

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

EMERGENCE D'UN RÉGIONALISME A VOCATION ANTITERRORISTE AU SAHEL

VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE AFRICAINE DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ ?

PAR

NICOLAS DESGRAIS (*)

Le 2 juillet 2017, à Bamako, en présence du président de la République Emmanuel Macron, les chefs d'Etat des pays membres du G5 Sahel ont annoncé officiellement le déploiement de la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S), laquelle a lancé sa première opération, baptisée « Haw Bi », en novembre 2017. Cette initiative africaine, qui bénéficie d'un soutien politique, diplomatique et militaire de la France, s'inscrit dans une mutation profonde de l'environnement stratégique sahélien.

En effet, en réaction à la régionalisation de la menace djihadiste dans la région sahélo-saharienne, de nouveaux mécanismes sécuritaires régionaux *ad hoc*, complémentaires à l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS, APSA en anglais) ont émergé, avec la création notamment de la Force multinationale mixte (FMM) et de la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S).

L'APSA est le système de prévention, de gestion et de résolution des conflits, élaboré par l'Union africaine (UA), qui régit la gouvernance sécuritaire continentale en vue de « *promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent* » (1). Ce système, centralisé autour du Conseil de paix et de sécurité (CPS) et ayant pour bras armé la Force africaine en attente (FAA), reconnaît comme partenaires intégrés à l'APSA seulement huit organisations intergouvernementales, appelées Communautés économiques régionales (CER), et deux Mécanismes régionaux (MR) (2). Ni le G5 Sahel, ni la CBLT n'en font donc partie.

La première initiative *ad hoc* à avoir été créée dans la région sahélo-saharienne est la FMM, suite à un sommet des chefs d'Etat de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT), en 2014 – mais ces derniers déclaraient dès 2010 vouloir « *réactiver le dispositif multinational de*

(*) Doctorant à l'University of Kent (Royaume-Uni).

(1) Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, OUA, 2002.

(2) Sept CER et deux MR ont signé un *Memorandum of Understanding* (MoU) avec l'UA : Cen-Sad, CEDEAO, CEEAC, COMESA, EAC, IGAD, SADC, EASFSEC et NARC. L'UMA, un des REC, n'a pas encore signé le MoU.

sécurité dans le lac Tchad » (3). La CBLT réunit, depuis 1964, le Nigeria, le Cameroun, le Tchad et le Niger (4) afin de permettre une gestion concertée des eaux et des ressources halieutiques du lac Tchad. Forte de 8 700 soldats, la FMM, coalition militaire régionale composée des 4 membres fondateurs de la CBLT et du Bénin, est un dispositif de sécurisation des espaces transfrontaliers dirigé contre Boko Haram ; elle a reçu un soutien important de l'Union européenne (UE) et des pays dit « du P3 » (5), à savoir la France, les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

De par son mandat, son architecture et ses partenaires stratégiques, la Force conjointe du G5 Sahel s'est indéniablement inspirée de la FMM. Contrairement à cette dernière, qui s'appuie sur une organisation née au lendemain de la décolonisation, la FC-G5S est rattachée au G5 Sahel, une jeune organisation qui réunit la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad. Créé à Nouakchott en février 2014, lors d'un sommet des chefs d'Etat, le G5 Sahel a vu sa Convention adoptée et signée, toujours dans la capitale mauritanienne, en décembre 2014. Il se définit comme « *un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale* » (6) en matière de sécurité, de développement et de gouvernance. En d'autres termes, il ambitionne de créer un cadre institutionnel qui devienne un entonnoir pour la mise en œuvre des nombreux « Plans Sahel » élaborés par les partenaires techniques et financiers, mais prétend aussi devenir le canal de réception privilégié de l'aide internationale en matière de lutte contre le terrorisme. Dès sa création, la compétence de cette structure en matière de gestion des conflits est clairement énoncée, l'objectif étant de « *préserver l'intégrité territoriale des Etats et mener, ensemble, une action résolue en vue d'assurer la sécurité dans l'espace sahélien* » (7). Composée de 5 000 soldats, la FC-G5S est l'opérationnalisation de cette volonté politique des Etats du G5 Sahel.

La recherche portant sur ces initiatives se situe à l'intersection de différentes littératures académiques construites autour de l'étude du régionalisme, du contre-terrorisme, du maintien de la paix et, enfin, du concept d'extraversion, qui constitue un outil analytique précieux pour étudier les relations qu'entretiennent les Etats africains avec leur environnement extérieur. A ce titre, l'étude des mécanismes régionaux *ad hoc* dans la région sahélo-saharienne ouvre un nouvel agenda de la recherche.

Tout d'abord, elle permet d'aborder l'émergence d'architectures de défense collective régionales qui contestent la primauté de l'APSA et des

(3) Décisions du 13^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la CBLT, N'Djamena, nov. 2010.

(4) La RCA et la Libye intègrent la CBLT, respectivement en 1996 et 2008, sans en devenir des membres actifs.

(5) « P3 » est la contraction de « *Permanent 3* », en référence à leur siège permanent au CSNU.

(6) Communiqué final du Sommet des chefs d'Etat du G5 du Sahel, « *Création d'un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale* », Nouakchott, 16 fév. 2014.

(7) *Id.*

CER en matière de gestion des conflits dans ces espaces. En contestant le *leadership* de l'UA, l'émergence de ces mécanismes *ad hoc* revêt une importance stratégique majeure tant elle préfigure un profond changement des pratiques de gestion des conflits au Sahel et pousse l'UA à imaginer de nouveaux arrangements institutionnels en réformant l'APSA. Ensuite, l'étude de la vocation antiterroriste du régionalisme sécuritaire sahélien fournit des pistes de réflexion intéressantes sur l'évolution des opérations de paix en Afrique et leur nécessaire adaptation à des environnements caractérisés par la hausse des menaces asymétriques. Les limites juridiques, politiques et morales intrinsèques à l'Organisation des Nations unies (ONU) ne permettent pas à sa Mission multidimensionnelle au Mali (MINUSMA) de lutter directement contre les groupes djihadistes. Nous pensons que la création de la FC-G5S annonce une nouvelle « répartition du travail », dans les années à venir, entre l'ONU et les organisations intergouvernementales (OIG) africaines impliquées dans la résolution des conflits. En outre, la recherche dans ce domaine permet de mieux comprendre les relations que les Etats sahéliens entretiennent, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, avec leur environnement extérieur, notamment avec leurs partenaires privilégiés tels que l'UA, l'ONU, l'UE, la France et les Etats-Unis. Un des points centraux de ce travail de recherche est de mettre la focale sur les raisons qui poussent les Etats africains, *a fortiori* leurs élites dirigeantes, à participer à ces initiatives régionales *ad hoc* ; l'objectif étant de dépasser la critique basée sur le simple constat de la dépendance des Etats africains vis-à-vis des leurs partenaires.

Ce papier s'inscrit dans le cadre de recherches doctorales portant sur la coopération militaire au Sahel. Il s'appuie essentiellement sur des recherches documentaires (littératures institutionnelle et académique) et des entretiens individuels effectués à Paris, Bruxelles, Dakar et Ouagadougou.

L'ÉMERGENCE D'UN RÉGIONALISME A VOCATION ANTITERRORISTE FACE A LA RÉGIONALISATION DE LA MENACE DJIHADISTE

Les premières études sur le régionalisme sont apparues, après la Seconde Guerre mondiale, au moment de la reconstruction européenne. L'institutionnalisation des relations internationales avec la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et leur bipolarisation pendant la Guerre froide ont contribué au développement, dans les années 1970, du régionalisme comme sous-champ des relations internationales. Principalement consacré aux intégrations régionales, ce champ connaît un essor important au début des années 1990, après la chute du système bipolaire et l'émergence de nouvelles organisations intergouvernementales telles que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le Mercosur ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'avènement de la multipolarité a poussé les chercheurs à repenser le concept de régionalisme. Initiée par Fredrik Söderbaum et Björn Hettne (8), la *New Regionalism Approach* (NRA) a donné une impulsion à l'étude comparative des régionalismes et a contesté la projection de l'intégration européenne sur les autres régionalismes (9).

La dichotomie régionalisation/régionalisme

Au milieu des années 1990, Björn Hettne introduit la dichotomie entre régionalisation et régionalisme, laquelle a progressivement remplacé la distinction analytique en vigueur jusqu'alors entre intégration et coopération.

Daniel Bach définit le régionalisme comme « *les idées ou idéologies, programmes, politiques et ambitions qui visent à transformer un espace social identifié en une institution régionale formelle* » (10). Ainsi le régionalisme est souvent associé à la construction institutionnelle et à la conclusion d'accords formels. Comme l'explique Sonia Le Gouriellec, cette « *conception est largement stato-centrée* » (11). Ainsi, le régionalisme s'observerait dans le cadre de coalitions formelles, institutionnalisées, de forme intergouvernementale, et se limiterait à n'être qu'une forme régionale du multilatéralisme. Mélanie Albaret va jusqu'à dire que « *le régionalisme est un multilatéralisme* » (12). Pourtant, Daniel Bach rappelle que la littérature constructiviste a intégré une dimension cognitive au concept de régionalisme, prenant ainsi en compte « *l'invention de régions, la construction d'identités et la délimitation de cartes mentales* » (13).

De son côté, la régionalisation est associée à la construction d'interactions qui ne sont pas nécessairement liées à un projet régional explicite ou à la mise en œuvre de politiques adoptées par des organisations régionales. La notion est plus englobante que celle de régionalisme car elle prend en compte les processus dans lesquels les Etats ne sont pas nécessairement les acteurs-clés, mais davantage des groupes tels que les diasporas, les réseaux de commerce transfrontaliers ou, dans notre cas, les insurrections djihadistes.

Aujourd'hui, il existe un consensus pour définir le régionalisme comme rassemblant des projets cognitifs et/ou stato-centrés, alors que

(8) Cf. B. HETTNE / F. SÖDERBAUM, « The new regionalism approach », *Politeia*, vol. XVII, n°3, 1998, pp. 6-21 ; J. A. GRANT / F. SÖDERBAUM, *The New Regionalism in Africa*, Ashgate, 2003.

(9) F. SÖDERBAUM, « The international political economy of regionalism », in N. PHILLIPS (dir.), *Globalizing International Political Economy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.

(10) D. BACH, « Regionalism in Africa. Concepts and context », in J. J. HENTZ (dir.), *Routledge Handbook of African Security*, Routledge, 2014.

(11) S. LE GOURIELLEC, *Régionalisme, régionalisation des conflits et construction de l'Etat : l'équation sécuritaire de la Corne de l'Afrique*, Thèse de doctorat de Science politique, Université Paris Descartes, 2013.

(12) M. ALBARET, « Les formes régionales du multilatéralisme : entre incertitudes conceptuelles et pratiques ambiguës », in B. BADIE / G. DEVIN (dir.), *Le Multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, La Découverte, Paris, 2007, p. 43.

(13) D. Bach, *Regionalism in Africa. Genealogies, Institutions and Trans-State Networks*, Routledge, 2016.

la régionalisation décrit des processus et leurs conséquences empiriques. Après avoir été sous-investies pendant des décennies, les études sur les phénomènes de régionalisation et de régionalisme en Afrique s'émancipent enfin des études sur l'Union européenne, poussant Daniel Bach à affirmer que « *le continent est en train de devenir le creuset pour la conceptualisation et la contextualisation des processus de régionalisation transfrontalière* » (14).

Vagues de régionalisme post-indépendances et émergence d'un système de gouvernance sécuritaire africain

Au lendemain des indépendances, l'Afrique a connu plusieurs vagues de régionalisme. La première est duale, entre continuité et rupture vis-à-vis du fédéralisme colonial. Dans une filiation évidente, des organisations régionales, basées sur l'intégration monétaire et économique, ont émergé. Ainsi, à titre d'exemple, l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) fut créée en 1962, l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) en 1964, l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC) en 1968 et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 1975. Cet héritage issu de l'administration coloniale a été concomitant avec la diffusion de l'idéologie panafricaine qui a abouti, en 1964, à la création d'une organisation intergouvernementale continentale, l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Jusque-là sous le contrôle des puissances coloniales, l'Afrique a alors connu un développement institutionnel important.

Le continent observe sa deuxième vague de régionalisme post-indépendances au début des années 1990, avec l'effondrement du système bipolaire de la Guerre froide. La fin de la logique des blocs, la multiplication des conflits armés en Afrique et le principe de non-ingérence de l'OUA poussent les Etats africains à créer des mécanismes de résolution des conflits au niveau régional. Ce phénomène de régionalisme sécuritaire est fortement soutenu par l'ONU qui, sous l'impulsion de son secrétaire général Boutros Boutros-Ghali, a développé une doctrine sur sa coopération avec les organisations régionales à travers le monde, organisations qu'elle souhaite voir impliquées davantage dans la résolution des conflits.

Cette doctrine fait l'objet d'un chapitre dans le fameux rapport du Secrétaire général des Nations Unies (SGNU), *L'Agenda pour la paix* (1992), où on peut notamment lire : « *les accords et organismes régionaux possèdent dans de nombreux cas un potentiel qui pourrait contribuer à l'accomplissement des fonctions examinées dans le présent rapport : diplomatie préventive, maintien de la paix, rétablissement de la paix et consolidation de la paix après les conflits.* » (15) S'il précise que son rapport « *ne vise pas à énoncer des règles formelles pour régir les relations entre les organisations régionales et l'Organisation des Nations Unies, ni à préconiser une division du travail spécifique entre elles* », le SGNU présente

(14) *Id.*

(15) ONU, *Agenda pour la paix*, 1992.

les avantages potentiels de leur contribution accrue à la résolution des conflits : « *aux termes de la Charte, le Conseil de sécurité a – et continuera d’avoir – la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais l’action régionale, par le biais de la décentralisation, de la délégation et de la coopération aux efforts de l’Organisation des Nations Unies, pourrait non seulement rendre plus légère la tâche du Conseil, mais contribuer également à la création d’un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales.* »

C’est dans ce contexte international que les Etats africains développent, au cours des années 1990, des outils en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits au sein des communautés économiques régionales (CER) préexistantes, nées de la vague de régionalisme précédente. Ces nouveaux outils couvrent aussi bien la diplomatie préventive, la création de systèmes d’alerte précoce que l’envoi d’opérations militaires. Ce changement majeur est également la conséquence de ce que Cyril Obi qualifie de « *consensus croissant parmi les décideurs et les praticiens africains sur le besoin de trouver des ‘solutions africaines aux problèmes africains’* » (16). L’exemple de la CEDEAO est sans doute le plus emblématique : en 1990, l’organisation intergouvernementale étend son champ d’action au maintien de la stabilité régionale et crée une force militaire, l’Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group (ECOMOG), aussi appelé « Casques blancs » et chargé de faire respecter les cessez-le-feu dans l’espace CEDEAO ; déployé, au cours des années 1990, successivement au Liberia, en Sierra Leone et en Guinée Bissau, l’ECOMOG devient un dispositif permanent en 1999.

Suivant l’exemple des CER et fortement incité par l’ONU à abandonner son principe de non-ingérence pour prendre enfin toute sa part dans la « division du travail » en matière de résolution des conflits, l’OUA décide de se réformer en profondeur et de se doter d’une architecture de défense collective au niveau continental. C’est ainsi que naît l’APSA. Annoncée dès 2002, au cours de la session inaugurale de la Conférence de l’Union africaine à Durban (Afrique du Sud), la nouvelle « *politique africaine commune de défense et de sécurité* » est formellement adoptée en 2004, lors de la Conférence de l’Union africaine à Syrte (Libye). Elle prévoit que l’UA assume la responsabilité principale de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. Pour cela, l’UA se trouve dotée d’un Conseil de paix et de sécurité (CPS) qui, inspiré du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), constitue « *un système de sécurité collective et d’alerte visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit en Afrique* » (17). En d’autres termes, le CPS devient l’organe de décision

(16) C. OBI, « ECOWAS-AU security relations », in J. J. HENTZ (dir.): *Routledge Handbook of African Security*, Routledge, 2014.

(17) Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, art. 2§1, Union africaine, 2002.

permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Pour assister le CPS dans sa tâche, l'APSA prévoit la création du poste de Président de la Commission de l'UA, du Conseil des sages, du Fonds spécial africain, du Comité d'état-major, du système continental d'alerte rapide et, enfin, de la Force africaine en attente (FAA), son bras armé (18).

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

Après plusieurs cycles d'exercices (19) au niveau continental et des brigades régionales en attente, la Full Operational Capability (FOC) de la FAA a été annoncée (20), en juin 2016, à la suite de l'exercice AMANI AFRICA II. Il s'agit de l'aboutissement du processus de création l'APSA enclenché en 2002.

L'obsolescence des mécanismes de l'APSA face à la régionalisation de la menace djihadiste

La régionalisation de la menace posée par les groupes djihadistes dans la région sahélo-saharienne et leur occupation des régions nord du Mali en 2012 ont montré l'incapacité de l'UA à mobiliser les mécanismes mis en place par l'APSA, des mécanismes qui semblent déjà obsolètes.

Par l'expression « groupes salafistes djihadistes » ou « groupes djihadistes », nous nous référons ici aux groupes ayant recours au *djihad* armé dans la volonté d'imposer un retour aux prétendues règles du temps des *Salaf* (21). Ces groupes prônent un retour à ce qu'ils considèrent comme étant les pratiques pures et correctes du prophète Mahomet et de ses compagnons. Alors que les Etats africains et leurs partenaires internationaux les qualifient de groupes terroristes, nous préférons parler de groupes djihadistes car nous considérons le terrorisme comme un mode opératoire qui n'est pas identique pour tous les groupes.

(18) Cf. M. FAU-NOUGARET / L. M. IBRIGA (dir.), *L'Architecture de paix et de sécurité en Afrique : bilan et perspectives*, L'Harmattan, Paris, 2014.

(19) Deux types d'exercices : les Field Training Exercises (FTXs) et les Command Post Exercises (CPXs).

(20) 9^e réunion ordinaire du Comité technique spécialisé sur la défense, la sûreté et la sécurité, UA, 2016.

(21) *Salaf* signifie littéralement « ancêtre » ou « prédécesseur » ; de là provient le sens figuré de pureté.

Depuis la fin des années 2000, les groupes salafistes djihadistes, profitant de la porosité des frontières, ont essaimé dans la région sahélo-saharienne en y consolidant leurs alliances locales, en étendant leur rayon d'action et en renforçant leurs réseaux de recrutement, de financement et d'approvisionnement en armes, certains parvenant à occuper de large partie du territoire pendant plusieurs mois. Ainsi, Ansar Eddine, le Mouvement pour l'unicité et le *djihad* en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et Al Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) ont pris le contrôle et gouverné les principales villes du nord du Mali, de juin 2012 à janvier 2013, alors que Boko Haram a entrepris, d'août 2014 à janvier 2015, une conquête territoriale dans l'Etat du Borno.

Lors de la crise malienne de 2012, l'UA a montré son incapacité à déployer la FAA malgré l'occupation d'une partie du Mali, un de ses pays membres. Si la FAA n'avait pas encore atteint sa Full Operational Capability (FOC), la Force en attente de la CEDEAO (FAC) était en théorie déjà mobilisable par le CPS. Les Etats africains, en appliquant le principe de subsidiarité, ont décidé de privilégier une approche régionale à travers la CEDEAO plutôt que d'expérimenter le mécanisme de la FAA, qui n'avait jamais été utilisé. Le *leadership* est donc confié à la CEDEAO, qui met en œuvre ses propres mécanismes de gestion des conflits. Dès avril 2012, une médiation est nommée, avec à sa tête l'influent président burkinabè Blaise Compaoré, qui parvient à des avancées substantielles. Cependant, une fois que les chefs d'Etat ont accepté l'idée du déploiement d'une force de la CEDEAO au Mali, l'organisation met plusieurs mois à définir les modalités, les effectifs et le mandat de cette force. La laborieuse phase de planification finit par aboutir, le 20 décembre 2012, à la résolution 2085 (2012) du CSNU, qui autorise le déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), dont le commandement et le portage administratif reviennent à la CEDEAO.

Malheureusement, les délais de mise en œuvre des mécanismes africains de gestion des conflits, aussi bien au niveau de l'UA que de la CEDEAO, ne permettent pas de déployer la MISMA avant la descente des colonnes de *pick-up* des groupes djihadistes vers Konna, Mopti et Sévaré. La dégradation de la situation sécuritaire et l'absence de réponses africaines face à cette menace poussent la France, qui possède une capacité de réaction rapide grâce à son dispositif de forces prépositionnées, à déclencher l'opération Serval, le 11 janvier 2013.

Consciente des carences de l'APSA, qui l'ont contrainte à l'immobilisme lors de la crise malienne, l'Union africaine lance, en 2013, deux initiatives visant à améliorer ses capacités de gestion de crise mais aussi à retrouver de la crédibilité après l'intervention d'un acteur extérieur au continent, par ailleurs ancienne puissance coloniale. Ainsi, trois mois seulement après le début de Serval, l'UA lance, en Mauritanie, le Processus de Nouakchott. Réunissant l'Algérie, le Burkina Faso, la Côte-d'Ivoire, la Guinée, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal et le Tchad, ce

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

Plus de quatre ans après leur lancement, force est de constater que le bilan de ces deux initiatives est maigre. Au moment d'écrire ces lignes, la CARIC reste un mécanisme théorique qui n'a jamais été déployé, bien que des discussions en ce sens aient eu lieu, notamment pour lutter contre Boko Haram. En effet, cette solution a été proposée par l'Afrique du Sud, mais le Nigeria y a opposé une fin de non-recevoir, considérant que le déploiement d'une telle force acterait son incapacité à ramener la sécurité sur son propre territoire. En quête d'une hégémonie sous-régionale, voire continentale, et d'une reconnaissance internationale accrue, les autorités nigérianes refusent toute présence militaire étrangère permanente sur le sol nigérian et ont donc décidé de privilégier le déploiement d'un mécanisme régional *ad hoc* à l'APSA, la FMM. Face à cette menace régionale, l'architecture institutionnelle des Brigades régionales de la FAA se retrouvait complètement obsolète, le Cameroun et le Tchad faisant partie de la CEEAC alors que le Nigeria et le Niger sont membres de la CEDEAO. Dès lors, comment coordonner les efforts de ces quatre pays contre l'insurrection djihadiste dans le cadre de l'APSA ? C'est là tout l'enjeu du Processus de Nouakchott, qui doit permettre de trouver des solutions.

Le Processus de Nouakchott connaît un certain dynamisme, à travers la tenue de plusieurs réunions ministérielles, de réunions des chefs d'état-major et des chefs des services de renseignement et de sécurité, qui permettent de renforcer la coopération sécuritaire. Un sommet des pays participant au Processus de Nouakchott, en Mauritanie, en décembre 2014, aboutit à la « Déclaration de Nouakchott », qui présente aux Etats sahéliens plusieurs options pour opérationnaliser l'APSA dans la région, cela allant des patrouilles conjointes aux unités mixtes, en passant par la création d'une force antiterroriste au Mali ou encore par la création d'une mystérieuse Capacité de réponse immédiate aux crises dans le Sahel (CRICS), qui semble être le pendant sahélien de la CARIC. Les pistes avancées connaissent cependant des sorts divers, certaines restant au stade de simples réflexions, d'autres se trouvant concrétisées, notamment dans le cadre du G5 Sahel et de sa FC-G5S, avec le paradoxe que la FC-G5S, au même titre que la FMM, est un mécanisme *ad hoc* à l'APSA. Il semble, mais des recherches complémentaires nécessitent d'être menées, que la

fréquence des réunions ait diminué, ainsi que sans doute l'intérêt pour le Processus, dès lors que le volet Défense du G5 Sahel s'est structuré en institutionnalisant *de facto* la coopération sécuritaire dans la région.

L'émergence d'un nouveau régionalisme à vocation antiterroriste

La régionalisation de la menace djihadiste et les défaillances de l'APSA ont poussé les Etats africains à privilégier des mécanismes innovants plutôt que d'avoir recours aux dispositifs prévus par le système de gouvernance sécuritaire africain, continental ou régional. La création de mécanismes régionaux *ad hoc*, dotés d'un mandat robuste contre les groupes djihadistes, telles la Force multinationale mixte (FMM) et la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S), témoigne de l'émergence d'un nouveau régionalisme, qui se distingue nettement des précédents. Si la deuxième vague de régionalisme fut indubitablement sécuritaire, nous considérons que le phénomène qu'on observe aujourd'hui incarne la troisième vague de régionalisme post-indépendances en Afrique, un régionalisme qui se distingue par sa vocation antiterroriste.

La vague de régionalisme des années 1990 visait à élargir le champ de compétences des CER et de l'OUA à la résolution des conflits en les dotant de cadres juridiques et d'outils institutionnels adéquats et susceptibles d'être activés au cas où la paix et la sécurité régionales seraient menacées. Les menaces potentielles identifiées à la fin des années 1990, contre lesquelles les Etats africains ont essayé de se prémunir à travers ces mécanismes, ont rapidement montré la limite de ces derniers. La propagation des groupes djihadistes au Sahel est un élément de rupture stratégique qui n'a fait que souligner l'obsolescence de ces mécanismes pour résoudre les conflits modernes.

Le régionalisme à vocation antiterroriste vise à créer une architecture de défense collective régionale tournée expressément vers la lutte contre les groupes djihadistes. Le terme de « Force » pour caractériser ces initiatives est largement réducteur, dans la mesure où ces dernières mettent sur pied de véritables mécanismes sécuritaires de coopération et de coordination entre plusieurs Etats d'une même région. La région se définit ici comme un espace géographique partageant les mêmes facteurs de vulnérabilité et une menace commune venant des mêmes groupes. En effet, la régionalisation de la menace djihadiste et la perception cognitive partagée par les décideurs politiques de faire face à une menace commune structurent la construction de la région sahélo-saharienne, tout autant que le régionalisme à vocation antiterroriste à travers la création d'organisations intergouvernementales. Nous retrouvons ainsi plusieurs éléments constitutifs du régionalisme.

La vocation antiterroriste de ce nouveau régionalisme implique un changement radical d'approche des processus de construction des mécanismes sécuritaires régionaux. Contrairement aux années 1990, l'objectif n'est pas d'inventer des mécanismes à même de résoudre des conflits hypothétiques qui pourraient apparaître dans une zone donnée,

mais de répondre à une menace clairement identifiée et de coordonner les réponses nationales des pays membres. Ce nouveau régionalisme n'est pas piloté par une volonté sous-jacente d'intégration.

Les élites dirigeantes africaines, marquées par la construction européenne, ont adopté, au cours des dernières décennies, pour l'UA et les CER, des cadres organisationnels et idéologiques proches du modèle de l'Union européenne, qui privilégie une intégration économique entre les Etats membres, l'intégration économique constituant la première étape vers l'intégration politique. De plus, le panafricanisme qui sous-tend l'action de l'Union africaine et de l'OUA avant elle prône une intégration progressive du continent africain, à travers l'intégration des économies africaines et en vue de la création d'un marché commun, d'une monnaie africaine unique et d'une union douanière. La stratégie d'intégration est basée sur le recours aux Communautés économiques régionales (CER) comme « jalons » vers le bloc continental final. Cette approche théorique et idéologique a atteint ses limites concernant les questions de la sécurité, les dispositifs imaginés dans ce cadre ayant abouti à des mécanismes difficilement opérationnels. Ainsi, ce nouveau régionalisme a l'ambition de renverser le processus de construction en partant de la menace pour structurer une architecture de paix et de sécurité opérationnelle.

C'est dans cette logique que ces organisations, au nombre restreint d'Etats membres partageant une volonté politique commune, ont été choisies comme cadre d'action. C'est un avantage comparatif évident pour ces organisations, car ce cadre restreint permet d'alléger et de fluidifier le processus décisionnel. Loin des lourdeurs du système de gouvernance sécuritaire africain, le régionalisme à l'étude établit de nouvelles règles en matière de gestion des conflits entre les Etats concernés, plus adaptées à la menace djihadiste.

L'intégration dans le paysage institutionnel de ces mécanismes sécuritaires *ad hoc* soulève toutefois de nombreuses questions et alimente le scepticisme à leur égard. Avec l'avènement de l'UA, la relation entre le niveau continental et le niveau régional est régie par le principe de « *subsidiarité interrégionale* », qu'Amandine Gnanguenon évoque ainsi : « *le partage des tâches entre l'UA et les CER est fonction des avantages comparatifs d'un acteur par rapport à un autre, c'est-à-dire de leurs compétences respectives* » (22). La question reste légitimement posée de savoir si ce principe de subsidiarité s'applique également dans le cadre des structures qui, comme le G5 Sahel et la CBLT, ne sont pas reconnues par l'UA comme des CER ou des MR. Au jour d'aujourd'hui, les mécanismes militaires de ces deux organisations, la FC-G5S et la FMM, ont été autorisés par le Conseil de paix et de sécurité et semblent être considérés comme des Opérations de soutien à la paix (OSP) de l'UA. La difficulté vient du

(22) A. 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, Paris, 2010.

fait que ces initiatives ont mis en place des partenariats, des architectures et des mécanismes qui vont bien au-delà de simples opérations ponctuelles.

Les mécanismes régionaux *ad hoc* ne contestent pas le principe de primauté du CPS en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits d'où ils tirent leur légalité, mais ils réduisent comme peau de chagrin le rôle de l'UA au Sahel là où ils sont déployés. Au jour d'aujourd'hui, le CPS, du fait de l'obsolescence et de la lourdeur des outils dont il dispose, est davantage une chambre d'enregistrement et de validation *a posteriori* d'opérations africaines *ad hoc* à l'APSA que l'organe centralisateur ordonnant le déploiement des mécanismes de l'APSA (FAA, CARIC, Mandat pour le déploiement d'une opération d'une CER). Effectivement, le rôle de l'UA devient plus important lorsque le CPS, au lieu simplement d'autoriser, décide de mandater la mission sécuritaire à entreprendre. La conduite de la mission relève alors du niveau continental, ce que de nombreux Etats membres cherchent justement à éviter. Le constat que le CPS autorise plus qu'il ne mandate démontre une réticence certaine des Etats africains vis-à-vis de l'APSA. On se retrouve donc face à une nouvelle vague de régionalisme qui, dans un sens, s'inscrit en réaction aux deux vagues précédentes et cherche à apporter des solutions de paix innovantes face à la propagation de la menace djihadiste.

Parfaitement conscients des évolutions de leur environnement régional, les Etats sahéliens ont lancé des mécanismes *ad hoc* restreints, dont l'avantage comparatif principal consiste à contourner les mécanismes préexistants, inadaptés à la menace djihadiste et aux processus décisionnels longs et complexes. La régionalisation de la lutte contre le terrorisme au sein du G5 Sahel et de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) est un phénomène nouveau, qui témoigne de l'émergence d'architectures régionales de défense collective dans la région sahélo-saharienne. Elle incarne une forme de régionalisme à vocation antiterroriste.

NOUVELLES STRATÉGIES D'EXTRAVERSION
DANS UN ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE SAHÉLIEN
EN PROFONDE MUTATION

Plusieurs facteurs ont activement participé à l'émergence d'un régionalisme à vocation antiterroriste à travers des mécanismes sécuritaires régionaux *ad hoc* innovants. La régionalisation progressive de la menace djihadiste combinée aux défaillances des mécanismes de sécurité africains préexistants a contribué au regain d'intérêt pour l'approche régionale et a généré les conditions de l'internationalisation de la gestion des conflits au Sahel. L'augmentation conséquente de la présence militaire d'acteurs extra-africains au Sahel, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, a modifié en profondeur l'environnement stratégique de la région. Désireux de contourner les lourdeurs administratives et les défaillances de l'APSA, les partenaires internationaux des Etats sahéliens ont privilégié le soutien

à ces mécanismes *ad hoc*. L'aide technique, financière et opérationnelle propre à ce nouveau format de coopération militaire pousse progressivement les élites dirigeantes africaines, parfaitement conscientes de l'évolution de leur environnement régional, à réviser leurs stratégies d'extraversion.

L'internationalisation de la lutte contre le terrorisme au Sahel

Le déclenchement de l'opération française Serval au Mali, en janvier 2013, est un événement qui reconfigure en profondeur l'environnement stratégique sahélien, notamment en internationalisant la gestion des conflits dans l'ensemble de la région sahélo-saharienne. La régionalisation du dispositif français, à travers la fusion des opérations Serval et Epervier au Tchad et l'ouverture de nouvelles bases avancées au Niger, au Mali et au Tchad, permet à la France de disposer d'un dispositif régional grâce auquel elle peut mener des opérations dans cinq pays (23), en coordination avec ces derniers.

Cela a eu un effet d'entraînement sur les partenaires stratégiques de Paris, tels que l'ONU, l'UE, l'Allemagne et les Etats-Unis, qui ont tous renforcé leur présence militaire au Sahel au cours de ces dernières années, dans le cadre de la lutte contre les groupes djihadistes. Ainsi, l'ONU déploie, depuis 2013, une opération de maintien de la paix, la Mission multidimensionnelle au Mali (MINUSMA), qui est composée de 11 000 militaires et 1 700 policiers. L'Union européenne mène quant à elle dans la région trois missions relevant de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), avec EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali et EUTM Mali, ce qui porte sa présence à plus de 800 personnels au Niger et au Mali. Les Etats-Unis ont de leur côté intensifié leurs missions d'entraînement et d'accompagnement et ouvert une base de drones à Agadez. L'Allemagne a progressivement accepté d'accéder aux demandes françaises d'un engagement plus conséquent au Sahel, si bien qu'en novembre 2017, elle était le premier pays contributeur de troupes (PCT) européen de la MINUSMA, avec le déploiement d'un contingent de 593 militaires. Afin de pérenniser cet engagement dans la région, les autorités allemandes ont décidé d'installer une base aérienne logistique à Niamey (Niger) aux côtés des Français et Américains. Cette liste n'est pas exhaustive mais démontre, s'il en était besoin, l'internationalisation de la crise sahélienne.

L'accroissement de la présence militaire française au Sahel et, avec, l'intervention d'autres partenaires non africains ont eu pour conséquence de multiplier les canaux de coopération militaire avec les armées des pays sahéliens.

(23) Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad.

Nouvelles stratégies d'extraversion au Sahel : du peacekeeping à la lutte contre le terrorisme

Parfaitement conscients de l'évolution de leur environnement stratégique et du fait d'une connaissance fine des pratiques de la coopération internationale, les Etats africains, *a fortiori* leurs élites dirigeantes, ont entrepris une réflexion visant à adapter leurs stratégies d'extraversion (24) à ce nouveau contexte.

Hormis Jean-François Bayart, peu d'universitaires se sont penchés sur les stratégies d'extraversion élaborées par les élites dirigeantes africaines. A ce titre, son article, paru en 1999, constitue le point d'ouverture de ce nouveau champ de recherche, qui mérite d'attirer encore davantage l'attention des chercheurs africanistes tant il soulève des questions pertinentes pour comprendre la complexité des relations que les acteurs africains entretiennent avec l'extérieur.

J.-F. Bayart écrit : « *il ne s'agit pas de nier le fait de la dépendance, mais de penser la dépendance sans être dépendantiste* » (25). Cette nouvelle approche scientifique des relations entre acteurs africains et non africains met à mal « *la relation antagonique d'altérité radicale* », au sein de laquelle certains chercheurs (26) essaient d'enfermer le continent africain vis-à-vis de ses partenaires. S'opposant à la représentation d'une dépendance imposée uniquement par les acteurs extra-continentaux, le chercheur n'hésite pas à parler de « *dépendance comme mode d'action* » pour qualifier le fondement théorique des stratégies que les acteurs africains mettent en œuvre vis-à-vis de leurs partenaires extra-continentaux. D'après lui, « *l'assujettissement est bien une forme d'action* » que les stratégies d'extraversion tentent de transformer en rente au profit des élites dirigeantes.

Jean-François Bayart voit dans l'extraversion des Etats africains « *la fabrication et la captation d'une véritable rente de la dépendance* ». Il note que, dans les années 1990, on a assisté à « *une exacerbation et une radicalisation des stratégies d'extraversion au fur et à mesure que l'échec des programmes d'ajustement structurel, mis en œuvre depuis 1980, devenait de plus en plus évident* ». Et il énumère les différents types de stratégies d'extraversion, de l'extraversion démocratique avec l'utilisation de la rente que peut procurer un discours pro-démocratique jusqu'à l'extraversion culturelle, en passant par l'extraversion politique – surtout pendant la Guerre froide – et évidemment sécuritaire, au cœur de notre recherche.

La définition des stratégies d'extraversion dépend inévitablement de l'environnement extérieur. Ainsi, Denis M. Tull affirme que le choix des

(24) Peu développée dans les études africanistes, la notion d'extraversion est un outil analytique permettant de mieux comprendre les stratégies que les pays africains mettent en œuvre pour servir leurs propres intérêts.

(25) J.-F. BAYART, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n°5, 1999, pp. 97-120, et *L'Etat en Afrique. La Politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989.

(26) Cf. H. A. HASSAN, « Contending hegemony and the new security systems in Africa », *African Journal of Political Science and International Relations*, 2015.

stratégies d'extraversion dépend grandement des priorités de l'agenda de la communauté internationale : « *in order to secure support, government often pick up on the tenets of fashionable discourses* » (27).

En Afrique, les stratégies d'extraversion ont porté sur la sécurité à partir du milieu des années 1990 et de la deuxième vague de régionalisme évoquée précédemment. En effet, la coopération militaire des partenaires non africains s'est structurée progressivement autour du renforcement des capacités des armées africaines et des mécanismes africains de gestion des conflits qui commençaient à voir le jour. La France a été la première à modifier les outils de sa coopération militaire en lançant, en 1994, le projet RECAMP, qui vise au renforcement de la capacité de gestion des crises et des outils de sécurité collective des Etats africains à travers des cycles de formations et d'exercices. En 1996, les Etats-Unis lancent leur propre programme de formation des armées africaines, l'African Crisis Response Initiative (ACRI), qui devient, en 2004, l'Africa Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA). En 1997, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France reconnaissent la nécessité de coordonner leurs programmes de coopération militaire en Afrique. La coopération militaire s'est alors naturellement tournée vers l'opérationnalisation de l'APSA et des mécanismes sécuritaires des CER au fur et à mesure de leur création.

Avec la fin de la Guerre froide et la création du département des opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations Unies en 1992, le maintien de la paix est devenu un facteur structurant des stratégies d'extraversion des Etats africains. En effet, l'organisation internationale a mandaté, au cours des deux dernières décennies, plusieurs opérations sur le continent. Le besoin important de l'ONU en pays contributeur de troupes (PCT) et le système de rémunération avantageux pour ces derniers ont poussé certains Etats à faire de leur contribution aux OMP une véritable rente. La coopération militaire des partenaires internationaux s'est alors « spécialisée » dans la préparation des bataillons africains à l'engagement au sein des OMP. Ainsi, le maintien de la paix et l'opérationnalisation de l'APSA ont structuré les pratiques de coopération militaire entre les armées africaines et leurs partenaires internationaux (28).

Au cours des années 2000, avec l'avènement de la « *global war on terror* » comme déterminant de la politique étrangère américaine, sont apparues de nouvelles stratégies d'extraversion dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Cette nouvelle priorité de la communauté internationale a poussé les élites dirigeantes africaines à adapter leurs stratégies d'extraversion en investissant davantage de ressources dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, pour capter une rente supplémentaire. Pour

(27) D. TULL, « Weak states and successful elites. Extraversion strategies in Africa », *German Institute for International and Security Affairs* (SWP Research Paper), Berlin, 2011, 27 p.

(28) S. LE GOURIELLEC / N. DESGRAIS, « Stratégies d'extraversion. Les défis de la construction de l'Architecture africaine de paix et de sécurité », Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire (Note de recherche stratégique n°28), 2016.

Denis M. Tull, « *the fact that Western actors are under pressure to address problems like state collapse or terrorism can present local elites with political opportunities* ».

La régionalisation de la menace djihadiste a poussé les acteurs internationaux à régionaliser leurs programmes, stratégies et politiques vis-à-vis du Sahel. Concernant le volet de la coopération militaire, la présence, depuis une dizaine d'années, de forces spéciales des partenaires internationaux dans la zone et le déploiement de l'opération Serval, de la MINUSMA et de missions PSDC de l'UE ont conduit les Etats sahéliens à privilégier une stratégie d'extraversion et à l'institutionnaliser à travers la FC-G5S et la FMM. Ce nouveau régionalisme a ainsi été structuré par la coopération militaire des partenaires extérieurs, notamment la France. Les partenaires internationaux, sceptiques vis-à-vis de l'UA, ont privilégié des structures de taille restreinte, pouvant recevoir leur aide technique, matérielle et potentiellement financière.

Ainsi, le choix des Etats de la région de privilégier la CBLT comme cadre d'action et de coopération de la lutte contre Boko Haram a été soutenu par les partenaires extra-continentaux, notamment le « P3 », à travers la création d'une Cellule de coordination et de liaison (CCL) rattachée à l'opération Barkhane. Cette cellule, réunissant des officiers de liaison des pays du P3 et de la FMM, est essentiellement destinée au partage de renseignements obtenus par les capteurs français, britanniques et américains, des renseignements qui sont orientés en fonction du renseignement de terrain obtenu par les troupes de la FMM.

Les stratégies d'extraversion des Etats sahéliens et de leurs élites dirigeantes n'ont eu de cesse de s'adapter à l'évolution de leur environnement stratégique et aux priorités définies par la coopération militaire de leurs partenaires extérieurs. La régionalisation de la lutte contre le terrorisme au Sahel est une nouvelle opportunité d'extraversion pour les pays sahéliens, opportunité qu'ils ont su saisir en créant des mécanismes régionaux *ad hoc* à l'APSA.

* *
*

La régionalisation de la menace terroriste, les défaillances profondes de l'APSA, l'internationalisation de la lutte contre le terrorisme au Sahel et l'adaptation des stratégies d'extraversion à ce nouvel environnement stratégique sont autant d'éléments qui ont poussé les Etats africains et leurs partenaires à élaborer des stratégies régionales de défense basées sur la coordination et la coopération au sein d'organisations régionales *ad hoc*, telles que le G5 Sahel ou la CBLT, au détriment de l'architecture de l'UA et des mécanismes propres aux CER.

A leur création, la FMM et la FC-G5S étaient considérées comme *ad hoc* à l'APSA en raison de leur rattachement à deux organisations, respectivement la CBLT et le G5 Sahel, non officiellement reconnues par l'Union africaine.

Si l'UA n'a toujours pas reconnu la CBLT et le G5 Sahel comme structures partenaires en matière de sécurité, le statut juridique de la FMM et de la FC-G5S a évolué suite aux décisions du CPS, permettant leur intégration progressive au sein de l'APSA à travers le Processus de Nouakchott. Cette intégration confirme que ces initiatives ne doivent pas être considérées comme des opérations militaires ponctuelles mais davantage comme les prémisses d'architectures de paix et de sécurité régionales qui auront la responsabilité de prévenir, gérer et régler les conflits qui naîtraient dans leur zone de responsabilité.

Il nous semble intéressant d'encourager les recherches sur les initiatives régionales de lutte contre les groupes djihadistes en Afrique tant elles préfigurent une évolution de la gestion des opérations de paix en Afrique. Les initiatives de la FC-G5S et de la FMM nourrissent et structurent les débats en cours sur le financement des opérations de soutien à la paix (OSP) de l'Union africaine, que ce soit dans le cadre de la réforme du financement de l'UA ou de la réforme à venir des Nations Unies.