



Le 9 février 2021

**Le Premier président**

à

**Monsieur Jean Castex**  
Premier ministre

Réf. : S2021-0105

**Objet** : Les actions civiles et militaires de la France dans les pays du G5 Sahel et leur relation avec l'aide publique au développement.

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à une enquête sur les actions civiles et militaires dans les pays du G5 Sahel et leur relation avec l'aide publique au développement (APD), au titre des exercices 2012 et suivants.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations ci-après.

Les États constituant le G5 Sahel, le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad sont des pays prioritaires de l'aide française au développement dont la liste est arrêtée par le comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) présidé par le Premier ministre.

En 2009, la France a adopté une stratégie pour le Sahel, qu'elle a révisée en 2014 et en 2016 après son intervention militaire au Mali. L'Union européenne l'a suivie en adoptant en 2011 une stratégie « intégrée » pour le Sahel. Dans l'un et l'autre cadre, ont été définies des priorités dont la Cour a cherché à s'assurer qu'elles s'étaient effectivement traduites dans les faits, sept ans après le début de l'opération Serval.

La Cour a également cherché à mesurer la cohérence des actions civiles et militaires que conduit la France dans la région, au service à la fois de la sécurité des États et du développement économique et social des populations.

Ses travaux l'amènent à conclure que ces priorités n'ont été qu'en partie suivies d'effet, que la connaissance et le suivi de l'aide comportent des lacunes et que la coordination des actions de sécurité et de développement de la France dans la région doit être renforcée. Elle a tiré de ces constats quatre recommandations.

# 1. DES PRIORITÉS D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) QUI TARDENT À DEVENIR RÉALITÉ

## 1.1. Une priorité renforcée de l'APD française en faveur du Sahel

L'espace sahélien est l'une des régions du monde les plus déshéritées et dont les taux de fécondité sont les plus élevés. Les États membres du G5 sont les derniers au classement mondial des indicateurs du développement humain (IDH) qu'établit chaque année le programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Depuis 2009 et 2011 respectivement, la France et l'Union européenne ont adopté une stratégie pour la région sahélienne qu'elles ont déclarée prioritaire pour l'aide au développement. Cette priorité a tardé à se traduire dans les faits. Les grands acteurs de l'aide publique au développement, bilatérale comme multilatérale, dirigent spontanément leurs actions vers des pays dont l'économie est plus avancée et la situation géopolitique plus stable. Ils n'étaient donc pas portés à y concentrer leurs efforts. En outre, ils ont continué à y intervenir majoritairement sous la forme de prêts et non pas de dons.

Il a fallu, pour corriger ces tendances, que les CICID réunis en 2016 et en 2018 fixent des priorités plus opérationnelles au profit des États du G5 Sahel en réaffirmant leur caractère prioritaire pour l'APD française, en prescrivant que la part des dons augmente, et que des crédits spécifiques, gérés par l'agence française du développement (AFD), soient dégagés à leur profit pour un montant annuel de 100 M€, qui doit être porté à 200 M€ à partir de 2020.

## 1.2. Une traduction limitée et tardive

En l'absence de données budgétaires consolidées, la Cour a regroupé, à partir de données disparates, les dépenses annuelles - en crédits de paiement - de la France dans la région : opérations militaires dans la bande saharo-sahélienne, programmes budgétaires de la mission interministérielle « aide publique au développement », actions de stabilisation, actions de l'AFD et contributions au fonctionnement de la MINUSMA<sup>1</sup> et du secrétariat du G5<sup>2</sup>.

Selon le décompte ainsi réalisé, entre 2012 et 2018, les dépenses dans les pays du G5 Sahel ont plus que doublé, passant de 580 M€ à 1,35 Md€ dont près de 60 % de dépenses militaires, auxquelles est principalement due cette hausse.

Les dépenses de l'aide publique française au développement n'ont pas suivi la même progression, et la priorité affichée en faveur de la zone Sahel ne s'est pas traduite dans les faits : les cinq États sahéliens représentaient en 2018 10 % de l'APD française en Afrique et le Mali 2,5%, des proportions inchangées par rapport à 2013.

Le premier constat est donc que la montée de l'engagement militaire de la France dans la région ne s'est pas accompagnée, jusqu'en 2018 inclus, d'une accentuation notable de l'effort d'aide publique au développement en sa faveur. Alors qu'une première stratégie pour le Sahel a été adoptée dès 2009 et que le CICID a déclaré prioritaires les pays concernés, la réalité des engagements civils de la France en 2018 ne reflétait qu'imparfaitement les priorités définies dix ans plus tôt.

Par la suite, les décisions du CICID de 2018 de porter en 2022 l'effort français d'APD à 0,55 % du revenu national brut et de concentrer la moitié des dons de l'État et les deux-tiers des subventions de l'AFD sur 19 pays prioritaires devraient commencer à produire un effet, s'agissant spécifiquement des États du G5.

<sup>1</sup> Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali.

<sup>2</sup> Les données établies par la Cour sont très certainement surévaluées car les dépenses de l'Agence française du développement (AFD) sont en partie financées par les crédits de la mission budgétaire « aide publique au développement ». La Cour regrette qu'aucune des parties à la contradiction dans ses réponses n'ait commenté ni cherché à améliorer cette tentative de consolidation.

Afin de réduire, à l'avenir, l'écart observé entre les priorités et les réalisations, il serait nécessaire que le CICID et son secrétariat disposent d'instruments de suivi, et notamment de tableaux de bord consolidant par région et par pays les dépenses des administrations publiques françaises et de l'AFD, et d'indicateurs mesurant leur variation dans le temps. Le Premier ministre serait ainsi en mesure, d'un comité interministériel à l'autre, de s'assurer de la réalisation des objectifs définis par le CICID.

Ces instruments permettraient également de suivre, à l'avenir, la réalisation des objectifs énoncés par le premier Conseil du développement réuni en décembre 2020<sup>3</sup> puis, lorsqu'il aura été adopté par le Parlement, par le texte relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

S'agissant de la mise en œuvre de la stratégie sahéenne de l'Union européenne, la décision d'intégrer, dans le budget de l'Union, les crédits du Fonds européen de développement (FED) doit conduire la France à veiller particulièrement à ce que les instruments budgétaires qui doivent succéder au FED<sup>4</sup> reflètent au même degré que celui-ci la priorité en faveur des États du G5 Sahel<sup>5</sup>.

## **2. UNE PRÉSENCE MILITAIRE AU SAHEL DONT UN PREMIER BILAN DOIT ÊTRE FAIT**

### **2.1. La présence française**

Le 11 janvier 2013, l'opération Serval visait à arrêter la progression, vers le sud du Mali, de bandes armées djihadistes. Le 1<sup>er</sup> août 2014, l'opération Barkhane prenait le relais afin de combattre les groupes armés terroristes et d'appuyer les forces armées du Mali et des pays voisins, notamment dans la région dite des trois frontières, priorité accentuée lors du sommet de Pau, le 13 janvier 2020. L'opération doit également faciliter le retour des représentants de l'Etat et le rétablissement de son autorité et favoriser le développement des pays concernés.

Entre 2014 et 2020, le nombre des militaires français présents est passé de 4 000 à 5 100. Le commandement de la force Barkhane a défini une stratégie de stabilisation par zone. En 2018 et en 2019, la dégradation de la sécurité dans les régions adjacentes à son intervention, dans le centre du Mali et dans les régions frontalières du Burkina Faso, n'a pas permis que la stratégie ainsi définie de stabilisation par zones successives se déroule ainsi qu'elle avait été programmée.

Plus largement, l'extension par rapport à l'opération Serval du périmètre d'intervention, ainsi que la diversification des objectifs ont rendu incertains les critères qui permettront de dire qu'un terme satisfaisant de l'opération, pour la France et pour les Etats du G5 Sahel, aura été atteint. Or le montant annuel de dépenses liées aux opérations militaires dans la bande saharo-sahélienne est aujourd'hui de l'ordre d'1 Md€<sup>6</sup>.

Dans ces conditions, et dans le prolongement, d'ailleurs, des conclusions du sommet de Pau du 13 janvier 2020, un bilan d'étape de l'opération devrait être fait afin, notamment, de préciser justement les critères d'un terme satisfaisant de l'opération pour la France et ses partenaires.

---

<sup>3</sup> La création de ce conseil, présidé par le Président de la République, a été décidée en 2018 par le CICID.

<sup>4</sup> Le cadre financier 2021-2027 de l'UE regroupe désormais les crédits inscrits jusqu'ici au FED et à ses fonds fiduciaires (facilité africaine de paix et fonds fiduciaire d'urgence) au sein d'un instrument « de voisinage, de coopération internationale et de développement ».

<sup>5</sup> L'intégration du FED dans le budget de l'UE aura pour effet à terme de réduire de quelque 15 % le budget annuel du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

<sup>6</sup> Ce montant comprend les seules dépenses de personnel qu'engendre la conduite des opérations, à l'exclusion des rémunérations dues indépendamment du déploiement des forces.

## 2.2. La présence européenne

La Cour a également examiné la contribution des missions européennes « politique de sécurité et de défense commune » chargées de la formation des forces militaires maliennes (EUTM Mali) et des forces de sécurité intérieure maliennes et nigériennes (EUCAP).

Après des constats analogues de la Cour des comptes européenne<sup>7</sup>, la Cour regrette les défaillances dans le suivi des militaires formés tant pour les missions EUCAP au Mali et au Niger que pour la mission EUTM au Mali. Elle déplore, en particulier, l'absence, au ministère malien de la Défense, d'un système informatisé des ressources humaines (SIRH) qui permettrait d'avoir une connaissance sûre des effectifs réels de l'armée ainsi que d'un paiement des soldes des militaires sur un compte bancaire qui garantirait leur juste rémunération.

L'importance et la continuité des efforts humains et financiers consentis par la France, tant de façon bilatérale qu'à travers ses contributions au financement des politiques de l'Union européenne, rendent particulièrement anormale cette absence persistante d'un SIRH au ministère malien de la défense, ainsi que de procédures de contrôle adéquates des effectifs et des rémunérations versées.

## 3. UNE COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE À RENFORCER

L'insécurité constitue une entrave majeure au développement des pays du G5 Sahel. Si celui-ci ne peut être poursuivi sans sécurité, la réciproque est vraie : il n'y a pas de sécurité pérenne sans développement économique, social et institutionnel.

Dans les espaces du Sahel où les services rendus aux populations sont faibles, l'action militaire contre les groupes armés ne suffira pas à garantir à elle seule les conditions d'une vie digne et d'une activité pérenne ; les complémentarités entre actions militaires et civiles d'aide à la stabilisation et au développement doivent donc être recherchées et se traduire dans l'organisation de la réponse française.

### 3.1. Au niveau central

Afin de mettre en œuvre, dans la région sahélienne, « l'approche globale » dans ses trois composantes de la défense, de la diplomatie et de l'aide au développement, les relations entre les ministères de l'Europe et des affaires étrangères, des armées et l'AFD ont été renforcées. Une task-force « Sahel » a été formée ; un ambassadeur, envoyé spécial pour le Sahel, a été nommé en 2017 ; le ministère des armées et l'AFD ont organisé leur travail en commun en signant, en 2016, un accord de partenariat.

L'Union européenne s'est dotée, dès 2013, d'un représentant spécial pour le Sahel. En 2017, la France et l'Allemagne ont suscité un regroupement des bailleurs internationaux, « l'Alliance pour le Sahel » dont la première assemblée générale s'est tenue à Nouakchott le 25 février 2020.

Faute, notamment, que les deux premiers ambassadeurs, envoyés spéciaux pour le Sahel, aient produit un rapport d'activité, il est difficile, pour la Cour, d'apprécier l'efficacité de ce dispositif. Il est néanmoins avéré que l'autorité interministérielle de l'ambassadeur, envoyé spécial pour le Sahel, reste limitée, et que ce fonctionnaire pourrait contribuer davantage à la coordination des actions des entités publiques concernées. Afin de renforcer son autorité, sa lettre de mission devrait être mise à la signature du Premier ministre<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial n° 15/2018, Renforcement des capacités des forces de sécurité intérieure au Niger et au Mali, page 37 : « les deux missions ont mené des actions visant à renforcer la gestion des ressources humaines au sein des FSI (...) D'autres activités ont connu moins de succès : par exemple l'enregistrement des données sur les transferts du personnel et les promotions dans les nouveaux systèmes d'information, auxquels se sont refusées les autorités nationales jusqu'à présent. »

<sup>8</sup> Elle est actuellement signée par les ministres de l'Europe et des affaires étrangères, des armées et de l'intérieur.

Cette modalité pourrait lui donner un surcroît d'autorité pour exercer pleinement sa fonction, y compris auprès des ministères économiques et financiers ; elle lui conférerait en outre une légitimité accrue auprès des gouvernements des États du G5 ainsi que des organisations internationales, en premier lieu les Nations unies.

### 3.2. La coordination régionale dans les pays du G5 Sahel

Par rapport à l'Allemagne et au Royaume-Uni, la France a tardé à définir ses règles d'intervention dans les pays en crise au titre de la stabilisation, et à s'en donner les moyens. Le centre de crise et de stabilisation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a commencé à définir des modalités de travail avec le ministère des armées – il dispose, depuis 2020, d'un correspondant à Gao, auprès de la force Barkhane – et avec l'AFD. Ces rapprochements devraient être prolongés par une coordination effective des actions contribuant à la stabilisation au sein de chaque ambassade de France auprès des États du G5 Sahel.

En 2018, le général commandant la force Barkhane et le directeur régional « Grand Sahel » de l'AFD ont signé un accord qui organise les échanges d'informations et au besoin, des demandes d'intervention. Il a produit des résultats concrets dans les zones d'intervention de la force et dans les zones de développement de l'AFD. L'on peut regretter, en revanche, que l'ambassadeur de France auprès de l'État du G5 où ils se réunissent, ne soit qu'associé à cette coopération.

L'ambassadeur du lieu où se tiennent ces réunions, dans la zone Sahel, devrait ainsi présider ces réunions associant responsables militaires et représentants de l'AFD.

Le commandant de l'opération Barkhane dispose d'un état-major installé à N'Djamena et de commandements locaux. L'AFD a une direction régionale présente à Ouagadougou. Le volet diplomatique de l'approche globale en faveur de la sécurité et du développement ne comporte pas de semblable échelon régional. Il serait souhaitable de désigner un coordinateur civil régional en charge d'intégrer les différents volets de la politique française dans les États du G5 Sahel.

Le déploiement de l'Alliance pour le Sahel devrait inciter la France à faire converger la programmation de l'aide des différents bailleurs dans un dialogue soutenu avec les gouvernements et les collectivités territoriales. C'est un argument supplémentaire pour que soit organisée une coordination régionale effective des actions françaises dans la zone sahélienne.

Dans le prolongement de ces observations, la Cour formule les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : d'un CICID à l'autre, mettre en cohérence les financements publics avec les priorités fixées pour les pays du G5 Sahel ; en assurer le suivi au moyen de tableaux de bord et d'indicateurs par État bénéficiaire ;

**Recommandation n° 2** : à partir d'un bilan des mandats accomplis par les deux premiers titulaires de la fonction, charger l'ambassadeur, envoyé spécial pour le Sahel, d'une mission interministérielle formalisée par une lettre de mission signée du Premier ministre ;

**Recommandation n° 3** : s'assurer que l'Union européenne, dans son aide publique au développement pour la période 2021 à 2027, maintienne le caractère prioritaire des pays du G5 Sahel dans la programmation des budgets d'APD qui doivent succéder au FED ;

**Recommandation n° 4** : réaliser un bilan de l'exécution à ce jour de l'opération Barkhane au vu des objectifs assignés, des moyens déployés et des résultats obtenus ; dans le prolongement des conclusions du sommet de Pau du 13 janvier 2020, en tirer des enseignements afin de préciser les critères de bonne fin de l'opération.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>9</sup>.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;

l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Pierre Moscovici**

---

<sup>9</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

## ANNEXE N° 1

**Les crédits français dans les pays du G5 Sahel**  
(crédits de paiement en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
<i>Opérations militaires dans la BSS<sup>10</sup></i>	152,9 <sup>11</sup>	788,4 <sup>12</sup>	526,1	574,4	598,2	695,8	781,4	801,9	4 919,1
<i>Dont CIMIC</i>	0,3	0,3	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7		2,9
<i>Dont EUTM<sup>13</sup></i>							3,5		3,5
<b>Total ministère des armées</b>	<b>152,9</b>	<b>788,4</b>	<b>526,1</b>	<b>574,4</b>	<b>598,2</b>	<b>695,8</b>	<b>781,4</b>	<b>801,9</b>	<b>4 919,1</b>
<i>Facilité</i>	-	-	-	-	-	11,3	4,5		15,8
<i>Groupe AFD</i>	167,4	117,8	137,6	175,6	199,3	294,9	209,8	319	1 621,4
<i>APD (P110 et 209)</i>	264	218	202	332	230	326	277		1 849
<i>FSPI<sup>14</sup></i>									27,5
<i>CDCS<sup>15</sup></i>	-	-	-	1,80	1,78	2,02	3,67	5,73	15
<b>Total stabilisation et développement</b>	<b>431,4</b>	<b>335,8</b>	<b>339,6</b>	<b>509,4</b>	<b>431,08</b>	<b>634,2</b>	<b>494,97</b>	<b>324,73</b>	<b>3 528,7</b>
<i>MINUSMA</i>	-	40,7	61,7	29,7	85,6	59,3	58,9	53,3	389,2
<i>G5 SAHEL</i>	-	-	-	-	-	-	13		13
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>40,7</b>	<b>61,7</b>	<b>29,7</b>	<b>85,6</b>	<b>59,3</b>	<b>71,9</b>	<b>53,3</b>	<b>402,2</b>
<b>Total</b>	<b>584,3</b>	<b>1 164,9</b>	<b>927,4</b>	<b>1 113,5</b>	<b>1 114,9</b>	<b>1 389,3</b>	<b>1 348,3</b>	<b>1 179,93</b>	<b>8 850</b>

Sources : Cour des comptes d'après MEAE, MINARM (hors montant T2 correspondant aux rémunérations de base), DGT, Groupe AFD (AFD et PROPARCO), Alliance Sahel, notes d'exécution budgétaire. Le montant des FSPI ne fait pas l'objet d'une ventilation par exercice. Les montants AFD comprenant pour partie des crédits provenant du programme 209, le total du tableau est surévalué par ce double enregistrement.

<sup>10</sup> BSS : bande saharo-sahélienne. Ces dépenses intègrent les seules dépenses de personnel engendrées par la conduite de l'opération à l'exclusion des rémunérations dues indépendamment de l'emploi de la force.

<sup>11</sup> Opération Epervier au Tchad

<sup>12</sup> Opération Serval au Mali.

<sup>13</sup> Contribution volontaire de la France au titre du budget Athéna.

<sup>14</sup> Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain.

<sup>15</sup> Centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.