



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

Juin 2021

LA COOPÉRATION SÉCURITAIRE ET JUDICIAIRE EN AFRIQUE DE L'OUEST FACE AU DÉFI DE LA LUTTE CONTRE LES GROUPES ARMÉS JIHADISTES

Dr Antonin Tisseron

Chercheur associé à l'Institut Thomas More

ÉTUDE – n° 81



**MINISTÈRE
DES ARMÉES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



LA COOPÉRATION SÉCURITAIRE ET JUDICIAIRE EN AFRIQUE DE L'OUEST

FACE AU DÉFI DE LA LUTTE CONTRE LES GROUPES ARMÉS JIHADISTES

Dr Antonin Tisseron

Chercheur associé à l'Institut Thomas More

Pour citer cette étude

Antonin Tisseron, *La coopération sécuritaire et judiciaire en Afrique de l'Ouest face au défi de la lutte contre les groupes armés jihadistes*, Étude 81, IRSEM, juin 2021.

Dépôt légal

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-155500-6

DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

80. *L'Arabie saoudite : le pari sur la jeunesse de Mohammed Bin Salman*
Fatiha DAZI-HÉNI
79. *L'Entrée en vigueur du TIAN : un tournant pour la campagne d'interdicton des armes nucléaires ?*
Tiphaine de CHAMPCHESEL
78. *Le Monument OPEX et la mémoire de la 4^e génération du feu*
Marie-Caroline VAUZANGES
77. *Balles perdues. Une introduction à la prévention et à la lutte contre les trafics d'armes classiques*
Édouard JOLLY, Lucile ROBIN, Alexis CARROUGET
76. *La Collecte de la mémoire combattante au sein des forces armées (États-Unis, France).*
Christophe LAFAYE
75. *Les Représentations géopolitiques du droit international dans les négociations internationales sur la sécurité et la stabilité du cyberspace / The geopolitical representations of international law in the international negotiations on the security and stability of cyberspace*
François DELERUE, Frédérick DOUZET, Aude GÉRY
74. *Réalités opérationnelles de l'environnement arctique. Approches transdisciplinaires et transsectorielles des impacts du changement climatique dans les sous-régions arctiques*
Magali VULLIERME (dir.)
73. *La Diplomatie des garde-côtes en Asie du Sud-Est*
Benoît de TRÉGLODÉ et Éric FRÉCON (dir.)
72. *La Criticité des matières premières stratégiques pour l'industrie de défense*
Raphaël DANINO-PERRAUD

ÉQUIPE

Directeur

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

Directeur scientifique

Jean-Vincent HOLEINDRE

Secrétaire général

CRG1 (2S) Étienne VUILLERMET

Chef du soutien à la recherche

Caroline VERSTAPPEN

Éditrice

Chantal DUKERS

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.irsem.fr>



@IRSEM1



AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.

© 2021 Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).

PRÉSENTATION DE L'IRSEM

Créé en 2009, l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) est un organisme extérieur de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées. Composé d'une cinquantaine de personnes, civiles et militaires, sa mission principale est de renforcer la recherche française sur les questions de défense et de sécurité.

L'équipe de recherche est répartie en six domaines :

- Le domaine Espace euratlantique – Russie analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Amérique du Nord, en Europe, en Russie et dans l'espace eurasiatique qui comprend l'Europe orientale (Moldavie, Ukraine, Biélorussie), le Caucase du Sud (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) et les cinq pays d'Asie centrale. Il s'intéresse plus particulièrement à la compétition de puissances dans cette zone, aux évolutions du rôle de l'OTAN, à la sécurité maritime et aux stratégies d'influence.

- Le domaine Afrique – Asie – Moyen-Orient analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Afrique, Asie et Moyen-Orient, autour des axes transversaux suivants : autoritarisme politique et libéralisation économique dans les pays émergents ; rôle et place des armées et des appareils de sécurité dans le fonctionnement des États et des sociétés ; enjeux stratégiques et de sécurité régionale ; idéologies, nationalismes et recomposition des équilibres interétatiques régionaux.

- Le domaine Armement et économie de défense s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et, plus largement, a vocation à traiter des questions stratégiques résultant des développements technologiques, des problématiques d'accès aux ressources naturelles et de celles liées aux enjeux environnementaux. Les travaux de recherche du domaine s'appuient sur une approche pluridisciplinaire, à la fois qualitative et quantitative, qui mobilise des champs scientifiques variés : économie de défense, histoire des technologies, géographie.

- Le domaine Défense et société est à l'interface des problématiques spécifiques au monde militaire et des évolutions sociétales auxquelles celui-ci est confronté. Les dimensions privilégiées sont les suivantes : lien entre la société civile et les armées, sociologie du

personnel militaire, intégration des femmes dans les conflits armés, relations entre pouvoir politique et institution militaire, renouvellement des formes d'engagement, socialisation et intégration de la jeunesse, montée des radicalités. Outre ses activités de recherche, le domaine Défense et société entend aussi promouvoir les questions de défense au sein de la société civile, auprès de l'ensemble de ses acteurs, y compris dans le champ académique.

- Le domaine Stratégies, normes et doctrines a pour objet l'étude des conflits armés contemporains, en particulier sous leurs aspects politiques, militaires, juridiques et philosophiques. Les axes de recherche développés dans les productions et événements réalisés portent sur le droit international, en particulier sous l'angle des enjeux technologiques (cyber, intelligence artificielle, robotique), les doctrines de dissuasion, la maîtrise des armements avec la lutte contre la prolifération et le désarmement nucléaires. Les transformations des relations internationales et leurs enjeux de puissance et de sécurité ainsi que la philosophie de la guerre et de la paix font également partie du champ d'étude.

- Le domaine Renseignement, anticipation et menaces hybrides mène des recherches portant sur la fonction stratégique « connaissance et anticipation » mise en avant par le Livre blanc de la défense depuis 2008. Ce programme a donc d'abord pour ambition de contribuer à une compréhension plus fine du renseignement entendu dans son acception la plus large (c'est-à-dire à la fois comme information, processus, activité et organisation) ; il aspire ensuite à concourir à la consolidation des démarches analytiques, notamment dans le champ de l'anticipation ; enfin, il travaille sur les différentes dimensions de la guerre dite « hybride », en particulier les manipulations de l'information. Le domaine contribue du reste au renforcement du caractère hybride de l'IRSEM en diffusant des notes se situant à l'intersection de la recherche académique et de l'analyse de renseignement en sources ouvertes.

BIOGRAPHIE

Antonin Tisseron est chercheur associé à l'Institut Thomas More et docteur en Histoire des relations internationales (Paris I Panthéon-Sorbonne). Il enseigne à l'Université Gustave Eiffel et a travaillé entre 2016 et 2020 pour le bureau régional de l'ONUDC pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale. Il a aussi réalisé des consultances pour des organisations nationales et internationales dont l'Agence française de développement, le DCAF et l'Union européenne. Il s'est rendu ces dernières années à de nombreuses reprises en Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal et Togo) et au Tchad. Il a notamment publié récemment sur le trafic de médicaments (« Un nouveau trafic très lucratif : le tramadol en Afrique de l'Ouest », in Laurent Guillaume (dir.), *Africa Connection*, Paris, La manufacture de livres, 2019), l'expansion de la menace jihadiste vers les pays côtiers frontaliers du Burkina Faso (« Menace jihadiste : les États du Golfe de Guinée au pied du mur », note d'actualité, Institut Thomas More, mars 2019) et la corruption dans les forces de défense et de sécurité (avec Julien Joly *et al.*, *The Missing Element: Addressing Corruption through Security Sector Reform in West Africa*, Transparency International-DS, février 2021). Ses travaux portent sur les dynamiques conflictuelles et criminelles en Afrique de l'Ouest et Centrale ainsi que les réponses des acteurs nationaux et internationaux

Contact : a.tisseron@institut-thomas-more.org

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	11
INTRODUCTION.....	13
L'INITIATIVE D'ACCRA. UN « GAME CHANGER » DANS LA LUTTE CONTRE LES GROUPES JIHADISTES EN AFRIQUE DE L'OUEST ?	21
Une réponse à la chute du « verrou » burkinabè	24
<i>Mobilisation régionale et mobilisations nationales</i>	28
Une structure légère en cours d'institutionnalisation	29
Après trois ans, quels résultats ?.....	33
Une initiative à la croisée des chemins	37
COOPÉRATION MILITAIRE ET MENACE JIHADISTE SUR LES PAYS CÔTIERS D'AFRIQUE DE L'OUEST : L'EXEMPLE IVOIRO-BURKINABÈ ..	43
Comoé 2020 comme symbole.....	45
Une « relation particulière »	48
L'émergence d'une communauté militaire régionale.....	52
Un sentiment de fragilité	54
<i>Enjeux de coopération, enjeux de réforme des systèmes de sécurité (RSS)</i>	58
Un château de cartes instable.....	60
LUTTE CONTRE LE JIHADISME EN AFRIQUE DE L'OUEST : LA COOPÉRATION JUDICIAIRE COMME MAILLON ESSENTIEL	63
Des cadres de coopération vieillissants	65
Des initiatives pour améliorer la coopération judiciaire	69
De multiples freins à une coopération dynamique.....	73
Un besoin d'« impulsion politique »	76

RÉSUMÉ

Ces dernières années, les signes d'une extension de la zone d'action des groupes armés jihadistes dans les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest frontaliers du Mali et du Burkina Faso se sont multipliés. Cette dimension transnationale de la menace jihadiste, qui n'est ni nouvelle ni spécifique à cette région du monde, pose la question du renforcement de la coopération sécuritaire. Si l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), la Force conjointe du G5 Sahel et la Force mixte multinationale (FMM) dans le bassin du lac Tchad ont fait l'objet de plusieurs travaux, d'autres organisations et enjeux ont été moins explorés. C'est notamment le cas de l'Initiative d'Accra, un forum sécuritaire créé en 2017 regroupant sept États (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Niger et Togo) et qui constitue le premier cas de cette étude.

Les deux autres cas explorent la coopération entre les États sahéliens et leurs voisins côtiers. Le premier traite de la coopération militaire, non de façon institutionnelle à travers les cadres de coopération, mais sous un angle plus politique à travers le couple que forment la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso. Plus précisément, en prenant comme point de départ l'opération Comoé 2020, il interroge la singularité de cette relation, ses implications mais aussi ses limites et ses conséquences. Le second aborde la coopération dans le domaine judiciaire en Afrique de l'Ouest en croisant les instruments normatifs et les pratiques des professionnels du droit, et pointe les difficultés rencontrées par les acteurs judiciaires en matière de coopération internationale.

INTRODUCTION

Plus de vingt ans après l'installation de jihadistes algériens dans le Nord-Mali, l'expansion de la zone d'opération des groupes armés affiliés à Al-Qaïda ou à l'État islamique en Afrique de l'Ouest et leur glissement vers les pays côtiers frontaliers du Mali et du Burkina Faso rappellent que les frontières ne sont pas des barrières. Mieux, elles constituent des ressources pour échapper à des poursuivants, recruter en instrumentalisant le mécontentement de populations locales, en proposant des opportunités ou en rétribuant des bandits actifs dans la contrebande et le trafic transfrontalier, ou établir des camps dans des régions dans lesquelles le maillage territorial de l'État est réduit et souvent contesté.

Cette dimension transfrontalière de la violence n'est pas propre à l'Afrique subsaharienne, comme en témoignent les exemples de l'Irak et de la Syrie ou de la zone frontalière entre le Pakistan et l'Afghanistan. Elle n'est également ni nouvelle, ni spécifique aux groupes armés jihadistes. Dans un article coécrit avec Comfort Ero et Mariane Ferme, Roland Marchal qualifie ainsi l'imbrication des dynamiques conflictuelles entre le Liberia, la Sierra Leone et la Guinée dans la décennie 1990 en parlant de « système de guerre », chacun des conflits étant appréhendé comme « une même guerre menée dans trois pays différents »¹. Ils sont imbriqués, s'articulent entre eux voire se transforment du fait de leurs interactions comme à propos du Darfour². Ces interpénétrations peuvent s'appuyer sur des réseaux transnationaux (militaires, politiques, économiques et sociaux) – antérieurs au conflit ou formés autour d'intérêts communs comme l'exploitation de ressources dans la zone contrôlée par un groupe armé

1. Roland Marchal, Comfort Ero, Mariane Ferme, « Liberia, Sierra Leone, Guinée : une guerre sans frontières », *Politique africaine*, 88, 2002/4, p. 5-12.

2. Roland Marchal, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *Politique africaine*, 102:2, 2006, p. 135-154 ; Amandine Gnanguènon, « [The Perpetuation of a System of Conflicts in Darfur: Caught between Local Violence and Regional Disorder](#) », UNISCI Discussion Papers, 33, octobre 2013.

et leur exportation pour les revendre à partir d'un État voisin – contribuant à l'expansion des conflits hors de leur foyer initial³. Elles peuvent aussi être favorisées par des éléments non matériels comme la « capacité de chaque acteur politique à façonner un espace cognitif sociopolitique reconnu et respecté par un public suffisamment large » et à imposer ses conceptions et représentations du monde⁴. Dans le bassin du lac Tchad, la secte Boko Haram s'est ainsi appuyée pour séduire les pays voisins du Borno sur les relations économiques et marchandes⁵, mais aussi les affinités culturelles et ethno-religieuses entre des populations s'identifiant à un même espace antérieur aux États actuels⁶.

Dans ce contexte de brouillage entre les espaces intérieurs et internationaux⁷, le renforcement de la coopération internationale s'est imposé comme un des défis majeurs pour les États d'Afrique de l'Ouest et leurs partenaires, ce parallèlement aux efforts destinés à renforcer les forces de défense et de sécurité nationales. Exemple parmi d'autres, les auteurs de la Stratégie de l'Union européenne pour le Sahel considèrent que « la sécurité et le développement au Sahel passent nécessairement par une coopération régionale plus étroite⁸ ». Face à un ennemi se jouant des frontières, les traversant pour mener ses opérations et

3. Andrea Armstrong, Barnett R. Rubin, « Conference Summary: Policy Approaches to Regional Conflict Formations », New York University, Center on International Cooperation, 20 novembre 2002 ; Nadine Ansorg, « Wars without borders: conditions for the development of regional conflict systems in sub-Saharan Africa », *International Area Studies Review*, 17:3, 2014, p. 295-312.

4. Reinoud Leenders, « Au-delà du "Pays des deux fleuves" : une configuration conflictuelle régionale ? », *Critique internationale*, 34:1, 2007, p. 61-78.

5. Sur la frontière comme ressource, voir : Daniel Bach, « Contrainte et ressource de la frontière en Afrique subsaharienne », *Revue internationale de politique comparée*, 2:3, 1995, p. 533-541.

6. Daniel E. Agbiboa, « Borders that continue to bother us: the politics of cross-border security cooperation in Africa's Lake Chad Basin », *Commonwealth & Comparative Politics*, 55:4, p. 403-425.

7. Olivier J. Walther, « Frontières, sécurité et développement en Afrique de l'Ouest », *Notes ouest-africaines*, 26, Éditions OCDE, novembre 2019, p. 44.

8. https://eeas.europa.eu/archives/delegations/mali/documents/strategie_sahelue_fr.pdf.

s'appuyant sur des réseaux transnationaux, la réponse doit être coordonnée.

Le renforcement de la coopération sécuritaire entre les États d'Afrique de l'Ouest a pris, ces dernières années, la forme de coopérations *ad hoc*⁹, c'est-à-dire d'organisations mises en place en dehors de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA). Certains auteurs ont mis en avant la flexibilité de ces organisations pour les États afin de répondre aux enjeux transnationaux de sécurité¹⁰. Elles apparaissent en effet comme des alternatives par rapport à des communautés économiques régionales et à une Union africaine souvent analysées à travers leurs défis internes et externes et l'identification des réponses requises¹¹. L'argument est donc celui de l'efficacité, même si les difficultés rencontrées par la Force conjointe du G5 Sahel ou les limites de la Force mixte multinationale (FMM) dans le bassin du lac Tchad doit nuancer ces arguments¹², tout comme les actions de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dans la promotion de la paix ne doivent pas être ignorées. D'autres auteurs ont plutôt mis en avant la façon dont ces organisations permettaient la promotion des intérêts de leurs membres, le recours à des coalitions alternatives aux cadres de l'APSA pouvant alors être lié à la captation de financements extérieurs ou à des

9. John Karlsrud et Yf Reykers, « Ad hoc coalitions and institutional exploitation in international security: Towards a typology », *Third World Quarterly*, 41:9, 2020, p. 1518-1536.

10. Ulf Engel, « Introduction: Africa's Transregional Conflicts », *Comparativ*, 28:6, 2019, p. 7-26 ; Nicolas Degrais, *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, 2018 ; Sergei Boeke et Grégory Chauzal, « Le G5 Sahel : une avancée de la coopération régionale pour la paix et la sécurité ? », *Annuaire français des relations internationales*, XVIII, 2017.

11. Voir notamment : Louise Wiuff Moe et Anna Geis, « Hybridity and Friction in Organizational Politics: New Perspectives on the African Security Regime Complex », *Journal of Intervention and Statebuilding*, 14:2, 2020, p. 148-170.

12. Se référer aux travaux de Nicolas Degrais pour le G5 et sa force conjointe. Pour la FMM, voir notamment : International Crisis Group, *Quel rôle pour la force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ?*, Rapport Afrique 291, 7 juillet 2020.

considérations politiques domestiques. Le choix du Nigeria de se tourner vers la Commission du bassin du lac Tchad et non vers la CEDEAO pour la création d'une force armée régionale pour lutter contre Boko Haram – regroupant le Bénin, le Cameroun, le Nigeria et le Tchad – s'inscrit ainsi dans un rejet des élites nationales nigérianes des interventions extérieures et le souhait de voir le Nigeria jouer un rôle d'*hegemon* dans la coalition, qui aurait pu être menacé ou du moins entravé dans un cadre plus large¹³.

Un troisième groupe, plus critique, a insisté sur les dangers des coalitions *ad hoc*. D'abord, elles se focalisent avant tout sur la réponse militaire et ne règlent ni les problèmes de capacités sécuritaires ni la question du financement des opérations armées¹⁴. Au contraire, elles accroissent les déséquilibres existants dans les réponses apportées aux groupes armés jihadistes du fait de réponses avant tout militaires et non d'approches centrées sur les populations et leurs attentes. Ensuite, leur création produit des chevauchements avec les organisations régionales existantes et des appartenances multiples pour leurs États membres, avec des conséquences notamment sur l'investissement de ces derniers dans chaque organisation¹⁵ et, plus largement, un risque de tensions politiques entre organisations concurrentes voire d'affaiblissement des normes promues par les communautés économiques régionales¹⁶. Une autre limite pouvant être avan-

13. Ingo Henneberg et Friedrich Plank, « Overlapping Regionalism and Security Cooperation: Power-Based Explanations of Nigeria's Forum-Shopping in the Fight against Boko Haram », *International Studies Review*, 22:3, 2019, p. 576-599.

14. Moda Dieng, « The Multi-National Joint Task Force and the G5 Sahel Joint Force: The limits of military capacity-building efforts », *Contemporary Security Policy*, 40:4, 2019, p. 481-501.

15. Amandine Gnanguènon, « [Mapping African regional cooperation: How to navigate Africa's institutional landscape](#) », Policy Brief, ECFR, 29 octobre 2020.

16. Paul D. Williams, « [Can Ad Hoc Security Coalitions in Africa Bring Stability?](#) », The Global Observatory, 2019 ; Ingo Henneberg et Sören Stapel, « Cooperation and Conflict at the Horn of Africa: A New Regional Bloc Between Ethiopia, Eritrea, and Somalia and Its Consequences for Eastern Africa », *Africa Spectrum*, 51:1, août 2020 (première publication) ; Diana Panke et Sören Stapel,

cée renvoie à l'inadéquation entre les coalitions *ad hoc* et la zone d'action de la menace jihadiste. Le G5 Sahel notamment, dès sa création en février 2014, ne couvre qu'une partie de la zone d'opération d'Al-Qaïda au Maghreb islamique du fait de l'absence de l'Algérie. Mais c'est surtout avec l'enlèvement de deux Français au Bénin en 2019 et l'attaque du poste frontalier de Kafolo en Côte d'Ivoire en 2020¹⁷ que ce décalage apparaît avec force, posant par extension la question du renforcement de la coopération sécuritaire entre les États côtiers et leurs voisins sahéliens, mais aussi de façon moins visible du positionnement de ces derniers face aux modèles – ou aux contre-modèles – que constituent le G5 Sahel ou la FMM.

Interroger la coopération sécuritaire entre les États sahéliens et leurs voisins côtiers, ses cadres et ses pratiques, impose en cela de commencer par l'Initiative d'Accra, qui fait l'objet du premier texte de cette étude. Il s'agit d'un forum sécuritaire créé en 2017 regroupant sept États (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Niger et Togo), relativement mal connu et parfois présenté d'ailleurs à tort comme un G5 des pays côtiers. Contrairement au G5 Sahel, l'Initiative d'Accra est en effet placée sous la tutelle des ministres de l'Intérieur et de la Sécurité (selon la dénomination en vigueur dans chacun des États) et le développement ne relève pas de son champ de compétence. Un autre intérêt est qu'elle est aujourd'hui à la croisée des chemins, la COVID-19 ayant fortement impacté le rythme des rencontres à un moment charnière pour son avenir du fait des décisions prises lors des réunions ministérielles de 2019 et de 2020 pour l'institutionnaliser.

Les deux études de cas qui suivent décentrent le regard sur deux autres thématiques de la coopération dans le domaine sécuritaire. La première traite de la coopération militaire, non de

« Overlapping regionalism in Europe: Patterns and effects », *The British Journal of Politics and International Relations*, novembre 2017 (première publication) ; Amandine Gnanguènon, « [La sécurité collective en Afrique : une coopération à géométrie variable](#) », *The Conversation*, 12 décembre 2019.

17. Dans la nuit du 28 au 29 mars 2021, les forces armées de Côte d'Ivoire déployées à Kafolo ainsi que le poste de la gendarmerie de Kolobougou ont été attaqués.

façon institutionnelle à travers les cadres de coopération, mais en optant pour un angle plus politique à travers le couple que forment la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso. Plus précisément, en prenant comme point de départ l'opération Comoé 2020, elle interroge la particularité de cette relation, ses soubassements mais aussi ses limites et ses conséquences pour le voisin ghanéen. La deuxième aborde la coopération dans le domaine judiciaire en Afrique de l'Ouest en croisant une approche normative et les pratiques des professionnels du droit. Ce thème est en effet particulièrement important au regard de la dimension internationale des dossiers judiciaires liés aux affaires de terrorisme et des difficultés que rencontrent les acteurs judiciaires pour travailler avec leurs homologues d'autres pays pour rendre la justice.

Ces trois textes, rédigés entre octobre et décembre 2020 et s'appuyant sur des terrains menés en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso auxquels se sont ajoutés plus de vingt entretiens téléphoniques¹⁸, n'épuisent pas une problématique riche. Comme le rappelle l'exemple de la coopération militaire entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, rendre compte des dynamiques de coopération entre États implique de croiser les échelles et les temporalités, de prendre en compte les relations entre les dirigeants, les administrations, et plus largement les sociétés tout en mettant en jeu des perceptions croisées. En cela, un travail comparable reste à faire pour d'autres pays, et notamment entre le Ghana et ses voisins au regard de son statut particulier – anglophone – et de son engagement ces dernières années pour renforcer les dynamiques de coopération sécuritaire avec ses voisins. D'autres objets peuvent aussi faire l'objet d'une attention particulière, comme la coopération policière contre la criminalité organisée en raison de l'importance de cette thématique pour les enquêtes et les processus judiciaires mais aussi, plus largement, en écho aux efforts menés pour mettre en place un système d'échange

18. Ces entretiens téléphoniques ont été menés avec des chercheurs et des praticiens travaillant en Afrique de l'Ouest (Accra, Cotonou et Dakar), en Amérique du Nord (New York) et en Europe (Bruxelles et Paris).

d'informations entre les polices ouest-africaines ces dernières années¹⁹.

En décalant un regard souvent focalisé sur les organisations régionales ou les acteurs non étatiques pour interroger le fonctionnement des États et de leurs administrations, les pratiques et les attentes de ceux qui font au quotidien la coopération internationale, ces trois textes apportent des éléments de réponse à plusieurs questions à la croisée des chemins entre la recherche et la politique, le savoir technique et académique : quels sont les facteurs qui favorisent une coopération effective dans le domaine sécuritaire ? Pourquoi la coopération prend-elle une forme (institutionnelle, *ad hoc*, etc.) plutôt qu'une autre ? Au-delà de la volonté de coopérer et des discours, quels sont les obstacles et les limites à la mise en œuvre de pratiques effectives de la coopération en Afrique de l'Ouest ? Comment, enfin, renforcer cette coopération ?

Alors que le risque d'expansion des groupes jihadistes vers les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest préoccupe particulièrement, ces trois textes visent en cela à stimuler les réflexions sur une thématique essentielle qui ne saurait se réduire à une dimension militaire nécessaire mais loin d'être suffisante.

19. <https://www.interpol.int/fr/Notre-action/Renforcement-des-capacites/PROGRAMME-SIPAO>.

L'INITIATIVE D'ACCRA. UN « GAME CHANGER » DANS LA LUTTE CONTRE LES GROUPES JIHADISTES EN AFRIQUE DE L'OUEST ?

Ces dernières années, les signes d'une expansion de la présence jihadiste dans les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest se sont multipliés. L'attaque d'un poste-frontière mixte ivoirien à Kafolo le 11 juin 2020 – attribuée au Jamā'at nuṣrat al-islām wal-muslimīn (JNIM), un groupe actif depuis plusieurs années au Mali et affilié à Al-Qaïda –, précédée par l'enlèvement en mai 2019 dans le nord du Bénin de deux touristes français, ne sont que la partie la plus visible de ce glissement vers le Sud dont la forme et la finalité divisent¹. En décembre 2018, un projet d'attentats dans plusieurs capitales ouest-africaines, dont Abidjan, était en effet déjoué². À plusieurs reprises ces dernières années, des mouvements de jihadistes ont aussi été constatés de part et d'autre des frontières entre le Burkina Faso et ses voisins côtiers. En 2015, après l'attaque du camp militaire malien de la localité de Misseni dans le sud du pays par la katiba Ibn Walid³, les assaillants avaient ainsi transité par la Côte d'Ivoire pour échapper à d'éventuels poursuivants. Autre exemple, en avril 2019 lors de l'opération militaire Otapuanu (« foudre ») et à la suite d'écoutes téléphoniques, les services de renseignement burkinabè alertaient le Bénin, le Ghana et le Togo sur le départ

1. S'agit-il de la conséquence d'une stratégie, d'actions opportunistes ou d'un mélange des deux ? Les jihadistes ont-ils pour objectif de contrôler les routes des trafics des ports d'Afrique de l'Ouest à la Libye comme cela est parfois avancé ou, plus probablement, souhaitent-ils accroître leur zone d'action pour des raisons liées à leur objectif politico-religieux (combattre les ennemis de l'islam et étendre les territoires sous leur contrôle) ou tactiques (réduire leur vulnérabilité aux opérations menées par l'armée française au Mali et renforcer la résilience du mouvement) ?

2. « Arrestation de quatre personnes préparant des attentats dans le Sahel », AFP, 13 décembre 2018.

3. Cette katiba, composée de membres des communautés locales, était liée à la katiba Macina.

de jihadistes de l'Est du Burkina pour se réfugier chez leurs voisins⁴.

Pour renforcer la coopération sécuritaire entre les pays sahéliens et les États côtiers, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, et le Togo se sont réunis en septembre 2017 dans la capitale ghanéenne pour lancer l'Initiative d'Accra. Le Mali et le Niger ont été ajoutés comme observateurs, vraisemblablement sous l'impulsion du Burkina Faso, avant de devenir membres dans un second temps. Il s'agit d'un mécanisme de sécurité intergouvernemental reposant sur trois axes : le partage d'informations et de renseignements pour lutter contre les groupes terroristes et la criminalité transnationale ; la formation du personnel de sécurité et de renseignement ; la conduite d'opérations militaires conjointes transfrontalières. En janvier 2020, 6 réunions ministérielles et 12 réunions d'experts avaient eu lieu⁵.

Si ce mécanisme de collaboration intéresse de plus en plus, il reste cependant assez mal connu. D'une part, les États ont globalement peu communiqué sur son fonctionnement. Certes, au gré de certaines réunions ou d'opérations militaires conjointes, des déclarations ont été publiées et des vidéos mises en ligne, comme à l'issue de la 4^e réunion des ministres de l'Intérieur et de la Sécurité – selon la dénomination dans chacun des États – en février 2019, au Bénin⁶. Toutefois, son organisation reste nébuleuse pour des raisons liées à la fois à son fonctionnement, à son caractère informel et à l'opacité entretenue par ses acteurs. D'autre part, peu de publications l'abordent. Outre les articles de presse mentionnant l'Initiative d'Accra ainsi que certaines de ses actions, souvent avec peu de détails, seules deux notes ont été publiées : l'une par le bureau de Dakar de l'Institut d'études

4. « [Des jihadistes présents au Bénin, au Togo et au Ghana, selon les services burkinabè](#) », *Jeune Afrique*, 16 avril 2019.

5. Entretien, fonctionnaire international, Dakar, février 2020.

6. « Initiative d'Accra : 4^e réunion des ministres de la Sécurité », vidéo mise en ligne le 1^{er} février 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=Fc4UwYb7-w>.

de sécurité, l'autre par une organisation non gouvernementale ghanéenne, le Human Security Research Centre⁷.

Alors que le partage du renseignement est un enjeu central en matière de lutte contre des groupes armés jihadistes transnationaux, l'Initiative d'Accra peut-elle être un *game changer* pour limiter leur expansion aux pays côtiers ? Quelle est sa plus-value par rapport aux cadres de coopération existants dans une région où les chevauchements sont multiples et les pays pratiquent la multi-appartenance ? Ce défi n'est pas le seul que doivent relever des États dont les périphéries marquées par un fort taux de pauvreté, un faible accès aux services de base et, pour une partie d'entre elles, aux populations entretenant des relations conflictuelles avec les autorités nationales. De même, les services en charge de la sécurité sont eux-mêmes confrontés à un certain nombre de fragilités, voire de dysfonctionnements, et la définition de cadres territoriaux d'élaboration de réponses communes pour lutter contre les groupes armés jihadistes achoppe sur l'expansion de ces derniers à des espaces extérieurs aux organisations créées. Cependant, en dépit de ces limites, le modèle informel, léger, discret et opérationnel de l'Initiative d'Accra semble avoir permis une réelle amélioration des échanges et de la coopération entre les services de sécurité de ses États membres ces dernières années. Même si, trois ans après son lancement, la dynamique enclenchée reste incertaine et dépendante d'impulsions politiques⁸.

7. Sampson Kwarkye *et al.*, « [L'Initiative d'Accra peut-elle prévenir le terrorisme dans les États côtiers de l'Afrique de l'Ouest ?](#) », ISS Dakar, 30 septembre 2019 ; Human Security Research Centre Ghana, « The Accra Initiative: What it Seeks to Achieve and Its Prospects for Success », Policy Brief, 001, juin 2020.

8. L'auteur remercie Amandine Gnanguènon, Hélène Calame, Denis Tull et Anne-Laure Mahé pour leur relecture et leurs commentaires sur une première version de ce texte.

UNE RÉPONSE À LA CHUTE DU « VERROU » BURKINABÈ

En 2017, la crise sahélienne n'a plus grand-chose à voir avec la situation en 2012. Les groupes armés qui se réclament du jihad ont essaimé au centre du Mali, à la frontière entre le Mali et le Niger et au Burkina. Depuis l'année 2015, le Burkina a en effet enregistré des attaques de plus en plus nombreuses, avec une extension progressive sur son territoire⁹. Si la majorité des incidents sécuritaires se concentrent dans la région du Sahel, d'autres comme celles de l'Est, du Centre-Sud, du Sud-Ouest, sont également frappées durant les années 2016 et 2017¹⁰. Outre cette menace qui se rapproche des frontières des pays côtiers, ces derniers sont aussi confrontés au risque d'attentats dans leur capitale. Faisant suite à l'attaque de Grand-Bassam en Côte d'Ivoire, commanditée par le jihadiste malien Mohamed Ould Nouini (chef militaire d'Al Mourabitoune) et menée par un commando suicide en mars 2016, les auteurs d'un document interne du Secrétariat du Conseil national de sécurité ghanéen estimaient que « le Ghana et le Togo [seraient] les prochaines cibles¹¹ ».

Le Burkina Faso n'est pas le seul pays sahélien aux frontières desquelles les groupes jihadistes s'implantent et menacent les pays côtiers. En 2015, plusieurs membres d'une cellule du JNIM actifs dans la forêt de Sama, à la frontière entre la Côte d'Ivoire et le Mali, sont arrêtés, sans pour autant que ceux ayant échappé aux forces de défense et de sécurité cessent leurs activités. Ce sont d'ailleurs des membres de cette unité qui seraient à l'origine de l'enlèvement d'une religieuse colombienne dans la région de Sikasso en février 2017 et qui ont été arrêtés à côté de Koutiala le 6 décembre 2018. Cependant, alors que le Burkina est considéré de par sa position géographique comme un « verrou », que le

9. Les premiers signes d'action de groupes jihadistes aux frontières des pays côtiers sont cependant plus anciens. Dans le parc transfrontalier du W, des combattants originaires du Mali auraient mené en 2014-2015 une reconnaissance jusqu'au Bénin.

10. Human Rights Watch, « *Le jour, nous avons peur de l'armée, et la nuit des djihadistes* ». *Abus commis par des islamistes armés et par des membres des forces de sécurité au Burkina Faso*, rapport, 21 mai 2018.

11. « Ghana et Togo, prochaines cibles d'attaques ? », AFP, 15 avril 2016.

sud du Mali apparaît alors comme plutôt tenu par des autorités de Bamako¹², c'est la multiplication des attaques sur son territoire et leur expansion dans les régions méridionales qui inquiètent particulièrement les pays côtiers voisins.

Dans ce contexte de dégradation sécuritaire, plusieurs rencontres bilatérales sont organisées entre le Burkina Faso et ses voisins pour renforcer la coopération interétatique. En juillet 2016, les ministres de la Sécurité du Burkina Faso et du Togo signent un Mémoire d'entente pour la coopération en matière de sécurité et de renseignement. Un an plus tard, le 12 juillet 2017, le Ghana et le Burkina Faso signent à Ouagadougou un communiqué conjoint sur la coopération sécuritaire bilatérale. Les deux délégations s'engagent notamment à adopter un « accord sur le partage et les échanges d'informations ». Elles conviennent également « de la tenue de rencontres périodiques et régulières entre les autorités administratives et les services de sécurité à leurs frontières communes [et] de l'organisation d'opérations conjointes et simultanées chaque fois que de besoin le long des frontières ». Elles rappellent également l'importance de l'Accord d'Accra (décembre 2003) sur la coopération en matière de police criminelle entre les chefs d'État des pays membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹³. Quelques jours plus tard, à l'issue de la 6^e conférence des chefs d'État burkinabè et ivoirien dans le cadre de la coopération bilatérale entre les deux pays, un « mémorandum d'entente de la coopération entre les services de la sécurité et des renseignements ainsi que des accords de jumelage entre les écoles militaires¹⁴ » sont signés.

L'idée d'une initiative régionale réunissant le Burkina Faso et ses voisins côtiers serait née lors de la visite au Burkina Faso du ministre de la Sécurité nationale du Ghana en juillet 2017. Le communiqué conjoint évoque en effet, dans ses attendus, deux

12. Entretien, expert sécuritaire, Bamako, février 2017.

13. « [Communiqué conjoint Burkina/Ghana sur la coopération sécuritaire transfrontalière](#) », *Laborpresse.net*, 16 juillet 2017.

14. « [Ouagadougou et Abidjan renforcent leur coopération en matière de sécurité](#) », RFI, 19 juillet 2017.

des trois axes de l'Initiative d'Accra : le partage de renseignements et les opérations militaires conjointes. Les autres pays auraient alors été associés à la dynamique enclenchée pour créer un forum sous-régional réunissant les chefs des services de sécurité et de renseignement de pays côtiers et sahéliens¹⁵.

Cependant, cette approche de la sécurité s'ancre également dans deux autres considérations qui mettent en perspective le choix de créer une nouvelle organisation plutôt que de s'appuyer sur la CEDEAO.

- D'abord, ces dernières années ont vu l'émergence de plusieurs coalitions *ad hoc* comme le G5 Sahel, la Force mixte multinationale (FMM) dans le bassin du lac Tchad, ou le processus de Nouakchott¹⁶. Ces coalitions ne sont pas forcément des modèles. Le G5, s'il attire parfois, est aussi pour plusieurs acteurs des pays membres de l'Initiative d'Accra ou observateurs un exemple à ne pas suivre en raison de sa lourdeur et de sa dépendance aux partenaires extérieurs¹⁷. De même, les objectifs du processus de Nouakchott n'ont pas été atteints. La 10^e réunion des chefs des services de renseignement et de sécurité s'est par exemple tenue en avril 2019, soit un an après la précédente et alors qu'il était prévu initialement une réunion annuelle des ministres et une réunion bimensuelle des chefs des services de renseignement et de sécurité. Cependant, par-delà ces considérations, l'Initiative d'Accra prend place dans une période durant laquelle la tendance est à la mise en place de nouvelles structures ou à la revitalisation d'anciennes assoupies suivant une appréciation en termes de coûts-avan-

15. Entretien téléphonique, fonctionnaire international, octobre 2020 ; entretien, expert sécuritaire, Ouagadougou, octobre 2020.

16. Le processus de Nouakchott est un mécanisme de l'Union africaine créé en 2013 par le Conseil de paix et de sécurité (CPS). Il regroupe onze pays : 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 (Olawale [Wale] Ismail et Alagaw Ababu Kifle, *Nouveaux arrangements de sécurité collective au Sahel : étude comparative de la MNJTF et du G-5 Sahel*, Friedrich Ebert Stiftung, 2018, p. 17-18).

17. Divers entretiens, acteurs sécuritaires et diplomates, Bruxelles, Paris, Abidjan, Ouagadougou et Accra, septembre-octobre 2020.

tages – dont l'appréciation n'est pas nécessairement liée à ce qui est attendu de l'organisation en termes d'impact direct mais peut relever de considérations économiques pour capter des ressources, ou politiques comme l'influence et la préservation de la souveraineté¹⁸ – par les États¹⁹.

- Ensuite, la création de l'Initiative d'Accra est indissociable d'un certain désenchantement à l'égard de la CEDEAO. Si celle-ci est en effet considérée comme l'organisation la plus légitime pour coordonner la lutte contre la violence jihadiste à l'échelle de la région, elle est aussi perçue comme peu efficace. « L'Initiative d'Accra a permis aux États de réagir rapidement face à la menace de l'extrémisme violent, observe un chercheur. La réponse de la CEDEAO est trop lente. [Elle] n'aurait pas permis aux États membres de l'Initiative d'Accra d'agir comme ils l'ont fait²⁰. » De surcroît, il est probable que le nombre de ses membres soit vu comme un frein alors que, pour les acteurs sécuritaires, il est plus facile de travailler en format restreint autour de questions sensibles²¹. Les grandes enceintes sont en effet trop politisées et elles ne permettent pas réellement aux acteurs du renseignement d'échanger sur des thématiques opérationnelles transfrontalières.

Quoi qu'il en soit, en septembre 2017, le président ghanéen invite ses homologues du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Togo pour lancer la nouvelle initiative. Il y a en effet, au Ghana, un sentiment dominant selon lequel le pays est mis au second rang par ses voisins francophones pour des raisons

18. Ingo Henneberg et Friedrich Plank, « Overlapping Regionalism and Security Cooperation: Power-Based Explanations of Nigeria's Forum-Shopping in the Fight against Boko Haram », *International Studies Review*, 22:3, septembre 2020, p. 576-599. Sur les facteurs poussant un État à créer ou rejoindre une coalition (intérêts nationaux, intérêts partagés et intérêts liés), voir : Kathleen J. McInnis, *How and Why States Defect from Contemporary Military Coalitions*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, chap. 2.

19. Voir notamment : Amandine Gnanguènon, « [La sécurité collective en Afrique : une coopération à géométrie variable](#) », *op. cit.*

20. Entretien téléphonique, chercheur, octobre 2020.

21. Entretien téléphonique, expert sécuritaire, octobre 2020.

de langue, d'organisation de l'administration et d'absence de présence dans des enceintes comme l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), dont les États membres ont d'ailleurs signé en avril 2018 un Accord cadre de coopération en matière de sécurité et de renseignement, ou le Conseil de l'Entente – avec une nuance pour ce dernier, le Ghana ayant été invité à des ateliers²². En d'autres termes, en prenant le *lead* de la nouvelle initiative, le Ghana limite les risques de mise de côté et de coopération à deux vitesses, voire même agrège autour de lui ses voisins. Pour les pays francophones, laisser au Ghana cette position n'est également pas sans intérêt. Cela permet de s'assurer que le secrétariat se trouve dans un État en position de centralité, et surtout que ce dernier s'investira particulièrement car y trouvant un intérêt marqué.

Mobilisation régionale et mobilisations nationales

Au moment où est lancée l'Initiative d'Accra, la mobilisation des États côtiers reste limitée, à l'exception peut-être d'un renforcement de l'attention des services de renseignement dans les septentrions et de l'organisation d'exercices de simulation d'attaque comme à Lomé en février et en mars 2016, ou encore au Ghana en 2017. Dans les années qui suivent cependant, du fait de la dégradation sécuritaire régionale, ils déploient progressivement plusieurs réponses destinées à sécuriser les espaces frontaliers du Burkina Faso. D'une part, ils mènent des opérations militaires et accroissent leurs effectifs militaires, tout en lançant des programmes d'acquisition de matériels. D'autre part, ils développent des outils complémentaires destinés à répondre aux défis posés par la menace jihadiste dans les espaces frontaliers, et plus largement sur l'ensemble de leur territoire.

Au Togo, un Comité interministériel de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (CIPLEV) est créé ainsi en mai 2019, destiné à renforcer la résilience des communautés et les relations avec l'État. Ses premiers démembrements locaux ont été installés en octobre 2019 dans la région des savanes avec

22. Entretien, fonctionnaire international, Abidjan, octobre 2020.

un appui financier du PNUD. De son côté, le Bénin s'appuie sur l'Agence béninoise de gestion intégrée des espaces frontaliers (ABeGIEF), instituée en 2012. Elle met en œuvre des projets de développement et de renforcement de la présence de l'État. Travaillant en étroite collaboration avec les élus locaux et les douanes, elle a notamment piloté la construction d'infrastructures sociocommunautaires dans les villages et hameaux de la zone frontalière des départements du Borgou/Alibori, où les populations se considéraient comme nigérianes²³. Quant à la Côte d'Ivoire, une « Malette pédagogique » a été élaborée avec l'appui de l'Union européenne pour suivre les activités de radicalisation et promouvoir des pratiques religieuses pacifiques. Une stratégie nationale de lutte et de prévention de l'extrémisme violent a également été finalisée.

Il ne s'agit pas dans le cadre de cette étude de détailler l'ensemble de ces initiatives. Les quelques lignes qui précèdent montrent toutefois que la mobilisation des différentes institutions nationales a été progressive et, pour partie d'entre elles, postérieure au lancement de l'Initiative d'Accra du fait de la poursuite de la dégradation du contexte sécuritaire aux frontières nord des pays côtiers.

UNE STRUCTURE LÉGÈRE EN COURS D'INSTITUTIONNALISATION

Qualifiée parfois de « G5 des pays côtiers²⁴ », l'Initiative d'Accra a pourtant peu à voir avec son homologue du Sahel. Lorsqu'elle naît en septembre 2017, il s'agit plutôt d'un regroupement de pays souhaitant avancer ensemble de façon informelle autour de réunions régulières entre les services de renseignement, les ministres de l'Intérieur ou de la Sécurité et, pour certaines d'entre elles selon les sujets à l'ordre du jour, les ministres de la Défense, les chefs d'état-major généraux des armées ou un officier représentant ces derniers.

23. Entretien, diplomate, Cotonou, février 2020.

24. En 2019, le président ivoirien Alassane Ouattara proposait la création d'un G5 des pays du golfe de Guinée associant notamment le Ghana, le Bénin et le Togo, afin d'appuyer la lutte antiterroriste du G5 Sahel et de la Minusma et de prévenir les pays côtiers d'une « contagion jihadiste ».

La fréquence est soutenue. En janvier 2020, la rencontre de Bamako est la 6^e session des ministres et la 12^e des experts²⁵. Rapportée sur les 29 mois séparant cette rencontre du lancement de l'initiative, les réunions des experts se succèdent tous les 2 mois et demi et celles des ministres tous les 5 mois. Les réunions des ministres sont toujours adossées à une rencontre d'experts. Ces dernières associent des personnes qui se retrouvent à chaque réunion et d'autres qui participent de façon épisodique. Une particularité est que les experts ne sont pas seulement des chefs de service. Des acteurs sécuritaires en poste dans les régions frontalières sont aussi présents, afin de développer une coopération « par le bas²⁶ ». En parallèle des séances en format multilatéral, d'autres sont organisées en bilatéral autour de dossiers spécifiques au sujet desquels un échange est souhaité, comme par exemple la recherche d'un individu²⁷.

À noter que deux ans après la création de l'Initiative d'Accra, en février 2019, le président ghanéen a invité ses homologues du Bénin, du Burkina Faso, de Côte d'Ivoire et du Togo (le Mali et le Niger n'avaient pas encore rejoint l'initiative). À l'issue des discussions, précédées d'une rencontre d'experts et ministérielle, les chefs d'État ont alors pris l'engagement de se retrouver régulièrement, d'appuyer la création de cadres de travail et de coopération pour les acteurs sécuritaires des différents pays et d'identifier des approches communes avec l'adoption d'une déclaration en 10 points²⁸. Lors de ce sommet, le président de la commission de la CEDEAO, Jean-Claude Brou, était présent²⁹.

25. « [Rencontre des experts de l'initiative d'Accra : Les ministres de la sécurité de la sous-région attendus à Bamako](#) », *Maliweb*, 10 janvier 2020.

26. Entretien, expert sécuritaire, Ouagadougou, octobre 2020.

27. Divers entretiens, octobre 2020.

28. Cette déclaration n'a pas été rendue publique. Parmi les points retenus se trouveraient la mise en place d'un état-major conjoint des forces ainsi qu'un recours plus important aux autorités locales et aux chefs traditionnels et religieux (AIP, « [Réunion-bilan des parties prenantes de l'initiative d'Accra sur la sécurité](#) », 9 juillet 2019).

29. Aboubakar Sanfo, « Initiative d'Accra : développement, sécurité et lutte contre le terrorisme au menu », RTBF, 22 février 2019, [https://www.rtb.bf/2019/02/initiative-daccra-developpement-securite-et-lutte-contre-le-](https://www.rtb.bf/2019/02/initiative-daccra-developpement-securite-et-lutte-contre-le-terrorisme-au-menu/)

En termes d'institutionnalisation, l'Initiative d'Accra est portée par les ministres de l'Intérieur et de la Sécurité. Le ministre du pays hôte préside les échanges. La coordination de l'Initiative est assurée au moyen d'un dispositif léger avec un coordinateur régional au sein du Secrétariat à la sécurité nationale du Ghana et un point focal au sein des ministères de l'Intérieur ou de la Sécurité de chacun des pays membres³⁰. Ce point focal joue un rôle de coordination, de centralisation et d'organisation des réunions, comparable à un « chef d'orchestre³¹ ». Les échanges entre administrations de deux pays ne passent cependant pas forcément par lui, assurant une souplesse à l'ensemble du dispositif et avec pour conséquence la mise en place de dynamiques de coopération à différentes échelles et de façon décentralisée.

L'une des particularités de l'Initiative d'Accra est d'être financée intégralement par les États membres. Ces derniers ont même refusé à plusieurs reprises des offres de financements extérieurs, ceux-ci étant considérés comme préjudiciables à un processus décisionnel et à une action indépendante et souveraine. Cette dimension est d'ailleurs l'un des aspects mis en avant par des experts réunis par le Human Security Research Centre en juillet 2020. « *There was also consensus on self-funding by the participating states*, est-il écrit en effet dans le rapport publié à l'issue du séminaire, *as a primary factor for the success of the AI [Accra Initiative]. The imperatives of sovereignty and national security have to do with independent decision making and are better not shared with donors who are likely to dictate not only what should be done but by who and how. It was therefore considered that Member States of the AI should be jealous of the Initiative and develop*

[terrorisme-au-menu/](#). Cet article reprend une dépêche de la Direction de la communication de la Présidence du Burkina Faso.

30. Sampson Kwarkye *et al.*, « [L'Initiative d'Accra peut-elle prévenir le terrorisme dans les États côtiers de l'Afrique de l'Ouest ?](#) », *op. cit.* ; divers entretiens, septembre et octobre 2020.

31. Entretien, chercheur, Abidjan, octobre 2020.

*it without conditional external funding*³². » Concrètement, le pays qui accueille la réunion paye les frais inhérents à cette dernière, le voyage et les frais de séjour des participants étant en revanche du ressort de chacun des États. Ces réunions sont tournantes. Pour les opérations militaires conjointes, chaque participant prend en charge les coûts inhérents à sa participation.

Si l'Initiative d'Accra se veut une structure informelle et légère, elle a entamé un processus d'institutionnalisation. En 2019, après des débats opposant partisans d'une structure informelle – notamment pour des raisons liées à une culture professionnelle privilégiant le secret et la souplesse, mais aussi probablement du fait de considérations liées à la préservation de la souveraineté des États sur des questions sensibles³³ – et ceux souhaitant une institutionnalisation perçue comme un facteur de résilience en réduisant la dépendance aux impulsions politiques des États membres et en permettant une meilleure capitalisation de l'expérience, la création d'un secrétariat renforcé a été approuvée, sous l'impulsion semble-t-il du Ghana³⁴. Il a pour fonction de préparer les différentes réunions, de mettre en œuvre les décisions, de faciliter les échanges et la coordination, ainsi que d'assurer la liaison avec des partenaires extérieurs. Un deuxième moment important dans cette institutionnalisation est la 6^e réunion entre les ministres de la Sécurité des États membres, à Bamako en janvier 2020, au cours de laquelle a été établi un *Memorandum of Understanding* destiné à formaliser la coopération, son champ d'action et ses modalités³⁵.

32. Human Security Research Centre Ghana, « The Accra Initiative: What it Seeks to Achieve and Its Prospects for Success », *op. cit.*, p. 5.

33. Laurie Nathan, « The Absence of Common Values and Failure of Common Security in Southern Africa, 1992-2003 », Working Paper 50, LSE, 2004, p. 20-21.

34. Entretien téléphonique, chercheur, septembre 2020.

35. Divers entretiens, septembre et octobre 2020. Ce mémorandum est confidentiel. À noter qu'un élargissement de l'Initiative d'Accra est parfois évoqué. Non sans faire question à un moment où l'enjeu est plutôt celui de l'approfondissement et du maintien de la dynamique enclenchée.

APRÈS TROIS ANS, QUELS RÉSULTATS ?

Le bilan le plus visible de l'Initiative d'Accra est l'organisation des trois opérations conjointes Koudalgou, décidées lors de réunions des experts et des ministres auxquels participaient des représentants des ministères de la Défense. Koudalgou I a été menée entre le 15 et le 18 mai 2018. L'opération a impliqué le Burkina Faso, le Bénin, le Togo et le Ghana. Mobilisant près de 2 900 hommes³⁶, elle a conduit à l'arrestation de plus de 200 personnes, dont près de la moitié au Togo, ainsi qu'à la saisie d'explosifs et de fusils³⁷. Koudalgou II a rassemblé le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Ghana entre le 15 et le 18 novembre 2018. Plus de 850 hommes des trois pays ont été mobilisés dans les zones du Sud et de l'Ouest du Burkina Faso³⁸, avec pour conséquence l'interpellation de près de 300 personnes³⁹ et la saisie d'armes et d'explosifs. Quant à Koudalgou III, elle s'est déroulée du 18 au 22 novembre 2019 dans les régions septentrionales du Togo et du Ghana. Son objectif principal était le démantèlement de réseaux criminels dans la bande frontalière avec le Burkina Faso. Elle a permis la saisie de plus d'une centaine d'armes artisanales et étrangères à un ou deux canons, l'arrestation de près de 170 personnes et la découverte d'un atelier de fabrication d'armes artisanales⁴⁰. Une particularité de ces opérations a été l'organisation d'actions civilo-militaires, notamment au Togo et au Bénin, avec des consultations médicales gratuites et des distributions de vivres ou d'eau potable.

Ces opérations ont été critiquées et marquées par une progressive désaffection témoignant des doutes des participants sur

36. « [Lutte contre la criminalité transfrontalière : Naissance d'une coopération multilatérale Bénin, Burkina, Ghana et Togo](#) », *Le Pays*, 21 mai 2018.

37. « 200 arrestations dans une opération conjointe Burkina-Ghana-Togo-Bénin », AFP, 19 mai 2018.

38. « [Le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Ghana mènent une opération conjointe de sécurité](#) », Xinhua, 22 novembre 2018.

39. République togolaise, « [Terrorisme : 170 suspects arrêtés près de la frontière Togo-Ghana](#) », 21 novembre 2019.

40. *Ibid.* ; Sampson Kwarkye *et al.*, « [L'Initiative d'Accra peut-elle prévenir le terrorisme dans les États côtiers de l'Afrique de l'Ouest ?](#) », *op. cit.* ; entretien, expert sécuritaire, Paris, septembre 2020.

leur utilité. D'une part, leur impact sur les groupes jihadistes et criminels est faible. Avec une durée d'une semaine tout au plus, elles sont trop courtes, apparaissant en cela avant tout comme des exercices destinés à roder des procédures permettant de travailler ensemble et à développer des relations ainsi que des pratiques de travail en contexte multinational. De surcroît, observe International Crisis Group à propos de Koudalgou I, « s'il est difficile de déterminer le degré d'implication réel des centaines de personnes interpellées dans ce cadre, la surreprésentation de Peul parmi elles interroge ». Or, poursuivent les auteurs du rapport, « céder à la stigmatisation communautaire aurait pour effet – déjà observé au Sahel – de faciliter le recrutement des jihadistes »⁴¹. D'autre part, le nombre d'États participants se réduit au gré des opérations militaires conjointes. Alors que quatre pays participent à Koudalgou I, ils ne sont plus que trois pour Koudalgou II et deux pour Koudalgou III. D'ailleurs, près d'un an après Koudalgou III, aucune opération n'a été menée, donnant l'impression d'un assoupissement et d'un échec à initier une dynamique commune autour de cette forme de coopération militaire.

Considérer les opérations militaires comme un critère majeur de succès de l'Initiative d'Accra donne cependant une vision biaisée de ses résultats, celles-ci n'étant qu'un outil pour lutter contre les groupes jihadistes et un seul de ses champs d'action.

- Une première approche alternative est d'interroger la capacité de l'Initiative d'Accra à prévenir et enrayer l'expansion des groupes armés jihadistes aux septentrions des pays côtiers. Or, en ce domaine, force est de constater que cela n'a pas été le cas comme en témoignent l'enlèvement de deux Français au Bénin en 2019 ou l'attaque du poste frontière ivoirien de Kafolo en juin 2020. De même, concernant les activités criminelles transfrontalières, la mise en place de l'Initiative d'Accra a eu un impact extrêmement limité mis à part lors des opérations conjointes – et encore de façon temporaire du fait de leur

41. International Crisis Group, « [L'Afrique de l'Ouest face au risque de contagion jihadiste](#) », Briefing 149, 20 décembre 2019.

durée – et les arrestations n'ont probablement pas donné lieu à des enquêtes permettant d'arrêter des organisateurs et des commanditaires⁴². On peut également questionner la capacité de cette initiative à créer des frontières « hermétiques » au regard des vulnérabilités des États côtiers⁴³, de l'étendue des frontières et des continuités économiques et humaines transfrontalières, ou encore des défis auxquels sont confrontées les forces de défense et de sécurité des États membres.

- Une autre approche consiste à interroger les résultats des deux autres objectifs de l'Initiative d'Accra : la formation du personnel de sécurité et de renseignement, et le partage de renseignements. Concernant le premier, aucune formation dédiée n'a semble-t-il été organisée entre septembre 2017 et décembre 2020⁴⁴. Ceci étant, les réunions d'experts des États membres ont été l'occasion d'inviter des intervenants extérieurs non étatiques, notamment dans le domaine de la criminalité organisée et du financement du terrorisme. Plus important, de l'avis de la plupart des interlocuteurs rencontrés, le principal succès de l'Initiative d'Accra a été un changement de pratiques dans le partage de renseignements⁴⁵. Alors qu'auparavant celui-ci était limité, elle a eu pour conséquence une augmentation de la fréquence et de la qualité des informations échangées entre les États membres au niveau stratégique ou tactique⁴⁶, et il est probable que l'échange de renseignements entre le Burkina Faso, le Togo et le Bénin en 2019 lors de l'opération militaire Otapanu en soit une conséquence directe. Comme le résumait le représentant permanent de la Côte d'Ivoire auprès des Nations unies en mars 2020, « cette Initiative a permis la création d'une plateforme d'échange d'informations et de renseignements entre les services de police, de gendarmerie et de

42. Entretien téléphonique, chercheur, octobre 2020.

43. Voir notamment : Antonin Tisseron, « [Menace jihadiste. Les États du golfe de Guinée au pied du mur](#) », Institut Thomas More, Note d'actualité 55, mars 2019.

44. Entretien, expert international, Ouagadougou, octobre 2020.

45. Divers entretiens, septembre et octobre 2020.

46. Divers entretiens, septembre et octobre 2020.

sécurité [des] pays [membres]⁴⁷ ». Si la référence à une plateforme d'échange d'informations et de renseignements n'est pas forcément adaptée, ou alors celle-ci devant être entendue comme reposant sur des échanges plus ou moins réguliers et non une structure centralisatrice, l'Initiative d'Accra a permis de construire une certaine confiance entre des acteurs sécuritaires de différents pays et d'accroître les interactions.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet impact. Contrairement à ce que l'on peut penser au premier abord, dans une région du monde où les réunions internationales sont nombreuses, « ces personnes ne se rencontraient pas forcément avant⁴⁸ ». Et, lorsqu'elles se rencontraient, d'une part les réunions étaient trop espacées dans le temps, d'autre part les échanges pâtissaient souvent d'interférences avec des considérations politiques liées au format retenu ou à la présence de partenaires extérieurs. À l'inverse, les modalités des rencontres dans le cadre de l'Initiative d'Accra ont facilité l'établissement de relations de travail sur des sujets opérationnels. La fréquence des réunions d'experts entre septembre 2017 et janvier 2020, la très faible publicisation des discussions, l'absence de partenaires extérieurs lors de ces dernières, le choix des personnes présentes et notamment la présence d'acteurs sécuritaires en poste dans les régions frontalières, l'existence de sessions bilatérales en sus des réunions multilatérales, tous ces éléments ont contribué à faciliter les échanges autour de cas concrets.

À un autre niveau, l'étroite articulation entre les acteurs du renseignement et les ministres de l'Intérieur et de la Sécurité a très certainement joué un rôle dans cette fluidification sans pour autant, en raison du modèle choisi, politiser les échanges. Pour

47. Mission permanente de la République de Côte d'Ivoire auprès des Nations unies, « Séance d'information du Conseil de sécurité sur le terrorisme et l'extrémisme en Afrique. Déclaration de s.e.m. Léon Kacou Adom ambassadeur, représentant permanent de la Côte d'Ivoire auprès des Nations unies », New York, 11 mars 2020, <http://onu.diplomatie.gouv.ci/fichiers/1583961203LUTTE-CONTRE-LE-TERRORISME-ET-L-EXTREMISME-EN-AFRIQUE-REV1-11.3.20-.pdf>.

48. Entretien téléphonique, expert international, octobre 2020.

les techniciens, observait en effet un diplomate européen, « il faut être couvert⁴⁹ », c'est-à-dire disposer d'un *quitus* politique pour coopérer sereinement.

UNE INITIATIVE À LA CROISÉE DES CHEMINS

Malgré ses résultats et le regard positif dont elle fait l'objet, l'Initiative d'Accra reste confrontée à plusieurs défis. Les experts réunis par le Human Security Research Centre en retiennent quatre : répondre au manque de confiance entre les communautés frontalières et l'État ; les différences linguistiques entre un pays anglophone et des pays francophones, qui peuvent avoir un impact notamment au niveau tactique ; l'influence des bailleurs et partenaires extérieurs et les pressions que leurs programmes peuvent avoir sur les acteurs de l'Initiative d'Accra et leur cohésion ; la probabilité de tensions avec d'autres organisations régionales (G5 Sahel, Conseil de l'Entente, etc.) du fait de chevauchements dans les mandats, les activités, les appartenances et parfois de concurrences.

Les dynamiques de coopération peuvent également pâtir d'autres considérations. Les litiges frontaliers, les relations parfois difficiles entre deux présidents, la présence d'opposants dans un pays voisin, la perception par les uns et les autres de la façon dont chacun coopère, le nombre d'enceintes régionales dont font partie les États membres⁵⁰, ou encore les difficultés rencontrées pour collecter et analyser les informations demandées en raison des carences des services de renseignement de la région (voire de leurs priorités), sont en effet autant de facteurs pouvant affecter les dynamiques enclenchées ces dernières années autour d'une perception commune de la menace⁵¹. Plus spécifiquement, des interlocuteurs ont évoqué à plusieurs

49. Entretien téléphonique, diplomate européen, septembre 2020.

50. Le Niger, par exemple, appartient à neuf organisations régionales et le Burkina Faso à huit. Voir : Amandine Gnanguènon, « [Mapping African regional cooperation: How to navigate Africa's institutional landscape](#) », Policy Brief, ECFR, 29 octobre 2020.

51. Entretiens, experts sécuritaires, Abidjan et Ouagadougou, octobre 2020.

reprises une certaine déception, le sentiment étant qu'il était possible de mieux faire et que les États ne jouaient qu'imparfaitement le jeu de la coopération⁵². Ainsi, le retrait du Burkina Faso de l'opération Koudalgou III juste avant son lancement, semble-t-il pour des raisons liées à une autre priorisation dans l'allocation des ressources humaines et financières⁵³, suivi par celui de la Côte d'Ivoire, a déçu au Ghana. De même, l'opération Comoé entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, en mai 2020, a été perçue comme le signe selon lequel les deux États francophones préféraient travailler entre eux de façon bilatérale plutôt qu'avec un voisin au système juridique et sécuritaire différent et dans le cadre de l'Initiative d'Accra. Or sept mois plus tard, Comoé avait laissé des traces dans un contexte marqué par l'absence de réunion. « La relation n'est pas au beau fixe », relevait un chercheur burkinabè⁵⁴. À l'inverse, des voix se sont élevées au Burkina pour dénoncer le peu de suivi de certains de leurs voisins sur des dossiers⁵⁵. En cela, l'Initiative d'Accra n'a pas mis fin aux suspicions entre les États membres, rappelant la fragilité d'une coopération reposant davantage sur des relations interpersonnelles que des pratiques politiques et institutionnelles ancrées dans l'histoire et partagées, même si le fait d'opter pour un forum régional permet de limiter le risque de blocage de la coopération résultant d'une montée des tensions entre deux membres ou d'un faible engagement voire d'un désengagement d'un État⁵⁶.

Par-delà ces défis, l'Initiative d'Accra apparaît en ce début 2021 à la croisée des chemins, avec deux risques opposés.

- Le premier renvoie à son institutionnalisation à travers la création d'un secrétariat. Outre un impact potentiel sur les réunions techniques du fait d'une formalisation des échanges,

52. Divers entretiens, septembre et octobre 2020.

53. Entretiens, experts sécuritaires, Abidjan et Ouagadougou, octobre 2020.

54. Entretien, chercheur, Ouagadougou, octobre 2020. Une hypothèse est que la réunion des chefs d'État en février 2019, à l'initiative du Ghana, aurait visé à davantage mobiliser certains autres États membres.

55. Divers entretiens, octobre 2020.

56. Entretien téléphonique, chercheur, octobre 2020.

l'institutionnalisation augmente le coût de la participation à la coalition sans pour autant être une garantie d'efficacité⁵⁷, peut entraîner une dépendance à des acteurs extérieurs du fait des ressources requises si les frais de fonctionnement ne sont pas pris en charge par les États membres, et favoriser le développement de logiques bureaucratiques de croissance, de centralisation et de captations de ressources préjudiciables à la coopération entre les acteurs du renseignement, voire entre les décideurs du fait de visions opposées sur le fonctionnement de l'initiative et sa finalité.

- Le deuxième est de voir le soufflé retomber à un moment pourtant charnière, du fait des implications en termes de ressources financières et humaines inhérentes à l'institutionnalisation de l'Initiative d'Accra, sous l'effet notamment d'un désinvestissement d'États comme le Ghana en raison de priorités politiques internes ou du constat d'une implication trop faible des autres membres pour produire les résultats attendus. À cet égard, la reprise du *tempo* pré-Covid sera un test, cette pandémie ayant entraîné une fermeture des frontières avant que la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Ghana, le Niger puis le Bénin n'entrent dans des processus électoraux favorisant une focalisation des pouvoirs et des services sur les enjeux de politique intérieure.

In fine, à un moment où plusieurs partenaires extérieurs s'intéressent à l'Initiative d'Accra, ses résultats et sa fragilité interpellent sur deux enjeux. D'abord, une mobilisation trop appuyée pourrait la déséquilibrer en générant de fortes répercussions internes entre États membres ou entre acteurs d'un même État. Dans cette perspective, et pour ne pas briser la dynamique enclenchée mais l'appuyer, il convient plutôt d'adopter une approche reposant sur un encouragement à poursuivre des échanges réguliers dans des forums discrets sans communication ni politisation trop prononcée, tout en se présentant comme

57. Amandine Gnanguènon, « [Mapping African regional cooperation: How to navigate Africa's institutional landscape](#) », *op. cit.*

disponible en cas d'éventuelles demandes d'appui. De même, en raison des déficits des services de renseignement dans la région dans certains domaines, les partenaires – à commencer par la France et les Européens – peuvent utilement poursuivre leurs programmes de renforcement des capacités au profit de ces acteurs et, plus largement, des outils sécuritaires nationaux et de leur mise en relation pour renforcer indirectement l'Initiative d'Accra⁵⁸. Deuxième enjeu, celui de l'articulation avec les autres organisations régionales. Les experts réunis par le Human Security Research Centre recommandaient d'ailleurs des consultations avec la CEDEAO « *to ensure the required coordination*⁵⁹ ». Cependant, dans une région où les organisations régionales sont déjà nombreuses et se chevauchent parfois, avec des États pratiquant la multi-appartenance, la coordination renvoie plus largement à une division du travail reposant sur des avantages comparatifs et les résultats obtenus plutôt qu'à des logiques institutionnelles ou opportunistes.

Il est encore trop tôt pour savoir si l'Initiative d'Accra sera réellement un *game changer*. Pour qu'elle produise des effets durables, ses États membres doivent en effet reprendre et maintenir le *tempo* des réunions et continuer de s'investir pour renforcer une confiance encore fragile et les dynamiques d'échange et de collaboration, ce qui suppose un investissement politique, financier mais aussi le détachement de personnels qualifiés et motivés au sein du secrétariat⁶⁰. Comme le résumait un proche

58. À ce titre, le projet DEFEND Burkina Faso-Bénin de la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) est intéressant car centré sur la zone frontalière de ces deux pays avec des activités dans chacun d'eux. D'autres projets comparables sont d'ailleurs prévus. Deuxième exemple, l'initiative stratégique multinationale PAWA (*Partnership for Actions in Western Africa*) vise à coordonner les efforts en matière de préparation opérationnelle et de partage de renseignement en Afrique de l'Ouest.

59. Human Security Research Centre Ghana, « The Accra Initiative: What it Seeks to Achieve and Its Prospects for Success », *op. cit.*, p. 5-6. Cet enjeu de la coordination se pose aussi avec le Conseil de l'Entente, qui a adopté en 2018 un Mécanisme entente de renseignement (non encore signé par les chefs d'État fin 2020 du fait notamment de la COVID-19 et des processus électoraux).

60. Cela n'était pas toujours le cas lors des réunions organisées jusqu'en janvier 2020 (entretien, expert international, Ouagadougou, octobre 2020).

du président burkinabè mi-2019 à propos de la coopération entre son pays et ses voisins côtiers : « Nous sommes sur la bonne voie, mais nous devons encore travailler pour améliorer notre collaboration⁶¹. »

61. Cité dans Diawo Barry *et al.*, « Menace jihadiste : Bénin, Togo et Ghana à l'heure de la mobilisation générale », *Jeune Afrique*, 20 mai 2019.

COOPÉRATION MILITAIRE ET MENACE JIHADISTE SUR LES PAYS CÔTIERS D'AFRIQUE DE L'OUEST : L'EXEMPLE IVOIRO-BURKINABÈ

Face à l'expansion de la menace jihadiste au Burkina Faso et au Mali, les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest se sont progressivement mobilisés ces dernières années. Le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo ou encore le Sénégal ont, à des rythmes variables et sous des formes diverses, renforcé leurs dispositifs sécuritaires aux frontières avec leurs voisins sahéliens. Parallèlement, et alors que les armées nationales sont pour la plupart confrontées à de nombreux défis¹, plusieurs de ces pays côtiers ont lancé un processus de modernisation de leurs forces de défense et de sécurité avec l'appui de partenaires internationaux.

Si le renforcement des forces armées nationales est un prérequis, le caractère transnational de la menace jihadiste avec des combattants traversant les frontières et le recours à l'outil militaire par les États de la région ont aussi mis sur le devant de la scène l'importance de la coopération et de la coordination militaire. Entre 1997 et 2019, 42 % des événements violents et des victimes recensées par ACLED en Afrique de l'Ouest étaient localisés à moins de 100 km d'une frontière terrestre, la bande frontalière de 10 km séparant les pays de la région concentrant à elle seule 10 % des victimes enregistrées depuis 1997². D'une part en effet, le contrôle par les pouvoirs en place est souvent plus limité dans les espaces frontaliers éloignés des capitales, avec un maillage de l'administration moins dense. D'autre part, les groupes armés jihadistes en Afrique de l'Ouest, comme dans d'autres parties du monde, ou les acteurs armés au Libéria et en Sierra Leone auparavant, traversent les frontières pour mener

1. Voir sur le cas de la Côte d'Ivoire : Bruno Clément-Bollée (entretien réalisé par Marie Miran-Guyon), « Les forces armées de Côte d'Ivoire : portrait d'un dispositif fragile », *Afrique contemporaine*, 263-264, 2017/3, p. 281-306.

2. Olivier J. Walther, « Frontières, sécurité et développement en Afrique de l'Ouest », *op. cit.*, p. 21.

des opérations, échapper aux forces de défense et de sécurité ou disposer de zones de repli dans lesquelles la pression est plus réduite pour des raisons liées à la réponse de l'État voisin, au contexte politique dans ce dernier ou à des circonstances locales.

Dans cette perspective, les opérations militaires conjointes constituent l'un des trois axes de travail de l'Initiative d'Accra. Trois d'entre elles ont été menées entre mai 2018 et novembre 2019, non sans susciter des critiques³. Ces opérations ne sont cependant que la partie la plus visible – et pas la plus représentative – de cette dynamique de renforcement de la coopération militaire et d'élaboration d'actions concertées. Mi-2015, après les deux opérations menées par les hommes de la katiba Ibn Walid à Misseni et Fakola (Mali), à la frontière entre le Mali et la Côte d'Ivoire, le dispositif sécuritaire avait été renforcé dans les deux pays et des fouilles avaient été menées dans la région. Quatre ans plus tard, en réponse à l'opération militaire burkinabè Otapuanu (« foudre »)⁴ dans les régions de l'Est et du Centre-Est, le Bénin renforçait son dispositif dans le nord du pays pour empêcher les infiltrations de combattants jihadistes sur son territoire. Les partenaires extérieurs appuient d'ailleurs ces dynamiques. Depuis 2015, les Éléments français du Sénégal (EFS) déploient des plans conjoints de coopération opérationnelle (PCCO)⁵ destinés à développer une approche commune face aux menaces maritimes, terrestres et cyber. De son côté, la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) française a initié fin 2020 le projet DEFEND Burkina Faso-Bénin pour renforcer les forces armées des deux pays sur leur frontière commune. Financé par l'Union européenne, il cible les forces aériennes du Burkina Faso et du

3. Il s'agit des opérations suivantes : Koudalgou I en mai 2018 (Burkina Faso, Bénin, Togo et Ghana) ; Koudalgou II en novembre de la même année (Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Ghana) ; Koudalgou III en novembre 2019 (Ghana et Togo). Pour plus de détails sur l'Initiative d'Accra et ces opérations, voir *supra* « L'Initiative d'Accra », p. 21.

4. L'opération Otapuanu a eu lieu en mars-avril 2019. Elle a été suivie entre mai et septembre par l'opération Doofu (« déraciner ») dans le Nord, le Centre-Nord et le Sahel.

5. Aline Leboeuf, *Coopérer avec les armées africaines*, Études de l'IFRI, octobre 2017, p. 18.

Bénin, ainsi que les capacités fluviales et terrestres béninoises dans les parcs du W et de la Pendjari⁶.

Les dynamiques de coopération militaire entre les États d'Afrique de l'Ouest restent cependant – mis à part dans une certaine mesure le cas du Sahel à travers le G5 Sahel et sa force conjointe⁷ –, assez peu étudiées, tout comme leurs ressorts et leurs défis. Quels sont les facteurs qui favorisent ou entravent la coopération militaire ? Quelles formes prend-elle ? Comment renforcer cette coopération ? En prenant comme exemple le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, un couple qui semble particulièrement bien fonctionner dans la région, les pages qui suivent ont pour objectif de poser des jalons pour mieux appréhender les progrès, les efforts restant à faire et les freins en matière de coopération militaire entre les États d'Afrique de l'Ouest.

COMOÉ 2020 COMME SYMBOLE

Du 11 au 24 mai 2020, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire ont mené l'opération militaire conjointe « Comoé 2020 ». Destinée à réduire la présence des groupes jihadistes à la frontière entre les deux pays, elle s'est déroulée au nord-est de la ville de Ferkessedougou (Côte d'Ivoire) et au sud-ouest de Banfora (Burkina Faso). Première du genre entre les deux pays⁸, elle ne relève pas de l'Initiative d'Accra mais s'inscrit dans les relations bilatérales entre les deux pays et le Traité d'amitié et de coopération signé en 2008. L'organisation du commandement est d'ailleurs très différente. Alors que pour les opérations Koudalgou I, II et III (respectivement en mai 2018, novembre 2018 et novembre 2019) est créé un état-major multinational chargé de la conduite des opérations menées par les contingents mobilisés par chaque partie nationale, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso font le choix

6. D'autres projets à l'approche similaire sont prévus en Afrique de l'Ouest.

7. Se référer notamment sur cette question aux travaux de Nicolas Desgrais.

8. « Communiqué de l'État-major des Armées. Opération "Comoé 2020" des troupes ivoiro-burkinabè », cité dans « Côte d'Ivoire : L'État-major fait le bilan du fiasco de l'opération antiterroriste dans le Nord "8 morts et 38 arrestations" », *Ivoirebusiness*, 25 mai 2020, <https://www.ivoirebusiness.net>.

pour Comoé 2020 d'un échange d'officiers de liaison dans les postes de commandement de zone. Il n'y a donc pas d'état-major conjoint.

Selon les autorités ivoiriennes et burkinabè, l'opération Comoé 2020 a permis la « neutralisation » de 8 jihadistes, la destruction d'une base jihadiste à Aligoudou (Burkina Faso), la saisie d'armes, de moyens de communication et l'arrestation de 38 suspects, dont 24 par les forces burkinabè et 14 par les forces ivoiriennes. Quant au chef d'état-major général des armées burkinabè, il annonçait en clôture de Comoé 2020 vouloir réitérer de telles opérations. « Ces résultats [...] ont été obtenus grâce à la coopération entre nos deux armées. Quand vous menez seul une offensive, eux, ne respectant pas les frontières, ont le temps de s'échapper. Cette fois, il n'y avait pas d'issue pour eux. C'est une initiative à poursuivre⁹. » Le propos peut être nuancé concernant l'étanchéité de la zone d'opération, dans une région où la contrebande et les trafics transfrontaliers sont anciens¹⁰. D'ailleurs, des rumeurs circulaient à Ouagadougou selon lesquelles des combattants se seraient rendus au Ghana pour échapper aux arrestations¹¹. Il reste que l'opération s'est particulièrement bien passée, avec notamment l'intervention d'un hélicoptère ivoirien pour évacuer un membre des forces spéciales burkinabè blessé lors d'un accrochage¹².

À rebours de ce *satisfecit* des commandements militaires, plusieurs voix se sont élevées pour dénoncer cette opération, tant pour les fuites ayant précédé son lancement à la suite de l'indiscrétion d'un chef d'escadron de la gendarmerie ivoirienne, que son cadre et son bilan. D'abord, le non-respect du secret entourant la préparation de l'opération a rappelé le faible

9. *Ibid.*

10. Sur les trafics à la frontière entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso, voir par exemple : Roberto Sollazzo et Matthias Nowak, *Tri-Border Transit. Trafficking and Smuggling in the Burkina Faso-Côte d'Ivoire-Mali Region*, Small Arms Survey, Genève, octobre 2020.

11. Entretien, chercheur, Ouagadougou, octobre 2020. Des mouvements vers le Mali sont aussi probables.

12. Entretien, expert sécuritaire, Abidjan, octobre 2020.

professionnalisme d'une partie des forces de défense et de sécurité ivoirienne¹³. Ensuite, au Ghana notamment, l'opération Comoé 2020 a été très mal perçue après l'annulation par le Burkina Faso de sa participation, suivie par la Côte d'Ivoire, à l'opération conjointe Koudalgou III en novembre 2019. Elle a en effet été analysée comme la confirmation de la préférence des deux États francophones pour travailler de façon bilatérale plutôt qu'avec leur voisin, pourtant lui aussi concerné par la menace jihadiste et inquiet de son évolution dans la région¹⁴. Enfin, cette opération n'a pas eu d'impact majeur sur la menace jihadiste à la frontière entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire. À la suite de la publication par l'organe de propagande pro-Al-Qaïda *Thabat* d'un article sur l'opération conjointe dans lequel était soulignée la participation ivoirienne et rappelé l'attentat de Grand-Bassam en mars 2016, le poste frontalier ivoirien de Kafolo était attaqué le 11 juin, entraînant la mort de 13 militaires dont un gendarme. Deux semaines après « Comoé 2020 », soit un temps relativement court comparé à la préparation de cette dernière, les combattants jihadistes ont été capables de mener une action de représailles, non sans soulever des critiques à l'encontre d'autorités ivoiriennes accusées de savoir mais de n'avoir ni anticipé ni réagi pour éviter l'attaque.

Ces critiques, dont une partie est indissociable de la polarisation de l'espace politique et de la société par la guerre civile (2002-2007) et la crise postélectorale opposant Laurent Gbagbo à Alassane Ouattara (2010-2011), exacerbées par la candidature

13. Le faible professionnalisme des forces de défense et de sécurité en Afrique de l'Ouest n'est pas spécifique à la Côte d'Ivoire. Cet enjeu se décline toutefois de façon particulière dans ce pays en raison de l'intégration dans l'armée ivoirienne, à l'issue de la crise postélectorale de 2010-2011, de 8 400 anciens rebelles conformément aux Accords de paix de Ouagadougou signés en mars 2007. Considérés comme de piètre qualité, ces intégrés ont fait parler d'eux lors de mutineries destinées à obtenir la solde correspondant à la période entre leur incorporation théorique (début 2009) et pratique (mi-2011). En 2020, l'armée ivoirienne compte une vingtaine de milliers d'hommes, auxquels s'ajoutent environ 18 000 gendarmes.

14. Entretiens téléphoniques, chercheurs ghanéens, octobre et novembre 2020.

d'Alassane Ouattara à un troisième mandat aux élections présidentielles d'octobre 2020, ne doivent cependant pas faire oublier le chemin parcouru en quelques mois en matière de coordination entre les deux pays. Le 4 janvier 2020 en effet, l'armée burkinabè bombardait des positions jihadistes à la frontière ivoiro-burkinabè sans en avoir informé son voisin, provoquant une vive réaction en Côte d'Ivoire et une visite « de courtoisie [et] de fraternité¹⁵ » du général Lassina Doumbia, le chef d'état-major général des armées ivoiriennes, à son homologue burkinabè cinq jours plus tard.

De même, la coopération militaire entre les deux pays ne se limite pas à des opérations conjointes. Les échanges d'informations entre les postes de commandement de Korhogo et de Banfora sont quotidiens, permettant une certaine coordination entre les unités des deux côtés de la frontière et une meilleure appréhension de la menace dans la région¹⁶. En cela, l'opération Comoé 2020 apparaît comme le symbole à la fois de la qualité de la coopération militaire entre les deux pays, mais aussi d'un rapprochement politique dont elle est indissociable.

UNE « RELATION PARTICULIÈRE »

« La relation est particulière » entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, rappelait un militaire burkinabè¹⁷. Les liens entre les deux pays sont en effet spécifiques en Afrique de l'Ouest dans le sens où ni l'un ni l'autre n'entretiennent des relations de cette intensité avec ses autres voisins du fait du rôle du port d'Abidjan, principal port de transit pour le Burkina Faso, mais surtout des continuités humaines à la suite de la migration de nombreux

15. « [Burkina : l'armée intervient à la frontière ivoirienne, Abidjan n'était pas informé !](#) », *LSi*, 5 janvier 2020 ; Basile Sama, « [Burkina-Côte d'Ivoire : Les deux chefs d'armées en concertation à Ouagadougou](#) », *Burkina24*, 9 janvier 2020.

16. Entretiens, experts sécuritaires, Abidjan, octobre 2020.

17. Entretiens, militaires, Abidjan et Ouagadougou, octobre 2020.

Burkinabè en Côte d'Ivoire depuis le début du XX^e siècle avec une accélération après les indépendances¹⁸.

La relation entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso a cependant été tumultueuse ces dernières décennies. Pendant la guerre civile, le Burkina s'implique en faveur de la rébellion à la suite d'une lente dégradation des relations bilatérales entre Abidjan et Ouagadougou. Une progressive méfiance s'installe en effet dès les années 1980 côté burkinabè, du fait notamment de la politique d'ivoirisation des cadres et du nationalisme économique qui commence à viser en Côte d'Ivoire les ressortissants des pays voisins. La conceptualisation par les partisans de Henri Konan Bédié d'un ethnonationalisme visant à exclure Ouattara du jeu politique, puis l'adoption en 1998 d'un code foncier rural excluant les non-Ivoiriens de la propriété foncière, catalysent une évolution qui s'est accentuée avec la politisation de la rhétorique de l'ivoirité. Le point de rupture est atteint fin 1999 lors des événements de Tabou, qui conduisent à des affrontements très violents entre « autochtones » krou du sud-ouest de la Côte d'Ivoire et « allogènes » pour la plupart d'origine burkinabè¹⁹, la vague de retour au pays de réfugiés ayant achevé de convaincre les dirigeants burkinabè que les intérêts de leurs ressortissants étaient directement menacés.

Avec la signature des Accords de paix de Ouagadougou le 4 mars 2007, dont Blaise Compaoré et la communauté catholique Sant'Egidio sont les négociateurs externes, un rapprochement s'opère entre les deux pays. Pour consolider cette nouvelle dynamique, les deux pays signent en juillet 2008 le Traité d'amitié et de coopération (TAC). Son objectif est d'instituer une coopération privilégiée dans les domaines politiques, diplomatiques, économiques, scientifiques, culturels et judiciaires, tout en inscrivant l'action des deux États dans la perspective d'une intégration

18. Fabrice Courtin, Florence Fournet et Philippe Solano, « La crise ivoirienne et les migrants burkinabés. L'effet boomerang d'une migration internationale », *Afrique contemporaine*, 236, 2010/4, p. 11-27.

19. Richard Banégas et René Otayek, « Le Burkina Faso dans la crise ivoirienne. Effets d'aubaine et incertitudes politiques », *Politique africaine*, 89, 2003/1, p. 71-87.

régionale qu'il convient d'appuyer. Bien que le TAC soit alors loué par Laurent Gbagbo, la dynamique enclenchée n'est pas suivie d'effet. Les réunions annuelles prévues en 2009 et 2010 n'ont pas lieu en effet, et il faut attendre l'arrivée d'Alassane Ouattara pour que soit organisé le 2^e sommet du TAC en novembre 2011.

Si la relation entre les deux pays se renforce après la crise postélectorale de 2010-2011, la chute de Blaise Compaoré et la tentative de coup d'État par le général Diendéré en septembre 2015 mettent un coup d'arrêt brutal à cette dynamique. D'une part, Blaise Compaoré, un des principaux soutiens d'Alassane Ouattara avant qu'il n'accède au pouvoir, a trouvé refuge en Côte d'Ivoire avant d'être naturalisé ivoirien. De l'autre, à la suite du coup d'État manqué du général Diendéré, la presse relaye abondamment des écoutes téléphoniques dont les protagonistes sont présentés comme étant Guillaume Soro et des proches de l'ex-président burkinabè. Dans celles-ci, ils discutent de manœuvres destinées à compromettre le processus de transition politique alors en cours au Burkina Faso²⁰. En réponse, la justice burkinabè lance un mandat d'arrêt contre Guillaume Soro, alors président du Parlement ivoirien. Son retrait permet toutefois une détente entre les deux voisins, matérialisée par la tenue de la 5^e édition du TAC à Yamoussoukro en juillet 2016, auquel succèdent les 6^e, 7^e et 8^e éditions entre 2017 et 2019.

Ce nouveau contexte politique et les continuités humaines entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso – dont les conséquences sont l'existence de canaux informels, en raison de liens familiaux par exemple, et une connaissance de l'autre – constituent le soubassement de la coopération militaire entre les deux pays. Certes, en dépit des tensions politiques, les services de renseignement continuaient de travailler et d'échanger²¹. Cependant, le rapprochement entre les dirigeants des deux pays a, en quelque sorte, libéré la coopération. « Les sécuritaires peuvent se comprendre, analysait un observateur extérieur. [Par contre], si les

20. « [Putsch au Burkina Faso : l'enregistrement qui agite le Web ivoirien et burkinabè](#) », France 24, 13 novembre 2015.

21. Entretien, chercheur, Abidjan, octobre 2020.

dirigeants ne se rencontrent pas, cela n'empêchera pas localement des échanges, mais cela peut freiner les dynamiques. [...] Il ne faut pas qu'il y ait de blocage au niveau politique pour permettre aux militaires de se parler²². » « Le Traité d'amitié et de coopération est important. Quand cela avance au plan politique, cela se décline », observait de son côté un militaire ivoirien²³. En d'autres termes, la qualité de la relation politique crée un cadre de coopération « sécurisant » pour les différentes administrations, favorise des dynamiques d'échange autrement entravées ou, à tout le moins, freinées.

Une deuxième dynamique, plus spécifiquement liée à la dimension militaire de la coopération entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, renvoie à la prise de conscience mutuelle d'une menace partagée dans la zone frontalière. Pendant les années qui suivent la chute de Blaise Compaoré, les autorités burkinabè ne prennent pas réellement conscience de la menace jihadiste et de son danger. Elles présentent en effet les attaques au Burkina comme une conséquence de la révolution de 2014 et une manœuvre des partisans de l'ancien président pour déstabiliser le pays d'un commun accord avec leurs alliés jihadistes. « Si aujourd'hui nous sommes l'objet d'attaques, c'est parce que la trêve, qui était une forme de collusion entre le régime de Blaise Compaoré et ces mouvements, est terminée », déclarait ainsi le président Roch Kaboré en janvier 2016 en marge d'un sommet de l'Union africaine²⁴. Dans les régions des Hauts-Bassins, des Cascades et du Sud-Ouest plus particulièrement, ce prisme a notamment généré une analyse de la menace réduite à des partisans de l'ancien président et à des membres de l'ex-Régiment de sécurité présidentielle (RSP) alliés à des bandits armés menant une campagne de déstabilisation en s'appuyant notamment sur des soutiens en Côte d'Ivoire²⁵. En d'autres termes, le gouverne-

22. Entretien, diplomate européen, Abidjan, octobre 2020.

23. Entretien, militaire, Abidjan, octobre 2020.

24. Cité dans Laurent Larcher, « [La contagion djihadiste au Burkina Faso](#) », *La Croix*, 15 mai 2019.

25. Heni Nsaibia, « [In Light of the Kafolo Attack: the Jihadi Militant Threat in the Burkina Faso and Ivory Coast Borderlands](#) », ACLED, 24 août 2020.

ment a minoré la nature de la violence dans le sud-ouest du pays, tout en adoptant une lecture erronée des origines de la violence – contestée d'ailleurs par certains acteurs sécuritaires burkinabè eux-mêmes²⁶ – dont la conséquence a été un ralentissement dans l'élaboration et la mise en œuvre de réponses associant le voisin ivoirien.

L'ÉMERGENCE D'UNE COMMUNAUTÉ MILITAIRE RÉGIONALE

Si l'entente politique et les continuités humaines ont joué un rôle majeur dans la coopération militaire récente entre la Côte d'Ivoire et le Burkina, elle a aussi été facilitée au niveau opérationnel par le fait que nombre de militaires des différents pays se connaissent. « Beaucoup d'officiers ont été formés dans les mêmes écoles. Ils ont suivi le Prytanée militaire du Burkina Faso, le cours d'état-major au Ghana », rappelait un militaire ivoirien²⁷. Abondant dans le même sens, un chercheur relevait qu'« il y a aujourd'hui une réelle coopération pour la formation. Les officiers se connaissent²⁸ ». Les écoles militaires de la région comptent en effet un nombre significatif d'élèves étrangers. Le Prytanée militaire de Kadiogo, à Ouagadougou, accueille par exemple environ 20 % d'étrangers venant de 12 pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale : Bénin, République centrafricaine, Mali, Cameroun, Tchad, Guinée, Côte d'Ivoire, Togo, Niger, etc.²⁹. Cet exemple n'est pas isolé. L'académie militaire de Pô (Burkina Faso) accueille aussi des stagiaires étrangers et il en est de même pour le Prytanée militaire de Saint-Louis (Sénégal). Quant au nombre d'enfants de troupe burkinabè scolarisés dans des Prytanées de la région, il était de 103 pendant l'année scolaire 2019-2020³⁰.

26. Entretien, acteurs sécuritaires, Ouagadougou, mars 2019.

27. Entretien, militaire, Abidjan, octobre 2020.

28. Entretien téléphonique, chercheur, septembre 2020.

29. Entretien, militaire, Ouagadougou, octobre 2020.

30. « [Éducation : Clap de fin d'année au Prytanée militaire de Kadiogo](#) », *Lefaso.net*, 27 juin 2020.

À ces structures s'ajoutent le réseau des Écoles nationales à vocation régionale (ENVR), le Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre au Ghana, l'Académie internationale de lutte contre le terrorisme en Côte d'Ivoire, les périodes de formation hors d'Afrique – par exemple en France, aux États-Unis, en Chine, en Russie ou au Maroc³¹ – au cours desquelles sont côtoyés d'autres stagiaires africains avec lesquels des liens peuvent se nouer. De même, les chefs d'état-major ou leurs adjoints se retrouvent régulièrement lors de réunions. C'est le cas par exemple dans le cadre du comité des chefs d'état-major des États d'Afrique de l'Ouest de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ou encore de l'Initiative d'Accra.

Les opérations de paix en Afrique subsaharienne, qui représentent 6 opérations sur 13 en octobre 2020 (FISNUA, MINUAD, MINUSMA, MINUSCA, MINUSS et MONUSCO), sont enfin des lieux de brassage. Les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale sont en effet devenus d'importants contributeurs en raison notamment des avantages liés à ces déploiements : obtention d'un capital politique pour les régimes, accès à des ressources financières internationales, éloignement de soldats dont on se méfie ou, au contraire, façon de remercier des soldats fidèles³². Sur les 25 plus importants contributeurs en janvier 2020 se trouvaient le Ghana (seul pays d'Afrique subsaharienne présent parmi les dix premiers), le Sénégal, le Burkina Faso, le Tchad, le Togo, le Cameroun, le Niger, la Guinée³³. Ainsi, au sein de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) sont déployés des contingents

31. Voir Aline Leboeuf, *Coopérer avec les armées africaines*, op. cit.

32. Nina Wilén et Paul D. Williams. « The African Union and coercive diplomacy: the case of Burundi », *Journal of Modern African Studies*, 56:4, 2018, p. 673-696 ; William Reno, « The Regionalization of African Security », *Current History*, 111:745, 2012, p. 175-180. Pour une mise en perspective de cette place croissante des « pays du Sud » dans les opérations de paix, voir Philip Cunliffe, *Legions of Peace. U.N. Peacekeepers from the Global South*, Londres, Hurst, 2014.

33. Données des Nations unies pour le mois de janvier 2020, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/1_summary_of_contributions_20.pdf [consulté le 5 novembre 2020].

béninois, burkinabè, ghanéens, guinéens, ivoiriens, libériens, nigériens, nigérians, sénégalais, tchadiens et togolais³⁴.

Ces échanges ne créent pas en soi les conditions d'une coopération militaire effective, cette dernière étant soumise à des considérations politiques nationales, à une perception commune de la menace et à une impulsion des chefs d'État alors que les relations depuis les indépendances ont été parfois compliquées. Tous ne peuvent pas non plus être placés sur le même plan. Sans la bonne relation entre les chefs d'état-major ivoirien et burkinabè et leur volonté commune de davantage travailler ensemble, l'opération militaire conjointe Comoé 2020 ne se serait pas déroulée, ou alors pas de façon aussi satisfaisante pour les deux parties. De même, l'impact de ces formations sur l'émergence d'une communauté militaire régionale intégrée mériterait davantage de travaux interrogeant notamment les parcours des élèves une fois sortis d'école, le maintien des liens dans la durée entre promotionnaires et la façon dont une telle expérience partagée affecte la relation de travail entre deux anciens élèves. Cependant, ils sont autant de facilitateurs d'une coopération entre individus sur lesquels des dynamiques de coopération militaires nationales et locales peuvent s'appuyer lorsque le contexte et le cadre le favorisent.

UN SENTIMENT DE FRAGILITÉ

Le sentiment qui prédomine chez les acteurs sécuritaires est toutefois celui d'une dynamique de coopération fragile. Alors que la Côte d'Ivoire regarde vers le nord, « pour le Burkina Faso, la coopération avec le Mali et le Niger est plus importante » qu'avec les États côtiers³⁵. Cette divergence n'est pas de nature à porter atteinte à court terme à une collaboration s'appuyant

34. Pour plus de détails sur les effectifs et déploiements des contingents nationaux, voir : Nations unies, *Rapport du Secrétaire général. Situation au Mali*, New York, 29 septembre 2020, S/2020/952, p. 19-21, https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/s_2020_952_f.pdf. Les compléments individuels en état-major n'ont pas été pris en compte dans l'énumération.

35. Entretien, militaire, Ouagadougou, octobre 2020.

sur des relations interpersonnelles et des échanges réguliers. Cependant, elle implique au Burkina Faso des arbitrages en matière de déploiement de forces qui ne répondent pas forcément aux attentes des acteurs sécuritaires et des pouvoirs en place dans les pays côtiers, pouvant créer des frustrations avec le sentiment selon lequel les Burkinabè ne mobilisent pas les moyens nécessaires. Lors de Comoé 2020 par exemple, le Burkina Faso a envoyé temporairement des unités militaires en renfort de celles déjà présentes qui, une fois l'opération terminée, ont été redéployées plus au nord. De même, les militaires et les gendarmes ne patrouillent pas dans les zones les plus à risque et peu la nuit – déléguant une partie de leur mission de sécurisation aux chasseurs dozo³⁶ –, non sans susciter des critiques en Côte d'Ivoire sur la volonté du Burkina Faso de lutter contre les groupes armés jihadistes à la frontière entre les deux pays³⁷. Cette frustration liée à un territoire mal contrôlé est d'ailleurs également perceptible au Bénin en raison de la situation sécuritaire à la frontière entre les deux pays, avec des unités burkinabè qui ne sortent que peu de leur base, ou alors seulement en périphérie proche³⁸.

Outre cette divergence dans les priorités stratégiques, les sources de tensions demeurent, avec le risque d'être réactivées. Le cas de Blaise Compaoré – et plus largement des autres « exilés » – reste un facteur de crispation potentiel, même si Roch Marc Kaboré a annoncé que l'éventualité d'un retour serait discutée durant le premier semestre 2021 avec « l'ensemble des

36. Entretiens, chercheur et chasseur dozo, Abidjan et Ouagadougou, octobre 2020. En janvier 2020, le commandant de gendarmerie de Mangodara (Burkina Faso) aurait ainsi demandé aux dozos locaux leur aide pour se rendre dans une zone dangereuse... avec un résultat semble-t-il limité : sur une trentaine de dozos ayant répondu à l'appel, seuls quelques-uns auraient accepté d'appuyer la gendarmerie. À noter que les dozos ont aussi un rôle en matière de sécurité dans les régions frontalières rurales du nord de la Côte d'Ivoire (Kathrin Heitz-Tokpa, « Mande hunters and the state: cooperation and contestation in post-conflict Côte d'Ivoire », *African Studies Review*, 62:1, 2019, p. 148-172).

37. Entretien, gendarme, Abidjan, octobre 2020.

38. Entretiens téléphoniques, analystes, septembre et octobre 2020.

composantes de la société civile³⁹ ». De même, si le rapprochement entre les deux pays renvoie à une perception commune de la menace, il est indissociable d'un contexte politique ivoirien marqué par la présence au pouvoir de personnes originaires du nord du pays, parfois d'ailleurs accusées de protéger les intérêts de Burkinabè ayant soutenu Alassane Ouattara contre Laurent Gbagbo⁴⁰. Cette personnalisation des relations entre les dirigeants et le poids de la parole du chef ne sont pas spécifiques à l'Afrique de l'Ouest. Cependant, en raison notamment du fonctionnement de l'administration, de la centralisation des décisions et de l'absence de pratiques ancrées de la coopération au niveau des praticiens, la coopération repose avant tout sur les relations entre les chefs d'État et entre les chefs d'état-major généraux, les affinités entre individus. En d'autres termes, la coopération repose davantage sur des relations interpersonnelles qu'institutionnelles⁴¹.

Pour mieux structurer cette coopération militaire à la frontière entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, plusieurs pistes de réflexion pourraient être explorées. À court terme, relevait ainsi un chercheur burkinabè, « il faut faire en sorte que les états-majors se rencontrent régulièrement. [...] Au niveau stratégique, il y a des rencontres. Mais il en faut plus pour les états-majors⁴² ». Si de telles rencontres permettraient d'améliorer la coopération entre acteurs militaires locaux, une limite est toutefois qu'elles n'institutionnalisent pas la coopération. Une autre approche consiste à détacher un officier de liaison de façon permanente, et non le temps d'une opération seulement, dans chacun des postes de commandement de zone avec un double objectif : renforcer les canaux d'échange pour la coordination des opérations sur les zones frontalières ; être moins dans la réaction à l'activité des groupes jihadistes mais davantage « planifier et prendre

39. Marc Perelman, « [Roch Marc Christian Kaboré : "je ne refuse pas la main tendue de Blaise Compaoré"](#) », France 24, 15 octobre 2020.

40. Entretien, fonctionnaires, Abidjan, janvier 2019.

41. Entretien téléphonique, chercheur, septembre 2020.

42. Entretien, chercheur, Ouagadougou, octobre 2020. Un autre aspect évoqué lors des entretiens renvoie à la mutualisation des moyens aériens.

en compte les autres enjeux⁴³ » pouvant avoir des implications politiques et sécuritaires à la frontière comme dans le domaine du foncier. Il pourrait aussi être ajouté dans un second temps un officier ghanéen et un officier malien – un officier ivoirien et un burkinabè étant également envoyés dans chacun de ces deux pays – pour s'inscrire dans une dynamique régionale mais aussi renforcer la coopération avec les forces de défense et de sécurité présentes dans le nord-ouest du Ghana et le sud du Mali. Loin d'« affaiblir la souveraineté des États », de constituer un échelon parfois perçu comme inutile car « les chefs d'État, les ministres et les chefs d'état-major se réunissent »⁴⁴, ils interviendraient lors des opérations pour coordonner les activités des armées alliées. Au quotidien, ils suivraient la situation de l'autre côté de la frontière et contribueraient à la préparation et à la planification d'actions qui ne sauraient se limiter à des opérations conjointes du type de Comoé 2020 mais peuvent prendre la forme de patrouilles coordonnées et d'opérations au format plus réduit se succédant à un rythme plus rapide. Parallèlement, il pourrait être envisagé de mettre en place une possibilité d'intervention dans un État voisin de façon comparable à ce qui existe entre le Burkina Faso et les autres États membres du G5 Sahel. Bien que le sujet soit politiquement sensible⁴⁵, un tel droit permettrait en effet un appui réciproque et d'éviter que le franchissement de la frontière par des groupes armés jihadistes leur permette d'échapper à une opération policière ou militaire. Dans cette perspective d'ailleurs, le Burkina Faso a semble-t-il autorisé des incursions de l'armée ivoirienne sur son territoire à la suite de l'attaque de Kafolo⁴⁶. Cependant, le caractère *ad hoc* de cette autorisation la rend dépendante des relations personnelles et des contextes.

À plus long terme, et si la fréquence des opérations ainsi que l'imbrication des forces avec des franchissements répétés de frontière le justifient, un poste de commandement conjoint pourrait

43. Entretien, militaire ivoirien, Abidjan, octobre 2020.

44. Entretien téléphonique, chercheur, septembre 2020.

45. Divers entretiens, septembre et octobre 2020.

46. « [Attaque de Kafolo : les détails du coup de filet en Côte d'Ivoire](#) », *Jeune Afrique*, 26 juin 2020.

aussi être créé pour développer une perception partagée, prioriser les objectifs, planifier de façon conjointe et coordonner les réponses des forces de défense et de sécurité. On n'en est cependant pas encore à ce stade de la coopération, une telle création supposant – outre les infrastructures et moyens de communication nécessaires – un niveau de confiance élevé et un réel besoin opérationnel que le *tempo* des opérations conjointes, l'absence d'imbrication des unités de pays différents, l'état de la menace et la plus-value en comparaison d'un échange permanent d'officiers de liaison ne justifient pas encore forcément.

Enjeux de coopération, enjeux de réforme des systèmes de sécurité (RSS)

Par-delà le renforcement de la coopération militaire opérationnelle, les armées ivoiriennes et burkinabè sont confrontées à plusieurs défis internes. D'abord, elles sont engagées dans un processus de renforcement de leurs capacités qui s'inscrit dans le temps long⁴⁷. Si les effectifs militaires burkinabè – forces armées et gendarmerie – ont doublé en quatre ans, les forces de défense et de sécurité peinent toujours à reprendre l'initiative sur les groupes jihadistes. Leur moral est bas, les déploiements sont statiques avec des patrouilles sur les grands axes. Dans le nord de la Côte d'Ivoire, les unités déployées pâtissent également d'un déficit en matériel – notamment en matière de mobilité – et d'une faible motivation⁴⁸. Certes, des programmes de renforcement de capacités ont été lancés et une zone opérationnelle militaire a été créée dans le nord du pays pour améliorer la coordination entre les unités déployées. Cependant, la tâche est immense, renvoyant aux infrastructures, à la prise en charge des combattants, aux équipements, à la gestion des ressources

47. Équiper et former un soldat peut être fait en un temps relativement court. Rendre opérationnelle une unité élémentaire, la faire manœuvrer avec d'autres dans le cadre de missions offensives et se coordonner avec les appuis demande en revanche bien plus de temps.

48. Entretiens, membre de la société civile et expert sécuritaire, Abidjan, octobre 2020.

humaines⁴⁹, à la corruption et, *in fine*, aux priorités du pouvoir en place dans sa hiérarchisation des menaces.

Ensuite, la coordination avec les forces de sécurité intérieure ne va pas de soi, avec des tensions par exemple entre la gendarmerie et l'armée de terre dans le nord de la Côte d'Ivoire⁵⁰ pour savoir qui doit avoir la direction stratégique des opérations ou, au Burkina Faso, entre soldats et policiers. Il ne s'agit évidemment pas d'une spécificité de ces pays, mais ces tensions interpellent sur la marge de progression existant dans le domaine de la collaboration entre les différents acteurs sécuritaires et l'importance pour le pouvoir politique de clarifier les cadres d'emploi et les relations entre ces derniers.

Enfin, les forces armées burkinabè et ivoiriennes doivent prendre garde à ne pas s'aliéner une partie de la population de la zone frontalière entre les deux pays. Des unités de l'armée burkinabè ont en effet, ces dernières années et à plusieurs reprises, été accusées d'exactions contre des civils dans d'autres régions avec pour conséquence de nourrir les recrutements par des groupes armés jihadistes⁵¹. De même, la Côte d'Ivoire n'est pas épargnée par ce risque de la stigmatisation et des « bavures », sous l'effet notamment d'une pression politique pour obtenir des résultats ou d'une augmentation des attaques contre des unités dont les soldats voudront se venger contre les communautés considérées comme responsables. Sans quoi tout effort pour renforcer la coopération militaire sera entravé par la montée des mécontentements et l'émergence de foyers de contestation dont certains seront très probablement récupérés par les groupes jihadistes.

49. Arthur Banga, « [En Côte d'Ivoire, une armée à réformer](#) », *Jeune Afrique*, 24 juillet 2019.

50. Il est très probable que la création de la zone opérationnelle militaire en juillet 2020 ait cristallisé les tensions entre la gendarmerie et l'armée de terre.

51. Corinne Dufka, « Sahel : "Les atrocités commises par des militaires favorisent le recrutement par les groupes armés" », *Le Monde*, 29 juin 2020. Voir également pour le cas du Niger et une mise en perspective théorique : Luca Raineri, « [Explaining the Rise of Jihadism in Africa: The Crucial Case of the Islamic State of the Greater Sahara](#) », *Terrorism and Political Violence*, 22 octobre 2020 (publication en ligne).

UN CHÂTEAU DE CARTES INSTABLE

L'exemple de la coopération militaire entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire souligne l'importance de plusieurs facteurs permettant une coopération militaire effective. D'abord, la qualité de la relation entre des dirigeants politiques et des chefs d'état-major généraux des armées partageant une appréciation commune de la menace forme le soubassement d'une coopération dépassant les échanges informels entre les unités de part et d'autre d'une frontière commune. Ensuite, la transparence constitue le socle quotidien autour duquel se construit une coopération reposant sur la confiance. Enfin, la relation s'établit dans le temps long, autour d'échanges, de pratiques, d'expériences partagées, d'un sentiment de proximité ne se réduisant pas à une approche euclidienne de la géographie. En effet, avec le Ghana, tant la barrière de la langue que des cultures politiques, des normes et des manières de faire différentes rendent plus difficile la coopération militaire⁵².

À l'inverse, deux types de facteurs fragilisent les progrès récents. Les premiers renvoient aux relations entre les États. Le poids d'un passé conflictuel et la persistance d'une méfiance mutuelle peuvent ainsi affecter une coopération qui repose certes sur une menace partagée mais dont la territorialisation des réponses diffère dans chacun des États, et qui plus est entre lesquels les continuités humaines sont à la fois un facteur de rapprochement et de tension. De même, les conflits dans les espaces frontaliers peuvent être réactivés, que cela soit du fait de dynamiques locales liées à la captation des ressources du sol et du sous-sol par les populations, ou nationales. Les principales menaces à la coopération relèvent toutefois avant tout de dynamiques internes⁵³. Le déficit de cohésion sociale et nationale, un

changement à la tête du pouvoir pouvant remettre en cause une impulsion politique décisive, l'importance de la souveraineté, les priorités nationales pour des pouvoirs se considérant comme menacés à l'intérieur de leurs frontières par un risque de coup d'État, l'instabilité, la faiblesse des ressources et des institutions sont autant de facteurs pouvant affecter directement ou indirectement la dynamique enclenchée quelques mois avant Comoe 2020.

En cela, si le sentiment d'une menace partagée et les relations interpersonnelles ont favorisé l'émergence d'une coopération militaire effective entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, celle-ci reste comparable à un château de cartes à l'équilibre instable.

52. Entretien, militaire ivoirien, Abidjan, octobre 2020. Sur l'importance des valeurs communes comme prérequis et conséquence d'un rapprochement, voir : Laurie Nathan, « The Absence of Common Values and Failure of Common Security in Southern Africa, 1992-2003 », *op. cit.*

53. Laurie Nathan, « Domestic Instability and Security Communities », *European Journal of International Relations*, 12:2, 2006, p. 275-299.

LUTTE CONTRE LE JIHADISME EN AFRIQUE DE L'OUEST : LA COOPÉRATION JUDICIAIRE COMME MAILLON ESSENTIEL

L'un des défis liés à la lutte contre les groupes jihadistes est leur traitement judiciaire. Plusieurs procès ont été organisés ces dernières années. Le plus connu est celui d'Ahmad al-Faqi al-Mahdi, jugé et condamné à neuf ans de prison par la Cour pénale internationale (CPI) en septembre 2016. Au Mali, l'ex-commissaire de la police islamique de Gao, Aliou Mahamane Touré, a été condamné en 2017 à dix ans de prison avant d'être libéré en octobre 2020 avec plus de 200 autres prisonniers dans le cadre d'une négociation avec le Jamā'at nuṣrat al-islām wal-muslimīn (JNIM). En octobre 2020, c'est le tour de Souleymane Keita, le chef de la katiba Khalid Ibn Walid active dans le sud du Mali à la frontière avec la Côte d'Ivoire en 2015, d'être condamné avec 14 autres personnes à Bamako dont 12 par contumace. Outre le Mali, la Côte d'Ivoire, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad ont également organisé des procès de membres de groupes jihadistes ou, dans le cas de la Côte d'Ivoire, de personnes ayant été en relation avec des jihadistes à la suite de l'attaque de Grand-Bassam (mars 2016). Quant au Burkina Faso, aucun procès n'avait eu lieu en octobre 2020 en dépit de la présence de plusieurs centaines de présumés jihadistes dans les prisons du pays, cinq ans après les premières attaques sur le territoire burkinabè¹.

Alors que les procès de jihadistes ont été peu nombreux au regard du nombre de personnes arrêtées et placées en détention, cet aspect de la lutte est pourtant central. Il renvoie en effet à la capacité des États à apparaître comme justes, capables de faire respecter la loi pour tous les justiciables dans une région du monde où la durée des peines préventives est trop souvent dépassée, à répondre aux attentes des victimes et, indirectement,

1. Entretien, chercheur, Ouagadougou, octobre 2020.

à réduire des sentiments d'injustice et d'impunité² nourrissant les dynamiques de violence. Le système pénal est en effet souvent un parent pauvre des administrations et, plus largement, c'est même l'ensemble de la chaîne pénale qui est dysfonctionnel avec des procédures lentes et entravées par de multiples facteurs internes et externes.

Si le renforcement des justices nationales et de leur présence sur l'ensemble du territoire est un enjeu majeur, le caractère transnational de la menace jihadiste pose aussi la question de la capacité des instances judiciaires d'un pays à instruire et à juger des dossiers avec des ramifications internationales. L'attentat de Grand-Bassam, par exemple, a été préparé et dirigé depuis le Mali, avec des membres du commando qui ont transité par le Burkina Faso avant de rejoindre la Côte d'Ivoire. De même, Souleymane Keita, après les opérations du Mali et de la Côte d'Ivoire contre sa katiba en 2015, s'est rendu en Guinée Conakry, avant que le Mali n'annonce son arrestation à la frontière avec la Mauritanie. Son cas n'est pas isolé. Ould Salek, après son évasion de la prison centrale de Nouakchott le 31 décembre 2015, a été arrêté en Guinée-Bissau après un transit de quelques semaines au Sénégal. Quant aux Sénégalais jugés à Dakar en 2018 pour terrorisme, certains d'entre eux avaient été arrêtés au Niger après leur départ de la forêt de Sambissa au Nigeria, avant d'être transférés au Sénégal³. Comme l'observait un magistrat burkinabè, « dans de nombreux dossiers, il y a un élément hors des frontières du Burkina Faso⁴ ».

Dans ce contexte de circulation transnationale des membres des groupes jihadistes, et bien qu'elle soit reconnue comme nécessaire, la coopération judiciaire entre les États d'Afrique de

2. Cette impunité concerne aussi bien les membres des forces de défense et de sécurité commettant des exactions et des membres de groupes armés que des combattants jihadistes libérés après une arrestation en raison d'une enquête n'ayant pu réunir suffisamment de preuves ou dans le cadre de négociations.

3. Voir Matteo Maillard, « [Au Sénégal, verdicts dans le procès d'un vaste projet terroriste](#) », *Le Monde*, 19 juillet 2018. Voir également les articles publiés par le journaliste sénégalais Abdou Cissé sur le site *dakaractu.com*.

4. Entretien, magistrat, Ouagadougou, octobre 2020.

l'Ouest ne va cependant pas de soi. Pour en présenter les principaux enjeux entre les pays d'Afrique de l'Ouest, nous prendrons comme point de départ les cadres de coopération de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui constituent le socle de la coopération judiciaire entre les États d'Afrique de l'Ouest. Dans un second temps, nous discuterons certaines des initiatives récentes destinées à améliorer cette coopération et leurs freins. Nous terminerons par la nécessité d'une impulsion politique, soulignée par plusieurs interlocuteurs comme une nécessité pour fluidifier cette coopération.

À noter qu'il n'est abordé dans ce texte ni l'entraide judiciaire et les extraditions avec des pays d'autres régions du monde avec lesquels les acteurs jihadistes ouest-africains peuvent avoir des liens, ni le cas particulier de la justice militaire dans l'hypothèse de crimes de guerre commis par une armée nationale dans un pays voisin⁵.

DES CADRES DE COOPÉRATION VIEILLISSANTS

La coopération judiciaire entre les pays membres de la CEDEAO est régie par deux conventions régionales, auxquelles s'ajoutent parfois des instruments bilatéraux. Ces derniers précisent les modalités d'application de la coopération. Avec les États extérieurs à la CEDEAO, la coopération en matière d'entraide judiciaire repose sur l'existence d'une convention, d'un traité ou d'un accord de coopération judiciaire, à l'exemple de ceux signés par le Niger entre les années 1960 et 2000 avec le Mali, la Suisse, la France, l'Algérie, le Nigeria, la Chine et la Libye. Le cas échéant, cette coopération est faite au cas par cas, selon les relations diplomatiques entre les pays concernés, de façon *ad hoc* ou suivant le principe de réciprocité.

5. En dépit du fait que des forces armées du Sahel ont été accusées à plusieurs reprises ces dernières années d'avoir commis des exactions, la justice militaire constitue un angle mort des réflexions sur la justice.

Les deux conventions de la CEDEAO régissant la coopération judiciaire entre les États d'Afrique de l'Ouest datent du début des années 1990.

- La première est la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale signée le 29 juillet 1992, dont le champ d'application est défini dans son article 2. « Les États membres s'engagent à s'accorder mutuellement, selon les dispositions de la présente Convention, l'aide judiciaire la plus large possible dans toute procédure ou enquête visant des infractions dont la répression est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires de l'État membre requérant. » Cette entraide judiciaire concerne le recueil de témoignages ou de dépositions, la fourniture d'une aide pour mettre à disposition de l'État requérant des détenus ou d'autres personnes à des fins de témoignage, la remise de documents judiciaires, les perquisitions et saisies, l'examen d'objets ou de lieux, les saisies et confiscations, la fourniture de renseignements, de pièces à conviction ainsi que de dossiers et documents⁶.
- La deuxième est la Convention d'extradition du 6 août 1994. Elle dispose que les « États et autres parties adhérentes s'engagent à se livrer périodiquement selon les règles et sous les conditions déterminées par la présente Convention les individus qui, se trouvant sur le territoire de l'État requis, sont poursuivis pour une infraction ou recherchés aux fins d'exécution d'une peine par les autorités judiciaires de l'État requérant⁷. » Elle précise également les contours de l'extradition, les cas de figure qui ne relèvent pas de sa compétence et les modalités de sa mise en œuvre. À noter qu'il est prévu, en cas d'urgence, une arrestation provisoire d'une durée maximum de vingt jours avant réception de la demande d'extradition et des pièces requises⁸.

6. CEDEAO, *Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale*, 29 juillet, article 2, paragraphes 1 et 2.

7. CEDEAO, *Convention d'extradition*, 6 août 1994, article 2, paragraphe 1.

8. *Ibid.*, article 22.

Ces conventions sont vieillissantes, fixant des règles considérées comme lourdes, et ralentissent les enquêtes internationales. Chaque demande d'entraide judiciaire doit ainsi notamment comporter « les raisons et un exposé détaillé de toute procédure ou demande particulière que l'État membre requérant souhaite voir suivre ou exécuter, ainsi qu'une pièce indiquant si les témoins ou autres personnes doivent déposer solennellement ou sous serment⁹ ». De même, la rédaction de ces textes favorise indirectement la lenteur dans les réponses. « Des pays ne veulent pas de copies électroniques avancées, observait ainsi un expert international. Ils attendent l'original, ce qui ralentit les procédures¹⁰. » Autre enjeu, le rôle d'interface joué quasi-systématiquement par les ministères des Affaires étrangères, avec pour conséquence de ralentir considérablement une coopération judiciaire impliquant déjà nombre d'acteurs au sein des ministères de la Justice (demandeur, juge d'instruction en charge du dossier, parquet, parquet général et administration centrale). Du fait des très longs délais qu'il implique, « le canal diplomatique est le canal universel de coopération : c'est aussi le canal par excellence de l'échec des coopérations judiciaires¹¹ », résumait un magistrat burkinabè, membre du pôle judiciaire spécialisé dans la répression du terrorisme, lors d'une réunion internationale¹². À rebours des pratiques pourtant, si le canal diplomatique est mentionné dans la Convention de 1994¹³, cela n'est pas

9. CEDEAO, *Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale*, *op. cit.*, article 5, paragraphe 1.

10. Entretien téléphonique, expert international, septembre 2020.

11. Il ne s'agit pas en effet d'une priorité. Une autre lecture renvoie au fonctionnement de cette administration (et plus largement de nombre d'administrations en Afrique de l'Ouest), à son rapport au temps et à l'interministériel.

12. Présentation d'un membre du pôle judiciaire spécialisé dans la répression du terrorisme, Banjul, juillet 2019, <https://www.pgaction.org/pdf/2019-07-Banjul/Tondjoa-Sagnan.pdf>.

13. Article 18 : « La requête sera formulée par écrit et adressée par le ministère de la Justice de l'État requérant au ministère de la Justice de l'État requis ; toutefois, la voie diplomatique n'est pas exclue. Une autre voie pourra être convenue par arrangement direct entre deux ou plusieurs États » (*Convention d'extradition* du 6 août 1994, *op. cit.*).

le cas dans celle de 1992. Le cadre du législateur n'impose pas en effet pour les demandes d'entraides judiciaires de passer par les Affaires étrangères, exception faite des pays pour lesquels une convention bilatérale établit le contraire.

Une conséquence a été un recours, à plusieurs reprises ces dernières années, et notamment dans des affaires de terrorisme, à des remises de suspects de police à police. Elles s'appuient sur l'accord de coopération policière signé le 19 novembre 2003 à Accra par les États membres de la CEDEAO¹⁴, destiné à « créer [...] un espace sous-régional de coopération policière » et à instituer « un mécanisme dynamique [...] pour la facilitation de la coopération¹⁵ ». Selon son article 3, « les services de sécurité compétents des parties contractantes coopéreront à la recherche, sur le territoire de l'une ou de l'autre partie, des personnes impliquées dans une infraction de droit commun, ainsi que des biens ou objets liés à cette infraction¹⁶ ». De même, « les services de sécurité compétents des parties contractantes procéderont, selon les nécessités, à des opérations conjointes permanentes ou ponctuelles de police¹⁷ ». Si ce texte concerne avant tout l'échange d'informations, de renseignements, et les modalités de déplacement des policiers d'un pays à l'autre dans le cadre d'enquêtes conjointes, et ce en liaison avec les Bureaux centraux nationaux (BCN) d'Interpol, la pratique de la remise de suspects de police à police repose tout particulièrement sur son article 11. Ce dernier prévoit en effet que « les suspects appréhendés dans le cadre d'une mission d'investigation à l'étranger pourront être remis par les autorités du pays hôte aux fonctionnaires de police étrangers, s'il s'agit de leurs nationaux¹⁸ ».

Les remises de police à police ne sont cependant pas sans limites. D'une part – mais cela ne leur est pas spécifique –, elles reposent sur des relations de confiance entre les acteurs

14. *Accord de coopération en matière de police criminelle entre les États membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest*, 19 décembre 2003.

15. *Ibid.*, article 2.

16. *Ibid.*, article 3, paragraphe 1.

17. *Ibid.*, article 3, paragraphe 2.

18. *Ibid.*, article 11, paragraphe 1.

impliqués dans les deux pays, et donc sont fortement dépendantes des contextes politiques, des relations interpersonnelles et du bon vouloir des autorités sollicitées. D'autre part, cette utilisation de l'accord d'Accra suscite des critiques de la part d'acteurs judiciaires se sentant court-circuités ainsi que d'organisations de défense des droits de l'homme considérant qu'il est utilisé de façon abusive et ne garantit pas de façon satisfaisante les droits des suspects¹⁹.

DES INITIATIVES POUR AMÉLIORER LA COOPÉRATION JUDICIAIRE

Dans ce contexte, plusieurs initiatives ont été lancées pour améliorer la coopération judiciaire en Afrique de l'Ouest. Les États-Unis, par exemple, ont organisé ces dernières années des rencontres régulières à Dakar réunissant des acteurs judiciaires et de la sécurité intérieure de plusieurs États de la région et travaillant sur des dossiers de terrorisme. Parmi les organisations internationales, l'Organisation des Nations unies pour la lutte contre la drogue et le crime (ONUDC) a été particulièrement active pour renforcer la coopération judiciaire. En 2010, elle a appuyé la création d'une Plateforme de coopération judiciaire du Sahel dont sont membres le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie et le Niger (le Sénégal et le Tchad sont observateurs). Elle fonctionne avec des points focaux, un comité technique composé des points focaux et de leurs suppléants, et un conseil des ministres de la Justice²⁰.

La plus connue des initiatives de l'ONUDC est le Réseau d'autorités centrales et de procureurs d'Afrique de l'Ouest (WACAP). Créé en 2013, ce réseau vise à faciliter la coopération internationale en matière pénale pour l'ensemble de la criminalité transnationale organisée et les affaires de terrorisme. Il est mis en œuvre avec le soutien de la Communauté économique

19. Entretien, policier, Ouagadougou, octobre 2020 ; entretien téléphonique, expert international, septembre 2020.

20. Pour plus de précisions, voir : ONUDC, [Plateforme de coopération judiciaire du Sahel](#), Vienne, Nations unies, non daté.

des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dont les 15 États sont aussi membres du réseau WACAP, auxquels s'ajoutent la Mauritanie et le Tchad²¹. La Cour de justice et la Commission de la CEDEAO sont membres observateurs. Le réseau WACAP fonctionne avec des points focaux chargés « de répondre aux demandes informelles d'entraide afin de s'assurer que l'information requise est collectée ou que l'action nécessaire à l'obtention de l'information a été initiée avant que la demande officielle ne soit reçue²² ». Ils sont au nombre de deux. L'un représente les autorités compétentes en matière de coopération judiciaire internationale (autorités centrales), l'autre est un juge ou procureur. Au niveau régional, le WACAP organise des réunions régulières et des formations destinées à former aux cadres et pratiques de la coopération judiciaire. Il s'agit en cela d'un réseau formel destiné à faciliter de façon informelle la transmission des demandes et l'obtention de réponses, tout en renforçant les capacités et en partageant les expériences et bonnes pratiques.

Les membres du réseau WACAP ont mis en avant ces dernières années plusieurs résultats. Au Burkina Faso par exemple, dans le cadre de l'instruction sur les attentats du 15 janvier 2016 à Ouagadougou et alors que les demandes d'entraide envoyées par les canaux officiels aux autorités ivoiriennes n'avaient pas, trois ans après, reçu de réponse officielle, les magistrats burkinabè ont pu s'appuyer sur les échanges informels permis par le réseau WACAP pour faire le lien entre les attaques de Ouagadougou et de Grand-Bassam. Au Niger, en 2015, deux procédures impliquant des ressortissants maliens et nigériens poursuivis pour association de malfaiteurs et terrorisme ont pu être menées à leur terme grâce aux rencontres entre les membres du réseau WACAP. Quatre ans plus tard, dans une procédure

diligentée par le Service central de lutte contre le terrorisme (SLCT) du Niger, les officiers de police judiciaire se sont déplacés à Ouagadougou pour auditionner des personnes mises en cause. Mais alors que les autorités burkinabè s'opposaient à ce que les policiers nigériens posent des actes sans demande préalable d'entraide pénale, cette situation a été régularisée avec une demande transmise par le procureur de Niamey à travers la Cellule nationale d'entraide pénale et de coopération judiciaire²³.

Si le réseau WACAP et les autres initiatives de mise en réseau ont permis de faire progresser la coopération judiciaire, elles n'en sont cependant pas le seul facteur et ne sont pas sans limites²⁴. D'une part, les avancées de ces dernières années sont indissociables d'une perception commune de la menace et de l'urgence d'y répondre, du sentiment des acteurs de la chaîne pénale selon lequel il faut améliorer la coopération judiciaire en Afrique de l'Ouest²⁵. De même, les progrès mis en avant par le réseau WACAP ne peuvent être dissociés des rencontres organisées en parallèle par d'autres acteurs, comme la France et les États-Unis. D'autre part, la coopération continue de fonctionner par à-coups. Elle manque de fluidité. « Le processus de coopération dynamique n'a pas réellement fonctionné », observait un expert international à propos de l'enquête de Grand-Bassam, en raison notamment du peu de suivi par les autres États après les réunions avec des représentants de la Côte d'Ivoire²⁶. Au sein du réseau WACAP, le secrétariat et les points focaux du réseau ne sont pas toujours informés des demandes adressées entre États membres. Ils n'ont donc pas de vision d'ensemble et ne peuvent assurer un suivi auprès des acteurs nationaux pour appuyer les requêtes d'autant que, pour les points focaux, leurs activités au sein du réseau s'ajoutent à leurs fonctions au sein des ministères

21. ONUDC, « [WACAP : la pierre angulaire de la coopération internationale. "La coopération transfrontalière pour lutter efficacement contre la criminalité transnationale organisée"](#) », janvier 2020.

22. Présentation du réseau WACAP, <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/fr/newrosenwebsite/criminal-justice-system/wacap.html#:~:text=Les%20points%20focaux%20r%C3%A9pondent%20%C3%A0,demande%20officielle%20ne%20soit%20re%C3%A7ue.>

23. Témoignages de points focaux du Burkina Faso et du Niger, cités dans : ONUDC, « [WACAP : la pierre angulaire de la coopération internationale. "La coopération transfrontalière pour lutter efficacement contre la criminalité transnationale organisée"](#) », *op. cit.*

24. Divers entretiens, octobre et novembre 2020.

25. Divers entretiens, septembre et octobre 2020.

26. Entretien téléphonique, expert international, septembre 2020.

de la Justice. Enfin, les points focaux des États répondent principalement aux requêtes avant les réunions et non de façon régulière²⁷.

Outre ces efforts de mise en relation pour contourner les lenteurs de la coopération judiciaire, deux initiatives récentes menées dans le Sahel méritent d'être mentionnées.

- En mai 2017, le Mali, le Niger et le Tchad ont signé un Accord de coopération judiciaire, d'une durée de 5 ans renouvelable par tacite reconduction et ouvert à d'autres pays africains. En mars 2019, ils ont été rejoints par le Burkina Faso, les parlementaires burkinabè ayant alors voté la loi portant autorisation d'adhésion à cet accord²⁸. Sans rentrer dans les détails de ce texte, il est intéressant pour au moins deux raisons. D'abord, en matière d'enquêtes conjointes, il est plus contraignant que l'accord de 2003 signé à Accra. Alors que ce dernier mentionne la nécessité d'un accord « du pays visité²⁹ », l'accord de 2017 stipule que « l'État partie requis autorisera les officiers de police judiciaire et les techniciens de la police judiciaire de l'État partie requérant à participer à tous les actes d'investigations réalisés sur son territoire [et], sur commission rogatoire d'un juge d'instruction ou sur réquisitions d'un procureur de la République, à procéder à des auditions³⁰ ». Ensuite, il précise que les commissions rogatoires en matière pénale « peuvent en cas d'urgence être adressées directement par les autorités judiciaires de l'État requérant aux autorités judiciaires de l'État requis³¹ », c'est-à-dire sans passer par la voie diplomatique.

27. Entretien, magistrat, Ouagadougou, octobre 2020.

28. Josaphat Finogbé, « [Burkina Faso : Les députés ratifient l'accord tripartite de la coopération judiciaire](#) », *Hémicycles d'Afrique*, 29 mars 2019.

29. *Accord de coopération en matière de police criminelle entre les États membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest*, op. cit., article 8, paragraphe 5.

30. *Accord de coopération judiciaire entre : la République du Mali, la République du Niger et la République du Tchad*, 9 mai 2017, articles 74 et 75.

31. *Ibid.*, article 24.

- Pour améliorer la coopération judiciaire entre les États membres du G5 Sahel et avec le Sénégal, l'Agence française de développement (AFD) a lancé en 2020 le « Programme d'appui d'entraide judiciaire pour le Sahel ». Il repose notamment sur la mise en place de Bureaux d'entraide pénale internationale fonctionnant en réseau et disposant de moyens suffisants pour exercer leur mission de liaison, d'archivage et de suivi ainsi que de correspondants dans les systèmes judiciaires nationaux³². Ce projet n'en est encore qu'à ses débuts et les écueils sont nombreux, liés aussi bien aux acteurs de l'aide internationale qu'à son appropriation par les acteurs judiciaires des pays concernés et leur investissement pour les rendre fonctionnels³³. Cependant, soulignait un juriste ouest-africain, ces bureaux peuvent permettre à leurs membres d'avoir le temps nécessaire pour initier les demandes de coopération judiciaire et, si besoin, relancer pour obtenir des réponses tout en disposant d'une légitimité interne afin de suivre les avancées des dossiers auprès des Affaires étrangères, de la police et des services de renseignement³⁴.

DE MULTIPLES FREINS À UNE COOPÉRATION DYNAMIQUE

Les freins à une coopération dynamique ne se réduisent pas toutefois aux limites des cadres législatifs et au manque de suivi par les acteurs des réseaux mis en place. D'abord, il y a un certain nombre de blocages généraux « liés aux hommes³⁵ ». Nombre de professionnels de la justice sont réticents à chercher des éléments hors de leur pays, ce d'autant plus qu'ils ne savent pas toujours comment faire et à qui s'adresser. Ensuite, les recours

32. Entretiens, acteurs du développement, Paris et Ouagadougou, septembre et octobre 2020. Le Niger dispose déjà d'un Bureau d'entraide pénale internationale, avec des moyens toutefois très limités.

33. Entretien, fonctionnaire de l'AFD, Paris, septembre 2020. Un autre enjeu, ancien et pourtant toujours d'actualité, est celui de la coordination entre les partenaires techniques et financiers.

34. Entretien téléphonique, expert international, septembre 2020.

35. Entretien, magistrat ivoirien, Abidjan, octobre 2020.

aux ministères des Affaires étrangères sont indissociables de la crainte des magistrats ouest-africains et de leur administration de se mettre en difficulté, alors qu'ils ne sont pas protégés par leur statut des interférences des hommes politiques³⁶. Les pratiques des dirigeants sont en effet souvent en décalage avec les principes démocratiques et de l'État de droit dans la région³⁷. La puissance du pouvoir exécutif est très peu contrebalancée par l'existence de contre-pouvoirs, avec un pouvoir judiciaire « formellement indépendant [...] mais en réalité très dépendant et maintenu dans une situation matérielle précaire le rendant incapable d'assumer son rôle³⁸ ». Dans ce contexte, pour des magistrats sous pression et confrontés à une forte centralisation des processus décisionnels renvoyant au fonctionnement du pouvoir et à l'histoire des administrations en Afrique de l'Ouest, il faut se couvrir, au prix d'un ralentissement des procédures.

Les limites de l'entraide pénale reflètent également l'état de systèmes judiciaires nationaux confrontés depuis plusieurs décennies à des critiques parfois très sévères. « Depuis vingt-cinq ans, observait l'auteur d'un article publié par la revue *Afrique contemporaine*, toutes les études sur la justice [...] commencent par l'énoncé de sévères critiques et d'un réel scepticisme de la part des observateurs et experts nationaux ou internationaux, comme des acteurs eux-mêmes, usagers potentiels ou en cours de procès, investisseurs ou consommateurs, responsables de l'institution judiciaire, magistrats³⁹... » De tels diagnostics doivent être

36. Alioune Badara Fall, « [Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique](#) », *Afrilex*, juin 2003.

37. Loin de s'être améliorée dans la région ces dernières années, la gouvernance demeure un sujet préoccupant. Voir : François Patuel et Ine Van Severen, *Dégradation de l'espace civique avant les élections dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest. Études de cas : Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée, Niger et Togo*, Johannesburg, CIVICUS, octobre 2020.

38. International Crisis Group, *Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest*, Rapport Afrique 234, 14 avril 2016, p. 29.

39. Jean du Bois de Gaudusson, « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs. Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, 250, 2014/2, p. 13-28, p. 14-15.

nuancés, poursuivait-il. Il ne faut pas sous-estimer les dangers de toute généralisation et les progrès accomplis par une justice étant un maillon essentiel de la construction et du renforcement de l'État de droit⁴⁰. Celle-ci est cependant confrontée à de multiples défis internes qui affectent la coopération judiciaire : nombre réduit de magistrats, faiblesse des ressources, relation plus ou moins difficile avec les forces de police⁴¹, lenteurs dans le traitement des dossiers parfois indépendamment du nombre de magistrats⁴², archivage insatisfaisant, inexistence d'une politique des ressources humaines, etc.⁴³. Même s'il ne saurait s'y réduire, « le sous-dimensionnement de la justice est un facteur majeur des difficultés de l'entraide judiciaire par-delà les bonnes et les mauvaises volontés », résumait un expert judiciaire européen travaillant en Afrique de l'Ouest depuis plusieurs années⁴⁴.

Davantage que la justice, c'est l'ensemble de la chaîne pénale qui est confrontée à des pratiques altérant directement ou non l'entraide judiciaire. Les relations entre services de sécurité et justice sont affectées par les pressions plurielles auxquels sont soumis les uns et les autres, qu'elles soient d'ordre sociologique (les relations familiales et amicales), administratif (les supérieurs hiérarchiques) et politique (l'immixtion du politique)⁴⁵. Les luttes interservices, qui ne sont nullement une spécificité de l'Afrique de l'Ouest, entravent aussi les enquêtes. Par exemple, à la suite de l'attentat de Grand-Bassam, la police et la gendarmerie n'ont pas voulu coopérer dans un premier temps, chacune cherchant à prendre l'avantage sur l'autre avant qu'une fragile

40. *Ibid.*, p. 15.

41. En Guinée par exemple, nombre de magistrats craignent les forces de sécurité et n'exercent une autorité que théorique sur la police judiciaire.

42. Pour le cas du Niger, voir : Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Des contextes particuliers à chaque métier de l'État*, Lasdel, Études et travaux 120, p. 10-11.

43. Sur la bureaucratie en Afrique de l'Ouest, voir : Jean-Pierre Olivier de Sardan, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone », *Politique africaine*, 96, 2004/4, p. 139-162.

44. Entretien téléphonique, expert judiciaire, novembre 2020.

45. ONUCI, *Étude d'évaluation du système judiciaire ivoirien*, juin 2007, p. 6, http://www.oidh.ci/images/download/publications/etudes_sondages/rapport_onuci_systeme_judiciaire_2007.pdf.

coopération soit mise en place⁴⁶. Les services spécialisés dans la lutte contre le terrorisme créés ces dernières années au Burkina Faso, au Mali et au Niger sont également confrontés à des tentatives d'intégration en leur sein de personnes n'ayant pas les compétences requises mais attirées par les primes, ainsi qu'à des manœuvres d'autres services pour conserver leurs enquêtes ou se voir attribuer les nouvelles⁴⁷.

Enfin, en raison de l'insécurité, l'accès aux lieux des crimes, aux preuves, aux détenus, aux témoins est parfois compliqué, comme dans le centre et dans le nord du Mali⁴⁸ ou dans la région de Diffa au Niger. Cet accès est d'autant plus compliqué que les enquêteurs et les juges d'instruction font face à une certaine hostilité des militaires avec pour conséquence de rendre particulièrement difficile la collecte de preuves⁴⁹, sans compter que se rendre en région requiert des moyens qui ne sont pas toujours disponibles.

UN BESOIN D'« IMPULSION POLITIQUE »

Le manque d'efficacité de la coopération judiciaire en Afrique de l'Ouest a en cela des racines multiples. Il renvoie aux cadres juridiques régionaux et nationaux, à l'histoire de la région et de la construction des États, au fonctionnement des chaînes pénales, aux pratiques et aux cultures des acteurs des administrations ou encore à la centralisation du pouvoir et aux réflexes nationaux. Face aux limites des initiatives mises en place ces dernières années pour fluidifier la coopération judiciaire, plusieurs pistes

46. Entretien téléphonique, expert international, septembre 2020.

47. Divers entretiens, 2019 et 2020.

48. International Crisis Group, *Enrayer la communautarisation de la violence au centre du Mali*, Rapport Afrique 293, 9 novembre 2020.

49. Junko Nozawa et Melissa Lefas, *Quand la poussière retombe. La justice face au terrorisme dans le Sahel*, Washington, Global Center on Cooperative Security, octobre 2018, partie 3. Cette hostilité peut être liée à l'implication de militaires dans des exactions, mais elle renvoie probablement aussi à des facteurs plus structurels.

de réflexion ont été mises en avant par les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette étude.

À court et moyen terme, l'enjeu est double, renvoyant à la fois à la mise à jour des cadres de la coopération judiciaire et à l'institutionnalisation de cette dernière.

- D'abord, les États d'Afrique de l'Ouest pourraient initier une réflexion sur les cadres de coopération de l'espace CEDEAO et les accords bilatéraux en s'appuyant sur une analyse de leur contenu et de la façon dont ils sont mis en œuvre par les praticiens de la coopération judiciaire. Concernant particulièrement l'entraide judiciaire dans le domaine pénal, une telle démarche permettrait notamment de préciser la place du canal diplomatique, d'introduire des délais de réponse maximum et le recours à des copies électroniques avant la réception des originaux, ainsi que de renforcer la place des enquêtes conjointes. Pour cela, les États mobiliseraient l'article 37 de la Convention de 1992 qui précise que « tout État membre peut soumettre des propositions en vue de l'amendement ou de la révision [de cette Convention]⁵⁰ ». Un mandat CEDEAO en matière de terrorisme pourrait aussi être mis à l'étude pour faciliter les extraditions, même s'il s'agit d'un objectif de plus long terme qui risque très probablement de soulever de nombreuses réticences politiques.

- Ensuite, alors que les réseaux sans centralisation de l'information et sans suivi quotidien ont montré leurs limites, les États d'Afrique de l'Ouest devraient élargir les efforts en matière d'institutionnalisation de la coopération judiciaire. La création de Bureaux d'entraide pénale internationale dans les pays du G5 Sahel et au Sénégal, en dépit des incertitudes qui entourent leur création et des péripéties qui l'accompagneront très probablement, est perçue comme une initiative por-

50. Il semble qu'aucune demande de révision n'ait été adressée depuis 1992. Voir Martial Fabrice Eteme Ongono, *La coopération judiciaire pénale dans les communautés économiques régionales en Afrique : cas de la CEEAC et de la CEDEAO*, Université de Yaoundé II, Master en Droit public international et communautaire, 2013.

teuse d'avancées⁵¹. Se pose toutefois la question de structures comparables dans les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest – et plus largement de leur prise en compte dans les projets liés à la justice – dans un contexte caractérisé par une montée de la menace jihadiste et une forte circulation d'acteurs criminels entre les pays côtiers et sahéliens. De surcroît, ces bureaux ne fonctionneront réellement que s'ils sont appuyés par leur administration et bénéficient d'un appui politique dans le suivi des dossiers et les échanges interministériels.

Dans cette perspective, observaient deux interlocuteurs, il y a le besoin d'une « impulsion politique⁵² ». Sans elle, considèrent-ils en effet, il ne pourra y avoir de réel changement, ou alors seulement à la marge, et les magistrats ouest-africains continueront de se heurter aux mêmes problèmes. Les dirigeants ont-ils pour autant envie d'investir la thématique de la coopération judiciaire ? Cette dernière ne semble pas en effet une priorité pour des États prompts à défendre leur souveraineté nationale, privilégiant les relations entre services et qui, pour plusieurs d'entre eux, hébergent des opposants au régime de leur(s) voisin(s) et dont des élites sont impliquées dans des activités criminelles⁵³. Quant à la relation avec la CEDEAO, on observe plutôt un désintérêt pour l'organisation ouest-africaine, cette dernière étant avant tout instrumentalisée à des fins nationales, et une absence de locomotive régionale. Le Nigeria a d'ailleurs préféré, pour lutter contre les groupes jihadistes dans la région du lac Tchad, monter une coalition en s'appuyant sur la Commission du bassin du lac Tchad plutôt que sur la CEDEAO ou l'Union africaine, et ce afin de limiter les interférences extérieures

51. Entretien, septembre et octobre 2020.

52. Entretien, experts judiciaires, Abidjan et Ouagadougou, octobre 2020.

53. Entretien téléphonique, diplomate européen, novembre 2020. Sur l'implication de hauts responsables ouest-africains dans le trafic de drogue, voir par exemple : Lansana Gberie et Camino Kavanagh, *Pas seulement une zone de transit. Drogues, État et société en Afrique de l'Ouest*, WACD, juin 2014, p. 22 et suivantes.

pouvant remettre en cause son influence⁵⁴. À l'inverse pourtant, l'expansion de la menace jihadiste a favorisé un rapprochement dans certains domaines auxquels peu croyaient. Certes, celui-ci est fragile, mais il mérite d'être souligné. De même, sous réserve que la dynamique initiée dans le cadre de l'Initiative d'Accra entre septembre 2017 et janvier 2020 se poursuive, les présidents des États membres pourraient porter ce sujet au sein de leurs administrations voire de la CEDEAO.

Reste que par-delà ces enjeux et les débats associés, les pays d'Afrique de l'Ouest sont confrontés à l'inadaptation des cadres et des pratiques en matière de coopération judiciaire face à l'expansion géographique du jihadisme et à une criminalité transnationale florissante, soit à la tension entre le primat des souverainetés nationales, le fonctionnement des États, les pratiques de ceux qui les incarnent et les évolutions du monde.

54. Ingo Henneberg et Friedrich Plank, « Overlapping Regionalism and Security Cooperation: Power-Based Explanations of Nigeria's Forum-Shopping in the Fight against Boko Haram », *International Studies Review*, 22:3, septembre 2020, p. 576-599.

LA COOPÉRATION SÉCURITAIRE ET JUDICIAIRE EN AFRIQUE DE L'OUEST

FACE AU DÉFI DE LA LUTTE
CONTRE LES GROUPES ARMÉS JIHADISTES

Dr Antonin Tisseron

Ces dernières années, les signes d'une extension de la zone d'action des groupes armés jihadistes dans les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest frontaliers du Mali et du Burkina Faso se sont multipliés. Cette dimension transnationale de la menace jihadiste, qui n'est ni nouvelle ni spécifique à cette région du monde, pose la question du renforcement de la coopération sécuritaire. Si l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), la Force conjointe du G5 Sahel et la Force mixte multinationale (FMM) dans le bassin du lac Tchad ont fait l'objet de plusieurs travaux, d'autres organisations et enjeux ont été moins explorés. C'est notamment le cas de l'Initiative d'Accra, un forum sécuritaire créé en 2017 regroupant sept États (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Niger et Togo) et qui constitue le premier cas de cette étude. Les deux autres cas explorent la coopération entre les États sahéliens et leurs voisins côtiers. Le premier traite de la coopération militaire, non de façon institutionnelle à travers les cadres de coopération, mais sous un angle plus politique à travers le couple que forment la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso. Plus précisément, en prenant comme point de départ l'opération Comoé 2020, il interroge la singularité de cette relation, ses implications mais aussi ses limites et ses conséquences. Le second aborde la coopération dans le domaine judiciaire en Afrique de l'Ouest en croisant les instruments normatifs et les pratiques des professionnels du droit, et pointe les difficultés rencontrées par les acteurs judiciaires en matière de coopération internationale.