

Quelle sécurité régionale pour le Sahel ?

Xavier Collignon | Colonel. Expert en questions africaines, ancien du Centre d'études stratégiques de l'Afrique.

(1) Opération française au Mali lancée le 11 janvier 2013.

(2) Mission internationale de soutien au Mali (Misma) et Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma) déployée le 1^{er} juillet 2013.

Depuis 1992, la crise malienne a progressivement gagné en intensité pour finalement nécessiter l'engagement militaire français (*Serval*)⁽¹⁾ et international (Misma puis Minusma)⁽²⁾. Les autorités maliennes avaient jusqu'alors laissé le champ libre aux trafiquants de drogue et aux terroristes sans que les mécanismes régionaux les préviennent ou que leurs partenaires puissent s'y opposer. Aujourd'hui, l'équation et les paramètres n'ayant pas encore changé, le processus électoral n'étant pas encore totalement achevé, sans un renouveau politique majeur et faute de mesures nouvelles et adaptées, on risque de retrouver à terme la même configuration de crise.

Plus largement, la prise en compte de l'insécurité sahélienne par tous les pays concernés dans un cadre approprié est désormais inévitable.

Des relations empruntes de suspicion

Le Nord de l'Afrique, déstabilisé par les Printemps arabes, traverse une période d'instabilité chronique qui trouve son origine autant dans des causes structurelles que conjoncturelles : aux antagonismes historiques s'ajoute une réalité déstabilisante.

Le différend algéro-marocain complique singulièrement la donne. Cette rivalité s'explique sans doute par le fait que les deux pays se disputent la même arrière-cour stratégique saharienne. Elle s'est cristallisée principalement au Sahara occidental, ce qui explique, pour partie, le maintien du Maroc à l'écart des grandes institutions africaines. En réponse, le Royaume a développé une diplomatie très active en devenant un acteur politico-militaire reconnu sur tout le continent. Cet antagonisme a pénalisé l'ensemble des mécanismes régionaux. Néanmoins, la perte de contrôle algérien du mouvement *Ansar Eddine* au Mali⁽³⁾, et la prise d'otages d'In Amenas du 16 janvier 2013 constituent des facteurs nouveaux de nature à inciter Alger à reconsidérer ses relations avec ses voisins.

(3) Son leader Iyad Ag Ghali se serait affranchi de la tutelle algérienne en s'alliant avec AQMI.

La relation algéro-libyenne est rugueuse de longue date. Dans les années 1980, le régime libyen était accusé par Alger d'avoir laissé passer les armes du Groupe islamique armé (GIA) au cours de la guerre civile algérienne. L'Algérie n'a soutenu Kadhafi, au moment de la récente « guerre » en Libye, que pour éviter que s'installe le chaos à sa frontière. Logiquement, la chute de ce dernier a exacerbé les tensions, jusqu'à ce que le nouveau gouvernement libyen reprenne ses relations avec son voisin occidental. La compétition pour le Sahara s'était développée alors que Kadhafi traitait l'irrédentisme des *Touareg* en enrôlant et finançant ces derniers.

La Mauritanie entretient pour sa part des relations particulières avec ses voisins. Très fière de ses origines berbères, elle privilégie son appartenance à l'Afrique du Nord ⁽⁴⁾ et maintient des relations difficiles avec son voisin oriental, dominé par les Bambaras, pour qui elle ne ressent que peu de considération. Sa relation suivie, et néanmoins tendue ⁽⁵⁾, avec le Sénégal, répond surtout à l'indispensable nécessité (politique et économique) de s'entendre avec son grand voisin méridional.

(4) Elle a quitté la Cédéao en 1999 pour rejoindre l'Union du Maghreb arabe.

(5) Relations tendues (communautés négro-sénégalaises mal traitées en Mauritanie) et concurrentielles au plan militaire (course aux matériels).

Le Tchad et la Libye restent des pays aux relations potentiellement conflictuelles. Au différend de la bande d'Aozou, réglé grâce à un accord-cadre de la Cour internationale de justice en 1994, s'ajoutent aujourd'hui les difficultés rémanentes du rôle des Toubous du Sud libyen et du Nord tchadien, considérés par les nouvelles autorités libyennes comme déstabilisantes. L'instabilité chronique de la nouvelle Libye et les risques liés à la succession du président Déby au Tchad laissent mal augurer de l'avenir de cette zone sensible identifiée comme un possible sanctuaire terroriste.

Enfin, aux déséquilibres politiques et sécuritaires, en cours (Libye, Tunisie, Égypte) ou potentiellement à venir (Algérie) provoqués par les Printemps arabes dans des pays relativement riches et éduqués, on peut ajouter les problèmes des pays plus pauvres, peinant à maîtriser leur croissance démographique (3,1 % par an et une population censée doubler au Sahel en 2025), et une croissance économique incapable de faire face à un énorme afflux de jeunes sur le marché du travail.

Il ne peut y avoir de sécurité au Sahel si l'ensemble des pays concernés ne s'organise pas dans une dynamique bi et multilatérale pour trouver une solution commune à l'insécurité dans cette région. La prise de conscience provoquée par l'offensive d'*AQMI* et l'intervention française au Mali en janvier 2013 constituent à cet égard un moment de vérité.

Un cadre régional à adapter

Les systèmes de sécurité régionale mis en place ces dernières années ont été inefficaces tant pour soutenir les États que pour les maintenir dans une dynamique vertueuse de gestion de leurs menaces. Si les organisations foisonnent dans le septentrion subsaharien, elles ne répondent pas à l'ampleur des besoins.

Une des organisations historiques est le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS), créé en 1973. Cette structure, qui offre également un espace d'échanges politiques, regroupe treize pays subsahariens et s'est réunie récemment à Ndjamena. Dans un même registre, l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), créée en 1972, a son siège à Dakar et regroupe le Mali, la Mauritanie et le Sénégal. Ces deux organismes s'inscrivent principalement dans le registre de la sécurité alimentaire. Plus original, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest est un groupe d'organisations régionales d'Afrique de l'Ouest⁽⁶⁾, de pays et d'organisations internationales travaillant ensemble au développement et à l'intégration de la région ouest-africaine. Sous l'égide de l'Organisation européenne de coopération économique (OCDE), cette structure traite des grands défis mondiaux contemporains : enjeux alimentaires, énergétiques, sécuritaires notamment. N'intégrant aucun pays d'Afrique du Nord, ces organisations ne peuvent aborder la problématique sahélo-saharienne dans son ensemble.

(6) Umeao, Cédéao, CILSS, ministères des Affaires étrangères américain, suisse, allemand, belge, néerlandais, luxembourgeois, français.

Les deux Communautés économiques régionales (CER) « reconnues » par l'Union africaine, ne constituent pas une base de coordination acceptable car la différence de maturité est trop forte. En effet, l'Union du Maghreb arabe (UMA), pourtant créée en 1989, est stérilisée par l'antagonisme entre l'Algérie et le Maroc et la crainte chronique des États de perdre une partie de leur souveraineté ; de fait, elle est inopérante. Un secrétariat général a bien été mis en place mais la Force africaine en attente ou Capacité régionale d'Afrique du Nord (à laquelle n'appartient pas le Maroc) n'a d'existence que sur le papier. Les évolutions en cours en Afrique du Nord créent une bonne occasion de la relancer, éventuellement *via* l'initiative « 5+5 Défense » qui pourrait en constituer un relais à court terme. De son côté, la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest (Cédéao) regroupe uniquement des États (15) de la bande sahélienne méridionale, et encore exclut-elle la Mauritanie et le Tchad. Elle est, comparativement aux autres communautés économiques régionales, très avancée dans le domaine de l'intégration régionale et de la sécurité. Nonobstant sa détermination politique, elle peine, structurellement et matériellement, comme l'a une nouvelle fois démontré son intervention au Mali, à acquérir une autonomie suffisante pour des opérations d'envergure.

Le regroupement des « pays du champ » (Algérie, Mali, Niger, Mauritanie), élargi au Nigeria, au Burkina Faso, à la Libye et au Tchad s'organise autour du *leadership* de l'Algérie, ce qui en constitue à la fois un atout et une faiblesse. Ce forum politico-sécuritaire mis sur pied à l'instigation de l'Algérie en 2010 a suscité quelques espoirs mais a finalement eu peu d'effets. Cette année-là, ont été créés le Comité d'état-major opérationnel conjoint (Cemoc), état-major multilatéral situé à Tamanrasset, et l'Unité de fusion et de liaison (UFL) ⁽⁷⁾ d'Alger avec pour objectif la mise en œuvre d'une force de 25 000 à 150 000 hommes. Mais ces organismes, marginalisés, restent vides de substance, et dès lors inefficaces, principalement du fait de la suspicion latente des uns envers les autres. Ce regroupement n'en reste pas moins pertinent mais son inaction avérée et l'absence du Maroc en réduisent la portée.

(7) Cette UFL a été créée en 2010 et regroupe les services de renseignements de l'Algérie, du Burkina Faso, de la Libye, du Mali, du Niger, du Tchad et de la Mauritanie.

La Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-Sad) créée en 1998 à Tripoli doit se réinventer une légitimité après la mort du colonel Kadhafi ⁽⁸⁾. Vaste et regroupant 28 pays de la Mauritanie aux Comores (!), elle a eu un effet stabilisateur grâce aux prébendes dont elle a arrosé toute la région. Elle pourrait constituer la base éventuelle d'un regroupement régional sous réserve de l'adhésion de l'Algérie ; il lui faudrait sans doute alors rénover ses statuts et ses objectifs pour les recentrer vers le domaine sécuritaire comme le président actuel, Idriss Déby, essaie de le faire.

(8) En dépit de la récente réunion de la CEN-Sad le 16 février 2013 à Ndjamena.

Ainsi, les structures institutionnelles ou informelles se sont avérées aussi inopérantes les unes que les autres. Si elles ont montré une certaine réactivité, elles ont rapidement atteint leurs limites (Cédéao, UMA, CEN-Sad, pays du champ). Structurellement, elles ne sont pas « armées » pour affronter efficacement ces défis transnationaux et répondent trop partiellement aux besoins de la région sahélienne.

Vers un nouveau modèle ?

Pour faire face à ces menaces et compenser les insuffisances des structures régionales en place, une approche globale intégrant sécurité et développement est plus que jamais nécessaire. D'une façon générale, il s'agit de pousser ces pays à dialoguer, à coopérer, voire à mutualiser leurs moyens et surtout à s'intéresser à la problématique du contrôle des espaces sahariens et à la maîtrise des frontières.

Dans la région, quatre pays émergent et s'imposent comme des acteurs majeurs. L'érosion du pouvoir de certains *leaders* (ou des systèmes) en place depuis de nombreuses années (comme au Burkina Faso et en Algérie), bénéficie à de nouveaux États pivots tels que le

Tchad et le Niger qui s'appuient sur une dynamique politico-militaire favorable. Le Maroc, quant à lui, montre une stabilité politique qui en fait une exception au Maghreb. Cependant, l'Algérie compte tenu de sa puissance financière, militaire, politique, et de son influence auprès des principaux groupes (armés) et communautés désertiques, reste un acteur essentiel de la région. Ainsi, toute nouvelle organisation devra nécessairement impliquer ces quatre acteurs majeurs.

Pour traiter de la stabilité dans la région sahélienne, une nouvelle entité est sans doute désormais nécessaire, la période actuelle étant favorable à son établissement. Plusieurs solutions s'offrent à nous. La première pourrait prendre la forme d'une instance de coordination interrégionale issue de l'UMA et de la Cédéao. Un tel organisme de coordination pourrait traiter du domaine purement sécuritaire et s'appuyer sur des réunions régulières des présidents de ces CER. L'UMA ne disposant pas de département en charge de la paix et de la sécurité, il faudrait alors créer un organisme conjoint disposant d'un Secrétariat permanent traitant des questions sécuritaires transfrontalières. Ainsi, les partenaires traditionnels et les organisations internationales (UE, UA, ONU) pourraient être dans un premier temps sollicités. Cette option est évidemment subordonnée à une relance de la construction de l'UMA, ce à quoi les pays qui la composent ne semblent pas encore prêts.

Une deuxième option pourrait être de créer une Commission des pays de la zone sahélo-saharienne, à l'instar de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT)⁽⁹⁾ ou de la Conférence internationale sur la région des grands lacs (CIRGL). En effet, ces commissions *ad hoc* reposant sur des réalités géographiques mal prises en compte par les communautés d'État, ou trop délicates pour être gérées par celles-ci, peuvent se targuer d'avoir suppléé, parfois efficacement, leurs lacunes. La CBLT, à l'instigation du Tchad, a récemment mis sur pied une force mixte multinationale, qui pourrait avoir été engagée récemment avec succès pour neutraliser un élément de la secte *Boko Haram* au Nigeria. Pour sa part, la CIRGL, certes instrumentalisée par l'Ouganda et le Rwanda, peut se targuer d'avoir permis la prise en compte des carences de la Monusco⁽¹⁰⁾ et la mise en place de la brigade d'intervention en République démocratique du Congo.

A minima, et cela ne peut être écarté, les pays du Nord de l'Afrique pourraient mettre sur pied une initiative de défense de type « 5+5 Défense » regroupant les cinq pays d'Afrique du Nord (Maroc, Tunisie, Algérie, Libye et Égypte) et les cinq pays du septentrion subsaharien (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad et Soudan). Fondée sur le

(9) La CBLT regroupe 6 pays ; le Cameroun, le Nigéria, le Niger, le Tchad, la Libye et la RCA. Elle a décidé en 2012 de créer une force mixte de sécurité afin de sécuriser le bassin contre *Boko Haram*.

(10) Mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo.

même principe que le « 5+5 euro-méditerranéen », cette instance de dialogue viserait à offrir une occasion régulière de rencontre sur les thèmes relatifs à la sécurité dans la région sahélienne. Cependant, la limite du principe du consensus, inhérent à l'initiative 5+5, favorise le dialogue mais en réduit la portée. Par ailleurs, cette initiative pourrait accepter la participation d'invités, ou observateurs, tels que la France, les États-Unis ou des organisations internationales (ONU, UE, UA).

*

**

Après la crise malienne, la période se prête à une nécessaire reconfiguration des mécanismes de sécurité au Sahel. Si le différend algéro-marocain en constitue le principal obstacle, la situation et la prise de conscience des parties prenantes n'ont jamais été aussi favorables. Mais, la mise en œuvre de solutions reste, comme toujours, plus problématique. Celles-ci pourront sans doute se mettre progressivement en place, à l'initiative de quelques pays plus motivés, avec l'aide de la communauté internationale. La France et l'Union européenne, concernées au premier chef par les affaires sahéliennes, comme cela est rappelé dans le *Livre blanc* de 2013, ont un rôle moteur à jouer dans ce sens, pourvu que les pays sahéliens soient déterminés à contrôler cette zone et sollicitent effectivement leur aide.