 2012. Voir également, déclaration de N'Djamena, « Élevage pastoral : une contribution durable au développement et à la sécurité des espaces saharo-sahéliens », 2013, qui sera suivie quelques mois plus tard par la déclaration de Nouakchott sur le pastoralisme.

Quand la définition du problème fait partie du problème

Ces quatre aspects ne rendent compte que partiellement des débats alors en cours, mais permettent de fixer une ambiance dans laquelle vont se définir les problèmes à traiter, un processus fait de négociations entre acteurs pour pouvoir rendre compatibles leurs actions. Les définitions posées sont traversées de biais cognitifs et d'erreurs d'analyse parfois grossières et ce processus a comme finalité première une définition des problèmes aptes à créer du consensus et dont l'on puisse aisément tirer des recommandations pour l'action. Plusieurs définitions posent en effet problème et contribuent à l'inefficacité des politiques mises en œuvre, voire à leurs effets nettement contre-productifs.

66

La réflexion sur la question sécurité-développement, même si elle revêt parfois les oripeaux d'une démarche scientifique, repose en réalité sur des idées simplistes, qui résistent difficilement à l'analyse et aux faits. Les entités qui s'emparent de cette idée font généralement fi des précautions méthodologiques des chercheurs qui ont travaillé sur ce concept. Leur propos revient souvent à dire que le développement, et donc les actions de développement²⁶, dans une zone est la meilleure garantie d'une sécurité améliorée (cas d'une zone déjà en crise) ou d'évitement d'une crise violente (prévention). Dans une relation inverse et complémentaire, l'amélioration de la sécurité d'une zone conduirait mécaniquement au développement. On rétorquera pourtant que la corrélation entre pauvreté/non-développement et violence n'est pas empiriquement prouvée. La violence, et a fortiori la violence politique, relève d'une pluralité de facteurs et de configurations particulières entre ces facteurs, la question économique n'étant qu'un facteur parmi d'autres. De plus, un afflux d'aides dont l'allocation est mal maîtrisée et qui de surcroît connaît un fort taux d'évaporation peut accentuer des tensions préexistantes et contribuer à un retour à la violence. Ainsi, le Programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement au Nord-Mali (PSPSDN) lancé en 2010 a-t-il contribué selon de

²⁶ Voir notamment : « Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel de l'Union européenne », 2011.

LE G5 SAHEL ET LE CONCEPT DE « SÉCURITÉ-DÉVELOPPEMENT »

nombreux experts²⁷, tant en raison des taux élevés de détournement observés que de la maladresse de certains projets²⁸, à une dégradation objective de la situation politique au nord du Mali. Pour les agences d'aide, cela signifie également qu'une part de leur budget peut être utilisée sinon pour des efforts militaires, tout du moins pour un effort sécuritaire. Europaid peut ainsi œuvrer au renforcement des services de police, de douane ou de justice, par de la formation, mais également des équipements (informatiques, véhicules, armes non létales...). Les questions de sécurité et de développement se déroulant sur des temporalités différentes, cela implique également une réflexion fondamentale des agences d'aide sur des actions de plus court terme (*quick impact project*) qui rapprochent le métier de développeur de celui d'humanitaire. Enfin, ces actions ne sont pas possibles dans les zones les plus touchées par les conflits et ce sont donc les forces armées qui se substituent aux développeurs en faisant de la « coopération civilo-militaire » dont l'objectif n'est pas tant le développement que de se faire accepter, en tant que force armée étrangère, par les populations locales en leur fournissant certains services²⁹. Au total, ce nexus sécurité-développement s'apparente plus à une réflexion sur la façon de faire de l'aide et de la coopération dans des zones en crise qu'à une véritable réflexion sur les causes profondes de la dégradation de la sécurité d'une région ou d'un pays, lesquelles reposent souvent sur des ressorts politiques.

Une deuxième analyse problématique est celle du narcodjihadisme³⁰ (ou narcoterrorisme) que l'on retrouve dans de nombreux textes de doctrine tant chez les PTF (stratégies Sahel) que dans les stratégies nationales des pays sahéliens. Que la question des trafics de drogue croise celle du djihadisme au Sahara/Sahel,

67

²⁷ Voir entre autres Ibrahim Ag Youssef, Ferdaous Bouhlel, André Marty, Jeremy Swift, *Études sur les stratégies de développement économique et social des régions nord du Mali*, 2012 ; Stéphanie Pezard & Michael Shurkin, *Achieving Peace in Northern Mali. Past Agreements and the prospect for a durable Settlement*, Rand, 2015, p. 13 ; Grégory Chauzal & Thibault van Damme, *The Root's of Mali's Conflict. Moving beyond the 2012 crisis*, CRU Report/Clingendael, 2015, p. 48 ; Yvan Guichaoua & Mathieu Pellerin, *Faire la paix et construire l'État : les relations entre pouvoir central et périphéries sahéliennes au Niger et au Mali*, IRSEM, 2017 p. 75.

²⁸ Telle que la « très diversement appréciée » construction ou réfection des casernes.

²⁹ Creusement de puits, soins, réfection de bâtiments, etc.

³⁰ Wolfram Lacher, *Le Mythe narcoterroriste au Sahel*, document de référence de la WACD, Kofi Annan Foundation, 2013, 16 p.

nul évidemment ne peut le contester. Cependant, la manière de définir le problème et de réduire la question des trafics au seul financement des groupes terroristes est hautement problématique. D'une part, cela laisse à penser que les terroristes sont des acteurs majeurs des trafics, ce qui est faux, car toute une gamme d'acteurs (transnationaux, nationaux et locaux) est à l'œuvre. De plus, certains groupes djihadistes taxent les convois, les sécurisent et parfois les organisent localement (cas du MUJAO), mais les ressorts du trafic de cocaïne et de haschich dans les zones sont bien plus vastes. En adoptant cette définition, on s'empêche de s'interroger sur des effets tout aussi redoutables de la présence de ces trafics sur les sociétés sahéliennes. Citons-en quelques-uns :

– Le financement des campagnes électorales locales et nationales par des acteurs de ce trafic, et les évidentes protections politiques qui en résultent.

– La compétition³¹ locale pour l'accès à la rente des trafics qui fait mécaniquement basculer de plus en plus d'individus et de communautés dans ce type d'économie³².

68

– Certains membres des services de sécurité ou des proches du pouvoir, parfois dans la proximité directe de certains présidents, qui participent à cette économie.

Autrement dit, la question pour les PTF est de savoir comment lutter contre un phénomène dont les acteurs sont parfois leurs interlocuteurs nationaux ou locaux³³. La seule fonction du narcodjihadisme dans l'économie des discours est donc de regarder ailleurs et d'éviter poliment de prendre la mesure des véritables problèmes de gouvernance.

³¹ L'accès à cette rente permet d'accéder à des ressources qui peuvent faire évoluer les rapports de force politiques locaux.

³² André Bourgeot montre que cet afflux d'argent remet en cause l'ordre politique au sein de certaines communautés, voir section « ethno-territorialité » dans « La crise malienne : vers une recomposition géopolitique des espaces sahariens », in Mansouria Mokhefi & Alain Antil (dir.), *Le Maghreb et son Sud. Vers des liens recomposés*, CNRS, 2012, p. 91-109.

³³ Comme lorsque des acteurs des trafics du Nord-Mali recyclent leur argent dans des activités légales (dans des sociétés de transport ou de BTP) et participent parfois à la construction des bases de vie des troupes étrangères. Fait qui nous a été présenté par un ancien diplomate français en juin 2017 et confirmé par différentes sources (entretien avec un journaliste à Niamey en mars 2018 et par un notable du nord du Niger en février 2019).

LE G5 SAHEL ET LE CONCEPT DE « SÉCURITÉ-DÉVELOPPEMENT »

Une troisième analyse problématique est la vision très sommaire du rapport entre le couple périphérie géographique et marginalité d'une part et la question des zones frontalières d'autre part. La première est une mesure³⁴ géographique d'éloignement, éloignement du centre politique et économique (qui n'est pas forcément au centre géométrique du pays), au « pays utile », aux espaces densément peuplés et urbanisés, aux espaces littoraux (quand le pays n'est pas enclavé), zones où la densité des infrastructures de communication sont les plus importantes, là où l'État manifeste une présence plus dense et plus efficace³⁵. La notion de marginalité³⁶ recouvre le type de relations que peuvent entretenir les populations/communautés au centre politique du pays et pose les questions de citoyenneté/sous citoyenneté. De même, cette notion souligne la capacité de ces populations à voir leurs revendications entendues par les autorités locales et nationales, à pouvoir avoir des représentants politiques dans les assemblées, à voir leurs droits fonciers préservés quand des populations allochtones s'installent ou quand des acteurs économiques urbains tentent de s'accaparer leurs terres. Plus encore, cette notion renvoie à la capacité à ne pas être minorées dans l'état civil et sur les listes électorales, à ce que la communauté ne soit pas entièrement noyée par le découpage électoral, qui écartèle le groupe en plusieurs circonscriptions dans chacune desquelles il devient minoritaire³⁷. On le voit très bien, périphérie et marginalité telles qu'utilisées par les sciences sociales ne se superposent pas entièrement et surtout, les espaces frontaliers ne sont pas forcément des périphéries et des marges. Ils peuvent l'être, mais ce n'est pas systématique et dans bien des espaces frontaliers du Sahara-Sahel, le dynamisme économique est plus grand que dans d'autres zones. Pourtant, le G5 Sahel par

69

³⁴ Une métrique (« la manière de mesurer la distance dans l'espace concerné » dirait Jacques Levy). Cf. « A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire ? », *Espace Temps*, 1993, 51-52, p. 102-142.

³⁵ Voir la réflexion de Denis Retailé sur les structures territoriales du Niger, « La structure territoriale et la sécheresse au Sahel », *Cahiers géographiques de Rouen*, n° spécial « Études sahéliennes », 1986, Institut de géographie de Rouen, p. 27-41.

³⁶ Parmi les multiples travaux sur cette question, on se référera en particulier à Riccardo Ciavolletta : *Le pouvoir aux marges. Les FulaaBe et l'État mauritanien. Anthro-pologie sociale et ethnologie*, École des Hautes études en sciences sociales (EHESS) / Università degli studi di Milano-Bicocca, 2008, 610 p.

³⁷ Ce que l'on appelle le *gerrymandering*.

exemple, dans ses dimensions économiques, base sa stratégie sur les espaces frontaliers en les estimant moins dotés que d'autres.

Ces analyses guident les stratégies Sahel de PTF ainsi que le paradigme central du G5 Sahel. Elles posent pourtant plusieurs problèmes. Elles sont vagues et imprécises et ne peuvent qu'à cette condition être adoptées par des institutions de plusieurs natures et aux intérêts parfois non alignés (une sorte de plus petit dénominateur commun). Elles peuvent être adoptées par ces institutions qui se parent ainsi de « révolution paradigmatique » tout en gardant intacte la quasi-totalité de leurs approches et méthodologies. Elles évitent soigneusement de présenter les élites étatiques des pays sahéliens comme étant à l'origine des problèmes que l'on a à traiter. Même quand l'on aborde les questions de « gouvernance », c'est invariablement en des termes techniques : les solutions à la mauvaise gouvernance sont toujours de la formation, des équipements et de la sensibilisation. Les analyses posées sont la plupart du temps des analyses « à plat », des analyses prêtes à l'emploi qui doivent correspondre à des procédures et des catégories d'action déjà connues. Donc par définition, ces analyses ne prennent pas vraiment en compte ni ne comprennent les transformations sociales et politiques à l'œuvre, dont les tensions violentes ne sont qu'une des manifestations. Ce faisant, elles dépolitisent les sociétés³⁸ et traitent les effets sans s'intéresser aux causes.

70

Le G5 Sahel, quel bilan ?

Créé en 2014, à l'initiative du président mauritanien Mohamed Ould Abdel Aziz, par les cinq chefs d'État du Sahel, le G5 Sahel est une organisation de développement avec un bras armé. Les objectifs de sécurité-développement sont affirmés dès les textes fondateurs, notamment sa *Stratégie pour le développement et la sécurité des pays du G5 Sahel*³⁹. Sont assignés à cette structure 4 objectifs principaux qui dessineront les 4 piliers de l'organisation⁴⁰ :

³⁸ Sur ce point, voir le texte d'Elsa Faugère, synthèse des lectures critiques du développement, qui convient parfaitement à la coopération dans le domaine de la sécurité, *Regards sur la culture développementiste : représentations et effets non intentionnels. Une lecture de textes récents en anglais*, GRET, coll. « Coopérer aujourd'hui », 2001, 22 p.

³⁹ Disponible à l'adresse suivante <www.g5sahel.org/images/Docs/SDS_G5S_VF.pdf> [consulté en février 2020].

⁴⁰ Voir à la page 20 du document, les piliers sont sécurité-défense, gouvernance, infrastructures et résiliences.

LE G5 SAHEL ET LE CONCEPT DE « SÉCURITÉ-DÉVELOPPEMENT »

- La paix et la sécurité dans l'espace du G5 Sahel sont instaurées de façon durable.
- La gouvernance inclusive et l'état de droit sont assurés dans l'espace du G5 Sahel.
- La zone de l'espace du G5 Sahel est désenclavée et connectée aux espaces économiques régionaux.
- La résilience des populations de l'espace du G5 Sahel est renforcée.

Le premier document de programmation budgétaire (le Plan d'investissement prioritaire⁴¹) de 2014 prévoit d'ailleurs qu'une majeure partie des financements qui abonderont le G5 seront dirigés vers le pilier « infrastructures » (46,6 %) et seulement 14,31 % seront alloués à des projets sécuritaires.

La spécificité du G5 Sahel est également la priorité accordée aux espaces frontaliers. C'est un projet de gestion en commun des espaces frontaliers entre États voisins ; le modèle est clairement la Force mixte tchado-soudanaise (FMST) : le Soudan et le Tchad ont en effet décidé au début de la décennie 2010, après un cycle de déstabilisations réciproques, de mettre en place une force commune gérant la frontière. Il s'agit d'une gestion sécuritaire commune, mais également d'un ciblage prioritaire des espaces frontaliers pour les opérations de développement et de construction d'infrastructures pour le désenclavement.

Presque six années après l'annonce de la création du G5, force est de constater que cette structure va mal. Seuls les projets sécuritaires ont émergé : le collège de défense et de sécurité de Nouakchott, la Force conjointe du G5 Sahel⁴², la plateforme d'échange de renseignements, la mise en place d'un réseau de centres d'études stratégiques de l'espace G5 Sahel⁴³, la mise en place des Groupes d'action rapides de surveillance et d'intervention (GARSI) ... Dans les trois autres piliers, aucun projet d'envergure n'est vraiment sorti de terre⁴⁴. En effet, alors que ce projet figurait dans le premier PIP, le chemin de fer Nouakchott-N'Djamena n'avait

71

⁴¹ Le PIP se présente sous la forme d'un portefeuille de projets, à charge au G5 Sahel de trouver des bailleurs sur les projets. Au lien suivant, le PIP 2019-2021 <www.g5sahel.org> DOCPIP > PIP_G5S_EN_VF>.

⁴² Cyril Robinet, *Genèse de la force conjointe du G5 Sahel*, blog « Afrique Décryptages », janvier 2018.

⁴³ Étendu depuis à l'Afrique de l'Ouest.

⁴⁴ Sur ce sujet, nous avons réalisé ces dernières années des entretiens avec les responsables de piliers au niveau du secrétariat permanent du G5 Sahel, ainsi que des entretiens avec les « points focaux » de quatre des cinq pays. Les points focaux

en septembre 2019⁴⁵ trouvé de financement que pour... son étude de faisabilité. Désormais, face à cette absence de réalisation dans le domaine du développement, le G5 Sahel a dû faire appel à l'Alliance Sahel pour financer son programme de développement d'urgence, une communication astucieuse qui permet de mettre des drapeaux G5 Sahel sur des projets qui ont été développés entre les PTF et chacun des pays sahéliens, avec l'entremise de l'Alliance Sahel. Cette lenteur est due en partie à la difficulté de prise de décision de cette structure (en raison des multiples niveaux de décision concernés), à un manque de technicité du secrétariat permanent pour proposer aux bailleurs des projets « bien ficelés », mais elle est également due aux bailleurs eux-mêmes qui, chacun d'entre eux, ont de lourds processus d'évaluation des projets et de décaissement quand les projets sont validés. Plus grave encore, les bailleurs, et en particulier le principal d'entre eux (l'UE), ont clairement remis en cause les priorisations du G5 présentées dans le premier PIP (l'effort important sur les infrastructures). Autrement dit, les bailleurs qui ne cessent d'appeler à l'appropriation de l'aide par les pays du Sud, et à leur demander de présenter des priorités claires, décident de ne pas financer les projets considérés comme prioritaires par le G5⁴⁶.

72

Dans le domaine de la sécurité, le projet ambitieux est celui de la Force conjointe du G5 Sahel⁴⁷ (FC G5 Sahel), qui n'est pas, comme on l'entend souvent, une petite armée du Sahel projetable n'importe où dans les 5 pays, mais la désignation d'unités des armées nationales dédiées à la gestion en commun avec l'armée du pays voisin de la frontière. Créée en 2017, la FC G5 Sahel n'a pas encore fait la preuve de son efficacité, ne réussissant même pas à protéger son quartier général de Sévaré, d'où elle a dû déménager après une attaque terroriste en juin 2018 pour se replier à Bamako.

sont, au niveau national, la courroie de transmission entre le secrétariat permanent et les comités nationaux de coordination (CNC).

⁴⁵ Entretien réalisé en septembre 2019 au secrétariat permanent du G5 Sahel, à Nouakchott.

⁴⁶ Nous nous appuyons ici sur des entretiens réalisés ces trois dernières années à la fois au secrétariat permanent, avec des membres de CNC de différents pays et de délégations UE présentes dans les pays du G5.

⁴⁷ Sur la Force conjointe comme sur le G5 dans son ensemble, on se référera avec profit aux travaux de Nicolas Desgrais, notamment : *Cinq ans après, une radioscopie du G5 Sahel. Des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel*, Fondation pour la recherche stratégique (FRS), mars 2019, 140 p.

LE G5 SAHEL ET LE CONCEPT DE « SÉCURITÉ-DÉVELOPPEMENT »

Lors du récent sommet de Pau, il a d'ailleurs été annoncé le « commandement conjoint entre la force Barkhane et la force conjointe du G5 Sahel⁴⁸ », ce qui revient à décrire une prise en main opérationnelle de la Force conjointe par Barkhane.

À son crédit, le G5 Sahel peut tout de même se féliciter de plusieurs succès. D'une part, une nouvelle culture de coopération sécuritaire entre États sahéliens s'est mise en place. Les détracteurs du G5 oublient souvent ce fait, mais avant le G5, il y avait, pour des problèmes transnationaux, cinq politiques nationales de sécurité, avec des définitions de problèmes différentes. S'ajoutaient à cela des coopérations (entre États) médiocres (absence d'échange de renseignements, difficile suivi des commissions rogatoires...) voire complètement coupées quand les relations bilatérales étaient mauvaises (cas du Mali et de la Mauritanie en particulier). Le G5 offre une arène de discussion et de mise en commun des problèmes qui est précieuse. Enfin, malgré les 6 années d'existence, le crédit politique que portent les présidents des pays du G5 à cette structure reste important. Ces deux derniers points seuls justifient l'existence de cette structure, dont les résultats ne pourront toutefois être visibles sur la longue durée et à la condition que certains plis de mauvaise gouvernance soient amendés dans chacun des pays.

73

Résumé :

Le G5 Sahel est créé en 2014 pour répondre à une dégradation de l'environnement sécuritaire. Cette organisation *ad hoc* repose sur deux paradigmes. D'abord, la réponse aux problèmes sécuritaires doit combiner les actions coercitives et les actions de développement censées répondre aux causes de ces violences ; le G5 s'insère en cela dans une approche de « sécurité-développement ». Ensuite, les pays du G5 portent un effort particulier sur les espaces périphériques ainsi que sur la gestion commune des frontières, arguant d'un déficit de présence de l'État dans certaines parties des territoires et de la nécessité d'une coopération renforcée entre États. Cependant, certaines des analyses qui ont présidé à la création du G5, largement partagées par la communauté internationale, apparaissent fragiles, voire erronées, en cela notamment qu'elles évitent méthodiquement de questionner la gouvernance des différents pays, produisant ainsi des diagnostics « dépolitisés », propres à fédérer les actions.

⁴⁸ Cf. « Conférence de presse conjointe à l'issue du sommet de Pau », accessible sur le site de l'Élysée au lien suivant : <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/01/13/sommet-de-pau-declaration-conjointe-des-chefs-detat>> [consulté en février 2020].

Annexe

Carte 2 : Évolution de la menace terroriste de 2012 à 2019



Source: Cartes produites à partir des données d'ACLED

74

Source: William Assanvo, Baba Dakono, Lori-Anne Thérroux-Bénoni & Ibrahim Maïga : extrémisme violent, criminalité organisée et conflits locaux dans le Liptako-Gourma, Institute of Security Studies, Dakar, décembre 2019, p. 8.