



Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix

LE MULTILATÉRALISME SÉCURITAIRE AFRICAIN À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SAHÉLIENNE

Niagalé Bagayoko

Un rapport du projet Stabiliser le Mali

Juin 2019

Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques
Université du Québec à Montréal
455, boul. René-Lévesque Est, Pavillon Hubert-Aquin
4e étage, bureau A-4410
Montréal (Québec) H2L 4Y2
chaire.strat@uqam.ca | dandurand.uqam.ca

© Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques | UQAM
Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-922844-93-1
Juin 2019

Table des matières

Liste des acronymes	6
Résumé exécutif	9
Executive summary	15
Introduction	21
La création de la FMM et de la Force conjointe du G5/Sahel : un aveu d'échec pour l'AAPS ?	24
La mise sur pied de la Force multinationale mixte (FMM) dans le cadre de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT)	24
La création du Groupe des cinq pays du Sahel (G5/Sahel) et de sa Force conjointe (FC)	25
L'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) à l'épreuve de la crise sahélienne	29
Les fondements de l'AAPS	30
Le traitement de la crise sahélienne par l'Union africaine	33
L'UA face à la crise malienne	33
L'impossible mobilisation de la Force africaine en attente et de la CARIC	37
Le processus de Nouakchott	38
La Stratégie Sahel de l'UA	40
La MISAHEL	41
L'UA et la lutte contre Boko Haram : la tardive légitimation de la FMM	42
L'UA et FC-G5/Sahel	46

Les communautés économiques régionales de l'AAPS face à la crise sahélienne	48
Le dispositif sécuritaire de la CEDEAO et la crise malienne	48
Les mécanismes mis en place depuis 1999	50
Le rôle politique et militaire de la CEDEAO au Mali	53
Forces et faiblesses de l'intervention de la CEDEAO	55
La CEEAC et la lutte contre le groupe Boko Haram	57
Le PNA, le COPAX et le PAM de la CEEAC	58
La CEEAC face au phénomène Boko Haram	60
La Communauté des États Sahélo-Sahariens (CEN-SAD)	62
Cadre institutionnel et initiatives de la CEN-SAD en matière de sécurité	63
LA CEN-SAD et la crise sahélienne	65
Bilan du rôle de l'AAPS au Sahel	66
Les relations entre l'UA, les CER et les Etats africains	67
Le processus de réforme de l'UA, un remède efficace aux défaillances de l'AAPS ?	69
Les dispositifs institutionnels hors AAPS	72
L'UEMOA	72
Le dispositif de l'UEMOA en matière de paix et de sécurité	72
Les initiatives de l'UEMOA au Sahel	75

Le Conseil de l'Entente	75
Organes, objectifs et missions du Conseil de l'Entente	76
Les initiatives du Conseil de l'Entente ayant un lien avec la sécurité de la zone sahélienne	77
L'ALG (Autorité de développement intégré pour les États du Liptako Gourma)	78
Le Comité d'État-major opérationnel conjoint (CEMOC) et l'Unité de Fusion et de Liaison	80
Le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS)	80
Vers une AAPS à « géométrie variable » ?	82
Les efforts de rapprochement	82
La persistance de la défiance	85
Les tentatives de favoriser d'autres cadres de coopération	88
Conclusion	91
Dates UA et Sahel	92
Bibliographie	94
À propos de l'auteure	100
À propos du Centre FrancoPaix	101

Liste des acronymes

AAPS : Architecture africaine de paix et de sécurité

AFISMA : Mission Internationale de soutien au Mali sous conduite africaine

AFRICOM : Commandement des Etats-Unis pour l'Afrique

ALG : Autorité du Liptako-Gourma

AMISOM : Mission de l'UA en Somalie

ANAD : Accord de Non-Agression en matière de Défense

APF : Fonds spécial, le Fonds pour la paix

BCEAO : Banque centrale de cette organisation d'intégration économique

BSSIC : Banque Sahélo-Saharienne pour l'Investissement et le Commerce

CADHP : Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

CAERT : Centre africain d'étude et de recherche sur le terrorisme

CARIC : Capacité africaine de réponse immédiate aux crises

CBLT : Commission du Bassin du Lac Tchad

CDS : Comité de défense et de sécurité

CEA : Communauté Economique Africaine

CEAO : Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest

CEDEAO : Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest

CEEAC : Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale

CEMAC : Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale

CEMOC : Comité d'État-major opérationnel conjoint

CEN-SAD : Communauté des États Sahélo-Sahariens

CEPGL : Communauté Economique des Pays des Grands Lacs

CER : Communautés économiques régionales

CESC : Conseil économique, social et culturel

CFA : Communauté Financière Africaine

CILSS : Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel

CIRAD : Centre de Coopération internationale en recherche agronomique pour le développement

CISSA : Comité des services de renseignements et de sécurité africains

COMESA : Marché commun de l'Afrique Orientale et Australe

CONOPs : Concept d'opérations

COPAX : Conseil de Paix et de Sécurité en Afrique Centrale

COPS : Comité Politique et de Sécurité

COS : Centre d'observation et de suivi

CPCC : Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO

CPS : Conseil de Paix et de Sécurité

CTSDSS : Comité technique spécialisé sur la Défense, la Sûreté et la Sécurité

DDR : Désarmement de démobilisation et de réinsertion socio-économique

DPS : Département Paix et Sécurité

EAC : Communauté de l'Afrique de l'Est

EASBRIG : Brigade d'intervention des pays de l'Afrique de l'Est

EASF : Force en attente de l'Afrique Orientale

EASFCOM : Mécanisme de Coordination de la Force en attente de l'Afrique Orientale

EASFSEC : Secrétariat de la Force en attente de l'Afrique Orientale

ECOMOG : Groupe de supervision du Cessez-le-feu de la CEDEAO

ECOWARN : Opérationnalisation des systèmes d'alerte précoce de la CEDEAO

EUCAP : Mission de soutien aux capacités de sécurité intérieure malienne

EUMT (EUTM) : Mission de formation de l'Union Européenne/European Union Training Mission

FAA : Force Africaine en Attente

FAO : Organisation des Nations pour l'alimentation et l'agriculture

FEGECE : Fonds d'Entraide et de Garantie d'Emprunts du Conseil de l'Entente

FMM : Force multilatérale mixte

FMM/CBLT : Force Multinationale Mixte de la Commission du Bassin du Lac Tchad

FMS/LG : Force Multinationale de Sécurisation du Liptako-Gourma

FOC : Pleine capacité opérationnelle

FOMAC : Force Multinationale de l'Afrique Centrale en République Centrafricaine

FOMUC : Force Multinationale en Centrafrique

G5/Sahel : Groupe des cinq Pays du Sahel

GTIM : Groupe de travail intégré sur le Mali

ICR-LRA : Initiative de coopération régionale contre l'Armée de résistance du Seigneur

IGAD : Autorité Intergouvernementale pour le Développement

LOGBASE : Base logistique

MARAC : Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique Centrale

MEVAP : Mécanisme de Veille et d'Alerte Précoce

MINUSMA : Mission Multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali

MISAHHEL : Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel

MISMA : Mission Internationale de Soutien au Mali

MNJTF : Force Multinationale Mixte

MNJTF/ FMTS : Force Multinationale Conjointe

MONUSCO : Mission de l'Organisation des Nations unies en République Démocratique du Congo

NARC : Capacité régionale d'Afrique du Nord

OMC : Centre d'observation et de surveillance

OMCT : Opérations militaires conjointes transfrontalières

OMZs : Zones d'observation et de surveillance

OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

OUA : Organisation de l'Unité africaine

PAM : Protocole d'Assistance Mutuelle en matière de défense

PCMS : Plate-forme de Coopération en Matière de Sécurité

PIP : Programme d'Investissements Prioritaires

PLANELM: Planning Element of the Eastern African Standby Force

PMCT : Partenariat militaire de coopération transfrontalière

PNA : Protocole de Non-Agression

PRI : Processus de réforme institutionnelle

RASD : République Arabe Sahraouie Démocratique

RCA : République Centrafricaine

RDC : République Démocratique du Congo

RM : Mécanismes régionaux

SADC : Communauté de développement d'Afrique Australe

SCAR : Système continental d'alerte rapide

SDS : Sécurité du G5/Sahel

TIC : Technologies de l'Information et de la Communication

UA : Union africaine

UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine

UFL : Unité de Fusion et de Liaison

UFM: Union pour la Méditerranée

UMA : Union du Maghreb Arabe

UMOA : Union monétaire ouest-africaine

UNSAC : Comité Consultatif permanent des Nations unies chargé des questions de sécurité en Afrique Centrale

Résumé exécutif

La crise qui enflamme depuis le début des années 2010 l'espace sahélien, autour des deux foyers majeurs que sont le Bassin du Tchad et les régions Nord et Centre du Mali, a eu pour conséquence la modification substantielle du dispositif multilatéral africain voué à la prévention, à la gestion et au règlement des crises et des conflits. La réactivation dans un premier temps de la Force multilatérale mixte (FMM) dans le cadre de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), puis la création du Groupe des cinq Pays du Sahel (G5/Sahel) et de sa Force conjointe contribuent en effet à bouleverser le paysage institutionnel de la zone du Sahel en matière de sécurité, d'ores et déjà caractérisé par la multiplicité des instances de dialogues et d'échanges. Cette multiplication des cadres multilatéraux au Sahel apparaît comme le reflet d'une dynamique plus large propre au continent africain, que d'aucuns ont pu qualifier de « balkanisation de l'intégration régionale ». En effet, la crise sahélienne a révélé les difficultés à mobiliser les cadres institutionnels sur lesquels repose l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) instaurée dans le cadre de l'Union africaine (UA) tandis que d'autres instances n'appartenant pas à l'AAPS ont également été mobilisées à des degrés divers.

Il convient ainsi de distinguer trois types de dispositifs institutionnels ayant mandat pour intervenir sur tout ou partie de l'espace sahélien :

- les organisations à vocation économique et/ou de développement d'une part, telles la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) , la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) , la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) , la Communauté des États Sahélo-Sahariens (CEN-SAD) , le Conseil de l'Entente ;
- les organisations à vocation fonctionnelle d'autre part, telles l'Autorité de Développement Intégré de la région du Liptako-Gourma, communément appelée Autorité du Liptako-Gourma (ALG), la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) et le Groupe des cinq pays du Sahel (G5/Sahel) ;
- les mécanismes plus larges, tels le Processus de Nouakchott, le Comité d'État-major opérationnel conjoint (CEMOC) et l'Unité de Fusion et de Liaison.

La question centrale abordée dans cette étude est de déterminer comment la FMM et la Force conjointe mise en place dans le cadre du G5/Sahel s'insèrent dans l'environnement institutionnel sahélien – à la fois intra et hors AAPS - qui leur a préexisté et dont la plupart des composantes semblent déterminées à continuer à jouer un rôle, parfois croissant, dans la gestion de l'insécurité de la zone.

Pour faire face à la crise sahélienne, l'activation du dispositif continental aurait en théorie signifié un rôle décisionnaire central pour le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS), ainsi que la projection de la Force africaine en attente (FAA). Selon l'architecture appuyée sur les cinq Brigades régionales qui composent celle-ci, l'espace sahélien se trouve subdivisé entre 3 Brigades régionales, supposées être en mesure de se déployer au sein de leur zone de responsabilité respective : la Brigade Ouest, la Brigade Centre et la Brigade Nord. Cependant, la crise sahélienne a révélé les failles de ce dispositif aussi bien au niveau continental qu'au niveau sous-régional.

La FMM tout comme la FC-G5 ont été initialement créées en dehors de l'AAPS et ce n'est qu'a posteriori que ces deux dispositifs ont été légitimés par le CPS de l'UA.

La gestion de la crise sahélienne dans le cadre de l'AAPS a ainsi démontré l'obsolescence des scénarii de crises prédéfinis pour l'activation de la FAA, tout en mettant en relief le problème essentiel du financement des interventions, très largement dépendant des contributions non-africaines et récurrent depuis la création du Fonds spécial pour la paix de l'OUA dans les années 1990. Pour autant, sur la base de l'examen attentif des décisions et initiatives prises, il est difficile de conclure que l'UA s'est révélée inactive face à la crise sahélienne, bien que ses tentatives d'intervention se soient davantage concentrées sur le conflit au Mali que sur la lutte contre la secte Boko Haram. Par ailleurs, le rôle joué par la CEDEAO face à la crise malienne a révélé l'importance de l'organisation ouest-africaine d'un point de vue diplomatique mais aussi ses difficultés à peser militairement sur l'issue du conflit. Ce sont en réalité davantage les capacités de la CEDEAO à mobiliser sa Force en attente que la crédibilité de l'Organisation en tant que telle qui ont été mises en doute.

La crise sahélienne a cependant aussi mis en relief de manière criante une autre faiblesse propre à l'AAPS elle-même : l'absence de clarté dans les principes gouvernant les relations entre l'UA, les Communautés économiques régionales (CER) et les Etats africains, ainsi que la répartition des compétences entre les différents acteurs parties prenantes de l'AAPS. En effet, l'UA et les CER ont signé un Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité en 2008, à travers lequel elles se sont engagées à travailler ensemble, à coopérer et à adhérer aux principes de subsidiarité, de complémentarité et d'avantage comparatif.

Les limites géographiques des CER tout comme la volonté de leurs membres de les transcender expliquent aussi la mobilisation de cadres alternatifs. A titre d'exemple, le rôle particulièrement actif joué par la Mauritanie dans la création du G5/Sahel s'explique notamment par sa non-appartenance à la CEDEAO, organisation que le pays avait choisi de quitter en 2000 avec l'intention de s'investir résolument alors au sein de l'UMA. Les équilibres internes aux différentes CER pèsent également sur l'engagement de celles-ci sur le terrain de la gestion des conflits. La timidité du Ghana tout comme l'affaiblissement du leadership du Nigeria, qui a contrasté avec le rôle moteur joué par le géant démographique et économique de l'Afrique de l'Ouest dans la gestion par la CEDEAO des crises ayant affecté l'espace de la rivière Mano (Liberia, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Guinée) dans les années 1990 et 2000, ont également contribué à l'effacement de l'Organisation régionale ouest-africaine. La fragilité à la fois politique et sécuritaire de la Côte d'Ivoire - en situation d'immédiate sortie de conflit lors du déclenchement de la crise malienne - a également pu encourager ses trois homologues francophones du Sahel à s'extraire du seul cadre de la CEDEAO au sein de laquelle les tensions non pas seulement politiques mais aussi souvent bureaucratiques entre Anglophonie et Francophonie sont traditionnellement vives.

En ce qui concerne la CEEAC, il apparaît clairement que l'inertie qui paralyse souvent cette organisation, en raison à la fois du très fort intergouvernementalisme propre à son processus de décision et de la focalisation de son agenda sur les conflits endémiques qui touchent la RCA et la RDC, a incité le Tchad tout comme le Cameroun à se tourner vers la structure plus légère de la CBLT, qui offrait par ailleurs l'avantage d'inclure parmi ses membres l'ensemble des Etats affectés par la violence de Boko Haram : la décision du Bénin, non-membre de la CBLT, d'adjoindre ses troupes à la FMM démontre cependant qu'il est loin d'être impossible de mettre en place des cadres de concertation et de coopération flexibles surmontant les limites géographiques et institutionnelles des différentes organisations africaines.

En outre, en dépit des complémentarités affichées, les relations entre l'UA et les CER sont fréquemment sous-tendues en pratique par des rivalités. Le cas de la tentative avortée de mettre sur pied la CARIC pour la mobiliser dans le cadre de la gestion de la crise au Mali est à cet égard symptomatique, tout comme l'est le Processus de Nouakchott, des tentatives de contournement des REC par l'UA. Par ailleurs, l'influence majeure au sein de l'UA ou des REC de certains Etats ayant des intérêts particulièrement importants dans l'espace sahélien constitue un autre facteur explicatif de l'enchevêtrement des dynamiques institutionnelles au sein-même de l'AAPS : la non-appartenance de l'Algérie à la CEDEAO, la CEN-SAD et la CEEAC explique en grande partie la mise sur pied du cadre de concertation que constitue le Processus de Nouakchott, tout comme d'ailleurs du CEMOC (Comité d'état-major opérationnel conjoint) et de l'UFL (Unité de fusion et de liaison).

La réforme de l'UA engagée sous la Présidence du Président rwandais Paul Kagamé, et dont l'opérationnalisation est prévue pour 2020, aura des conséquences importantes sur le fonctionnement de l'AAPS. Cette réforme s'articule autour de deux axes majeurs : les réformes institutionnelles d'une part ; les réformes des instruments de financement d'autre part. Cependant, là encore, la question de la clarification des prérogatives et des compétences respectives de l'UA et des CER apparaît tout aussi essentielle et devra être approfondie dans les années à venir, notamment en ce qui a trait aux relations du CPS de l'UA avec des organes similaires des CER. En outre, les CER elles-mêmes auront besoin d'entreprendre des réformes institutionnelles pour être en capacité d'assumer des responsabilités accrues consécutives à la réforme de l'UA. Le cas des réformes entreprises en Afrique centrale - dans le cadre dudit Processus de réforme institutionnelle (PRI) de la CEEAC et dans celui du processus de rationalisation de l'intégration régionale dans son ensemble, est un exemple éloquent, tout comme la réforme également engagée par la CEDEAO, pour réorganiser ses institutions et ses agences tout en renforçant les mécanismes de contrôle interne. Enfin, il est fondamental de considérer l'approfondissement du processus de réforme de l'UA et de son AAPS à l'aune de la coopération entre les différentes CER, que la nature transrégionale de la plupart des risques et menaces sécuritaires actuellement prégnants sur le continent africain, rend de plus en plus indispensable. Les initiatives, inspirées de la coopération interrégionale en matière de sécurité maritime, qui ont conduit la CEEAC et la CEDEAO à initier en 2018 un rapprochement en matière de lutte contre la secte Boko Haram en particulier et contre le terrorisme en général, sont des exemples des évolutions vers lesquelles l'AAPS semble s'acheminer.

Depuis la fin de l'année 2017, ce sont les efforts de coordination et de rapprochement entre, d'une part l'UA et les CER et d'autre part, l'AAPS, la FMM et le G5/Sahel qui dominent au niveau institutionnel. Néanmoins, une certaine défiance semble persister entre les différents acteurs et les arrière-pensées demeurées nombreuses. De sérieux doutes sont ainsi émis par un certain nombre d'acteurs quant à l'opérationnalité réelle de la FMM et de la FC-G5. Alors que les difficultés de montée en puissance reprochées à la FAA de l'UA ou à la FAC de la CEDEAO ont été présentées comme justifiant la création d'une nouvelle instance, il s'avère que le G5/Sahel et sa Force conjointe se heurtent au même type de difficultés, tandis que les stratégies d'extraversion déployées pour pourvoir à son financement augurent mal de son autonomie : les lourdeurs administratives et lenteurs bureaucratiques déplorées au niveau de l'UA et des CER paraissent se reproduire à l'identique à mesure que la nouvelle instance, tout comme sa Force, étoffent les différents organes nécessaires à leur fonctionnement. Les faiblesses structurelles des systèmes de défense et de sécurité des Etats qui composent la FMM tout comme la FC-G5, aussi bien d'un point de vue opérationnel et logistique qu'en raison des défaillances de la gouvernance interne et du contrôle démocratique exercé sur ces forces, aggravées par les compromissions de certains de leurs effectifs dans des abus des Droits de l'Homme ou dans des exactions plus graves encore, sont également pointées du doigt.

Sont également volontiers mises en exergue les difficultés capacitaires des Etats membres du G5 comme de la CBTL pour assumer leurs engagements sur l'ensemble des théâtres où ils ont engagé des forces : le cas du Tchad dont les contingents sont déployés à la fois au sein de la MINUSMA, du G5, de la FMM mais aussi de la FMTS à la frontière soudanaise, alors même que le régime est confronté de manière croissante sur son sol à des tentatives de déstabilisation conduites par des groupes armés nationaux, opérant depuis des sanctuaires extérieurs (Libye, Soudan), est volontiers cité en exemple ; le cas des forces armées du Niger, partie prenante à la fois de la FMM et du G5, est également jugé éloquent, alors même qu'elles sont aussi fortement mobilisées sur le front intérieur, aussi bien dans la région de Diffa pour lutter contre Boko Haram que de manière croissante dans l'Ouest, notamment dans la région de Tilabéri pour faire face aux incursions des groupes armés et djihadistes en provenance du Mali. Les menaces qui se profilent aux marges des espaces couverts par les juridictions d'intervention du G5 et de la FMM (frontière tchado-lybienne ou tchado-soudanaise) ou les violences qui tendent à les déborder (Est et Sud du Burkina Faso vers les frontières partagées avec le Bénin, le Togo, le Ghana et la Côte d'Ivoire) sont également des facteurs incitant certains à douter de l'avenir des deux forces dont les mandats n'incluent pas des espaces qui pourraient être touchés dans un avenir proche par la violence et l'insécurité.

Pourtant, en dépit des critiques formulées, les efforts d'harmonisation et de mise en cohérence desdites « initiatives régionales émergentes » avec l'AAPS suggèrent que celle-ci est appelée à intégrer dans son fonctionnement des acteurs qui n'avaient pas été conçus initialement comme en étant parties prenantes. Si aujourd'hui le G5 et la CBLT sont concernés au premier chef, il n'est dès lors pas exclu que cette dynamique d'élargissement de l'AAPS s'applique à d'autres acteurs, sous la pression de leurs Etats membres. Les tentatives d'un certain nombre d'acteurs pour valoriser au Sahel divers cadres de coopération se font en effet jour : l'extension des menaces au Nord et au Sud des théâtres d'intervention de la FMM et de la FC-G5 pourrait ainsi contribuer à remettre en scène d'autres acteurs multilatéraux africains, parties prenantes ou non de l'AAPS. La non-appartenance au G5 ou à la CBLT de certains grands Etats africains ayant des intérêts dans la zone sahélienne pourrait également alimenter une telle dynamique. Les Etats africains ont en effet tendance à investir l'ensemble des différents espaces multilatéraux dont ils sont parties, saisissant les opportunités offertes par chacun de ceux-ci. La mobilisation de différents cadres de coopération est aussi sous-tendue par la compétition, ouverte ou larvée, entre les Etats africains ayant des intérêts dans l'espace sahélien, qui demeure vive.

Le Processus de Nouakchott, dont la pertinence demeure aux yeux de beaucoup, pourrait ainsi faire l'objet d'un regain d'investissement : l'Egypte, qui a pris la Présidence de l'UA en février 2019, ainsi que le Maroc semblent désireux d'intégrer ce Processus de Nouakchott, notamment afin d'y contrebalancer le rôle de l'Algérie, très influente au sein de ce cadre de coopération. Par ailleurs, certains posent aussi la question de l'opportunité d'élargir le Processus de Nouakchott à d'autres Etats dont l'influence au Sahel est incontournable, notamment la Tunisie, le Cameroun et le Soudan. La CEDEAO apparaît également comme désireuse de promouvoir ce cadre.

La CEN-SAD fait par ailleurs figure, aux yeux d'autres acteurs, d'espace pertinent pour l'action dans la zone sahélienne, notamment car elle est le seul cadre à réunir des Etats appartenant à la fois à l'Afrique du Nord (UMA), à l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), à l'Afrique centrale (CEEAC) et à la Corne de l'Afrique (IGAD). Il s'agit d'une organisation particulièrement attrayante là encore aux yeux d'Etats tels l'Egypte et le Maroc qui en sont membres, en raison du très grand nombre d'Etats qui la composent mais aussi parce que l'Algérie n'en est pas membre.

La gestion de la sécurité au Sahel nécessitera sans doute également une meilleure prise en considération du rôle de l'UMA, composée de l'Algérie, de la Libye, du Maroc, de la Tunisie ainsi que de la Mauritanie. La question de l'espace saharien est bien entendu absolument cruciale dans la gestion des dynamiques sahéliennes : la crise malienne a démontré la nécessité d'une fine compréhension des logiques propres à l'espace saharo-sahélien, auquel appartiennent les espaces du Nord-Mali tandis que l'instabilité et les risques de débordement du foyer de violence libyen pourraient faire de la zone du Sahara un point de focalisation de l'attention internationale. L'UMA demeure cependant largement paralysée par la non-résolution du conflit du Sahara occidental.

Depuis l'échec de la MISMA, la CEDEAO s'est davantage investie dans la prévention ainsi que dans la consolidation de la paix et les actions de développement. L'organisation régionale ouest-africaine restera donc certainement active dans ces trois domaines. Cependant, il lui sera dans les faits difficile de ne pas tenir compte des initiatives de l'UEMOA, instance particulièrement signifiante pour le Sénégal, tout comme du Conseil de l'Entente, très important pour la Côte d'Ivoire, qui sont en train de se revigorer.

La logique voudrait donc que s'engage une réflexion sur la façon de rationaliser le dispositif existant en identifiant les synergies et les complémentarités, sans craindre de dénoncer les duplications et les chevauchements de compétences comme de mandats existant entre les différents cadres multilatéraux. Les expériences passées démontrent cependant combien il est difficile d'entériner, sinon la disparition pure et simple de certaines entités, tout au moins le rétrécissement de leurs prérogatives. A l'inverse, plutôt qu'à une rationalisation des dispositifs multilatéraux - objectif affiché lors de la mise en place de l'UA et de l'AAPS - c'est à l'inverse à une démultiplication des organisations et à une inflation des activités sécuritaires des instances d'ores et déjà existantes que l'on a assisté.

C'est donc sans doute plutôt vers une répartition des tâches que l'on pourrait se diriger par laquelle l'UA serait chargée de la direction et de la coordination au niveau politique, les CER sur lesquelles s'appuie l'AAPS seraient responsables de la gestion des questions de sécurité structurelle (comme par exemple en matière de réforme et de gouvernance des systèmes de sécurité ou de consolidation de la paix), les organisations fonctionnelles de type ALG et CISSL se concentrant sur la résolution des conflits de proximité (notamment liés à la gestion des ressources) tandis que les dispositifs de type FMM et FC-G5 seraient chargés des interventions en complémentarité ou non avec la FAA.

Pour conclure, il est important de reconnaître que la sécurité promue dans le cadre de l'AAPS est à la fois le résultat de rivalités intestines entre les institutions qui en sont les piliers tout comme d'interactions avec des acteurs externes africains ou non-africains. De ces dynamiques, ont résulté dans la gestion de la crise sahélienne, des lenteurs et des blocages mais en aucun cas l'inertie trop volontiers prêtée à l'UA ou aux CER, au premier rang desquelles la CEDEAO. La réactivation de la FMM dans le cadre de la CBLT tout comme la création du G5/Sahel et de sa Force conjointe ont indéniablement ajouté à la fragmentation institutionnelle qui caractérise le multilatéralisme au sein de l'espace sahélien. Cependant, ces organes font désormais partie intégrante du dispositif multilatéral africain en matière de sécurité : dès lors, alors qu'à l'origine le principe de fonctionnement de l'AAPS est vertical - allant du CPS vers les CER- le défi est désormais de forger un schéma renouvelé, à « géométrie variable », capable de mobiliser de manière flexible les cadres multilatéraux existants en fonction de l'espace géographique d'où émanent les menaces qu'il s'agit de contenir ou de juguler. Par ailleurs, les défis que constituent l'opérationnalisation de la Force conjointe du G5 tout comme son financement démontrent que cette nouvelle instance n'échappe pas aux

logiques bureaucratiques propres à toute organisation. La FMM n'a pas non plus été épargnée par la complexité des dynamiques institutionnelles nécessaires à son fonctionnement. Les contraintes procédurales et administratives propres aux partenaires non-africains, dont le soutien constitue pour l'heure la colonne vertébrale des dispositifs multilatéraux africains en matière de sécurité - au premier rang desquels l'Union européenne et les Nations unies - ont également eu un impact majeur sur la gestion de la conflictualité au Sahel. La gestion de la crise sahélienne par les différents acteurs multilatéraux africains, mais aussi non-africains, démontre ainsi fondamentalement la nécessité d'inscrire au cœur de la réflexion stratégique la sociologie et la science des organisations, trop souvent ignorées alors même qu'elles sont la clé pour décrypter les enjeux organisationnels et les processus décisionnels qui fréquemment obèrent les interventions et initiatives visant à résoudre les crises et les conflits.

Executive Summary

The African multilateral system changed substantially in response to the crisis that has inflamed the Sahel region around the two major centres of the Lake Chad Basin and the northern and central regions of Mali since the 1990s. Dedicated to the prevention, management and resolution of crises and conflicts, the African multilateral system's initial reactivation occurred with the Multi-National Joint Task Force (MNJTF) within the framework of the Lake Chad Basin Commission (LCBT), which was followed by the creation of the Group of Five Sahel Countries (G5/Sahel) and its Joint Force. These multilateral bodies have contributed to the disruption of the Sahel zone's institutional security landscape, which is already characterized by a multiplicity of forums for dialogue and exchange. This multiplication of multilateral frameworks in the Sahel appears to reflect a broader dynamic which is specific to the African continent and some have described as the «balkanization of regional integration». Indeed, the Sahelian crisis laid bare many of the difficulties inherent to mobilizing the institutional frameworks of the African Peace and Security Architecture (APSA) which are based within the structures of the African Union (AU) as well as other bodies outside the APSA that have also been mobilized to varying degrees.

It is thus necessary to distinguish three types of institutional mechanisms that now share a mandate to intervene in all or part of the Sahel region:

- economic and/or development organisations, such as the Economic Community of West African States (ECOWAS), the West African Economic and Monetary Union (WAEMU); the Economic Community of Central African States (ECCAS); the Central African Economic and Monetary Community (CEMAC); the Community of Sahelo-Saharan States (CEN-SAD); the Agreement Council;
- organizations with a functional vocation, such as the Integrated Development Authority of the Liptako-Gourma region, commonly known as the Liptako-Gourma Authority (LGA), the Lake Chad Basin Commission (LCBC), the Permanent Interstate Committee for Drought Control in the Sahel (CILSS) and the Group of Five Sahel Countries (G5 Sahel) and;
- broader mechanisms, such as the Nouakchott process, the Joint Operational Staff Committee (JOSC) and the Merger and Liaison Unit.

The central issue addressed in this study is to determine how the MNJTF and the Joint Force established under the G5/Sahel framework fit into the Sahelian institutional environment - both intra - and non-APSA - that existed before them and most of whose components seem determined to continue to play a role, sometimes increasingly so, in managing insecurity in the area.

To deal with the Sahelian crisis, the activation of the continental mechanism would in theory have meant a central decision-making role for the Peace and Security Council (PSC), as well as the projection of the African Standby Force (ASF). According to the architecture based on the five Regional Brigades that make up the ASF, the Sahelian space is subdivided into 3 Regional Brigades, which are supposed to be able to deploy within their respective areas of responsibility: 1) the Western Brigade; 2) the Central Brigade and; 3) the Northern Brigade. However, the Sahelian crisis has revealed the shortcomings of this system at both the continental and sub-regional levels. Both the MNJTF and FC-G5 were initially created outside the APSA and it was only after the fact that these two mechanisms were legitimized by the AU PSC.

The management of the Sahel crisis under the APSA has thus demonstrated the obsolete character of pre-defined crisis scenarios for the activation of the ASF. Simultaneously, the crisis highlighted the essential problems for financing interventions, which remains very much dependent on non-African contributions and has recurred since the creation of the OAU Special Peace Fund in the 1990s. Howe-

ver, based on careful consideration of the decisions and initiatives taken, it is difficult to conclude that the AU has been inactive in the face of the Sahelian crisis, although the AU's attempts to intervene have focused more on the conflict in Mali than on the fight against Boko Haram. Additionally, the role played by ECOWAS in the face of the Malian crisis revealed the importance of the West African regional economic community (REC) from a diplomatic point of view, as well as its difficulties in militarily influencing the outcome of the conflict. In fact, it was more the capacity of ECOWAS to mobilize its Standby Force than the credibility of the REC that was questioned.

However, the Sahelian crisis has also blatantly highlighted another weakness specific to the APSA itself: the lack of clarity in the principles governing relations between the AU, the RECs and African States, as well as the distribution of capabilities between the various actors involved in the APSA. Indeed, the AU and RECs signed a Memorandum of Understanding on Cooperation in the Field of Peace and Security in 2008, through which they committed themselves to work together, cooperate and adhere to the principles of subsidiarity, complementarity and comparative advantage.

The geographical limits of RECs and the willingness of their members to transcend them also explain the mobilization of alternative frameworks. For example, the particularly active role played by Mauritania in the creation of the G5/Sahel can be explained by its non-membership of ECOWAS, an organization that the country decided to leave in 2000 with the intention of making a determined commitment to the Arab Maghreb Union (AMU). The internal balances of the various RECs also influence their engagement in the field of conflict management. Ghana's shyness and the weakening of Nigeria's leadership, which contrasted with the leading role played by the demographic and economic giant of West Africa in ECOWAS' management of the crises that affected the Mano River area (Liberia, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Guinea) in the 1990s and 2000s, also contributed to the erosion of ECOWAS. Côte d'Ivoire's political and security fragility - in an immediate post-conflict situation when the Malian crisis broke out - also encouraged its three Francophone counterparts in the Sahel to extricate themselves from the sole ECOWAS framework, in which tensions between Anglophone and Francophone countries are traditionally high, not only political but also often bureaucratic.

With regard to ECCAS, it is clear that the inertia that often paralyses this organization, due both to the very strong intergovernmentalism of its decision-making process and the focus of its agenda on the endemic conflicts affecting CAR and DRC, has prompted both Chad and Cameroon to turn to the lighter structure of the LCBC, which also had the advantage of including among its members all the States affected by the violence of Boko Haram: Benin's decision, as a non-member of the LCBC, to join the MNJTF shows, however, that it is far from impossible to set up flexible consultation and cooperation frameworks that overcome the geographical and institutional limits of the various African organizations.

In addition, despite the complementarities displayed, relations between the AU and RECs are frequently impeded in practice by rivalries. The case of the failed attempt to set up the African Capacity for Immediate Response to Crises (ACIRC) and to mobilize it in the context of crisis management in Mali is symptomatic in this respect, as is the Nouakchott process, of the AU's attempts to circumvent RECs. Moreover, the major influence within the AU or RECs of certain States with particularly important interests in the Sahel region is another factor explaining the intertwining of institutional dynamics within APSA itself: Algeria's non-membership of ECOWAS, CEN-SAD and ECCAS largely explains the establishment of the Nouakchott Process consultation framework, as well as the CEMOC (Joint Operational Staff Committee) and the MLU (Merger and Liaison Unit).

The reform of the AU under the chairmanship of Rwandan President Paul Kagame, which is expected to become operational in 2020, will have significant consequences for the functioning of the APSA. This reform is based on two main areas: institutional reforms on the one hand and reforms of financing instruments on the other. However, here again, the question of clarifying the respective prerogatives and capabilities of the AU and RECs appears equally essential and will need to be further developed in the coming years, particularly regarding the AU PSC's relations with similar

bodies in the RECs. In addition, the RECs themselves will need to undertake institutional reforms to be able to assume increased responsibilities following the AU reforms. The case of the reforms undertaken in Central Africa - in the context of the so-called ECCAS institutional reform process (IRP) and the rationalization of regional integration as a whole - is an eloquent example, as are the reforms undertaken by ECOWAS, to reorganize its institutions and agencies while strengthening its internal control mechanisms. Finally, it is essential to consider the deepening of the AU and its APSA reform process in the light of the cooperation between the various RECs, which is increasingly essential given the transregional nature of most of the security risks and threats currently prevailing on the African continent. The initiatives, inspired by interregional cooperation in maritime security, which led ECCAS and ECOWAS to initiate a rapprochement in the fight against Boko Haram and against terrorism in general, are examples of the developments towards which the APSA seems to be moving in 2018.

Since the end of 2017, coordination and rapprochement efforts between the AU and RECs on the one hand and the APSA, la Force Multinationale Mixte (FMM) and G5/Sahel on the other, have dominated the institutional level. Nevertheless, a certain mistrust seems to persist between the different actors and there are still many ulterior motives. Serious doubts are thus expressed by several actors as to the real operational capability of the MNJTF and FC-G5. While the difficulties of escalation blamed on the AU's ASF or ECOWAS' ACF have been presented as justifying the creation of a new body, it appears that the Sahel G5 and its Joint Force are facing the same type of difficulties, while the extraversion strategies deployed to provide for its financing do not augur well for its autonomy. The administrative burdens and bureaucratic delays experienced by its Joint Force, and deplored by the AU and RECs, appear to be undergoing replications in the new body as it expands the various organs necessary for its functioning. The structural weaknesses of the defence and security systems of the states that make up the MNJTF and the FC-G5, both from an operational and logistical perspective and in view of the internal governance and democratic control deficiencies over these forces, have been aggravated by the implication of some of their personnel in human rights and other abuses.

The capacity difficulties of the G5 and LCBC member states in meeting their commitments in all the theatres where they have deployed forces are also readily highlighted. For instance in the case of Chad, contingents are deployed both within MINUSMA, the G5, the MNJTF and also within the Forces Mixtes Tchad-Soudan (FMTS) on the Sudanese border, despite that the regime has faced increasing pressures from armed groups operating in Libya and Sudan which seek to destabilize the Chadian state. In the case of the Nigerien armed forces, a stakeholder in both the MNJTF and the G5, its forces are also considered effective, even though they are heavily mobilized on the home front, both in the Diffa region to fight Boko Haram and increasingly in the country's western regions, particularly in the Tilabéri region where it contends with incursions by armed groups and jihadists from Mali. The threats looming on the margins of the areas covered by the G5 and MNJTF intervention jurisdictions (Chad-Libya or Chad-Sudanese border) or the violence that tends to spill over into them (East and South of Burkina Faso towards the borders shared with Benin, Togo, Ghana and Côte d'Ivoire) are also factors that cause some to doubt the future of the two forces, whose mandates do not include areas that could be affected in the near future by violence and insecurity.

However, despite the criticisms made, efforts to harmonize and ensure consistency between these «emerging regional initiatives» and APSA suggest that the latter needs to integrate into its operations these actors who were not initially conceived as stakeholders. If today the G5 and the LCBC are primarily concerned, it is therefore not excluded that this dynamic of enlargement of the APSA may apply to other actors, under pressure from their member states. The attempts of several actors to enhance various cooperation frameworks in the Sahel are indeed emerging. The extension of threats to the North and South of the MNJTF and the FC-G5 theatres of intervention could thus help to put other African actors, whether or not they are stakeholders in the APSA, back on the scene. The non-membership of some major African states with interests in the Sahel region to the G5 or LCBC could also fuel such a dynamic. African States tend to invest all the different multilateral spaces to which they are a party, seizing the opportunities offered by each of them. The mobilization of different cooperation frameworks is also impeded by open or latent competition between certain African

States with interests in the Sahel region, a dynamic which remains strong.

The Nouakchott Process, which remains relevant in the eyes of many, could thus be the subject of renewed investment. Egypt, which took over the AU Presidency in February 2019, and Morocco seem eager to join the Nouakchott Process, particularly in order to counterbalance Algeria's highly influential role within the cooperation framework. In addition, some raise the question of the advisability of extending the Nouakchott Process to other States whose influence in the Sahel is unavoidable, specifically, Tunisia, Cameroon and Sudan. ECOWAS also appears to be keen to promote this framework.

CEN-SAD is also considered by other actors as a relevant space for action in the Sahel zone, primarily because it is the only framework to bring together States from both North Africa (AMU), West Africa (ECOWAS), Central Africa (ECCAS) and the Horn of Africa (IGAD). It is a particularly attractive organization once again in the eyes of States such as Egypt and Morocco, which are members, because of the very large number of States that make it up, but also because Algeria is not a member.

Security management in the Sahel will probably also require better consideration of the role of the AMU, composed of Algeria, Libya, Morocco, Tunisia and Mauritania. The question of the Saharan space is of course absolutely crucial in the management of Sahelian dynamics. The Malian crisis has demonstrated the need for a detailed understanding of the logics specific to the Saharan-Sahelian space a space in which northern Mali overlaps. This continued instability and the risks of additional insecurity spreading from recent violence in Libya could make the Saharan area a focal point for international attention. However, the AMU remains largely paralyzed by the unresolved conflict in Western Sahara.

Since the failure of MINUSMA, ECOWAS has become more involved in prevention as well as peacebuilding and development actions. The West African regional organisation will therefore certainly remain active in all three areas. However, it will be difficult for it, in practice, to ignore the initiatives of WAEMU, a particularly significant body for Senegal, as well as the Agreement Council, a very important body for Côte d'Ivoire, both of which are being reinvigorated.

A reflection on how to rationalize the existing system by identifying synergies and complementarities, without fear of denouncing duplications and overlaps in terms of both competence and mandate between the various multilateral frameworks appears to be the logical requirement. However, past experience shows how difficult such a reflection would be to endorse, since it would likely lead to the recommendation for the pure and simple disappearance of certain entities, or at least the narrowing of their prerogatives. Conversely, rather than a rationalization of multilateral mechanisms, an objective that was stated at the time of the establishment of the AU and the APSA may be better suited for these current challenges: the multiplication of organizations and an increase in the security activities of the existing bodies.

It is therefore likely that increasing the division of labour between existing bodies will be the outcome through which the AU gains responsibility for greater leadership and coordination at the political level, the RECs on which the APSA is based would be increasingly responsible for managing structural security issues (such as security system reform and governance or peacebuilding), functional organizations such as LGA and CILSS would focus on resolving local conflicts (particularly those related to resource management), while the MNJTF and FC-G5 devices could be responsible for interventions that may or may not be complementary to the ASF.

In conclusion, it is important to recognize that the security promoted under the APSA is the result of both internal rivalries between the institutions that are its pillars and interactions with external African and non-African actors. These dynamics have resulted in the management of the Sahel crisis, its delays and blockages, but in no way the inertia that is too readily attributed to the AU or the RECs, first and foremost ECOWAS. The reactivation of the MNJTF within the framework of the LCBC, as well as the creation of the G5 Sahel and its Joint Force, have undeniably added to the

institutional fragmentation that characterizes multilateralism within the Sahel region. However, these bodies are now an integral part of the African multilateral security architecture. Therefore, while the initial operating principle of the APSA was vertical - from the PSC to the RECs, the challenge is now to forge a renewed, «variable geometry» scheme capable of mobilizing existing multilateral frameworks according to the geographical space from where the threats that need to be contained or controlled emanate. Moreover, the challenges of operationalizing the G5 Joint Force and its funding demonstrate that this new body does not escape the bureaucratic logic of any organization. The MNJTF has not been spared either by the complexity of the institutional dynamics necessary for its functioning. The procedural and administrative constraints specific to non-African partners, whose support is currently the backbone of African multilateral security arrangements - first and foremost the European Union and the United Nations - have also had a major impact on conflict management in the Sahel. The management of the Sahel crisis by the various African and non-African multilateral actors fundamentally demonstrates the need to place, the often ignored, sociology and science of organizations at the heart of strategic thinking. Doing so is key to deciphering the organizational issues and decision-making processes that otherwise frequently hinder interventions and initiatives aimed at resolving crises and conflicts.



Introduction

La crise qui enflamme depuis le début des années 2010 l'espace sahélien a eu pour conséquence la modification substantielle du dispositif multilatéral africain voué à la prévention, à la gestion et au règlement des crises et des conflits : en effet, la réactivation dans un premier temps de la Force multilatérale mixte (FMM) dans le cadre de la Commission du Bassin du Lac Tchad, puis la création du Groupe des Cinq Pays du Sahel (G5/Sahel) et de sa Force conjointe, contribuent à bouleverser le paysage institutionnel de la zone du Sahel en matière de sécurité.

La crise sahélienne, saisie dans la présente étude à la fois au travers des deux crises majeures qui l'affectent depuis le début des années 2010 – d'une part la crise déclenchée par les violences perpétrées par la secte Boko Haram dans les pays bordant le Bassin du Lac Tchad et d'autre part, la crise apparue en 2012 au Mali - a révélé les difficultés à mobiliser les cadres institutionnels sur lesquels repose l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) instaurée dans le cadre de l'Union africaine (UA). La lutte contre la secte Boko Haram a eu pour conséquence la réactivation de ladite Force multinationale mixte (FMM) dans le cadre de la CBLT, donc en dehors de l'AAPS. De la même façon, « *la crise multidimensionnelle affectant le Mali a clairement montré les limites de l'AAPS et généré des tensions et des chevauchements entre les acteurs. En mettant en lumière les limites de l'AAPS, elle a été le catalyseur de réajustements au niveau de l'UA et de nouvelles initiatives sécuritaires au niveau des États de la zone sahélienne* »¹. D'autres cadres de gestion des conflits existant par ailleurs au sein d'organisations africaines ne faisant pas partie de l'AAPS ont également été mobilisés à des degrés divers pour faire face à la crise sahélienne².

Le nombre important d'organisations multilatérales existantes démontre que la délimitation des contours de l'espace sahélien ne va pas de soi : la définition des frontières géographiques mais aussi politiques et institutionnelles de cette zone a été et continue d'être l'objet de débats³.

La carte ci-dessous permet de se représenter la complexité de l'ingénierie multilatérale au Sahel⁴.

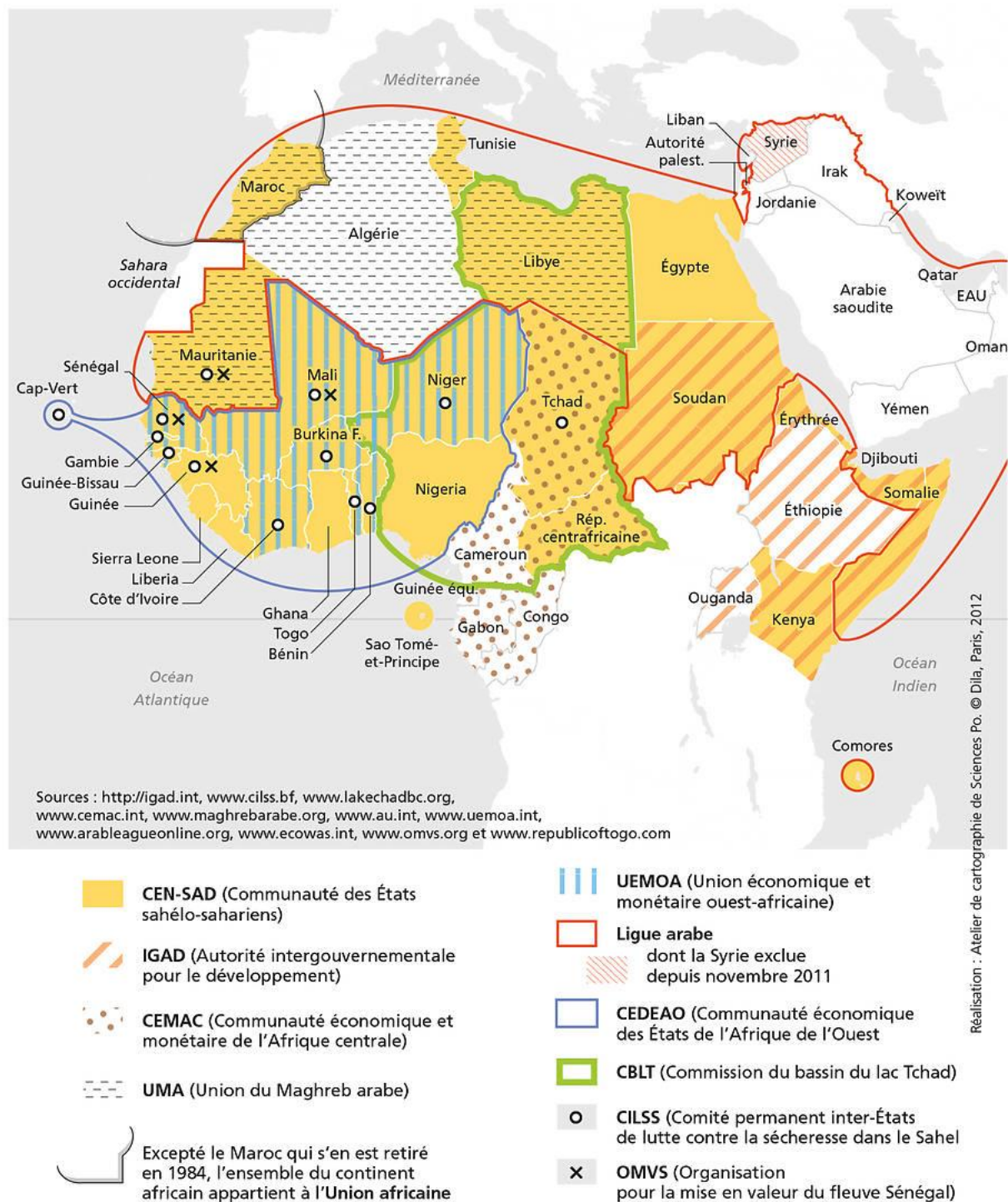
¹ Ousmane Diallo, « L'Architecture africaine de paix et de sécurité dans le Sahel : entre adaptation et compétition face aux menaces régionales », *Bulletin FrancoPaix*, Vol. 3, n° 5-6, Mai - Juin 2018 : https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/sites/3/2018/06/Bulletin-FrancoPaix_vol-3_no-5-6.pdf

² La naissance du G5/Sahel dérive aussi des obstacles rencontrés ou des revers expérimentés par les différents dispositifs mis en place dans des cadres multinationaux (MINUSMA, Force Barkhane, missions de l'Union européenne/UE EUMT et EUCAP, coopérations bilatérales) pour gérer et contenir le conflit malien.

³ Les travaux d'Edoardo Baldaro rendent bien compte de la mouvance des définitions de l'espace sahélien selon les perspectives des différents acteurs. Edoardo Baldaro, *Rashomon in the Sahel: One place, many definitions for a region in crisis*, Paper presented at the 2018 Symposium of the West Africa Peace & Security Network, Bamako, 4-5 May 2018.

⁴ http://cartotheque.sciencespo.fr/media/Les_organisations_regionales_au_Sahel_2012/1994/;jsessionid=0F6286E.A395CC3566F837CC086CB1B98. Cette carte non-exhaustive, réalisée en 2012 demeure valable en 2019, à l'exception de la mention concernant la non-appartenance du Maroc à l'Union africaine, le Royaume chérifien ayant rejoint l'organisation panafricaine le 30 janvier 2017, lors du 28ème sommet de l'Union africaine (UA). Par ailleurs, le G5/Sahel, créé ultérieurement, n'y figure pas.

Les organisations régionales au Sahel (2012)



Il convient ainsi de distinguer trois types de dispositifs institutionnels ayant mandat pour intervenir sur tout ou partie de l'espace sahélien :

- les organisations à vocation économique d'une part, telles la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ; la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) ; la Communauté économique et

- monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) ; la Communauté des États Sahélo-Sahariens (CEN-SAD) ; le Conseil de l'Entente ;
- les organisations à vocation fonctionnelle d'autre part, telles l'Autorité de Développement Intégré de la région du Liptako-Gourma, communément appelée Autorité du Liptako-Gourma (ALG) ; la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) ; le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) et le Groupe des cinq pays du Sahel (G5/Sahel) ;
 - Les mécanismes plus larges, tels le Processus de Nouakchott, le Comité d'État-major opérationnel conjoint (CEMOC) et l'Unité de Fusion et de Liaison (UFL).

C'est ainsi que, tout comme la FMM, « *le G5 s'inscrit dans un paysage institutionnel bien rempli, marqué par une difficulté à trouver au niveau sous-régional le bon format et la bonne échelle dans un contexte de multiplicité des cadres et des instances de dialogues et d'échanges* »¹. Cette multiplication des cadres d'action multilatéraux au Sahel apparaît comme le reflet d'une dynamique plus large propre au continent africain, que d'aucuns ont pu qualifier de « *balkanisation de l'intégration régionale* » : « *le diagnostic des organisations régionales et sous-régionales en Afrique montre qu'il y a plutôt une tendance à la balkanisation. Pourtant, en 1991, l'Afrique était le premier continent du monde à créer une Communauté Economique Africaine (CEA) dans l'intention de regrouper tous les Etats (...). La première raison est la multiplicité et la superposition des organisations régionales et sous-régionales en Afrique. Il en existe une bonne quinzaine (CEDEAO, CEEAC, SADC, COMESA, UMA, CEN-SAD, EAC, IGAD, UEMOA, SACU, CEPGL, UFM, CEMAC, ALG, G5 du Sahel) qui crée (...) chevauchement et complexification des actions de coordination* »².

La question centrale abordée dans cette étude est de déterminer comment la FMM et la Force conjointe mise en place dans le cadre du G5/Sahel s'insèrent dans l'environnement institutionnel sahélien – à la fois intra et hors AAPS – qui leur a préexisté et dont la plupart des composantes semblent déterminées à continuer à jouer un rôle, parfois croissant, dans la gestion de l'insécurité de la zone.

Ce travail, fondé à la fois sur une revue de la littérature ainsi que sur la conduite d'entretiens menés au siège de l'UA à Addis-Abeba et au siège de la CEDEAO à Abuja³, poursuit une double vocation : tout d'abord, offrir un recueil permettant de comprendre la complexité du dispositif multilatéral actuellement en place dans l'espace sahélien. Le parti pris est sciemment de présenter en détail l'ensemble du cadre légal et institutionnel actuellement en vigueur et d'offrir ainsi un répertoire utile aux chercheurs comme aux décideurs. La démarche vise ensuite à offrir une analyse critique de ce dispositif, en mettant en relief les superpositions, contradictions et tensions qui le parcourent, mais aussi les perspectives de synergies et complémentarités qui semblent se dégager.

¹ Antonin Tisseron, « G5/Sahel : une simple organisation de plus ? », GRIP, 25 mars 2015 : https://www.grip.org/sites/grip.org/files/BREVES/2015/EC_2015-03-25_FR_A-TISSERON.pdf

² Louis-Marie Kakdeu, *Les organisations sous-régionales freinent l'intégration africaine*, 6 juin 2017, [wathinote : https://www.wathi.org/debat_id/organisations-regionales/wathinote-organisations-regionales/organisations-regionales-freinent-lintegration-africaine/](https://www.wathi.org/debat_id/organisations-regionales/wathinote-organisations-regionales/organisations-regionales-freinent-lintegration-africaine/)

³ Les entretiens ont été menés à Addis-Abeba entre le 3 et le 7 décembre 2018. Les autres entretiens ont été menés à Abuja les 31 janvier et 1^{er} février 2019. L'auteure remercie l'ensemble des personnes qui se sont rendues disponibles pour répondre à ses questions.

La création de la FMM et de la Force conjointe du G5/Sahel : un aveu d'échec pour l'AAPS ?

Comme le souligne un fonctionnaire de la CEDEAO, « pour comprendre la gestion de la crise sahélienne par les institutions multilatérales africaines, il convient avant tout de se pencher sur le cas de la FMM que la CEDEAO a soutenue à la fois politiquement et diplomatiquement pour faire face à l'urgence Boko Haram. Le G5/Sahel n'est venu qu'après »⁴.

La mise sur pied de la FMM puis de la Force conjointe du G5/Sahel ont en effet paru inaugurer une nouvelle forme de partenariat régional de sécurité. « Dans un contexte où les menaces se font plus pressantes et où le système de sécurité continental est paralysé, les nouveaux partenariats régionaux de sécurité paraissent être la plus pragmatique des réponses. En effet, à l'inverse de l'UA et des communautés régionales, il s'agit d'alliances militaires *ad hoc*, des « *coalition of the willing* » au sens de Georges W. Bush, mais avec l'aval des Nations unies et de l'Union africaine ».⁵ L'UA elle-même recourt à l'expression d'« arrangements sécuritaires *ad hoc* ». Il est cependant important de nuancer l'usage de ce qualificatif « *ad hoc* » pour désigner la FMM et la Force conjointe du G5. En effet, alors que le déploiement de la FMM contre le groupe Boko Haram correspond à la réactivation d'un mécanisme de sécurité préexistant, la Force Conjointe du G5/Sahel a pour sa part été mise sur pied dans le cadre d'un nouveau dispositif multilatéral dont la création lui a préexisté.

La mise sur pied de la Force multinationale mixte (FMM) dans le cadre de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT)

La CBLT a été fondée en 1964 par quatre pays riverains du Lac Tchad : le Cameroun, le Niger, le Nigeria et le Tchad⁶. La République Centrafricaine a également adhéré à l'Organisation en 1996 ainsi que la Libye en 2008⁷. Le siège de cette instance est situé à N'Djaména. « *La CBLT a pour mandat la gestion durable et équitable du Lac Tchad et des autres ressources en eaux partagées du Bassin éponyme, la préservation des écosystèmes du Bassin Conventionnel du Lac Tchad, la promotion de l'intégration et la préservation de la paix et de la sécurité transfrontalières dans le Bassin du Lac Tchad* »⁸. La paix et la sécurité sont donc mentionnées explicitement dans le mandat de l'Organisation.

La CBLT est composée de trois organes :

- le Sommet des Chefs d'État, instance suprême de décision et d'orientation de la Commission qui se réunit une fois par an en conférence ordinaire ;
- le Conseil des Ministres, instance de supervision et de contrôle de la CBLT. Il se réunit chaque année en session ordinaire pour l'adoption du budget et du programme d'action annuel de la Commission ;
- le Secrétariat exécutif, organe d'exécution des décisions des Sommets des Chefs d'Etat et des résolutions du Conseil des Ministres. Le Cabinet du Secrétaire exécutif est doté de services rattachés : l'Observatoire du Bassin ; le Contrôle financier ; le Conseil juridique ; la Direction des

⁴ Entretien, Siège de la CEDEAO, Abuja.

⁵ Thierry Vircoulon, « L'Afrique à l'heure du nouveau régionalisme sécuritaire », *The Conversation*, 1^{er} mars 2017 : <https://theconversation.com/lafric-a-lheure-du-nouveau-regionalisme-securitaire-72945>

⁶ ECDPM PEDRO, La Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) : l'eau et la sécurité au carrefour des régions, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/FR-Summary-27LCBC-1.pdf>

⁷ Le Soudan, l'Égypte, la République du Congo et la RD Congo sont membres observateurs de la CBLT.

⁸ <http://www.cblt.org/en/node/63>

Services généraux de communication et du protocole ; la Direction de l'Intégration régionale, de la Coopération et de la Sécurité.

Dès les années 1990, les Etats membres de la CBLT ont été confrontés aux problématiques de banditisme armé transfrontalier, véritable entrave à la circulation des personnes et des biens autour du Bassin du Lac Tchad, notamment aux alentours des frontières nord du Nigeria. C'est donc initialement pour répondre à ces dynamiques d'insécurité qu'a été créée en 1994⁹ la Force Multinationale Conjointe, connue sous le sigle de MNJTF (Multinational Joint Task Force)¹⁰, composée d'unités nigérianes. Le siège de cette force a été établi à Baga, dans l'État de Borno, au Nigeria. En 1998, la FMM a été renforcée par la participation des troupes tchadiennes et nigériennes¹¹ mais s'est révélée très peu active.

Face à l'émergence du groupe terroriste Boko Haram, la FMM a été réactivée : c'est ainsi lors de leur 14ème Sommet ordinaire, tenu le 30 avril 2012, à N'Djamena que les Chefs d'État et de gouvernement de la CBLT ont décidé de rendre de nouveau opérationnelle la FMM dans le Bassin du Lac Tchad et d'élargir son mandat à la lutte contre la secte islamiste¹². Cependant, la force est dans un premier temps largement demeurée léthargique, son activité se limitant à la conduite de quelques patrouilles. Par ailleurs, le Cameroun, alors en très mauvais terme avec le Nigeria en raison du contentieux de Bakassi, ne participait pas à la force.

Face à l'intensification des incursions de Boko Haram, les ministres de la Défense et les Chefs d'Etat-major des pays de la CBLT ont approuvé, lors de la réunion organisée du 17 au 18 mars 2014 à Yaoundé, la mise en place d'une Force multinationale composée de bataillons nationaux de 700 hommes par pays. La réorganisation de la FMM a été avalisée lors du sommet extraordinaire des Chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la CBLT auxquels s'est ajouté le Bénin, tenu à Niamey le 7 octobre 2014.

La création du Groupe des cinq pays du Sahel (G5/Sahel) et de sa Force conjointe (FC)

Nouveau cadre de coopération régional interétatique en matière de sécurité et de développement¹⁷, le G5 Sahel a été créé à Nouakchott le 16 février 2014 à l'occasion d'un sommet réunissant les Chefs d'État, du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad¹³. La compétence du G5/Sahel en matière de gestion des conflits est clairement énoncée, le point 11 du Communiqué final du Sommet des Chefs

⁹ Commission du Bassin du Lac Tchad, 8ème Sommet des Chefs d'État et de gouvernement de la CBLT, Abuja (Nigeria), 21-23 mars 1994, in Répertoire des décisions des Sommets des Chefs d'État et de gouvernement, vol. 1, 1964-2010, N'Djamena, 2011, www.cbtl.org/sites/default/files/conference_chefs_etat.decisions.fr.pdf.

¹⁰ <https://www.mnjtf.org/>

¹¹ <http://saharareporters.com/2013/05/07/baga-multinational-joint-task-forces-bhts-and-host-community-lt-col-sagir-musa>

¹² Commission du Bassin du Lac Tchad, 14ème Sommet des Chefs d'État et de gouvernement, 30 avril 2012, www.cbtl.org/sites/default/files/communiqu%C3%A9_final_14_sommet_fr.pdf

¹⁷ Nicolas Desgrais, « *La Force conjointe du G5/Sahel, une initiative africaine d'appropriation de la gestion des conflits au Sahel* », Article tiré du mémoire qui a reçu le prix de la réflexion stratégique, décembre 2017. <https://www.geostrategia.fr/la-force-conjointe-du-g5-sahel-une-initiative-africaine-dappropriation-de-la-gestion-des-conflits-au-sahel/>. L'auteur du présent rapport remercie vivement Nicolas Desgrais pour sa relecture attentive des paragraphes consacrés au G5/Sahel.

¹³ L'un des objectifs poursuivis était notamment d'assurer la coordination des différents « Stratégies et Plans Sahel », élaborée par les divers partenaires internationaux de la région, en conformité avec les politiques des Etats sahéliens eux-mêmes. Voir Peer De Jong, *Le G5/Sahel, une initiative régionale pour une nouvelle architecture de paix*, Collection « Stratégies africaines de sécurité », juin 2018.

d'État indiquant que l'un des objectifs de l'organisation est de « *préserver l'intégrité territoriale des États et mener, ensemble, une action résolue en vue d'assurer la sécurité dans l'espace sahélien* »¹⁴.

Lors de leur première réunion, tenue le 9 avril 2014, les États membres de la nouvelle instance ont réaffirmé leur volonté d'utiliser celle-ci pour répondre aux défis sécuritaires de la bande sahélo-saharienne¹⁵, tandis que le 19 décembre 2014, lors d'un Sommet extraordinaire, le G5 est devenu une organisation internationale dotée d'un cadre juridique et d'un Secrétariat général. La Convention¹⁶ alors adoptée a défini quatre domaines d'intervention prioritaires : renforcer la paix et la sécurité ; développer les infrastructures ; promouvoir une meilleure gouvernance ; renforcer la résilience des populations en garantissant la sécurité alimentaire, le développement humain et le pastoralisme. Les différents organes suivants ont alors été créés :

- la Conférence des Chefs d'État, organe de décision chargé de définir les grandes orientations stratégiques, dont la Présidence est tournante et se réunit en session ordinaire une fois par an et en sessions extraordinaires en tant que de besoin ;
- le Conseil des Ministres, organe statutaire de mise en œuvre, composé des ministres en charge du développement. Les décisions de cet organe sont prises par consensus ;
- le Secrétariat Permanent, sis à Nouakchott, chargé de l'exécution des décisions des Chefs d'État, placé sous l'autorité du Conseil des Ministres et dirigé par un Secrétaire permanent dont le mandat est de quatre ans renouvelables une fois ;
- les Comités Nationaux de Coordination des Actions, composés d'experts dans les différents domaines d'intervention du G5/Sahel. Ces Comités, placés sous l'autorité des ministres du Développement, sont les correspondants du Secrétariat permanent ;
- le « 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, conformément à l'article 13 de la Convention¹⁷. Cet organe est responsable de la définition d'une stratégie de défense et de sécurité commune, du développement de partenariats stratégiques bilatéraux et multilatéraux et de la coordination des efforts nationaux. Il bénéficie du soutien particulier de la France depuis la signature, en novembre 2015, d'un Partenariat militaire de coopération transfrontalière (PMCT). Le PMCT a formalisé un cadre technique de coopération entre les armées du G5/Sahel et l'opération Barkhane²³ afin de favoriser la planification et la conduite d'opérations militaires conjointes transfrontalières (OMCT), impliquant des unités de deux ou trois armées partageant un même espace transfrontalier¹⁸. La création de la Plate-forme de Coopération en Matière de Sécurité (PCMS)¹⁹ et de la Force Conjointe du G5/Sahel (FC-G5S, cf. *infra*) ont accru les responsabilités de cet organe.

¹⁴ 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 : https://www.g5sahel.org/images/fichiers/FEV_2014_COMMUNIQUE_FINAL_SOMMET_DU_G5_SAHEL.pdf

¹⁵ Antonin Tisseron, « G5/Sahel : une simple organisation de plus ? », GRIP, 25 mars 2015 : https://www.grip.org/sites/grip.org/files/BREVES/2015/EC_2015-03-25_FR_A-TISSERON.pdf

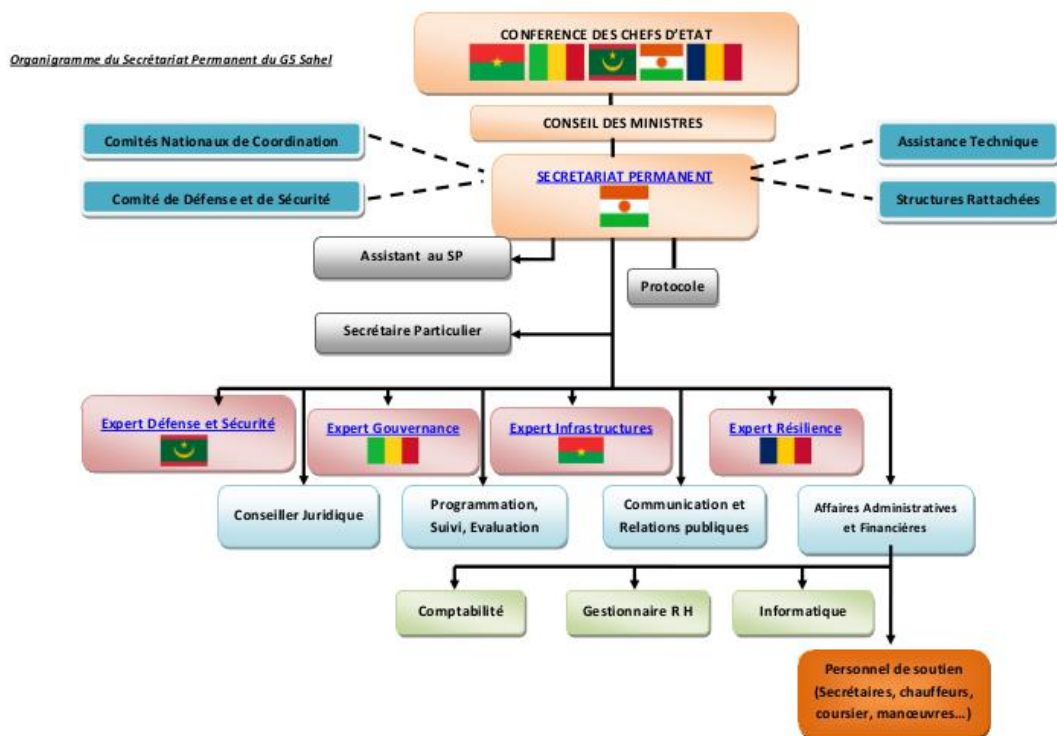
¹⁶ <https://www.g5sahel.org/images/convention.pdf>

¹⁷ En format dit « restreint Défense », ce Comité réunit seulement les Chefs d'État-major des armées des pays membres.

²³ Il est également intéressant de souligner qu'un autre mécanisme de coopération transfrontalière en matière de sécurité existe depuis 2010 à travers la « Force Mixte Tchad-Soudan » (FMTS), mécanisme militaire transfrontalier permanent doté de 3000 hommes et déployé le long de la frontière entre les deux pays.

¹⁸ La Charte du PMCT « *visé 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* ». Voir Charte de fonctionnement du Partenariat Militaire de Coopération Transfrontalière des forces armées du G5/Sahel, 4 novembre 2015.

¹⁹ C'est lors de la première Conférence des ministres de l'Intérieur des pays du G5/Sahel, tenue le 21 mai 2014 à Nouakchott qu'a été décidée la création d'une plate-forme de coopération en matière de sécurité au profit des États membres qui a pour vocation 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 ».



Source : <https://www.g5sahel.org/index.php/documentations/organigramme>

Le G5/Sahel a en effet décidé de concentrer particulièrement ses interventions en matière de sécurité sur les espaces frontaliers afin de faire face aux dimensions transnationales de la plupart des menaces qui caractérisent l'espace sahélien. C'est dans cette perspective qu'ont été créées plusieurs instances.

Tout d'abord, à l'occasion du Sommet des Chefs d'État du G5/Sahel du 20 novembre 2015, tenu à N'Djamena, ont été adoptés l'« Accord sur le fonctionnement et l'organisation de la PCMS »²⁰ ainsi que la « Charte de fonctionnement du PMCT ». Les Chefs d'État ont également décidé de placer sous la tutelle du Secrétariat permanent le « Collège sahélien de sécurité » (CSS²¹) tout en annonçant la création d'une « École régionale de Guerre du G5/Sahel » et surtout la mise sur pied d'une Force conjointe du G5/Sahel.

C'est ensuite lors de leur sommet tenu à Bamako le 6 février 2017 que les Chefs d'État du G5/Sahel ont acté l'instauration de la Force conjointe du G5/Sahel (FC-G5S²²), dont le « mandat initial inclut la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et le trafic d'êtres humains ; le rétablissement de l'autorité de l'État ; l'aide au retour des personnes déplacées ; la contribution aux opérations humanitaires et une contribution à la mise en œuvre d'initiatives liées au

Déclaration de la Première conférence des ministres de l'Intérieur des pays du G5/Sahel, Nouakchott, 21 mai 2014 : <http://fr.ami.mr/Depeche-26923.html>

²⁰ La PCMS est placée sous la tutelle de l'expert défense et sécurité du Secrétariat Permanent. Le Comité de Défense et de Sécurité (CDS) fait pour sa part office de « mécanisme de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de l'Accord ». L'Accord prévoit que chaque État membre du G5/Sahel déploie un officier de liaison auprès de la Plate-forme et nomme comme correspondant au niveau national un « coordonnateur national sécurité ».

²¹ Voir <https://www.g5css.com/>.

²² La FC-G5 est dirigée par un Commandant nommé par le Président en exercice du G5.

développement »²³, notamment grâce à la conduite d'opérations de sécurisation conjointes dans les zones frontalières²⁴. La création d'un « Fonds Fiduciaire pour la FC-G5S », rattaché au Secrétariat permanent, a également été approuvée par la Conférence des Chefs d'État lors de cette rencontre au sommet.

Enfin, le G5 a formulé sa propre Stratégie Sahel, adoptée en septembre 2016 sous l'intitulé de « Stratégie pour le Développement et la Sécurité du G5/Sahel (SDS) » et articulée autour des quatre axes stratégiques suivants : Défense et Sécurité, Gouvernance ; Infrastructures ; Résilience et Développement humain, appelés à être opérationnalisés dans le cadre dudit « Programme d'Investissements Prioritaires » (PIP).

Lors du Sommet du G5/Sahel de Niamey du 6 février 2018, les Chefs d'État ont décidé de l'installation de l'Académie régionale de police du G5/Sahel au sein de l'École nationale de police du Tchad²⁵.

²³ International Crisis Group (ICG), Force du G5/Sahel : trouver sa place dans l'embouteillage sécuritaire, Rapport Afrique N°258, 12 décembre 2017 : <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/258-force-du-g5-sahel-trouver-sa-place-dans-l-embouteillage-s%C3%A9curitaire.pdf>

²⁴ Comme le souligne Nicolas Desgrais (art.cit.) « *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)* ». En effet, la Force conjointe a largement consisté à ses débuts à pérenniser les *Comités de Coordination Opérationnelle (CCO), structures initialement ponctuelles, pilotées par la Force française Barkhane dans le cadre des opérations militaires conjointes transfrontalières (OMCT)*.

²⁵ Par ailleurs, une dynamique de coopération institutionnelle transrégionale est en train de s'organiser dans le cadre du G5/Sahel. Les Présidents des Parlements des pays membres du G5/Sahel ont ainsi tenu, en juillet 2018 à Niamey, une réunion devant aboutir à un mécanisme parlementaire d'accompagnement des efforts du G5/Sahel dans sa lutte contre le terrorisme. D'autre part, une réunion interparlementaire a rassemblé le 13 décembre 2018 les parlementaires des pays membres du G5/Sahel à Paris : les parlementaires ont alors créé un comité, destiné à mener un plaidoyer pour rendre plus opérationnelle la FC-G5 et contribuer à la mobilisation de fonds. <https://jacquesmaire.com/2018/12/bilan-du-sommet-interparlementaire-g5-sahel-de-paris-du-13-decembre-2018/>
Les Commissions nationales des Droits de l'Homme des pays membres s'organisent également.

L'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) à l'épreuve de la crise sahélienne

La FMM tout comme la FC-G5 ont été initialement créées en dehors de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS). Pourtant, elles ont très rapidement dû inscrire leurs interventions dans le cadre de celle-ci. Il convient donc d'envisager la place de ces forces et des organisations sous l'égide desquelles elles ont été mises sur pied à l'aune du fonctionnement des différentes composantes autour desquelles l'AAPS est articulée.

L'Organisation de l'Unité africaine (OUA) avait créé le « Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits » en juin 1993 au Caire. Un Fonds spécial de l'OUA pour la paix avait été également instauré par la Déclaration instituant le Mécanisme. Dès 1996, l'Organisation panafricaine avait ensuite mis en place, à son siège d'Addis-Abeba, un centre de gestion des conflits doté d'une section d'alerte précoce²⁶ ainsi qu'un Organe central, constitué de 15 à 17 membres du Bureau de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, élus pour une année selon une répartition géographique équitable²⁷. Le Mécanisme de l'OUA privilégiait la prévention des conflits plutôt que les interventions militaires, conséquence de l'échec de son intervention au Tchad en 1981²⁸.

C'est lors du sommet des Chefs d'État et de gouvernement, tenu à Durban en Afrique du Sud du 8 au 10 juillet 2002, que l'Union africaine (UA)³⁵ a véritablement vu le jour²⁹. Parmi les 14 objectifs mentionnés dans le traité, figure celui de « promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent ». En outre, les principes de fonctionnement de l'UA évoquent la « mise en place d'une politique de défense commune pour le continent africain »³⁰, « le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves », à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité, ainsi que « le droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité ». Sont également rejetés les « changements anticonstitutionnels de gouvernement ». L'Acte constitutif de l'UA rompt ainsi avec le caractère absolu du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats membres, promu par l'OUA.

Afin de mettre en œuvre ces objectifs et ces principes en matière de paix et de sécurité, l'UA s'est dotée d'une AAPS (Architecture africaine de paix et de sécurité) qui a pour vocation de définir le système (rôles,

²⁶ Le Département des Affaires politiques planifiait et coordonnait les activités du centre de gestion des conflits.

²⁷ Préfiguration du Conseil de paix et de sécurité (CPS), cet organe était habilité à autoriser les interventions politiques et militaires ainsi qu'à déterminer le mandat et les modalités d'intervention d'une force de paix.

²⁸ Delphine Lecoutre, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, 2004/4 (n° 212), p. 131-162. DOI : 10.3917/afco.212.0131. URL : <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2004-4-page-131.htm>

³⁵ L'Acte constitutif de l'Union africaine est entré en vigueur le 26 mai 2001. « L'article 33 de l'acte constitutif de l'Union africaine portant sur les Arrangements transitoires et dispositions finales prévoit un délai d'une année pour permettre à l'OUA de prendre les mesures appropriées pour transférer ses prérogatives, ses droits et ses biens à l'Union africaine. Et suivant une recommandation du Conseil des ministres, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, qui s'est tenue à Lusaka en Zambie du 9 au 11 juillet 2001, a prévu l'incorporation du Mécanisme de l'OUA au sein de l'Union africaine. Le point 11 de la Conférence a décidé d'incorporer l'organe central du Mécanisme en tant qu'organe de l'Union africaine. A cet effet, il a été demandé au Secrétaire Général de revoir les structures, les procédures et les méthodes de travail de l'organe central, y compris la possibilité de changer son appellation ». Hassatou Balde, « Les mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits des organisations africaines », août 2001, <http://www.ridi.org/adi/200108a1.htm>

²⁹ Voir Gilles Yabi, *Le Rôle de la CEDEAO dans la Gestion des Crises Politiques et des Conflits : Cas de la Guinée et de la Guinée-Bissau*, Edité par Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/07449.pdf>

³⁰ L'instauration d'une nouvelle « politique africaine commune de défense et de sécurité a été annoncée en 2002, lors de la session inaugurale de la Conférence de l'Union africaine à Durban, puis a été formellement adoptée en 2004 à l'occasion de la Conférence de l'Union africaine à Syrte.

instruments et procédures) par lequel l'Union africaine, les Communautés économiques régionales/CER (Regional Economic Communities/RECs) ainsi que lesdits Mécanismes régionaux (RMs)³¹ peuvent mettre en œuvre leur mandat en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits.

Les fondements de l'AAPS

L'AAPS s'appuie sur les six piliers suivants :

- le Conseil de paix et de sécurité/CPS (Peace and Security Council/PSC), organe décisionnel permanent voué à traiter de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits. Le Protocole relatif à la création du CPS a été adopté à Durban le 9 juillet 2002³⁹ par la Conférence de l'UA : ce texte dispose que le CPS « *constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique* ». Le CPS est composé de quinze membres dont dix sont élus pour un mandat de deux ans et cinq pour un mandat de trois ans, conformément à l'article 5. Ce même Protocole, à travers son article 2, a également donné mandat aux cinq organes suivants afin qu'ils appuient le CPS en matière de sécurité :
- le Groupe des Sages (Panel of the Wise), organe consultatif de l'AAPS dont le principal domaine d'engagement est la diplomatie préventive. Il se compose de cinq personnalités africaines représentant chacune l'une des cinq régions du continent ;
- la Commission : conformément à l'article 10 du Protocole, le Président de la Commission de l'UA joue un rôle central dans le dispositif de prévention et de résolution de conflits, sous l'autorité du CPS. Il peut attirer l'attention de celui-ci sur toute situation de nature à compromettre la paix et la sécurité du continent et, de sa propre initiative ou à la demande du CPS, user de ses bons offices (personnellement, par le biais d'Envoyés spéciaux ou des Mécanismes régionaux). Le Président de la Commission est assisté dans l'ensemble de ces tâches par le Commissaire chargé des questions de paix et de sécurité⁴⁰ ;
- le Système continental d'alerte rapide/SCAR (Continental Early Warning System /CEWS), institué par l'article 12 du Protocole et composé d'une part, d'un centre d'observation et de contrôle (dit « Salle de veille ») chargé de la collecte et de l'analyse des données sur la base d'indicateurs, et d'autre part, des unités d'observation et de contrôle des Mécanismes régionaux directement liées au Centre d'Observation et de Contrôle. Ce Système vise à fournir au CPS et au Président de la Commission des informations précises sur les situations de conflit potentielles ;
- une Force africaine prépositionnée, prévue par l'article 13 du Protocole et composée de contingents en attente, dotés de composantes civiles, policières et militaires, stationnés dans leur pays d'origine et prêts à être déployés sous court préavis. Ces contingents, répartis en cinq brigades régionales, constituent la Force africaine en attente (FAA) (African Standby Force /ASF)³² ;

³¹ 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.

³⁹ <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-fr.pdf>

⁴⁰ Ce Commissaire est à la tête du Département Paix et Sécurité (DPS) « Le rôle du DPS est de soutenir le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine (CPS) à travers la mise en œuvre de la Politique commune africaine de défense et de sécurité, la promotion de programmes pour la prévention structurelle des conflits, la coordination, l'harmonisation et la promotion des programmes de paix et de sécurité en Afrique, l'opérationnalisation de l'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS). Ce département est constitué de quatre divisions parmi lesquelles figure une Division de Défense et de Sécurité (DDS) en charge, entre autres problématiques sécuritaires, du contreterrorisme ». in [Joseph Léa NKALWO NGOULA](#), « L'Union Africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité », *Irénees.net*, avril 2016 : http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-1076_fr.html

³² La pleine capacité opérationnelle (désignée selon l'acronyme anglais FOC/Full Operational Capacity) de la FAA a été annoncée à l'issue de l'exercice AMANI AFRICA II, en 2016. <http://www.peaceau.org/fr/article/communiqu-e>

- un Fonds spécial, le Fonds pour la paix (African Peace Fund/APF), qui selon l'article 21 du Protocole doit être « alimenté par des crédits prélevés sur le budget ordinaire de l'Union, y compris les arriérés de contributions, les contributions volontaires des Etats membres et d'autres sources en Afrique, y compris le secteur privé, la société civile et les particuliers, ainsi que par des fonds provenant d'activités de mobilisation de ressources extérieures ».

En outre, le Protocole sur le CPS traite des liens entre le mécanisme de l'UA et les mécanismes régionaux mis en place en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits. Ainsi, selon l'article 16 du Protocole, « les Mécanismes régionaux font partie intégrante de l'architecture de sécurité de l'Union, qui assume la responsabilité principale pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ». Il est précisé que « les Mécanismes régionaux concernés doivent, à travers le Président de la Commission, tenir le Conseil de paix et de sécurité pleinement et régulièrement informé de leurs activités et s'assurer que ces activités sont étroitement coordonnées et harmonisées avec le Conseil de paix et de sécurité ». Réciproquement, « le Conseil de paix et de sécurité, à travers le Président de la Commission, doit également tenir les Mécanismes régionaux pleinement et régulièrement informés de ses activités ». Les Mécanismes régionaux sont en conséquence invités à participer à l'examen de toute question soumise au CPS, lorsqu'ils traitent eux-mêmes de cette question ou que celle-ci présente pour eux un intérêt particulier. L'article 16 précise également que « la Commission met en place des bureaux de liaison au niveau des Mécanismes régionaux » et que « les Mécanismes régionaux sont encouragés à mettre en place des bureaux de liaison au niveau de la Commission ». Cet article prévoit enfin l'active participation des Mécanismes régionaux à la mise en place et au fonctionnement de la Force africaine en attente ainsi que du Système d'alerte rapide.

L'AAPS s'appuie ainsi en pratique sur les Mécanismes régionaux que sont :

- la CEN-SAD – Communauté des Etats sahélo-sahariens (Community of Sahel-Saharan States) ;
- la COMESA – Common Market for Eastern and Southern Africa ;
- l'EAC – East African Community ;
- la CEEAC - Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (Economic Community of Central African States/ ECCAS) ;
- la CEDEAO - Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (ECOWAS - Economic Community of West African States) ;
- l'IGAD – Intergovernmental Authority on Development ;
- la SADC – Southern African Development Community ;
- l'UMA - Union du Maghreb Arabe.

En ce qui concerne la FAA, les brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Ouest, de l'Afrique centrale et de l'Afrique australe sont gérées respectivement par la CEDEAO, la CEEAC et la SADC. Cependant, la composition des cinq Brigades de la FAA chevauchant celles des CER qui existaient avant la création de l'Union africaine et de l'AAPS, deux mécanismes de coordination supplémentaires ont été mis en place pour gérer les brigades régionales en attente de la FAA en Afrique de l'Est et en Afrique du Nord : d'une part, un Secrétariat de la Force en attente de l'Afrique de l'Est (East African Standby Force /EASF). *« Au départ, le cadre juridique de l'EASBRIG, la brigade régionale en attente pour l'Afrique de l'Est, était un Protocole d'accord en vue de l'établissement d'une Force en attente de l'Afrique de l'Est (EASF) signé par le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya, le Rwanda, les Seychelles, la Somalie, le Soudan et l'Ouganda, tous membres actifs de l'EASBRIG en 2005. Depuis avril 2013, le Soudan du Sud a rejoint ce groupe avec le statut d'observateur et devrait bientôt devenir membre à part entière. En l'absence d'une CER couvrant ces dix pays, les Chefs d'État et de gouvernement de la région ont autorisé la création d'un mécanisme de coordination appelé EASFCOM (anciennement EASBRICOM). En juin 2014, les dix membres de l'EASF ont signé un nouvel accord en vue de l'établissement de l'EASF, qui a renforcé le statut juridique de l'EASF en tant*

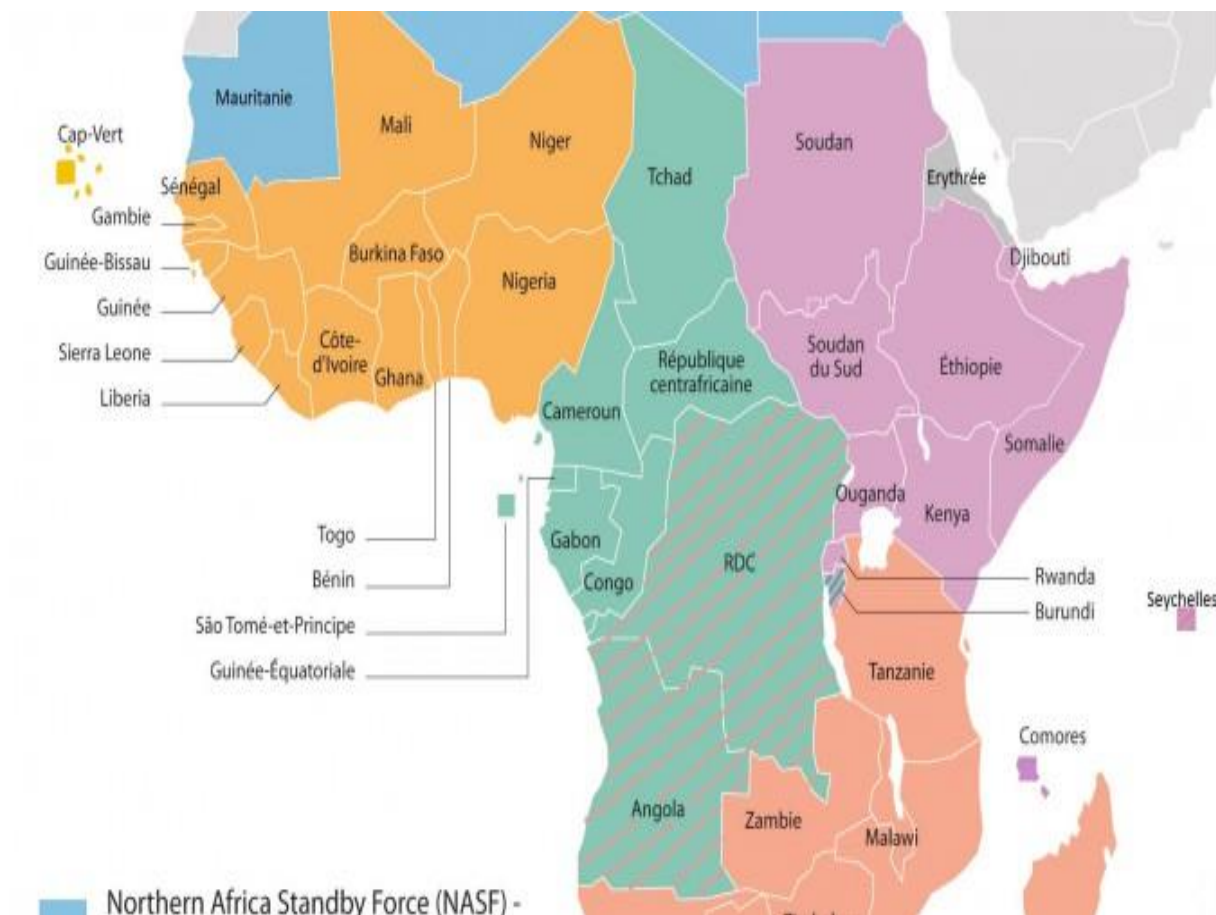
que mécanisme régional de prévention et de gestion des conflits en Afrique de l'Est. L'EASFCOM a également vu son statut élevé à celui d'un secrétariat complet en devenant l'EASFSEC en 2014 »³³. Le Secrétariat (EASFSEC) et la composante de planification (PLANELM) de la Force en attente de l'Afrique de l'Est se trouvent à Nairobi tandis que le quartier général et la base logistique (LOGBASE) de l'EASF se trouvent à Addis-Abeba. D'autre part, a été créée une Capacité régionale d'Afrique du Nord (North Africa Regional Capability/NARC), afin de combler le vide au niveau de la sous-région nord-africaine créé par la mise en sommeil de l'UMA. La NARC a ainsi vu le jour en 2007 grâce à un protocole d'accord visant à permettre aux pays d'Afrique du Nord de contribuer à la FAA. « En l'absence d'un secrétariat conjoint pour assurer la liaison entre les États membres de la NARC, la Libye s'est portée volontaire pour assumer cette fonction de coordination durant la phase de démarrage de la NARC, de 2005 à 2008. La NARC s'est toutefois heurtée à des problèmes considérables quand il s'est agi de mettre en place des cadres juridiques appropriés et donc de rendre la force en attente opérationnelle. D'après l'évaluation 2010 de l'APSA, les règles juridiques et constitutionnelles de certains États membres ont retardé la ratification du protocole d'accord de la NARC, alors que certains de ses membres rechignaient déjà à signer les documents fondateurs. Le litige concernant le statut du Sahara occidental continue d'empoisonner l'opérationnalisation de la NARC : quatre des six membres de la NARC ne reconnaissent pas la République arabe sahraouie démocratique (RASD) »³⁴.

L'UA, les CER et les Mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord (MR) ont signé en 2008 un Protocole d'accord de coopération en matière de paix et de sécurité qui constitue le fondement juridique sur la base duquel ces différents acteurs se coordonnent pour opérationnaliser l'AAPS³⁵.

³³ « Gestion des conflits dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) » : <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP211-Gestion-conflits-APSA-Desmidt-Hauck-ECDPM-juillet-2017.pdf>

³⁴ <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP211-Gestion-conflits-APSA-Desmidt-Hauck-ECDPM-juillet-2017.pdf>

³⁵ La Feuille de route de l'AAPS 2016-2020 (APSA Roadmap 2016-2020) décidée par l'UA, les CER et les Mécanismes régionaux vise à opérationnaliser l'AAPS en se concentrant sur cinq priorités stratégiques : la prévention des conflits, la gestion des crises et des conflits, la reconstruction post-conflit et la consolidation de la paix, les questions stratégiques et enfin la coordination et les partenariats. Il est ainsi important de ne pas évaluer le rôle des différents acteurs à l'aune des seules interventions militaires qui ne constituent que l'un des instruments qu'il est possible de mobiliser dans le cadre de l'AAPS. L'AAPS ainsi que sa Feuille de route seront revues à l'issue de cette phase afin de mieux prendre en considération les menaces telles que le terrorisme et le crime organisé. Elles prendront également en compte la réforme institutionnelle de l'UA qui aura notamment pour effet d'opérer la fusion entre le Département des Affaires politiques et le Département Paix et sécurité en 2021. <http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf>



Source : La force africaine en attente en 2015 : une opérationnalisation et des questions / *The African Standby Force in 2015: an operationalisation and some questions*, par Jérémy Révillon : <https://cfec.hypotheses.org/855>

Le traitement de la crise sahélienne par l'Union africaine

Pour faire face à la crise sahélienne, l'activation du dispositif continental aurait également en théorie signifié un rôle décisionnaire central pour le CPS, ainsi que la projection de la FAA. Selon l'architecture appuyée sur les cinq Brigades régionales qui composent celle-ci, l'espace sahélien se trouve subdivisé entre 3 brigades régionales, supposées être en mesure de se déployer au sein de leur zone de responsabilité respective : la Brigade Ouest, la Brigade Centre et la Brigade Nord. Cependant, la crise sahélienne a révélé les failles de ce dispositif aussi bien au niveau continental qu'au niveau sous-régional. Ce n'est notamment qu'*a posteriori* que la FMM tout comme la Force conjointe du G5/Sahel ont été légitimées par le CPS de l'UA.

L'UA face à la crise malienne

Contrairement à une idée largement répandue, l'UA (CPS comme Commission) est loin d'être demeurée inactive face à la crise malienne. Dans un rapport soumis au CPS en août 2011, Jean Ping, alors Président de la Commission de l'UA avait attiré l'attention sur la nécessité d'atténuer l'impact du conflit libyen sur les pays voisins. Dans son communiqué publié à l'issue de sa 291^{ème} réunion, la CPS avait pour sa part souligné la nécessité de travailler en étroite collaboration avec les pays concernés afin de relever ces défis⁴⁵. Suite au

⁴⁵ Peace and Security Council Report, No 32, 2 mars, 2012 : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC32March2012.pdf>

déclenchement des combats au Mali, la Commission de l'UA a publié un communiqué le 18 janvier 2012 tandis que le « Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali » a été mis en place conformément à la décision PSC/PR/ COMM(CCCXI) de la 314^{ème} réunion du CPS tenue à Bamako, avant le coup d'État du 22 mars 2012. Dès le 23 mars 2012, dans son communiqué PSC/PR/COMM(CCCXV) adopté lors de sa 315^{ème} réunion, le CPS a fermement condamné la prise du pouvoir anticonstitutionnelle par l'armée au Mali³⁶. Conformément au protocole du CPS, le Conseil a en outre suspendu la « participation du Mali à toutes les activités de l'Union africaine jusqu'à la restauration effective de l'ordre constitutionnel »³⁷.

Lors de sa 319^{ème} réunion, le CPS s'est à nouveau penché sur la situation au Mali. Dans son communiqué PSC/ MIN/COMM./2. (CCCXIX), il a ainsi rejeté la déclaration d'indépendance de l'Azawad par le MNLA³⁸. En outre, « le 23 juin 2012, la Commission de l'UA a tenu une réunion consultative à Addis-Abéba sur le développement d'un concept stratégique articulant les mesures politiques, sécuritaires et militaires à prendre pour résoudre la crise au Mali. Le 12 juin, dans son communiqué PSC/ PR/COMM. (CCCXXIII) publié à l'issue de sa 323^{ème} réunion, le Conseil a autorisé la CEDEAO, en collaboration avec les pays dits « du champs » (y compris la Mauritanie et l'Algérie, qui ne sont pas membres de la CEDEAO), à mettre en œuvre les arrangements sécuritaires et militaires nécessaires pour atteindre les trois objectifs suivants: (i) assurer la sécurité des institutions de transition; (ii) restructurer et réorganiser les forces maliennes de sécurité et de défense; (iii) restaurer l'autorité de l'État sur la partie nord du pays et combattre les réseaux terroristes et criminels »³⁹.

La 19^{ème} réunion ordinaire des Chefs d'État et de gouvernement de l'AU, tenue à Addis Abéba du 19 au 20 juillet 2012, a décidé de l'adoption d'une Déclaration solennelle sur la situation au Mali⁴⁰, entérinant les décisions précédemment prises par le CPS lors de sa 327^{ème} réunion (communiqué PSC/AHG/COMM/1. (CCCXXVII) du 14 juillet 2012, tenue au niveau des Chefs d'État et de gouvernement : ces décisions prévoyaient notamment l'inclusion du Tchad comme pays potentiellement contributeur de troupes pour l'opération militaire envisagée au Mali, ainsi que comme membre du Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali. Lors de cette 327^{ème} réunion, le CPS a également pris note du Rapport du Président de la Commission sur l'évolution de la situation au Mali (PSC/AHG/3(CCCXXVII)PSC/AHG/3(CCCXXVII)).⁵¹ Lors de la réunion du Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali, réuni à Bamako le 19 octobre 2012, la Présidente de la Commission de l'UA a annoncé la nomination d'un Haut représentant pour le Mali et le Sahel. L'ancien Président du Burundi, Pierre Buyoya, a été nommé le 25 octobre suivant pour assumer cette fonction.

³⁶ Le 28 mars, dans un communiqué de presse, la Commission avait également condamné le coup d'État et rappelé la nécessité d'un retour à l'ordre constitutionnel.

³⁷ Dans la décision adoptée lors de sa 316^{ème} réunion le 3 avril 2012, le Conseil a également imposé des sanctions supplémentaires (gel d'avoirs, interdiction de voyager notamment). Le Conseil a imposé des sanctions similaires contre les dirigeants et les membres de groupes armés impliqués dans les attaques dans le nord du Mali. Voir Peace and Security Council Report, No 34, 04 MAY 2012 : <https://issafrika.org/research/peace-and-security-council-report/peace-and-security-council-report-no-34>

³⁸ Cette condamnation s'inscrit dans la logique de la politique traditionnelle de l'OUA puis de l'UA contre les atteintes à l'intégrité territoriale des États africains, l'UA étant la gardienne du principe « uti possidetis ». Lors de sa 332^{ème} réunion du 4 septembre 2012, le CPS a réaffirmé l'attachement indéfectible de l'UA à l'unité nationale et à l'intégrité territoriale du Mali ainsi que le rejet absolu du terrorisme et du recours à la rébellion armée pour promouvoir des revendications politiques.

³⁹ Rapport du CPS, N° 37, août 2012 <https://issafrika.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC37F.pdf>

⁴⁰ Déclaration solennelle sur la situation au Mali, 19^{ème} Session Ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UA, Addis-Abéba, Éthiopie, 15-16 juillet 2012 : <http://www.peaceau.org/uploads/ahg-decl-mali-16-07-2012-fr-2-.pdf>

⁵¹ Rapport du Président de la Commission sur l'évolution de la situation au Mali, 327^{ème} réunion du CPS tenue au niveau des Chefs d'État et de Gouvernement, Addis-Abéba, Éthiopie, 14 juillet 2012 : <http://www.peaceau.org/uploads/ahg-decl-mali-16-07-2012-fr-2-.pdf>

⁵² Institute for Security Studies, Peace and Security Council Report, novembre 2012, No 40, 16p. : <https://issafrika.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC40Nov12F.pdf>

Lors de sa 339ème réunion au niveau ministériel tenue le 24 octobre à Addis-Abeba (PSC/MIN/COMM.2(CCCXXXIX)), le CPS a levé, en raison de la transition engagée, la mesure de suspension de la participation du Mali aux activités de l'organisation, décidée le 23 mars 2012⁵². C'est également lors de cette réunion que le CPS a approuvé les décisions du Groupe de soutien et de suivi sur le Mali concernant le concept opérationnel de la force appelée à être déployée au Mali. Le 11 novembre 2012, les Chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO (*cf. infra* pour le détail du rôle joué par la CEDEAO dans la gestion de la crise malienne) ont adopté le concept opérationnel harmonisé pour le déploiement d'une force militaire de 3300 soldats, la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) placée sous l'autorité de la CEDEAO (*cf. infra*) et majoritairement composée des troupes de ses pays membres, mais aussi des États non membres : son contingent le plus important était ainsi composé de 2000 soldats originaires du Tchad, pays qui dépend de la Brigade d'Afrique centrale. Le Concept d'opération a été entériné deux jours plus tard par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA (PSC/PR/COMM.2(CCCXLI)).

Lors de sa 350ème réunion tenue le 14 janvier 2013, tout en « reconnaissant l'assistance apportée par la France⁵³ à la demande des autorités maliennes et dans le cadre de la résolution 2085 (2012) du Conseil de sécurité des Nations unies », le CPS a souligné l'importance d'une coordination étroite avec les pays du champ pour faciliter l'aboutissement des efforts en cours⁴¹. Lors de sa réunion du 25 janvier 2013⁴², le CPS a pris les décisions suivantes :

- Tout d'abord, il a demandé la révision du concept d'opération aux fins d'accroître les effectifs autorisés de la MISMA ;
- il a aussi demandé à la Présidente de la Commission de procéder immédiatement à la nomination du Représentant spécial, chef de la MISMA. Jusqu'ici Représentant spécial de la Présidente de la Commission, le Président Pierre Buyoya a été désigné pour assumer cette fonction ;
- le CPS a également exhorté « tous les États membres de l'UA, à apporter le soutien nécessaire sur les plans financier et logistique à la MISMA et aux Forces de défense et de sécurité du Mali (FDSM) » pendant la conférence de donateurs prévue à Addis-Abeba, le 29 janvier 2013; il a en outre recommandé « qu'une partie du budget de la MISMA soit couverte par les contributions obligatoires des États membres de l'UA » ;
- le CPS a par ailleurs demandé « à la Commission de l'UA, avec la CEDEAO et les Nations unies, de mettre immédiatement en place le Groupe de travail intégré sur le Mali (GTIM), pour assurer la gestion stratégique coordonnée de la mise en œuvre des résolutions et décisions pertinentes des trois organisations sur la situation au Mali » ;
- le CPS a en outre invité les Commissions de l'UA et de la CEDEAO à déployer, aussi rapidement que possible, dans le cadre de la MISMA, et avec l'appui de la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP), des observateurs civils pour surveiller la situation des Droits de l'Homme dans les zones libérées ;
- le CPS a invité tous les États membres disposés à contribuer en troupes, à en informer les Commissions de l'UA et de la CEDEAO, dans un délai d'une semaine, pour faciliter les efforts de renforcement de la MISMA et demandé aux voisins immédiats du Mali de fournir le soutien requis en matière de renseignement. Le CPS a également encouragé la Commission à organiser, aussi

⁵³ L'Opération Serval déclenchée par la France au Mali a commencé en janvier 2013. Voir Charbonneau Bruno, « De Serval à Barkhane : les problèmes de la guerre contre le terrorisme au Sahel », *Les Temps Modernes*, 2017/2 (n° 693-694), p. 322-340. DOI : 10.3917/lm.693.0322. URL : <https://www.cairn.info/revue-les-temps-modernes-2017-2-page-322.htm>

⁴¹ Communiqué du CPS PSC/PR/ BR.2(CCCL) 350ème réunion, 14 janvier 2013, Addis-Abeba. Voir <http://www.peaceau.org/uploads/cps-rapport-activity-s-et-y-tat-paix-et-sy-curity-22-01-2013.pdf>

⁴² Communiqué du CPS PSC/AHG/ COMM/2.(CCCLIII), 353ème réunion, 25 janvier 2013 : <http://www.peaceau.org/uploads/cps-353-com-mali-25-01-2013.pdf>

rapidement que possible, une réunion des pays voisins du Mali, membres de la CEDEAO, du Centre d'Etat-major opérationnel conjoint (CEMOC) et de l'Unité de Fusion et de Liaison (UFL) (cf. *infra*), afin de faciliter la coordination et renforcer l'efficacité des mesures de surveillance des frontières ;

- enfin, le CPS a pris le soin de prôner une accélération de la mise en place de la Capacité de déploiement rapide (CDR) de la Force africaine en attente (FAA), dans le contexte de l'AAPS, et demandé à la Commission de lui soumettre un rapport « sur les progrès effectués et les difficultés rencontrées, en vue de la 21ème réunion ordinaire de l'Assemblée de l'Union »⁴³.

Dans la foulée, l'UA a organisé, en collaboration avec la CEDEAO, le 29 janvier 2013 à Addis-Abeba, en marge du Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement, une conférence des donateurs en vue d'abonder le Fonds d'affectation spéciale prévu dans la résolution 2085 du Conseil de sécurité afin d'appuyer la MISMA sur les plans logistique, humain et financier⁴⁴.

Cependant, face aux difficultés rencontrées par la mission, le CPS, lors de sa 358ème réunion tenue à Addis-Abeba le 7 mars 2013, a apporté son appui à la transformation de la MISMA en une opération des Nations unies. Il a énoncé cinq paramètres devant guider une telle mutation, à savoir : la formulation d'un mandat robuste, une consultation étroite de l'UA et de la CEDEAO par les Nations unies tout au long du processus, la mobilisation d'un soutien financier et logistique au profit de la MISMA, l'appui au rôle politique de l'UA et de la CEDEAO ainsi que le soutien à la coopération régionale dans le domaine sécuritaire⁴⁵. Lors de sa 371ème réunion du 25 avril 2013 à Addis-Abeba, le CPS a « noté avec préoccupation que l'Afrique n'a pas été adéquatement consultée dans la rédaction et le processus consultatif qui ont conduit à l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies pour instaurer la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), pour prendre la relève de la MISMA ». Le Conseil a aussi noté que la résolution ne prenait « pas en compte les préoccupations formellement exprimées par l'UA et la CEDEAO et les propositions par elles soumises dans un esprit constructif pour faciliter un soutien international coordonné aux efforts en cours des acteurs maliens ». C'est ensuite lors de sa 376ème réunion du 16 mai 2013 que le CPS a pris note « de la résolution 2100 (2013) du Conseil de sécurité des Nations unies autorisant la transformation de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) en une opération des Nations unies »⁴⁶, en réitérant les paramètres définis dans les communiqués de ses 358ème et 371ème réunions⁴⁷.

Parallèlement, le 17 mars 2013, la Commission de l'UA avait organisé, à Nouakchott, une réunion ministérielle sur le renforcement de la coopération sécuritaire et l'opérationnalisation de l'AAPS dans la région sahélo-saharienne⁴⁸. Le CPS a en outre tenu, avec le Comité Politique et de Sécurité (COPS) de l'Union européenne (UE), le 11 juin 2013, à Addis-Abeba, la sixième réunion consultative annuelle conjointe. Dans un communiqué conjoint, ils se sont exprimés sur les questions relatives au Mali et plus généralement au Sahel⁴⁹.

Si l'UA s'est révélée très active en 2012 et 2013, ses initiatives ont en revanche eu tendance à se raréfier à compter de 2014. En effet, malgré l'absence de progrès dans les pourparlers de paix entre le gouvernement malien et les groupes armés du Nord, le Mali a beaucoup plus rarement figuré sur l'agenda du CPS. « A

⁴³ <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC43Feb13F.pdf>

⁴⁴ Rapport du CPS, N° 41, février 2013 : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC43Feb13F.pdf>

⁴⁵ PSC/PR/COMM.(CCCLVIII) (7 mars 2013), Communiqué de CPS, 358ème réunion du CPS.

⁴⁶ Rapport du CPS, N° 47, juin 2013 : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC47-FR.pdf>

⁴⁷ PSC/PR/BR.(CCCLXXVI) (16 Mai 2013), Communiqué du CPS, 376ème réunion du CPS.

⁴⁸ Conclusions de Nouakchott (17 mars 2013), Réunion ministérielle sur le renforcement de la coopération en matière de sécurité et l'opérationnalisation de l'architecture africaine de paix et de sécurité dans la région sahélo-saharienne.

⁴⁹ Rapport du CPS, N° 50, septembre 2013 : https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSCSep_13FR.pdf

partir de la transition de MISMA vers la MINUSMA, l'engagement de l'UA dans la gestion de la crise malienne a diminué de façon spectaculaire. L'UA a laissé une grande partie des efforts pour parvenir à un règlement pacifique au Mali aux acteurs régionaux, transiter via le canal de la Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel (MISAHEL) (cf. *infra*) »⁵⁰.

L'impossible mobilisation de la Force africaine en attente et de la CARIC

La crise malienne a révélé la difficulté voire l'impossibilité de mobiliser de manière convaincante le dispositif permettant d'actionner la FAA conformément aux différents scénarii prévus pour son emploi⁵¹. « L'incapacité de l'organisation continentale à intervenir au Mali à la mi-janvier 2013 en réaction aux attaques des groupes armés a été une grande déception (...) Ce manque de leadership a été attribué à une capacité limitée de réaction aux situations d'urgence. L'UA a donc reconnu qu'il [était] évident que l'existence d'une capacité véritablement opérationnelle au niveau continental aurait permis à l'Afrique de jouer un rôle plus efficace sur le terrain et d'affirmer son leadership »⁵². C'est cette incapacité à mobiliser la FAA en tant que telle qui est à l'origine, en mai 2013, d'une nouvelle initiative de l'UA, la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) qui, bien que n'ayant finalement pas été matérialisée, n'en mérite pas moins d'être mentionnée.

Du 29 au 30 avril 2013, s'est en effet tenue la rencontre du Comité technique spécialisé sur la Défense, la Sûreté et la Sécurité (CTSDSS), lors de laquelle a été présenté le rapport de la Présidente de la Commission sur l'opérationnalisation de la Capacité de déploiement rapide (CDR) de la FAA et la mise en place d'une « Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) »⁵³. Après avoir fait le constat de l'absence d'opérationnalité à court terme de la Capacité de déploiement rapide (CDR) de la Force africaine en attente (FAA), ce rapport élaboré par la Commission a en effet proposé la mise sur pied d'un instrument de sécurité collective sous la forme d'une Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC). Cette solution intérimaire, fondée sur « la base équitable de la capacité contributive des États membres », est une capacité strictement militaire, se voulant très réactive afin de répondre immédiatement aux situations d'urgence⁵⁴. A la différence de la Capacité de réaction rapide de la FAA, son déploiement n'a pas été conçu comme lié directement aux Communautés économiques régionales ou aux Mécanismes régionaux : il a été envisagé comme fondé sur des contributions provenant directement des États, contributions pouvant toutefois être appuyées par des contributions régionales. Appelée à être déployable dans une période maximale de 10 jours et à être autonome au moins 30 jours, la CARIC était en outre appelée à être placée sous le contrôle et l'autorité directe du CPS⁵⁵. « À la différence des brigades régionales de la FAA, la CARIC est un instrument

⁵⁰ PSC Report, Number 61 : https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSCNo61_July2014V2.pdf

⁵¹ La FAA a été conçue pour être déployée dans le cadre de six scénarios : Scénario 1 : Aide militaire pour une mission politique ; Scénario 2 : Mission d'observation déployée conjointement avec une mission des Nations unies ; Scénario 3 : Mission d'observation sans appui de l'ONU ; Scénario 4 : Déploiement d'une force de maintien de la paix (chapitre VI) et missions de déploiement préventif ; Scénario 5 : Force de maintien de la paix pour des missions complexes et multidimensionnelles (humanitaire, désarmement, administration, etc.) avec présence de groupes hostiles ; Scénario 6 : Intervention d'urgence, par exemple dans le cas d'un génocide, lorsque la communauté internationale ne réagit pas suffisamment rapidement. Pour les scénarios 1 à 4, le déploiement doit être effectué dans les 30 jours. 90 jours sont jugés nécessaires pour le scénario 5 mais seulement 14 pour le scénario 6. Voir <http://www.operationspaix.net/53-resources/details-lexique/force-africaine-en-attente.html>

⁵² Rapport du CPS, « La Capacité de déploiement rapide de la FAA et la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) », N° 49, août 2013, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC49Aug_13F.pdf

⁵³ RPT/Exp/VI/STCDSS/(i-a)2013.

⁵⁴ La CARIC se voulait ainsi en mesure de mener des missions de stabilisation, d'imposition de la paix et d'intervention ; de neutralisation de groupes terroristes, d'autres entités criminelles transfrontalières et de rébellions armées, et d'aide d'urgence aux États membres pour la protection de populations civiles.

⁵⁵ « There are some crucial differences between ACIRC and the rapid response force envisaged for the ASF. ACIRC works directly through the AU, whereas the ASF works through regional economic communities; ACIRC is self-funded and based on the voluntary participation of member states, whereas the ASF requires significant AU funding

exclusivement militaire et n'a pas de composante civile ou policière; elle a été envisagée par l'Afrique du Sud et l'Algérie comme une mesure intermédiaire d'intervention dans les zones de conflit en attendant l'opérationnalisation totale de la FAA »⁵⁶.

Le rapport de la Commission, déjà examiné en avril par la CTSDSS, a été présenté lors de la 21^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'UA les 26 et 27 mai 2013. Dans sa décision Assembly/AU/ Dec.489(XXI), la Conférence a autorisé l'établissement immédiat de la CARIC. Celui-ci ne s'est cependant jamais concrétisé⁵⁷. La 821^{ème} réunion du CPS de l'UA, tenue le 21 février 2019, a été consacrée à l'harmonisation de la CARIC dans le cadre de la Force africaine en attente (FAA) : il a été convenu que le terme "harmonisation" signifie que la CARIC devrait être intégrée dans le cadre de la FAA⁵⁸.

Le processus de Nouakchott

Ledit « Processus de Nouakchott » a été lancé dans la capitale mauritanienne le 17 mars 2013, peu de temps après le déploiement de la MISMA⁷². Il s'agit d'un mécanisme de renforcement de la coopération sécuritaire entre onze pays du Sahel, voué à s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle de l'Architecture africaine de paix et de sécurité dans la région⁷³. (Les onze États membres du Processus de Nouakchott appartiennent à des communautés économiques régionales différentes :

- le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Sénégal relèvent de la CEDEAO ;
- l'Algérie, la Libye et la Mauritanie relèvent de l'UMA (Union du Maghreb arabe) ;
- le Tchad relève quant à lui de la CEEAC.

Les organisations suivantes étaient également présentes lors du lancement de l'initiative : le Centre africain d'étude et de recherche sur le terrorisme (CAERT) de l'Union africaine ; le Comité d'État-major opérationnel conjoint (CEMOC) ; l'Unité de Fusion et de Liaison (UFL) ; la CEDEAO ; le Comité des services de renseignements et de sécurité africains (CISSA) ; les Nations unies, et l'Union européenne⁷⁴.

L'objectif stratégique poursuivi par le Processus de Nouakchott est d'opérationnaliser l'AAPS dans la région sahélo-saharienne. Dans cette perspective, le Processus comporte trois volets :

and must coordinate large numbers of member states; and ACIRC is deployed at the behest of a lead country with AU approval, whereas the ASF is deployed by the AU itself with approval from regional economic communities. In practice, this means that while ACIRC is more responsive and less of a burden on the AU itself, its deployment is contingent on member states' volunteering resources and participation ».

<https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC71.pdf>

⁵⁶ Diallo Ousmane, art. cit.

⁵⁷ Voir Thérèse-Bénoni Lori-Anne, « Une réactivité accrue de l'Afrique aux situations de crise? », ISS Dakar, 03 JUN 2013 : [HTTPS://ISSAFRICA.ORG/ISS-TODAY/ENHANCING-AFRICAS-RESPONSIVENESS-TO-CRISIS-SITUATIONS](https://issafrica.org/iss-today/enhancing-africas-responsiveness-to-crisis-situations) ; Döring, Katharina P. W. 2018. « The changing ASF Geography: From the Intervention Experience in Mali to the African Capacity for Immediate Response to Crises and the Nouakchott Process », *African Security* 11 (1) p.32-58 ; Warner, Jason. 2015. "Complements or Competitors? The African Standby Force, the African Capacity for Immediate Response to Crises, and the Future of Rapid Reaction Forces in Africa". *African Security* 8 (1), p.56-73.

⁵⁸ <http://www.peaceau.org/fr/article/la-821eme-reunion-du-conseil-de-paix-et-de-securite-de-l-ua-sur-l-harmonisation-de-la-capacite-africaine-de-reponse-immediate-aux-crisis-caric-dans-le-cadre-de-la-force-africaine-en-attente-faa> ; <http://www.peaceau.org/uploads/fr-821st-communication-of-psc-on-12th-13th-msc-outcomes.pdf>

⁷² Union africaine, Déclaration de Nouakchott, « Déclaration suite au 1er sommet des pays participant au Processus de Nouakchott sur le renforcement de la coopération sécuritaire et l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité dans la région sahélo-saharienne », 2013.

⁷³ <http://www.peaceau.org/fr/article/declaration-de-nouakchott-du-1er-sommet-des-pays-participant-au-processus-de-nouakchott-sur-le-renforcement-de-la-cooperation-securitaire-et-l-operationnalisation-de-l-architecture-africaine-de-paix-et-de-securite-dans-la-region-sahelo-saharienne>

⁷⁴ La Chine, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne et la Russie ont également pris part à la réunion en qualité d'observateurs.

- un volet politique, qui vise à accompagner la consolidation de la paix, la promotion de l'État de droit et le renforcement des institutions démocratiques ;
- un volet développement, qui vise notamment à lutter contre le sous-développement et la dégradation de l'environnement ;
- un volet sécuritaire, visant à favoriser la coordination des efforts de l'UA dans le domaine de la sécurité, notamment en matière de gestion des conflits, de lutte contre le terrorisme et le crime organisé.

Il s'agissait ainsi de tenir des réunions régulières réunissant les chefs des services de renseignements et de sécurité, ainsi que les ministres des Affaires Etrangères de onze pays, avec la participation des structures compétentes de l'UA. L'objectif de telles rencontres était d'échanger sur la situation sécuritaire de la région, d'évaluer les différents risques et menaces et de prendre des mesures en matière de coopération et de renforcement des capacités nationales pour faire face à ces défis. Le 1^{er} Sommet du Processus de Nouakchott, organisé dans la capitale mauritanienne, a eu lieu le 18 décembre 2014.

Cependant, la mise en œuvre de cet agenda a été largement en-deçà des attentes suscitées initialement, particulièrement en matière sécuritaire. Le Processus de Nouakchott avait ainsi notamment envisagé dès sa création la mise sur pied de patrouilles conjointes, la création d'unités mixtes et l'envoi d'une force antiterroriste au Nord du Mali. *« Le Processus de Nouakchott (...) se fixe comme objectif la coopération sécuritaire (sécurité des frontières, renseignement...). Dans ce cadre un projet de création d'une force internationale d'intervention pour le Nord-Mali est envisagé (inspiré par la Brigade d'Intervention de la MONUSCO), mais n'aura pas de suite. Un projet est également adopté pour la mise en place de patrouilles conjointes et d'unités mixtes pour la sécurisation des frontières. Trois scénarii d'engagement d'une telle force sont définis : des opérations d'interception ou de déploiement préventif pour le contrôle des frontières, une action conjointe planifiée et conduite sur un objectif préidentifié à la frontière ou sur une zone à l'intérieur d'un territoire donné, et des opérations d'opportunités conduites avec l'accord des pays concernés, dans une zone spécifique à proximité d'une frontière et pouvant impliquer des unités de plusieurs pays »*⁵⁹.

La 1^{ère} réunion des ministres de la Défense des pays membres du Processus de Nouakchott sur le renforcement de la coopération sécuritaire et l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) dans la région sahélo-saharienne s'est tenue à Bamako, au Mali, le 4 septembre 2015⁶⁰. Lors de cette rencontre, les ministres de la Défense et les Chefs d'Etat-Major des pays participant au Processus de Nouakchott s'étaient en effet accordés sur le principe de mise sur pied d'une force d'intervention pour le Nord Mali, évoquée en détail dans les points 13, 14 et 15 de la Déclaration finale⁶¹ : l'option d'une Mission africaine bénéficiant d'un module de soutien logistique financé par des contributions des Nations unies mises à recouvrement, selon le modèle de la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM) a été présentée comme la plus souhaitable. Pourtant, malgré plusieurs réunions techniques, les plans n'ont jamais été mis en œuvre⁶². De plus, comme l'explique un fonctionnaire de l'UA, *« une mission technique avait de manière consécutive à la réunion de 2015 été déployée, sous la conduite d'un général ougandais. Cependant, à l'issue de cette mission d'évaluation, il n'a plus jamais été question de cette force car l'Algérie notamment n'en voulait pas »*⁶³.

⁵⁹ Ntole Mukomo avec Hugo Sada, « Union africaine/G5 cherche cohérence désespérément », *Fondation pour la recherche stratégique*, janvier 2019 : <https://www.frstrategie.org/programmes/observatoire-du-monde-arabo-musulman-et-du-sahel/union-africaine-g5-sahel-cherche-coherence-desesperement-361>

⁶⁰ Cette rencontre avait été précédée par des réunions préparatoires d'experts et des Chefs d'Etat-Major, tenues respectivement les 2 et 3 septembre 2015.

⁶¹ Conclusions de la Première réunion des Chefs d'Etat-Major et des Ministres de la Défense des pays de la région sahélo-saharienne Bamako, Mali. 4 septembre 2015 : <http://www.peaceau.org/uploads/cua.conclusions.ry-union-des-experts.2-4-septembre-2015.pdf>

⁶² <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/pscreport-103.pdf>

⁶³ Entretien, Addis-Abeba, 4 décembre 2018. <https://issafrica.org/research/peace-and-security-council-report/peace-and-security-council-report-no-34>

Face à l'échec d'un tel projet, les activités menées dans le cadre du Processus de Nouakchott ont progressivement ralenti. L'attentat de Grand Bassam, survenu en Côte d'Ivoire le 13 mars 2016 a laissé entrevoir une perspective de relance des activités du Mécanisme. Cependant, aucune réunion du Processus de Nouakchott n'a plus ensuite été organisée jusqu'en 2018. Le CPS a cependant souhaité la revitalisation du Processus. C'est ainsi que la cinquième réunion ministérielle des États participant au Processus de Nouakchott⁶⁴ s'est tenue à Ouagadougou, le 27 novembre 2018⁶⁵ avec pour objectif de relancer celui-ci. Cependant, à ce stade, s'il existe un certain nombre d'acquis dans le cadre du Processus de Nouakchott, notamment en matière de coopération dans le domaine du renseignement, « pour devenir crédible et résoudre notamment les chevauchements non seulement avec le G5/Sahel mais aussi avec la CEDEAO, le Processus de Nouakchott a besoin d'aller bien au-delà de la simple organisation de réunions »⁶⁶.

La Stratégie Sahel de l'UA

La « Stratégie de l'Union Africaine pour la région du Sahel » a été adoptée par le CPS lors de sa 449ème réunion, tenue en août 2014⁶⁷. Il est important de préciser que la Stratégie définit dès les premières lignes de son introduction sa vision élargie du Sahel par l'UA : « Aux fins de l'engagement de l'Union africaine (UA) dans la région, il convient de définir l'espace de deux manières. D'une part, l'espace géographique de la zone sahélo-saharienne. Il s'agit là de l'ensemble des pays situés sur la bande sahélienne séparant l'Afrique du Nord et l'Afrique sub-saharienne. Cela inclut les pays suivants : l'Algérie, le Burkina Faso, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Soudan et le Tchad. Il y a, d'autre part, des pays qui sont en dehors de cette zone mais qui méritent, tout de même, une attention particulière, notamment la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Nigeria et le Sénégal » (point 4)⁶⁸.

Il est par ailleurs précisé que la mise en œuvre effective de cette stratégie nécessitera le concours des CER et des Mécanismes régionaux dans le Sahel ainsi que des institutions financières africaines, notamment la CEDEAO, la CEEAC, la CEN-SAD, la Banque africaine de développement (BAD), le Comité Inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS), et toute autre organisation ou mécanisme régional pertinent. Il est d'ailleurs précisé que « 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 » (point 14).

Cette Stratégie de l'UA pour la région du Sahel est axée sur trois volets principaux : (i) la gouvernance ; (ii) la sécurité ; et (iii) le développement. En ce qui concerne le volet sécuritaire, les axes prioritaires suivants sont mis en relief :

- a) la promotion de la coopération régionale en matière de sécurité à travers le Processus de Nouakchott, à travers : les mesures de confiance ; la coopération régionale en matière d'échange d'informations sécuritaires et de lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière organisée ; les missions d'évaluation technique pour la constitution d'unités mixtes et de patrouilles conjointes ; l'opérationnalisation et le renforcement du CEMOC et de l'UFL ; l'évaluation des structures et des mesures de lutte contre la circulation des armes dans le Sahel ; le renforcement des capacités des services nationaux de lutte contre les stupéfiants ; la mise en place de partenariat avec les CER et mécanismes

⁶⁴ <http://www.peaceau.org/uploads/conclusion.5iem.reunion.processus.nouakchott.27112018.pdf>

⁶⁵ Cette session avait été précédée la veille par la tenue de la 9ème réunion des chefs des services de renseignements et de sécurité.

⁶⁶ Entretiens Addis-Abeba, 6 décembre 2018.

⁶⁷ « Stratégie de l'Union africaine pour la Région du Sahel », 449ème réunion du Conseil de Paix et de Sécurité, août 2014. <http://www.peaceau.org/fr/article/strategie-de-l-union-africaine-pour-la-region-du-sahel>

⁶⁸ Stratégie de l'Union africaine pour la Région du Sahel, 12 août 2014 : <http://www.peaceau.org/fr/article/strategie-de-l-union-africaine-pour-la-region-du-sahel>

- régionaux concernés, l'UE et l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ; le recensement exhaustif des points de passage ;
- b) la participation à la réflexion pour l'approfondissement du Processus de Nouakchott à travers le développement du Concept d'opération générique et d'un cadre juridique pour la mise en place d'unités mixtes pour les patrouilles aux frontières et la sécurisation des camps de réfugiés ; la mise en œuvre de la stratégie de la CEDEAO de lutte contre le terrorisme ; l'opérationnalisation des systèmes d'alerte précoce de la CEDEAO (ECOWARN) et de la CEEAC (MARAC), ainsi que ceux développés par le CAERT et l'UFL relatifs à la lutte contre le terrorisme et le crime transfrontalier organisé ; le soutien au Système continental d'alerte rapide (SCAR) de l'UA ; la participation à la réflexion sur la Capacité africaine de réaction immédiate aux crises (CARIC) et la Force africaine en attente (FAA) ;
 - c) le soutien aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion socio-économique (DDR) des groupes armés du Nord Mali, grâce au déploiement d'experts/observateurs militaires, en collaboration avec la MINUSMA ; la mise en œuvre d'un programme de dépollution des zones sécurisées au Nord Mali et dans le Sahel en général; l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de DDR ;
 - d) la participation aux programmes de Réforme du secteur de la sécurité (RSS) dans la région du Sahel, non seulement au Mali mais aussi dans d'autres pays de la région, même ceux qui ne sortent pas d'une crise majeure, via : la dissémination et l'appui à la mise en œuvre au Sahel du Cadre de politique de l'UA sur la RSS ; le soutien aux programmes d'immatriculation informatisée des personnels des forces de défense et de sécurité dans les pays de la région; le déploiement d'experts en RSS dans les pays qui en exprimeraient le besoin ; le partage des expériences des pays africains ayant engagé des programmes de RSS ; la sensibilisation sur la bonne gouvernance militaire, les relations civilo-militaires et le rôle de la protection civile ; la création d'unités et de centres d'alerte précoce et de coordination pour la gestion de catastrophes naturelles;
 - e) la coopération avec les partenaires dans le domaine de la sécurité.

Il est important de mentionner que cette Stratégie, en dépit de la définition large adoptée pour définir l'espace sahélien, est axée presque exclusivement sur les défis sécuritaires découlant des crises libyennes et maliennes. La crise dans le Bassin du Lac Tchad et la lutte contre la secte Boko Haram n'y sont pas mentionnées.

Lors d'une réunion tenue à Nouakchott en 2018, il a été décidé de revoir et actualiser la Stratégie Sahel de l'UA⁶⁹. Cette Stratégie est ainsi en cours de révision afin de l'adapter aux évolutions du contexte particulièrement en ce qui a trait au Centre du Mali, à l'Est du Niger et au Burkina Faso.

La MISAHEL

La MISAHEL a été mise en place par la Commission de l'UA en août 2013 afin de renforcer la présence de l'UA au Mali et dans la région du Sahel. Sa création fait suite à la transformation de la MISMA en mission onusienne en juillet 2013 (cf. *supra*) : c'est ainsi logiquement que le Président Buyoya a été désigné pour en prendre la tête, tout en conservant sa position de Haut Représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel. Par ailleurs, « l'établissement au Mali d'une présence permanente de l'UA au Sahel est issu du Processus de Nouakchott », comme l'explique une diplomate de la Commission de l'UA⁷⁰.

⁶⁹ <http://www.peaceau.org/fr/article/la-818eme-reunion-du-conseil-de-paix-et-de-securite-de-l-union-africaine-une-seance-publique-sur-le-theme-initiatives-internationales-et-regionales-au-sahel-promouvoir-la-coordination-et-l-appropriation-africaine-des-efforts-de-paix-de-securite-et-de-re>

⁷⁰ Entretien, Addis-Abeba, 4 décembre 2018.

Selon un fonctionnaire de la Commission de l'UA, « la MISAHÉL est une innovation pour l'UA d'un point de vue institutionnel. Il s'agit d'une mission et non pas d'un simple bureau. Elle dispose de son quartier général au Mali mais également d'antennes dans les autres pays ou de cellules au sein des représentations de l'UA présentes dans d'autres »⁸⁷. La MISAHÉL est ainsi une mission politique dont le siège est sis à Bamako tout en prévoyant des démembrements à Alger, N'Djamena, Niamey, Abuja, Ouagadougou et Nouakchott.

La MISAHÉL a pour mandat d'accompagner le Mali dans le processus de sortie de crise tout en aidant les pays du Sahel à faire face aux défis politiques, économiques et sécuritaires qu'ils affrontent⁷¹. La MISAHÉL est également chargée de la mise en œuvre de la « Stratégie de l'Union Africaine pour la Région du Sahel », adoptée le 11 août 2014 (cf. *supra*). En conséquence, son mandat porte principalement sur les trois domaines suivants : politique, sécurité et développement. Conformément aux termes de la Stratégie de l'UA pour le Sahel, le périmètre d'intervention de la MISAHÉL retient une définition large de l'espace saharo-sahélien, incluant : l'Algérie, le Burkina Faso, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Soudan, le Tchad ainsi que la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Nigeria et le Sénégal.

La MISAHÉL a aussi pour mission de promouvoir la coordination de la Stratégie Sahel de l'UA, avec les différentes stratégies Sahel, adoptées par les autres acteurs internationaux (UE ; UN ; CEDEAO notamment⁷²). A ce titre, la MISAHÉL assure aussi le Secrétariat de la Plate-forme ministérielle de Coordination des stratégies du Sahel⁷³.

Selon un fonctionnaire de la Commission de l'UA, « la MISAHÉL a longtemps été un enfant mal aimé au sein même de l'UA car on lui reprochait d'être trop exclusivement centrée sur le Mali au mépris des autres foyers de crises, à commencer par celui du Bassin du Lac Tchad. Aujourd'hui, il semble dominer une détermination à renforcer la MISAHÉL en l'impliquant davantage sur d'autres théâtres comme en Libye notamment »⁹¹.

L'UA et la lutte contre Boko Haram : la tardive légitimation de la FMM

Il est frappant de constater le contraste entre l'intense activité déployée par l'UA dès les prémices de la crise malienne et son absence totale de réactivité, voire sa passivité, face aux agissements de la secte Boko Haram. Suite aux attaques des 20 et 21 janvier 2011 qui firent plus de 200 morts dans la seconde ville du Nigeria, Kano, l'UA a publié un communiqué de presse dans lequel elle a promis son plein appui aux efforts du gouvernement nigérian pour mettre un terme à « toutes les attaques terroristes dans le pays » et combattre le terrorisme sous toutes ses formes⁷⁴. Le 26 décembre 2011, la Commission de l'UA a fermement condamné dans un communiqué les activités de Boko Haram, le Président de la Commission rappelant que l'UA rejetait tout acte d'intolérance, d'extrémisme et de terrorisme. La faible fréquence des réunions de haut niveau consacrées au sein de l'UA à la lutte contre le groupe Boko Haram est pourtant tout à fait éloquent et significative de certaines défaillances de l'UA ainsi que de son manque d'anticipation quant à l'ampleur de la problématique terroriste dans la zone du Lac Tchad. En réalité, il apparaît que l'enjeu sécuritaire incarné par Boko Haram a longtemps été perçu depuis l'UA comme un problème domestique du Nigeria. Ce n'est que progressivement que l'organisation panafricaine a pris conscience de la dimension transrégionale du

⁸⁷ Entretien, Addis-Abeba, 5 décembre 2018.

⁷¹ PSC Report, Number 58, mai 2014, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSCMay_14Eng.pdf

⁷² Voir Damien Helly, Lori-Anne Thérout-Bénoni, Greta Galeazzi, Ibrahim Maïga et Fatimata Ouédraogo, « Stratégies Sahel : L'impératif de la coordination », ISS et Ecdpm, note d'analyse 76, mars 2015 : <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Strategies-Sahel-ISS-ECDPM-Mars-2015.pdf>

⁷³ Le Secrétariat technique (ST) d'appui à la Plate-forme ministérielle de coordination (PMC) des stratégies Sahel a été institué le 5 novembre 2013.

⁹¹ Entretien, Addis-Abeba, 5 février 2018.

⁷⁴ Rapport du CPS, N° 40, novembre 2012. <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC40Nov12F.pdf>

phénomène avant d'inscrire plus clairement sa contribution à la lutte contre celui-ci dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

La Présidente de la Commission de l'UA a condamné l'enlèvement des 230 lycéennes de Chibok dans l'Etat de Borno du Nigeria le 14 avril 2014 tandis qu'un communiqué de presse du 2 mai a réitéré le soutien de l'UA aux efforts du gouvernement nigérian tout comme à la coopération internationale pour combattre le terrorisme. En réalité, ce n'est qu'après le Sommet de Paris du 17 mai 2014⁷⁵ que les pays du Bassin du Lac Tchad ont décidé d'accroître leur coopération pour faire face à la menace. « *Lors de la seconde réunion ministérielle de suivi au Sommet de Paris de mai 2014 qui s'est tenue à Washington (États-Unis) le 5 août 2014, l'UA a annoncé son intention de contribuer aux efforts de lutte contre Boko Haram en mettant en place une force régionale* »⁷⁶.

C'est dans cette perspective que l'Union africaine ainsi que les Chefs d'État et de gouvernement de la CBLT ont organisé une série de réunions⁷⁷ afin de doter la FMM des moyens d'éradiquer le groupe Boko Haram et les autres activités terroristes dans le Bassin du Lac Tchad. C'est lors du Sommet de Malabo que la Conférence de l'UA a appelé à la tenue d'un Sommet consacré à la lutte contre le terrorisme tout en demandant la conduite d'une mission évaluation au Nigeria, en vue de l'éventuelle mise sur pied d'une force destinée à lutter contre Boko Haram. C'est ainsi que le 23 mai 2014, le CPS a consacré sa première réunion à la lutte contre la secte islamiste, en appelant à l'opérationnalisation des instruments dont dispose l'UA pour combattre le terrorisme⁷⁸. Lors de la 469ème réunion du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'Union africaine tenue le 25 novembre 2014, le Conseil Paix et Sécurité de l'UA a examiné les efforts régionaux déployés pour lutter contre le groupe Boko Haram et a convenu de mesures à mettre en œuvre par la Commission de l'UA en appui aux États membres de la CBLT et du Bénin⁷⁹. Le 2 septembre 2014, une nouvelle réunion du CPS, à laquelle 7 Chefs d'Etat prirent part (dont ceux du Nigeria, du Niger et du Tchad), a été consacrée à la lutte contre Boko Haram : l'opérationnalisation du Processus de Nouakchott a notamment été présentée comme l'une des réponses à la crise, tout comme la possible création d'unités antiterroristes spécialisées au niveau régional et sous-régional, dans le cadre de la CARIC, dans l'attente de la pleine opérationnalisation de la FAA. Tout au long de l'année 2014, l'absence de consensus entre le Nigeria d'une part et les autres pays de la CBLT d'autre part, quant aux conditions d'intervention de la FMM, notamment en matière de droit de poursuite et d'opérations transfrontalières, a empêché l'adoption de décisions fermes⁸⁰.

La 5ème réunion des ministres des Affaires Etrangères et de la Défense des États des pays de la CBLT et du Bénin s'est tenue à Niamey, le 20 janvier 2015⁸¹. En marge de la 24ème session du Sommet de l'UA, largement consacrée à la lutte contre Boko Haram, le CPS s'est réuni le 29 janvier 2015 et a notamment

⁷⁵ Le Cameroun, le Bénin, le Nigeria, le Tchad et le Niger ont pris part à ce Sommet de Paris.

⁷⁶ William Assanvo, Jeannine Ella A Abatan et Wendyam Aristide Sawadogo, « La Force multinationale de lutte contre Boko Haram : quel bilan ? », ISS Africa, n° 19, août 2016 : <https://oldsite.issafrica.org/uploads/war19-fr.pdf>

⁷⁷ <http://www.peaceau.org/fr/article/reunion-d-experts-sur-l-elaboration-des-documents-operationnels-pour-la-force-multinationale-mixte-fmm-des-etats-membres-de-la-commission-du-bassin-du-lac-tchad-et-du-benin-pour-la-lutte-contre-le-groupe-terroriste-boko-haram>

⁷⁸ Une réunion extraordinaire de la Conférence de la CEDEAO s'est en outre tenue au Ghana en mai 2014 : c'est à l'occasion de cette réunion que la CEDEAO a décidé de mettre en place un Partenariat de haut niveau avec les États d'Afrique centrale pour combattre le terrorisme, tout en invitant expressément la CBLT à poursuivre et opérationnaliser ses efforts en la matière.

⁷⁹ C'est à cette occasion qu'il a été demandé à la Présidente de la Commission de l'UA de produire un rapport sur « les efforts régionaux et internationaux et la voie à suivre dans la lutte contre le groupe terroriste Boko Haram » : <http://www.peaceau.org/uploads/cps484-rpt-boko-haram-29-1-2015.pdf>

⁸⁰ Voir Michel Luntumbe, « La CBLT et les défis sécuritaires du Bassin du Lac Tchad », Note n° 14, Bruxelles ; Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 2014, 6, www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2014/Notes%20DAS%20-%20Afrique%20EQ/OBS2011-54_GRIP_NOTE-14_CBLT.pdf

⁸¹ En janvier 2015, la base historique de la FMM à Baga a été détruite par une nouvelle agression du groupe islamiste.

traité de la lutte contre Boko Haram : les représentants des Etats membres de la CBLT ont alors été entendus. C'est lors de cette session qu'ont été examinées : d'une part, la question du cadre légal nécessaire au déploiement de la FMM ; d'autre part, l'opérationnalisation de la FMM. C'est ainsi à l'issue de cette réunion du 29 janvier 2015⁸² que le CPS a formellement autorisé le déploiement de la FMM. Le Nigeria de Good Luck Jonathan, jusqu'ici réticent à inscrire dans le cadre de l'UA ou de la CEDEAO la lutte contre Boko Haram, ne s'opposa pas à cette décision du CPS d'autoriser le déploiement de la FMM, composée de 7500 personnels, pour une période initiale de 12 mois renouvelable⁸³. La CPS a également invité le Conseil de Sécurité des Nations unies à adopter une résolution endossant le déploiement de la FMM⁸⁴. Lors d'une réunion tenue à Yaoundé du 5 au 7 février 2015, les experts de la CBLT, de la CEDEAO et de l'UA, ont travaillé sur la définition du concept d'opération, assistés par des experts de l'ONU et de l'UE. Lors de la 489ème réunion du 3 mars 2015, le CPS valide le CONOPS¹⁰³ de la FMM¹⁰⁴. Le Sommet extraordinaire des Chefs d'État et de gouvernement de la CBLT et du Bénin (non membre de la CBLT) tenu à Abuja, le 11 juin 2015, a adopté les CONOPS stratégique et opérationnel⁸⁵ de la FMM.⁸⁶

« Les membres de la MNJTF venant à la fois de la CEDEAO (Nigeria, Niger et Bénin) et de la CEEAC (Cameroun et Tchad), il était difficile pour une CER reconnue par l'UA et pierre angulaire de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) d'en être le chef de file. Comme la majorité des pays concernés sont membres de la CBLT et que l'emprise de Boko Haram s'était étendue aux rives du bassin du Lac Tchad, on a estimé que la CBLT offrait un cadre institutionnel adéquat pour cet effort commun, et une solution pragmatique à un dispositif interrégional »⁸⁷.

C'est ainsi qu'à la suite de ces réunions, la FMM a été ré-opérationnalisée pour engager de nouvelles opérations à compter du 30 juillet 2015 avec le Bénin, le Cameroun, le Tchad, le Niger et le Nigeria en tant que pays contributeurs de troupes sous le mandat de l'UA¹⁰⁸. La Force Multinationale Mixte opère donc depuis lors dans le cadre du mandat autorisé du CPS de l'UA selon la répartition des tâches suivantes :

- La CBLT est chargée d'assurer le pilotage politique de la FMM : c'est ainsi que le Secrétaire exécutif de la CBLT exerce l'autorité politique sur la Force¹⁰⁹. Il ne joue cependant pas dans les faits de rôle

⁸² Le 17 janvier 2015, le Président de la Commission de la CEDEAO avait demandé à la Présidente de la Commission de l'UA de transmettre une requête du Président de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO, demandant l'inscription, à l'ordre du jour du Sommet de l'UA à venir, d'un point sur la menace posée par Boko Haram. Voir aussi le communiqué de presse [PSC/PR/BR.1 (DLX)] adopté lors de la 560ème réunion tenue le 26 novembre 2015.

⁸³ Les pays affectés par la secte Boko Haram ont été autorisés à mener des patrouilles conjointes et simultanées et autres types d'opérations dans les zones frontalières.

⁸⁴ Voir Communiqué PSC/AHG/COMM2.CDLXXXIV, 484ème réunion tenue le 29 janvier 2015, au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement. C'est en outre lors de cette réunion que la Présidente de la Commission a présenté le Rapport qui lui avait été commandé. Voir : Union africaine, Rapport de la Présidente de la Commission de l'UA sur les efforts régionaux et internationaux et la voie à suivre dans la lutte contre le groupe terroriste Boko Haram, 29 janvier 2015, www.peaceau.org/uploads/cps484-rpt-boko-haram-29-1-2015.pdf

¹⁰³ L'UA a joué un rôle très important dans la définition des différents concepts d'opération stratégique, opérationnels et de soutien logistique. Cf.

¹⁰⁴ Le 25 mai 2015 est inauguré le quartier général de la FMM à N'Djamena.

⁸⁵ Les postes clés de commandement de l'Etat-major de la FMM ont été répartis comme suit:

- Commandant de la Force: Nigeria (jusqu'à la fin de la mission).
- Commandant en Second de la Force: rotation tous les 12 mois.
- Chef d'Etat-major: Rotation tous les 12 mois.

⁸⁶ Les communiqués adoptés respectivement lors de sa 580ème réunion tenue le 25 juin 2015 [PSC/PR/BR.(DXVIII)], lors de sa 500ème réunion tenue le 27 avril 2015 [PSC/PR/COMM.2(D)], ainsi que lors de sa réunion du 3 mars 2015 [PSC/PR/COMM.(CDLXXXIX)] sont également des références qu'il convient de mentionner.

⁸⁷ <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/FR-Summary-27LCBC-1.pdf>

¹⁰⁸ Bien que la FMM soit une initiative de la CBLT, seuls quatre des six pays membres de plein droit, à savoir le Cameroun, le Niger, le Nigeria et le Tchad, en sont parties prenantes.

¹⁰⁹ Le Secrétaire exécutif a été désigné chef de mission de la FMM à l'issue du Sommet extraordinaire des Chefs d'État et de gouvernement de la CBLT et du Bénin du 11 juin 2015 à Abuja.

spécifique dans le fonctionnement de la Force. « *En pratique, cela signifie que le niveau politique du CBLT sert de forum pour aborder les questions de sécurité et de coopération militaire avec ses États membres et que son secrétaire exécutif est l'interface officielle entre le Département de paix et sécurité de l'UA et le commandement militaire de la MNJTF. Cela dit, en tant qu'organisation régionale, la CBLT n'est pas directement impliquée dans les opérations de paix. Comme elle manque de capacités et qu'elle n'est pas une institution subsidiaire de l'APSA, c'est la Commission de l'Union africaine qui est le partenaire civil de fait de la MNJTF* »¹¹⁰.

- L'UA assure le pilotage stratégique de la FMM et est également en charge de lui fournir un appui en matière de gestion administrative et financière. Une équipe dédiée (Strategic Support Cell) établie au sein du Département Paix et Sécurité de la Commission de l'UA supervise la FMM tout en gérant et coordonnant les contributions financières apportées par les partenaires techniques et financiers. Une équipe technique (Mission Support Team) a en outre été établie à N'Djaména pour pourvoir au soutien logistique de la FMM (moyens de transport, équipements informatiques et de communication)¹¹¹.
- L'Etat-major, situé à N'Djaména et composé de personnels des différents pays contributeurs à la Force, est en charge du commandement des actions militaires et du contrôle opérationnel des différents contingents nationaux.

Sur le théâtre d'opération, quatre secteurs ont été définis¹¹² : le secteur n° 1, dont le commandement est situé dans la ville de Mor au Cameroun ; le secteur n° 2, situé dans la ville de Baga-Sola au Tchad ; le secteur n° 3 situé à Baga au Nigeria ; le secteur n° 4 situé dans la ville de Diffa au Niger. Chaque contingent de la FMM est déployé dans les limites de son territoire national et opère en priorité à l'intérieur de cet espace¹¹³. L'autorisation de déploiement de la FMM a été renouvelée par le CPS lors de sa 639^{ème} réunion tenue le 29 novembre 2016¹¹⁴. Par ailleurs, Le Conseil des ministres de la Défense des pays membres de la CBLT ainsi que le Bénin ont examiné lors de leur réunion du 24 février 2017, à Abuja, le Concept d'opérations (CONOPS) et les Procédures opérationnelles permanentes (POP) de la FMM, afin d'adapter « les capacités des forces, la structure organisationnelle du Bureau du chef de la mission et la structure organisationnelle de la FMM pour intégrer les composantes militaire, de police et civile des pays contributeurs de troupes, le transfert du Quartier général du Secteur 2 de Gamboru à Baga Sola, l'érection du sous-secteur 3 (Niger) en un secteur 4 à part entière, ainsi que la facilitation par les pays contributeurs de troupes de l'envoi de candidatures à divers postes vacants pour l'Équipe d'appui à la Mission et la composante civile de la FMM.¹¹⁵ Il est important de préciser que la CBLT n'est pas non plus le seul cadre de coopération en matière de sécurité entre les États membres participants : « *La FMM ne saurait toutefois être considérée comme le cadre exclusif de la lutte contre Boko Haram. Son existence ne remet pas en question l'action des forces nationales des pays concernés et la possibilité d'arrangements bilatéraux. Elle offre plutôt un cadre de coordination de leurs actions afin d'en démultiplier l'impact* »¹¹⁶.

¹¹⁰ <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/FR-Summary-27LCBC-1.pdf>

¹¹¹ Institut d'Etudes de Sécurité (ISS), « La Force multinationale de lutte contre Boko Haram : quel bilan ? », *Rapport sur l'Afrique de l'Ouest*, n° 19, août 2016 : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war19-fr.pdf>

¹¹² https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/apf_factsheet_-_fmm_-_fr.pdf

¹¹³ Comme dans la plupart des forces multinationales, se pose la question de la capacité réelle du commandement de la FMM à assumer pleinement ses prérogatives sur leurs contingents placés sous son égide face à l'influence des commandements nationaux.

¹¹⁴ Voir Communiqué [PSC / PR / 2. (DCXXXIX)], adopté lors de la 639^{ème} réunion, tenue le 29 novembre 2016, par lequel le CPS a renouvelé son mandat jusqu'au 31 janvier 2018. Voir aussi : <http://www.peaceau.org/fr/article/738eme-reunion-du-cps-sur-le-renouvellement-du-mandat-de-la-force-multinationale-mixte-fmm-la-lutte-contre-le-groupe-terroriste-boko-haram>

¹¹⁵ <https://ac-news.org/politique/19079-ua-le-cps-s-exprime-sur-les-operations-de-la-force-multinationale-mixte-fmm-contre-le-groupe-terroriste-boko-haram>

¹¹⁶ Institut d'Etudes de Sécurité (ISS), « La Force multinationale de lutte contre Boko Haram : quel bilan ? », *Rapport sur l'Afrique de l'Ouest*, n° 19, août 2016 : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war19-fr.pdf>

Le CPS s'est depuis lors régulièrement saisi des questions relatives aux activités du groupe terroriste Boko Haram et aux efforts visant à le neutraliser. La Commission de l'UA et la CBLT ont en outre présenté au CPS une communication conjointe sur les opérations de la FMM, lors de sa 680ème réunion tenue le 18 avril 2017. Le Conseil a alors également salué la signature, le 24 février 2017, d'un nouvel accord de mise en œuvre du soutien (SIA) et du Protocole d'accord entre la Commission de l'UA et les pays contributeurs de troupes à la FMM visant à rationaliser l'appui supplémentaire de l'UA à la FMM. Le CPS a de nouveau discuté de la lutte contre Boko Haram lors de sa réunion du 19 juillet 2017 et a également effectué une visite sur le terrain entre le 27 juillet et le 1^{er} août 2017¹¹⁷.

Enfin, le CPS a adopté la « Stratégie régionale de stabilisation, de redressement et de résilience des zones du Bassin du Lac Tchad affectées par la crise Boko Haram du Bassin du Lac Tchad »¹¹⁸ tandis que le 5 décembre 2018, a été présenté le « rapport du Président de la Commission de l'UA au CPS sur la FMM contre Boko Haram et le soutien de l'UA à cette force »⁸⁸.

L'UA et FC-G5/Sahel

C'est lors de sa 679ème réunion tenue le 13 avril 2017⁸⁹ que le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, a validé le CONOPS de la FC-G5⁹⁰. La force est ainsi appelée à être composée de près de 5000 hommes (militaires, gendarmes et policiers), répartis en sept bataillons de 650 hommes : deux mis à disposition par le Mali ; deux par le Niger, un par le Tchad, la Mauritanie et le Burkina Faso, auxquels s'ajoutent un Poste de commandement interarmées de théâtre de 300 personnes et des PC régionalisés⁹¹, correspondant aux trois fuseaux autour desquels s'organise l'architecture de la Force :

- un « fuseau Ouest », couvrant la Mauritanie et le Mali (où doivent être engagés deux bataillons) ;
- un « fuseau Centre », couvrant le Mali, le Burkina Faso et le Niger (où opèreront trois bataillons) ;
- un « fuseau Est », couvrant le Niger et le Tchad (doté de deux bataillons)⁹².

Les contingents affectés à ces différents fuseaux sont ainsi appelés à intervenir à 50 km de part et d'autre des frontières partagées des Etats membres (et non pas aux frontières externes)⁹³.

¹¹⁷ PSC Report Issue 94, août 2017 : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/psc94.pdf> . Voir aussi le communiqué [PSC/PR/COMM.(DCCXXI)] sur le rapport de la mission du CPS sur le terrain dans les pays de la CBLT, entreprise du 27 au 31 juillet 2017. Voir aussi le Communiqué du 13 novembre 2017 : <http://www.peaceau.org/uploads/cps.733.comm.perspective-de-cooperation-fmm.g5.13.11.2017.pdf>

¹¹⁸ <http://www.peaceau.org/fr/article/strategie-regionale-de-stabilisation-de-redressement-et-de-resilience-des-zones-du-bassin-du-lac-tchad-affectees-par-la-crise-boko-haram-du-bassin-du-lac-tchad>

⁸⁸ 816ème réunion du CPS, 5 décembre 2018, PSC/PR/RPT. (DCCCXVI).

⁸⁹ <https://www.g5sahel.org/index.php/13-actualite-des-pays-g5/1116-validation-du-concept-strategique-d-operations-de-la-force-conjointe-du-g5s-par-le-conseil-de-paix-et-de-securite-de-l-union-africaine-cps-ua>

⁹⁰ Cette validation du CPS a été renforcée par la résolution 2359 du Conseil de sécurité des Nations unies du 21 juin 2017 ainsi que par la résolution 2391 du 8 décembre 2017.

⁹¹ Le Poste de commandement interarmées de théâtre, initialement installé à Sévaré a dû être déplacé à Bamako, à la suite de l'attentat ayant dévasté le premier siège, lors d'une attaque perpétrée le 29 juin 2018 et revendiquée par le GSIM (Groupe de soutien à l'Islam et aux musulmans). Les autres postes de commandement sont appelés à être installés : à Niamey pour le secteur Centre ; en Mauritanie (à *N'beiket*) pour le secteur Ouest et au Tchad (à *Wour*) pour le secteur Est, aucun PC n'étant installé au Burkina Faso qui en compensation a obtenu le poste de Commandant-adjoint de la force.

⁹² Il est important de souligner par ailleurs que les Etats membres du G5 fournissent 35 pour cent des effectifs de la MINUSMA.

⁹³ La première opération transfrontalière, baptisée « HAW BI », menée sous l'égide de la FC-G5 s'est tenue du 28 octobre au 11 novembre 2017 dans la région des trois frontières entre le Mali, le Burkina Faso et le Niger. Cette opération a été étroitement encadrée par la Force Barkhane. L'opération « PAGNALI » s'est déroulée quant à elle du 15 au 20 janvier 2018.

Par ailleurs, le CONOPS prévoit également à terme que la force intervienne « dans une zone géographique donnée de l'espace des pays du G5/Sahel sur instructions du Comité de Défense et de Sécurité (CDS) : *« 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 »*⁹⁴. Le budget prévisionnel de la Force avait initialement été établi à 423 millions d'euros pour la première année et à 70 millions annuels pour les années suivantes⁹⁵.

Selon un fonctionnaire de la Commission de l'UA, « le communiqué qui endosse le concept stratégique de la FC du G5/Sahel spécifie que les vides laissés par le G5 devront être comblés dans le cadre du Processus de Nouakchott »⁹⁶. Pourtant, la création du G5/Sahel en février 2014 est très clairement apparue comme une initiative concurrente du Processus de Nouakchott, qui s'est rapidement imposée au détriment de ce dernier. « L'Union africaine a longtemps observé le G5/Sahel comme une structure pouvant parasiter ses propres programmes. Le Processus de Nouakchott, dont les objectifs sont la coopération sécuritaire dans le Sahel et la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), dont l'UA est la conceptrice depuis mars 2013, aurait éventuellement pu servir de cadre à cette nouvelle politique sécuritaire sahélienne [du G5]. Le G5 se comprend comme partie prenante du Processus dès lors qu'il est question de sécurité. Par contre, le G5/Sahel se démarque du Processus de Nouakchott en intégrant ses propres problématiques de développement »⁹⁷.

Pourtant, comme l'explique un diplomate ouest-africain, « il n'a pas été facile de faire accepter l'idée du G5/Sahel au niveau de l'UA. Le Processus de Nouakchott a toujours été opposé aux promoteurs de la nouvelle organisation. Les oppositions étaient même parfois encore plus virulentes au sein de la Commission que parmi les membres du CPS. Or, le Processus de Nouakchott était à l'évidence bloqué en 2014. De même, l'annonce en septembre 2015 de la création d'une Force qui serait déployée au Nord Mali, validée par le CPS a créé de faux espoirs. Il a fallu attendre huit mois pour qu'une mission d'évaluation de la future

⁹⁴ Nicolas Degrais, sous la direction d'Hugo Sada, *Le G5/Sahel, en réaction à la mutation de l'environnement stratégique sahélien : Politiques régionales de coopération et niveaux d'engagement des États membres*, Fondation pour la recherche stratégique, juin 2018 : <https://www.frstrategie.org/programmes/observatoire-du-monde-arabo-musulman-et-du-sahel/le-g5-sahel-en-reaction-a-la-mutation-de-l-environnement-strategique-sahelien-politiques-regionales-de-cooperation-et-niveaux-d-engagement-des-etats-membres-76>

⁹⁵ L'UE s'était engagée à contribuer au financement de la Force à hauteur de 50 millions d'euros financés à travers sa Facilité de paix (financée via le Fonds européen de développement). Pour la première fois, l'UE avait choisi de ne pas faire transiter sa contribution financière via l'Union africaine pour la gestion de ce budget mais par « Expertise France » (dont les frais de gestion s'élèvent à 7 à 8% du montant de la contribution européenne). Chacun des États membres du G5 s'était par ailleurs engagé à apporter une contribution d'un montant de 10 millions d'euros pour financer la montée en puissance de la Force, notamment pour la prise en charge des primes et soldes des soldats engagés au sein des bataillons de la FC-G5S. Les États-Unis avaient pour leur part décidé de fournir à cette force une aide de nature bilatérale d'un montant de 60 millions de dollars. L'Arabie Saoudite s'était engagée à financer la force à hauteur de 100 millions d'euros. Voir Niagalé Bagayoko, *Le processus de réforme du secteur de la sécurité au Mali*, Centre Francopaix en résolution de conflits, Université Québec Montréal, février 2018, 96 pages. https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/sites/3/2018/02/2018_02_Rapport-Bagayoko_CFP.pdf

Les Chefs d'État du G5/Sahel se sont réunis le 6 décembre 2018 à Nouakchott dans le cadre de ladite Conférence de coordination des partenaires et bailleurs de fonds. L'UE et la France ont annoncé une contribution d'1,3 milliard d'euros d'aide aux projets de développement, axés autour de trois priorités : l'hydraulique, la gestion des conflits intercommunautaires et la sécurité intérieure. Les cinq pays du Sahel y ont annoncé leur intention de prendre en charge eux-mêmes 13 % des 1,9 milliard d'euros nécessaires pour financer les activités de l'Organisation. Les États-Unis ont pour leur part doublé leur promesse de soutien financier à la force du G5/Sahel, l'aide américaine à la force totalisant désormais 111 millions de dollars. Voir GRIP, *Monitoring de la stabilité régionale dans le bassin sahélien et en Afrique de l'Ouest* : octobre-décembre 2018, 15 janvier 2019 : https://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2019/NA_2019-01-15_FR_J-NSIMBA.pdf

⁹⁶ Entretien, Addis-Abeba, 6 décembre 2018.

⁹⁷ De Jong, Peer, art. cit., p. 30-31.

force soit déployée. Ce rapport d'évaluation n'a jamais été publié »⁹⁸. Pour un autre diplomate de la région, « chaque décision du CPS ou de la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernement sur la paix et la sécurité au Sahel fait référence au Processus de Nouakchott. Les promoteurs du G5/Sahel considèrent que celui-ci constitue un groupe au sein-même du Processus de Nouakchott dont il est complémentaire »⁹⁹.

Les communautés économiques régionales de l'AAPS face à la crise sahélienne

Comme mentionné ci-dessus, selon le Protocole portant création du CPS de l'UA, les mécanismes régionaux de paix et de sécurité sont les piliers de l'architecture africaine de paix et de sécurité. En signant en 2008 le Protocole d'accord en matière de paix et de sécurité, l'UA et les communautés économiques régionales (CER) se sont entendues pour institutionnaliser et renforcer leur partenariat et leur coopération dans le domaine¹⁰⁰.

Parmi les 8 communautés économiques régionales qui composent l'AAPS, trois sont concernées directement par la crise sahélienne :

- la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ;
- la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) ;
- la Communauté des États Sahélo-Sahariens (CEN-SAD).

Il convient donc de se pencher sur les initiatives déployées par chacune d'entre elles pour faire face à celle-ci.

Le dispositif sécuritaire de la CEDEAO et la crise malienne

Initialement, les principaux instruments sécuritaires existant au sein de la sous-région ouest-africaine étaient essentiellement voués à la gestion des conflits interétatiques ou entendaient exclusivement faire face aux actes de déstabilisation ou de subversion directs ou indirects. Il s'agit de :

- l'ANAD : l'Accord de Non-Agression en matière de Défense (ANAD) a été mis en place en juin 1977, dans le cadre de la défunte CEAO, largement sous la houlette de la France : les États membres de cet Accord étaient le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Togo. L'ANAD a pu ensuite apparaître comme le bras armé de l'UEMOA, celle-ci étant l'héritière de l'ex-CEAO ;
- les protocoles de défense de la CEDEAO. Si l'ANAD est largement apparu dès sa création comme une « *coquille vide* », c'est en grande partie en raison de l'existence au sein de la CEDEAO de deux accords de défense qui l'ont concurrencé : le PNA (Protocole de Non-Agression) entré en vigueur en 1978 et le PAM (Protocole d'Assistance Mutuelle en matière de défense) adopté en 1981. Le PNA et le PAM sont essentiellement (sinon exclusivement) voués à la gestion collective des conflits inter-étatiques. Aucun de ces deux protocoles n'a jamais été mis en œuvre, ce qui explique en grande partie la création *ad hoc* de l'ECOMOG, qui a pourtant été légitimée sur la base des dispositions de ces deux textes.

⁹⁸ Entretien, Addis-Abeba, 7 décembre 2018.

⁹⁹ Entretien, Addis-Abeba, 5 décembre 2018.

¹⁰⁰ Union africaine, Mémorandum d'Entente de 2008 sur la coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les Communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination, Addis-Abeba, 2008 : <http://www.peaceau.org/uploads/mou-au-recs-fr.pdf>

En réalité, « la CEDEAO a été amenée à intervenir vigoureusement dans la gestion et la résolution des conflits des années 1990 avant même d'avoir mis en place toutes les bases institutionnelles et opérationnelles d'un mécanisme régional de paix et de sécurité encadré par les textes de l'organisation »¹⁰¹. La création de l'ECOMOG en 1990 afin de faire face aux conflits sanglants du Liberia et de Sierra Leone, puis l'adoption du « Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits et pour le maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO » en 1999 ont en effet inauguré la mise en place d'un dispositif institutionnalisé qui a fait figure d'avant-garde sur le continent africain¹⁰².

Le cadre légal de la CEDEAO en matière de sécurité¹⁰³

- (1978) : Protocole de Non-Agression
- (1981) : Protocole d'Assistance Mutuelle en matière de Défense (PAM)
- (1991) : Déclaration des Principes politiques de la CEDEAO
- (1993) : Traité révisé de la CEDEAO
- (1998) : Moratoire sur l'importation et la fabrication des armes légères
- (1999) : Protocole du mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, et pour le maintien de la paix et de la sécurité
- (2001) : Protocole sur la Bonne Gouvernance et la Démocratie
- (2004) : Décision de mettre en place la force en attente de la CEDEAO
- (2006) : Création du Programme de Contrôle des Armes Légères de la CEDEAO
- (2008) : Adoption du Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (CPCC)

La situation politique et sécuritaire de la CEDEAO s'est considérablement améliorée d'un point de vue global depuis les premiers efforts ayant visé à la mise en place d'un système de sécurité collective : la structure de gouvernance y est beaucoup plus libérale et démocratique qu'elle ne l'était dans les années 1990 et 2000. « La CEDEAO est à ce jour l'organisation régionale africaine qui a fait le plus de progrès, formellement tout au moins, en direction d'une Force en attente effective. Si ses composantes civiles et policières sont encore largement sous-développées, elle est parvenue à tenir peu ou prou les échéances qu'elle s'était fixées sur le plan militaire dans sa feuille de route adoptée en 2005. En décembre 2009, les Chefs d'Etat-major des Etats membres ont approuvé la structure et la composition de la brigade de la Force en attente. La brigade comprendrait une force de réaction rapide capable d'intervenir sous 30 jours, le reste pouvant être déployé en trois mois. L'Etat-major permanent à Abuja a sous ses ordres trois bataillons et dispose de deux dépôts logistiques. Plusieurs exercices d'entraînement ont eu lieu pour évaluer sa capacité à conduire une opération de maintien de la paix, dont un exercice de grande envergure en 2008, réunissant tous les modules à Bamako. La communication officielle sur l'état de préparation de la force en attente est cependant en décalage important avec la réalité d'un modèle qui n'a pas encore fait ses preuves sur le terrain ¹⁰⁴ ». La crise malienne a en effet démontré les limites de cette FAC (Force en attente de la CEDEAO) davantage que celles du dispositif institutionnel de la CEDEAO en matière de prévention, de gestion et de règlement des crises.

¹⁰¹ Gilles Yabi, FES, 2010 : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/07449.pdf>

¹⁰² Les ministres des Affaires étrangères de la CEDEAO, en mai 1999 à Lomé, ont décidé de prendre des mesures pour éviter le double emploi en matière de maintien de la paix et faire de la CEDEAO la seule organisation régionale compétente en la matière.

¹⁰³ Ce tableau est inspiré de : Joséphine Diallo, « L'intégration régionale sécuritaire de la CEDEAO » <https://www.defense.gouv.fr/content/download/176584/1909092/file/4-%20Note%20bibliographique-%20CEDEAO.pdf> et enrichi avec les données plus récentes.

¹⁰⁴ ICG, *Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III): l'Afrique de l'Ouest*, Rapport Afrique, N°234, 14 avril 2016 : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57206d674>

Les mécanismes mis en place depuis 1999

C'est lors du Sommet d'Abuja des 30 et 31 octobre 1998 que les Chefs d'Etat de la CEDEAO ont adopté le projet de Mécanisme de gestion régionale des conflits, mis au point par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, sur la base de la directive donnée au Secrétaire exécutif lors du Sommet de Lomé des 16 et 17 décembre 1997. Le Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des conflits, de Maintien de la paix et de la Sécurité lui-même a finalement été adopté le 10 décembre 1999¹⁰⁵. Le Protocole se réfère explicitement aux Protocoles préexistants (PNA et PAM), tout comme à l'ANAD, ainsi qu'à toutes les expériences acquises sur le terrain, notamment par l'ECOMOG¹⁰⁶. Le Chapitre II du Protocole présente les institutions du Mécanisme qui sont les suivantes :

- la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO, qui est la plus haute instance de décision du Mécanisme. Elle est habilitée à prendre toute décision dans le cadre des questions couvertes par les dispositions du Mécanisme ;
- le Conseil de Médiation et de Sécurité (CMS, en anglais Mediation and Security Council/MSC)¹⁰⁷ : composé de neuf Etats membres élus parmi les quinze membres de la Communauté¹⁰⁸, cet organe, mandaté pour deux ans renouvelables, est habilité à prendre des décisions au nom de la Conférence des Chefs d'Etat. Ses décisions sont prises à la majorité des deux tiers de ses membres (article 9). Les attributions du Conseil sont les suivantes : autoriser toute forme d'intervention, notamment les décisions de déploiement des missions politiques et militaires, définir les mandats et termes de référence de ces missions, nommer, sur recommandation du Président de la Commission¹⁰⁹, les principaux intervenants (Représentant spécial du Secrétaire exécutif, Commandant de la force)¹¹⁰ ;
- la Commission (ex-Secrétariat Exécutif). Le Président de la Commission est également habilité à prendre des mesures en matière de gestion de la sécurité sous-régionale, mesures qui peuvent prendre la forme d'enquête, de médiation, de facilitation, de négociation, de réconciliation des parties en conflit. C'est lui qui supervise les activités politiques, administratives, opérationnelles et logistiques. Il établit à l'intention du Conseil de Médiation et de Sécurité et des Etats membres des rapports périodiques sur les activités du Mécanisme et envoie sur le terrain des missions d'enquête et de médiation. Il est également chargé de convoquer, en consultation, avec le Président de la Conférence, toutes les réunions du Conseil de Médiation et de Sécurité, du Conseil des Sages et de la Commission de Défense et de Sécurité (cf. *infra*) ainsi que de mettre en œuvre toutes les décisions du Conseil de Médiation et de Sécurité. Pour assister le Président de la Commission dans l'exercice de ce mandat, a été créé un poste de Commissaire chargé des affaires politiques, de la paix et de la sécurité de la CEDEAO (initialement Secrétaire exécutif adjoint chargé des affaires politiques, de défense et de sécurité) qui, sous la responsabilité du Président de la Commission, initie et entreprend toutes les activités relatives à la mise en œuvre du Mécanisme.

¹⁰⁵ En son article 52, le Protocole prévoit explicitement que « *dans la mise en œuvre du présent Mécanisme, la CEDEAO coopérera pleinement avec le Mécanisme de l'OUA pour la Prévention, la Gestion, et le Règlement des Conflits* ».

¹⁰⁶ Voir le texte intégral du Protocole : http://www.ieps-cipsao.org/index.php?option=com_content&view=article&id=117:2017-12-17-20-46-34&catid=36:actualites&Itemid=48

¹⁰⁷ Afin d'alléger et de faciliter la prise de décision, la Conférence délègue, conformément à l'article 7, au Conseil de Médiation et de Sécurité le pouvoir de prendre en son nom des décisions pour la mise en œuvre appropriée des dispositions du Mécanisme. La réunion inaugurale du Conseil de Médiation et de Sécurité de la CEDEAO s'est tenue les 10 et 11 mai 2000.

¹⁰⁸ Sept Etats sont élus par la Conférence. Les deux autres membres sont la Présidence de La Conférence et la Présidence immédiatement précédente, qui sont automatiquement membres de droit du Conseil de Médiation et de Sécurité (article 8).

¹⁰⁹ Le Secrétaire exécutif mentionné dans le texte est depuis dénommé « Président de la Commission ».

¹¹⁰ Les travaux du Conseil de Médiation et de Sécurité, dont les réunions sont présidées par l'Etat membre élu à la présidence en exercice de la Conférence, se déroulent à trois (3) niveaux : celui des Chefs d'Etat et de gouvernement, celui des Ministres et celui des Ambassadeurs. C'est cependant aux Chefs d'Etat membres du Conseil qu'il revient de prendre les décisions finales sur les mesures appropriées à mettre en œuvre.

Par ailleurs, le Protocole ayant institué le Mécanisme a prévu la mise en place d'organes d'appui. L'article 17 du Chapitre III crée ainsi les organes suivants :

- la Commission de Défense et de Sécurité¹⁴², au sein de laquelle les Etats membres sont représentés par les Chefs d'Etat-major¹⁴¹, les responsables de la sécurité intérieure, les experts des ministères des Affaires étrangères, et selon les matières inscrites à l'ordre du jour les chefs des services de l'immigration, des douanes, des organes de lutte contre la drogue et les stupéfiants, de la sécurité aux frontières. Se réunissant une fois par trimestre et chaque fois que de besoin, la Commission de la Défense et de la Sécurité étudie les questions techniques, administratives et logistiques. Elle assiste notamment le Conseil de Médiation et de Sécurité dans la formulation du mandat et des termes de référence de la Force conjointe de la CEDEAO (cf. *infra*). Elle examine également les rapports produits par l'ECOWARN (acronyme anglais désignant le système d'alerte précoce, cf. *infra*) et formule des recommandations à l'endroit du Conseil de Médiation et de Sécurité ;
- le Conseil des Sages, composé de personnalités éminentes ayant une grande expérience de l'Afrique et du monde, sélectionnées par le Président de la Commission en collaboration avec le Président en exercice de la CEDEAO¹⁴² ;
- le Groupe de Contrôle du Cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG). Le Mécanisme a ainsi institutionnalisé l'ECOMOG en tant que force d'intervention de la CEDEAO. C'est à la faveur de la mise en place au début des années 2000 de l'AAPS de l'UA, que l'ECOMOG a changé de dénomination pour devenir en juin 2004 la « Force en attente de la CEDAO » (FAC, en anglais ECOWAS Standby Force/ESF). La FAC est ainsi devenue l'une des cinq brigades régionales qui composent la Force africaine en attente (FAA) de l'organisation panafricaine (cf. *supra*)¹⁴³. Dès 2010, la CEDEAO s'est fixé pour objectif de mettre à la disposition de la force continentale une brigade de 6500 hommes, immédiatement déployable : dans la sous-région en cas de conflit, selon six scénarios d'emploi, sur d'autres théâtres du continent.

Le Chapitre 4 du Protocole établissant le Mécanisme de 1999, conformément à l'Article 58 du Traité Révisé, a en outre créé un système d'observation de la paix et de la sécurité sous-régionale, dit de « pré-alerte » (plus connu sous l'acronyme anglais ECOWARN (*ECOWAS5 Early Warning and Response Network*)) et initialement composé ¹⁴⁴ :

- d'un Centre d'observation et de suivi (COS) (Observation and Monitoring Centre/OMC)¹⁴⁵, basé à Abuja au siège de la Commission (article 23) et chargé de la collecte des informations, de leur traitement et de l'élaboration des rapports qu'il adresse au Président de la Commission ;
- de zones d'observation et de suivi (Observation and Monitoring Zones/OMZs ou zonal bureaux), vouées à alimenter en informations le Centre d'observation et de suivi. Selon le Protocole de 1999, les Etats membres ont été répartis en quatre zones d'observation et de suivi, identifiées par un numéro et dotées d'un siège de zone : les bureaux de zone, mis en place en 2003, étaient appelés à rassembler les données collectées dans chaque Etat, sur la base d'indicateurs susceptibles d'affecter la paix et la sécurité de la zone et de la sous-région, compilés dans un rapport communiqué au Centre d'observation et de suivi.

¹⁴² La réunion inaugurale de la Commission de la Défense et de la Sécurité s'est tenue à Accra du 19 au 21 juillet 2000.

¹⁴¹ Un Comité des Chefs d'Etat-major a également été institué.

¹⁴² Selon l'article 20, le Président de la Commission établit chaque année une liste d'éminentes personnalités qui peuvent, au nom de la CEDEAO, user de leurs bons offices et de leurs compétences. Cette liste est approuvée par le Conseil de Médiation et de Sécurité au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement.

¹⁴³ La feuille de route établie en novembre 2005 prévoyait la mise sur pied d'un Etat-major dès 2006, la mise sur pied d'un groupement de la Force opérationnelle en 2008 (groupement interarmes (GTIA) de 2770 hommes) et l'opérationnalisation de la Brigade principale en 2010.

¹⁴⁴ The Mechanism, Chapter IV www.dcaf.ch/.../ECOWAS_1999_ProtocolMechanism-for-Conflict-Prevention.pdf

¹⁴⁵ Le Centre d'observation et de suivi sis à Abuja est également dénommé « salle de veille ».

L'article 25 du chapitre V du Protocole précise les conditions d'activation du Mécanisme. Celui-ci est ainsi mis en œuvre dans les situations suivantes : en cas d'agression ou de conflit armé intervenu dans un Etat membre, ou de menace d'un tel conflit ; en cas de conflit entre deux ou plusieurs Etats membres ; en cas de conflit interne qui, soit menace de déclencher un désastre humanitaire, soit constitue une menace grave à la paix et à la sécurité dans la sous-région; en cas de violations graves et massives des Droits de l'Homme ou de remise en cause de l'Etat de droit; en cas de renversement ou de tentative de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu; dans toute autre situation que détermine le Conseil de Médiation et de Sécurité. Le pouvoir d'initiative de mise en œuvre du Mécanisme, décrit à l'article 26, intervient : sur décision de la Conférence ; sur décision du Conseil de Médiation et de Sécurité; à la demande d'un Etat membre ; à l'initiative du Président de la Commission ; à la demande de l'UA ou des Nations unies.

Enfin, le chapitre VI du Protocole est relatif à la gestion des conflits ; le chapitre VII au financement du mécanisme¹¹⁶ ; le chapitre VIII à l'assistance humanitaire ; le chapitre IX à la consolidation de la paix ; le chapitre X à la sécurité sous-régionale et le chapitre XI aux relations avec l'UA, les Nations unies et les autres organisations internationales. « *Le Mécanisme marque le début d'une extension de l'engagement sécuritaire de la CEDEAO au-delà des seuls conflits armés en réponse à l'émergence de nouvelles menaces régionales. Il reconnaît la nature transnationale de nombreux problèmes sécuritaires en prenant des dispositions contre la criminalité transfrontalière, la corruption, le blanchiment d'argent, la prolifération des armes légères et leur circulation illégale* »¹¹⁷.

Par la suite, le dispositif de 1999 a été complété par d'autres instruments :

- le « *Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité* »¹¹⁸ a été adopté le 21 décembre 2001 par les Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO. Il a pour objectif d'améliorer et de compléter celui du 10 décembre 1999 dans le domaine de « *la prévention des crises intérieures, de la démocratie, de la bonne gouvernance, de l'Etat de droit, des droits de la Personne* ». Ce texte établit explicitement un lien entre la paix et la stabilité politique et se concentre sur « l'instabilité interne [des Etats], étant entendu que les dysfonctionnements politiques nationaux des Etats sont susceptibles de produire des conséquences transnationales »¹¹⁹. Comme le résume bien Gilles Yabi, « *ce Protocole établit donc un lien clair et direct entre le respect de normes démocratiques et de « bonne gouvernance » dans les Etats membres et les perspectives de paix et de sécurité, ce qui constitue indubitablement une évolution de la culture de sécurité dans l'espace communautaire ouest-africain* »¹²⁰.
- le Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO/CPCC, (en anglais ECOWAS Conflict Prevention Framework/ ECPF) adopté en janvier 2008¹²¹. Ce Cadre affirme la volonté « *d'intensifier les efforts, les*

¹¹⁶ Selon l'article 36, la Commission prévoit dans son budget annuel, des fonds pour financer les activités du Mécanisme; le Protocole prévoit l'application d'un prélèvement communautaire, un pourcentage dudit prélèvement étant consacré à ces activités.

¹¹⁷ ICG, *op. cit.*

¹¹⁸ CEDEAO, Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité : <https://www.eisa.org.za/pdf/ecowas2001protocol1.pdf>

¹¹⁹ Voir Ismaila Madior Fall et Alioune Sall « Une constitution régionale pour l'espace CEDEAO : le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO », http://jaga.afrique-gouvernance.net/docs/pr_sentation_et_analyse_du_protocole_sur_la_d_mocraton_de_la_cedeao.pdf

¹²⁰ Gilles Yabi, art. cit.

¹²¹ Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, règlement MSC/REG.1/01/08, janvier 2008, Commission de la CEDEAO, Abuja.

¹⁵⁴ Acte additionnel A1SA.6/07/14 portant adoption du Cadre de politique pour la création des mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide, 45ème session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, Accra, 10 et 11 juillet 2014. Document disponible à :

actions, les activités et les programmes susceptibles d'apporter une assistance à la prévention effective des conflits ». L'objectif est ainsi de développer une approche plus stratégique de la prévention des crises et des conflits, ainsi que de préciser la répartition des rôles et le partage des responsabilités entre la CEDEAO et les Etats membres, entre les Etats membres et la société civile, et entre la CEDEAO et les partenaires externes.

Depuis la mise en place initiale du dispositif décrite dans les paragraphes ci-dessus, un nombre important de réformes a été adopté, en particulier la décentralisation du dispositif d'alerte précoce au niveau national à travers l'établissement de Centres nationaux de réponse (National Response Centres). C'est ainsi que, sur recommandation du Conseil de Médiation et de Sécurité au niveau ministériel, les Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO ont adopté le « Cadre de politique pour la création des Mécanismes d'alerte précoce et de réaction rapide » le 11 juillet 2014 puis le « Règlement relatif à sa mise en œuvre »¹⁵⁴. A l'issue de cette réforme, les antennes régionales à Banjul, Monrovia et Ouagadougou ont donc été fermées pour être remplacées par des centres nationaux. Les premiers centres ont initialement été installés dans cinq pays-pilotes avant d'être mis en place dans chacun des quinze Etats membres de la CEDEAO¹⁵⁵. Ce nouveau dispositif, placé sous la tutelle des Etats, a pour objectif d'inciter les autorités nationales aussi bien que la société civile de chaque état ouest-africain à contribuer davantage au recueil des données en matière de prévention d'alerte précoce. L'objectif est également de favoriser un passage plus efficace de l'alerte précoce vers la réaction rapide en cas de crise. C'est à Bamako qu'a ouvert le premier centre national de coordination du mécanisme d'alerte précoce et de réponse en octobre 2017. En 2018, quatre nouveaux centres ont ouvert au Burkina Faso, au Liberia, en Côte d'Ivoire et en Guinée-Bissau¹²².

Le rôle politique et militaire de la CEDEAO au Mali

Dès 2012, la CEDEAO, alors présidée par le Président ivoirien Alassane Ouattara, a fait montre de sa volonté d'intervenir au Mali. Ce volontarisme a contrasté avec l'absence d'implication de la CEDEAO dans la résolution des précédents conflits du Nord Mali, aussi bien au cours des années 1990 qu'en 2006- 2007.

C'est tout d'abord sur le terrain politique que la CEDEAO est intervenue dans la crise malienne. Le médiateur désigné par l'Organisation ouest-africaine était alors Blaise Compaoré, encore Président du Burkina Faso. C'est ainsi que le 6 avril 2012, un accord avait été signé entre la junte ayant perpétré le coup d'Etat du 22 mars 2012 et la CEDEAO, accord qui marqua l'engagement de discussions sur l'adoption d'une Feuille de route pour la transition. Un Sommet extraordinaire de la CEDEAO s'est ensuite tenu le 26 avril 2012¹²³ pour traiter de la situation au Mali.

http://www.ecowas.int/wpcontent/uploads/2015/02/6_Alerte_Precoce_Et_Response_Rapide.pdf : par ce document, les Chefs d'Etat et de gouvernement se disent en préambule « convaincus de la nécessité pour la CEDEAO d'impliquer les Etats membres dans l'amélioration de leurs capacités à gérer les conflits locaux de faible intensité en développant des mécanismes nationaux dans le but de renforcer l'architecture de paix et de sécurité existante, en vue de leur reconnaître la principale responsabilité d'assurer la paix et la sécurité sur leur territoire, de même que le potentiel des mécanismes nationaux proposés pour servir de piliers au mécanisme régional ».

¹⁵⁵ C'est la Direction de l'alerte précoce (DAP) (« Early Warning Directorate ») rattachée au Président de la Commission, qui est formellement en charge de la gestion et du fonctionnement du système d'alerte précoce de la CEDEAO ainsi que de l'élaboration de rapports avec recommandations.

¹²² Amandine Gnanguenon, « Afrique de l'Ouest : faire de la prévention des conflits la règle et non l'exception », GRIP, Publication de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, Septembre 2018 : https://www.observatoire-boutros-ghali.org/sites/default/files/Note_OBG_Pr%C3%A9vention-conflits.pdf

¹²³ Précédemment, lors d'un mini-sommet, les Chefs d'Etat de la CEDEAO avaient décidé d'appliquer des sanctions drastiques envers le Mali, en cas de non-rétablissement de l'ordre constitutionnel. Ces sanctions, à la fois d'ordre

Alors que l'intervention de la CEDEAO était essentiellement concentrée sur le rétablissement de l'ordre constitutionnel, le MLNA fut évincé de la coalition qu'il avait formée avec les groupes islamistes AQMI et Ansar Dine qui s'emparèrent durablement des villes du Nord. C'est alors le rétablissement de l'intégrité territoriale du Mali qui devient l'objectif prioritaire de l'intervention de l'Organisation ouest-africaine tandis que l'option d'une intervention militaire commençait à être sérieusement envisagée¹²⁴.

C'est en juillet 2012 que les Chefs d'État de la CEDEAO décident d'envoyer une mission technique au Mali, dirigée par le médiateur Blaise Compaoré et composée de responsables militaires et politiques pour préparer l'envoi de cette force. Le Conseil de sécurité de l'ONU adopte le 5 juillet la résolution 2056, qui appuie ces efforts de la CEDEAO, mais requiert néanmoins des précisions sur les objectifs, les moyens et les modalités d'une éventuelle mission régionale. Parallèlement, la médiation de la CEDEAO poursuit les négociations avec les groupes armés du Nord.

*« Du 25 au 27 juillet, le Comité des Chefs d'État-major de la CEDEAO se réunit d'urgence afin de discuter des préparatifs pour le déploiement de la force régionale suite à la mission d'évaluation technique envoyée dans le pays. La CEDEAO prévoit alors de déployer la force dès que les autorités maliennes auront adressé une demande formelle en ce sens à l'ONU et que le Conseil de sécurité aura autorisé un tel déploiement par le biais d'une résolution. Le 13 août, les Chefs d'Etat-major de la CEDEAO se réunissent de nouveau afin de finaliser les contours et les prérogatives de la force régionale dans le but de les soumettre par la suite au Conseil de sécurité »*¹²⁵. Menée par un contingent d'environ 3300 soldats, l'intervention envisagée est conçue en trois phases :

- la première phase consiste à déployer des troupes étrangères à Bamako afin de sécuriser les institutions de transition ;
- la deuxième phase de la mission vise à contribuer à la réorganisation et à l'entraînement des forces maliennes ;
- la troisième phase vise à soutenir l'armée malienne dans la reconquête du Nord du pays.

Cependant, les autorités maliennes tardent à approuver le plan de la CEDEAO. Si elles se disent en accord avec l'organisation régionale sur les deux dernières phases du plan, elles exigent en revanche que la sécurisation des institutions de la République soit entièrement assurée par les forces de défense et de sécurité maliennes. Finalement, le 4 septembre, le Président Traoré demande à la Présidence de la CEDEAO d'appuyer militairement l'armée malienne pour reconquérir le Nord du pays. La lettre de requête officielle du Chef de l'État malien indique clairement qu'aux yeux du Mali, le déploiement d'une force militaire et de police n'est pas nécessaire pour sécuriser les institutions de la transition à Bamako.

Suite à la demande officielle du gouvernement malien, les préparatifs pour le déploiement de la mission de la CEDEAO se poursuivent en coordination avec l'UA et l'ONU. Les 14 et 15 septembre, le Comité des Chefs d'Etat-major de la CEDEAO se réunit pour analyser la requête du gouvernement malien et envisager l'engagement de la Force en attente de la CEDEAO, alors désignée sous l'acronyme de « MICEMA ». Deux jours plus tard, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères des États de la CEDEAO se réunissent à Abidjan et examinent les propositions formulées par leurs Chefs d'Etat-major pour élaborer, en collaboration avec l'UA, un projet de mission appelé à être présenté au Conseil de sécurité de l'ONU. « Le

diplomatique, économique et commercial prévoyaient notamment la fermeture des frontières des Etats membres de la CEDEAO avec le Mali ainsi que le gel des comptes de l'Etat malien à la Banque centrale régionale.

¹²⁴ En dépit des réticences de la junte et après l'échec de la tentative de contre-coup d'Etat menée à Bamako par de hauts gradés de l'armée malienne, la CEDEAO est parvenue à imposer que Diancounda Traoré demeure le chef de la transition, jusqu'à l'organisation d'élections.

¹²⁵ Thomas Poulin, « Historique de la MISMA », Réseau de recherche sur les Opérations de Paix (ROP), 2013 : <http://www.operationspaix.net/167-historique-misma.html>

21 septembre, le Conseil de sécurité de l'ONU prend note de la demande d'assistance formulée par le gouvernement malien et se dit prêt à examiner une proposition réaliste et faisable de la part de la CEDEAO pour y répondre. Le Conseil stipule que cette proposition doit détailler les objectifs, les moyens et les modalités du déploiement de cette force. Le même jour, la CEDEAO demande au Mali de réécrire sa demande d'assistance, estimant que certains points évoqués par Bamako posent problème et ne permettent pas l'accomplissement efficace d'une éventuelle mission »¹⁶⁰. Deux jours plus tard, un accord de principe entre le gouvernement du Mali et la CEDEAO autorise le déploiement d'une force militaire sur l'ensemble du territoire, y compris dans la capitale. Cependant, le gouvernement reste réticent et n'accepte que le déploiement de soldats ouest-africains.

Le 12 octobre, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 2071 qui octroie 45 jours à la CEDEAO et à l'UA pour préciser les modalités de leur intervention. Finalement, à l'issue de la réunion des experts de la CEDEAO, de l'UE, de l'ONU, de l'UA¹⁶¹ et pays africains, tenue du 30 octobre au 4 novembre à Bamako, le « Concept harmonisé des Opérations pour le déploiement de la Force Internationale conduite par l'Afrique » est adopté. Ce concept est validé deux jours plus tard par les Chefs d'Etat-major de la CEDEAO, puis le 9 novembre par les ministres de la Défense et des Affaires étrangères et enfin le 11 novembre, lors d'un sommet extraordinaire, par les Chefs d'État et de gouvernement¹²⁶. La mission est désormais identifiée par l'acronyme MISMA (Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine, en anglais *African-led International Support Mission to Mali*/AFISMA).

Le Concept harmonisé des Opérations est transmis au Conseil de sécurité de l'ONU le 15 novembre. Le 29 novembre, le Secrétaire général de l'ONU soumet au Conseil de sécurité un rapport (S/2012/894), qui exprime des doutes quant au bien-fondé de l'opération militaire et insiste sur la nécessité de parvenir à une solution politique. Ce n'est que le 20 décembre que le Conseil adopte, en vertu de l'article VII de la Charte de l'ONU, la résolution 2085 autorisant le déploiement de la MISMA pour une période initiale de douze mois.

Suite au lancement par la France de l'Opération Serval le 11 janvier 2013, la CEDEAO autorise dans le communiqué N° 005/2013 daté du même jour, l'envoi immédiat de troupes sur le terrain, dans le cadre de la MISMA. Dès le 13 janvier, un premier groupe de militaires de la CEDEAO arrive à Bamako, suivi le 16 janvier par un premier contingent de 200 soldats tchadiens, puis le lendemain par une centaine de soldats togolais. Ainsi, « plusieurs pays se sont très rapidement engagés à déployer leur contingent dans le cadre de la MISMA. Dès le 17 janvier 2013, le Nigeria envoie son aviation au Mali. Le 20 janvier, plus de 850 soldats du Bénin, du Nigeria, du Sénégal et du Togo étaient déployés. Le contingent burkinabé suivra. Début mars 2013, plus de 6000 soldats sont engagés au sein de la MISMA avec le Nigeria et le Tchad, avec respectivement 1 186 et 2 015 militaires »¹²⁷.

Parallèlement, l'ONU est de plus en plus sollicitée pour apporter un soutien à la MISMA, y compris par les autorités maliennes. La MISMA a pris fin dès le 1er juillet 2013 avec la mise en place de la MINUSMA (cf. *supra*).

Forces et faiblesses de l'intervention de la CEDEAO

En réalité, « le rôle de la CEDEAO pendant la crise politique malienne a souligné à la fois l'importance de l'organisation comme acteur diplomatique incontournable et son inconsistance comme instance régionale capable de mener seule une intervention

¹⁶⁰ *Idem*.

¹⁶¹ Le Chef d'Etat-major de la Force en attente de l'UA a pris part à cette réunion.

¹²⁶ Comme mentionné ci-dessus, le Concept d'opération est entériné deux jours plus tard par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA.

¹²⁷ Nicolas Degrais, sous la direction d'Hugo Sada.

militaire décisive dans un environnement complexe »¹²⁸. Le rappel des faits ci-dessus appelle ainsi un certain nombre de commentaires qui soulignent la nécessité de ne pas juger de l'intervention de l'Organisation ouest-africaine dans sa globalité mais au contraire de distinguer plusieurs aspects de celle-ci.

Il convient tout d'abord de se pencher sur la phase de prévention et d'alerte précoce. Comme le souligne Lacey, « *La crise malienne de 2012 constitue une illustration éloquentes de certaines défaillances du système d'alerte précoce de la CEDEAO. Celui-ci a échoué à détecter les problèmes de gouvernance et lorsque les signaux d'alarme ont été tirés, c'est le gouvernement du Mali, à l'époque très fracturé, qui s'est montré réticent ou incapable de prendre les mesures appropriées (...). Le système d'alerte précoce disposait de ses propres sources d'information, indépendantes de celle du gouvernement malien et était conscient de la gravité de la situation dans le Nord du Mali mais il ne disposait pas cependant de plate-forme afin d'en discuter avec le gouvernement du pays* »¹²⁹.

Ensuite, le rôle de la CEDEAO doit être jugé à l'aune de ses interventions diplomatiques et de ses efforts de médiation. En effet, « *consciente de ses avantages comparatifs, l'essentiel [de l'action de la CEDEAO] a porté sur la crise constitutionnelle à Bamako, à travers l'installation et le soutien diplomatique au gouvernement de transition. (...) Le médiateur de la CEDEAO, Blaise Compaoré du Burkina Faso, et son ministre plénipotentiaire, Djibril Bassolé, ont été les architectes de l'action de la CEDEAO au Mali, même s'ils devaient nominalement rendre compte à la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'organisation. (...)* »¹³⁰. La CEDEAO est apparue au début de la crise comme un acteur politique et diplomatique incontournable, bien que le rôle majeur joué par le Médiateur désigné Blaise Compaoré, ait pu être jugé démesurément important par ses pairs¹³¹ : les relations ambiguës du régime compaoriste avec certains leaders des groupes armés touaregs et djihadistes maliens, dont certains à l'instar de Iyad Al Ghali ont séjourné au Burkina Faso plusieurs mois avant le lancement de l'offensive de 2012, ont alimenté les suspicions. La Médiation de Blaise Compaoré a cependant permis, après la signature de l'« *Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali* » entre le gouvernement de transition et les groupes armés, dit « *Accord de Ouagadougou* », l'organisation de l'élection présidentielle en juillet-août 2013, à laquelle la CEDEAO a par ailleurs apporté une contribution très importante et généralement appréciée. La gestion du coup d'État du 22 mars 2012 a démontré la mise en application par la CEDEAO des principes édictés dans les différents cadres adoptés, notamment dans le Protocole additionnel de 2001 sur la bonne gouvernance. L'Organisation s'est montrée cohérente avec ses principes et inflexible dans son refus de toute rupture de l'ordre constitutionnel. Il apparaît cependant que la chute de Blaise Compaoré en 2015, ainsi que de ses plus proches collaborateurs dont le ministre des Affaires étrangères Djibril Bassolé sur lequel le Président burkinabé s'était beaucoup appuyé dans la gestion du dossier malien, a contribué à une perte d'influence de la CEDEAO dans son ensemble sur le processus de sortie de crise. Ce vide a rapidement été comblé par l'Algérie¹³², qui disposait à la fois d'une meilleure connaissance des dynamiques propres aux groupes armés agissant au Nord du Mali mais aussi de davantage de leviers sur ces groupes que

¹²⁸ ICG, L'architecture de paix et de sécurité régionale à l'épreuve des crises » III, 2016 <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57206d674>

¹²⁹ Lacey, p. 6 : « The Malian crisis in 2012 is a prime example of some of the shortcomings of ECOWAS' early warning system. It essentially failed to detect the governance problems and when warnings were eventually made the Malian government, by this time deeply fractured, was unwilling or unable to respond appropriately. (...) Moreover, the EWD had its own sources, separate from the government's, and was aware of the severity of the situation in northern Mali, but there was no platform to discuss it with the government in Mali »

¹³⁰ Ousmane Diallo, « L'Architecture africaine de paix et de sécurité dans le Sahel : entre adaptation et compétition face aux menaces régionales », *Bulletin Francopaix*, mai-juin 2018, https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/sites/3/2018/06/Bulletin-FrancoPaix_vol-3_no-5-6.pdf

¹³¹ Cela explique notamment que le président du Nigeria, Jonathan Goodluck, ait été nommé médiateur associé, ce qui dénote une volonté d'encadrer davantage les initiatives du Burkina Faso.

¹³² « L'Algérie propose, en janvier 2014, ses services de médiateur, 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 », Nicolas Degrais, sous la direction d'Hugo Sada, *op. cit.*

la plupart des Etats membres de la CEDEAO. Par la suite, la CEDEAO, tout comme l'UA, ont été associées aux négociations qui ont abouti à l'« Accord pour la paix et la réconciliation au Mali » de mai et juin 2015, dit « Accord d'Alger », mais n'ont pas joué un rôle central.

Enfin, le rôle de la CEDEAO doit être évalué au regard de l'intervention armée qui a été menée. Ce sont en réalité davantage les capacités de la CEDEAO à mobiliser la FAC que la crédibilité de l'Organisation en tant que telle qui ont été mises en doute. Tout d'abord, les difficultés éprouvées par la CEDEAO pour mettre rapidement sur pied une force d'intervention au Mali se sont heurtées au manque de moyens, logistiques et financiers, de ses Etats membres, qui sont apparus inadaptés à l'ampleur de la menace¹³³, même si la CEDEAO a été en mesure de déployer les troupes de ses différents Etats membres assez rapidement. Comme l'analyse Peer de Jong, « la CEDEAO n'arriv[ait] pas à monter en puissance car seuls le Sénégal, le Nigeria, le Ghana et le Togo [avaient] en 2012 des armées capables de se transformer, même en partie, en corps expéditionnaire au profit de l'ONU »¹³⁴. C'est pourquoi, dès la mise sur pied de la MISMA, plusieurs pays occidentaux, dont les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Canada, se sont engagés formellement à fournir un soutien logistique à la mission par ailleurs appuyée par la France. Les difficultés rencontrées s'expliquent également par la très faible opérationnalité des forces armées sous-régionales. Selon ICG, « le constat le plus juste est bien celui de beaucoup de bonne volonté mais de sérieuses limites opérationnelles »¹⁷¹. Par ailleurs, les autorités maliennes de l'époque et la CEDEAO se sont mutuellement renvoyé la responsabilité des lenteurs du déploiement, Bamako étant perçue comme ayant cherché à empêcher le déploiement sur son sol des forces de l'Organisation sous-régionale. Les relations difficiles entre l'UA et la CEDEAO sont également en cause : la question du contrôle politique de l'intervention envisagée au Mali a en effet été l'objet de dissensions entre les deux organisations. « Différentes discussions ont eu lieu entre les acteurs régionaux pour définir les modalités d'une intervention régionale, discussions au cours desquelles des divergences sont apparues entre la CEDEAO et l'UA sur le rôle potentiel de la junte militaire en cas d'intervention. En effet, l'UA se montrait plus accommodante que la CEDEAO à l'égard de la junte, que l'organisation ouest-africaine ne pouvait pas totalement isoler au niveau diplomatique et avec qui elle avait des relations conflictuelles »¹³⁵. Enfin, les lenteurs observées dans la mise sur pied de la MISMA ne sauraient être imputées à la seule CEDEAO. En réalité, les tergiversations du Conseil de sécurité des Nations unies ou encore les désaccords constatés entre les différentes instances onusiennes (Secrétaire général et Conseil de sécurité) sont également en cause. Il convient enfin de ne pas oublier que les forces initialement déployées dans le cadre de la MISMA sont ensuite pour la plupart passées sous la bannière onusienne à la faveur du déploiement de la MINUSMA : leurs contributions dans ce cadre se sont par la suite révélées tout à fait honorables.

La CEEAC et la lutte contre le groupe Boko Haram

C'est au travers de la gestion de la crise liée à la secte Boko Haram que le rôle joué par la CEEAC dans la crise sahélienne doit être envisagé. En effet, plusieurs Etats d'Afrique centrale, particulièrement le Tchad et le Cameroun, sont directement touchés par la violence qui affecte les confins du Lac Tchad, au même titre que leurs homologues de la CEDEAO (Nigeria, Niger, Bénin).

La faible mobilisation de la CEEAC face à cette crise a révélé à la fois les faiblesses de l'organisation elle-même mais aussi la nécessité de développer la coopération entre les CER qui composent l'AAPS.

¹³³ <http://www.senat.fr/rap/r12-720/r12-72013.html>

¹³⁴ Peer De Jong, « La problématique sahélienne : le G5/Sahel, une réponse politique commune sans équivalent », in Peer De Jong (dir), *G5/Sahel, une initiative régionale pour une nouvelle architecture de paix*, Collection « Stratégies africaines de sécurité », L'Harmattan, juin 2018, p.20.

¹⁷¹ <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=57206d674>

¹³⁵ Ousmane Diallo, « L'architecture africaine de paix et de sécurité dans le Sahel : entre adaptation et compétition face aux menaces régionales », FRANCOPAIX, mai-juin 2018 : https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/sites/3/2018/06/Bulletin-FrancoPaix_vol-3_no-5-6.pdf

Le PNA, le COPAX et le PAM de la CEEAC

Il est tout d'abord important, pour comprendre le fonctionnement du dispositif multilatéral en vigueur en Afrique centrale de prendre en considération le rôle du *Comité consultatif permanent des Nations unies chargé des questions de sécurité en Afrique centrale* (dit UNSAC/United Nations Standing Advisory Committee on Security Questions in Central Africa/UNSAC de l'UNSAC). En 1986, les Etats membres de la CEEAC ont en effet sollicité l'aide des Nations unies pour mettre en place des mesures de confiance vouées à prévenir et gérer les conflits ainsi qu'à promouvoir la paix et le désarmement. C'est en réponse à cette requête que le l'UNSAC a été créé en 1992 par le Secrétaire général des Nations unies¹³⁶. L'existence du Comité permet à la région d'Afrique centrale de disposer d'une relation unique avec les Nations unies, aussi bien au niveau du Secrétariat général que de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Les travaux menés sous l'égide du Comité ont alimenté depuis sa création l'architecture de paix et de sécurité de la CEEAC. Plusieurs des mécanismes et structures actuellement en vigueur ont en effet été initiés et forgés dans le cadre des réunions ministérielles du Comité. C'est ainsi sous l'égide du Comité qu'ont été créés : le Pacte de Non-Agression entre les Etats d'Afrique centrale de juillet 1999 (PNA) ; le Conseil de Paix et de Sécurité en Afrique centrale (COPAX) ; le Pacte d'Assistance Mutuelle de février 2000 (PAM).

Le Pacte de non-agression (PNA) a été établi à Yaoundé le 8 juillet 1996 par les Etats membres du Comité. Le PNA est donc un instrument du Comité lui-même. En son article premier, les Etats membres du Comité sont convenus de ne pas recourir dans leurs relations réciproques à la menace ou à l'emploi de la force, tout en se référant au Traité constitutif de la CEEAC, dispositions précisées dans les articles 2 et 3.

C'est cependant le Conseil de Paix et de Sécurité en Afrique centrale (COPAX) qui constitue le cœur du dispositif institutionnel de l'Afrique centrale en matière de sécurité. La création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) a été décidée le 29 février 1999 à Yaoundé : c'est en effet la décision n°001Y/FEV/25/1999, prise à cette date, qui a consacré, par son article 1, la création d'un Mécanisme de promotion, de maintien et de consolidation de la paix et de la sécurité en Afrique centrale dénommé « Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) ». L'article 2 de cette décision dispose que « le COPAX a pour but la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique centrale, ainsi que les autres actions de promotion, de maintien et de consolidation de la paix ». Cette décision n°001 Y/FEV/25/1999 a été complétée par le Protocole relatif au COPAX du 24 février 2000, dont le Préambule se réfère à la Charte des Nations unies, à la Charte de l'OUA ainsi qu'à son Mécanisme sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits, aux articles 3, 4 et 5 du Traité de la CEEAC mais aussi *aux décisions, engagements et recommandations pris dans le cadre des sommets et des réunions ministérielles du Comité [Comité consultatif permanent des Nations unies chargé des questions de sécurité en Afrique centrale]/UNSAC* ».

L'article 2 de ce Protocole portant création du COPAX indique qu'il s'agit de « l'organe de concertation politique et militaire des États membres de la CEEAC, en matière de promotion, de maintien et de consolidation de la paix et de la sécurité ». L'article 5 (b) stipule que le COPAX peut engager toute action civile et militaire de prévention, de gestion et de règlement des conflits et l'article 5 (c) indique que le COPAX veille en permanence à prendre des mesures de maintien, de consolidation et de promotion de la paix et de la sécurité à l'intérieur de la Communauté ou à ses frontières. A ce titre et selon l'article 6 (a), le COPAX veille au renforcement de la coopération dans les secteurs de la prévention des conflits, de l'alerte rapide, des opérations de maintien de

¹³⁶ C'est la résolution 46/37B de l'Assemblée générale des Nations unies qui a institué formellement le Comité. Depuis lors, l'Assemblée générale adopte chaque année une résolution sur les activités du Comité, sur la base d'un rapport du Secrétaire général.

la paix, de la lutte contre les crimes transfrontaliers, le terrorisme international, la prolifération anarchique et le trafic illicite des armes, des munitions, des explosifs et de tous les autres éléments connexes.

Les instances du COPAX sont :

- 1/ la Conférence des Chefs d'Etat. Selon l'article 8 (b), la Conférence a la plénitude des compétences en matière de maintien, de consolidation, de promotion et de rétablissement de la paix et de la sécurité en Afrique centrale. A ce titre, elle décide des mesures appropriées de prévention, de gestion et de règlement des conflits, notamment de l'opportunité de l'option militaire;
- 2/ le Conseil des ministres. Il est composé des ministres des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Intérieur ou de tout ministre désigné par son Etat membre;
- 3/ la Commission de Défense et de Sécurité (CDS). Il s'agit d'un organe consultatif composé des représentants suivants des Etats membres : les Chefs d'Etat-major des forces armées; les chefs de police ; les experts des ministères des Affaires étrangères, de la Défense Nationale; de l'Intérieur ; et d'autres départements ministériels invités en fonction de l'ordre du jour de la Commission. L'organisation et les attributions de la CDS sont prévues par le Chapitre II, section III (articles 13 à 18) du Protocole relatif au COPAX. Selon l'article 14 du Protocole, la CDS examine toutes les questions administratives, techniques et logistiques, évalue les besoins des opérations de maintien de la paix et assiste le Conseil des ministres. L'article 16 précise que la CDS est chargée de l'examen de la stratégie de lutte contre la criminalité sous toutes ses formes à l'échelon sous-régional.

Le Protocole sur le COPAX a par ailleurs prévu la création et la mise en place des deux organes techniques du Conseil que sont : d'une part, le Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale (MARAC)¹⁷⁴, institutionnellement rattaché au Département chargé de la paix, la sécurité, la stabilité et l'intégration humaine du Secrétariat de la CEEAC¹³⁷ et chargé de la mise en œuvre du système d'alerte précoce de la sous-région par la collecte et l'analyse des données relatives aux causes et aux risques de conflit à court ou long terme ; d'autre part, la Force multinationale de l'Afrique centrale (FOMAC)¹⁷⁶, brigade de l'UA pour l'Afrique centrale (cf. *supra*)¹³⁸.

Le troisième instrument qui constitue le cœur de l'architecture de sécurité de la CEEAC est le Pacte d'assistance mutuelle (PAM), adopté à Malabo le 24 février 2000 (dans le cadre de la CEEAC et non pas de l'UNSAF comme le PNA). L'article 2 de ce Pacte stipule que toute menace d'agression armée ou toute menace dirigée de l'extérieur contre l'un ou l'autre des Etats parties du Pacte constitue une menace ou une agression contre l'ensemble des Etats membres de la CEEAC. L'article 3 précise que les Etats membres de la CEEAC s'engagent à se prêter mutuellement aide et assistance pour leur défense contre toute menace d'agression ou toute agression armée. Selon l'article 4, en cas d'intervention armée, les Etats de la CEEAC

¹⁷⁴ Le MARAC est, selon l'article 22 du Protocole relatif au COPAX, composé : d'un centre d'observation chargé d'alimenter une banque de données sur l'Afrique centrale ; de zones d'observation décentralisées dans la sous-région. Les correspondants décentralisés (préfiguration des bureaux nationaux du MARAC prévus par les textes du COPAX) sont installés dans 10 Etats membres mais leurs contrats sont suspendus depuis octobre 2016 du fait de contraintes financières.

¹³⁷ Selon l'article 19 du Protocole, le Secrétariat général de la CEEAC est l'instance permanente de gestion du COPAX : le Secrétariat du COPAX est ainsi assuré par le Secrétaire général-adjoint chargé des questions de paix et de sécurité, qui dirige le Département de l'intégration humaine, de la paix, de la sécurité et de la stabilité (DIHPS). Voir GRIP, Note N°5 – Architecture et contexte sécuritaire de l'espace CEMAC-CEEAC, 25 février 2014 : https://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2014/Notes%20DAS%20-%20Afrique%20EQ/OBS2011-54_GRIP_NOTE-5_Architecture%20et%20contexte%20s%C3%A9curitaire.pdf

¹⁷⁶ Les règlements de ces deux organes ont été adoptés en juin 2002 à Malabo, lors du 10ème sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEEAC.

¹³⁸ En application du Protocole relatif au COPAX et du Règlement de la Force Multinationale de la CEEAC, et en conformité avec les recommandations de l'Union africaine pour la constitution d'une Force Africaine en Attente (FAA), une réunion des Chefs d'Etat-major, tenue à Brazzaville en octobre 2003, a abouti à la création d'une brigade régionale d'Afrique centrale.

s'engagent à mettre à la disposition de la FOMAC des contingents issus des armées nationales. L'article 6 pose que la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de la CEEAC déclenche le mécanisme approprié du COPAX selon le type de menace à la paix et à la sécurité¹³⁹. L'article 7 précise que la décision d'intervenir est prise par consensus ou en cas d'absence d'unanimité à la majorité des deux tiers.

Il est enfin important de préciser que l'avenir institutionnel de la CEEAC est lié aux deux grands processus de réforme actuellement en cours en Afrique centrale : d'une part, le Processus de réforme institutionnelle (PRI) de la CEEAC elle-même, et partant de son dispositif institutionnel en matière de paix et de sécurité dans le cadre du COPAX ; d'autre part, le Processus de rationalisation de l'intégration régionale dans son ensemble, et partant des mécanismes de paix et de sécurité qui lui sont associés. L'une des questions majeures à résoudre dans le cadre de ce double processus est celui de la répartition des compétences entre le CEEAC d'une part et d'autre part la CEMAC, sous l'égide de laquelle avait initialement été créée la force de pays de la sous-région ouest-africaine, la FOMUC, ensuite devenue FOMAC lorsqu'elle est passée sous l'autorité de la CEEAC¹⁴⁰. *« L'existence à la fois de la CEEAC et de la CEMAC [a entraîné] une problématique de duplication des mandats en matière de paix et de sécurité, d'autant plus que les deux organisations comptent les mêmes États membres. Afin de rectifier ce problème, deux avenues [ont par le passé été] envisagées : soit une division des responsabilités (économiques pour la CEMAC et politiques/sécuritaires pour la CEEAC), soit la fusion des deux organisations afin de former une véritable communauté d'intégration régionale »*²¹⁶.

La CEEAC face au phénomène Boko Haram

L'agenda de la CEEAC, comme celui de l'UNSC, a largement été dominé depuis le début de la décennie par les conflits prévalant en RDC et en RCA, unique pays au sein duquel la FOMAC ait été déployée. Ce n'est qu'assez tardivement que ces deux instances se sont mobilisées pour faire face aux menaces incarnées par le groupe Boko Haram. C'est ainsi lors de la 39^{ème} Session de l'UNSC, tenue à Bujumbura en décembre 2014, que les ministres des Affaires étrangères d'Afrique centrale ont exprimé leur soutien au Tchad et au Cameroun dans leur lutte contre Boko Haram.

C'est tout d'abord en terme d'assistance mutuelle envers les deux Etats membres de la CEEAC directement affectés par les violences de la secte islamiste que la CEEAC a abordé cette question. C'est ainsi que, lors d'une rencontre avec le Président camerounais Paul Biya en janvier 2015, le Secrétaire général de l'Organisation a encouragé les Etats membres à manifester leur solidarité envers le Tchad et le Cameroun, conformément aux dispositions pertinentes du Pacte d'assistance mutuelle de la Communauté. Le Secrétaire général a alors également plaidé pour que les plus hautes instances du COPAX adoptent des actions

¹³⁹ Les menaces envisagées sont les suivantes : une agression ou menace d'agression contre un Etat membre par un Etat tiers ; un conflit armé entre deux ou plusieurs Etats parties du PAM ; un conflit interne soutenu et entretenu activement de l'extérieur ; un conflit interne susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité dans un autre Etat partie ; un conflit interne donnant lieu à des actes entrant dans la catégorie des crimes internationaux ; un conflit interne menaçant gravement l'existence de l'Etat concerné. Ces dispositions apparaissent encore tout à fait adaptées au contexte géostratégique actuel de la sous-région.

¹⁴⁰ Le Traité instituant la CEMAC a été signé le 16 mars 1994 à N'Djamena au Tchad et est entré en vigueur le 25 juin 1999 à Malabo (Guinée Equatoriale). La Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) regroupe les pays de l'ancienne Afrique Equatoriale française (AEF) – à savoir le Cameroun, le Congo-Brazzaville, le Gabon, la République centrafricaine et le Tchad – auxquels s'ajoute la Guinée équatoriale. La CEMAC est l'héritière directe de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC), qui a pris la suite de la Fédération de l'Afrique Equatoriale française (AEF) et se caractérise par l'usage commun du franc C.F.A. « Du fait de son héritage historique, la CEMAC semble plus établie, à la fois en termes de nature même et de priorités d'action, et jouir d'une plus grande légitimité auprès des États membres que la CEEAC. ». In ECDPM, « CEEAC et CEMAC : Intégration ardue dans une région aux structures complexes », décembre 2017 : <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/FR-Summary-07ECCASandCEMAC.pdf>

concrètes en vue d'éliminer la menace que constitue Boko Haram, allant jusqu'à évoquer un plan militaire destiné à contenir et à maîtriser la progression de Boko Haram, en sécurisant les frontières du Cameroun, celles du Tchad et globalement celles de la sous-région d'Afrique centrale¹⁸⁰.

Sans surprise, la CEEAC s'est plus particulièrement saisie des questions relatives à la lutte contre Boko Haram lorsque le Président tchadien Idriss Déby en a assuré la Présidence. Le 31 janvier 2015, s'est ainsi tenue une Concertation des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEEAC à Addis-Abeba, en marge de la 24ème session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UA. Dans la foulée de cette rencontre, le 16 février 2015¹⁸¹, les Chefs d'Etat d'Afrique centrale membres du COPAX se sont réunis en session extraordinaire, à l'invitation du Président tchadien également Président en exercice de celui-ci, pour tenter d'élaborer une stratégie commune visant à lutter contre le groupe islamiste. C'est à huit clos que les Présidents tchadien et camerounais se sont exprimés devant le COPAX, afin d'exposer la gravité de la situation dans les régions de leur pays touchées par la violence de Boko Haram : « *Les deux Chefs d'Etat ont déclaré que leurs Etats sont en guerre et mobilisent plus de six mille hommes chacun pour lutter contre le groupe terroriste Boko Haram. Ils ont conclu leur propos en demandant à leurs pairs de se mobiliser pour les aider à éradiquer le groupe terroriste Boko Haram qui, s'il n'est pas neutralisé, pourrait déstabiliser toute la sous-région* »¹⁸². Reconnaisant que le groupe terroriste Boko Haram n'était pas seulement une menace pour le Cameroun et le Tchad, mais aussi pour l'ensemble de l'Afrique centrale, les Chefs d'Etat du COPAX ont affirmé leur volonté de soutenir le Cameroun et le Tchad, dans le cadre des mécanismes prévus par le Protocole relatif au COPAX et par le Pacte d'assistance mutuelle. Ils ont également décidé de la mise en place d'une aide d'urgence en ressources financières d'un montant de 50 milliards de Francs CFA, en troupes, en soutien génie, en soutien santé, en équipements militaires divers et en appui aérien. Ils ont aussi décidé de créer un Fonds de soutien multidimensionnel dans les domaines de la logistique, de l'assistance humanitaire, de la communication et des actions politico-diplomatiques, instruisant le Secrétaire général de la CEEAC d'élaborer un plan d'action dans ces différents domaines à soumettre aux instances du COPAX pour son adoption et sa mise en œuvre. Les Chefs d'Etat ont en outre décidé de renforcer la surveillance de leurs territoires respectifs et de mener des actions de sensibilisation au profit de leurs populations pour réduire les risques d'infiltration des membres de Boko Haram à l'intérieur des frontières de leurs sous-régions et couper leurs réseaux de ravitaillement. Les Chefs d'Etat ont aussi salué la décision de l'Union africaine d'autoriser le déploiement de la FMM.

A l'issue de cette rencontre, les Chefs d'Etat ont, en outre, adopté la « Déclaration de Yaoundé » des Etats membres du COPAX sur la lutte contre le groupe terroriste Boko Haram¹⁴¹. Cette Déclaration se réfère explicitement au Communiqué du CPS de l'UA du 29 janvier 2015, ainsi qu'aux décisions des Etats membres de la CBLT et du Bénin prises le 20 janvier 2015 (cf. *supra*). Condamnant sans appel la remise en cause des frontières nationales des Etats par la volonté de Boko Haram de créer un califat sur les bords du Bassin du Lac Tchad et apportant leur soutien à toutes les initiatives prises par l'UA et la CBLT, notamment la mise sur pied de la FMM, la Déclaration insiste aussi sur la nécessité d'accélérer le règlement de la crise centrafricaine afin d'éviter que la secte Boko Haram n'étende ses activités dans le triangle Cameroun-RCA-

¹⁸⁰ <http://www.ceeac-eccas.org/index.php/pt/actualite/113-boko-haram-la-ceeac-veut-contenir-et-maitriser-l-avancee-du-groupe-terroriste>

¹⁸¹ Radio France Internationale, « Afrique Centrale: Sommet de la CEEAC - 50 milliards de francs CFA contre Boko Haram ». Publié le 16-02-2015 : <http://www.rfi.fr/afrique/20150216-cameroun-appui-financier-militaire-lute-contre-boko-haram>

¹⁸² <http://www.ceeac-eccas.org/index.php/en/component/content/article/15-dihps/128-communique-final-session-extraordinaire-de-la-conference-des-chefs-d-etat-du-conseil-de-paix-et-de-securite-de-l-afrique-centrale-consacree-a-la-lutte-contre-le-groupe-terroriste-boko-haram>

¹⁴¹ Voir <http://www.peaceau.org/uploads/02-declaration-de-yaounde-lutte-contre-boko-haram-16-02-2015.pdf>

Tchad. Enfin, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont manifesté leur volonté de développer une coopération active avec la CEDEAO afin d'éliminer le groupe terroriste Boko Haram¹⁴².

C'est ainsi que depuis 2015, dans le cadre de la mise en œuvre des décisions de cette session extraordinaire du COPAX, l'approche de la CEEAC a largement consisté à opérer un rapprochement avec la CEDEAO afin de développer une stratégie commune visant à traiter les racines de la crise transrégionale provoquée par les activités et la violence de Boko Haram. Une telle approche se situe dans le droit fil du rapprochement précédemment engagé à la faveur de la stratégie interrégionale CEEAC-CEDEAO de lutte contre la piraterie maritime dans le Golfe de Guinée¹⁴³.

Dès le 2 avril 2015, s'est tenue une Réunion des Experts de la CEEAC et de la CEDEAO consacrée à la mise en place d'une stratégie commune de lutte contre le groupe terroriste Boko Haram¹⁴⁴. Cependant, l'organisation du Sommet conjoint des Chefs d'Etat de la CEDEAO et de la CEEAC, initialement prévu pour se tenir en avril, puis en août 2015 à Malabo, en Guinée équatoriale, a été reportée à une date ultérieure. Les travaux de la 44ème et de la 45ème réunion de l'UNSAF, respectivement tenues en 2017 à Yaoundé et à Kigali, ont été largement consacrés à la lutte contre la violence armée et le terrorisme en Afrique centrale. Une insistance particulière a été placée sur la nécessité de la tenue d'un Sommet conjoint avec la CEDEAO consacré à la définition d'une stratégie interrégionale pour faire face au terrorisme et à Boko Haram. A Kigali, le représentant de la Force multinationale mixte de lutte contre Boko Haram, a fait le point sur les efforts en cours pour mettre hors d'état de nuire le groupe terroriste.

La rencontre au sommet des deux organisations s'est finalement tenue le 30 juillet 2018 à Lomé, portant plus largement sur la paix, la sécurité, la stabilité et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme. Les Chefs d'Etat ont alors exprimé leur volonté de voir les deux organisations sous-régionales s'impliquer davantage de façon commune dans la sécurisation des deux espaces communautaires¹⁴⁵. Ils ont instruit le Président de la Commission de la CEDEAO et le Secrétaire Général de la CEEAC d'initier des négociations entre les Etats des deux régions en vue de conclure et de mettre en œuvre des procédures d'entraide et de coopération judiciaire. Ils ont aussi salué « *l'engagement des pays membres de la Force Multinationale Mixte du Bassin du Lac Tchad et de la Force Conjointe du G5/Sabel dans la lutte contre le terrorisme* ». A cet effet, ils [ont lancé] « *un appel à tous les Etats membres des deux Communautés, dans un esprit de solidarité intercommunautaire, d'apporter un appui matériel, financier, technique et en renseignements aux forces armées des Etats engagés dans la lutte contre le terrorisme dans le Bassin du Lac Tchad et au Sabel* ». Les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO et de la CEEAC ont enfin décidé de se réunir tous les deux ans de manière alternative et de se concerter chaque année en marge du Sommet ordinaire de l'Union africaine.

La Communauté des États Sahélo-Sahariens (CEN-SAD)

La Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), créée à l'initiative de Muammar Kadhafi, regroupe 28 États africains. Elle constitue l'une des CER qui composent l'AAPS. Cette organisation, initialement à vocation plutôt économique, a tenu un sommet le 16 février 2013 à Ndjamena, prévoyant la création d'un Conseil permanent de paix et de sécurité et d'un Conseil permanent pour le développement durable. Bien

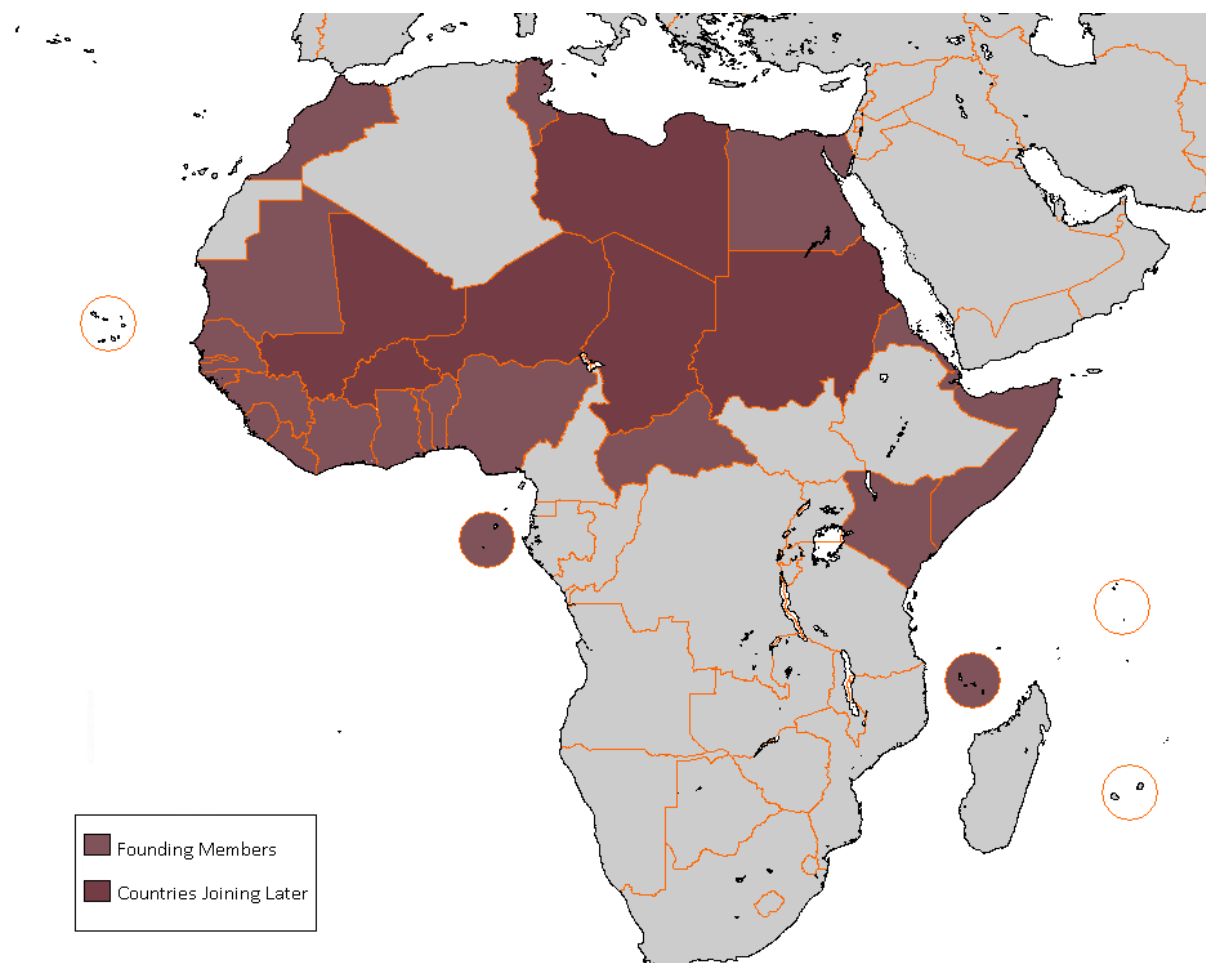
¹⁴² Les Chefs d'Etat ont décidé de mener des actions politico-diplomatiques pour accroître la coopération entre le Nigeria et les deux Etats membres de la CEEAC avec lesquels il partage des frontières.

¹⁴³ C'est dans ce cadre qu'a été créé le Centre Interrégional CEDEAO-CEEAC pour la Coordination de la lutte contre la piraterie et l'insécurité dans le Golfe de Guinée(CIC).

¹⁴⁴ <http://ceeac-eccas.org/index.php/fr/component/content/category/15-dihpss?layout=blog&start=45>

¹⁴⁵ <http://www.ecowas.int/communiqué-final-sommet-conjoint-des-chefs-detat-et-de-gouvernement-de-la-cedeao-et-de-la-ceeac/?lang=fr>

que marginal dans la gestion de la crise sahélienne, son rôle dans le dispositif continental de paix et de sécurité mérite néanmoins d'être analysé.



Cadre institutionnel et initiatives de la CEN-SAD en matière de sécurité

La CEN-SAD a été créée le 4 Février 1998 à Tripoli lors d'un sommet réunissant les Chefs d'État de la Libye, du Mali, du Niger, du Soudan et du Tchad¹⁴⁶. Le siège de l'Organisation se trouve à Tripoli en Libye. La CEN-SAD compte 28 Etats membres¹⁴⁷. Outre les cinq Etats fondateurs, les premiers Etats à avoir rejoint la CEN-SAD sont: le Bénin, le Burkina Faso, la République Centrafricaine, la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Egypte, l'Erythrée, la Gambie, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Maroc, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Somalie, le Togo et la Tunisie. Ils ont été rejoints par les Comores (depuis 2007), le Ghana (depuis 2005) ; la Guinée (depuis 2007), le Kenya (depuis 2008), la Mauritanie (depuis 2008), Sao Tomé-et-Principe (depuis 2008), la Sierra Leone (depuis 2005)¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Voir <https://www.uneca.org/fr/oria/pages/cen-sad-communaute-des-etats-sahelo-sahariens>

¹⁴⁷ A la création de l'Organisation en 1998, 5 Etats étaient signataires du traité constitutif : pour la Jamahiriya Arabe Libyenne populaire socialiste, le Colonel Mouammar Al-Kadhafi ; pour le Soudan, Omar Hassan Ahmed El-Béchir, Président du Soudan ; pour le Tchad, Idriss Deby, Président du Tchad ; pour le Mali, Alpha Oumar Konaré, Président du Mali ; pour le Niger, Ibrahim M. Bare, Président du Niger. Voir : Frédéric Joël AIVO, « La communauté des états Sahelo-Sahariens (CEN-SAD) Acteur complémentaire ou concurrentiel de l'Union africaine », 2009 : http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/090928_aivo.pdf

¹⁴⁸ <https://www.uneca.org/fr/oria/pages/cen-sad-communaute-des-etats-sahelo-sahariens>

L'objectif premier de la CEN-SAD est de faciliter les échanges économiques, sociaux et culturels entre les États membres. « *La CEN-SAD, aux termes de l'article 1er du traité l'instituant, vise l'établissement d'une union économique globale basée sur une stratégie à travers un plan de développement des pays concernés, englobant l'investissement dans les domaines agricole, industriel, infrastructurel, énergétique, social et culturel* »¹⁴⁹.

La CEN-SAD dispose des organes suivants¹⁵⁰.

- la Conférence des Leaders et Chefs d'État, organe politique et décisionnel suprême ;
- le Conseil exécutif, responsable de la mise en œuvre des décisions de la Conférence des leaders et Chefs d'État, ainsi que de la préparation des plans relatifs aux programmes d'intégration ;
- le Secrétariat général, organe administratif et exécutif ;
- la Banque Sahélo-Saharienne pour l'Investissement et le Commerce (BSSIC), créée en 1999, en charge des activités bancaires, financières et commerciales de l'Organisation ;
- le Conseil économique, social et culturel (CESC).

La CEN-SAD a été reconnue comme l'une des communautés économiques régionales du continent au cours de la trente-sixième session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité africaine qui s'est tenue du 04 au 07 juillet 2000 à Lomé au Togo¹⁵¹. L'Organisation consacre le principe de non-agression et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres. L'Organisation s'est en outre dotée d'un cadre afin de traiter de ces questions de sécurité. Elle a ainsi adopté la « Charte de sécurité de la Communauté », le 5 février 2000 à N'Djamena, puis la « Déclaration de Niamey sur la prévention des conflits et le règlement pacifique des différends » lors de son 5ème Sommet qui s'est déroulé au Niger les 14 et 15 mars 2003. Elle a ensuite adopté un « Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits » au cours de son 6ème Sommet qui s'est tenu le 15 mai 2004 à Bamako, au Mali. Ce Mécanisme a pour objectif de promouvoir la paix et la sécurité au sein de la communauté sahélo-saharienne, conformément à la Charte des Nations unies et au Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine¹⁵². En outre, l'article 3 du Traité révisé de la CEN-SAD¹⁵² stipule notamment que la Communauté doit œuvrer à la préservation et à la consolidation de la paix, de la sécurité et de la stabilité dans la zone CEN-SAD ; la promotion du dialogue politique et la lutte contre la criminalité transfrontalière avec ses fléaux connexes comme le trafic de drogues, des armes, des êtres humains, le blanchiment d'argent et le terrorisme ; la lutte contre la désertification, la sécheresse et les changements climatiques par la préservation des ressources naturelles et la recherche dans le domaine des énergies renouvelables. Via l'article 8 du Traité révisé, l'Organisation s'est également dotée d'un Conseil Permanent de Paix et de Sécurité dont les attributions sont les suivantes :

- mettre en place des mécanismes de prévention des conflits, en impliquant les femmes et les sociétés civiles des Etats membres ;
- anticiper les crises, ainsi que les politiques au sein des Etats, susceptibles de conduire à des situations conflictuelles ;
- entreprendre, avec l'appui de ses différents organes, en particulier le Groupe des Sages, des activités et actions rapides, en vue du maintien de la paix, lorsque des conflits éclatent ;

¹⁴⁹ Article 1er du traité portant création de la Communauté des Etats sahélo-sahariens, in textes régissant la Communauté des Etats sahélo-sahariens.

¹⁵⁰ <http://www.operationspaix.net/25-fiche-d-information-de-l-organisation-cen-sad.html>

¹⁵¹ La CEN-SAD a également obtenu le statut d'observateur à l'Assemblée générale de l'ONU en vertu de la résolution N ° A/RES/56/92 de l'Assemblée Générale des Nations unies.

¹⁵² <http://www.operationspaix.net/25-fiche-d-information-de-l-organisation-cen-sad.html>

¹⁵² Voir Dr. Souley Hassane, Directeur du Département Paix et Sécurité Communauté des Etats Sahélo-Sahariens (CEN-SAD), « La CEN-SAD et les questions de paix et sécurité », Ouagadougou 26 février 2015 : https://westafrica.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/West_Africa/170920_Migration/20150226_La_CE_N-SAD_et_les_questions_de_Paix_et_Securite_Dr_Souley_Hassan.pdf

- autoriser l'organisation et le déploiement de missions d'appui à la paix;
- collaborer avec les structures de sécurité d'autres institutions régionales ou internationales ;
- s'assurer périodiquement de la bonne marche des différents mécanismes de paix et de sécurité ;
- faire du lobbying auprès des Etats, afin de favoriser l'adoption de mesures idoines, destinées à lutter contre l'insécurité, la piraterie, le narcotrafic et le terrorisme ;
- imposer des sanctions à l'encontre de gouvernements responsables de changements anticonstitutionnels de pouvoirs ;

Le Protocole sur la Prévention des Conflits dans l'espace CEN-SAD (Article 4) poursuit les objectifs suivants : la promotion et le maintien de la paix et de la sécurité dans l'espace communautaire ; le maintien, le rétablissement, la consolidation de la paix et de la stabilité au sein de la Communauté ; le renforcement de la coopération dans les domaines de la prévention, de la gestion, du règlement des conflits et de l'alerte précoce ; la lutte contre la criminalité transnationale organisée, le terrorisme international, la prolifération illicite des mines et des armes légères et de petits calibres ; la mise en œuvre de stratégies appropriées pouvant permettre la coordination des interventions militaires et/ou humanitaires.

Lors de son discours prononcé à New York le 1^{er} octobre 2014 sur la « Contribution des communautés économiques régionales à l'Agenda 2063 de l'Union africaine », le Secrétaire général de la CEN-SAD¹⁵³ a indiqué que « *la Nouvelle CEN-SAD a dans la Déclaration de N'Djamena et dans le Traité révisé de février 2013 mis l'accent sur deux choses : la promotion de la paix et de la sécurité dans l'espace sahélo-saharien et la promotion d'un développement durable* », se référant notamment à la Stratégie Sécurité et Développement de la Zone Sahélo-Saharienne de la CEN-SAD (SDS CEN-SAD) qui comporte quatre axes majeurs :

- axe stratégique N°1 : Renforcement de la sécurité (lutte contre l'extrémisme violent, le narcotrafic, le terrorisme et la criminalité transnationale organisée, trafic d'armes, trafic des êtres humains, immigration illégale, piraterie maritime, cybercriminalité, lutte contre les groupes rebelles et séparatistes, prévention contre les idéologies extrémistes, lutte contre la prolifération des armes) ;
- axe stratégique N°2: Création et favorisation des populations aux opportunités économiques pour un développement humain intégré ;
- axe stratégique N°3 : Appui aux secteurs de production et de soutien à la production dans l'espace CEN-SAD (secteurs alimentaire, énergétique, transport, maîtrise des ressources en eau, gestion de l'environnement, etc.) ;
- axe stratégique N°4: Promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance.

Le rôle de la CEN-SAD est en cours de revitalisation. La refonte du Traité constitutif est envisagée, tout comme l'articulation des objectifs de l'Organisation autour de deux piliers : la sécurité et l'environnement.

LA CEN-SAD et la crise sahélienne

On oublie souvent de mentionner la CEN-SAD parmi les acteurs institutionnels concernés par la crise saharo-sahélienne. La chute de Muamar Khadafi, père-fondateur de cette organisation, a eu pour conséquence un effacement de l'organisation depuis le début de la crise malienne.

Lors du sommet extraordinaire des Chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est tenu à Ndjamena le 16 février 2013, la CEN-SAD s'est engagée en faveur d'une sortie de crise et d'une consolidation de l'ordre constitutionnel et démocratique au Mali. A l'issue de cette session extraordinaire, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEN-SAD avait annoncé l'octroi d'une contribution financière

¹⁵³ <https://www.un.org/africarenewal/sites/www.un.org.africarenewal/files/CENSAD.pdf>

(essentiellement symbolique de 800.000 euros) à la MISMA, qui a effectivement été remise par le Secrétaire général par intérim de la CEN-SAD, au Président de la République par intérim du Mali, Dioncounda Traoré¹⁵⁴. La CEN-SAD a ensuite œuvré pour renforcer les capacités de la CENI et de ses démembrements¹⁵⁵. La CEN-SAD a également été active lors des élections présidentielles de juillet 2018 au Mali où elle a de nouveau apporté un soutien à la CENI¹⁵⁶ et déployé une mission électorale.

En mars 2016, les ministres de la Défense de la Communauté ont convenu de renforcer la coopération en matière de lutte antiterroriste, lors d'une réunion dans la péninsule égyptienne du Sinaï¹⁵⁷. Ils se sont mis d'accord, selon un projet de résolution lu par le ministre égyptien de la Défense, Sedqi Sobhi, pour mettre en place « *un centre antiterroriste basé au Caire* ».

Du 1er au 5 mai 2017, la 6ème réunion des ministres de la Défense des pays membres de la Communauté s'est tenue à Abidjan pour aborder les questions liées au terrorisme dans l'espace sahélien, abordées à la fois à travers les menaces incarnées par Boko Haram, Al-Qaïda au Maghreb islamique et l'organisation État islamique. Au cours de cette réunion, des experts ont été appelés à examiner les modalités juridiques et institutionnelles nécessaires à la création du Centre de lutte contre le terrorisme et du Conseil de paix et de sécurité de la CEN-SAD.

Si ces activités au Sahel se sont jusqu'ici révélées très limitées, la CEN-SAD pourrait retrouver un regain d'importance à la faveur de deux évolutions :

- Tout d'abord, la réintégration du Maroc au sein de l'Union africaine. Alors qu'il ne peut agir dans le cadre de l'UMA (dont le fonctionnement est largement paralysé en raison du conflit qui oppose le royaume chérifien à l'Algérie) tandis que ses efforts pour intégrer la CEDEAO n'ont pour l'heure pas abouti, le Maroc est membre de la CEN-SAD et considère cette organisation comme un canal intéressant pour peser sur les équilibres au sein de l'espace saharo-sahélien.
- D'autre part, le rôle de l'Égypte. Outre la Présidence de l'UA, l'Égypte va exercer la prochaine Présidence de la CEN-SAD qui constitue la seule organisation de l'AAPS dont le pays est membre.

Par ailleurs, en raison du grand nombre et de la diversité des États qui la composent, la CEN-SAD apparaît comme la seule organisation – aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'AAPS – dont le mandat est en mesure de s'étendre sur l'ensemble de la bande saharo-sahélienne (à l'exception notable du Cameroun et de l'Algérie).

Bilan du rôle de l'AAPS au Sahel

La gestion de la crise sahélienne dans le cadre de l'AAPS a bien entendu révélé l'obsolescence des scénarii de crises prédéfinis pour l'activation de la FAA (cf. note de bas de page *supra*). Même si, comme le souligne un fonctionnaire international en poste à Addis-Abeba, « *ce sont en réalité les capacités affectées à la FAA qui sont utilisées dans les différentes Joint forces* », leur non-utilisation dans les cadres prévus à cet effet révèlent l'inadaptation de ceux-ci aux évolutions du contexte stratégique africain. Par ailleurs, l'autre problème essentiel révélé par la gestion de la crise sahélienne est bien entendu celui du financement, très largement dépendant des contributions non africaines. Cette problématique est récurrente depuis la création du Fonds de l'OUA dans les années 1990¹⁵⁸. Tout au long des années 2010, « *la dépendance exagérée envers les partenaires*

¹⁵⁴ <https://www.slateafrique.com/115621/mali-la-cen-sad-octroie-500-millions-de-fcfa-la-misma>

¹⁵⁵ <https://maliactu.net/mali-la-cen-sad-renforce-les-capacites-des-membres-de-la-ceni/>

¹⁵⁶ <http://bamada.net/processus-electoral-la-censad-renforce-les-capacites-de-la-ceni>

¹⁵⁷ <http://hebdo.ahram.org.eg/NewsContent/1120/1/130/15662/La-CENSAD-d%C3%A9ficile-le-terrorisme.aspx>

¹⁵⁸ Ainsi, en 2001, était-il déjà possible d'opérer le constat suivant : « Les problèmes financiers constituent un autre facteur qui explique la lenteur de la mise en place des Mécanismes. Chacun des Mécanismes a prévu un fonds spécial

internationaux pour les besoins de financements a sapé la légitimité et le leadership de l'UA pour ce qui est de la résolution des affaires africaines. Ce défaut de légitimité a ainsi permis la prolifération de soutiens de différents partenaires internationaux peu désintéressés et mus par leurs propres intérêts »²⁰².

La crise sahélienne a cependant aussi mis en relief de manière criante une autre faiblesse propre à l'AAPS elle-même : l'absence de clarté dans les principes gouvernant les relations entre l'UA, les CER et les Etats africains. Une question majeure est de savoir dans quelle mesure la réforme de l'UA, menée sous la houlette du Président rwandais Paul Kagame lors de sa Présidence de l'Organisation continentale, pourra y apporter les correctifs nécessaires.

Les relations entre l'UA, les CER et les Etats africains

Le manque de clarté régissant la répartition des compétences et la mise en application du principe de subsidiarité entre les différents acteurs parties prenantes de l'AAPS, sous-tendus par des rivalités entre eux tout comme entre certains Etats membres de l'UA, expliquent en grande partie les difficultés rencontrées par l'Union africaine et les CER pour s'imposer dans la gestion de la crise sahélienne.

En effet, l'UA et les CER ont signé un Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité en 2008¹⁵⁹, renforcé la même année par le « Protocole sur les relations entre les CER et l'UA ». À travers ces deux accords, l'UA et les CER se sont engagées à travailler ensemble, à coopérer et à « adhérer aux principes de subsidiarité, de complémentarité et d'avantage comparatif », sans en préciser les modalités pertinentes de mise en œuvre¹⁶⁰. Par ailleurs, « le Protocole relatif à la création du CPS » souligne la responsabilité première de l'UA dans la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. Le même protocole définit une relation du haut vers le bas, en vertu de laquelle le Président de la CUA et le CPS sont censés « harmoniser et coordonner les activités des CER afin d'assurer leur cohérence avec les principes de l'UA »¹⁶¹. C'est en grande partie la question non résolue de la mise en application du principe de subsidiarité qui explique les épisodes ci-dessus décrits. Il s'avère que « l'UA et / ou les CER suivent une approche pragmatique de la subsidiarité et des avantages comparatifs, qui s'accompagne d'une division du travail dictée par les réalités politiques, financières et logistiques et par le rôle des différents acteurs externes. (...). La question en souffrance de la subsidiarité et l'approche pragmatique qui en découle engendrent divers mécanismes institutionnels de résolution des conflits violents, comme le montrent un certain nombre d'exemples d'opérations de soutien à la paix déployées par l'UA et les CER / MR. Parmi ces mécanismes figurent notamment la Force multinationale mixte (FMM) contre Boko Haram relancée par les pays du Lac Tchad et le Bénin, l'initiative de

pour la paix. Celui de l'OUA prévoit d'y consacrer 6% du budget annuel de l'Organisation (...). Ces fonds peuvent recevoir des contributions volontaires des Etats membres, des Etats non-membres et d'autres entités comme les O.N.G. Les contributions volontaires des Etats membres sont très modestes. En 1998, neuf Etats ont contribué au fonds de l'OUA pour un montant total de 1,4 million de dollars. La plus grande partie des contributions provient d'Etats et d'organismes occidentaux. En 1998, le fonds fourni par les non-africains s'élevait à plus de 18,2 millions dont plus de 16 millions provenant des Etats occidentaux » : <http://www.ridi.org/adi/200108a1.htm>

²⁰² Michelle Ndiaye, Résumé analytique, 2018, http://www.tanaforum.org/y-file-store/tana_2018/2018_tana_papers_fr.pdf

¹⁵⁹ Il s'agit du « Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine et les Communautés économiques régionales (CER) et les Mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord », 2008 : <http://www.peaceau.org/uploads/mou-au-recs-fr.pdf>
Voir aussi Amandine Gnanguenon, « Le rôle des Communautés économiques régionales dans la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité », Délégation aux affaires stratégiques, 2010 : https://www.defense.gouv.fr/.../EPS2010_communautes_economiques_afrique.pdf

¹⁶⁰ « Matérialiser la réforme de l'UA et le programme de paix et sécurité à travers le renforcement de la collaboration entre l'UA et les CER », par Martha Mutisi, http://www.tanaforum.org/y-file-store/tana_2018/2018_tana_papers_fr.pdf

¹⁶¹ ISS (2017) cité in <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP211-Gestion-conflits-APSA-Desmidt-Hauck-ECDPM-juillet-2017.pdf>

coopération régionale contre la LRA (Lord's Resistance Army) et la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), où des solutions hybrides ont été mises en place pour éliminer définitivement des groupes terroristes ». La question non réglée de la subsidiarité conduit ainsi à des décisions fluctuantes en matière de division du travail entre l'UA et les CER/MR¹⁶².

En outre, en dépit des complémentarités affichées, les relations entre l'UA et les CER sont fréquemment sous-tendues en pratique par des rivalités. Dès 2010, U. Engel, et J. Gomes Porto relevaient que « *les relations entre l'UA et les CER sur les questions relatives à la paix et à la sécurité ont souvent été précaires et ambiguës. Plus souvent qu'autrement, l'ambiguïté se pose quant à savoir qui devrait diriger une intervention dans le cadre d'interprétations contrastées des principes de subsidiarité, de complémentarité et d'avantage comparatif* »²⁰⁷. Selon un fonctionnaire de la Commission de l'UA en effet, « *l'UA et la CEDEAO sont en réalité fréquemment en compétition directe* »¹⁶³. Michelle Ndiaye met elle aussi en avant la compétition entre l'UA et ses organisations sous-régionales du fait du défaut d'une claire délimitation des rôles et des responsabilités¹⁶⁴. Le cas de la tentative avortée de mettre sur pied la CARIC pour la mobiliser dans le cadre de la gestion de la crise au Mali est à cet égard symptomatique, tout comme l'est le Processus de Nouakchott, des tentatives de contournement des REC par l'UA : « *Tout comme le processus de Nouakchott, la CARIC contourne les CERs, en se basant sur les contributions des États volontaires, plutôt que sur des brigades régionales* »¹⁶⁵.

Par ailleurs, l'influence majeure au sein de l'UA ou des REC de certains États africains ayant des intérêts particulièrement importants dans l'espace sahélien constitue un autre facteur explicatif de l'enchevêtrement peu constructif des dynamiques institutionnelles au sein-même de l'APSA. « *Il existe en réalité un véritable fossé entre d'une part, le cadre légal établi, qui met l'accent sur la primauté de l'UA et d'autre part, la réalité politique selon laquelle la plupart des États membres reconnaissent avant tout la primauté de leurs intérêts, ce qui a pour résultat une grande flexibilité lorsqu'il s'agit de choisir le cadre institutionnel le mieux adapté pour résoudre une crise* »¹⁶⁶. Cela renvoie en partie à la remarque d'un diplomate, selon lequel de nombreux mécanismes ont été mis en place dans le cadre de l'AAPS : la véritable question en réalité est de faire en sorte que les États acceptent de mettre en œuvre les principes sur lesquels reposent ces mécanismes (« *how to get the buying of member-states* » ?)¹⁶⁷. De ce point de vue, le rôle majeur joué par l'Algérie dans la gestion des dynamiques sécuritaires de l'espace sahélien est unanimement souligné. C'est ainsi que pour un diplomate sahélien en poste à Addis-Abeba, « *la perception commune des États sahéliens est que le Processus de Nouakchott a initialement été poussé par l'Algérie pour empêcher en la diluant toute initiative armée significative au Sabel, qu'elle émane directement de l'UA ou des CER* »¹⁶⁸. Pour un autre, « *le Processus de Nouakchott est souvent perçu comme un instrument algérien* ». Pour un fonctionnaire de la Commission, « *il semble que la compétition entre les deux rivaux que sont traditionnellement l'Algérie et la France s'est matérialisée à travers d'une part le Processus de Nouakchott poussé par la première et d'autre part, le G5/Sabel très soutenu par la seconde qui y a vu un instrument pour contrer sa rivale. La difficulté à imposer la crédibilité du Processus de Nouakchott doit être lue comme une victoire française sur l'Algérie qui s'est matérialisée par la création du G5 et de sa Force conjointe* »¹⁶⁹. Enfin, les limites géographiques des CER tout comme la volonté de leurs membres de les transcender expliquent aussi la mobilisation de cadres alternatifs. À titre d'exemple, dans un entretien accordé au

¹⁶² In <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP211-Gestion-conflits-APSA-Desmidt-Hauck-ECDPM-juillet-2017.pdf> : 4.2. Approches pragmatiques de la subsidiarité et de la division du travail entre l'UA et les CER / MR Message-clé n° 3.

²⁰⁷ Voir U. Engel et J. Gomes Porto (Eds), (2010), *La nouvelle architecture de paix et de sécurité de l'Afrique : Promouvoir les normes, institutionnaliser les solutions*, Farnham : Ashgate.

¹⁶³ Entretien, Addis-Abeba, 7 décembre 2018.

¹⁶⁴ Art. cit.

¹⁶⁵ Ousmane Diallo, art. cit.

¹⁶⁶ ISS, PSC REPORT, 25 JUN 2018 : <https://issafrica.org/iss-today/au-summit-31-what-is-the-african-unions-role-in-the-sahel>

¹⁶⁷ Entretien, Addis-Abeba, 5 décembre 2018.

¹⁶⁸ Entretien, Addis-Abeba, 7 décembre 2018.

¹⁶⁹ Entretien, Addis-Abeba, 6 décembre 2018.

magazine « Jeune Afrique » le 5 juillet 2012, le Président Déby avait indiqué : « *La gestion actuelle de la crise malienne par la CEDEAO seule ne constitue pas une réponse appropriée à la situation. La bonne solution serait de mettre en place une force de l'UA avec appui de l'ONU comme en Somalie et avec l'aide logistique de l'OTAN* ». ¹⁷⁰. En outre, le rôle particulièrement actif joué par la Mauritanie dans la création du G5/Sahel s'explique notamment par sa non-appartenance à la CEDEAO, organisation que le pays avait choisie de quitter en 2000 avec l'intention de s'investir résolument alors au sein de l'UMA. Les équilibres internes aux différentes CER pèsent également sur l'engagement de celles-ci sur le terrain de la gestion des conflits. La timidité du Ghana tout comme l'affaiblissement du leadership du Nigeria, qui a contrasté avec le rôle moteur joué par le géant démographique et économique de l'Afrique de l'Ouest, dans la gestion par la CEDEAO des crises ayant affecté l'espace de la rivière Mano (Libéria, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Guinée) dans les années 1990 et 2000, ont également contribué à l'effacement de l'Organisation régionale ouest-africaine. La fragilité à la fois politique et sécuritaire de la Côte d'Ivoire - en situation d'immédiate sortie de conflit lors du déclenchement de la crise malienne - a également pu encourager ses trois homologues francophones du Sahel à s'extraire du cadre de la CEDEAO au sein de laquelle les tensions non pas seulement politiques mais aussi souvent bureaucratiques entre Anglophonie et Francophonie sont traditionnellement vives¹⁷¹.

En ce qui concerne la CEEAC, il apparaît clairement que l'inertie qui paralyse souvent cette organisation en raison à la fois du très fort intergouvernementalisme propre à son processus de décision et de la focalisation de son agenda sur les conflits endémiques qui touchent la RCA et la RDC, a incité le Tchad tout comme le Cameroun à se tourner vers la structure plus légère de la CBLT qui offrait par ailleurs l'avantage d'inclure parmi ses membres l'ensemble des Etats affectés par la violence de Boko Haram : la décision du Bénin, non membre de la CBLT d'adjoindre ses troupes à la FMM démontre qu'il est loin d'être impossible de mettre en place des cadres de concertation et de coopération flexibles surmontant les cadres géographiques et institutionnels des différentes organisations africaines.

Le processus de réforme de l'UA, un remède efficace aux défaillances de l'AAPS ?

La réforme de l'UA¹⁷² engagée sous la Présidence de Paul Kagamé¹⁷³ et dont l'opérationnalisation est prévue pour 2020 aura des conséquences importantes sur le fonctionnement de l'AAPS. Cette réforme s'articule autour de trois axes majeurs¹⁷⁴ :

- Les réformes institutionnelles. L'un des objectifs majeurs de la réforme de l'UA est ainsi d'améliorer les structures internes de gouvernance de la Commission de l'UA¹⁷⁵. En matière de paix et de sécurité, cette réforme se traduira à compter de 2021 par la Fusion des actuels Département des Affaires politiques et Département Paix et Sécurité qui seront désormais placés sous l'autorité d'un seul et même « Commissaire aux Affaires politiques, paix et sécurité ». Le Président de la Commission a été chargé d'élaborer une nouvelle structure départementale.

¹⁷⁰ <https://www.jeuneafrique.com/175135/politique/tchad-idriss-d-by-itno-j-ai-trop-longtemps-pr-ch-dans-le-d-sert/>

¹⁷¹ La création du G5 a également largement été gouvernée par une appréhension de la crise sahélienne à travers le prisme restreint du conflit malien.

¹⁷² Voir : Tana Forum, *Les dispositifs sécuritaires de l'Afrique face à la réforme de l'UA : une compilation de notes et d'orientations politiques*, notamment Martha Mutisi « Matérialiser la réforme de l'UA et le programme de Paix et Sécurité à travers le renforcement de la collaboration entre l'UA et les CER », p. 76-84, http://www.tanaforum.org/y-file-store/tana_2018/2018_tana_papers_fr.pdf

¹⁷³ C'est lors du Sommet de Kigali en juillet 2016 que les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UA avaient confié au Président Kagamé la responsabilité de préparer un rapport sur la réforme des modalités de fonctionnement de l'UA. Nommé à la tête de l'Organisation continentale, le Président rwandais a fait de l'aboutissement de cette réforme la priorité de sa présidence.

¹⁷⁴ Voir Conférence de l'UA, Onzième session extraordinaire, 17-18 novembre 2018, Addis-Abeba : https://au.int/sites/default/files/documents/35133-doc-ext-assembly-2xi-report_au_reform_f31_oct.pdf

¹⁷⁵ La nouvelle structure de la Commission sera composée de huit membres : un Président, un Vice-Président et six Commissaires.

- Les réformes des instruments de financement¹⁷⁶. De ce point de vue, les décisions sont de deux ordres : tout d'abord, la réforme des barèmes des contributions des Etats membres. En juin 2015, le Sommet de l'UA avait décidé d'établir un nouveau barème des contributions fondé sur les principes de solidarité, de paiements équitables et de capacité de paiement, de manière à garantir qu'aucun pays ne supporte une part disproportionnée du budget¹⁷⁷. La Conférence avait alors établi que le barème des contributions soit fondé sur un système à plusieurs niveaux: les pays dont le PIB est supérieur à 4% relèvent du niveau 1¹⁷⁸; les pays dont le PIB est supérieur à 1% mais inférieur à 4% relèvent du niveau 2; les pays dont le PIB est égal ou inférieur à 1% relèvent du niveau 3. La réforme introduit le principe suivant : les contributions de catégorie 1 ont été fixées à 40% du budget de l'Union; les contributions de catégorie 2 à 35% du budget de l'Union; les contributions de catégorie 3 fixées à 25% du budget de l'Union. Par ailleurs, la réforme des instruments de financement porte sur la rationalisation des fonds de l'UA affectés aux questions de paix et de sécurité, initiée sous l'ancienne Présidente de la Commission, Nkosazana Dlamini Zuma, notamment à travers la nomination d'un Haut représentant pour le Fonds de la Paix¹⁷⁹. Le Fonds pour la paix a été mis en place en 2016. La décision de Kigali de 2016 sur le financement de l'Union (Assembly / AU / Dec.605 (XXVII)) a doté le Fonds pour la paix d'un montant de 325 millions \$EU en 2017, passant à 400 millions \$EU d'ici 2020. Les fonds doivent provenir du prélèvement de 0,2% sur les importations éligibles de l'UA sur les biens éligibles et devaient provenir de contributions égales de chacune des cinq régions de l'UA. La réforme de l'UA validée en novembre 2018 a cependant introduit de nouveaux mécanismes pour améliorer le fonctionnement de ce dispositif, notamment en durcissant le régime de sanctions pour non-paiement des contributions.
- La réforme des relations de travail entre l'UA, les CER, les Etats membres et les organisations continentales. A l'issue de leur rencontre de novembre 2018, les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UA ont chargé la Commission d'élaborer une proposition efficace du travail entre ces différents acteurs qui sera présentée lors de la première réunion de coordination UE/CER qui se tiendra à Niamey en juillet 2019.

En effet, cette question de la clarification des prérogatives et des compétences respectives de l'UA et des CER apparaît essentielle en matière de paix et de sécurité. La réforme de l'UA a peu de chance de se matérialiser sans l'intégration des CER comme partie intégrante de celle-ci. Il existe d'ores et déjà un certain nombre de processus et d'infrastructures pour encourager la coopération entre l'UA et les CER sur les questions de paix et de sécurité. Sont par exemple prévus l'invitation des Secrétaires exécutifs des CER aux Sommets de l'UA et la participation subséquente du Président de la Commission de l'UA aux Sommets des CER. La création des bureaux de liaison UA-CER constitue également un véritable canal administratif pour faciliter la coopération et l'échange d'informations. Des CER comme le COMESA, l'EAC, la CEEAC, la CEDEAO, l'IGAD et la SADC ont ainsi mis en place des bureaux de liaison auprès de la Commission de l'UA à Addis-Abeba. L'UA dispose également de bureaux de liaison situés auprès du siège des CER. Cependant, il apparaît essentiel d'élargir ce type de dispositifs. De ce point de vue, *« la réforme de l'UA doit couvrir la CUA et les CER et, plus important encore, les relations du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA avec des organes similaires des CER, ce qui, malheureusement, n'existe pas. Un cas évident de priorités manquées est le fait que si le CPS de l'UA rencontre chaque année le Conseil de sécurité de l'ONU, le Conseil politique et de sécurité de l'UE et récemment le Conseil de la Ligue arabe, il n'y a pas eu d'interface physique ou virtuelle entre le CPS de l'UA et les organes similaires des CER : ceci malgré les dispositions pertinentes du Protocole instituant le CPS de l'UA qui prévoit que l'UA et les CER*

¹⁷⁶ Le soutien des bailleurs à l'UA a atteint un niveau sans précédent en 2015, s'élevant à 71.8% du budget total estimé de l'Union.

¹⁷⁷ Assembly/AU/Dec. 578 (XXV).

¹⁷⁸ Les cinq pays contributeurs principaux membres de l'UA, membres du groupe 1 sont : l'Algérie, l'Égypte, le Nigeria, l'Afrique du Sud, l'Angola.

¹⁷⁹ <https://www.jeuneafrique.com/666451/politique/a-addis-abeba-lunion-africaine-lance-officiellement-son-fonds-pour-la-paix/>

devraient aborder collectivement les défis de sécurité sur le continent. (...) » Un bon point de départ pour commencer les réformes dans ce domaine est de s'appuyer sur les « Conclusions de la retraite du CPS sur le renforcement de la coopération entre le CPS de l'UA et les CER/MR pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits dans la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique » qui s'est tenue du 14 au 15 septembre 2015 à Abuja ¹⁸⁰.

En réalité, les CER elles-mêmes auront besoin d'entreprendre des réformes institutionnelles pour être en capacité d'assumer des responsabilités accrues. Le cas des réformes entreprises en Afrique centrale - dans le cadre dudit PRI de la CEEAC et dans celui du processus de rationalisation de l'intégration régionale dans son ensemble (cf. *supra*), est un exemple éloquent : il est cependant probable que de telles réformes semblent peu susceptibles d'aboutir avant plusieurs années. La réforme également engagée par la CEDEAO, pour réorganiser ses institutions et ses agences tout en renforçant les mécanismes de contrôle interne, participe également de cette dynamique.

Enfin, il est fondamental de considérer l'approfondissement du processus de réforme de l'UA et de son AAPS à l'aune de la coopération entre les différentes CER, que la nature transrégionale de la plupart des risques et menaces sécuritaires actuellement prégnants sur le continent africain, rend de plus en plus indispensable. Les initiatives inspirées de la coopération interrégionale en matière de sécurité maritime, qui ont conduit la CEEAC et la CEDEAO à initier en 2018 un rapprochement en matière de lutte contre la secte Boko Haram en particulier et contre le terrorisme en général, sont des exemples des évolutions vers lesquelles l'AAPS semble s'acheminer.

¹⁸⁰ Hajiya Raheemat Momodu, in http://www.tanaforum.org/y-file-store/tana_2018/2018_tana_papers_fr.pdf

Les dispositifs institutionnels hors AAPS

Afin de saisir la complexité des dynamiques multilatérales à l'œuvre dans l'espace sahélien, il convient également de se pencher sur la nature et la vocation des mécanismes et protocoles de sécurité mis en place par les différentes organisations africaines qui ne font pas partie du cadre de l'AAPS.

Sont ainsi examinées ci-dessous, non seulement les organisations à vocation économique explicitement dotées d'un mandat en matière de paix et de sécurité mais aussi les organisations fonctionnelles qui, à l'instar de la CBLT, pourraient également être appelées à jouer un rôle, particulièrement dans un contexte où les questions de sécurité sont de plus en plus considérées comme étroitement liées à celles de développement.

L'UEMOA

La CEAO (Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest) ²²⁶ a été dissoute le 14 mars 1994, ses Etats membres ayant décidé de transformer une autre institution commune, l'UMOA (Union monétaire ouest-africaine), en UEMOA, (Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest) à vocation globale et multisectorielle. Les origines de l'UEMOA remontent à la réunion des ministres des Finances de l'UMOA, à Ouagadougou en avril 1991. L'UEMOA poursuit pour objectif essentiel « *l'édification, en Afrique de l'Ouest, d'un espace économique harmonisé et intégré, au sein duquel est assurée une totale liberté de circulation des personnes, des capitaux, des biens, des services et des facteurs de production, ainsi que la jouissance effective du droit d'exercice et d'établissement pour les professions libérales, de résidence pour les citoyens sur l'ensemble du territoire communautaire* »¹⁸¹.

Les Etats membres de l'UEMOA, liés par l'usage d'une monnaie commune, le FCFA sont : le Bénin, le Burkina, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

Le dispositif de l'UEMOA en matière de paix et de sécurité

Aucune référence n'est faite dans le Traité de l'UEMOA aux questions de sécurité¹⁸². C'est à l'occasion de la session extraordinaire de la Conférence tenue à Lomé, le 30 mai 2011, que les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA ont décidé de faire de la question de la paix et de la sécurité un chantier majeur de l'Union.

Le 6 juin 2012, à Lomé, les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union ont créé le Comité de haut niveau sur la mise en œuvre du "Chantier Paix et Sécurité dans l'espace UEMOA" et confié la présidence de ses travaux au Président du Sénégal, Macky Sall. Ce Comité de haut niveau est constitué des ministres chargés des Affaires étrangères, de la Sécurité et des Finances des Etats membres. Le Président de la Commission de l'UEMOA, le gouverneur de la BCEAO (Banque centrale de cette organisation d'intégration économique), et le président de la Banque ouest-africaine de développement (sa banque d'investissement),

²²⁶ C'est en 1973 que le Traité d'Abidjan avait établi les bases de la CEAO. La CEAO réunissait le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal. Héritière de l'Union douanière de l'Afrique de l'Ouest (UDAO) et de l'Union douanière des Etats d'Afrique de l'Ouest (UDEAO), cette organisation avait pour objectif d'instaurer une véritable intégration économique entre ses membres. Elle a été dissoute en 1994, notamment en raison des blocages dus à la segmentation des marchés et à la complémentarité limitée des économies des Etats membres.

¹⁸¹ <http://www.uemoa.int/fr/presentation-de-luemoa>

¹⁸² Cependant, la CEAO s'était dotée dès 1977 d'un instrument sécuritaire avec l'ANAD (cf. *supra*), l'organisation de défense mutuelle ayant survécu à la disparition de la CEAO.

sont membres de ce Comité de haut niveau. C'est ensuite le 24 octobre 2013, à Dakar, que les Etats membres de l'UEMOA ont adopté l'Acte additionnel instituant la politique commune de l'UEMOA dans le domaine de la paix et de la sécurité¹⁸³.

L'Acte additionnel de 2013 consacre donc la volonté politique des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA d'incorporer la dimension paix et sécurité dans l'agenda d'intégration économique régionale de l'Union. Il est important de souligner le fait que, dans son Préambule, cet Acte additionnel fait référence au Traité instituant l'Union africaine, (notamment aux articles 3 f, 4 h, et 4 j) mais également au Protocole de la CEDEAO du 10 décembre 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité et au Protocole additionnel de la CEDEAO du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance²²⁹.

Cette politique commune de l'UEMOA dans le domaine de la paix et de la sécurité poursuit les objectifs suivants (article 3) : contribuer à la prévention des conflits et crises ; renforcer la gouvernance politique ; intensifier la lutte contre le terrorisme, inscrite dans une dynamique de coopération internationale ; prévenir la criminalité transfrontalière et lutter notamment contre le trafic de drogue, la prolifération des armes légères et de petit calibre, la traite des êtres humains, la cybercriminalité et le blanchiment de capitaux ; renforcer la sécurité des citoyens et des activités économiques au sein de l'Union. Il est également précisé à l'article 4 que la politique commune de l'UEMOA dans le domaine de la paix et de la sécurité couvre tous les enjeux sécuritaires de la sous-région, y compris la contribution à la gestion des conflits et la consolidation de la paix, ainsi que les conditions pour une meilleure gouvernance politico-institutionnelle. La politique commune privilégie cependant les projets entrant dans le cadre :

- du renforcement de la sécurité intérieure en vue de rendre effectifs la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes;
- de la mise en cohérence des politiques nationales de sécurité permettant la coordination entre les Etats membres dans les domaines de l'information (collecte, traitement et échanges), de la coopération judiciaire et juridique, d'harmonisation des législations et de lutte contre la délinquance économique ;
- du renforcement des capacités des forces de sécurité, de défense et des douanes pour permettre aux agents impliqués dans la gestion des questions de sécurité d'accéder aux technologies les plus avancées en la matière et de bénéficier de formations appropriées ;
- de la stabilisation et de la sécurisation des zones à risque grâce à la consolidation des projets nationaux par des programmes communautaires ;
- du développement d'une coopération renforcée avec les partenaires extérieurs dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

C'est en 2015 que le programme stratégique pour la paix et la sécurité dans l'espace de UEMOA a été validé à Dakar, en présence du Chef de l'Etat sénégalais, Macky Sall, en sa qualité de Président du Comité de Haut Niveau sur la mise en œuvre du "Chantier paix et sécurité dans l'espace UEMOA"¹⁸⁴. C'est à cette occasion

Voir Acte additionnel n° 04/2013/cceg/uemoa instituant la Politique commune de l'UEMOA dans le domaine de la paix et de la sécurité :

<https://www.izf.net/sites/default/files/MaJ2015/uemoa/Acte2013/Acte%20additionnel%20n%C2%B0%2004.PDF>. Voir également <http://www.uemoa.int/fr/uemoa-chantier-paix-et-securite>

²²⁹ L'article 5 du texte réaffirme par ailleurs « la complémentarité avec les structures de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ». L'article stipule aussi que « l'implication de l'UEMOA dans les questions visées à l'article 4 alinéa 1 er se fait en étroite collaboration avec la CEDEAO ».

¹⁸⁴ "La mise en œuvre du programme stratégique pour la paix et la sécurité vise la réalisation des grandes orientations de la politique commune de paix et de sécurité dans un esprit de complémentarité avec toutes les organisations évoluant dans l'espace communauté", avait alors indiqué Mankeur Ndiaye, ministre sénégalais des Affaires étrangères. Voir <https://www.seneneews.com/actualites/le-programme-strategique-pour-la-paix-et-la-securite-de-l-uemoa-adopte-112081.html>. Ce programme stratégique comporte cinq axes : l'identification des problématiques de base ; la

qu'a été décidée la mise en place d'une structure administrative opérationnelle dénommée "Délégation générale à la paix et la sécurité", placée sous l'autorité directe du Président de la Commission : « *En coordination avec les structures existantes et en complémentarité avec d'autres organismes sous-régionaux tels que la CEDEAO, [ce] mécanisme devra surtout répondre à l'exigence de prévention des crises et d'alerte précoce. Il s'agit, en définitive, de renforcer [les] capacités de perception, d'analyse et d'anticipation des menaces, réelles ou potentielles, pour une meilleure prise en charge de la dimension paix et sécurité dans l'espace communautaire* »¹⁸⁵.

Un Plan d'action pour la paix et la sécurité dans l'espace UEMOA a été adopté lors de la session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA, tenue à Dakar le 5 juin 2016¹⁸⁶. Ce Plan d'action prévoyait de :

- renforcer la coopération sécuritaire entre les Etats membres. A cet égard, un accent particulier est mis sur l'échange d'informations entre les services de sécurité, la généralisation des cartes d'identité biométriques afin de permettre la traçabilité des mouvements transfrontaliers dans le respect des accords régionaux en matière de circulation des personnes, l'harmonisation des normes de surveillance des frontières nationales, l'harmonisation des législations nationales en matière de lutte contre le terrorisme, la lutte contre l'insécurité maritime particulièrement dans le cadre du Processus de Yaoundé, mis en place en 2013 par les Chefs d'Etats et de gouvernement de la CEDEAO et de la CEEAC ; renforcer les mécanismes d'assistance judiciaire mutuelle, sensibiliser les populations à la vigilance et à la coopération avec les Forces de sécurité afin de prévenir le terrorisme et la radicalisation, lutter contre le banditisme et les trafics transfrontaliers, renforcer la coopération entre les services des douanes, organiser des patrouilles mixtes dans les régions transfrontalières, prévenir et lutter contre l'immigration clandestine ;
- promouvoir et consolider les actions en faveur du développement et de l'intégration, jugées indissociables des mesures prises en matière de sécurité ;
- mettre en place un mécanisme de suivi, notamment en renforçant les moyens de la Délégation générale à la paix et à la sécurité.

Par ailleurs, a été adopté lors de la première réunion ministérielle sur la sécurité qui s'est tenue le 26 avril 2018 à Ouagadougou un accord-cadre de coopération en matière de sécurité et de renseignements entre les Etats membres de L'UEMOA¹⁸⁷ : cet accord vise à structurer l'action des Etats membres autour d'axes de coopération afin de lutter contre les menaces identifiées ou potentielles de la Zone UEMOA. La 3ème réunion du Comité de Haut Niveau sur la mise en œuvre de la politique commune de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) qui s'est tenue les 26 octobre et 27 octobre 2017 a par ailleurs été l'occasion pour le Président de la Commission de l'UEMOA de suggérer la mise en place d'un « Mécanisme de veille et d'alerte précoce » (MeVap) pour la lutte contre la menace terroriste et le renforcement de la paix et de la sécurité dans l'espace communautaire¹⁸⁸. Le MeVap est un outil d'anticipation et de prévention des

connaissance de la situation sécuritaire dans l'espace UEMOA ; la lutte contre la criminalité transfrontalière (trafic de personnes, d'armes légères, corruption, détournement, ...) ; la consolidation de la paix ; la gestion de la politique commune de paix et de sécurité (y compris le suivi évaluation, les mécanismes de mobilisation des ressources ainsi que le plan général de la communication).

¹⁸⁵ Session du Comité de Haut Niveau sur la mise en œuvre du chantier paix et sécurité dans l'espace de l'UEMOA, Allocution du Président Macky Sall, 13 février 2015, http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/discours_pr_senegal_chantier_paix_et_securite_uemoa.pdf

¹⁸⁶ http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/plan_action_paix_securite.pdf Voir aussi : <http://www.uemoa.int/fr/declaration-sur-la-paix-et-la-securite-dans-l'espace-uemoa-adoptee-la-session-extraordinaire-de-la> . Voir aussi [Lankoandé Hervé Wendyam](https://www.grip.org/fr/node/2023), « La paix et la sécurité au sommet de l'UEMOA », GRIP, mai 2016, <https://www.grip.org/fr/node/2023>

¹⁸⁷ http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/accord_cadre_de_cooperation_en_matiere_de_securite_et_de_renseignement_entre_les_etats_membres_de_l_uemoa_0.pdf //

¹⁸⁸ « Afrique de l'Ouest: L'UEMOA peaufine un mécanisme de veille et d'alerte précoce à Dakar », <https://fr.allafrica.com/stories/201710270855.html>

crises et conflits dans l'espace sous-régional. La valeur ajoutée du MeVap est l'implication des élus locaux dans le dispositif de prévention des crises et conflits et dans la lutte contre le crime transnational organisé¹⁸⁹. En juin 2018, la CEDEAO a signé un Mémoire d'entente (MoU) avec l'UEMOA¹⁹⁰ sur la prévention des crises et des conflits en Afrique de l'Ouest. Ce texte prévoit en particulier d'appuyer le Mécanisme de veille et d'alerte précoce (MeVap) de l'UEMOA et de renforcer ECOWARN¹⁹¹.

Les initiatives de l'UEMOA au Sahel

Le 7 juin 2012, des représentants de l'ONU, de l'UA et de la CEDEAO, se sont réunis à Abidjan pour un sommet de l'UEMOA à l'issue duquel ils ont demandé à l'UA de déposer une requête formelle auprès du Conseil de sécurité de l'ONU afin de fixer le mandat précis d'une opération militaire au Mali. Ils ont alors fait valoir la nécessité de mobiliser tous les moyens appropriés, y compris militaires, pour restructurer l'armée malienne, rétablir l'autorité étatique dans le nord du pays dans les plus brefs délais possibles et combattre les groupes armés qui ont pris le contrôle de la région.

C'est en grande partie sous un prisme économique que l'UEMOA a traité de la problématique sécuritaire au Sahel. Ainsi, lors du sommet des Chefs d'État et de gouvernement tenu en juin 2016 à Dakar, la problématique de la lutte contre le terrorisme a figuré parmi les 18 thèmes prioritaires traités²³⁸ : « À l'exception de la Guinée-Bissau essentiellement concernée par la criminalité transnationale organisée, les autres États membres de l'organisation régionale à savoir le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger et le Sénégal sont confrontés à la menace que représente Boko Haram et les groupes terroristes et criminels opérant dans la bande sahélo-saharienne. (...) Ces attaques terroristes mettent en berne les investissements directs étrangers (IDE) de certains États de cette zone économique. Selon l'UEMOA, les attaques terroristes de 2015 ont entraîné une chute de 6 % des recettes touristiques de l'espace communautaire. En inscrivant donc la question de la lutte contre le terrorisme à l'agenda du sommet des Chefs d'État, l'UEMOA entend lutter contre un phénomène qui pourrait entraver ses performances économiques (...) quinze points ont été élaborés afin de lutter contre le terrorisme parmi lesquels l'instauration de patrouilles mixtes, la mise en place de pièces d'identité biométriques et le partage de renseignements. Toutefois, en dépit de sa bonne volonté, la compétence de l'UEMOA sur ces thématiques se limite à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En effet, depuis septembre 2002 (et à la suite des attentats du 11 septembre 2001), elle s'est dotée d'une directive sur ces deux sujets, renouvelée en 2007 et 2015 »¹⁹².

Le Conseil de l'Entente

Le Conseil de l'Entente est une organisation régionale créée le 29 mai 1959, à l'initiative du Président ivoirien d'alors Felix Houphouët Boigny (Côte d'Ivoire) et initialement composée de la Côte d'Ivoire, du Niger, de

¹⁸⁹ <http://www.uemoa.int/fr/prevention-des-cris-es-et-conflits-en-afrique-de-louest-signature-dun-memorandum-dentente-entre>

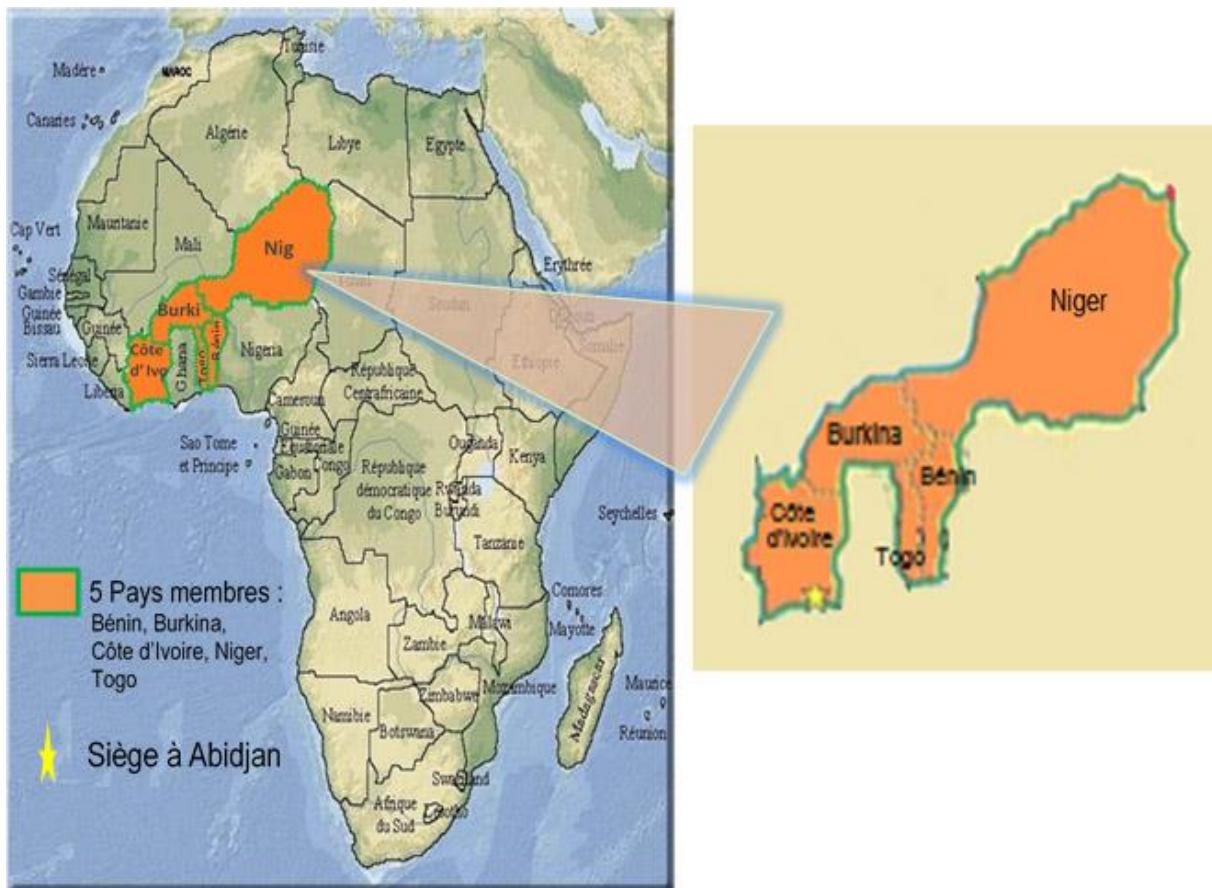
¹⁹⁰ A propos de la co-existence de la CEDEAO et de l'UEMOA, voir Jean Bossuyt, "The political economy of regional integration in Africa: the Economic Community of West African States (ECOWAS)", ECDPM, 2016, 18, <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-2016-PoliticalEconomy-Regional-Integration-Africa-ECOWAS-Report.pdf>

¹⁹¹ <http://www.uemoa.int/fr/prevention-des-cris-es-et-conflits-en-afrique-de-louest-signature-dun-memorandum-dentente-entre>

²³⁸ Il n'a malheureusement pas été possible d'obtenir de documents précis sur les activités de l'UEMOA afin de promouvoir la sécurité dans la zone sahélienne.

¹⁹² Lankoandé Hervé Wendyam, « La paix et la sécurité au sommet de l'UEMOA », GRIP, 3 juin 2016 : <https://www.grip.org/fr/node/2023>. Voir aussi : <https://fr.allafrica.com/stories/201710280289.html>

la Haute-Volta et du Bénin. Il s'agit de la plus ancienne organisation sous-régionale ouest-africaine¹⁹³. Elle fut dotée en juin 1966 d'une institution financière spécialisée, le Fonds d'Entraide et de Garantie des Emprunts du Conseil de l'Entente (FEGECE). Une première réforme datant du 8 décembre 1973 a fait du Conseil de l'Entente une institution internationale et un instrument de solidarité financière et économique. Le Conseil de l'Entente compte alors trois organes : deux organes politiques (la Conférence des Chefs d'Etat appelée « Réunion des Chefs d'Etat » et le Conseil des ministres) et un organe opérationnel (le Fonds). Le 5 Décembre 2011, la Conférence des Chefs d'Etat a décidé la deuxième réforme du Conseil de l'Entente qui maintient le statut d'Institution internationale, tout en y détachant un contrôleur financier. Cette réforme a validé également un nouveau cadre organique et recentré les domaines d'intervention de l'organisation (cf. *infra*)¹⁹⁴. Les membres actuels du Conseil de l'Entente sont : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo.



Source : <http://conseildelentente.org/index.php/espace-entente/pays-membres.html>

Organes, objectifs et missions du Conseil de l'Entente

Les organes du Conseil de l'Entente sont les suivants :

- la Conférence des Chefs d'Etat, organe politique suprême du Conseil de l'Entente ; elle a pour mission de définir les orientations politiques de l'Organisation; de donner des instructions au Conseil des Ministres et au Secrétariat Exécutif; d'adopter les protocoles additionnels, les directives et les décisions; de nommer le Secrétaire Exécutif, le Secrétaire Exécutif-Adjoint et le Contrôleur Financier;

¹⁹³ A ses origines, le Conseil de l'Entente se voulait un instrument de solidarité financière et diplomatique. Il y prévoyait seulement des réunions de Chefs d'Etat et un Secrétariat Général tournant assuré par le pays en charge de la Présidence.

¹⁹⁴ Le siège du Conseil de l'Entente se situe à Abidjan.

- le Conseil des Ministres, qui est composé des ministres en charge des Affaires étrangères et/ou de l'Intégration et des ministres en charge de l'Economie et des Finances des Etats membres. Les ministres en charge de la Sécurité et des Frontières du Conseil de l'Entente se réunissent en outre de manière très régulière. Il est chargé de la préparation des réunions de la Conférence; de la supervision de la mise en œuvre de ses directives; de l'exécution de ses décisions; de donner des instructions et recommandations au Secrétariat Exécutif; de l'adoption du programme d'activité et du budget du Secrétariat Exécutif;
- le Comité des Experts, qui est l'organe technique du Conseil des Ministres et regroupe deux représentants par pays membre, issu des ministères composant le Conseil des Ministres.
- le Secrétariat Exécutif, qui est l'organe administratif permanent et opérationnel du Conseil de l'Entente. Il est orienté et supervisé dans son activité par les trois organes susmentionnés. Au sein du Secrétariat, a été créé un Département de la « Coopération politique, de la paix et de la sécurité ». Sur le plan sécuritaire, ce département a pour mission : d'assurer la veille sécuritaire ; de veiller à la délimitation et la sécurisation des frontières intra et extra Espace Entente et d'instaurer des mécanismes de prévention ayant pour but de garantir la paix et la sécurité au sein de l'Espace Entente (médiation, renseignements).
- Le contrôleur financier, vérificateur des comptes du Secrétariat Exécutif pour le Conseil des Ministres.

Les objectifs du Conseil de l'Entente sont donc de : assurer la paix, la sécurité et la stabilité des Etats membres; promouvoir une intégration politique et culturelle entre les Etats membres; promouvoir l'intégration économique sous- régionale et le bien- être des populations. Les missions découlant de ces objectifs sont de : prévenir, gérer et régler tout conflit impliquant l'un des Etats membres ; promouvoir les principes de non-agression et d'assistance mutuelle; favoriser la culture de la paix et de l'entente entre les Etats membres; promouvoir le développement économique et social des Etats membres.

Par la Décision N°108/CE/CONF/PR du 11 juillet 2016 portant adoption de l'Indice Mo Ibrahim pour l'évaluation de la gouvernance politique et sécuritaire des Etats du Conseil de l'Entente, les Chefs d'Etat, réunis le 11 juillet 2016 à Niamey au Niger ont marqué leur volonté de procéder à une évaluation annuelle de la gouvernance politique et sécuritaire des Etats membres¹⁹⁵.

Les initiatives du Conseil de l'Entente ayant un lien avec la sécurité de la zone sahélienne

Le Conseil de l'Entente a la particularité de couvrir un espace géographique se situant à cheval sur le Sahel et l'espace côtier ouest-africain. L'Organisation s'estime donc tout à fait légitime pour traiter des questions relatives à la sécurité de cette zone.

Les ministres en charge de la Sécurité et des Frontières du Conseil de l'Entente se réunissent à raison de trois réunions annuelles. Réunis le vendredi 24 novembre 2017 à Lomé, ils ont formulé les recommandations suivantes : renforcer la coopération transfrontalière à travers la mise en place de plates-formes de coopération sécuritaire entre les Forces de Défense et de Sécurité de l'Espace Entente d'une part et de coopération entre les élus locaux et les chefferies traditionnelles des espaces frontaliers dans l'Espace Entente d'autre part ; accompagner le développement des espaces frontaliers dans les Etats membres ; promouvoir la diplomatie préventive locale dans l'Espace Entente ; accompagner l'Etat du Niger dans la gestion des flux migratoires avec le soutien du Conseil de l'Entente et de la CEDEAO; promouvoir l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) pour la sécurisation des données des flux migratoires ; accompagner les Etats dans la gestion des problèmes liés à l'état civil et à la transhumance transfrontalière.

¹⁹⁵ <http://www.conseildelentente.org/index.php/institution/departements/departement-cooperation-politique-paix-et-securite.html>

Le document « Approche d'intervention du Conseil de l'Entente dans les domaines de la paix et de la sécurité »¹⁹⁶, précise que le Conseil de l'Entente situe « *résolument ses actions dans le cadre des Orientations de l'Union Africaine sur la Réforme du Secteur de la Sécurité, de la politique de la CEDEAO en matière de paix et de sécurité ainsi que du Programme stratégique de l'UEMOA pour la paix et la sécurité (...)* Ainsi l'approche du Conseil de l'Entente est basée sur le principe de subsidiarité dans le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique de l'Ouest et le principe de la complémentarité des actions ». Par ailleurs, « *conscient de l'existence de plusieurs organisations régionales notamment la CEDEAO et l'UEMOA en Afrique de l'Ouest, et ayant connaissance de la mise en place de plusieurs mécanismes de règlements de conflits, le Conseil de l'Entente inscrit ses actions suivant le principe de subsidiarité et de complémentarité, en investissant en priorité la prévention des crises, particulièrement les domaines de la médiation et du renseignement* ».

C'est dans cette perspective que le Secrétariat Exécutif souhaite la mise en place d'un mécanisme de prévention, médiation et gestion des conflits arrimé à celui de la CEDEAO, signant avec cette dernière un « Mémoire d'entente spécifique sur la prévention et la médiation dans le cadre de la gestion des conflits »¹⁹⁷.

Par ailleurs, le Conseil de l'Entente entend instaurer un mécanisme de renseignement dans l'Espace Entente. Ce dit « Mécanisme Entente de Renseignement » se veut un système intégré et centralisé de renseignement (communication et information) entre les services de sécurité des Etats membres.

Les ministres en charge de la Sécurité et des Frontières du Conseil de l'Entente ont tenu leur troisième Réunion Annuelle le 20 avril 2018 à Lomé et se sont consacrés à l'examen du projet de Mécanisme Entente de Renseignement. Ils ont approuvé le Projet de mise en place du Mécanisme en trois phases: la mise à niveau des systèmes nationaux de renseignement; la création d'un environnement institutionnel et numérique sécurisé; la promotion à moyen et long terme d'un renseignement communautaire à l'échelle de l'Espace Entente¹⁹⁸. Le Conseil de l'Entente entend également s'investir dans la prévention de l'extrémisme violent dans l'Espace Entente¹⁹⁹.

L'ALG (Autorité de développement intégré pour les Etats du Liptako Gourma)

L'ALG est l'une des plus vieilles organisations de la sous-région du Sahel, créée par le Burkina, le Mali et le Niger le 3 décembre 1970 à Ouagadougou. L'Autorité pour le développement intégré du Liptako Gourma, communément appelée Autorité du Liptako Gourma (ALG), est une organisation à vocation transfrontalière²⁰⁰, mise en place pour mutualiser les projets de développement et l'exploitation des ressources de ses trois pays membres. L'objectif d'intégration sous-régionale de l'ALG est de connecter des

¹⁹⁶ Document communiqué par le Département coopération politique, paix et sécurité du Conseil de l'Entente, 11 mars 2018.

¹⁹⁷ Le Conseil de l'Entente souhaiterait ainsi être associé à la médiation lorsque l'un des Etats de l'espace Entente est concerné et a fait part de son intérêt pour l'accès aux données collectées dans le cadre du système d'Alerte précoce de la CEDEAO.

¹⁹⁸ Le mécanisme doit désormais être soumis à la conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement. <https://httpsahel-elite.com/2018/04/22/cinq-pays-dafrique-de-louest-valident-le-mecanisme-entente-renseignements-a-lome/#more-7191>

¹⁹⁹ Le Secrétariat Exécutif s'appuie sur une quinzaine d'experts en sécurité des pays membres venant de la police, de la gendarmerie et des institutions en charge des frontières. En partenariat avec le bureau de Dakar de l'Institut d'études de sécurité (ISS Dakar) et la Division sécurité humaine du Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE) de la Suisse, il a organisé en mai 2018 à Abidjan un atelier d'échange d'expériences et d'analyses sur la prévention ; <http://conseildelentente.org/index.php/a-la-une/172-atelier-technique-sous-regional-d-echange-d-experiences-et-d-analyses-sur-la-prevention-de-l-extremisme-violent-dans-les-pays-du-conseil-de-l-entente.html>. Dans le domaine de la formation, le Conseil de l'Entente a signé un protocole d'accord avec le Centre National d'Etudes Stratégiques et de Sécurité (CNESS) du Niger.

²⁰⁰ L'organisation couvre les zones du Liptako (au nord-est du Burkina Faso) et du Gourma (délimitée au nord et à l'est par le fleuve Niger, par la zone exondée du Hayré au Mali à l'ouest). Le bassin du fleuve Niger en est l'axe central.

espaces enclavés voisins²⁰¹. L'ALG est le plus souvent intervenue sur les questions de transhumance transfrontalière, de santé publique, ou encore de construction d'infrastructures.

Lors de la conférence des Chefs d'Etat de l'ALG tenue à Niamey le 24 janvier 2017, la mission de développement de l'ALG a été étendue à la sécurité : les ministres statutaires de l'ALG incluent ainsi depuis ceux de la Défense, en plus de ceux des Affaires étrangères. L'Organisation s'est dotée également d'un Traité révisé ce même 24 janvier 2017²⁰². Cette réforme institutionnelle a conduit au changement de dénomination de l'Autorité, de la Direction (qui devient Secrétariat Exécutif) tandis que le Traité révisé consacre l'élargissement de l'action de l'ALG à toute l'étendue des territoires des États membres, et non pas seulement aux régions frontalières aux trois Etats. *« L'ALG ne s'est jamais inscrite formellement dans une vision verticale de son positionnement qui ferait d'elle un instrument intergouvernemental supplémentaire, inscrit dans un schéma comparable à ceux de la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union africaine. Elle s'est conçue davantage comme un cadre de planification, d'identification et d'exécution de programmes d'organismes dont le mandat est géographique. Elle n'a donc pas pour vocation, ni culture administrative d'être une subdivision de l'architecture africaine de paix et de sécurité »*²⁰³.

Lors de ce même Sommet de Niamey, avait été prise la décision de créer une Force Multinationale de Sécurisation du Liptako Gourma (FMS/LG), inspirée de la Force Multinationale Mixte de la Commission du Bassin du Lac Tchad (FMM/CBLT). L'idée a par la suite été avancée d'installer l'Etat-major de la FMS/LG à Niamey, en raison de la proximité de cette capitale avec les zones d'opération potentielles et de travailler avec des forces militaires et paramilitaires (police, armée, gardes, gendarmerie) des trois pays. Cependant, la création de la Force conjointe du G5/Sahel semble avoir mis un terme à cette initiative, la FMS/LG correspondant aux pays du fuseau Centre de la FC-G5S (Burkina Faso, Mali, Niger).

En application de la nouvelle réforme, l'ALG a en perspectives : la promotion d'une coopération sécuritaire renforcée entre ses États membres ; la prévention de la radicalisation et la lutte contre l'extrémisme violent dans les zones sensibles ; la prévention des conflits intra et extra-communautaires (l'ALG est déjà engagée sur ce plan dans le cadre de la mise en œuvre de certains projets et programmes sectoriels) ; le respect et la promotion des droits humains ; la promotion de la justice, y compris dans la sécurisation du foncier rural ; l'alerte précoce et le partage d'informations avec toutes les parties prenantes ; la promotion d'une culture de dialogue et l'établissement de relations de confiance entre populations et éléments des forces de défense et de sécurité (FDS).

L'ALG a noué des relations avec plusieurs autres organisations intergouvernementales intervenant dans le Liptako Gourma. Ainsi avec la CEDEAO et l'UEMOA, l'ALG opère-t-elle comme Agence d'exécution. L'ALG collaborait déjà avec l'Union africaine dans le cadre de la mise en œuvre du Programme « Frontières » de l'Organisation continentale, logé au sein de son Département Paix et Sécurité.

Avec le G5/Sahel, l'ALG a aussi engagé un processus qui a abouti à la signature d'un Accord de coopération entre les deux organisations le 4 juillet 2018 à Nouakchott. À travers cet Accord, et au regard de sa longue expérience de terrain et de sa connaissance de la zone du fuseau Centre du G5/Sahel, l'ALG entend contribuer au renforcement de celui-ci en matière de développement et de sécurité.

²⁰¹ <http://www.Liptakogourma.org>

²⁰² https://www.g5sahel.org/images/Docs/TRAITE_REVISE-VERSION_SIGNEE.pdf

²⁰³ Voir Dougoukolo Ba Alpha Oumar Konaré, <http://africansecuritynetwork.org/assn/le-role-de-lalg-dans-la-lutte-contre-linsecurite-entre-le-niger-le-mali-et-le-burkina-faso/>

Le Comité d'État-major opérationnel conjoint (CEMOC) et l'Unité de Fusion et de Liaison

Il convient enfin d'évoquer deux structures mises en place en amont du déclenchement de la crise sahélienne pour gérer les problèmes sécuritaires communs qui incluent la zone du Sahara, en l'occurrence :

- le Comité d'État-major Opérationnel Conjoint (CEMOC)²⁰⁴, créé à Tamanrasset le 21 avril 2010 et incluant l'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger, est à l'origine une structure militaire d'Etat-major regroupant des forces armées de plusieurs pays du Sahel sous l'égide de l'Algérie pour « mener des opérations de localisation et de destruction des groupes terroristes ». Le CEMOC était initialement voué à mettre en œuvre un nouveau plan de sécurité régionale, avec la création - qui ne s'est pas concrétisée - d'unités combattantes²⁰⁵ ;
- l'Unité de Fusion et de Liaison (UFL), coalition des services de renseignements de sept puis huit pays (Algérie, Mali, Mauritanie, Niger, Libye, Burkina Faso et Tchad, rejoints par le Nigeria fin 2011), mise en place, à Alger, en octobre 2010, et chargée de partager et d'analyser les renseignements sécuritaires concernant la région.

Conduites par l'Algérie, ces deux instances n'ont jamais réellement fonctionné mais ont été très fréquemment associées à la plupart des rencontres consacrées par d'autres instances à la gestion de la crise sahélienne, ainsi que le démontrent les paragraphes ci-dessous.

Le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS)

Le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) a été créé le 12 septembre 1973 à la suite des grandes sécheresses qui frappèrent le Sahel dans les années 70. Il regroupe treize États membres dont huit États côtiers (Bénin, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mauritanie, Sénégal, Togo), quatre États enclavés (Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad) et un État insulaire (Cap Vert).

L'Institution dispose des Instances statutaires suivantes : la Conférence des Chefs d'État et/ou de Gouvernement, le Conseil des Ministres, le Comité Régional de Suivi et de Programmation et le Conseil de Direction. Au plan organisationnel, le CILSS est structuré en trois sites : le Secrétariat Exécutif (situé à Ouagadougou, Burkina Faso), l'Institut du Sahel (institution spécialisée basée à Bamako, Mali), le Centre Régional AGRHYMET (institution spécialisée basée à Niamey, Niger).

Le rôle du CILSS en matière sécuritaire est de plus en plus fréquemment évoqué en raison d'une part du grand nombre d'Etats qui le composent ainsi que de leurs diversités géographiques (Etats côtiers, enclavés et insulaire) et d'autre part, en raison des dynamiques qui sous-tendent les violences intra et intercommunautaires qui affectent de plus en plus gravement l'ensemble de l'espace sahélien. En effet, ces affrontements sont très souvent liés à la gestion des ressources naturelles, opposant notamment pastoralisme et agriculteurs²⁵³ et dont le massacre d'Ogassougou le 23 mars 2019 est l'une des plus terrifiantes manifestations²⁰⁶.

²⁰⁴ <http://www.senat.fr/rap/r12-720/r12-72013.html>

²⁰⁵ Niagalé Bagayoko, Boubacar Ba, Boukary Sangaré, Kalilou Sidibe, *Gestion des ressources naturelles et configuration des relations de pouvoir dans le Centre du Mali : Entre Ruptures et Continuité*, African Sociatal Analysis :Analyse Sociétale Africaine, African Security Sector Network, Juin 2017, <http://africansecuritynetwork.org/assn/gestion-des-ressources-naturelles-dans-le-centre-du-mali/>

²⁰⁶ Dougoukolo Alpha Oumar Ba-Konaré, « Peuls et Dogons dans la tourmente au Mali : histoire d'une longue relation ambivalente », March 29, 2019 : <https://theconversation.com/peuls-et-dogons-dans-la-tourmente-au-mali-histoire->

L'organisation met elle-même en œuvre certaines activités visant à renforcer la sécurité dans l'espace sahélier. Le CILSS appuie par exemple la mise en place du Système d'Alerte Précoce du Nigeria (SAP)²⁰⁷. Par ailleurs, le CILSS est associé à certaines initiatives mises en œuvre par d'autres instances. Ainsi, le 18 juillet 2018 s'est tenue à Ouagadougou la « Rencontre interinstitutionnelle sur le pastoralisme en insécurité en Afrique de l'Ouest: quels rôles pour les institutions régionales? », co-organisée par le CILSS et le G5/Sahel avec l'appui technique de la FAO et du CIRAD²⁰⁸.

[dune-longue-relation-ambivalente-114396?fbclid=IwAR2W8eir3JUfLL36Iv0dEBAS4-kMNhcMqAlSzxhi7yQjocCwAIXHhoLyc2c](https://www.facebook.com/kisalobs/posts/le-comit%C3%A9-inter-etat-de-lutte-contre-la-s%C3%A9cheresse-au-sahel-cilss-en-partenariat/1498625530237275/)

²⁰⁷ <http://www.cilss.int/index.php/2018/04/11/le-cilss-appuie-la-mise-en-place-du-systeme-dalerte-precoc-du-nigeria-sap/>

²⁰⁸ <https://www.facebook.com/kisalobs/posts/le-comit%C3%A9-inter-etat-de-lutte-contre-la-s%C3%A9cheresse-au-sahel-cilss-en-partenariat/1498625530237275/>

Vers une AAPS à « géométrie variable » ?

Depuis la fin de l'année 2017, ce sont les efforts de coordination entre d'une part l'UA et les REC et d'autre part, l'AAPS, la FMM et le G5/Sahel qui dominent au niveau institutionnel. Néanmoins, une certaine défiance semble exister entre les différents acteurs.

Plus largement, alors qu'à l'origine, le principe de fonctionnement de l'AAPS est vertical - allant du CPS vers les CERs - la mise sur pied de la FMM et de la FC-G5 apparaît comme le symptôme d'une évolution de l'AAPS vers un modèle à « géométrie variable ».

Les efforts de rapprochement

Le 13 novembre 2017, le CPS de l'UA a dédié sa 733^{ème} session aux perspectives de coopération entre l'UA et les « initiatives régionales émergentes » pour la paix, en particulier la Force multinationale mixte (FMM) et la Force conjointe du G5/Sahel²⁰⁹. À cette occasion, le CPS a souligné l'importance pour l'UA, la CBLT et le G5/Sahel - et les pays membres de ces initiatives - de renforcer la coordination politique et opérationnelle afin de renforcer l'efficacité de ces nouveaux cadres d'intervention²¹⁰. A par ailleurs été réitérée la nécessité pour tous les pays du Processus de Nouakchott d'apporter le soutien nécessaire à la Force conjointe du G5/Sahel, tel que souligné dans un précédent communiqué datant du 13 avril 2017. De manière plus large et fondamentale, ce communiqué a reconnu que « compte tenu des menaces émergentes à la paix et à la sécurité sur le continent, notamment le terrorisme, l'extrémisme violent et la criminalité transnationale sous ses diverses formes, il est nécessaire pour l'UA et les États membres, y compris les CER, d'explorer les voies et moyens d'adapter les instruments de l'UA prévus dans le cadre de l'AAPS. A cet égard, le Conseil [a demandé] à la Commission, d'entreprendre, avec les CER, les mécanismes régionaux et les initiatives régionales *ad hoc* en cours, une réflexion commune sur les opérations conduites dans le cadre régional et interrégional, avec l'autorisation et le soutien de l'UA, et de soumettre à l'examen du Conseil les enseignements tirés de ces expériences, qui pourraient enrichir davantage l'AAPS ».

Par ailleurs, la 759^{ème} réunion du CPS tenue le 23 mars 2018²¹¹ a été exclusivement consacrée au Sahel²¹² : le point 10 du communiqué « réaffirme l'importance du Processus de Nouakchott dans la promotion de la paix et de la sécurité dans la région sahélo-saharienne et de l'intensification de ses activités pour fédérer l'ensemble des efforts de stabilisation et de développement au Sahel. Le Conseil réitère les conclusions

²⁰⁹ Voir communiqué PSC/PR/COMM. (DCCXXXIII) :

<http://www.peaceau.org/uploads/cps.733.comm.perspective-de-cooperation-fmm.g5.13.11.2017.pdf>

²¹⁰ Le Commissaire à la paix, l'Ambassadeur Smaïl Chergui, a reconnu, également en novembre 2017, à la Force conjointe du G5 le statut d'Opération de Soutien à la Paix (OSP) de l'UA, au même titre que la Force Multinationale Mixte (FMM) de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) : Voir in Nicolas Desgrais, sous la direction de Hugo Sada, *op. cit.* . Voir également Nicolas Desgrais, « Cinq ans après, une radioscopie du G5/Sahel. Des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel, Fondation pour la recherche stratégique », mars 2019 : <https://www.frstrategie.org/web/documents/programmes/observatoire-du-monde-arabo-musulman-et-du-sahel/publications/201913.pdf>

²¹¹ <http://www.peaceau.org/uploads/cps-759.comm.g5sahel.23-03-2018.pdf>. C'est notamment lors de cette réunion que le CPS a prorogé le déploiement de la Force conjointe du G5/Sahel pour une période additionnelle de douze mois, à compter du 12 avril 2018, suivant les termes du paragraphe 11 de son communiqué du 13 avril 2017.

²¹² Cette rencontre a été ponctuée par les communications faites respectivement par : le Commissaire à la paix et à la sécurité, l'Ambassadeur Smaïl Chergui, sur la situation au Mali et dans la région du Sahel et sur les efforts régionaux et internationaux de lutte contre le terrorisme dans la région ; le Secrétaire permanent du G5/Sahel, l'Ambassadeur Maman Sidikou, ainsi que le Général Didier Dacko, alors Commandant de la Force conjointe du G5/Sahel.

(PSC/PR/COMM(DCCLIX) de son communiqué du 13 avril 2017, relatif à l'appui multiforme, y compris l'échange de renseignements que les pays membres du Processus de Nouakchott doivent apporter à la Force conjointe du G5/Sahel, dans les couloirs extérieurs à la juridiction du G5/Sahel. Le Conseil souligne une fois encore, l'impératif d'un renforcement continu de la coordination de l'ensemble des initiatives et actions visant à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité dans la région sahélo-saharienne, notant que dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, il n'y a pas d'alternative à l'action collective et/ou coordonnée. Le Conseil demande à la Commission d'organiser, dans les meilleurs délais, une réunion des Chefs des services de sécurité et de renseignements des pays du Processus de Nouakchott, ainsi que des consultations approfondies entre le G5/Sahel, la Force multinationale mixte (FMM) de lutte contre Boko Haram, le Comité d'Etat-major conjoint (CEMOC) et l'Unité de fusion et de liaison (UFL), en vue de renforcer la coordination et la synergie d'action en vue d'un meilleur impact des efforts de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ». C'est à l'issue de cette rencontre qu'a été signé un Protocole d'Accord entre la Commission de l'UA et le Secrétariat du G5/Sahel²¹³ : « L'UA, en appelant tous les pays membres du Processus de Nouakchott à apporter le soutien nécessaire à la Force conjointe du G5, a en outre procédé le 23 mars 2018 à la signature du Protocole d'accord pour l'opérationnalisation de cette Force en vue de mettre en place un cadre par lequel l'UA appuiera le G5 dans la mobilisation des ressources additionnelles, et une structure de coordination, qui apportera un appui technique immédiat au Secrétariat du G5/Sahel »²¹⁴. La 767ème réunion du CPS, tenue le 27 avril 2018 a de nouveau porté sur les initiatives régionales émergentes dans le cadre de l'AAPS : « Le Conseil rappelle en outre la décision de la Conférence [Assembly/AU/Dec.679 (XXX)], qui appelle toutes les parties prenantes à soutenir la réalisation de l'opérationnalisation totale de la FAA et l'harmonisation des activités de la CARIC avec le Cadre de la FAA, et à renforcer la coopération avec toutes les coalitions *ad hoc*, à savoir la Force mixte multinationale (FMM) contre le groupe terroriste Boko Haram, la Force conjointe G5/Sahel et l'Initiative de coopération régionale contre l'Armée de résistance du Seigneur (ICR-LRA), et a demandé à la Commission de soumettre un plan d'harmonisation de la CARIC dans la FAA, y compris les mesures à prendre par l'UA et les CER/MR pour coordonner les coalitions *ad hoc*, dans le cadre des articles 13 et 16 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine »²¹⁵. Le 27 juin 2018, la 782ème réunion du CPS²¹⁶ s'est penchée sur « l'harmonisation des initiatives et l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité au Sahel » et a réaffirmé « la nécessité de renforcer toujours davantage la coordination de l'effort sécuritaire dans le cadre de l'AAPS, et de tout mettre en œuvre à cette fin, pour que les initiatives de la Force du G5/Sahel et la FMM, tout en préservant la flexibilité et l'adaptabilité, qui fondent leur efficacité, s'inscrivent mieux encore dans l'Architecture, conformément aux décisions pertinentes du CPS, en particulier le communiqué de la 767ème réunion du Conseil tenue le 27 avril 2018 ».

Parallèlement, le « Département paix et Sécurité » de l'UA a organisé plusieurs réunions afin de discuter de la meilleure façon dont la CEDEAO, la CEEAC et le Processus de Nouakchott pourraient contribuer au bon fonctionnement du G5/Sahel²¹⁷.

Un certain nombre d'éléments ont été favorables au rapprochement de l'UA avec le G5/Sahel en particulier. Ainsi, « alors que de nombreux analystes mettaient en avant les « frictions » entre l'UA et la nouvelle organisation (...), il faut noter que la proximité entre la MISAHEL et les États membres du G5, avec lesquels celle-ci a collaboré au quotidien, a atténué cette rivalité. Y ont également contribué les démarches incessantes

²¹³ Jan Gebre, "Cooperation or Competition? Security in West Africa between ECOWAS and the G5", FES (Friedrich Erbert Stigung), December 2018 : <http://library.fes.de/pdf-files/iez/14998.pdf>

²¹⁴ Ntolo Mukomo et Hugo Sada, art. cit.

²¹⁵ PSC/PR/COMM. DCCLXVII : <http://www.peaceau.org/uploads/communiqué-of-the-767th-psc-meeting-on-asf-held-on-25-april-2018-fr-1.pdf>

²¹⁶ <http://www.peaceau.org/uploads/cps.782.com.mali.et.sahel.27.06.2018.pdf>

²¹⁷ Entretien, Addis-Abeba, 7 février 2018.

du G5 invitant l'UA à participer aux réunions de ses instances et à souhaiter participer aux réunions appropriées de l'UA. De plus en janvier 2017, l'élection du nouveau président de la Commission de l'UA, le Tchadien Moussa Faki Mahamat, excellent connaisseur des problématiques de la bande sahélo-saharienne, va fortement favoriser un virage de la politique de l'UA vis-à-vis du G5/Sahel »²¹⁸.

La 818ème réunion du CPS a organisé le 17 décembre 2018 une séance publique sur le thème « Initiatives internationales et régionales au Sahel : Promouvoir la coordination et l'appropriation africaine des efforts de paix, de sécurité et de reconstruction post-conflit et développement »²¹⁹. Le Conseil a alors réaffirmé la nécessité de « renforcer toujours davantage la coordination des efforts sécuritaires dans le cadre de l'AAPS, y compris ceux de la Force du G5/Sahel et la FMM (...) et a souligné la nécessité d'un renforcement continu de la coordination, de la cohérence et de la synergie des efforts entre toutes les initiatives ayant en commun l'objectif de restaurer la paix et la sécurité dans le Sahel. A cet égard, il s'est félicité de l'action de coordination menée par l'UA dans le cadre du Processus de Nouakchott, qui constitue un cadre inclusif approprié pour le renforcement de la coopération sécuritaire dans la région »²²⁰.

Il convient également de mentionner que des efforts de rapprochement avec le G5/S et la FMM semblent également émaner de la CEDEAO. Ainsi, le Communiqué final du 69ème Sommet de la CEDEAO²²¹ salue-t-il les efforts de la FMM et de la FC-G5 dans leurs efforts de lutte contre le terrorisme et appelle tous les Etats membres de la Communauté « dans un esprit de solidarité communautaire à apporter un appui matériel, financier et technique aux forces armées des Etats membres engagés dans la lutte contre le terrorisme dans le Bassin du Lac Tchad et au Sahel ». Lors de la Conférence Régionale de la CEDEAO, organisée en collaboration avec l'Union africaine et les Nations unies, sur « la situation sécuritaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest » qui s'est tenue du 12 au 14 octobre 2017 à Bamako²²², un effort notable de coordination entre les différents acteurs, membres ou de l'AAPS, a pu également être relevé. C'est ainsi qu'avaient été conviés l'UEMOA, le Conseil de l'Entente, la CEMAC, la CEEAC et la CEN-SAD tout comme les forces régionales et multinationales de lutte contre le terrorisme : Initiative du Bassin du Lac Tchad, G5/SAHEL, Initiative du LIPTAKO GOURMA, MINUSMA, Opération BARKHANE, EUTM, EUCAP, AFRICOM. Avaient également été invités les pays de l'espace sahélo-saharien non membres de la CEDEAO : Algérie, Mauritanie, Libye, Maroc, Tunisie, Egypte, Tchad, Soudan et Cameroun²²³.

²¹⁸ Ntole Mukomo avec Hugo Sada, « Union africaine/G5 cherche cohérence désespérément », Fondation pour la recherche stratégique, janvier 2019 : <https://www.frstrategie.org/programmes/observatoire-du-monde-arabo-musulman-et-du-sahel/union-africaine-g5-sahel-cherche-coherence-desesperement-361>

²¹⁹ <http://www.peaceau.org/fr/article/la-818eme-reunion-du-conseil-de-paix-et-de-securite-de-l-union-africaine-une-seance-publique-sur-le-theme-initiatives-internationales-et-regionales-au-sahel-promouvoir-la-coordination-et-l-appropriation-africaine-des-efforts-de-paix-de-securite-et-de-re>

²²⁰ https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/cps.818.comm_de_presse.mali_sahel_17.12.2018-.pdf

²²¹ <http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2018/08/Version-paraph%C3%A9-Communiqu%C3%A9-Final-53%C3%A8me-Sommet-CEDEAO-Lom%C3%A9-31-Jul-2018-Fran%C3%A7ais.pdf>

²²² <http://www.conseildelentente.org/index.php/le-secretaire-executif/partenariat/item/26-conference-regionale-de-la-cedeao-sur-la-situation-securitaire-au-sahel-et-en-afrique-de-l-ouest.html>

²²³ Le 18 septembre 2018, s'est tenue à Abuja, au Nigeria, une réunion de haut niveau entre les organisations régionales, co-présidée par le Commissaire en charge des affaires politiques, de la paix et de la sécurité de la Commission économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Général Francis Behanzin, représentant du Président, le Haut représentant de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel (MISAHEL), M. Pierre Buyoya, et le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS), M. Mohamed Ibn Chambas. Ont participé à cette réunion, l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), le Secrétariat permanent du G5/Sahel, l'Autorité du Développement Intégré des Etats du Liptako Gourma (ALG), le Conseil de l'Entente, la Banque Africaine de Développement (BAD), le Comité Permanent Inter-états de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), l'Autorité du Bassin du Niger (ABN), la Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations unies pour la Stabilisation du Mali (MINUSMA), les représentants de la présidence tchadienne de la Plateforme ministérielle de coordination des Stratégies Sahel et du Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations pour

Enfin, la signature d'un protocole d'accord entre le G5/Sahel et la CEDEAO en juillet 2018 est un signe encourageant. « Les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO affichent désormais leur volonté de collaborer avec le G5 et instruisent l'Organisation de développer les possibilités de coopération mais il existe de nombreuses arrières-pensées »²²⁴.

Les organisations de moindre poids affichent également leur volonté de développer les synergies et les complémentarités. Ainsi, le Conseil de l'Entente, dans son « Approche d'intervention du Conseil de l'Entente dans les domaines de la paix et de la sécurité », insiste-t-il sur la « nécessité d'adopter une vision prospective commune. La meilleure façon de lutter efficacement contre l'insécurité est l'approche intégrée et concertée. Dans le contexte de multiplicité des cadres et des instances de dialogues et d'échanges, la cohérence des initiatives, la mutualisation de moyens, la mise en œuvre effective des décisions politiques, apparaissent aujourd'hui comme les principaux défis à relever. Pour y arriver les États ainsi que les organisations régionales telles que la CEDEAO, sous-régionales telles que l'UEMOA, le Conseil de l'Entente et le G5/Sahel doivent créer les conditions pour adopter une vision prospective commune. Cette démarche est un impératif et doit précéder les actions qui sont proposées en aval. Sans une vision commune, bâtie à partir d'une analyse systémique et globale de la question sécuritaire à l'échelle sous-régionale, aucun résultat durable ne pourra émerger »²²⁵. De même, le CEMOC a engagé dès 2016 une démarche visant à se rapprocher du G5/Sahel²²⁶.

La persistance de la défiance

Cependant au-delà de ces indéniables signes d'une volonté de rapprochement et de coordination accrue, les arrières-pensées semblent demeurer nombreuses.

Si la FMM est considérée comme disposant d'une certaine autonomie d'un point de vue financier²²⁷, la dépendance accrue du G5/Sahel vis-à-vis des financements extérieurs au continent constitue un motif d'inquiétude de taille²²⁸ : en effet, aucun des membres du G5 n'est en mesure de mobiliser ses fonds propres pour financer sa Force, comme le Nigeria a pu le faire pour la FMM, qui a cependant également bénéficié de financements extérieurs, notamment de l'UE. « Alors que la FMM a été lancée sans attendre grâce à la volonté politique et au financement des Etats qui y apportent une contribution, la FC-G5 se retrouve en attente de financements extérieurs pour pouvoir intervenir sur son propre territoire. L'opérationnalisation de cette Force est fondée sur une dangereuse stratégie d'extraversion »²²⁹. Un fonctionnaire de la Commission de l'UA s'interroge de la manière suivante : « Alors que l'UA est en train de mettre en place des procédures pour réduire sa dépendance vis-à-vis des bailleurs non-africains pour financer ses

le Sahel. Voir : <https://unowas.unmissions.org/fr/r%C3%A9union-de-haut-niveau-entre-les-organisations-r%C3%A9gionales-op%C3%A9rant-dans-la-r%C3%A9gion-du-sahel>

²²⁴ Entretien, siège de la CEDEAO, Abuja, 31 janvier 2019.

²²⁵ Document communiqué le 11 mars 2018 par le Département coopération politique, paix et sécurité du Conseil de l'Entente.

²²⁶ <https://www.g5sahel.org/index.php/17-actualite-internationale/618-lutte-contre-le-terrorisme-le-cemoc-explore-les-possibilites-de-cooperation>

²²⁷ Il convient à cet égard de souligner le fait que si les financements extérieurs de la FMM ont transité par l'UA, les difficultés de l'Organisation panafricaine à gérer et décaisser les sommes ont eu pour conséquence la marginalisation de l'UA dans l'acheminement de l'aide internationale affectée au financement de la Force conjointe du G5/Sahel (cf. *supra*).

²²⁸ Une nouvelle Conférence de coordination des partenaires et donateurs de la Force conjointe du G5/Sahel s'est tenue à Nouakchott le 6 décembre 2018.

²²⁹ Entretien, Addis-Abeba, 4 décembre 2018.

interventions en matière de paix et de sécurité, la mise en place du G5 a créé un nouvel espace d'extraversion (et sans doute de subordination) envers l'extérieur ». Comme le résume bien un autre fonctionnaire de la Commission de l'UA, « le G5/Sahel demeure perçu dans les cercles d'Addis-Abeba comme une initiative pilotée depuis l'extérieur, principalement par la France et dans une moindre mesure par l'Union européenne »²³⁰. Pour un autre, « tout le monde en Occident a décidé que le G5/Sahel est la solution. Or, cette force est par là-même beaucoup trop dépendante de l'extérieur et beaucoup trop coûteuse : 1 milliard de dollars sur 3 ans ce qui équivaut au budget de l'AMISOM que plus personne ne veut financer »²³¹. La rhétorique des partenaires extérieurs consistant à promouvoir les nouveaux cadres d'intervention est en effet l'objet d'interrogations récurrentes : « Le poids de la France dans le soutien au G5 est en train d'isoler les cinq pays de la nouvelle organisation de leurs pairs, aussi bien au niveau de l'UA que des CER » estime un diplomate africain en poste auprès de l'UA tandis qu'un autre explique : « Le G5 se trouve en réalité placé dans une position maladroite vis-à-vis de l'UA. En réalité, vu d'Addis, le G5 reste isolé dans son coin, voire invisible tout en devenant de plus en plus un électron libre ». De plus, « le G5 marginalise le Processus de Nouakchott. Or, comment est-il possible de gérer le Sahel sans l'Algérie ? Comment penser également que le Nigeria n'est pas un pays sahélien ? Aujourd'hui, le G5 évoque la Libye dans ses communiqués mais de quel mandat dispose-t-il pour influencer sur la situation dans ce pays ? »²⁸⁰.

Du côté de la CEDEAO, la méfiance apparaît plus profonde encore, comme le souligne Jan Grebe, « *la CEDEAO et le G5/Sahel ont signé un Protocole d'accord par lequel ils se sont entendus sur la coopération dans différents domaines en juillet 2018. Les deux parties ont souligné qu'elles souhaitaient éviter la duplication des efforts et exploiter les synergies entre les deux organisations. La forme que cela prendra en pratique reste à définir. Il y a encore des doutes considérables au sein de la CEDEAO quant à la nouvelle organisation à la mise en place de laquelle la CEDEAO n'a pas été associée* »²⁸¹. En effet, les frustrations engendrées par les conditions de création du G5/Sahel pourraient laisser des traces profondes. Un expert de la CEDEAO explique ainsi²³² : « La CEDEAO n'a été invitée à aucune réunion concernant la gestation du G5 en tant qu'organisation. Ce n'est que lors de la réunion tenue à Bruxelles en février 2018 que la CEDEAO a été officiellement invitée²³³. Un autre précise cependant que la CEDEAO a été davantage associée à la gestation de la FC-G5 mais de manière très insuffisante cependant à ses yeux : « Trois officiers ont été détachés par la CEDEAO pour participer à la gestation de la Force conjointe du G5. Le premier rapport à la rédaction duquel ils ont été associés disposait très clairement qu'aucune nouvelle force ne pourrait être mise sur pied sans la contribution de la CEDEAO. Ce rapport n'a cependant jamais été publié par l'UA »²³⁴. Plus généralement, depuis la CEDEAO, la FMM est incomparablement mieux perçue que le G5/Sahel. Tout d'abord parce que la force anti-Boko Haram a été mise sur pied dans le cadre d'une organisation d'ores et déjà existante. Ensuite, parce que la FC-G5 est majoritairement perçue au sein de la CEDEAO comme étant une émanation de la volonté de la France : « Le G5 est le fruit d'un accord bilatéral entre la France et trois pays membres de l'Organisation ». Enfin, parce que certains perçoivent la création du G5 comme contrevenant à l'idéal d'intégration porté par la CEDEAO : « Même si les Chefs d'Etat de la CEDEAO ont demandé que tout l'appui nécessaire soit apporté au G5/Sahel, il n'en demeure pas moins que la plupart des Etats membres (tout comme le personnel de l'Organisation) ont été pour le

²³⁰ Entretien, Addis-Abeba, 7 décembre 2018.

²³¹ Entretien, Addis-Abeba, 5 décembre 2018.

²⁸⁰ Entretien, siège de la CEDEAO, Abuja, 31 janvier 2019.

²⁸¹ « ECOWAS and G5/Sahel signed a Memorandum of Understanding in which they agreed on cooperation in various areas as recently as July 2018. Both sides stressed that they wanted to avoid duplication of efforts and exploit synergies between the two organisations. What form this ultimately takes in actual practice remains to be seen. There are still considerable misgivings within ECOWAS about the new organisation, as it was not involved in its inception », Jan GREBE, « Cooperation or Competition? Security in West Africa between ECOWAS and the G5 », FES, Décembre 2018 : <http://library.fes.de/pdf-files/iez/14998.pdf>

²³² Entretien, Siège de la CEDEAO, Abuja, 31 janvier 2019.

²³³ Lors de cet entretien, il a cependant été précisé que la CEDEAO a bien été associée par la suite à la réflexion ayant conduit à la création de la Force conjointe.

²³⁴ Entretien, siège de la CEDEAO, Abuja, 1^{er} février 2019.

moins surpris que trois d'entre eux participent à ce processus sans que la CEDEAO y soit associée. Il y a eu un sentiment de mise devant le fait accompli. Le Nigeria, le Sénégal et la Guinée se sont particulièrement sentis exclus. Aujourd'hui, lorsque les trois pays de la CEDEAO qui ont fondé le G5 (Mali, Niger, Burkina Faso) demandent à la CEDEAO un soutien logistique, financier ou technique, les autres Etats membres de celle-ci leur répondent clairement : « Non, vous avez choisi un mariage avec la France, en quoi ce mariage nous concerne-t-il ? »²³⁵. D'autres expliquent douter de la valeur ajoutée du G5 : « Lorsque l'on regarde en détail les programmes du G5, on s'aperçoit que ce sont les mêmes que ceux de la CEDEAO, aussi bien en matière de transports, que de sécurité agro-pastorale. Comment pourra-t-on dès lors soumettre les mêmes projets aux mêmes bailleurs ? »²³⁶. Certains au sein de la CEDEAO se disent excédés qu'on leur demande s'ils ne font pas doublon avec le G5/Sahel.

Par ailleurs, de sérieux doutes sont émis par un certain nombre d'acteurs quant à la l'opérationnalité réelle de la FMM et de la FC-G5. Selon un certain nombre de personnes interrogées, alors que les difficultés de montée en puissance reprochées à la FAA de l'UA ou de la FAC de la CEDEAO ont été présentées comme justifiant la création d'une nouvelle instance, il s'avère que le G5/Sahel et sa Force conjointe se heurtent au même type de difficultés : les lourdeurs administratives et lenteurs bureaucratiques déplorées au niveau de l'UA et des CER risquent de se reproduire à l'identique à mesure que la nouvelle instance, tout comme sa Force étoffent les différents organes nécessaires à leur fonctionnement ; les lenteurs ayant caractérisé la définition et l'adoption du CONOPS de la FC-G5 sont volontiers citées pour étayer cet argument, près de 15 mois s'étant écoulés entre l'annonce de la création de la Force et l'adoption de ce document nécessaire à la constitution de sa base légale²³⁷. Dès 2017, Thierry Vircoulon prévenait d'ailleurs : « *A terme, les nouveaux partenariats de sécurité du XXI^e siècle risquent de s'institutionnaliser et d'avoir les mêmes défauts de fonctionnement que les structures régionales créées au XX^e siècle. (...) Avec le temps va s'enclencher une dynamique d'institutionnalisation de ces coalitions ad hoc qui fera surgir les travers habituels des organisations régionales africaines : mécanisme de décision ultra-centralisé, lourdeur bureaucratique, rivalité entre pays pour les postes, absence de financement africain, duplication des mêmes projets, etc.* »²³⁸.

Les faiblesses structurelles des systèmes de défense et de sécurité des Etats qui composent la FMM tout comme la FC-G5, aussi bien d'un point de vue opérationnel et logistique qu'en raison des défaillances de la gouvernance interne et du contrôle démocratique exercé sur ces forces, aggravé par les compromissions de certains de leurs effectifs dans des abus des Droits de l'Homme ou dans des exactions plus graves encore, sont également pointées du doigt.

Sont également volontiers mises en exergue les difficultés capacitaires des Etats membres du G5 comme de la CBTL à assumer leurs engagements sur l'ensemble des théâtres où ils ont engagé des forces : le cas du Tchad dont les contingents sont déployés à la fois au sein de la MINUSMA, du G5, de la FMM mais aussi de la FMTS à la frontière soudanaise, alors même que le régime est confronté de manière croissante sur son sol à des tentatives de déstabilisation conduites par des groupes armés nationaux, opérant depuis des sanctuaires extérieurs (Libye, Soudan)²³⁹, est volontiers cité en exemple ; le cas des forces armées du Niger, partie prenante à la fois de la FMM et du G5, est également jugé éloquent, alors même qu'elles sont aussi fortement mobilisées sur le front intérieur aussi bien dans la région de Diffa que de manière croissante dans l'Ouest, notamment dans la région de Tilabéri.

²³⁵ Entretien, siège de la CEDEAO, Abuja, 1^{er} février 2019.

²³⁶ Entretien, siège de la CEDEAO, Abuja, 31 janvier 2019.

²³⁷ Entretiens Addis-Abeba, décembre 2018 et Entretiens Abuja, janvier 2019.

²³⁸ Thierry Vircoulon, « L'Afrique à l'heure du nouveau régionalisme sécuritaire », art. cit.

²³⁹ <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/chad/au-tchad-lincursion-des-rebelles-devoile-les-fragilites-du-pouvoir>

Pour un fonctionnaire de la Commission, « plutôt que de mettre en place une nouvelle organisation, il aurait été plus approprié de se contenter de créer une force d'intervention impliquant les pays qui aujourd'hui composent le G5, sur le modèle de la Brigade d'intervention qui a appuyé la MONUSCO »²⁴⁰. Les menaces qui se profilent aux marges des espaces couverts par les juridictions d'intervention du G5 et de la FMM (frontière tchado-lybienne ou tchado-soudanaise) ou les violences qui tendent à les déborder (Est et Sud du Burkina Faso vers les frontières partagées avec le Bénin, le Togo et le Ghana) sont également des facteurs incitant certains au sein de l'UA comme de la CEDEAO à douter de l'avenir des deux forces dont les mandats n'incluent pas des espaces qui pourraient être touchés dans un avenir proche par la violence et l'insécurité. « La réalité est que la FC-G5 peut souffrir des mêmes travers que la FAA. Tout comme la FAA, la FC-G5 s'est focalisée sur l'instrument plutôt que sur le cadre d'intervention. Tout comme les scénarii de la FAA ne rentrent en réalité dans aucun cadre d'emploi, il est à craindre qu'il en soit de même pour le CONOPS actuel de la FC-G5 et ceux qui lui succéderont »²⁴¹. De tels constats vont dans le sens de l'analyse d'Antonin Tisseron selon lequel : « Ces dernières années, les groupes jihadistes ont progressivement glissé du Nord Mali vers le Centre du pays puis le Burkina Faso. Une accélération s'est produite en 2018, avec une augmentation des incidents dans le sud-ouest et l'embrasement de l'Est du Burkina Faso, laissant craindre une extension à la Côte d'Ivoire, au Ghana, au Togo et au Bénin. À rebours des discours sur une menace externe et la résilience des confréries, alors que plusieurs dizaines de ressortissants des pays du golfe de Guinée ont rejoint ces dernières années des groupes jihadistes, les États côtiers d'Afrique de l'Ouest sont au pied du mur pour élaborer et mettre en œuvre des réponses à même d'endiguer l'extension du jihadisme, à commencer en tirant des leçons de la trajectoire de leurs voisins sahéliens »²⁴².

Les tentatives de favoriser d'autres cadres de coopération

En dépit des critiques formulées, les efforts d'harmonisation et de mise en cohérence desdites « initiatives régionales émergentes » avec l'AAPS suggèrent que celle-ci est appelée à intégrer dans son fonctionnement des acteurs qui n'avaient pas été conçus initialement comme en étant partie prenante. Les tentatives d'un certain nombre d'acteurs pour valoriser au Sahel d'autres cadres de coopération que ceux de la FC-G5 et de la FMM se font en effet jour de manière plus ou moins claire. Si aujourd'hui le G5 et la FMM sont concernés au premier chef, il n'est dès lors pas exclu que cette dynamique d'élargissement de l'AAPS s'applique à d'autres acteurs, sous la pression de leurs Etats membres.

Aujourd'hui, comme le résume un fonctionnaire des Nations unies en poste à Addis-Abeba, « une question clé est de savoir ce qu'est le Sahel : qui définit le Sahel ? S'agit-il de l'UA ? du G5 ? des Nations unies ? Les Etats se définissant comme sahéliens eux-mêmes ? Il est nécessaire de définir les limites géographiques du

²⁴⁰ Entretien Addis-Abeba, 5 décembre 2018. De telles remarques rappellent l'analyse de Gilles Yabi en 2017 : « Au lieu d'avancer dans un processus de rationalisation des organisations régionales et de fusion politique et économique des espaces francophones, anglophones et lusophones, les Chefs d'Etat ont au contraire multiplié des initiatives dans des cadres institutionnels concurrents. La crise au Mali a ouvert depuis 2012 un boulevard pour la création d'une nouvelle entité géopolitique : le Sahel désormais doté de sa propre organisation, le G5/Sahel. Si personne ne remet en cause l'existence de défis spécifiques aux pays du Sahel, il est certain que ses problèmes auraient pu être rattachés à la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Cédéao) et qu'on aurait pu créer un cadre de concertation entre la Cédéao et les pays non-membres comme la Mauritanie, le Tchad et le Cameroun (...) Accepter le détachement géopolitique progressif du Sahel de l'Afrique de l'Ouest institutionnelle incarnée jusque-là par la Cédéao pourrait être une erreur stratégique majeure. Cela conduirait à casser la dynamique de solidarité entre pays côtiers et pays enclavés et à mettre en danger les principaux chantiers de l'intégration ouest-africaine ». Gilles Yabi, « Le spectre de la fragmentation de l'Afrique de l'Ouest et de la recolonisation du Sahel » Le Monde, 21 juillet 2017 : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/07/21/le-spectre-de-la-fragmentation-de-l-afrique-de-l-ouest-et-de-la-recolonisation-du-sahel_5163489_3212.html

²⁴¹ Entretien, Addis-Abeba, 6 décembre 2018.

²⁴² Antonin Tisseron, « Menace jihadiste : les États du golfe de Guinée au pied du mur », Note d'actualité 55, Mars 2019 : <http://institut-thomas-more.org/2019/03/04/menace-jihadiste-%E2%80%A2-les-etats-du-golfe-de-guinee-au-pied-du-mur/>

Sahel pour pouvoir y mener des politiques réellement efficaces. De plus, le Sahel a généré une forte attractivité auprès des pays qui le bordent, à l'instar de l'Égypte, du Maroc ou de la Tunisie qui veulent désormais appartenir à cet espace pour pouvoir en saisir toutes les opportunités ou se prémunir des menaces qui en émanent »²⁴³.

L'extension des menaces au Nord et au Sud des théâtres d'intervention de la FMM et du G5 pourrait ainsi contribuer à remettre en scène d'autres acteurs multilatéraux africains, partie prenante ou non de l'AAPS. En outre, la non-appartenance au G5 ou à la CBLT de certains grands États ayant pourtant des intérêts majeurs dans la zone sahélienne pourrait également alimenter une telle dynamique. Ainsi, selon un diplomate, « la non-appartenance de l'Algérie et du Sénégal au G5/Sahel ouvre la voie à l'affirmation à son détriment d'autres cadres de coopération »²⁴⁴. La mobilisation de différents cadres de coopération pourrait être sous-tendue par la compétition ouverte ou larvée entre les différents États africains ayant des intérêts dans l'espace sahélien, qui demeure vive. En effet, les États africains investissent chacun des différents espaces multilatéraux dont ils sont parties, saisissant les opportunités offertes par chacun de ceux-ci.

Le Processus de Nouakchott, dont la pertinence demeure aux yeux de beaucoup, pourrait faire l'objet d'un regain d'investissement : l'Égypte qui a pris la Présidence de l'UA en février 2019 ainsi que le Maroc semblent désireux d'intégrer le Processus de Nouakchott, notamment afin d'y contrebalancer le rôle de l'Algérie, très influente au sein de ce cadre de coopération. Par ailleurs, certains posent aussi la question de l'opportunité d'élargir le Processus de Nouakchott à d'autres États dont l'influence au Sahel est incontournable, notamment la Tunisie, le Cameroun et le Soudan²⁴⁵. La CEDAO apparaît également comme désireuse de promouvoir ce cadre.

La CEN-SAD fait également figure, aux yeux d'autres acteurs, d'espace pertinent pour l'action dans la zone sahélienne, notamment car elle est le seul cadre à réunir des États appartenant à la fois à l'Afrique du Nord (UMA), à l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), à l'Afrique centrale (CEEAC) et à la Corne de l'Afrique (IGAD). Il s'agit d'une organisation particulièrement attrayante là encore aux yeux d'États tels l'Égypte et le Maroc qui en sont membres, en raison du très grand nombre d'États qui la composent mais aussi parce que l'Algérie n'en est pas membre. Selon Mohammed Benhamou, Président du Centre marocain des études stratégiques, « il faut imaginer un nouvel ordre régional mais aussi arabe et africain et donc de nouveaux outils. La Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) est, à mon sens, le dernier outil qui peut servir véritablement. S'il y a quelqu'un qui avait compris l'enjeu stratégique, les opportunités et les risques de la zone sahélo-saharienne, c'était bien Mouammar Kadhafi. Il a su manipuler et soutenir des groupes et se poser en pilier géopolitique incontournable dans la zone. La CEN-SAD est le meilleur héritage qu'il nous ait laissé, sans le vouloir. Cet outil a besoin, c'est indéniable, d'être modernisé, et c'est ce qui est en train d'être fait »²⁴⁶.

La gestion de la sécurité au Sahel nécessitera sans doute également une meilleure prise en considération du rôle de l'UMA, composée de l'Algérie, de la Libye, du Maroc, de la Tunisie ainsi que de la Mauritanie. La question de l'espace saharien²⁴⁷ est bien entendu absolument cruciale dans la gestion des dynamiques

²⁴³ Entretien, Addis-Abeba, 7 février 2018.

²⁴⁴ Entretien, Addis-Abeba, 3 décembre 2018.

²⁴⁵ Entretien, Addis-Abeba, décembre 2018.

²⁴⁶ Mohamed Benhamou, Interview, 15 novembre 2013, Jeune Afrique :

<https://www.jeuneafrique.com/167258/politique/mohammed-benhamou-la-cen-sad-est-le-meilleur-h-ritage-de-kadhafi/>

²⁴⁷ OLIVIER J. WALTHER, « Guerres et conflits au Sahara-Sahel », Notes africaines, n°10, Septembre 2017, OCDE : https://www.oecd-ilibrary.org/development/guerres-et-conflits-au-sahara-sahel_04bdd7aa-fr : « Les rebords fragiles du Maghreb » par Anouar Boukhars, 4 avril 2018 : https://africacenter.org/fr/publication/les-rebords-fragiles-du-maghreb/?utm_source=ASB+34+FRE&utm_campaign=asb34_FR&utm_medium=email

sahéliennes : la crise malienne a démontré la nécessité d'une fine compréhension des logiques propres à l'espace saharo-sahélien, auquel appartiennent les espaces du Nord-Mali²⁴⁸ tandis que l'instabilité et les risques de débordement du foyer de violence libyen pourraient faire de la zone du Sahara un point de focalisation de l'attention internationale.

Depuis l'échec de la MISMA, la CEDEAO s'est davantage investie dans la prévention ainsi que dans la consolidation de la paix. Par ailleurs, l'absence d'opérationnalité des différentes armées de la sous-région constatée à la faveur de la crise malienne a sans doute accéléré le processus – engagé en 2009 et longtemps resté au point mort – d'élaboration du Cadre politique de l'Organisation en matière de réforme et de gouvernance des systèmes de sécurité, adopté en 2016 par les Chefs d'Etat et de gouvernement ²⁴⁹. La gestion de la crise gambienne a également démontré que la CEDEAO était capable de réactivité. L'organisation régionale restera donc certainement active dans ces trois domaines. Comme le reconnaît un fonctionnaire de l'Organisation, « cependant, il sera dans les faits difficile pour la CEDEAO de ne pas tenir compte des initiatives de l'UEMOA, particulièrement signifiante pour le Sénégal tout comme du Conseil de l'Entente, très important pour la Côte d'Ivoire, qui sont en train de se revigorer »²⁵⁰.

La logique voudrait donc que s'engage une réflexion sur la façon de rationaliser le dispositif existant en identifiant les synergies et les complémentarités sans craindre de dénoncer les duplications et les chevauchements de compétences comme de mandats existant entre les différents cadres multilatéraux. Les expériences passées démontrent cependant combien il est difficile d'entériner sinon la disparition pure et simple de certaines entités, tout au moins le rétrécissement de leurs prérogatives. A l'inverse, plutôt qu'à une rationalisation des dispositifs multilatéraux - objectif affiché lors de la mise en place de l'UA et de l'AAPS - c'est à l'inverse à une démultiplication des organisations et à une inflation des activités sécuritaires des instances d'ores et déjà existantes que l'on a assisté.

C'est donc sans doute plutôt vers une répartition des tâches que l'on pourrait se diriger par laquelle l'UA serait chargée de la direction et de la coordination au niveau politique, les CER sur lesquelles s'appuie l'AAPS seraient responsables de la gestion des questions de sécurité structurelle (comme par exemple en matière de réforme et de gouvernance des systèmes de sécurité ou de consolidation de la paix), les organisations fonctionnelles de type ALG et CILSS se concentrant sur la résolution des conflits de proximité (notamment liés à la gestion des ressources) tandis que des dispositifs *ad hoc* seraient chargés des interventions.

²⁴⁸ « Le Sahara est en effet moins une rupture qu'un trait d'union entre le Sahel et le Maghreb. Il s'agit d'un espace de circulation ancien traversé par des marchands, des prédicateurs, des migrants, des hommes en armes, suivant des dynamiques longtemps ignorées du fait d'une approche de l'espace centrée sur l'occupation du sol et la sédentarité », Antonin Tisseron, GRIP.

²⁴⁹ <http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2018/08/ecowas-policy-framework-on-ssrg-french-adopted.pdf>

²⁵⁰ Entretien Abuja, 1 février 2019.

Conclusion

Comme le démontre Gino Vlavonou, « la sécurité promue dans le cadre de l'AAPS est le résultat des diverses luttes internes entre les différentes institutions qui la composent ainsi que des relations extérieures qu'elle entretient en matière de définition et de promotion de la paix et de la sécurité ».²⁵¹ De ces rivalités intestines tout comme de ces interactions externes ont résulté, dans le cadre de la gestion de la crise sahélienne, des lenteurs et des blocages mais en aucun cas l'inaction que l'on a souvent prêtée aux acteurs de l'AAPS qu'il s'agisse de l'UA ou des CER, au premier rang desquelles la CEDEAO.

La réactivation de la FMM dans le cadre de la CBLT tout comme la création du G5/Sahel et de sa Force conjointe ont indéniablement ajouté à la fragmentation institutionnelle qui caractérise le multilatéralisme au sein de l'espace sahélien. Cependant, ces organes font désormais partie intégrante du dispositif multilatéral africain en matière de sécurité : dès lors, pour faire face à « ce qui ressemble de plus en plus à un embouteillage sécuritaire et institutionnel »²⁵², le défi de l'AAPS est désormais de forger un schéma renouvelé, à géométrie variable, capable de mobiliser de manière flexible les cadres multilatéraux existants en fonction de l'espace géographique d'où émanent les menaces qu'il s'agit de contenir ou de juguler.

Par ailleurs, les défis que constituent l'opérationnalisation de la Force conjointe du G5 tout comme son financement démontrent que cette nouvelle instance n'échappe pas aux logiques bureaucratiques propres à toute organisation. « Ce qui séduisait initialement dans le G5/Sahel était le fait qu'il s'agissait d'une structure légère. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et ça le sera de moins en moins à l'avenir »²⁵³. La FMM n'a pas non plus été épargnée par la complexité des dynamiques institutionnelles nécessaires à son fonctionnement. Les contraintes procédurales et administratives propres aux partenaires non-africains, dont le soutien constitue pour l'heure la colonne vertébrale des dispositifs multilatéraux africains en matière de sécurité - au premier rang desquels l'Union européenne et les Nations unies - ont également eu un impact majeur sur la gestion de la crise du Sahel. Comme le souligne Serge Michailof, « la lourdeur bureaucratique est en fait une caractéristique de toutes les agences d'aide multilatérales, car celles-ci sont soumises à un très grand nombre de tutelles qui sont toutes soucieuses du bon emploi de leurs fonds. (...) Une accumulation de contrôles et de procédures [s]'ajoute à des méthodes de programmation déjà excessivement rigides. (...) Le grand défi posé aujourd'hui à ces agences multilatérales est l'intervention dans des pays en crise ou en proie à des problèmes urgents et rapidement évolutifs comme l'insécurité régionale ou l'émergence de rébellions, le cas de Boko Haram étant sur ce plan exemplaire. Il est donc paradoxal de constater que l'Union européenne, qui la première parmi les agences d'aide multilatérales a eu l'audace de s'attaquer à ces questions de stabilisation sécuritaire, est actuellement largement paralysée face à des tempêtes par des procédures conçues pour des périodes de beau temps »²⁵⁴. La gestion de la crise sahélienne par les différents acteurs multilatéraux africains, mais aussi non-africains, démontre ainsi fondamentalement la nécessité d'inscrire au cœur de la réflexion stratégique la sociologie et la science des organisations²⁵⁵, trop souvent ignorées alors même qu'elles sont la clé pour décrypter les enjeux organisationnels et les processus décisionnels²⁵⁶ qui fréquemment obèrent les interventions et initiatives visant à résoudre les crises et les conflits.

²⁵¹ « The security practiced by the APSA is a result of various internal struggles within different institutions of the APSA and its external relations over the meaning-making of peace and security » in Gino Vlavonou, « The APSA and (Complex) International Security Regime Theory: A Critique », mars 2019 :

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19392206.2019.1587143?af=R&journalCode=uafs20>

²⁵² ICG, art. cit.

²⁵³ Entretien, siège de la CEDEAO, Abuja, 1^{er} février 2019.

²⁵⁴ <https://www.atlantico.fr/decryptage/2797246/bureaucratie-assassine-pourquoi-la-lenteur-des-procedures-de-l-union-europeenne-coute-cher-aux-pays-du-sahel-dans-leur-lutte-contre-boko-haram-serge-michailof>

²⁵⁵ Guillaume Devin, Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*. Armand Colin, « U », 2011, 254 p. ISBN : 9782200355371. DOI : 10.3917/arco.smout.2011.01. URL : <https://www.cairn.info/les-organisations-internationales-9782200355371.htm>

²⁵⁶ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, éditions du Seuil, 1977.

Dates UA et Sahel

2012	
Mali	Boko Haram
• 22 Mars 2012: Coup d'état • été/automne : offensive touareg/djihadiste • Discussion CEDEAO, AFUSMA	30 avril : réactivation FMM
2013	
• Janvier 2013 : Opération Serval • Janvier 2013 : Déploiement MISMA • mars 2013 : le Processus de Nouakchott : MINUSMA • Juillet 2013 : Election Ibrahim Boubacar Keïta	
Mai 2013 : projet de création de la CARIC Août 2013 : Mise en place de la MISAHHEL : Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel	
2014	
• 16 février 2014 : création du G5/Sahel • 19 décembre : G5/Sahel devient une organisation (Convention)	• Octobre 2014 : réorganisation de la FMM
2014 : Adoption de la stratégie de l'UA pour le Sahel	
2015	
• mai-juin 2015 : signature de l'accord pour la paix et la réconciliation du Mali	• 29 Janvier 2015 : autorisation de la FMM par le CPS • 3 mars 2015 : validation du CONOPS de la FMM par le CPS 30 juillet 2015 : déploiement de la FMM sous la direction stratégique de l'UA
Réunion ministérielle : Processus de Nouakchott	

20 novembre : annonce de la création de la FC-G5 Sahel	
2016	
Septembre 2016 : Stratégie Sahel du G5/Sahel	14 janvier et 29 novembre : Réunion du CPS sur Boko Haram
2017	
6 février 2017 : La création de la FC est actée 13 avril 2017 : validation du CONOPS de la FC-G5 par le CPS	
2018	
Décembre 2018 : Réunion ministérielle Ouagadougou : Processus de Nouakchott	

Bibliographie

OUVRAGES

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*. Paris : éditions du Seuil, 1977.

DE JONG Peer, *Le G5/Sabel, une initiative régionale pour une nouvelle architecture de paix*. Paris : L'Harmattan, 2018.

DEVIN Guillaume, SMOUTS Marie-Claude, *Les organisations internationales*. Paris : Armand Colin, « U », 2011.

ENGEL, U. et J. GOMES PORTO (Eds.), *La nouvelle architecture de paix et de sécurité de l'Afrique : Promouvoir les normes, institutionnaliser les solutions*, Farnham : Ashgate, 2010.

FAU-NOUGARET Matthieu. et IBRIGA Luc Marius. (Dir.), *L'architecture de paix et de sécurité en Afrique : Bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2014.

ARTICLES

AIVO Frédéric Joël, « LA COMMUNAUTE DES ETATS SAHELO-SAHARIENS (CEN-SAD) Acteur complémentaire ou concurrentiel de l'Union africaine », 2009, 34p. : http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/090928_aivo.pdf

BAGAYOKO Niagalé, BA Boubacar, SANGARE Boukary, SIDIBE Kalilou, « Gestion des ressources naturelles et configuration des relations de pouvoir dans le Centre du Mali : Entre Ruptures et Continuité », *African Sociatal Analysis / Analyse Sociétale Africaine, African Security Sector Network*, juin 2017, 34p. : <http://africansecuritynetwork.org/assn/gestion-des-ressources-naturelles-dans-le-centre-du-mali/>

BAGAYOKO Niagalé, « Le processus de réforme du secteur de la sécurité au Mali », *Centre Francopaix en résolution de conflits*, Université Québec Montréal, février 2018, 96p. : https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/2018/02/2018_02_Rapport-Bagayoko_CFP.pdf

BA-KONARÉ Dougoukolo Alpha Oumar, « Le rôle de l'ALG dans la lutte contre l'insécurité entre le Niger, le Mali et le Burkina Faso », *African Sociatal Analysis / Analyse Sociétale Africaine, African Security Sector Network*, avril 2018, 6p. : <http://africansecuritynetwork.org/assn/wp-content/uploads/2018/04/Le-r%C3%B4le-de-l'ALG-dans-la-lutte-contre-l'ins%C3%A9curit%C3%A9.pdf>

BA-KONARÉ Dougoukolo Alpha Oumar, « Peuls et Dogons dans la tourmente au Mali : histoire d'une longue relation ambivalente », *The Conversation*, 29 mars 2019 : <https://theconversation.com/peuls-et-dogons-dans-la-tourmente-au-mali-histoire-dune-longue-relation-ambivalente-114396>

BALDE Hassatou, « Les mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits des organisations africaines », *Actualité et Droit International*, août 2001 : <http://www.ridi.org/adi/200108a1.htm>

BOSSUYT Jean, « The Political Economy of Regional Integration in Africa: the Economic Community of West African States (ECOWAS) », *ECDPM*, 2016, 76p. : <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-2016-Political-Economy-Regional-Integration-Africa-ECOWAS-Report.pdf>

BOUKHARS Anouar, « Les rebords fragiles du Maghreb », *Bulletin de la sécurité africaine, Centre d'études stratégiques de l'Afrique*, mars 2018, n°34, 8p.: https://africacenter.org/fr/publication/les-rebords-fragiles-du-maghreb/?utm_source=ASB+34+FRE&utm_campaign=asb34_FR&utm_medium=email

CHARBONNEAU Bruno, « De Serval à Barkhane : les problèmes de la guerre contre le terrorisme au Sahel », *Les Temps Modernes*, 2017/2 (n° 693-694), p. 322-340. DOI : 10.3917/lm.693.0322. URL : <https://www.cairn.info/revue-les-temps-modernes-2017-2-page-322.htm>

DESGRAIS Nicolas, « La Force conjointe du G5/Sahel, une initiative africaine d'appropriation de la gestion des conflits au Sahel », *Geostrategia*, 4 décembre 2017, Article tiré du mémoire qui a reçu le prix de la réflexion stratégique, décembre 2017. <https://www.geostrategia.fr/la-force-conjointe-du-g5-sahel-une-initiative-africaine-dappropriation-de-la-gestion-des-conflits-au-sahel/>

DESGRAIS Nicolas, SADA Hugo (Dir.), « Le G5/Sahel, en réaction à la mutation de l'environnement stratégique sahélien : Politiques régionales de coopération et niveaux d'engagement des Etats membres », *Fondation pour la recherche stratégique*, juin 2018, 143p. : <https://www.frstrategie.org/web/documents/programmes/observatoire-du-monde-arabo-musulman-et-du-sahel/publications/201913.pdf>

DESGRAIS Nicolas, SADA Hugo (Dir.), « Cinq ans après, une radioscopie du G5/Sahel. Des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel », *Fondation pour la recherche stratégique*, mars 2019, 140p. : <https://www.frstrategie.org/web/documents/programmes/observatoire-du-monde-arabo-musulman-et-du-sahel/publications/201913.pdf>

DESMIDT Sophie, HAUCK Volker, « Gestion des conflits dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) », *Document de réflexion*, Juillet 2017, n° 211, 51p. : <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP211-Gestion-conflits-APSA-Desmidt-Hauck-ECDPM-juillet-2017.pdf>

DIALLO Joséphine, « L'intégration régionale sécuritaire de la CEDEAO », 4p. : <https://www.defense.gouv.fr/content/download/176584/1909092/file/4-%20Note%20bibliographique-%20CEDEAO.pdf>

DIALLO Ousmane, « L'Architecture africaine de paix et de sécurité dans le Sahel : entre adaptation et compétition face aux menaces régionales », *Bulletin FrancoPaix*, mai - juin 2018, Vol. 3, n° 5-6, 13p. : https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/2018/06/Bulletin-FrancoPaix_vol-3_no-5-6.pdf

DÖRING Katharina P. W., « The Changing ASF Geography: From the Intervention Experience in Mali to the African Capacity for Immediate Response to Crises and the Nouakchott Process », *African Security*, 2018, 11 (1): p.32-58.

ECDPM PEDRO, « La Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) : l'eau et la sécurité au carrefour des régions », 5p. : <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/FR-Summary-27LCBC-1.pdf>

ECDPM PEDRO, « CEEAC et CEMAC : Intégration ardue dans une région aux structures complexes », décembre 2017, 4p. : <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/FR-Summary-07ECCASandCEMAC.pdf>
<https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP211-Gestion-conflits-APSA-Desmidt-Hauck-ECDPM-juillet-2017.pdf>

FALL Ismaila Madior, SALL Alioune, « Une constitution régionale pour l'espace CEDEAO : le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO », 7p. : http://jaga.afrique-gouvernance.net/docs/prsentation_et_analyse_du_protocole_sur_la_d_mocraton_de_la_cedeao.pdf

GEBRE Jan, « Cooperation or Competition? Security in West Africa between ECOWAS and the G5 », *Perspective FES*, décembre 2018, 8p. : <http://library.fes.de/pdf-files/iez/14998.pdf>

GNANGUENON Amandine, « Le rôle des Communautés économiques régionales dans la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité », *Délégation aux affaires stratégiques*, 2010, 54p. : <https://docplayer.fr/16940903-Dr-amandine-gnanguenon-le-role-des-communautes-economiques-regionales-dans-la-mise-en-oeuvre-de-l-architecture-africaine-de-paix-et-de-securite.html>

GNANGUENON Amandine, « Afrique de l'Ouest : faire de la prévention des conflits la règle et non l'exception », *Publication de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix*, septembre 2018, 18p. : https://www.observatoire-boutros-ghali.org/sites/default/files/Note_OBG_Pr%C3%A9vention-conflits.pdf

GRIP, « Architecture et contexte sécuritaire de l'espace CEMAC-CEEAC », Note, 25 février 2014, n°5, 32p. : https://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2014/Notes%20DAS%20-%20Afrique%20EQ/OBS2011-54_GRIP_NOTE-5_Architecture%20et%20contexte%20s%C3%A9curitaire.pdf

HASSANE Souley, « La CEN-SAD et les questions de paix et sécurité », 26 février 2015, 18p. : https://westafrica.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/West_Africa/170920_Migration/20150226_La_CEN-SAD_et_les_questions_de_Paix_et_Securite_Dr_Souley_Hassan.pdf

HELLY Damien, GALEAZZI Greta, MAIGA Ibrahim, OUEDRAOGO Fatimata, THEROUX-BENONI Lori-Anne, « Stratégies Sahel : L'impératif de la coordination », *Note d'analyse ISS et ECDPM*, n°76, mars 2015 : <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Strategies-Sahel-ISS-ECDPM-Mars-2015.pdf>

International Crisis Group, « Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III): l'Afrique de l'Ouest », *Rapport Afrique*, 14 avril 2016, n°234, 46p. : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&doid=57206d674>

International Crisis Group, « Force du G5/Sahel : trouver sa place dans l'embouteillage sécuritaire », *Rapport Afrique*, 12 décembre 2017, n°258, 26p. : <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/258-force-du-g5-sahel-trouver-sa-place-dans-l-embouteillage-s%C3%A9curitaire.pdf>

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, mars 2012, n°32, 16p. : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC32March2012.pdf>

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, mai 2012, n°34, 16p. : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC34May2012Eng.pdf>

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, août 2012, n°37, 20p. : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC37F.pdf>

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, novembre 2012, n°40, 16p. : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC40Nov12F.pdf>

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, février 2013, n°43, 16p. : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC43Feb13F.pdf>

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, juin 2013, n°47, 16p. : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC47-FR.pdf>

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, août 2013, n°49, 20p. : https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC49Aug_13F.pdf

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, septembre 2013, n°50, 12p. : https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSCSep_13FR.pdf

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, mai 2014, n°58, 16p. : https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSCMay_14Eng.pdf

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, juillet 2014, n°61, 16p. : https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSCNo61_July2014V2.pdf

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, juillet 2015, n°71, 16p. : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PSC71.pdf>

Institut d'Etudes de Sécurité, « La Force multinationale de lutte contre Boko Haram : quel bilan ? », *Rapport sur l'Afrique de l'Ouest*, août 2016, n°19, 16p. : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war19-fr.pdf>

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, août 2017, n°94, 16p. : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/psc94.pdf>

Institute for Security Studies, *Peace and Security Council Report*, juin 2018, n°103, 16p. : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/pscreport-103.pdf>

Institute for Security Studies, *The conflict in Africa's Sahel Region is a Chance for the AU to clarify its Part in protracted Crises*, juin 2018 : <https://issafrica.org/iss-today/au-summit-31-what-is-the-african-unions-role-in-the-sahel>

KAKDEU Louis-Marie, « Les organisations sous-régionales freinent l'intégration africaine », *Wathi*, 6 juin 2017 : https://www.wathi.org/debat_id/organisations-regionales/wathinote-organisations-regionales/organisations-regionales-freinent-lintegration-africaine/

LANKOANDE Hervé Wendyam, « La paix et la sécurité au sommet de l'UEMOA », *GRIP Eclairage*, mai 2016, 4 p. : <https://www.grip.org/fr/node/2023>

LECOUTRE Delphine, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, 2004/4 (n° 212), p. 131-162. DOI : 10.3917/afco.212.0131. URL : <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2004-4-page-131.htm>

LESUEUR Thibaud, MONCRIEFF Richard, « Au Tchad, l'incursion des rebelles dévoile les fragilités du pouvoir », *Crisis Group*, 13 février 2019, 4p. : <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/chad/au-tchad-lincursion-des-rebelles-devoile-les-fragilites-du-pouvoir>

LUNTUMBE Michel, « La CBLT et les défis sécuritaires du Bassin du Lac Tchad », Bruxelles, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 2014, Note n° 14, 6p. : https://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2014/Notes%20DAS%20-%20Afrique%20EQ/OBS2011-54_GRIP_NOTE-14_CBLT.pdf

MUKUMO Ntole, SADA Hugo, « Union africaine/G5 cherche cohérence désespérément », *Fondation pour la recherche stratégique*, janvier 2019, 10p. : <https://www.frstrategie.org/programmes/observatoire-du-monde-arabo-musulman-et-du-sahel/union-africaine-g5-sahel-cherche-coherence-desesperement-361>

MUSA Sagir, « BAGA: Multinational Joint Task Forces, BHTs and Host Community », *Sahara Reporters*, 7 mai 2013, <http://saharareporters.com/2013/05/07/baga-multinational-joint-task-forces-bhts-and-host-community-lt-col-sagir-musa>

MUTISI Martha, « Matérialiser la réforme de l'UA et le programme de paix et sécurité à travers le renforcement de la collaboration entre l'UA et les CER », 2018 http://www.tanaforum.org/y-file-store/tana_2018/2018_tana_papers_fr.pdf

NDIAYE Michelle, Résumé analytique, 2018, http://www.tanaforum.org/y-file-store/tana_2018/2018_tana_papers_fr.pdf

NKALWO NGOULA Joseph Léa, « L'Union africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité », *Irénees.net*, avril 2016 : http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-1076_fr.html

NSIMBA Juliette, « Monitoring de la stabilité régionale dans le bassin sahélien et en Afrique de l'Ouest » octobre-décembre 2018 », *GRIP* Note d'analyse, 15 janvier 2019, 25p. : https://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2019/NA_2019-01-15_FR_J-NSIMBA.pdf

POULIN Thomas, « Historique de la MISMA », *Réseau de recherche sur les Opérations de Paix (ROP)*, 2013 : <http://www.operationspaix.net/167-historique-misma.html>

THEROUX-BENONI Lori-Anne, « Une réactivité accrue de l'Afrique aux situations de crise? », *ISS Dakar*, 3, 03 juin 2013 : <https://issafrica.org/iss-today/enhancing-africas-responsiveness-to-crisis-situations>

TISSERON Antonin, « G5/Sahel : une simple organisation de plus ? », *GRIP*, 25 mars 2015, 5p. : https://www.grip.org/sites/grip.org/files/BREVES/2015/EC_2015-03-25_FR_A-TISSERON.pdf

TISSERON Antonin, « Menace jihadiste : les États du golfe de Guinée au pied du mur », *Note d'actualité 55*, mars 2019 : <http://institut-thomas-more.org/2019/03/04/menace-jihadiste-%E2%80%A2-les-etats-du-golfe-de-guinee-au-pied-du-mur/>

VIRCOULON Thierry, « L'Afrique à l'heure du nouveau régionalisme sécuritaire », *The Conversation*, 1^{er} mars 2017 : <https://theconversation.com/lafrique-a-lheure-du-nouveau-regionalisme-securitaire-72945>

VLAVERONOU Gino, « The APSA and (Complex) International Security Regime Theory: A Critique », *African Security*, 2019, Vol. 11, n°10, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19392206.2019.1587143?af=R&journalCode=uafs20>

WALTHER Olivier J., « Guerres et conflits au Sahara-Sahel », *Notes africaines OCDE*, septembre 2017, n°10, 30p. : https://www.oecd-ilibrary.org/development/guerres-et-conflits-au-sahara-sahel_04bdd7aa-fr

WARNER Jason, « Complements or Competitors? The African Standby Force, the African Capacity for Immediate Response to Crises, and the Future of Rapid Reaction Forces in Africa », *African Security*, 2015, n° 8 (1), p.56-73.

YABI Gilles, « Le Rôle de la CEDEAO dans la Gestion des Crises Politiques et des Conflits. Cas de la Guinée et de la Guinée-Bissau », *Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2010, 26p. : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/07449.pdf>

YABI Gilles, « Le spectre de la fragmentation de l'Afrique de l'Ouest et de la recolonisation du Sahel », *Le Monde*, 21 juillet 2017 : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/07/21/le-spectre-de-la-fragmentation-de-l-afrique-de-l-ouest-et-de-la-recolonisation-du-sahel_5163489_3212.html

Autres sites

<http://bamada.net/processus-electoral-la-censad-renforce-les-capacites-de-la-ceni>
<http://bamada.net/reunion-annuelle-ordinaire-du-comite-detat-major-operationnel-conjoint-cemoc-mutualisation-des-efforts-pour-la-stabilite-et-la-securite-des-pays-du-cemoc> Et <http://bamada.net/conseil-des-chefs-detat-major-des-pays-du-cemoc-une-riposte-commune-au-terrorisme>
<http://hebdo.ahram.org.eg/NewsContent/1120/1/130/15662/La-CENSAD-d%C3%A9ficile-le-terrorisme.aspx>

<http://www.ceeac-eccas.org/index.php/pt/actualite/113-boko-haram-la-ceeac-veut-contenir-et-maitriser-l-avancee-du-groupe-terroriste>

<http://www.cilss.int/index.php/2018/04/11/le-cilss-appuie-la-mise-en-place-du-systeme-dalerte-precoce-du-nigeria-sap/>

<http://www.conseildelentente.org/index.php/institution/departements/departement-cooperation-politique-paix-et-securite.html>

http://www.ieps-cipsao.org/index.php?option=com_content&view=article&id=117:2017-12-17-20-46-34&catid=36:actualites&Itemid=48

<http://www.operationspaix.net/25-fiche-d-information-de-l-organisation-cen-sad.html>

<http://www.operationspaix.net/53-resources/details-lexique/force-africaine-en-attente.html>

<http://www.peaceau.org/fr/article/communiqu%C3%A9-de-presse-sur-la-sur-la-declaration-de-la-deuxieme-session-extraordinaire-du-comite-technique-specialise-sur-la-defense-la-surete-et-la-securite-ctsdds>

<http://www.rfi.fr/afrique/20150216-cameroun-appui-financier-militaire-lute-contre-boko-haram>

<http://www.ridi.org/adi/200108a1.htm>

<http://www.senat.fr/rap/r12-720/r12-72013.html>

<https://ac-news.org/politique/19079-ua-le-cps-s-exprime-sur-les-operations-de-la-force-multinationale-mixte-fmm-contre-le-groupe-terroriste-boko-haram> :

<https://fr.allafrica.com/stories/201710270855.html>

<https://httpsahel-elite.com/2018/04/22/cinq-pays-dafrique-de-louest-valident-le-mecanisme-entente-renseignements-a-lome/#more-7191>

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/cps.818.comm_de_presse.mali_sahel_17.12.2018-.pdf

https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/apf_factsheet_-_fmm_-_fr.pdf

<https://www.atlantico.fr/decryptage/2797246/bureaucratie-assassine-pourquoi-la-lenteur-des-procedures-de-l-union-europeenne-coute-cher-aux-pays-du-sahel-dans-leur-lutte-contre-boko-haram-serge-michailof>

<https://www.eisa.org.za/pdf/ecowas2001protocol1.pdf>

<https://www.g5sahel.org/images/convention.pdf>

https://www.g5sahel.org/images/fichiers/FEV_2014_COMMUNIQUE_FINAL_SOMMET_DU_G5_SAHEL.pdf

<https://www.g5sahel.org/index.php/13-actualite-des-pays-g5/1116-validation-du-concept-strategique-d-operations-de-la-force-conjointe-du-g5s-par-le-conseil-de-paix-et-de-securite-de-l-union-africaine-cps-ua>

<https://www.jeuneafrique.com/167258/politique/mohammed-benhammou-la-cen-sad-est-le-meilleur-h-ritage-de-kadhafi/>

<https://www.jeuneafrique.com/175135/politique/tchad-idriss-d-by-itno-j-ai-trop-longtemps-pr-ch-dans-le-d-sert/>

<https://www.jeuneafrique.com/666451/politique/a-addis-abeba-lunion-africaine-lance-officiellement-son-fonds-pour-la-paix/>

<https://www.mnjtf.org/>

https://www.senenews.com/actualites/le-programme-strategique-pour-la-paix-et-la-securite-de-l-uemoa-adopte_112081.html

<https://www.slateafrique.com/115621/mali-la-cen-sad-octroie-500-millions-de-fcfa-la-misma>

<https://maliactu.net/mali-la-cen-sad-renforce-les-capacites-des-membres-de-la-ceni/>

<https://www.un.org/africarenewal/sites/www.un.org.africarenewal/files/CENSAD.pdf>

www.cblt.org/sites/default/files/conference_chefs_etat.decisions.fr.pdf

www.cblt.org/sites/default/files/communiqu%C3%A9_final_14_sommet_fr.pdf

À propos de l'auteur

Niagalé Bagayoko est actuellement Présidente de l'African Security Sector Network (ASSN, Ghana). Elle est docteure en science politique, diplômée de l'Institut d'Études Politiques (IEP) de Paris. Elle a dirigé le programme « Maintien et consolidation de la paix » de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) après avoir été chercheure à l'Institute for Development Studies (IDS) de l'Université du Sussex (Royaume-Uni) ainsi qu'à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD, France) et enseignante en relations internationales à l'IEP de Paris.

À propos du Centre FrancoPaix

Suite au XVe Sommet de la Francophonie et à la Résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone, la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques a mis sur pied le Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix afin de participer aux efforts et aux objectifs stratégiques de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) en matière de prévention et gestion des conflits.

Inauguré en janvier 2016 grâce à l'appui financier de l'OIF, le Centre FrancoPaix s'est donné pour mission de :

- Valoriser la recherche scientifique et la formation universitaire en français dans le domaine des études de paix et conflits, notamment sur les questions de résolution et gestion des conflits et des missions de paix;
- Valoriser la recherche scientifique et la formation universitaire en matière de résolution des conflits à propos des pays francophones, africains notamment;
- Contribuer à la recherche axée sur la résolution des conflits et les missions de paix et concourir à sa diffusion, notamment dans le cadre d'activités de coproduction du savoir avec les décideurs et praticiens du domaine;
- Faciliter les échanges intellectuels et la circulation des savoirs en favorisant la mobilité, l'innovation et les collaborations entre les institutions, les chercheurs universitaires et les étudiants du « Nord » et du « Sud ».

Le Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix a pour mission de valoriser la recherche scientifique, la formation universitaire et le développement des études dans le domaine de la résolution des conflits et des missions de paix dans la francophonie.

Chaire Raoul-Dandurand | UQAM
C.P. 8888, Succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) Canada H3C 3P8
Tel. (514) 987-6781 | chaire.strat@uqam.ca
dandurand.uqam.ca

Canada 