

Les implications de la mise en place de la Force-Conjointe du G5 Sahel sur la MINUSMA et les contributeurs régionaux

Bertrand Ollivier

Avril 2021



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la DGRIS. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la DGRIS.

Le sommet de N'Djamena ou l'ère de la maturité pour la FC-G5S

En janvier 2020, dans un contexte sécuritaire très dégradé¹, le sommet de Pau avait sonné comme un ultime rappel aux États du G5 et aux partenaires internationaux pour que la mise en œuvre de la FC-G5S, notamment son fuseau centre, devienne pleinement opérationnelle afin d'appuyer les forces françaises et reprendre l'ascendant sur les groupes armés terroristes (GAT) dans la zone des trois frontières.

À l'approche du quatrième anniversaire de la création de la Force-Conjointe du G5 Sahel (FC-G5S)², deux mois après le sommet de N'Djamena (16/02/2021), l'occasion est venue de procéder à une première évaluation des conséquences de l'opérationnalisation de la FC-G5S sur les forces présentes au Sahel, armées nationales du G5 et forces internationales à l'instar de l'opération Barkhane et de la Mission Multidimensionnelle Intégrée pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA) ou de l'European Union Training Mission (EUTM).

Le fuseau centre de la FC-G5S, point de convergence avec la MINUSMA

En 2020, le sommet de Pau avait porté ses fruits. Les États du G5 produisirent les efforts nécessaires en matière de génération de force et les partenaires internationaux ont maintenu, voire renforcé, leur soutien. De son côté, l'Union européenne (UE) a poursuivi son aide financière. Près de 254,4 millions d'euros ont été versés à la FC-G5S entre 2017 et 2020 pour la mise en place des bases aux niveaux des trois fuseaux, les achats d'équipements et les budgets de fonctionnement. En mars 2020, le mandat de l'EUTM³ a été prolongé pour quatre années supplémentaires. En sus, l'opération européenne a élargi ses activités de formation pré-déploiement à l'ensemble des pays du G5. Côté français, des officiers de liaison de l'opération Barkhane ont été insérés dans le dispositif de la FC-G5S. Un Mécanisme de Commandement Conjoint (MCC) a été déployé à Niamey regroupant le Poste de Commandement du fuseau centre et une nouvelle cellule de renseignement - *Intelligence Fusion Cell* - composée d'officiers de renseignements issus des armées du G5, de la France et des États-Unis. Enfin, en juin 2020 le Conseil de sécurité des Nations unies acceptait de renforcer les capacités de soutien de la MINUSMA à la FC-G5S, notamment en offrant la possibilité à la MINUSMA de passer des contrats avec des opérateurs extérieurs au Mali, en dépit des réticences exprimées par les États-Unis sur cet attelage depuis 2017⁴. Néanmoins, en plus de l'assouplissement américain qui a prévalu en 2020, la nouvelle administration de Joe Biden laisse entrevoir les prémices d'une nouvelle approche

1 Début 2020, l'EIGS avait conduit des attaques faisant des centaines de morts parmi les armées nationales à Indelimane (Mali, 1/11/2019), Tabankort (Mali, 18/11/2019), Inates (Niger, 10/12/2019) Chinadogar (Niger, 9/01/2020). Depuis le sommet de Pau, l'EIGS dispose de capacités amoindries et le RVIM poursuit sa dynamique d'expansion.

2 La Force-Conjointe du G5 Sahel (FC-G5S) est une force militaire composée de 5000 éléments issus des armées des pays du G5. Elle a été lancée en juillet 2017 à Bamako et représente le volet sécuritaire de l'organisation régionale du G5 Sahel en place depuis 2014. La FC-G5S s'organise autour de 3 fuseaux : Est (Niger-Tchad), Centre (Burkina Faso-Mali-Niger), Ouest (Mali-Mauritanie) avec des armées disposant d'un droit de poursuite de 50km au-delà de leurs frontières respectives dans le cadre des opérations conjointes.

3 European Union Training Mission

4 « En 2017, la France a cherché à obtenir le soutien du Conseil de sécurité pour que la MINUSMA appuie les opérations de la force conjointe du G5 Sahel dans les pays voisins, mais elle n'y est pas parvenue, car les États-Unis s'y sont opposés compte tenu du coût plus élevé que cela impliquait ». *International Crisis Group* (299), « [Réordonner les stratégies de stabilisation du Sahel](#) », 1/02/2021

américaine sur le Sahel, confirmée par le message de soutien au G5S exprimé par le nouveau secrétaire d'État américain Antony Blinken lors du sommet de N'Djamena.

Cette note abordera l'état du soutien des partenaires internationaux, notamment la MINUSMA, à la FC-G5S. Soutien qui vise à répondre à l'urgence des besoins de la FC-G5S mais qui n'est pas sans incidence sur l'interprétation du respect des principes fondamentaux du maintien de la paix tel que le conçoit l'ONU. Dans un second temps, l'étude analysera les effets de la mise en place de la FC-G5S sur les armées du G5, avec l'ouverture d'un schéma nouveau représenté par le déploiement en mars 2021 de 1200 soldats tchadiens. Ces derniers sont stationnés à Tera, au Niger, pour renforcer le fuseau centre. Ils sont ainsi les premiers éléments de cette force à être déployés en dehors de leur territoire national, ce qui constitue une évolution majeure des conditions de déploiement des éléments de la FC-G5S avec d'importantes implications logistiques et financières.

État du partenariat entre la MINUSMA et la FC-G5S

Depuis 2018, afin de compenser les lacunes logistiques de la FC-G5S, la MINUSMA a été sollicitée par le Conseil de sécurité des Nations unies pour mettre à profit ses moyens et emprises situés au plus près des zones de déploiement des éléments de la FC-G5S. À cette fin, un accord tripartite a été signé le 23 février 2018 entre l'Union européenne, le secrétariat des Nations unies et la FC-G5S afin que la MINUSMA, conformément à la résolution 2391 (2017), offre un soutien opérationnel et logistique - incluant rations alimentaire, eau, carburant, évacuations sanitaires aéroportées et soutien en moyens de Génie pour les travaux d'infrastructure - à la FC-G5S pour un montant annuel de 10 millions d'euros provisionnés par l'UE.

Cette formule *ad-hoc* a été retenue en raison de l'urgence à rendre opérationnelle la FC-G5S alors qu'elle ne dispose pas de ses propres moyens de ravitaillement et que les États du G5 manquent de capacités logistiques. Très rapidement la MINUSMA, déployée au Mali depuis 2013, qui dispose d'importantes capacités logistiques et des ressources administratives nécessaires à travers le pilier de la *Division of Mission Support*, fut identifiée pour combler ces lacunes. Ainsi, cet attelage a conduit la MINUSMA à devoir composer ses activités avec les opérations de la FC-G5S, en particulier dans la zone des trois frontières.

La frontière, objet des limites du soutien de la MINUSMA à la FC-G5S

Pour autant, les limites de ce partenariat sont nombreuses, comme en attestent les propos du Secrétaire général adjoint aux opérations de paix, Jean-Pierre Lacroix, tenus en juin 2020 : « *les limites du modèle de soutien actuel entraînent des obstacles importants, en particulier en termes de transport (...) la MINUSMA fonctionne à pleine capacité et ne peut aller plus loin dans son soutien à la FC-G5S avec le mandat et les ressources qui lui sont actuellement accordés*⁵ ». Les obstacles indiqués englobent les limites territoriales de l'exercice, inhérents à une mission dont le mandat

5 Couverture réunion du CS, 5/06/2020 (<https://news.un.org/fr/story/2020/06/1070382>)

est limité au territoire malien alors que la zone d'action de la FC-G5S s'opère sur plusieurs pays⁶. Le 29 juin 2020 le Conseil de sécurité a néanmoins renforcé le mandat de la MINUSMA dans son volet soutien à la FC-G5S, en autorisant la mission à nouer des contrats d'approvisionnement et de logistique avec des entreprises privées afin d'acheminer le soutien logistique aux contingents de la FC-G5S déployés à l'extérieur des frontières du Mali. Néanmoins, certaines sources militaires estiment que ce mécanisme est loin d'être optimal tant les contraintes administratives et juridiques de ces opérations de soutien induisent des délais qui peuvent déconnecter le soutien logistique de la MINUSMA aux besoins opérationnels de la FC-G5S⁷.

De même, certains témoignages d'acteurs locaux estiment que les fonds affectés aux rations alimentaires consomment une partie importante du budget de soutien alloué par l'UE à la MINUSMA au profit du G5. Selon ces sources, les rations que la MINUSMA fait parvenir à la FC-G5S sont chères au regard du coût de la vie dans la zone et ne correspondent ni aux standards ni aux habitudes alimentaires des soldats des armées du G5. Un fonctionnement plus autonome de la FC-G5S permettrait que le budget capté par la MINUSMA au titre des rations alimentaires lui soit directement versé pour une utilisation plus adaptée, une partie de ces fonds pouvant être réaffectée à d'autres besoins de la FC-G5S. Malgré ses limites, ce schéma demeure pour l'heure sans alternative car la MINUSMA est la seule entité disposant des ressources nécessaires pour assumer le soutien logistique de la FC-G5S, ce qui ne serait pas le cas de l'opération Barkhane qui fonctionne à flux tendus.

Il n'en demeure pas moins que ce mécanisme semble mal adapté sur le long terme. J-P Lacroix estimait en novembre 2020 « *que le modèle actuel d'appui n'est pas suffisamment flexible dans un environnement qui change fréquemment* »⁸. En outre, les deux missions s'inscrivent, en somme, dans des schémas temporels opposés. Alors que pour la première fois en 2020 le mandat de la MINUSMA intégrait dans la résolution portant prolongation de son mandat une référence à une « stratégie de sortie de la Mission », la FC-G5S quant à elle poursuit sa montée en puissance avec pour incidence un renforcement du soutien dont elle bénéficie de la part de la MINUSMA. Ce fragile équilibre se reflète dans les termes du mandat de la mission onusienne qui appelle la FC-G5S à « renforcer sa capacité à mener ses opérations en autonomie » tout en rappelant le caractère transitoire de son soutien. La totale opérationnalisation de la FC semble être l'une des conditions essentielles permettant d'envisager une stratégie de sortie durable pour Barkhane comme pour la MINUSMA.

Un partenariat au cœur des débats contemporains qui agitent le maintien de la paix

Au-delà des considérations pratiques, la coopération initiée entre la MINUSMA et la FC-G5S a soulevé des questionnements sur l'opportunité d'un tel partenariat entre une opération de maintien de la paix et une force engagée dans des opérations de lutte anti-terroriste. Un courant académique⁹ estime que la « validation » de la FC-G5S dans le mandat de la MINUSMA en 2018 et la collaboration

6 Michel Liégeois et Julien Strandt, « Dépasser les frontières ? limites de l'approche stato- centrée de la MINUSMA face à la violence transnationale dans le Sahel », GRIP, Juin 2020 (https://www.observatoire-boutros-ghali.org/sites/default/files/Note_OBG_Dimension_r%C3%A9gionale.pdf)

7 Entretien, Bamako, février 2021

8 Couverture réunion du CS, 16/11/2020 (<https://www.un.org/press/fr/2020/sc14358.doc.htm>)

9 À l'instar du chercheur Bruno Charbonneau qui estimait que « L'impact de la Minusma sur les possibilités de résolution des conflits est limité du fait même du déploiement de la mission aux côtés de forces contre-terroristes », « Faire la paix au Mali, les limites de l'acharnement contre-terroriste », *Le Monde*, 27/03/2019

des deux entités, certes limitée au plan logistique, constituent des entorses aux principes fondamentaux du maintien de la paix tels qu'ils avaient été conçus en 1956 puis repensés en 2008 par la doctrine Capstone, à savoir le consentement des parties, l'impartialité et le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense. Dans la même ligne, d'aucuns estiment que ce partenariat s'éloigne du cadre défini par le Conseil de sécurité dont les principes doctrinaux furent rappelés par le Secrétaire général de l'ONU lors du déploiement de la MINUSMA en 2013 aux côtés de l'opération Serval. Ce dernier déclarait alors qu'il était « *essentiel de maintenir une distinction claire entre les tâches essentielles de maintien de la paix d'une mission de stabilisation des Nations Unies et les activités d'imposition de la paix et de lutte contre le terrorisme (...) Tout effacement de cette distinction limiterait considérablement la capacité du personnel des Nations Unies chargé de l'aide humanitaire, du développement et des droits de l'homme à faire son travail en toute sécurité*¹⁰ ». Ce cadre tendrait à proscrire toute collaboration entre les Casques bleus et les autres forces militaires activement engagées. En outre, cette ligne est renforcée par la volonté de mettre les Casques bleus hors de portée des accusations d'atteinte aux droits de l'Homme pouvant entacher l'action des forces engagées dans la lutte antiterroriste, comme ce fut le cas du bataillon malien de la FC-G5S en juin 2018¹¹ ou plus récemment du bataillon tchadien basé au Niger¹². Il est à noter néanmoins certains progrès en matière de respect des droits de l'Homme qui ont été relevés dans les derniers rapports du Secrétaire général sur la situation au Mali, ainsi qu'une réaction exemplaire du gouvernement tchadien à la suite des accusations de viol commis par des éléments de leur contingent.

Au demeurant, dans un contexte miné par les menaces asymétriques et face à la complexité du terrain et du jeu des acteurs, le Sahel se prête difficilement à l'approche traditionnelle du maintien de la paix. La volatilité de la situation induit des réflexions au sein du Secrétariat des Nations unies, comme du Conseil de sécurité et des praticiens déployés sur le terrain, sur l'approche à suivre. En effet, une autre approche, plus pragmatique, pousse vers une plus forte coordination des Casques bleus avec les forces nationales, dans la limite de leurs mandats respectifs mais dans un souci d'efficacité opérationnelle. Les partisans de cette vision s'appuient sur le mandat robuste de la MINUSMA, placé sous Chapitre VII et qui réserve dans ses dispositions un cadre réglementaire à la FC-G5S et à Barkhane sur le sol malien¹³. Cette vision tend également à être en prise avec les demandes des populations locales et plus ancrée aux exigences du terrain. En outre, elle abonde dans le sens des recommandations émises par le rapport « Cruz » de 2018 qui invite les soldats de la paix à être plus proactifs dans les contextes hostiles¹⁴ et rejoint la position d'un ancien directeur du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), exprimée dans une tribune de 2018¹⁵, qui invitait l'ONU à faire évoluer sa ligne au regard des nouvelles menaces à l'encontre des Casques bleus.

La collaboration entre la MINUSMA et la FC-G5S fait ressortir les tensions inhérentes aux évolutions contemporaines du maintien de la paix. Néanmoins, l'existence même de ce partenariat souligne que l'évolution de la nature des conflits, la complexité du terrain et les contraintes logistiques poussent

10 Réunion CS, 26/03/2013 (<https://undocs.org/fr/S/2013/189>)

11 RFI, « La MINUSMA confirme une bavure de militaire maliens du G5 Sahel à Boulikessi », 27/06/2018

12 Le Monde, « Des soldats tchadiens du G5S responsables de viols au Niger », 05/04/2021

13 Le mandat de la MINUSMA intègre Barkhane et la FC-G5S, mais le fondement juridique de Barkhane se base sur la demande officielle des autorités maliennes alors que la FC-G5S intervient sous autorité de l'Union africaine.

14 Le rapport « Cruz » (janvier 2018) entend répondre aux nouvelles menaces identifiées contre les casques bleus, appelant les forces onusiennes à s'engager davantage militairement.

15 Jean-Marie Guéhenno, « Peacekeepers Shouldn't Always Be Peaceful », *Foreign Policy*, 19/04/2018 (<https://foreignpolicy.com/2018/04/19/peacekeepers-shouldnt-always-be-peaceful/>)

les forces à adopter une approche partenariale plus flexible ce qui, de fait, pose l'hypothèse au long cours d'un croisement des moyens onusiens avec les autres forces engagées. Cette hypothèse est elle-même suggérée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2391 qui souligne que MINUSMA et FC-G5S « *pourrait être un exemple d'interaction positive entre une opération de maintien de la paix des Nations unies et une opération africaine* », soit, en d'autres termes, pourrait constituer la gestation d'un modèle de coopération régionale ou de stratégie mixte pour de futures opérations.

La FC-G5S, entre outil de pression diplomatique et promesse de rente

La pleine capacité opérationnelle de la FC-G5S semble être une condition préalable à la réduction, puis au retrait, des forces internationales du Mali. Cette situation a permis une mobilisation rapide des partenaires techniques et financiers et la mise en place en un temps record d'une force militaire novatrice disposant d'un droit de poursuite des armées au-delà des frontières nationales. Au-delà du tour de force diplomatique que la FC-G5S représente entre des États dont les rapports n'ont pas toujours été apaisés, elle constitue un outil précurseur indispensable à l'émergence d'une architecture de défense collective propre au Sahel.

À deux reprises, le Président tchadien Idriss Deby a su utiliser cette situation à son profit. En 2017, il a laissé planer le retrait de toutes les troupes tchadiennes de la MINUSMA et de la FC-G5S, indiquant ne pas pouvoir « *faire les deux à la fois, avoir 1400 hommes au Mali (...) et dans le même temps avoir 2000 soldats dans le G5 Sahel* »¹⁶ afin de négocier un soutien financier auprès de la communauté internationale. À l'opposé, en février 2021, lors du sommet de N'Djamena le Président Deby annonçait l'envoi d'un bataillon de 1200 soldats tchadiens au fuseau centre. Bien que ce déploiement eût publiquement été annoncé depuis décembre 2020, ses conditions, notamment financières et logistiques, n'avaient pas été fixées de manière suffisamment claire avec les partenaires. Le fait qu'il s'agisse du premier bataillon de la FC-G5S n'étant pas stationné dans son pays d'origine a permis au Président Deby d'exiger des conditions financières plus avantageuses. Après plusieurs semaines de transit, c'est finalement au Niger, à Téra, et non au Burkina Faso comme cela avait pu être évoqué, que les soldats tchadiens ont installé la base du 8^{ème} bataillon de la FC-G5S. Au-delà des enjeux sécuritaires, les enjeux financiers qui découlent de la lutte antiterroriste sont devenus, au gré des acteurs, moyen de pression diplomatique ou objet de rente¹⁷.

Les poids de la mise en place de la FC-G5S sur les armées nationales des pays du G5

La mise en place de la FC-G5S a eu des conséquences sur le fonctionnement des armées du G5, en termes de génération de force et de priorisation des efforts. Les armées du G5 sont caractérisées par des moyens limités en ressources humaines et en matériels, et contraintes par des engagements multiples dans des contextes sécuritaires dégradés. L'accroissement de leurs besoins internes du fait de l'expansion de la menace sécuritaire n'est pas sans conséquence sur leur niveau d'engagement international. En 2017, le Burkina Faso avait retiré ses troupes engagées au sein de la mission des Nations unies au Soudan pour les redéployer sur son sol national, en partie au bénéfice de la FC-G5S. Au regard de la part des engagements extérieurs des pays du G5, à l'exception notable de la Mauritanie, d'autres décisions de ce type ne peuvent être exclues de la part des autres pays membres.

¹⁶ *Jeune Afrique*, « Le Tchad menace de retirer ses troupes des opérations de la Minusma et du G5 Sahel », 25/06/2017

¹⁷ Yvan Guichaoua, « La lutte antiterroriste est une rente », *Politis* n°1561, 7/10/2019

À titre d'exemple, en 2020, le Tchad, le Burkina Faso et le Niger étaient respectivement les 2^{ème}, 4^{ème} et 7^{ème} pays contributeurs de troupes de la MINUSMA, ce qui induit partiellement une double dépendance, capacitaire pour la mission et financière pour les États contributeurs de troupes. Sur le plan des structures de commandement, aux engagements onusiens sont venus s'ajouter les besoins propres au fonctionnement de la FC-G5S. Ces derniers, répartis sur trois postes de commandements fuseaux et un PCIAT, impliquent des besoins qualifiés par certains praticiens de « pléthoriques » et trop coûteux, faisant peser un risque de « bureaucratisation » de son fonctionnement¹⁸.

Quelles perspectives d'évolution pour la FC-G5S ?

Il ressort de cet état des lieux que même si la FC-G5S semble avoir atteint la maturité au niveau du fuseau centre, elle demeure une entité en grande partie dépendante des autres partenaires, sur le plan de la formation et de la coordination comme sur les plans financier, matériel et logistique. En outre, certaines faiblesses intrinsèques demeurent, à l'instar des capacités aériennes et des moyens techniques de renseignement.

La nécessité d'arrimer le volet développement du G5S aux avancées sécuritaires de la FC a été fortement réaffirmée lors du sommet de N'Djamena. À cet égard, les bataillons de la FC-G5S ont la charge de la sécurisation des différents projets de développement identifiés par l'organisation du G5S dans les zones frontalières dans une logique de consolidation du nexus sécurité-développement, seul prisme à une solution pérenne.

Il ressort des conclusions du sommet de N'Djamena que le niveau d'activité de la FC-G5S est voué à s'intensifier. L'accélération de la mise en œuvre des projets de développement dans le fuseau centre doit aller de pair avec l'accroissement des opérations induites par le 8^{ème} bataillon tchadien récemment arrivé au Niger. La montée en puissance du fuseau ouest pour stabiliser la zone de la forêt de Wagadou présage également d'une intensification du rythme opérationnel de la FC-G5S. De plus, la volonté des membres du G5 de voir davantage de troupes rejoindre la FC-G5S s'est manifestée à N'Djamena dans l'optique de mieux anticiper et répondre au glissement de la menace terroriste sur les pays côtiers. À l'avenir, différentes pistes semblent pouvoir être envisagées pour renforcer la FC-G5S, particulièrement depuis que le 8^{ème} bataillon tchadien a ouvert la voie d'un déploiement de troupes de la FC-G5S en dehors des frontières nationales. Ces pistes pourraient exister du côté de la CEDEAO, avec la présence notable à N'Djamena du Président en exercice de la CEDEAO, mais également sur les plans bilatéraux avec d'autres États tels que le Sénégal, le Maroc ou le Soudan, dont la présence des représentants à N'Djamena n'était probablement pas étrangère aux hypothèses d'élargissement de la FC-G5S.

Au regard des développements à venir, l'observation du partenariat à l'œuvre entre la MINUSMA et la FC-G5S pourrait laisser préfigurer une tendance à la montée en puissance des alliances régionales d'États en appui aux opérations de paix onusiennes et dictées par l'évolution des menaces transfrontalières.

¹⁸ Nicolas Desgrais, « 5 ans après, radioscopie du G5 Sahel », Fondation pour l'innovation politique, p.117, mars 2019

À propos de l'auteur

Bertrand Ollivier est doctorant en Relations internationales au sein du Centre Thucydide de l'Université Paris II Panthéon-Assas. Depuis 2021, il collabore avec l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix en tant que jeune chercheur associé. Ses recherches portent sur les évolutions contemporaines du maintien de la paix. En 2018 il a bénéficié d'un financement de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale pour un séjour de recherche au Mali au sein de l'école de maintien de la paix de Bamako. En parallèle, depuis septembre 2018 il travaille comme analyste sur les questions sahéliennes.

L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

