

...le rapport d'information

QUELLE STRATÉGIE FRANÇAISE DANS LE GOLFE DE GUINÉE ?

De MM. Bernard FOURNIER, François BONNEAU et Mme Gisèle JOURDA, rapporteurs

Le Golfe de Guinée concentre tous les défis du développement africain : potentiel économique et ressources naturelles importants mais inégalités de grande ampleur ; régimes essentiellement démocratiques mais problèmes majeurs de gouvernance ; menace croissante du djihadisme et des activités maritimes illégales (pêche illicite, trafic de drogue, piraterie). Très présente sur les plans diplomatique, culturel et militaire avec ses bases au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Gabon, la France est amenée à réévaluer son positionnement dans la région en raison de la fin de l'intervention Barkhane et de la nécessité de préserver ses intérêts économiques, sécuritaires et d'influence. Ayant à lutter contre des menaces qui affectent la prospérité de ses partenaires du Golfe de Guinée mais aussi ses propres intérêts, elle doit élaborer une nouvelle doctrine tenant compte des difficultés militaires et diplomatiques rencontrées au Sahel.

1. UNE RÉGION-CLEF POUR LA STABILITÉ ET LA PROSPÉRITÉ DE TOUTE L'AFRIQUE DE L'OUEST



A. DES GÉANTS DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES

Le Golfe de Guinée (Guinée, Sierra Leone, Liberia, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin, Nigeria, Cameroun, Guinée équatoriale, Gabon) se caractérise par un **poids**

démographique et économique de première importance en Afrique. En particulier, la population du Nigeria, qui double tous les trente ans, devrait atteindre 400 millions en 2050 et peut-être 800 millions en 2100, ce qui en ferait le deuxième pays le plus peuplé du monde après l'Inde et devant la Chine. Son PIB se monte à 440 milliards de dollars, soit la première économie du continent. Dans la région, le Ghana et la Côte d'Ivoire notamment ont également un poids démographique et économique significatif.

En outre, le Golfe de Guinée représente près de 50% de la production pétrolière du continent, avec des réserves estimées à 100 milliards de barils, soit 10% des réserves mondiales. **Ses exportations de pétrole comptent aussi pour 10% des exportations mondiales.**



Vue par satellite du Golfe de Guinée : la zone la plus lumineuse correspond au delta du fleuve Niger au Nigeria.

B. DES INTÉRÊTS FRANÇAIS SIGNIFICATIFS

La présence économique de la France dans la région est significative, en particulier au Nigeria et en Côte d'Ivoire. **Le Nigeria est le premier partenaire commercial de la France en Afrique subsaharienne.** Ce pays concentre 60% du stock d'investissement français en Afrique de l'Ouest. Une centaine d'entreprises françaises y sont présentes, dans le domaine pétrolier (Total), la construction (Lafarge-Holcim, Bouygues), la logistique (Bolloré), etc. La situation est similaire en Côte d'Ivoire, deuxième partenaire de la France en Afrique subsaharienne après le Nigeria.

Du fait de sa population très importante et grâce au dynamisme et à la créativité de sa jeunesse, le Nigeria présente de nombreuses opportunités d'investissements et d'affaires. Ces opportunités très significatives compensent un niveau de corruption élevé (le Nigeria est régulièrement classé autour de la 150^{ème} place sur 180 pays pour la corruption perçue, selon Transparency international), qui crée un environnement complexe pour les entreprises.

La région du Golfe de Guinée revêt également **une importance cruciale sur le plan des migrations.** Sur l'ensemble des migrants d'Afrique de l'Ouest, moins de 10% prennent la destination de l'Afrique du Nord et de l'Europe. **L'immigration en provenance du Sahel est ainsi très importante dans la région.** La stabilité et le développement économique des pays du Golfe de Guinée sont donc des facteurs essentiels pour que ces migrants n'aient pas à chercher massivement un avenir meilleur en-dehors de l'Afrique.

En outre, environ 80 000 Français sont présents dans le Golfe de Guinée, y travaillent et y entreprennent. La présence de militaires français dans la région sécurise leur présence.

Enfin, **le fait que la France ait des relations approfondies, notamment sur le plan culturel, et des partenariats très développés avec les pays de la région constitue un élément important de son statut international.** La France plaide d'ailleurs au sein des

Nations unies pour une meilleure représentation du continent africain dans les instances de l'organisation, jusqu'au Conseil de sécurité. Toutefois, depuis plusieurs années et singulièrement depuis le début de la guerre en Ukraine, les pays de la région n'ont pas apporté un soutien aussi inconditionnel que par le passé aux résolutions présentées ou soutenues par la France au sein des Nations unies : certains pays se sont ainsi abstenus lors du vote des résolutions demandant la cessation de l'offensive russe.

2. UNE RÉGION PRISE EN TENAILLE ENTRE DEUX MENACES

Les pays du Golfe de Guinée doivent affronter **deux principaux types de menaces**, qui viennent potentiellement « percuter » leur potentiel de prospérité et de stabilité : **les unes en provenance de l'Océan, les autres de l'intérieur du Continent**. Au large des côtes de la façade atlantique, la menace est triple : **la piraterie, la pêche illégale et le trafic de drogue**. Du côté de l'intérieur des terres, **la progression du djihadisme** inquiète tous les pays de la région.

A. LA PIRATERIE : UN PHÉNOMÈNE EN RÉGRESSION SUR LEQUEL IL FAUT RESTER VIGILANT

Le Golfe de Guinée est devenu, dans les années 2010, la première région au monde pour ce fléau, avec plus de cent incidents par an. Les enlèvements avec demande de rançon ont progressivement remplacé les vols de pétrole lorsque le prix de celui-ci a diminué. Selon les armateurs français, la piraterie est très coûteuse aussi bien en frais d'assurance que de sécurisation des navires, dans cette zone où passent plus de 1 500 navires par jour.

1. Des efforts locaux et régionaux importants

Comme l'ont rappelé deux résolutions du conseil de sécurité des Nations unies, c'est d'abord la responsabilité des États de la région de sécuriser leur domaine maritime. De fait, ceux-ci s'y efforcent, individuellement mais aussi collectivement, dans le cadre de l'Union africaine et surtout, au niveau régional, de **l'architecture de Yaoundé**. Celle-ci, mise en place en 2013, consiste en un dispositif assez complexe, avec plusieurs instances régionales sur divers niveaux. **Le bilan de ce dernier dispositif est mitigé**, car les pays membres restent assez jaloux de leurs prérogatives de souveraineté et font face à de tels problèmes à l'intérieur de leurs frontières qu'il leur est difficile de consacrer des moyens massifs à la sécurité maritime. L'harmonisation des législations, indispensable pour mieux réprimer la piraterie, accuse ainsi un certain retard.

2. *Corymbe*, une opération de sécurisation au long cours

Deuxième niveau d'intervention contre la piraterie : l'opération *Corymbe* de la Marine nationale française, mise en œuvre depuis plus de trente ans, en coordination avec les forces françaises repositionnées dans la région (Sénégal, Côte d'Ivoire et Gabon). **Dans le cadre de cette opération remarquable se déroule un travail de coopération et d'exercices communs de grande ampleur avec les marines des pays partenaires** – comme en témoignait cette année la présence à Lagos, lors de la visite de la mission, du porte hélicoptère amphibie (PHA) *Tonnerre*. *Corymbe* inclut également des actions de formation au profit des marines locales, mais aussi des opérations d'arraisonnement menées contre les pirates. *Corymbe* peut s'appuyer sur des outils uniques comme **le MICA Center hébergé à Brest**, qui veille en continu sur le trafic maritime et, en cas d'attaque, alerte les marines des pays concernés de la région.

Il existe enfin, au niveau de l'Union européenne, une « *Présence maritime coordonnée* » combinant les moyens navals européens disponibles au profit des pays riverains. En effet, d'autres pays européens sont présents dans la région avec des navires militaires et contribuent ainsi à la lutte contre la piraterie.

3. Poursuivre les efforts malgré une diminution peut-être conjoncturelle des faits de piraterie

Il semble exclu de mettre en place dans le Golfe de Guinée une opération de type *Atalante*, solution parfois évoquée pour porter un coup fatal à la piraterie comme ce fut le cas dans le Golfe d'Aden, car la situation est ici très différente. En effet, contrairement à la Somalie en 2009, les États de la zone ne sont pas des États faillis. Par ailleurs, le golfe d'Aden est un « rail de navigation » où les navires de commerce peuvent être protégés en convois. Au contraire, dans le golfe de Guinée, les routes maritimes sont diverses et les navires très dispersés.

Par ailleurs, au moment où la mission a lancé ses travaux, un fait inattendu s'était produit depuis environ un an : **le nombre d'attaques de piraterie avait radicalement diminué, passant de 115 incidents en 2020 à 52 en 2021, et seulement 16 entre janvier et juin 2022.** Les spécialistes entendus par la mission ne doutent pas du rôle des actions de sécurisation maritime dans cette évolution. Néanmoins, ils n'y voient pas le facteur déterminant, celui-ci étant plutôt à rechercher du côté de la politique intérieure nigériane. En effet, les troubles politiques et sociaux majeurs intervenus dans ce pays, au sein du delta du Niger, ont sans doute joué un rôle essentiel dans le développement de la piraterie dans les années 2010. Inversement, l'approche de l'élection présidentielle au Nigeria (février 2023) a probablement un lien avec un double phénomène : la diminution des attaques de piraterie et l'augmentation massive du pillage des oléoducs à terre, 80% de la production étant désormais pillée, ce qui a conduit les majors pétroliers à abandonner progressivement leur activité on-shore au profit de la seule exploitation des ressources off-shore.

Toutefois il est possible que de nouveaux changements politiques au Nigeria conduisent au retour de la piraterie dans le Golfe de Guinée. **En outre, la pression du djihadisme pourrait inciter les pays riverains à se détourner des enjeux maritimes. Dès lors, la coopération entre les pays de la zone et avec leurs partenaires européens doit continuer à progresser, notamment les efforts d'harmonisation juridique en vue d'une meilleure répression pénale.**



Dispositif de sécurisation à bord d'un navire dans le Golfe de Guinée

B. LA PÊCHE ILLÉGALE ET LE TRAFIC DE DROGUES, DEUX FLÉAUX AUX CONSÉQUENCES MAJEURES

1. La pêche illégale, une atteinte grave à l'auto-suffisance alimentaire de l'Afrique de l'Ouest

Dans le golfe de Guinée, 40 % du poisson pêché le serait de façon illégale, ce qui représente plus de 1,2 milliard d'euros de manque à gagner annuel pour les pays de la région. La pêche illégale est menée par des bateaux souvent chinois ou russes, qui prélèvent des quantités dépassant les capacités de reconstitution des stocks. Or la pêche fait vivre plus de 7 millions de personnes dans la région et le nombre de personnes en

situation d'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest et dans le golfe de Guinée a doublé au cours des deux dernières années.

En 2016, l'Union africaine a adopté une charte sur la sécurité maritime en mettant particulièrement l'accent sur la pêche illégale. Les trente et un États signataires, dont les pays du golfe de Guinée, se sont en effet engagés à mener les réformes nécessaires pour améliorer la gouvernance dans le secteur de la pêche et à prendre les mesures appropriées pour lutter efficacement contre la pêche illégale. **Cette prise de conscience ne semble toutefois pas avoir débouché sur des actions suffisantes pour mettre un coup d'arrêt au phénomène.**

Des actions sont déjà menées par la marine française contre la pêche illégale dans le cadre de *Corymbe*, sous la forme de patrouilles de surveillance des pêches permettant de détecter et de dissuader ces activités, en coordination étroite avec les centres d'opérations maritimes des partenaires régionaux africains. Selon les rapporteurs, **il faut aller plus loin et faire la lutte contre la pêche illégale une véritable priorité, d'autant que la baisse de la piraterie donne des marges pour agir.** Plus globalement, il est nécessaire d'aller au-delà de la seule approche sécuritaire immédiate pour créer les conditions d'une « économie bleue » prospère dans le Golfe de Guinée, dont toute l'Afrique de l'Ouest bénéficiera.

2. Le trafic de drogue, une menace grave pour l'Europe

Le trafic international de drogue, essentiellement à destination de l'Europe, constitue une menace croissante, comme en témoignent le développement des mafias liées à ce trafic aux Pays-Bas et en Belgique, où des mesures de protection policière contre les trafiquants sont devenues nécessaires pour assurer la sécurité de certains membres du Gouvernement. **Or une grande partie de la cocaïne qui alimente l'Europe transite désormais par les pays du Golfe de Guinée.** Ainsi, en décembre 2022, plus de 4,6 tonnes de cette drogue, représentant une valeur d'environ 150 millions d'euros, ont été saisies par la Marine française dans le golfe. Il existe un véritable « écosystème » de la drogue sur la côte du Golfe de Guinée, qui s'appuie sur des aéroports internationaux, des ports maritimes avec terminal à conteneurs et des réseaux routiers régionaux, permettant de redistribuer la drogue en Afrique et surtout en Europe.

Si une partie de la solution réside dans la classique coopération policière et judiciaire entre l'ensemble des pays par lesquels transitent les flux, une réponse régionale commune a aussi été ébauchée avec la Commission ouest-africaine sur les drogues (WACd), dirigée par Kofi Annan. Toutefois, **d'avantage de volonté politique est nécessaire pour faire passer ce problème au premier plan et lui consacrer les financements qu'il mérite.** Ces efforts sont cependant entravés par les problèmes de corruption.



C. LA PROGRESSION DU DJIHADISME VERS LE GOLFE DE GUINÉE

1. Des djihadistes qui savent exploiter les faiblesses des États de la région

Depuis plusieurs années, la « descente » du terrorisme djihadiste qui sévit au Sahel vers le Golfe de Guinée constitue une préoccupation croissante. Après l'attentat de Grand Bassam en Côte d'Ivoire en 2016, **plusieurs attaques ont eu lieu dans des pays du Golfe de Guinée, surtout depuis 2021**. Les djihadistes n'occupent pas de territoire dans les États côtiers mais ils s'infiltrent dans les régions du Nord, en particulier dans les grands parcs naturels, où ils mènent des attaques ponctuelles contre les gardes et les représentants des États. Le Togo et le Bénin ont ainsi subi plusieurs attaques. Le Bénin, en particulier, a dû renforcer son armée, construire des postes avancés et des forts dans les zones frontalières.

Les djihadistes cherchent aussi à s'implanter dans les communautés locales et à s'infiltrer dans les écoles coraniques. Comme au Sahel, **ils mènent des attaques contre les symboles de l'État là où les populations sont frustrées et se considèrent comme insuffisamment soutenues**, tout en instrumentalisant les conflits interethniques ou sociaux préexistants.

Ainsi, tous les pays de la région sont menacés car ils partagent un **terrain de vulnérabilité au terrorisme** lié aux conflits d'usage de la terre, aux inégalités extrêmes et à la « contagion » des groupes déjà constitués dans les pays du Sahel.

2. Une situation sécuritaire toujours mauvaise au Nigeria

La situation sécuritaire au Nigeria reste également très dégradée. Dans le nord-est du pays, le terrorisme djihadiste semble avoir fléchi, notamment du fait de l'action de l'armée de l'air nigériane autour des grandes villes de la région. Des investissements importants dans l'armement et la capacité ont permis d'obtenir des résultats tangibles. Toutefois, l'État Islamique en Afrique de l'Ouest (EIAO ou ISWAP) a revendiqué plus d'attaques en 2021 qu'en 2020, même si ces attaques ont fait moins de victimes. **On assisterait en réalité à un enracinement de l'ISWAP** qui, grâce à l'appui de son échelon central, atteindrait désormais une position dominante parmi les groupes présents dans la région, et aurait consolidé une forme de gouvernance sur le territoire rural qu'il contrôle. Le groupe Ansaru, d'inspiration Al-quaediste, aurait lui aussi ré-émergé après une période de sommeil consécutive à l'arrestation de son leader en 2016. **En outre, depuis environ un an, le Nord-Ouest du pays est devenu le théâtre d'actes de banditisme de grande ampleur**. Des groupes criminels dirigés par de véritables seigneurs de la guerre se financent grâce au kidnapping et à l'extraction minière illégale.

La **force multilatérale mixte contre Boko Haram** a quant à elle un **bilan mitigé**. Ses membres, notamment le Tchad et le Niger, se sont en partie désengagés de cet effort commun afin de consacrer leurs forces à la résolution de leurs problèmes internes.

3. Des pays conscients de la menace, qui ont réagi rapidement

Les pays du Golfe de Guinée ont pris très tôt conscience de la menace. Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo ont ainsi lancé **dès septembre 2017 l'initiative d'Accra afin de partager des renseignements, de former des personnels et de conduire des opérations militaires transfrontalières conjointes**. Ce cadre a surtout permis de renforcer le dialogue et la confiance entre les pays de la région, sans faire reculer le djihadisme. **Néanmoins, le contexte actuel est porteur pour l'Initiative d'Accra et la redéfinition de la stratégie française dans la région doit le prendre en compte**. En décembre 2022 s'est tenu un sommet de l'Initiative d'Accra où se sont rendus plusieurs dirigeants européens (dont le Président du Conseil européen Charles Michel). Des appels à des financements extérieurs ont été lancés. Cette initiative est un peu à la croisée des chemins. Il est nécessaire, selon les rapporteurs, de la renforcer, au besoin par de nouveaux financements et des projets de coopérations. Le G5 Sahel n'a pas bien fonctionné mais le contexte était différent : il convient d'en tirer les leçons et de mieux soutenir des pays qui prennent le problème plus en amont.

Les pays de la région ont également accompli des efforts dans le domaine économique et social, car ils ont compris qu'il fallait traiter les causes profondes du terrorisme. **Ils**

s'efforcent ainsi de réduire les vulnérabilités socio-économiques en développant des infrastructures de base dans le domaine de la santé ou de l'éducation. Ils tentent aussi de coopérer avec des chefs religieux pour lutter contre les processus de radicalisation et promouvoir des pratiques religieuses pacifiques. Ces démarches peuvent et doivent être soutenues par l'aide publique au développement française.

3. DES COMPÉTITEURS STRATÉGIQUES EN PLEINE OFFENSIVE D'INFLUENCE DANS LA RÉGION

Après une opération d'influence et de désinformation couronnée de succès, la Russie a engagé une coopération militaire étroite et rémunératrice avec le Mali et s'est également rapprochée du Burkina Faso. Forte de ces succès, il est possible qu'elle tente de réaliser des opérations similaires dans des pays du Golfe de Guinée. D'ores et déjà, la Côte d'Ivoire compte de nombreux influenceurs pro-russes qui diffusent des messages anti-occident. **Si les pays du Golfe de Guinée venaient à être déstabilisés par les mouvements djihadistes comme les pays du Sahel l'ont été, la situation deviendrait ainsi très favorable à la Russie.**

Ce pays exploite et attise le « sentiment anti-français », qui s'est de plus en plus développé dans la région et qui revêt une réalité complexe. Plus répandu dans les grandes villes qu'à la campagne, plus virulent sur les réseaux sociaux, où il constitue le « fonds de commerce » de certains influenceurs, que dans la rue, ce sentiment se fonde sur la référence aux luttes anti-coloniales mais aussi sur un panafricanisme plus moderne. Il s'allie avec un rejet de la corruption des élites et est instrumentalisé par les adversaires stratégiques de la France pour être intégré au sein d'un projet d'influence anti-démocratique, autoritariste, nationaliste et favorable aux régimes militaires issus des putschs, tout en faisant en réalité le lit d'une perte d'autonomie du pays concerné au profit des puissances autoritaires.

Outre la Russie, **la Chine est depuis longtemps un partenaire de premier plan pour les pays du Golfe de Guinée**, dont elle construit une grande partie des infrastructures lourdes, comme la mission a pu le constater à Abidjan et Lagos. La coopération chinoise est appréciée pour ses moyens importants et son absence de conditionnalité, même si certaines réalisations (notamment les routes) s'avèrent dans la durée d'une qualité problématique. La Turquie est également de plus en plus présente sur le plan des infrastructures.

Par ailleurs, les États-Unis sont également très actifs dans le Golfe de Guinée, notamment avec des offres de coopération de défense, et entretiennent des liens privilégiés avec le Nigeria. **Enfin les autres pays européens ont également pris conscience de l'importance économique et démographique future de la région.** En particulier, l'Allemagne finance des projets de grande ampleur à travers sa puissante agence de coopération. Si ces pays coopèrent avec la France en matière de lutte contre la piraterie, ils cherchent également à accroître leur propre influence dans la région.

4. FAIRE ÉVOLUER LES « 3D » (DIPLOMATIE, DÉFENSE, DÉVELOPPEMENT) POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX DU GOLFE DE GUINÉE

La région du Golfe de Guinée constitue un foyer de développement essentiel pour l'Afrique de l'Ouest et la France a intérêt à la stabilité et à la prospérité de cette région. Celle-ci est toutefois prise en étau entre plusieurs menaces majeures, auxquelles il convient de faire face, tout en tirant les leçons des écueils rencontrés au Sahel.

1. Vers une diplomatie d'influence plus offensive

Il a été récemment démontré qu'une société israélienne avait non seulement mis en place de faux influenceurs au Burkina Faso, mais avait aussi utilisé un hebdomadaire français pour diffuser une information visant à discréditer le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

en alléguant une collusion avec des groupes djihadistes. Par ailleurs, des courants de pensée locaux sont instrumentalisés par les régimes autoritaires comme la Russie, dans le cadre d'une offensive idéologique globale prônant le retour à des valeurs autoritaires contre les valeurs prétendument « dépravées » de l'Occident.

Dans ce contexte, **la prise de conscience française de la nécessité de développer les actions d'influence est réelle**. La France dispose désormais d'un ambassadeur dédié à la diplomatie publique en Afrique et d'un ambassadeur pour le numérique chargé notamment de promouvoir les droits humains, les valeurs démocratiques et la langue française dans le monde numérique ainsi que de renforcer l'influence et l'attractivité des acteurs français du numérique. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères travaille également à la création d'un media vidéo en ligne inspiré de *Brut* pour promouvoir les actions de la diplomatie française sur le continent. L'État-major des Armées a créé quant à lui une cellule Anticipation, stratégie et orientation (ASO).

Au-delà de ces réformes nécessaires, **il est indispensable de trouver des relais non institutionnels pour mettre à profit les réseaux sociaux d'une manière plus offensive afin de contrer une désinformation de plus en plus inventive**, et ainsi de mettre en œuvre des moyens qui, il y a peu encore, ne relevaient pas de la diplomatie, notamment à destination de la jeunesse.

Il ne s'agit pas de diffuser des contre-vérités, mais au contraire d'illustrer davantage, preuves à l'appui, deux réalités : **l'équipe France mène de nombreuses actions en faveur des populations locales ; certains de ses compétiteurs stratégiques ont un agenda caché et des groupes qui leur sont étroitement liés comme les mercenaires de Wagner commettent de nombreuses exactions et mettent les pays qu'ils investissent en coupe réglée**. Il est donc plus que jamais nécessaire de trouver des relais, des influenceurs qui soient sensibles à ces messages.

Par ailleurs, il est parallèlement nécessaire de montrer que la France est **prête à s'engager dans des partenariats renouvelés avec les pays de la région, dans une optique d'intérêts partagés et en se tournant vers un avenir commun**, plutôt qu'en faisant référence à une histoire commune. Alors que les autres pays engagés dans le golfe de Guinée, notamment les pays européens mais aussi les États-Unis, proposent eux aussi des projets de coopération pertinents et attractifs, il est plus que jamais nécessaire de mobiliser l'ensemble de l'« équipe France » dans cet esprit, notamment à destination de la jeunesse.

2. Une aide au développement qui doit prendre davantage en compte les enjeux d'influence

De manière complémentaire, il est nécessaire d'ajuster le modèle français d'aide au développement pour prendre en compte ces nouvelles réalités. **Au total, l'AFD a investi 5,15 milliards d'euros entre 2016 et 2020 au sein des pays du Golfe de Guinée, soit 23% de ses engagements totaux en Afrique**. Rien qu'au Nigeria, l'AFD a engagé 2,5 milliards d'euros depuis 2008, soit le deuxième engagement de l'agence sur le continent derrière le Maroc. De même, la Côte d'Ivoire était la première bénéficiaire de l'APD française en 2018 et encore la troisième en 2021 avec 251 millions d'euros. Un troisième « Contrat de désendettement et de développement » (C2D), dont l'AFD assurera la mise en œuvre, a été récemment signé avec ce pays pour un montant de 1,144 milliard d'euros.

Montant investi par l'AFD dans le Golfe de Guinée entre 2016 et 2020



Soit 23% des engagements de l'agence en Afrique

Montant investi par l'AFD au Nigeria



Soit le 2^{ème} engagement de l'agence en Afrique

Deux évolutions sont nécessaires dans ce domaine. Puisque ces pays ont pris conscience de la menace djihadiste, il est nécessaire de les soutenir en même temps sur le plan sécuritaire et dans leurs efforts de développement socio-économique des régions du Nord. C'est déjà en partie le cas : **la stratégie « Golfe de Guinée » de l'AFD prend explicitement en compte le risque de développement du terrorisme.** Il est nécessaire de poursuivre dans cette direction : les projets en matière de conciliation des usages du sol, d'emploi des jeunes et d'éducation dans le nord des pays concernés doivent être multipliés, **ce qui suppose de maintenir des moyens importants en dons au profit de l'AFD.**

En second lieu, l'aide au développement ne peut rester à l'écart de l'effort d'influence mené par l'équipe France. Il paraît ainsi nécessaire de privilégier des actions ayant de fortes retombées médiatiques et « réputationnelles ». Les projets structurants sont nécessaires, mais n'offrent que peu de retombées à court terme sur ce terrain. **Il semble donc nécessaire de ré-augmenter les moyens dont disposent les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades, car ils ont la réactivité et la culture nécessaire pour ce genre d'actions.** Or, malgré une légère augmentation de leurs financements dans la période récente, ces services restent très peu pourvus.

5. FAIRE ÉVOLUER LE MODÈLE DE COOPÉRATION MILITAIRE

Avec la fin de l'intervention Barkhane et l'hostilité grandissante que la France rencontre dans les pays du Sahel, **il serait erroné de faire un simple « copier-coller » de la politique de coopération militaire suivie jusqu'à présent** : une réflexion préalable sur les justifications et sur les conditions de la coopération et des interventions militaires françaises en Afrique s'impose. **La progression du djihadisme dans le Golfe de Guinée rend cette réflexion urgente.** L'attractivité des projets français pour les autorités africaines constitue également une condition évidente de réussite.

1. Des évolutions du modèle français d'intervention réelles mais qui ont trouvé leurs limites

La nature et les modalités des engagements français en Afrique ont certes déjà profondément changé au fil des décennies. En particulier, **le soutien inconditionnel des régimes en place n'est plus d'actualité.** La France s'efforce aussi depuis longtemps de promouvoir le développement de la démocratie et des droits humains. En outre, la présence militaire française en Afrique a déjà connu une très forte déflation depuis le milieu des années 90. La doctrine d'emploi des forces armées françaises a également évolué. Après la mise en œuvre du concept de « renforcement des capacités africaines de maintien de la paix » (RECAMP), la progression du djihadisme a imposé une évolution vers la lutte contre le terrorisme. Parallèlement, **l'accent a été mis sur la formation des cadres militaires locaux**, sous l'égide de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du Quai d'Orsay, qui s'appuie sur une quinzaine d'Écoles nationales à vocation régionale (ENVR).

Toutefois, les dernières interventions militaires importantes de la France ont illustré les limites de ces évolutions. En Côte d'Ivoire, le conflit des années 2000 a montré la difficulté pour la France d'adopter une politique cohérente face aux crises de régime des pays de l'Afrique de l'Ouest, puisque l'intervention a mécontenté les deux parties en conflit. Au Mali et au Burkina Faso, les succès militaires n'ont pas permis d'enrayer une dégradation radicale des relations diplomatiques, ouvrant la voie à la présence militaire russe.

Ces deux opérations ont souligné le problème de l'« inconcordance des temps », écueil inévitable de toute intervention : **alors que les crises sont déterminées par des facteurs structurels comme des conflits politiques et sociaux ou encore la mauvaise gouvernance persistante, les opinions publiques et plus encore les médias exigent des résultats rapides.** Ceci peut conduire, soit à surévaluer des succès conjoncturels, soit au contraire à condamner une intervention au bout de quelques mois sans lui avoir laissé le temps de porter ses fruits. En outre, sur la durée, les populations des pays concernés perçoivent toute présence armée d'un État étranger comme une forme d'« occupation ».

Il convient de garder à l'esprit ces facteurs pour imaginer de nouvelles modalités d'intervention et faire évoluer la conception même que la France se fait de la coopération ou du soutien militaire aux pays africains, en un mot **de son « offre stratégique » à ces pays.**

2. La nécessaire évolution de l'« offre stratégique » faite par la France aux pays de la région

Depuis trente ans a été privilégiée d'une part **la formation des cadres militaires**, que ce soit en France ou dans les écoles nationales à vocation régionale, d'autre part **la coopération opérationnelle**, avec notamment les « partenariats militaires opérationnels » (PMO), qui vont de la formation initiale jusqu'à l'accompagnement au combat.

Or, **au cours des dernières décennies, le nombre de stagiaires formés dans les écoles françaises a drastiquement diminué** et la nouvelle génération d'officiers manifeste beaucoup moins de proximité avec les militaires français. **Surtout, la formation au long court des officiers supérieurs a parfois des résultats décevants.** La construction d'une armée efficace dépend de très nombreux facteurs et la formation n'en est qu'un parmi d'autres. Souvent, les formations n'irriguent pas jusqu'aux cadres « de contact » – c'est-à-dire les sous-officiers ou officiers subalternes, ceux qui mènent leurs hommes au combat. Les efforts ciblés consentis sur la formation à la lutte contre le terrorisme sont en revanche indispensables, à travers notamment la nouvelle Académie internationale de lutte contre le terrorisme (AILCT) d'Abidjan. Quant aux partenariats opérationnels, malgré leur intérêt, ils ont tendance à maintenir les militaires locaux dans une position subordonnée.

Les demandes actuelles des partenaires africains de la France s'avèrent moins « structurelles ». **Plutôt que des formations ou de l'accompagnement au combat, sont évoqués des financements, des équipements ou des armements, ou encore de l'appui opérationnel en renseignement**¹. Dans ce domaine, la facilité européenne de paix doit permettre de débloquer certains financements. **Les dirigeants des pays du Golfe de Guinée sont très inquiets de la progression des djihadistes et sont en demande d'une coopération avec la France sur ces sujets.** En particulier, au Nigeria, les groupes djihadistes se développent dans le Nord-Ouest en continuité avec les groupes sahéliens. Dans ce domaine, **l'appui français en matière de renseignement pourrait être d'une grande utilité**, compte tenu des connaissances acquises sur les différents groupes tout au long de l'opération Barkhane. Bien entendu, **dans cette volonté de répondre aux besoins formulés par les États partenaires africains**, il est nécessaire de veiller à ne pas franchir des lignes rouges en aidant des armées qui n'agiraient pas dans le respect du droit de la guerre.

3. Des bases françaises toujours utiles

La deuxième réflexion doit porter **sur l'évolution des bases militaires des Forces françaises de présence au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Gabon.** Il faut d'abord tenir compte du fait que **l'effectif de ces bases est déjà passé de 8 000 hommes** au début des

¹ Elie Tenenbaum et Laurent Bansept, IFRI : Après Barkhane, repenser la posture stratégique française en Afrique de l'Ouest, mai 2022.

années 90 à **1 600 aujourd'hui**. Par ailleurs, ces bases sécurisent les **ressortissants français, nombreux dans la région : 150 000 Français** vivent au Sud du Sahara, surtout en Afrique de l'Ouest. Cette sécurisation bénéficie d'ailleurs implicitement aussi aux partenaires européens de la France.

La question des bases est étroitement liée à celle de la capacité à mener des opérations lourdes dans l'urgence. S'il est entendu que l'armée française n'a plus vocation à intervenir pour soutenir des régimes, faut-il s'interdire toute opération significative en cas de péril majeur pour les ressortissants français ? Par ailleurs, on ne peut exclure complètement le risque de développement d'un sanctuaire terroriste qui servirait de base pour des actions projetées en France, ce qui poserait alors de nouveau la question d'une intervention, fût-elle ponctuelle contrairement à Barkhane. Or les nouveaux transports aériens lourds comme l'A400M constituent un apport très utile mais ils ne permettent pas de transporter plus de quelques véhicules lourds. La distance par rapport au territoire national implique donc de conserver une logistique importante sur place.

En outre, **les bases constituent des relais d'influence permanente pour la France**, permettant de garder des contacts discrets sur la durée et de développer des connaissances précieuses, même en dehors de toute intervention. D'ailleurs, **elles ne focalisent pas spécialement le sentiment anti-français.**

L'étude mentionnée ci-dessus de l'IFRI recense néanmoins trois manières d'accroître encore l'« acceptabilité » des implantations militaires françaises. D'abord l'« **invisibilisation** », à l'instar de ce que pratiquent les forces américaines, avec des empreintes légères et réversibles, voire une intégration au sein de bases locales. Cela peut-être au contraire **une stratégie d'ouverture**, en organisant des visites pour les journalistes, en mettant en valeur les offres d'emplois pour les locaux. Enfin **le projet de « co-basing » porté par la France au sein de la Coopération structurée permanente (CSP) de l'UE** peut permettre une mutualisation de certaines activités des forces pré-positionnées, notamment en matière de soutien. De manière plus générale, **la coopération avec les partenaires européens de la France dans cette région doit être accentuée.**

La manière dont la France va faire face aux enjeux du Golfe de Guinée constitue un test de « résilience » après l'échec rencontré au Sahel. **S'il apparaît que des opérations aussi lourdes et longues que Barkhane ne sont plus souhaitables, cela ne doit nullement signifier un abandon des efforts de contribution au développement de la région, des efforts d'influence, de protection des ressortissants, de rayonnement des entreprises françaises.** De même, il est nécessaire de proposer aux partenaires africains de la France une offre de coopération militaire crédible. Il s'agit d'un chantier difficile, mais de sa réussite dépend en partie la préservation du statut international de la France. Sur l'ensemble de ces sujets, **la nouvelle loi de programmation militaire sera importante** : en fonction des moyens accordés aux armées, il sera possible de dimensionner, ou non, une offre stratégique crédible dans le Golfe de Guinée. La commission y sera particulièrement attentive.

LES CONSTATS

- La stabilité et la prospérité des pays du Golfe de Guinée sont essentiels pour l'avenir de l'Afrique de l'Ouest, en particulier du Sahel. Avec la présence de nombreux ressortissants et entreprises français, et le capital considérable de liens culturels et de coopération que la France y entretient, ceci justifie un investissement fort dans la région.
- Le Golfe de Guinée doit cependant affronter deux séries de menaces graves, les unes venant de l'océan Atlantique (piraterie, pêche illégale, trafic de drogue), les autres du nord des pays (djihadisme).
- Les pays du Golfe de Guinée ont déjà réagi à ces menaces, individuellement et collectivement. Ce n'est toutefois pas suffisant pour les éradiquer.

LES PROPOSITIONS

- Poursuivre l'opération *Corymbe* et inciter les pays du Golfe de Guinée à améliorer leur coopération contre la piraterie, notamment en harmonisant leurs législations pénales
- Faire de la lutte contre la pêche illégale et le trafic de drogue dans le Golfe de Guinée une priorité de la coopération avec les pays de la région
- Jouer pleinement le jeu de l'influence pour contrer les compétiteurs stratégiques de la France dans le Golfe de Guinée et ainsi éviter une évolution semblable à celle du Sahel. Assumer une diplomatie d'influence et une mobilisation des technologies de communication et des réseaux sociaux à un niveau suffisant pour lutter efficacement contre les actions de désinformation et de déstabilisation menées par les compétiteurs stratégiques de la France dans la région. Tenir un discours positif sur la poursuite de nos intérêts partagés et proposer des partenariats attractifs, en particulier à destination de la jeunesse.
- Augmenter la part des dons dans l'aide publique au développement française afin de pouvoir lancer davantage de projets de santé, d'éducation, de formation et de développement agricole dans le nord des pays du Golfe de Guinée
- Augmenter les crédits du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » bénéficiant aux FSPI (fonds de solidarité pour les projets innovants) et augmenter les moyens des services de coopération et d'action culturelle des ambassades (SCAC) afin de réaliser davantage de projets de petite taille mais à fort impact en matière d'influence
- Infléchir l'offre stratégique française aux pays du Golfe de Guinée vers des actions à la demande (fourniture d'équipements, appui en renseignement...)
- Préserver les bases des forces françaises prépositionnées afin de conserver une capacité crédible d'intervention dans les situations exceptionnelles, en capitalisant davantage sur leurs retombées en terme d'influence locale



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne (LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Bernard Fournier
Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la Loire



François Bonneau
Rapporteur

Sénateur
(Union centriste)
de la Charente



Gisèle Jourda
Rapporteure

Sénatrice
(Socialiste, Écologiste et
Républicains)
de l'Aude