RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

Forum International de Dakar
sur la **Paix** et la **Sécurité** en Afrique

Contributions au débat

Dakar International Forum
on **Peace** and **Security** in Africa

Contributions au débat

Avec une introduction de Hugo Sada (FRS)

Et les articles de :

- Bakary Sambe
- Olakounlé Gilles Yabi
- Issandr El Amrani
- Jean-François Daguzan
- Barthelemy Blédé
- Frank Okyere & Kwesi Aning
- Amandine Gnanguênon
- Comfort Ero
- Solomon Ayele Dersso
- Jean-Marie Guéhenno
- Mathieu Mérino
- Gérard Gerold

Sous la direction de Fabienne Hara (FRS)

Les contributions originales regroupées dans ce document ont été préparées ou commandées par la Fondation pour la recherche stratégique en vue du Forum international de Dakar sur la paix et la sécurité en Afrique. Il s'agit de contributions thématiques au débat rédigées par certains des meilleurs experts de la paix et de la sécurité en Afrique et de points de vue personnels destinés à nourrir la réflexion des participants qui n'engagent pas le Forum de Dakar ou ses partenaires.

Sommaire

Paix et sécurité en Afrique : nouvelles menaces, nouveaux enjeux (H. Sada) 5

Radicalisme religieux et enjeux sécuritaires dans le Sahel (B. Sambe).....15

Au Sahel et en Afrique de l'Ouest, comment échapper au cercle vicieux de la menace terroriste et d'une militarisation non maîtrisée ? (O. A. Yabi) 19

Appréhender l'imbrication des conflits en Libye et leur impact sur le Sahel (I. El Amrani) 21

La menace terroriste en en Afrique : un défi stratégique et politique (J.-F. Daguzan).....24

Golfe de Guinée : quel bilan, plus d'un an après le sommet de Yaoundé ? (B. Blédé).....27

Prolifération des armes, trafics et criminalité organisée (F. Okyere & K. Aning) 29

La coopération entre l'Union africaine et les Communautés économiques régionales : un défi pour l'opérationnalisation de l'Architecture de Paix et de Sécurité Africaine (APSA) (A. Gnanguênon) 32

Une dérive continentale : trouver une solution au problème africain du maintien de la paix (C. Ero) 35

L'ONU et l'UA sur la paix et la sécurité en Afrique : tension entre minimalisme et maximalisme ? (S. A. Dersso).....38

Peut-on guérir la faiblesse des Etats par la force ? (J.-M. Guéhenno).....42

La stratégie internationale de sortie de crise fonctionne-t-elle en République Centrafricaine (RCA) ? (M. Mérino).....44

Vers une nouvelle approche internationale des crises et de la gestion des conflits ? Le cas de la République Démocratique du Congo (RDC) (G. Gerold) 47

Paix et sécurité en Afrique : nouvelles menaces, nouveaux enjeux

Hugo Sada, Fondation pour la recherche stratégique

Le sommet de l'Elysée pour la Paix et la Sécurité en Afrique qui s'est tenu à Paris les 6 et 7 décembre 2013 a été l'occasion d'un débat particulièrement utile sur l'évolution des enjeux sécuritaires africains et leur impact sur la sécurité internationale. Les questions abordées et les orientations et engagements formulés dans la Déclaration finale s'inscrivent dans le cadre des démarches et des initiatives entreprises d'une part par les acteurs africains (l'Union africaine, les communautés régionales et les Etats) et d'autre part par les partenaires internationaux les plus concernés en la matière (les Nations-Unies, l'Union européenne, la France…).

Le nouveau contexte stratégique africain qui marque la période de l'après Guerre froide, est caractérisé par de nouvelles formes de conflictualités, une aggravation rapide des menaces transnationales, des risques d'instabilité liés aux conditions du développement politique, démographique, économique et social, à la maîtrise des ressources et des territoires ou au changement climatique. Ces facteurs montrent que la sécurité de l'Afrique est devenue une composante importante de la sécurité internationale qui nécessite l'approfondissement d'une vision partagée des menaces et des risques, des réponses communes et des formes rénovées et adaptées de partenariats.

C'est de ce constat qu'est né le projet de rassembler, hors des cadres institutionnels, les acteurs africains et internationaux concernés par la sécurité de l'Afrique et de tenir à Dakar, un an après le Sommet de l'Elysée, le premier Forum International sur la Paix et la Sécurité en Afrique.

Un contexte de mutations profondes mais contrastées

L'Afrique en ce début du XXI^{ème} siècle s'attache à surmonter les défis du passé et entre dans une nouvelle phase de son histoire. Des mutations profondes mais contrastées sont engagées. On constate aujourd'hui une tendance à mettre en avant les perspectives positives du développement du continent : une croissance globale continue de plus de 5% par an depuis une décennie, une très forte croissance démographique, une augmentation notable des recettes d'exportations des matières premières, une progression des classes moyennes… Mais les faiblesses, les vulnérabilités, les fragilités héritées de son histoire sont encore loin d'être surmontées. Ce nouvel optimisme donne en réalité de l'Afrique une image tout aussi déformée que celle qui prévalait quand un « afro-pessimisme » dominait la perception du continent, ou que celle caricaturale qui persiste encore d'une Afrique de toutes les calamités.

Autre déformation de la représentation du continent, celle, réductrice qui évoque globalement une Afrique, et ne prend pas suffisamment en considération pour une bonne compréhension des évolutions du continent, ses diversités, les dynamiques spécifiques de ses différentes régions, son fractionnement politique en 54 Etats de tailles, de démographies ou de ressources inégales.

Parmi les grandes mutations en cours sur le contient, plusieurs tendances significatives déterminent l'évolution des problématiques sécuritaires.

Une explosion démographique d'une ampleur inégalée

230 millions d'habitants en 1950, 800 millions en 2000, 1,1 milliards en 2014 : les projections démographiques des Nations-Unies indiquent que la population du continent devrait atteindre 2 milliards d'habitants en 2050… et 4 milliards en 2100. Ces projections sont significatives, même si elles restent indicatives, et donnent la mesure des bouleversements que

cette croissance ne peut manquer de produire sur l'évolution des sociétés africaines.

Cette forte croissance démographique est inégalement répartie entre les différentes régions et les pays, ce qui accentuera les différenciations des dynamiques politiques, économiques, sociales et environnementales, et par conséquence les problématiques sécuritaires.

Elle amplifiera une urbanisation déjà significative. On dénombrait 25 villes de plus d'1 million d'habitants en 2000. On en prévoit une soixantaine en 2020. On estime qu'en 2030 la moitié de la population africaine se concentrera dans les villes. La rapidité de cette urbanisation peut produire des effets économiques positifs, mais comporte des risques sociaux, des déficits énergétiques et d'infrastructures, ainsi que des risques sanitaires. Elle a pour conséquence une augmentation de la violence urbaine qui constitue un défi sécuritaire majeur et sera un élément central de l'amélioration des politiques nationales de sécurité.

Cette explosion démographique est enfin caractérisée par une proportion croissante de la jeunesse. La population africaine est déjà la plus jeune du monde : environ 40% de moins de 15 ans et plus de la moitié de moins de 25 ans. L'accès à l'éducation et à l'emploi de cette population jeune est devenu une priorité majeure, mais les réponses des Etats restent à ce stade encore largement insuffisantes, ce qui en termes de sécurité aggrave les phénomènes tels que les migrations clandestines, la criminalité, le recrutement par des groupes armés, des milices ou des mouvements terroristes, les enfants soldats ou la manipulation par des mouvements politiques.

Une croissance économique forte mais fragile

La croissance économique soutenue et stable de l'Afrique sub-saharienne ces dix dernières années (plus de 5% en moyenne par an) est nettement supérieure à la moyenne mondiale et se situe en seconde position derrière celle de l'Asie. Au début de la décennie, sur les quinze pays qui ont connu la plus forte croissance dans le monde figurent dix pays africains. Mais surtout il faut noter qu'aujourd'hui la croissance économique est plus rapide que la croissance démographique. Ses effets positifs sont multiples : croissance dans les échanges internationaux, investissements accrus dans les infrastructures, avancées sociales, amélioration des finances publiques, accroissements des investissements étrangers, augmentation de la consommation intérieure portée par l'émergence de classes moyennes urbanisées.

Il reste que cette croissance est hétérogène, inégalement répartie, encore concentrée sur un petit groupe de pays pour la plupart exportateurs de pétrole et de produits miniers, insuffisamment traduite par des effets de réduction des inégalités, fragilisée par des déficits de gouvernance et par un environnement des affaires insuffisamment fiable. De plus, cette croissance repose encore largement sur l'exploitation des matières premières, avec une faible capacité de transformation, et donc trop dépendante des fluctuations des cours mondiaux et de la demande extérieure.

Cette évolution, si elle accélère l'insertion de l'Afrique dans la mondialisation, la confronte avec toutes ses vulnérabilités à une compétition entre ses partenaires (anciens et nouveaux, notamment les pays émergents) voire à une surenchère face à laquelle les Etats africains ne sont pas toujours en position favorable pour en tirer parti, ou même pour en subir les effets.

Dans un continent découpé en 54 Etats et où les dynamiques d'intégrations régionales progressent trop lentement, les évolutions démographiques et économiques différenciées ont pour effet de faire émerger un groupe de pays (les plus peuplés, les mieux dotés en richesses naturelles…) aux dépens du groupe des pays les plus désavantagés et les plus faibles, ce qui risque d'accentuer les inégalités de puissance et d'influence.

Un développement politique en progrès, mais encore source d'instabilité

Dans la période qui a suivi les indépendances (et dans un contexte international de Guerre froide) une logique de stabilité a prévalu dans le développement politique des Etats africains, qui a favorisé la persistance des systèmes de parti unique et de régimes autoritaires. Au cours des trois dernières décennies, les processus de démocratisation ont fait évoluer ces systèmes politiques de manière notable. Les cadres de référence, les normes politiques sont désormais de plus en plus systématiquement élaborés dans une logique de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit. Les élections se sont généralisées sur le continent. Le pluralisme s'est largement répandu, les évolutions constitutionnelles (au-delà de la question de la durée des mandats) a favorisé la multiplication d'institutions démocratiques, la liberté d'expression a progressé (favorisée par le progrès des technologies de la communication).

L'Union Africaine et les communautés régionales ont adopté des cadres politiques et normatifs de plus en plus contraignants (par exemple sur les coups d'Etat et les changements anticonstitutionnels). Une nouvelle approche de la stabilité politique lie désormais la sécurité et le développement au renforcement de la démocratie.

Ces progrès restent toutefois exposés à des fragilités, facteurs d'instabilité et d'insécurité.

- Les processus électoraux sont encore souvent mal maîtrisés, manquent de fiabilité et donnent lieu à des violences ou provoquent des crises pré ou post-électorales
- Malgré un renouveau constitutionnel plus favorable à la démocratie depuis les années quatre-vingt-dix, des fragilités demeurent qui peuvent se traduire par des tensions liées aux changements constitutionnels
- Si les institutions de l'Etat de droit se multiplient, celles-ci manquent trop souvent de moyens, d'indépendance, de crédibilité.
- De même, les défaillances des systèmes judiciaires constituent un point faible majeur face à des enjeux tels que la corruption, l'environnement des affaires ou l'impunité.

Nouveaux enjeux sécuritaires africains

Une nouvelle conflictualité

La problématique de la sécurité en Afrique a notablement évalué ces dernières décennies. Après les périodes des guerres coloniales et de l'implication de l'Afrique dans les deux guerres mondiales, après celles des luttes pour les indépendances et des crises et conflits de la décolonisation, l'Afrique a été un théâtre de la rivalité Est-Ouest qui a amplifié un temps la militarisation du continent. Depuis la fin de la Guerre froide, l'Afrique a connu une diminution notable des conflits interétatiques.

Si on constate malgré tout la persistance d'une dynamique conflictuelle étendue à l'ensemble des régions du continent, il apparaît qu'une nouvelle conflictualité s'est développée. Les crises et les conflits sont aujourd'hui principalement intra-étatiques. Ils opposent une multiplicité d'acteurs non-étatiques, dont la composition est fortement fragmentée, et qui interviennent pour la plupart dans des zones périphériques, en particulier dans les territoires peu contrôlés. Ces groupes non-étatiques tirent avantage d'une grande mobilité transfrontalière et d'une capacité à se procurer des ressources, des moyens matériels et des armements de manière autonome (diamants, coltan, café-cacao, trafics illicites, rançons…)

La maîtrise des territoires, la gestion des espaces frontaliers, la sécurisation des frontières deviennent dans ce nouveau contexte de conflictualité des enjeux sécuritaires centraux.

Elles constituent des facteurs déterminants des politiques de renforcement des capacités et de modernisation des forces armées étatiques et des forces de sécurité intérieure. Elles nécessitent en outre, comme le montre la situation dans la zone saharo-sahélienne, une coopération régionale substantiellement

renforcée entre Etats voisins confrontés aux mêmes menaces.

Cependant tout effort purement sécuritaire comporte ses limites. La dimension politique (relation entre l'Etat et les populations frontalières) et la dimension économique (développement des territoires frontaliers, partage des ressources, prises en compte des spécificités des économies et des flux transfrontaliers, nécessité de renforcer les politiques d'intégration économique) s'imposent comme des volets impératifs d'une gestion des territoires et des espaces frontaliers.

Une aggravation des menaces transnationales

Au cœur de cette nouvelle conflictualité, et au regard des fragilités politiques et institutionnelles, une tendance à une aggravation notable des menaces transnationales se confirme. Cette aggravation, particulièrement notable en Afrique de l'Ouest et dans la zone saharo-sahélienne durant la période récente fait ressortir les difficultés des Etats à assurer un contrôle effectif de nombreux espaces (territoires frontaliers et zones maritimes en particulier). Ce phénomène favorise le développement accéléré des activités d'une multiplicité d'acteurs non-étatiques (mouvements d'opposition armés, groupes terroristes, réseaux criminels…) qui disposent de moyens importants et qui souvent, pour des raisons d'opportunité, établissent entre eux des connexions qui renforcent objectivement leurs capacités à agir.

L'addition et l'interpénétration de ces nouvelles menaces transfrontalières ainsi que la rapidité de leur développement, s'ajoutant aux facteurs conflictuels plus traditionnels ont pour effet d'affaiblir les Etats (notamment par la corruption).

La dimension transnationale de ces menaces, en partie liée à l'accélération de l'intégration de l'Afrique dans les circuits internationaux d'échange, produit des effets qui dépassent désormais l'espace africain et étendent leur impact à l'échelle internationale. Elles sont devenues des enjeux sécuritaires partagés entre l'Afrique et ses partenaires internationaux. Leur nature complexe nécessite des réponses multiformes, qui impliquent dans la durée la mobilisation d'importantes ressources, et qui justifie une logique de réponses communes entre les Africains et leurs partenaires internationaux bilatéraux et multilatéraux. La prise de conscience de l'aggravation de ces menaces et de leurs effets par les acteurs africains et internationaux est largement établie. Elle a engendré un nombre important d'initiatives africaines et internationales.

La cohérence de ces initiatives, la mobilisation de moyens, la mise en œuvre effective des décisions politiques, des programmes d'action adoptés, la complémentarité entre les réponses sécuritaires et les actions de nature civiles (juridiques et judiciaires, socio-économiques liées au renforcement des capacités institutionnelles etc.…) apparaissent aujourd'hui comme les principaux défis à relever.

Trafics et flux illicites

Parmi les nombreux trafics illicites (cigarettes, alcools, minerais, produits pétroliers, migrants…) caractérisés par une ampleur jamais connue de la criminalité transnationale organisée sur le continent africain, le trafic de la drogue occupe une place centrale, en particulier en Afrique de l'Ouest. Il s'est développé initialement à l'initiative des cartels latino-américains (trafic de transit de la cocaïne à destination de l'Europe), mais s'est étendu à d'autres produits (résine de cannabis, héroïne, drogue de synthèse), a fait émerger des réseaux africains transnationaux qui étendent leur activités à d'autres formes de criminalité, et favorisent une production et une consommation locale en forte augmentation. Ces réseaux interviennent dans la quasi-totalité des pays de la zone et tendent à proliférer dans les autres régions du continent. L'ampleur de ce trafic et de ses effets, ajouté aux autres formes de criminalité simultanées contribue à un affaiblissement des Etats et de leurs capacités de réponse à la montée de la criminalité et de la violence urbaine ou à la sécurisation des frontières et des espaces frontaliers. La corruption que ces trafics en-

gendrent atteint directement les appareils de pouvoir et diminue de fait l'efficacité de leurs réponses.

Les initiatives africaines (par exemple le plan d'action de l'Union Africaine sur la lutte contre la drogue, ou le plan d'action régional de la CEDEAO), les programmes d'appui et de coopération mis en place par les partenaires internationaux (coopération bilatérales, ONUDC, Interpol…), Les interventions du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur le sujet accroissent la mobilisation et la pression mais restent encore largement confrontées aux difficultés liées aux déficits de gouvernance ou aux insuffisances des coopérations régionales.

La menace terroriste

Elle s'est répandue en Afrique à partir de trois principaux foyers :

- Dans la zone sahélo-saharienne par les groupes jihadistes dont les activités persistent malgré l'affaiblissement et les pertes subies grâce à l'Opération Serval puis au maintien des actions dans le cadre du dispositif Barkhane.
- En Afrique de l'Ouest, notamment au nord du Nigéria, par les groupes Boko Haram et Ansaru malgré une mobilisation sécuritaire massive et les efforts déployés pour renforcer la coopération régionale et les appuis internationaux.
- En Somalie et dans les pays voisins d'Afrique de l'Est par le mouvement Al Shabbaab al Islami, malgré les succès de l'AMISOM.

Les actions terroristes touchent désormais un nombre important de pays africains, et malgré les réels efforts déployés ces dernières années, ne paraissent pas à court ou à moyen terme susceptibles d'être totalement éliminées. Ces groupes terroristes parviennent à faire preuve d'une capacité d'adaptation rapide et savent faire évoluer leurs modes opératoires et leurs moyens d'acquérir des ressources financières et des équipements.

Dans la zone saharo-sahélienne, l'Opération Serval a ainsi notablement affaibli les capacités des groupes terroristes. L'action de la France s'est désormais élargie à l'ensemble de la région dans le cadre de l'opération Barkhane qui doit permettre de priver les groupes terroristes de l'accès à des armes et à des sanctuaires, en prenant en particulier en compte les flux régionaux.

Dans les trois zones, il apparaît que les différents mouvements se sont efforcés ces dernières années de nouer des relations qui se traduisent par des aides logistiques et financières, par des échanges de renseignements ou par la formation de combattants.

Dans la zone saharo-sahélienne, il est établi que des liens multiples existent entre groupes terroristes et narcotrafiquants à travers des relations personnelles entre membres des différents groupes, ou le souci de certains narcotrafiquants de se rapprocher de certains groupes terroristes et de leur octroyer des appuis matériels et financiers.

La communauté internationale, dans toutes ses composantes est largement mobilisée et engagée dans la lutte contre le terrorisme : instruments juridiques universels, interventions du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, programmes des agences des Nations-Unies, engagements et plans d'action de l'Union Africaine et des Communautés Economiques et Régionales, coopérations bilatérales… La lutte contre le financement du terrorisme, le renforcement et la spécialisation de la chaîne pénale sont notamment des domaines dans lesquels les avancées sont prioritaires. De même, concernant le renforcement de la coopération régionale et internationale dans le domaine du renseignement. Au-delà des démarches répressives et des actions militaires, la prévention de la radicalisation sur les moyen et long termes est devenue une composante essentielle des stratégies anti-terroristes.

Sécurité et sûreté maritime : d'un golfe a l'autre

Les menaces contre la sécurité et la sûreté maritime concernent deux grandes aires : le golfe d'Aden et l'ouest de l'Océan Indien (liées

à la situation sécuritaire en Somalie depuis près de deux décennies) et le golfe de Guinée, marqué par une extension des zones d'insécurité et qui implique désormais un nombre conséquent d'Etats africains. Ces menaces ont révélé l'ampleur des vulnérabilités des espaces maritimes africains aggravées par le déficit des capacités des Etats concernés dans ce domaine et par les limites des capacités navales africaines dont le développement est loin d'avoir été une priorité des politiques de défense depuis les indépendances.

Même si les problématiques sont différentes d'un golfe à l'autre, et si les types de réponse et les évolutions récentes ne sont pas de même nature, il apparaît que ces menaces se concrétisent de manière multiforme (piraterie, terrorisme, trafics illicites…) et qu'elles concernent un grand nombre d'acteurs publics et privés, locaux, nationaux et internationaux, civils et militaires.

En Océan Indien la situation en mer s'est nettement améliorée grâce aux opérations navales européennes, de l'OTAN et multinationale et des actions des armateurs. Si on considère que la menace en mer est contenue, le problème des acteurs, commanditaires et réseaux à terre, reste entier. L'enjeu aujourd'hui porte sur le fait que les dispositifs militaires actuellement déployés n'ont pas vocation à être permanents et que les alternatives à terme apparaissent incertaines, sachant l'importance stratégique de cette région pour le commerce international et pour les approvisionnements énergétiques (transit annuel de plus de 20.000 navires sous pavillon européen et 40% des approvisionnements énergétiques européens).

Dans le golfe de Guinée, l'aggravation et l'extension de la menace sécuritaire et économique a conduit le Conseil de Sécurité à adopter en 2011 et 2012 les résolutions 2018 et 2039 qui fixent un cadre d'action plaçant au centre des réponses nécessaires les Etats de la région et la coopération sous-régionale pour la définition et la mise en œuvre d'une stratégie régionale globale. En juin 2013 s'est tenu le Sommet de Yaoundé, initiative novatrice rassemblant 11 chefs d'Etat, la CEDEAO, la CEEAC et la Commission du Golfe de Guinée, qui a adopté une Déclaration, un mémorandum d'entente entre les trois organisations sous-régionales et un code de conduite visant à renforcer la coopération, la coordination, la mutualisation pour la prévention et la répression de la piraterie et des activités illicites dans la zone. Ce sommet exprime une volonté politique significative et définit une stratégie située à deux niveaux : celui des Etats et celui de la coopération régionale, et s'attachant à articuler les réponses militaires et sécuritaires et celles relevant de la gouvernance (douanes, cadres juridiques et judiciaires, sécurité des frontières…). Appelant à un appui des partenaires internationaux, la Déclaration de Yaoundé a permis d'initier un processus positif mais qui s'avère complexe dans sa mise en œuvre, même si un appui international notable a été engagé. Dans le prolongement de cette dynamique de Yaoundé, l'Union Africaine a adopté en 2014 une stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans, horizon 2050, qui vise à mobiliser sous son égide l'ensemble des Etats africains.

Enfin il faut noter que l'augmentation importante de l'exploitation des ressources offshore ou les problèmes posés par la maîtrise des ressources halieutiques posent le problème de la délimitation des frontières maritimes largement inachevée, et du contrôle effectif des zones maritimes (eaux territoriales, zones économiques exclusives, plateaux continentaux…).

La dissémination des armes à la croisée des enjeux sécuritaires

Depuis les années 2000, l'accumulation déstabilisante et la dissémination des armes légères et de petit calibre a pris une telle ampleur qu'elle devient un facteur clé de l'aggravation de la violence armée sous toutes ses formes, du développement du terrorisme, de la criminalité organisée, de la piraterie…

C'est dans ce contexte et dans la continuité de l'adoption en juillet 2001 du « Programme d'action des Nations-Unies en vue de prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC)

sous tous ses aspects », que les organisations régionales et sous-régionales africaines ont adopté quatre conventions consacrées à cette problématique, toutes juridiquement contraignantes, et qui engagent la quasi-totalité des Etats d'Afrique sub-saharienne. Même si ces-derniers ont pris la mesure de la gravité de la menace que représente la dissémination incontrôlée des armes, ces conventions africaines tardent à produire des effets significatifs. Leur mise en œuvre a certes permis quelques progrès, mais il reste encore de nombreuses difficultés à surmonter. Les partenaires internationaux (Nations-Unies, Union Européenne, OTAN, coopérations bilatérales) ont engagé une multitude de programmes d'assistance financière et technique au profit d'acteurs africains (Etats, organisations régionales et sous-régionales) portant sur les différents aspects de la lutte contre la dissémination des armes.

L'adoption le 2 avril 2013 et l'entrée en vigueur prochaine (décembre 2014) du Traité sur le commerce des armes (TCA) offre de nouvelles perspectives dans ce domaine. En favorisant une meilleure régulation du commerce légal des armes classiques, le traité contribuera également à prévenir et à lutter contre leurs trafics illicites. La mise en œuvre du TCA représentera un défi pour de nombreux Etats africains, défi lié, en particulier, à la mise en place effective des dispositifs de contrôle prévus par le Traité et à la nécessaire adaptation des réglementations nationales. Le TCA prévoit la fourniture d'assistance et de coopération en faveur des Etats parties qui en expriment la demande et qui devraient se développer au bénéfice de nombreux Etats africains. Il s'agit dans ce contexte, pour rendre plus performante la lutte contre la dissémination des armes en Afrique de rendre plus cohérente et plus coordonnée la mise en œuvre des différents dispositifs nationaux, régionaux et internationaux actuellement existants.

Réponses africaines, réponses internationales

Réponses africaines : l'union africaine, clé de voûte de la nouvelle dynamique

L'Union Africaine s'est affirmée comme la locomotive de la revendication africaine d'appropriation de sa propre sécurité, illustrée par le slogan « solutions africaines aux problèmes africains ». Elle s'est attachée à construire un dispositif global de sécurité collective en adoptant un ensemble de cadres normatifs et en s'attachant à la création de nouveaux instruments en matière de prévention des conflits , d'intervention et de commandement des opérations, organisés dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, « pilotée » politiquement depuis 2004 par le Conseil de Paix et de Sécurité.

La création de la Force africaine en attente est l'élément militaire principal du dispositif qui prévoit la création de cinq brigades régionales constituées de contingents multidimensionnels pré positionnés dans leurs pays d'origine et susceptibles d'être déployés sur un théâtre de crise. Le concept de la FAA s'inscrit dans une logique de subsidiarité avec les communautés économiques régionales définie dans le cadre d'un protocole, alors que ces organisations sous-régionales disposent elles-mêmes de cadres normatifs propres en matière de paix et de sécurité, et que certaines d'entre elles continuent à engager des opérations à leur initiative.

En Afrique de l'Ouest, la CEDEAO, depuis la mise en place de l'ECOMOG a notablement renforcé ces dispositifs politiques et militaires et joue désormais un rôle significatif dans la sous-région. En Afrique centrale, la CEEAC, notamment à l'occasion de la crise centrafricaine a notablement progressé grâce à la mobilisation politique et militaire de ses Etats-membres.

La démarche volontariste de l'Union Africaine, qui s'inspire des grandes ambitions panafricanistes veut surmonter les divergences persistantes entre Etats africains depuis les premières initiatives de sécurité collective régio-

nales dans les années soixante-dix. Cette démarche, si elle connaît une réelle progression, reste encore déterminée par les choix politico-militaires d'un certain nombre d'Etats africains dotés des capacités militaires les plus significatives et d'un poids politique important.

L'opérationnalisation de la FAA, donc sa crédibilité, s'est en outre heurtée à des difficultés liées aux manques de moyens et de compétences spécifiques et aux disparités entre les différentes sous-régions, et de fait n'a pas tenu le calendrier de sa mise en œuvre prévu à sa création. C'est en réaction à ces difficultés et pour réaffirmer sa détermination politique qu'a été lancée par l'Union Africaine en mai 2013 la Capacité africaine de réaction immédiate aux crises (CARIC), reposant sur le principe de volontariat d'Etats s'engageant à prendre en charge leur participation et prévu comme un dispositif transitoire ayant vocation à être intégrée à terme à la FAA. Un nombre significatif d'Etats se sont déclarés volontaires et ont œuvré à son processus de réalisation, soutenu et appuyé par les principaux partenaires internationaux.

Le CARIC illustre la volonté d'une plus grande réactivité de l'Afrique aux situations de crise, déjà caractérisée par la participation croissante des Etats africains aux OMP de l'ONU et par la multiplication des opérations de paix africaines.

Le renforcement du rôle des Nations-Unies

- L'évolution du contexte stratégique après la fin de la Guerre froide et la redéfinition des interventions militaires bilatérales étrangères, amène l'ONU à devenir un acteur majeur de la sécurité internationale et un cadre politique central des engagements sécuritaires internationaux. A ce titre elle a notablement développé son engagement sur le continent africain. Les crises africaines occupent une place prépondérante dans l'agenda du Conseil de Sécurité. C'est en Afrique que se déploient la majorité des Opérations de Maintien de la Paix (près de 80% des casques bleus fin 2014). Les échecs de l'ONUSOM en Somalie (1992-95) et de la MINUAR au Rwanda (1993-96) ont révélé les limites du maintien de la paix classique et les nouvelles opérations africaines ont donné lieu à une évolution et une révision des Opérations de Maintien de la Paix de l'ONU (opérations multidimensionnelles, maintien de la paix robuste, protection des civils, opérations hybrides…)
- Sur les 16 Opérations de Maintien de la Paix en cours, 8 sont déployées en Afrique. Sur les 11 missions politiques et de consolidation de la paix, 6 sont présentes en Afrique. Sur un budget total annuel des Opérations de Maintien de la Paix d'environ 7 milliards de dollars, la part concernant les opérations africaines atteint environ 5 milliards de dollars.
- Dans cette période la participation africaine des composantes en uniforme des OMP n'a cessé de croître (près de 50.000 hommes et femmes en 2014 soit environ 45% du total.
- Sur les 37 pays africains contributeurs de troupes, 6 font partie des 10 plus gros contributeurs mondiaux, et la participation africaine s'étend au-delà de l'Afrique (Haïti, Liban…).

Cette situation de l'Afrique, premier théâtre et acteur désormais important du maintien de la paix produit des effets politiques, au-delà du cadre des opérations, sur la relation politique entre les Africains et l'Union Africaine d'une part et l'ONU d'autre part. Une coopération se renforce et se construit entre l'ONU et l'Union Africaine (CSNU/CPS, Secrétariat/Commission, consultations, actions conjointes, appuis opérationnels…) Un débat est engagé sur des questions de fond particulièrement sensibles : rôle prépondérant du Conseil de Sécurité des Nations Unies, conditions d'application des dispositions du chapitre VIII de la Charte. Débat dont la gestion des crises africaines récentes a illustré la complexité et la sensibilité et qui confronte la légitime volonté des Africains, portée par l'Union Africaine, d'être les principaux acteurs de leur sécurité, de fait largement reconnue par la communauté internationale, et l'importance de maintenir l'universalité de la sécurité internationale.

Débat qui, pour évoluer favorablement montre l'importance de développer une vision commune des enjeux sécuritaires africains, des menaces et des réponses à y apporter.

Quelles perspectives pour le rôle de l'Union européenne ?

Au cours des années 2000 la contribution de l'Union Européenne à la paix et à la sécurité en Afrique s'est construite et renforcée.

D'abord dans le cadre d'un partenariat stratégique entre l'Union Européenne et l'Union Africaine, composante de l'approche globale de l'action européenne en matière de sécurité.

Ce partenariat s'attache à renforcer le dialogue entre l'Afrique et l'Union Européenne, à apporter un appui à l'opérationnalisation de l'Architecture de paix et de la sécurité de l'Union Africaine, à contribuer au financement des opérations de paix africaines.

L'Union européenne a mis en place en 2004 dans le cadre du FED la facilité africaine de paix. Plus d'un milliard d'euros ont été engagés dans ce cadre entre 2004 et 2013 dont la plus grande part aura été affectée à l'AMISOM. Ces contributions sont ciblées sur certains coûts de fonctionnement des opérations et excluent en particulier les dépenses d'armement.

Dans le cadre de la PSDC, l'Union européenne a multiplié ses opérations et missions en Afrique depuis 2003 : opérations militaires autonomes et missions d'appui et de formation opérationnelles.

Par ailleurs, l'Union européenne développe dans plusieurs régions (Sahel, Corne, Grands Lacs) des stratégies intégrées reposant sur plusieurs piliers (développement économique, gouvernance, humanitaire, renforcement des capacités sécuritaires).

Ces engagements constituent des avancées notables de l'implication de l'Union Européenne mais en révèlent certaines limites qui font l'objet de débats et de réflexions entre Etats membres et entre l'Union européenne et les acteurs africains sur les perspectives d'évolution de ces contributions européennes à la sécurité africaine.

Comment faire évoluer ces actions de l'Union Européenne et renforcer l'implication des Etats membres ? Comment mieux coordonner les engagements de l'Union européenne et les actions bilatérales des Etats membres ? Comment intervenir plus utilement pour le renforcement des équipements des forces africaines ? Comment développer une meilleure cohérence entre les Nations-Unies, l'Union africaine et l'Union européenne ? C'est à ces questions que l'Union européenne doit définir des réponses pour orienter sa contribution à la sécurité africaine.

Le facteur décisif de l'évolution des armées africaines

Les perspectives d'évolution des capacités opérationnelles des armées africaines vont influer de manière décisive sur la réussite de l'appropriation africaine, le degré d'autonomie africaine en matière de sécurité et de gestion des crises, et sur la configuration des rapports de puissance interafricains.

On constate une augmentation important des dépenses militaires africaines (plus de 65% entre 2002 et 2011 selon le SIPRI), favorisée par la croissance économique en particulier celle des Etats exportateurs de matières premières et notamment d'hydrocarbures. Longtemps considérées comme une entrave au développement, les dépenses militaires africaines pour désormais l'objet d'un nouveau débat davantage axé sur la nécessité de répondre aux besoins de sécurité pour mieux assurer le développement et la stabilité. Cependant, ce débat ne manque pas de souligner l'impératif de transparence et de respect des règles et des bonnes pratiques internationales liées à la lutte contre la corruption.

Une plus grande disponibilité de ressources financières de certains pays africains permet l'augmentation des acquisitions d'équipements militaires qui traduisent une volonté d'amélioration des capacités opéra-

tionnelles des armées africaines. A contrario, les Etats dotés de ressources financières limitées restent confrontés à des lacunes difficiles à combler.

Au regard des nouvelles menaces, des tendances se dégagent sur l'orientation des politiques d'équipement et d'acquisition de matériels. Les besoins importants qui apparaissent portent notamment les moyens de mobilité terrestre, l'aéromobilité (surveillance, transport, attaque), les matériels navals et moyens de surveillance maritime, ou encore les moyens de communication.

Les efforts de modernisation impliquent par ailleurs une reconfiguration des dépenses militaires qui, dans un grand nombre d'Etats voient une part très importante consacrée aux dépenses de fonctionnement et de personnels sans toujours résoudre les problèmes de la condition des militaires ou de l'amélioration de leur formation.

Modernisation, professionnalisation, renforcement des capacités, rationalisation des moyens et meilleure adaptation aux menaces, positionnement du rôle et des missions des forces de sécurité dans le cadre des processus de consolidation de la démocratie et de l'état de droit : les politiques de réformes des systèmes de sécurité sont une dimension importante du développement des armées africaines, ainsi que de l'évolution de la configuration des dispositifs de sécurité collective africains.

Le continent africain est soumis à des forces de changement extrêmement puissantes qui devraient confirmer son émergence politique, économique et stratégique, facteur positif pour la reprise économique. L'Afrique est aussi confrontée à la persistance de conflits armés et de trafics déstabilisateurs. Les instances internationales, régionales, locales et les partenaires de l'Afrique soutiennent la dynamique d'appropriation par les Africains de leur propre sécurité, et contribuent à apporter des réponses aux menaces transnationales, dont le terrorisme en premier lieu, trafics illicites, insécurité maritime et prolifération des armes. La réforme du secteur de la sécurité de chaque pays doit donc accompagner les efforts de bonne gouvernance.

Le décollage économique de nombreuses métropoles et bientôt mégalopoles- qui accompagne le développement d'une classe moyenne déjà considérable- peut contribuer à la prospérité mondiale. Cette perspective prometteuse, dont les fruits sont encore inégalement répartis, est également porteuse d'une reconfiguration des risques et des menaces, que ce soit pour les pays africains dits « fragiles » ou les « émergents », mais également pour la sécurité internationale, celle de l'Europe en particulier.

Radicalisme religieux et enjeux sécuritaires dans le Sahel

Dr. Bakary Sambe[1], Coordonnateur de l'Observatoire des Radicalismes et conflits religieux en Afrique (ORCRA) – Université Gaston Berger- Saint-Louis (Sénégal)

La région du Sahel a la spécificité d'être à la lisière du monde arabe et de l'Afrique subsaharienne. Elle est naturellement soumise aux influences arabes surtout que, par le biais de l'islam, les connexions sont facilitées par un certain nombre de facteurs avec une particulière manipulation du facteur religieux à tous les desseins[2]. L'illusion longtemps entretenue d'une région subsaharienne en dehors des influences et des courants qui traversent les mondes arabe et musulman est contredite aussi bien par l'histoire mais aussi les événements auxquels nous assistons depuis la fin de la guerre froide. En fait, le Sahara n'a jamais été une barrière infranchissable mais une « mer intérieure qui a toujours invité à passer d'un rivage à un autre », comme disait Henri Labouret.

Lorsque le phénomène AQMI s'est déclaré dans les sociétés maghrébines, il fallait aussitôt s'attendre à son extension au sud du Sahara où il y a depuis des années, un terreau favorable à l'expansion de telles idéologies. S'y ajoute qu'une certaine reconfiguration géopolitique, due aux rivalités aussi bien de puissances étrangères que de pays voisins, a fait de cette région du Sahel une zone très convoitée aussi bien sur le plan stratégique qu'économique, au regard des richesses minières et énergétiques dont elle regorge. Ceci revient à dire qu'une confrontation des intérêts divergents va irrémédiablement y occasionner davantage de troubles. Aussi, la lutte d'influences idéologique sur fond de chocs de modèles religieux exportés par des puissances du Golfe comme du Maghreb va-t-elle s'y accentuer avec des conséquences certaines sur les équilibres socioreligieux des pays. Les nombreuses alertes, provenant des milieux académiques comme des experts, sur l'enjeu d'une telle confrontation idéologique n'ont commencé à faire écho qu'avec l'apparition des groupes islamistes radicaux et, surtout, les actions terroristes et les prises d'otages dans cette vaste zone aux frontières poreuses.

Aux sources de l'offensive idéologique « salafiste »

Il y a une véritable stratégie de conquête soutenue, notamment, par certains pays du Golfe avec la multiplication d'organismes spécialisés financés par elle, y compris d'ONG, et qui essayent de coordonner les actions de prédication sous différentes formes.

Ainsi, des mouvements de différentes natures et d'obédiences idéologiques diverses vont se multiplier et vont s'imposer comme la courroie de transmission de l'idéologie wahhabite et salafiste surfant sur la contestation de l'islam confrérique ou traditionnel tel que connu dans plusieurs régions du Sahel[3], sapant les formes de religiosités endogènes avec une volonté d'exporter un modèle qui veut s'imposer comme la seule variante légitime de l'islam. Pourtant, les nombreuses alertes n'ont jamais poussé à des mesures préventives face à un phénomène qui inquiète aujourd'hui tous les pays du Sahel. Cette zone d'influence d'un islam radical, construite depuis les années 1970 par le biais de l'humanitaire et du travail social, en substitution des Etats, est clairement identifiable aujourd'hui. Il s'agit de la ligne Erythrée, Khartoum encerclant l'Ethiopie « chrétienne » en passant par le Tchad et traverserait, les actuelles provinces du nord Nigeria appliquant la « Sharî'a », le Niger et le Mali, pour aboutir au Sénégal, seul pays d'Afrique noire ayant accueilli par deux fois le

[1] http://www.cer-ugb.net/observatoires/orcra

[2] Sambe, B, 2003 : L'islam dans les relations arabo-africaines, rôles et usages des confréries et associations islamiques dans les relations entre le Sénégal et des pays du monde arabe (Thèse de doctorat, IEP Lyon) : 28

[3] Sambe, B, 2005 : Pour une ré-étude de l'islam au Sud du Sahara, in *Prologues*, revue maghrébine du livre, n° 34, Eté 2005 :18

Sommet de l'OCI et siège régional de la Ligue islamique mondiale entre autres.

Implications sécuritaires du radicalisme islamique dans le Sahel

Plusieurs pays de la sous-région ouest-africaine sont menacés par le phénomène AQMI, notamment la Mauritanie, le Mali (en pleine instabilité malgré les opérations militaires successives ou en cours) et le Niger avec des territoires étendus difficiles à contrôler et frontaliers avec l'Algérie. C'est dans ce pays que des anciens du GSPC (Groupe salafiste pour la prédication et le combat) ont fait allégeance à la nébuleuse Al-Qaïda pour devenir Al-Qaïda au Maghreb Islamique avec des émirs opérant sur toute la région du Sahel. AQMI se subdivise en plusieurs sous-groupes très mobiles pour être cernés par des services de sécurité aux moyens limités (entre 200 et 800 combattants présents sur zone désertique[4]). Des puissances étrangères appuient l'action des Etats du Sahel (par le biais d'AFRICOM) pour combattre AQMI, dont l'objectif est de s'attaquer aux intérêts des puissances occidentales notamment la France, ancien pays colonisateur de ces Etats, aux intérêts économiques et stratégiques importants.

Dans une telle configuration, tous les pays de la sous-région sont directement menacés et peuvent être soit des **théâtres d'opération et/ou des zones de repli stratégiques**. Différentes raisons font des pays de la région sahélienne des cibles potentielles. De plus**,** il y a, dans tous ces pays, mais à des degrés divers, un contexte socio-économique favorable à un déploiement d'AQMI avec des relais idéologiques (mouvements wahhabites), suffisamment endoctrinés et, éventuellement, opérationnels.

[4] Ces estimations ont dû évoluer depuis les opérations Serval et Barkhane, qui ont redistribué les cartes et ont occasionné des redéploiements dans le sud libyen et algérien.

Les pays du Sahel : des cibles naturelles du terrorisme ?

Comme souligné plus haut, AQMI vise à atteindre les intérêts occidentaux dans la zone du Sahel. Le Sénégal, par exemple, présente une certaine particularité dans ce contexte. Tout en symbolisant la profondeur africaine des pays et organisations arabes et islamiques (OCI, ISESCO, Ligue islamique mondiale, Appel Mondial Islamique, libyen), il demeure un allié traditionnel des puissances occidentales. On pourrait dire la même chose de la Mauritanie, mais aussi du Tchad comme du Niger. Ces pays du Sahel présentent, de ce fait, beaucoup de similitudes avec les pays arabes (Arabie Saoudite, Emirats du Golfe, Maroc, Egypte, Tunisie, etc.) visés par Al-Qaïda, qui les considère comme des « agents » de l'Occident.

Le Sahel : un terrain favorable aux groupes jihadistes

Il y aurait, à notre sens, assez d'éléments pour qu'émergent à tout moment, dans les différents pays sahéliens, **deux types de relais** : a) **idéologique** et éventuellement, b) **opérationnel** et ce, malgré les assurances d'un système confrérique ou d'un islam traditionnel aujourd'hui cible des islamistes (Tombouctou) et qui étaient considérés comme paravents et remparts plus ou moins durable contre la radicalisation.

Les spécialistes français de l'islam africain, et notamment sénégalais, sont, pour beaucoup, restés sur une scission binaire du champ religieux sénégalais : un islam confrérique concurrencé ou contesté par des mouvements réformistes proches des Frères Musulmans ou d'obédience salafiste wahhabite d'émanation saoudienne. Sous certains aspects, ils n'ont pas tenu compte de l'évolution de ce champ ainsi que l'interpénétration des courants comme des itinéraires mixtes des acteurs.

Un terrain idéologiquement conquis ?

Selon cette configuration, beaucoup croient encore en un islam confrérique soufi en tant que rempart contre l'extrémisme islamiste. Cette force des confréries, notée dans des pays comme le Sénégal fait de moins en moins

le poids au Mali ou encore au Niger où est implantée une Université islamique et des instituts de formation religieuse sous contrôle idéologique wahhabite.

Il est vrai que des leviers de médiation comme les marabouts, au Sénégal, et autres chefs religieux existent, qui limitent l'impact de l'assaut idéologique wahhabite avec ses pétrodollars par le biais du travail social des associations islamiques. Ces dernières investissent les domaines où se manifestent le plus une carence de l'Etat-providence ; l'éducation et le social. Les ressources financières commencent, certes, à se raréfier suite aux attentats du 11 septembre 2001 et la surveillance accrue doublée d'un gel important des avoirs de certains organismes bailleurs, notamment du Golfe.

Mais on oublie très souvent que, suite à l'émergence d'une élite arabophone (Niger, Mali, Sénégal, Tchad) issue des universités arabes et/ou islamiques contestant l'hégémonie des cadres francophones désignés comme responsables de la faillite des pays depuis l'indépendance, il y a le mythe de la « conscience islamique » traversant toutes les sphères y compris confériques. Ce mythe s'est érigé en un véritable courant politique captant les idéologies exogènes : salafisme, wahhabisme, chiisme balbutiant, voire jihadisme.

S'y ajoute que les déçus du courant confrérique d'obédience soufie, trop marqué par ses accointances répétitives avec le pouvoir politique, conformément à l'héritage colonial, se dirigent, de plus en plus, vers un islam dit « rationalisé » recrutant de plus en plus dans l'élite intellectuelle même francophone. Cela aurait conduit, paradoxalement, avec une « élitisation » paradoxale de l'extrémisme, vers une sorte d'islam des « ingénieurs » comme en Algérie ou au Moyen-Orient (Frères Musulmans en Egypte, Tunisie et récemment au Maroc).

Ce courant transversal, à travers tous les pays du Sahel, est manifestement sensible aux revendications de l'islamisme mondialisé (cause palestinienne, anti-américanisme etc.). Cette frange est largement renforcée par les laissés pour compte des systèmes sociaux et économiques, habités par une misère sociale et exposés aux rudes conséquences de la crise socio-économique aggravée par le fossé grandissant entre classes dirigeantes et populations paupérisées. Ensemble, ils constituent un relais sociologique et idéologique de groupes comme AQMI.

Les Etats sahéliens ne semblent pas saisir dûment les enjeux d'une telle dynamique et n'ont jamais intégré cette dimension du religieux dans le cadre global d'une politique de sécurité. De temps à autre, ce sont les puissances occidentales alliés qui tirent la sonnette d'alarme. Les experts sont, aujourd'hui, nombreux qui attirent l'attention sur le danger d'un système éducatif dual avec un enseignement institutionnel géré par l'Etat et un autre parallèle, celui des écoles coraniques, qui lui échappe. Ce fait est non seulement source de troubles à moyen terme mais d'une fracture sociale donnant lieu à des Etats-Nations sans ciment national.

Pendant ce temps, certains éléments concordants indiquent l'existence de relais éventuellement opérationnels.

Le Sahel : théâtre propices aux opérations terroristes ?

On peut même parler, dans plusieurs zones du Sahel, depuis peu, d'une islamisation de la contestation : manifestation de soutien à Ben Laden en 2001 dans la cour de la Grande Mosquée de Dakar, manifestations de soutien à la cause palestinienne lors des frappes contre Gaza (Mali, Niger, Mauritanie), récemment, en face de l'Ambassade d'Israël (Sénégal), l'émergence d'une nouvelle communauté chiite endogène (en dehors des Libanais) avec des liens certains avec l'Iran etc. Notons aussi tous les risques liés au blanchiment d'argent et aux relais du Hezbollah libanais dans la sous-région.

Conclusion

La transnationalité des acteurs, la porosité des frontières ainsi que la réduction de l'espace par les moyens de communication modernes semblent en faveur de la propagation du phénomène jihadiste dans le Sahel. La sous-région ouest-africaine n'est pas totalement à l'abri d'une telle propagation idéologique ; l'opérationnalité étant, elle, une question de circonstances. Combinés aux données stratégiques et à l'aggravation des phénomènes liés au trafic de drogue, à la prise d'otages, ces éléments impliquent une nécessaire prise en compte globale de la problématique « sécurité humaine » dans le Sahel.

Des relais non suffisamment surveillés sur fond de crise économique et de misère sociale ne manqueront pas d'être exploités par des groupes jihadistes comme AQMI, Ansaru Dine et le MUJAO (Mouvement unifié pour le Jihad en Afrique de l'Ouest). La fusion opérée en août 2013 ayant conduit à la naissance d'Al-Mourabitoune ainsi que les exactions récentes de Jond al-Khilâfah, en Algérie, dans le sillage de Daesh doivent impérativement pousser à plus de vigilance, tant ces organisations multiformes ont une parfaite intelligence des espaces comme des contextes politiques pour muer et s'y adapter.

Pour toutes ces raisons, nous sommes en présence d'une situation géopolitique qui doit conduire à revisiter les paradigmes sécuritaires au-delà des seules approches militaires ou policières et réinterroger nos certitudes sur la viabilité des espaces politiques : le choc entre le principe de souveraineté des Etats et la transnationalité d'acteurs défiant toutes les conceptions préétablies de l'Etat-Nation.

Dans un tel contexte, l'espace saharo-sahélien ne peut plus se passer d'une plate-forme de veille stratégique pluridisciplinaire, axée sur la question centrale de la sécurité humaine, rendant possible aussi bien la prévention que la prospective sur un phénomène comme le terrorisme et d'autres qui lui sont connexes tels que le trafic de drogue, autres crimes organisés ainsi que les différents facteurs de l'instabilité politique.

L'approche purement sécuritaire ou militaire a commencé à montrer ses limites au plan de l'efficacité durable face à un phénomène de radicalisation qui semble même trouver un terreau dans la manière dont les groupes extrémistes instrumentalisent les interventions étrangères pour leurs recrutements.

Questions à explorer au Forum de Dakar :

- Comment, en collaboration avec les chercheurs et universitaires du continent comme de l'étranger, intégrer la dimension anthropologique dans la prévention du radicalisme pour mettre efficacement à profit les ressources culturelles africaines en termes de médiation et de socialisation ?
- Dans quelle mesure les partenaires au développement pourraient-il travailler étroitement avec les Etats pour trouver des solutions au phénomène de dualité des systèmes éducatifs, porteuse de germes de contestation, de marginalisation et de frustration récupérable par les prédicateurs du jihadisme ?
- Les multiples stratégies sur le Sahel, souvent avec des schémas « top-down », portées par différents pays et organisations pourraient-elles être harmonisées et mieux concertées avec les Etats du Sahel afin de ne pas les mettre dans une posture qui les exposerait encore davantage à la contestation de leur légitimité par les tenants du radicalisme ?
- Y aurait-il, enfin, par la mise en place de politiques ciblées, des possibilités de renforcer les capacités des porteurs d'un islam plus ouvert au dialogue comme le soufisme et d'autres courants afin que leurs voix soient plus audibles et palier ainsi l'apparente carence d'alternatives aux discours radicaux surfant sur les injustices sociales et l'absence de cadres de socialisation en dehors du religieux ?

Au Sahel et en Afrique de l'Ouest, comment échapper au cercle vicieux de la menace terroriste et d'une militarisation non maîtrisée ?

Dr Olakounlé Gilles Yabi, Initiateur du WATHI

Lorsque la France a déclenché l'opération Serval au Mali en janvier 2013, répondant à l'appel à l'aide du président malien et de son homologue ivoirien en sa qualité de président en exercice de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), elle a été saluée quasi unanimement par les gouvernements, les organisations et les opinions publiques africains. On ne pouvait laisser les groupes affiliés à Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) étendre leur contrôle sur le Mali et s'implanter confortablement et durablement dans toute la région. Au vu des tonnes d'armements découverts dans les massifs du nord du Mali, même avec le recul, on peut estimer que l'intervention musclée de la France, appuyée de manière déterminante et coûteuse en vies humaines, par les forces tchadiennes, était absolument nécessaire pour faire reculer le terrorisme dans le Sahel.

Mais il était certain que cette intervention française s'inscrirait dans la durée et ouvrirait la voie à une période de militarisation de la réponse aux défis sécuritaires et politiques dans les pays du Sahel et de son voisinage, une militarisation dont les termes seraient largement déterminés par les puissances étrangères, la France, ex-puissance coloniale de tous les pays du cœur sahélien (Mali, Niger, Mauritanie, Burkina Faso et Tchad), et les Etats-Unis, capables de projection militaire dans toutes les régions du monde où leurs intérêts stratégiques pourraient être menacés. Moins de deux ans après les débuts de Serval, nous y sommes. Avec son état-major établi au Tchad et une présence plus ou moins importante dans tous les pays du Sahel, l'opération Barkhane porte bien son nom, celui d'une dune qui se déplace lentement au gré du vent. Le champ d'intervention des forces françaises, avec l'assentiment des gouvernements de la région, n'a jamais été aussi vaste.

S'il est légitime pour les gouvernements et les citoyens des pays du Sahel de se réjouir à chaque fois que la France annonce avoir mené une opération militaire victorieuse contre des convois de jihadistes et/ou de trafiquants transportant des armes de la Libye vers le Niger et le Mali, il l'est tout autant de se poser une série de questions : combien de convois du même type échappent à la vigilance de la toile d'araignée française et des drones et des autres systèmes de surveillance français et américain? Combien d'armes et de combattants déterminés continuent de circuler entre la Libye toujours en déliquescence et tous ses voisins ? Dans l'hypothèse, très optimiste, de la conclusion d'un accord de paix sur le nord-Mali qui isolerait les groupes armés terroristes des mouvements rebelles touaregs, quels seraient les nouveaux territoires ciblés, les nouvelles routes choisies et les nouveaux alliés locaux recherchés par les premiers dans le vaste espace sahélo-saharien ? Que peut vraiment faire dans un tel contexte une mission de maintien de la paix des Nations unies, déjà frappée régulièrement par des attaques terroristes ? Est-ce raisonnable d'espérer affaiblir significativement et durablement les groupes armés les plus dangereux dans la région sans une stratégie multidimensionnelle pour stabiliser politiquement la Libye et y restaurer un minimum de sécurité ?

Les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest ont d'autant plus de raisons d'être inquiets que la menace de nature terroriste vient autant de l'Afrique du nord, notamment du sud de la Libye et de l'Algérie, que du nord du Nigeria, du nord du Cameroun et du sud du Niger. Même si les contours de Boko Haram comportent toujours une part de mystère, il n'y a pas de doute sur l'existence d'un large réservoir de jeunes hommes et même de jeunes femmes endoctrinés dont certains sont prêts à commettre des attentats-suicides, une forme de violence inimaginable il y a encore

quelques années dans cette région malgré l'implantation ancienne de groupes islamistes radicaux.

Plusieurs parties de l'Afrique de l'Ouest ont connu des périodes de grave insécurité et de violence depuis le début des années 1990, mais la combinaison de fragilités internes et de menaces transnationales n'a jamais été aussi inquiétante. Un groupe comme Boko Haram ne peut être réduit à sa dimension terroriste. Il est aussi un groupe armé rebelle organisé disposant de moyens militaires considérables lui permettant de prendre le dessus localement sur les forces fédérales nigérianes, théoriquement parmi les plus puissantes du continent. Et des groupes au départ marginaux ne peuvent atteindre ce degré d'implantation locale et de nocivité qu'en raison de la faillite de la gouvernance politique et économique des Etats et de l'abandon des régions périphériques à leur sort.

La question que l'on doit se poser est de savoir si le déploiement important et à durée illimitée de moyens humains et matériels des grandes puissances militaires dans le Sahel est la réponse la plus appropriée aux défis sécuritaires auxquels sont confrontés les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. L'expérience douloureuse de chaos actuellement vécue par des pays du Moyen-Orient semble indiquer que la violence terroriste se nourrit autant des lignes de fracture religieuse, culturelle et politique ancrées dans l'histoire de cette partie du monde que d'interventions militaires extérieures brutales qui ont tendance à détruire plus sûrement et plus durablement les Etats que les groupes armés terroristes. Les Etats d'Afrique de l'Ouest et du Sahel, autant dans leur structuration politique que dans leur composante sécuritaire civile et militaire, sont très fragiles, certes à des degrés divers. Il est légitime de s'interroger sur les implications d'un rapport de forces aussi déséquilibré sur la possibilité d'un véritable « partenariat » avec la France ou les Etats-Unis.

Questions à explorer au Forum de Dakar :

- Au-delà des objectifs immédiats de réduction de la menace terroriste par l'usage de la force d'une opération comme Barkhane, quels sont les termes et les objectifs de moyen terme de ce partenariat ?
- Quels sont les engagements pris par les Etats du Sahel et d'Afrique de l'Ouest en termes de réponses politiques, institutionnelles et économiques à ce qu'ils identifient comme étant les principaux défis sécuritaires à l'intérieur de leurs frontières et dans leur voisinage immédiat ?
- Quelle est la règle d'affectation des moyens entre ceux destinés à la lutte à court terme contre le terrorisme et ceux destinés à une consolidation progressive de la capacité des Etats du Sahel à évaluer les menaces sécuritaires et à y répondre par une combinaison de moyens politiques, civils et militaires ?
- Quelles sont les implications de la militarisation induite par la lutte contre le terrorisme sur le renforcement de la démocratie dans la région ?

Appréhender l'imbrication des conflits en Libye et leur impact sur le Sahel

Issandr El Amrani, North Africa Project Director, International Crisis Group
Traduction : Jean-François Daguzan

Depuis l'effondrement du processus de transition post-Kadhafi pendant l'année 2014, le conflit politique, essentiellement basé sur une confrontation au nord a été la préoccupation principale de la communauté internationale. Ce conflit a été symbolisé par l'émergence de deux parlements rivaux à Tobrouk et Tripoli, chacun affirmant leur propre légitimité et représentant des coalitions improbables de milices et alliances régionales. Les Nations unies et leur envoyé spécial, Bernardino Leon, se sont concentrés sur la résolution de la division libyenne par la réconciliation des « modérés » des deux bords en affirmant qu'aucune solution militaire n'est possible. Quoi qu'il en soit, aucun processus politique crédible n'a encore émergé et les deux parties ont ignoré les appels au cessez-le feu et ont continué l'escalade des combats, soit dans l'espoir de changer le contexte dans lequel une solution négociée serait possible, soit dans l'espoir de surpasser l'adversaire.

La perspective d'un Etat failli et d'une guerre civile prolongée, avec des conséquences négatives pour le contrôle des migrations et de l'apparition éventuelle d'une piraterie de type somalien sur les côtes sud de la Méditerranée, est une préoccupation majeure de l'Union européenne. La possibilité que des villes côtières comme Derna ou Sirte – où la présence militaire d'Ansar al-Sharia et d'autres groupes militants est croissante – deviennent des havres pour les groupes radicaux du Moyen-Orient et d'Afrique du nord, y compris l'Etat islamique, inquiète de la même manière l'Ouest et le voisin égyptien. Ce dernier est déjà engagé dans une campagne de contre-insurrection au Sinaï et a été le principal réceptacle des trafics d'armes venus de Libye. Certains Etats du Moyen-Orient, engagés dans une « guerre froide » régionale sur la question de l'islam politique, dans laquelle l'Egypte et des Etats du Golfe se confrontent à la Turquie, sont plus obsédés par le fait d'empêcher l'émergence à Tripoli d'un gouvernement disposant de ressources pétrolières dont les Frères Musulmans seraient la force politique principale. Ces derniers redoutent que ce gouvernement devienne le point d'appui des autres branches des Frères Musulmans de la région (et surtout de la branche égyptienne qui subit la plus importante répression des dix dernières années).

Le conflit politique en Libye a rapidement essaimé en une myriade de confrontations au niveau local (Zentan contre Misrata, islamistes contre anti-islamistes, ancien régime contre révolutionnaires, etc.) réfléchissant en cela une situation plus générale du conflit géopolitique au Moyen-Orient et les préoccupations internationales sur le développement d'espaces non gouvernés où les groupes radicaux peuvent agir dans l'impunité.

Ce conflit politique est également de moindre importance pour les pays les plus intéressés par la sécurité du Sahel comme les voisins du sud de la Libye et les puissances qui ont des intérêts dans la région telles que la France et l'Algérie. Pour ces pays, la question de qui gouverne la Libye à Tripoli ou de l'arrangement politique qui pourrait être trouvé est souvent perçue comme secondaire. La première menace sont les développements à moyen terme aux frontières sud de la Libye en tant que source d'instabilité et comme lieu de repli pour les gangs armés et les islamistes radicaux – voire un mélange des deux qui pèserait sur des Etats fragiles comme le Niger ou annihilerait les résultats de l'opération française Serval au Mali. Pour cela, la France a voulu prendre en compte plus largement la problématique du Sahel avec l'Opération Barkhane – basée sur le partage du renseignement et le prépositionnement pour des actions militaires aériennes et/ou menées par des forces spéciales. Cette opération, qui vise à créer une architecture régionale de sécurité n'inclut pas formellement le sud de la Libye dans sa zone d'opération. Mais les déclara-

tions récentes de Jean-Yves Le Drian indiquent une inquiétude quant au risque que la Libye du sud ne devienne un sanctuaire pour les « trafiquants jihadistes » comme Mokhtar Belmokhtar ou, à long terme, pour les groupes affiliés à l'Etat islamique ou Al-Qaïda, et un potentiel élargissement d'opérations françaises en cours.

Il semble nécessaire de regarder les interactions entre ces deux théâtres traités trop séparément aujourd'hui. Il est vrai que le sud libyen n'a pas été au cœur du conflit politique au nord et a été à l'écart des batailles majeures pour le contrôle des villes comme cela a été le cas à Benghazi et Tripoli. Cependant cette zone demeure une dimension d'importance stratégique pour le conflit.

Les deux camps principaux au nord ont développé un réseau d'alliances basé sur l'idéologie et les intérêts. Par exemple les Toubous ont évincé des tribus arabes comme les Zway de la protection lucrative des chants pétroliers après la chute de Kadhafi. Dans le même temps, ils se sont alliés tant au parti de Tobrouk qu'aux fédéralistes du camp qui défendent la décentralisation voire le retour à un modèle pré-1951 quand le Fezzan, La Tripolitaine et la Cyrénaïque étaient des provinces coloniales séparées. Les divisions politiques dans les principales populations du centre comme Sebha, Murzuk et Obari reflètent dans une certaine mesure la topographie ethnique/tribale locale (Toubous contre Arabes, Touaregs, etc.) et la bataille pour le contrôle des ressources (contrôle des voies de contrebande, sécurisation de infrastructures pétrolières, contrôle des ressources hydrauliques (comme la *Great Made Man River* qui fournit l'essentiel de l'eau du nord depuis les aquifères fossiles du sud) mais sont souvent alignées avec les dynamiques du conflit au nord.

Par ailleurs, le nord et le sud ont besoin de leurs ressources respectives : le contrôle des revenus du pétrole de l'administration publique du nord concerne le sud comme toutes les autres régions libyennes notamment pour la lutte pour les ministères et les institutions comme la Banque centrale et la *National Oil Company*. Militairement, le sud est un réservoir de forces dans le cas de développements majeurs (comme la menace d'une nouvelle offensive pour le contrôle de Tripoli brandie récemment par le général Khalifa Haftar) quand les escarmouches au sud attirent un temps les milices du nord. Plus encore, dans la perspective d'une escalade des hostilités dans le nord menées par Tobrouk ou des forces d'intervention, le sud deviendrait une option probable de retraite. On peut citer à titre d'exemple l'expulsion de villes comme Benghazi ou Derna des groupes radicaux comme Ansar al-Sharia. Enfin, l'accès au sud profond – et donc aux routes y menant – est aussi important pour le conflit du nord en raison des nombreuses caches d'armes encore disponibles.

En bref, ceux qui se focalisent sur la Libye du sud comme zone ingouvernée et où les groupes militants du Mali ou du Niger ainsi que l'Etat islamique et AQMI peuvent trouver des havres de paix et des refuges (le « nouvel Afghanistan ») oublient trop souvent que la question la plus immédiate est l'impact du conflit national et politique sur le sud. Aujourd'hui, l'urgence est de, non seulement soutenir une solution négociée en Libye avec l'étape préliminaire de démobilisation des milices et de blocage de l'extrémisme religieux mais aussi de s'attaquer aux questions plus larges de renforcement de la capacité de l'Etat, notamment dans le secteur de la sécurité. Ceci veut dire également que les observateurs du Sahel devraient être plus vigilants envers ces acteurs régionaux qui sont en train de pousser à plus de confrontation, plutôt qu'à la négociation au nord.

Questions à explorer au Forum de Dakar :

- Quelles sont les interactions entre le conflit politique national en Libye et les conflits de niveau local dans le sud du pays ?
- La Libye du sud peut-elle devenir un hinterland stratégique pour les groupes radicaux du nord du pays ainsi que du Sahel ? Quel est le degré d'interaction entre les deux ?
- Quels sont les principaux axes Sahel-Méditerranée pour le trafic, les mouve-

ments de militants et la logistique et le transport d'équipements militaires ? Qui contrôle ces routes et qui les dispute ?

- Comment appréhender une montée en force des hostilités dans le sud de la Libye dans la perspective d'une aggravation du conflit dans le nord – notamment si les forces de Tobrouk s'engageaient dans la reprise de Tripoli ?

La menace terroriste en en Afrique : un défi stratégique et politique

Jean-François Daguzan, Directeur Adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique

La moitié de l'Afrique est désormais confrontée à une menace majeure. Si celle-ci peut prendre des formes locales, elle ne s'en réfère pas moins à un creuset idéologique commun et des pratiques d'ultraviolence partagées.

Longtemps limitée à l'Afrique du nord et à la Somalie, la violence extrémiste islamiste forme désormais un continuum stratégique africain de l'Atlantique à la mer Rouge et au nord vers la Méditerranée avec désormais la transversale saharo-sahélienne comme fil conducteur. Cette évolution, dont le terrorisme est une des manifestations les plus visibles et dramatiques, emporte une dimension politique et stratégique plus large qu'il s'agit d'embrasser dans sa totalité.

Ce phénomène, bien que prenant sa source dans l'idéologie d'Al-Qaïda et de ses inspirateurs théoriques, diffère de la première génération de jihadistes de laquelle l'implantation en l'Algérie fut la manifestation la plus importante en Afrique. En effet, après l'échec sanglant des tentatives d'implantation locales (Algérie, Egypte, Caucase, notamment) dans les années 1990, ces derniers s'étaient retournés vers « l'ennemi lointain » (pour reprendre l'expression même de Al-Zawahiri) - au premier chef les Etats-Unis et les pays européens. Le 11 septembre et les attentats de Londres et Madrid, furent les effets les plus dramatiquement spectaculaires de cette stratégie[1].

La riposte américaine et occidentale a considérablement affaibli Al-Qaïda noyau central et l'efficacité accrue de la réponse des services spécialisés a aujourd'hui considérablement limité la nocivité des réseaux implantés en Europe et de l'autre côté de l'Atlantique. Mais certaines interventions extérieures américaines et européennes (Irak, Libye, notamment), qu'elles soient légales ou non, ont contribué à élargir en Afrique et au Moyen-Orient, par la déstabilisation qu'elles ont entraîné, une brèche déjà existante dans laquelle les groupes politico-militaires radicalisés se sont engouffrés. Par ailleurs les coups de boutoir efficaces de l'armée algérienne pendant les années noires ont repoussé les groupes vers le Sahel, où ils ont fait souche.

Cette situation nouvelle a désormais entraîné une reterritorialisation de la menace dont l'Etat islamique, au Moyen-Orient, est la forme la plus aboutie. Mais les offensives sur le Mali (AQMI) et la Somalie (Chebabs) furent des tentatives avérées d'une même démarche que la France et l'Union africaine ont su bloquer. Cette pénétration, qui fait son chemin en Afrique, s'appuie sur une situation politico-sociale favorable. En effet, dans de nombreux pays les modes de pouvoir personnels parfois échelonnés sur plusieurs dizaines d'années ont verrouillé à la fois le renouvellement de la classe politique, mais aussi les revendications à la dignité, à l'autonomie et à l'identité. La crise économique a fait le reste. Les mouvements de transformation ou de révolutions arabes ont contribué à effriter des structures gouvernementales parfois très affaiblies. C'est dans ces tissus sociaux décousus et dans une jeunesse en mal d'aspirations transcendantales que ces groupes recrutent, y compris en Europe (ce même si la Syrie et l'Irak représentent des « pots de miel » plus accessible que les espaces difficiles de l'Afrique).

Désormais, des groupes comme Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), les Chebabs, Boko Haram, s'appuient sur des réalités locales tout en militant pour des objectifs globaux. Ce rapport local/global que les économistes avaient en son temps dénommé « glocalisation » est à l'œuvre au niveau des stratégies extrémistes[2].

[1] Voir Jean-Pierre Filiu, *Les neuf vies d'Al-Qaïda*, Fayard, Paris, 2009 et Philippe Migaux, *Le terrorisme au nom du Jihad*, André Versailles éditeur, Paris, 2009.

[2] Voir notre ouvrage, *Terrorisme (s) Abrégé d'une violence qui dure*, CNRS éditions, Paris, 2006, p. 180.

Par ailleurs, l'affaiblissement structurel d'un certain nombre d'Etats favorise le retour à l'*'assabbyya*, concept qui redevient un des éléments clés d'interprétation des connivences tribales ou claniques, que ce soit au Maghreb ou en Afrique sub-saharienne, malgré des différences. « Cette nouvelle approche reprend un cadre d'analyse mis en place il y a quelque six cent ans par In Khaldoun quand il montre comment à un endroit historique donné, une communauté (*'assabyya*), soudée par des liens du sang ou simplement une similitude de destin, use d'une prédication (*da'wa*) religieuse/politique – en islam les deux sont indissolublement liées – comme d'un tremplin pour arriver au pouvoir total (*mulk*) »[3]. L'*'assabbya* permet alors de comprendre les modes d'allégeance et de rétribution dans les pays en difficulté quand la structure de l'Etat unitaire ne fonctionne plus[4].

Le renforcement de ces liens est rendu possible par le mariage (au propre et au figuré) des membres de ces groupes jihadistes et des tribus et/ou personnalités locales qui tissent un écheveau complexe de relations assurant dans les zones les plus difficiles, protection, sauvegarde et ravitaillement.

Un autre l'élément notable est la connexion entre jihadisme et trafics en tout genre (drogue, armes, cigarettes, êtres humaines, etc.). En dehors du « marché » des otages, des liens se sont créés entre trafiquants et extrémistes qui voient dans la protection des convois, la facilitation des itinéraires ou la simple complaisance au passage, une rémunération facile. Par ces biais, les groupes armés se sont installés dans l'économie locale[5]. Par ailleurs, certains groupes, comme les « signataires du sang » de Mokhtar Belmokhtar (explicitement surnommé *Mr. Marlboro*) fonctionnent déjà comme des entités mixtes qui font la synthèse du jihadisme et du trafic. Le développement accéléré des nouvelles routes de la drogue à travers le Sahel vers l'Europe a accru ce phénomène. Le financement des groupes armés – même s'il peut profiter de largesses extérieures – est ainsi globalement assuré en interne.

En Afrique le défi jihadiste est aussi une problématique des grands espaces. Les forces qui luttent contre ce fléau doivent agir sur des espaces considérables qui rappellent les espaces maritimes (lignes de communication, ports, criques et havres de paix, points de ravitaillement). Mais ce combat, contrairement à la mer, se heurte, pour le défenseur, à la limite des frontières, alors que l'agresseur n'en a cure. Qui plus est, ce dernier remet en cause explicitement les frontières de la colonisation. Le droit de suite existe mais il n'est pas généralisé.

L'autre problème majeur est celui de la fragmentation et du délitement de certains Etats. La Somalie en fut l'exemple le plus achevé ; la Libye, qui désormais se partage entre entités combattantes concurrentes, en est un autre. Selon le principe de la tache d'huile, les jihadistes recherchent les espaces « mous » pour développer leur action. On peut citer trois zones/hubs de dissémination de l'extrémisme armé : La Libye, désormais siège du redéploiement des groupes sur l'espace saharo-sahélien mais aussi du trafic d'armes à grande échelle ; la Somalie avec sa capillarité sur le Kenya et Le Nigéria avec l'effet Boko Haram sur le nord-Ouest du Cameroun.

Dans ce schéma global, les questions d'allégeances ou de choix doctrinaux n'ont qu'une importance très relative. Le rattachement de tel ou tel au pseudo-calife et à l'Etat islamique ou à Al-Zawahiri et Al-Qaïda noyau central, n'influe pas sur des stratégies à l'autonomie complète. La bannière de rattachement n'est que le fruit d'un marketing réfléchi, visant la meilleure visibilité possible : Al-Qaïda un jour, Etat islamique désormais. Mais l'objectif est toujours le même.

[3] Réédition des textes majeurs de Michel Seurat, réunis par Gilles Kepel, in *L'état de barbarie*, PUF, Paris, 2012, p .60.

[4] Voir, Christian Coulon, « Les dynamiques de l'ethnicité en Afrique noire », in Pierre Birbaum (dir.), *Sociologie des nationalismes*, PUF, Paris, 1997, p 53.

[5] Voir l'article éclairant et fondé sur des entretiens sur place de Djalil Lounnas, « Al-Qaïda au Maghreb islamique et la crise malienne », *Sécurité globale*, été 2012, p. 43-58.

Face à cette menace, l'opération Serval et l'action de l'Union africaine en Somalie représentent de sévères coups d'arrêt au développement des mouvements jihadistes. Algérie, Maroc Tunisie sont également engagés dans un travail de fond contre ce fléau. Enfin l'opération Barkhane se veut une action de consolidation du travail accompli. Mais il convient désormais d'aller plus loin. Lutter contre ce défi majeur demande désormais une analyse partagée et une action concertée. Il faut rappeler vigoureusement que cette menace tue d'abord et avant tout, à une grande échelle, des Musulmans, et encore des Musulmans.

Questions à explorer au Forum de Dakar :

- Quelles peuvent être les voies de la coopération interrégionale, y compris entre l'Afrique de l'Est, du centre, de la Corne et l'Afrique du nord ?
- Le découpage de l'architecture institutionnelle sous-régionale est-il pertinent pour traiter de la menace terroriste transnationale ? Faut-il le réviser ?
- Comment renforcer la coopération interrégionale en matière de renseignement mais aussi la coopération policière et judiciaire ?
- Comment aborder la question de la place de la religion en politique dans le cadre des Etats africains ? Faut-il combattre le phénomène de la radicalisation ou faut-il en débattre, et dans quels cadres ?

Golfe de Guinée : quel bilan, plus d'un an après le sommet de Yaoundé ?

Barthélemy Blédé, Chercheur Principal en Sécurité Maritime, ISS Dakar

Quand les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre se réunissaient à Yaoundé en juin 2013 autour de la problématique de l'insécurité maritime, l'on était en droit de croire que les menaces sécuritaires dans le golfe de Guinée allaient enfin recevoir une réponse appropriée.

Plus d'un an après, les actes du sommet de Yaoundé (une déclaration des chefs d'Etat, un Code de conduite et un mémorandum d'entente) n'ont pas encore abouti aux résultats escomptés. La région a bien commencé à se mobiliser pour répondre à la menace, mais les progrès sont lents : l'architecture de sûreté n'est pas encore effective, un certain nombre de mésententes entre des acteurs maritimes nationaux persistent, le système de financement tarde à se dessiner, l'aide extérieure reste limitée, et les problèmes de délimitation des frontières maritimes compliquent parfois davantage la situation.

Selon le dernier rapport du Bureau maritime international (IBM), couvrant les neuf premiers mois de l'année en cours, le golfe de Guinée demeure la zone de l'Afrique la plus touchée par la piraterie maritime. Bien que les attaques y aient connu un léger recul, passant de 47 l'année dernière à 33, les pirates ont ouvert de nouveaux foyers dans la zone. Par exemple, le Ghana, qui n'avait pas enregistré d'attaque en 2013, a déjà connu son quatrième acte de piraterie et de vol à main armée.

En outre, depuis le début du mois d'octobre, des attaques dans les eaux nigérianes suggèrent que la piraterie pourrait être utilisée pour financer des activités politiques. Les attaques sont en effet devenues plus fréquentes et plus violentes à l'approche de l'élection présidentielle nigériane de février 2015. Si cette hypothèse se confirmait, il y aurait à craindre pour les autres pays (la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Togo et le Burkina Faso) qui se préparent à aller aux urnes en 2015.

La piraterie dans le golfe de Guinée inclue le vol de pétrole qui en fait une activité « rentable ». Le volume de pétrole volé au Nigéria sur les navires et dans les oléoducs se chiffre à 400 000 barils par jour et l'on estime à 7 000 dollars le gain journalier d'un groupe de pirates grâce au commerce du pétrole volé sur les navires, soit environ 3,5 millions de FCFA.

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) est un autre défi en Afrique de l'Ouest et du Centre, où 40% du poisson pêché l'est illégalement. L'Union européenne (UE), qui importe 65 % de sa consommation de poisson, a commencé à hausser le ton devant l'immobilisme de certains gouvernements en matière de lutte contre la pêche INN. La Guinée est le premier pays de la zone à avoir été sanctionné en mars dernier par l'institution européenne. Le poisson pêché dans les eaux guinéennes est désormais interdit sur le marché européen et les navires battant pavillon des pays membres de l'Union n'ont pas le droit d'y pêcher.

Le golfe de Guinée est également un lieu de trafics illicites de drogue, d'armes et d'êtres humains ainsi que d'embarquement de passagers clandestins.

L'architecture de sûreté devant faire face à l'insécurité maritime dans le golfe de Guinée se compose d'un centre interrégional (CIC) à Yaoundé et de deux centres régionaux à Pointe Noire et Abidjan. Chaque centre régional couvre trois zones maritimes dans lesquelles des centres multinationaux doivent coordonner les activités des centres d'opérations maritimes nationaux[1].

[1] Au niveau national, chaque Etat a tendance à se doter d'une autorité administrative de coordination de l'action de l'Etat en mer – un modèle français. L'autorité fonctionne avec des préfets maritimes disposant de centres d'opérations maritimes.

Les moyens pour la mise en place complète et le fonctionnement de l'architecture sont problématiques. Au niveau des moyens humains, la coopération entre les entités ayant des missions en mer n'est pas encore effective. Les querelles entre la marine et la police maritime ou les garde-côtes continuent dans certains pays. Quant aux moyens navals, quelques pays fournissent des efforts pour se doter d'un arsenal pouvant affronter les pirates. Cependant, la plupart ne sont pas suffisamment équipés pour vaincre les pirates du golfe de Guinée, qui ont la réputation d'être les plus violents au monde. La question des moyens financiers sera d'autant plus difficile à régler que les armateurs sont toujours hostiles à la création de nouvelles taxes sur les navires.

Pour ce qui est de l'aide extérieure, l'Organisation maritime internationale (OMI) a créé un fonds de soutien à la mise en œuvre des actes de Yaoundé, auquel le Japon est actuellement le principal contributeur. Toutefois, les Commissions de la CEDEAO et de la CEEAC ne devront pas compter sur l'extérieur pour financer le fonctionnement de leurs structures maritimes.

Comme le fait remarquer un responsable de la marine nigériane, les donateurs devraient aller au-delà de la formation et penser à l'équipement.

Les désaccords liés au processus de délimitation des frontières maritimes pourraient accentuer les problèmes sécuritaires. Comment, par exemple, le Ghana et la Côte d'Ivoire, peuvent-ils organiser des patrouilles conjointes si la délimitation de leur frontière maritime conjointe n'est pas finalisée ? Cette question devrait être réglée par la signature d'accords de création de zones d'exploitation communes entre les pays concernés, comme le suggère la convention sur le droit de la mer (art.83).

En définitive, le sommet de Yaoundé de juin 2013 n'aboutira à l'éradication de l'insécurité maritime dans le golfe de Guinée que si les dispositions pertinentes de la déclaration des chefs d'Etat, du Code de conduite et du mémorandum d'entente sont mises en œuvre. Il s'agira notamment de la mise en place complète et du fonctionnement effectif de l'architecture du système de sûreté maritime, du règlement des conflits frontaliers en suspens, du bris du mur de méfiance entre certains acteurs, ainsi que de la mise en œuvre de moyens navals et financiers appropriés du système.

La Somalie et le golfe d'Aden témoignent du succès possible d'une mobilisation internationale et régionale[2]. Toutefois, ce schéma ne devrait pas être transposé en Afrique de l'Ouest et du Centre, parce que différent, extraverti, onéreux et inapproprié dans ces régions où les institutions fonctionnent.

Questions à explorer au Forum de Dakar :

- La stratégie de l'action de l'Etat en mer doit-elle être généralisée dans tous les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre ? Dans quelles mesures peut-elle régler les questions de la mauvaise gouvernance dans le domaine maritime ?
- Quel système de financement doit-on mettre en place pour le fonctionnement des structures de gestion et de coordination de la sûreté/sécurité maritime en Afrique de l'Ouest et du Centre ?
- Quelle est l'aide la mieux appropriée pour soutenir les structures de sûreté /sécurité maritime aux niveaux interrégional, régional et national ?

Quelles peuvent être les réponses non sécuritaires dans la lutte contre l'insécurité maritime dans le golfe de Guinée, en termes notamment d'emploi, d'éducation et de protection des droits de l'homme ? Les populations riveraines ont-elles un rôle à jouer ?

[2] En effet, de 162 attaques en 2009 dans le golfe d'Aden, l'Est de la Somalie et la mer Rouge, ce nombre est passé cette année à 10. Ce résultat s'explique par plusieurs facteurs, dont l'escorte des navires marchands par des bâtiments de forces étrangères, à grands frais.

Prolifération des armes, trafics et criminalité organisée

Frank Okyere & Kwesi Aning, Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre Accra, Ghana
Traduction : Alexandre Houdayer

Le présent article examine les mutations et les transformations des « anciennes » menaces en «nouveaux » dangers hybrides et asymétriques en Afrique de l'Ouest. La criminalité transnationale organisée (CTO) représente un défi sécuritaire majeur pour l'Afrique. Si la plupart de ces défis sécuritaires ne sont pas nouveaux et peuvent être qualifiés d'« anciennes » menaces sécuritaires, ils évoluent continuellement vers des menaces « nouvelles » et multiformes en raison des dynamiques socio-économiques, environnementales et politiques propres aux Etats et des impératifs de politique extérieure.

Le contexte

Pour l'Organisation des Nations Unies (ONU), la criminalité organisée en Afrique ne se limite pas aux questions de stupéfiants, de trafic d'êtres humains, de blanchiment d'argent et de piraterie. Ces activités, prises dans leur ensemble, constituent désormais des menaces sécuritaires pour la sous-région[1]. La criminalité organisée s'étend de la prolifération des armes de petit calibre à l'extraction minière illicite et au braconnage, au vol de pétrole et à la contrefaçon, l'escroquerie et la fraude sur Internet, la contrebande de cigarettes, l'exploitation des ressources naturelles (bois et diamants), la fabrication illégale d'armes à feu, le vol à main armée et le vol[2]. La menace composite que constituent ces crimes traduit les symptômes des vulnérabilités de la région (mauvaise gouvernance, faiblesse de la répression et des institutions étatiques, corruption endémique, chômage, pauvreté et porosité des frontières). Le terrorisme et les autres menaces hybrides et asymétriques posent incontestablement des dangers réels et potentiels à la sécurité humaine et de l'Etat, en particulier dans des Etats vulnérables et faibles qui servent à la fois d'incubateurs et de vecteurs à ces menaces.

On estime que la prolifération et la prévalence des armes légères et de petit calibre (ALPC) sont à l'origine de plusieurs milliers de morts chaque année dans des conflits armés et des crimes, 85 % de ces derniers étant commis au moyen d'armes illégales ou illicites. Sur les 640 millions d'armes en circulation, sept à huit millions se trouvent en Afrique de l'Ouest, dont 79 % environ aux mains de civils. Elles ont contribué à déclencher, à aggraver et à prolonger les conflits, à alimenter l'économie illicite et à saper la gouvernance, par les coups d'Etat et les mercenaires.

Depuis 2004, les institutions multilatérales africaines ont conçu des mécanismes de réponse complexes aux défis de paix et de sécurité du continent. Ces « nouvelles » menaces continuent toutefois de représenter des défis qui révèlent le manque d'efficacité dont souffrent ces cadres établis. Dans le discours africain, la CTO, dans ses nouvelles manifestations et ses connections, s'entrecroise désormais avec le développement économique et la paix et la sécurité. La pauvreté, le sous-développement et la marginalisation qui résultent d'institutions gouvernementales et d'une autorité politique fragiles dans certains Etats africains entrave la fourniture de services sociaux de base et d'infrastructures, empêche un contrôle efficace des frontières et a créé un espace pour des structures de gouvernance alternatives.

[1] UNODC. 2008. Drug trafficking as a security threat in West Africa (Vienna: UNODC)

[2] Shaw, M. Reitano, T. & Hunter, M. (2014) « A Comprehensive Assessment of Drug Trafficking and Organised Crime in West and Central Africa », Report, janvier, 2014. Voir également Aning, K. (2009) « Organized Crime in West Africa: Options for EU Engagement » (Stockholm: International IDEA) ; Aning, K. (2007) « Africa: Confronting Complex Threats » Coping with Crises Working Paper Series, February (New York: IPI); UNODC, 2009. Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment (Vienna: UNODC)

La dernière décennie a vu une convergence croissante entre opérations et un renforcement du lien entre criminalité et terrorisme[3]. Un nombre significatif de groupes terroristes sont impliqués dans une forme d'activité criminelle organisée et d'économie illicite. De même, un nombre croissant de cartels criminels organisés se tournent vers la violence politique. La CTO est donc devenue une source importante de revenus pour les groupes terroristes de par le monde. Le trafic de drogue demeure incontestablement l'activité criminelle la plus répandue et la plus lucrative qui lie la criminalité organisée aux groupes terroristes en créant des opportunités de partenariats. Par conséquent, les forces de l'ordre ont qualifié ces groupes de narco-terroristes, narco-guérillas et narco-fondamentalistes[4].

D'autres facteurs comme la mondialisation, la révolution des communications via Internet et la « guerre globale contre la terreur » ont contribué au lien et à la coopération croissants entre les menaces jumelles du terrorisme et de la criminalité organisée. La mondialisation crée les conditions qui rendent possible l'exploitation de la porosité des frontières par la coopération entre terrorisme et criminalité pour se livrer à la criminalité et à la violence. Al Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI) a ainsi collaboré avec des groupes Touaregs et Bérabiches locaux pour se livrer au trafic de cocaïne, de haschich et à la contrefaçon de cigarettes. Des groupes militants ont également tissé des réseaux avec les narcotrafiquants d'Amérique du Sud, ce qui a considérablement renforcé leur capacité à lever des fonds pour financer des activités extrémistes et leur a permis d'améliorer le transport de marchandises de contrebande. Ils ont également obtenu l'accès à des biens dont le conditionnement permet de dissimuler de la cocaïne[5].

L'évolution et la transformation rapides des menaces hybrides et asymétriques, en particulier en Afrique de l'Ouest, constituent un développement inquiétant. Si ces menaces représentent en elles-mêmes des défis sécuritaires, l'imbrication croissante de l'une et l'autre crée des conditions et une dynamique qui perpétuent les guerres, les conflits et les insurrections sur tout le continent.

Les réponses

Il est essentiel d'élaborer des réponses innovantes et multi-dimensionnelles qui intègrent les dynamiques et l'évolution de ces menaces. Mais il est encore plus important de développer une cohérence et une synergie entre les lois, les stratégies et les politiques nationales, et les politiques des organisations sous-régionales et régionales. Une telle approche doit être exhaustive et complémentaire pour faire face aux menaces hybrides et asymétriques. Toutefois, la nature de ces menaces soulève plusieurs questions délicates : comment coordonner et renforcer la cohérence des diverses initiatives sous une seule stratégie d'ensemble pour répondre à l'évolution des réseaux de groupes criminels et terroristes ?

Si ces menaces présentent un caractère hybride, les réponses proposées sont souvent loin d'être complètes et cohérentes. Elles sont généralement fragmentées, non coordonnées et reviennent à éteindre des incendies de manière *ad hoc*. En outre, les efforts contre la criminalité organisée sont largement statocentrées. Si les approches existantes sont étatistes de nature, il est nécessaire de les réviser en permanence et d'y faire participer les acteurs non-étatiques appropriés dans un

[3] Makarenko, T., Op Cit. ; Shelley, L.I, et Picarelli, J., (2005) « Methods and Motives: Exploring Links Between Transnational Organised Crime and International Terrorism », Trends in Organised Crime, Vol.9, No.2.

[4] Le narco-terrorisme pourrait ainsi être défini comme l'utilisation du trafic de drogue pour financer et promouvoir les objectifs politiques et idéologiques d'acteurs non étatiques, de groupes criminels et de terroristes, de telle manière qu'ils menacent l'état de droit, l'Etat et la région.

[5] Aning, K. & Amedzrator, L., (2014). « The Economics of Militancy and Islamist Extremism in the Sahel » in *Political stability and security in West and North Africa*. (Toronto : World Watch : Expert Notes series publication No. 2014-04-01)

rôle complémentaire. Ce point est d'importance particulière car de nombreuses sources de menaces sécuritaires se trouvent dans les communautés locales et sont très éloignées du contrôle des institutions étatiques et des agences de sécurité.

Questions à explorer au Forum de Dakar :

- Comment coordonner et renforcer la cohérence des diverses initiatives au sein d'une stratégie d'ensemble pour faire face à l'évolution des réseaux de groupes criminels et terroristes ?
- Comment tirer parti d'une stratégie multi-acteurs pour traiter les causes et les effets de la CTO en Afrique et quels mécanismes pour mettre en œuvre au mieux de telles stratégies ?
- Comment adapter les cadres juridiques existants pour faire face spécifiquement à l'évolution du lien criminalité-terrorisme à l'œuvre en Afrique de l'Ouest ?

La coopération entre l'Union africaine et les Communautés économiques régionales : un défi pour l'opérationnalisation de l'Architecture de Paix et de Sécurité Africaine (APSA)

Dr. Amandine Gnanguênon, chercheur principal, ISS Dakar

En 2013, les chefs d'Etat africains célébraient le 50ème anniversaire de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), créée le 27 mai 1963. Revendiquant l'héritage de cette première organisation panafricaine et tirant les leçons des échecs passés face aux défis de la sécurité humaine, l'Union africaine (UA) a élaboré en 2002 un dispositif inédit, l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) dont le Conseil de paix et de sécurité (CPS), organe politique créé en 2004, est le principal pilier[1].

L'APSA ne se limite pas au seul volet institutionnel de l'UA. En effet, elle s'intègre dans un cadre légal international plus large, celui du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. En déployant des opérations de soutien à la paix autorisées par le Conseil de sécurité, l'UA contribue au maintien de la paix et de la sécurité internationale. Dans la continuité du discours panafricaniste, cette architecture institutionnelle rénovée propose d'apporter des « solutions africaines aux problèmes africains ». La mise en œuvre de ce principe à travers un projet politique ambitieux reste néanmoins dépendante des positionnements des acteurs politiques africains, en proie à des conflits multiples et complexes.

En effet, derrière des appellations variées (principes de subsidiarité ou avantage comparatif) se cache l'opportunisme dont les chefs d'Etat font preuve pour défendre leurs intérêts nationaux. Le choix de mettre en première ligne une organisation régionale ou l'Union africaine est moins le résultat d'une stratégie clairement élaborée que le reflet d'un rapport de force entre des Etats membres. Cela explique notamment pourquoi la coopération entre l'UA, les Communautés économiques régionales (CER) et les mécanismes régionaux (MR) a plutôt été remplacée par une compétition entre leurs Etats membres. Ces rivalités sont alimentées par le soutien d'acteurs non africains, impliqués par nécessité ou opportunisme, dans la résolution des crises politiques et conflits armés.

Etant donné qu'ils sont alternativement partenaires et concurrents, le manque de coordination entre les acteurs politiques a rendu plus compliquée la résolution des conflits en Afrique. En témoignent la relation entre la CEDEAO et l'UA en Côte d'Ivoire et au Mali, mais aussi entre la CEEAC et l'UA en Centrafrique, entre la SADC et l'UA à Madagascar ou entre l'IGAD et l'UA au Soudan[2]. Le choix de l'UA d'articuler son dispositif institutionnel continental avec d'autres acteurs du maintien de la paix en Afrique soulève finalement la question de la volonté politique et des modes de coopération.

Entre le partage des responsabilités, les différentes formules d'interaction et la prise en compte des contraintes opérationnelles, il existe pourtant encore un champ de possibilités à inventer. Partant de l'observation de la gestion des crises ces dernières années, comment la relation entre les CER et l'UA peut-elle être améliorée pour répondre efficacement

[1] Le Conseil de paix et de sécurité (CPS) appuyé par six structures : une Politique africaine commune de défense et de sécurité, un Conseil des sages, un système d'alerte précoce, un comité d'état-major, une force africaine en attente (FAA) et un fonds spécial.

[2] CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest), CEEAC (Communauté économique des Etats d'Afrique centrale), IGAD (Intergovernmental Authority for Development), SADC (Southern African Development Community).

aux défis sécuritaires actuels du continent africain ?

Principaux axes de réflexion

Les défis auxquels les Etats africains sont confrontés dans l'opérationnalisation de l'APSA et qui s'illustrent notamment dans la relation entre l'UA et les CER/MR, ne sont pas nouveaux. La décision de l'OUA, en 1976, de découper le continent en cinq régions géographiques pose les jalons d'une approche pyramidale de l'intégration régionale (Etats, sous-régions/régions et organisation continentale) sur laquelle a été fondée l'APSA. Quatorze regroupements régionaux, initialement créés pour favoriser l'intégration économique, sont devenus parties intégrantes du dispositif sécuritaire de l'UA (force africaine en attente, système d'alerte précoce).

Liée aux rapports de force entre les Etats africains, comme l'illustre la rivalité entre le Nigeria et l'Afrique du Sud, la définition des cadres de coopération entre l'UA et les CER/MR reste floue, malgré la signature d'un Protocole d'accord en 2008. Afin de sortir d'une dimension à proprement parler politique, il serait utile de s'interroger sur les avantages réels, mutuels et comparés des niveaux régional et continental ainsi que sur la manière dont ils peuvent s'articuler.

Privilégier le cadre d'action le plus efficace

Face à des menaces transnationales, qui remettent en cause l'idée d'un découpage régional *stricto sensu*, plusieurs variantes ont été envisagées. Tout d'abord, une présence accrue de l'UA a parfois fait suite à une intervention d'une CER (Mali, Centrafrique). En outre, une coopération interrégionale a parfois été renforcée (CEDEAO/CEEAC pour la lutte contre l'insécurité maritime dans le Golfe de Guinée). Enfin, d'autres acteurs régionaux s'impliquent de plus en plus dans la gestion des conflits (G5 au Sahel, Commission du bassin du Lac Tchad, Conférence internationale pour la région des Grands Lacs, etc.).

Même si l'APSA repose sur une vision commune des enjeux sécuritaires du continent, les Etats n'ont pas les mêmes priorités, la même compréhension des réalités, voire les mêmes défis à relever. La variété des mécanismes de gestion du conflit au Mali en est l'illustration : Force en attente de la CEDEAO (FAC), Mission de la CEDEAO au Mali (MICEMA), Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) et Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

Adapter les réponses aux défis sécuritaires transnationaux

Si la proposition de la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) est censée apporter une réponse aux carences mises en lumière par la crise au Mali, elle n'en sera pas moins confrontée aux mêmes obstacles politiques et opérationnels rencontrés par les Etats africains. La CARIC est un nouvel indicateur des rivalités entre certains Etats, qui revendiquent la légitimité des CER en matière de paix et de sécurité, et d'autres aux yeux desquels l'UA détient la primauté dans la gestion des conflits en Afrique.

De plus, la proposition de CARIC rappelle qu'il est toujours plus facile pour les Etats africains de s'investir dans la gestion des conflits, avec une forte composante militaire, plutôt que dans la prévention, pourtant moins coûteuse. Prévenir un conflit offre peu de visibilité aux acteurs politiques. Il est en effet difficile de se prévaloir de l'efficacité d'une action préventive si personne ne mesure réellement ce qui a été évité. A l'inverse, la gestion d'un conflit peut être rentabilisée en termes d'image sachant que même si les Etats doivent supporter les coûts en vies humaines, les autres besoins (argent, formation, fourniture d'équipement, etc.) sont souvent mutualisés et pris en charge par des montages financiers complexes et/ou supportés par des partenaires. Le fait que les Etats privilégient des interventions militaires, y compris dans des *coalitions ad hoc*, au détriment de la définition d'une stratégie commune confirme que le choix de la réponse à apporter aux besoins de sécurité reste une question éminemment politique.

Questions à explorer au forum de Dakar :

- Partant des enseignements des opérations africaines, comment surmonter les obstacles (financiers, humains, logistiques) rencontrés dans la coordination des opérations ?
- Comment avoir une gestion souple de la subsidiarité entre UA et CER/MR, y compris en intégrant les initiatives régionales, *ad hoc* ou institutionnalisées, au sein des mécanismes sécuritaires déjà existants ?
- L'APSA est-elle toujours adaptée à la conflictualité africaine ou faut-il la réviser ?
- Comment éviter l'instrumentalisation par les Etats puissants des mécanismes de décision d'intervention dans les crises sur le continent ?

Une dérive continentale : trouver une solution au problème africain du maintien de la paix

Dr. Comfort Ero
Traduction : Jean-Jacques Patry

Le régionalisme progresse dans le monde entier. Les conflits ne sont plus seulement gérés par le Conseil de sécurité ou une autre institution internationale, mais aussi par des organisations et des pays de la région. La volonté politique aussi bien que l'investissement du Conseil de sécurité semblent bien décroître alors que l'Union africaine et les organisations régionales se trouvent en pointe de la gestion des crises.

Ces organisations avancent leur propre vision de la paix et de la sécurité sous le couvert de l'expression « des solutions africaines aux problèmes africains » visant la résolution des crises continentales sans interférences extérieures, notamment de l'Occident.

La volonté des Etats africains de s'engager plus largement en première ligne n'est certes pas nouvelle. Ainsi, depuis sa mise en œuvre en 2007, la Mission de l'Union Africaine en Somalie (AMISOM) a subi des pertes estimées à 3000 personnes. Ce qui est nouveau, à l'inverse, c'est l'importance croissante des régions africaines et leur propension, parfois critiquée, à adopter une posture plus « musclée » dans les opérations de paix. Autre élément crucial, elles critiquent l'approche traditionnelle des opérations de maintien de paix de l'ONU, et leur échec à résoudre des crises locales.

Un exemple flagrant est celui de la Brigade d'intervention internationale rattachée à la Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUSCO) luttant contre le M23 dans l'est du Congo. Composée de troupes du Malawi, de Tanzanie et d'Afrique du Sud, la Brigade a enregistré un succès initial qui a renforcé la confiance des leaders africains.

Cet engagement africain plus marqué arrive au moment où les grandes puissances sont plus réticentes à déployer des troupes sur le continent et préfèrent appuyer des efforts locaux ; surtout quand ces efforts contribuent à répondre à leur propre préoccupation sécuritaire (exemple de l'appui occidental à l'AMISOM dans le combat contre les jihadistes d'Al-Shabbaab). Bien entendu, l'Occident continuera d'intervenir en cas d'intérêt direct ou pour des raisons humanitaires (comme la France l'a fait au Mali et en Centrafrique). Nous devrions, cependant, nous attendre à une augmentation de « l'africanisation » des opérations de paix soutenues par l'Occident, avec le soutien actif de l'Union africaine et de quelques Etats africains puissants (notamment, l'Angola, l'Ethiopie, le Nigeria, le Rwanda et l'Afrique du Sud). Cette perspective est d'autant plus tentante pour les puissances occidentales du Conseil de sécurité (le P3 : Etats-Unis, France et Royaume-Uni) que ces dernières sont actuellement concentrées sur les zones de troubles du Moyen Orient et de l'Ukraine.

Toutefois, si la régionalisation du maintien de la paix n'est pas nécessairement une mauvaise chose pour les puissances régionales qui ont un intérêt à conserver un voisinage pacifié, elle ne constitue pas une solution totalement satisfaisante. Même si l'option régionale est moins coûteuse, elle n'en présente pas moins des désavantages. Elle peut comporter un coût politique élevé et se révéler tout aussi problématique que les interventions internationales. Le coup délivré par les rebelles Séléka aux Sud-africains venus sauver le régime défaillant de François Bozizé en mars 2013 a tout de même coûté la vie à trente soldats.

Dans certains cas, l'intervention régionale est plus liée à des relations politiques intra-régionales qu'à l'objet affiché de l'opération. Par exemple, l'intervention en RDC est en partie justifiée par les enjeux internes au pays, mais aussi par l'évolution des relations entre la *Southern African Development Community* et l'*East African Community*. Autre exemple :

l'AMISOM en Somalie, réputée servir de modèle pour les prochaines opérations d'imposition de la paix en raison de son succès contre les Shabbaab montre peu de cohésion interne et ne dispose d'aucun plan stratégique d'ensemble de stabilisation du pays. (Même si l'Union Africaine a nommé un Envoyé spécial, l'essentiel du travail est laissé à la mission d'assistance des Nations Unies en Somalie). Deux des contributeurs à l'AMISOM, l'Ethiopie et le Kenya étaient initialement tenus à l'écart de toute participation par le Conseil de sécurité en raison du contentieux de longue date avec les Somaliens lié à leur ingérence régionale. Cela ne les a pas empêchés d'intervenir unilatéralement en 2011, et d'être intégrés utlérieurement à la mission. Il n'en reste pas moins vrai que l'AMISOM reste un modèle ad hoc séduisant à plus d'un titre : elle intervient en l'absence de toute volonté des principales puissances d'envoyer des troupes ; elle sert les intérêts stratégiques de plusieurs pays de la région ; elle soutient les objectifs contre-terroristes des principales puissances occidentales ; elle fait un dangereux travail pour le compte de l'ONU, laquelle ne peut autoriser le déploiement de missions dans un environnement aussi dangereux. La présence des voisins de la Somalie sur son territoire par l'intermédiaire de l'AMISOM pèse lourd sur la politique nationale et contraint la possibilité pour les Somaliens de choisir leur destin librement.

Les efforts de médiation régionale sont aussi très étroitement liés aux politiques des grandes puissances régionales. En décembre 2013, après l'éclatement de la guerre civile au Sud-Soudan, l'*Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) est intervenue immédiatement, mais n'a pu arrêter les hostilités en dépit de plusieurs accords de cessez-le-feu. Les pourparlers de paix ont fréquemment été suspendus et les dates limites repoussées. Les intérêts mouvants et en compétition des médiateurs régionaux –Ethiopie, Kenya, Soudan – ont rendu difficile toute résolution. Bien plus, l'appui militaire de l'Ouganda au gouvernement de Juba (qui sans cela serait tombé) ainsi qu'à d'autres rebelles soudanais rend Khartoum de plus en plus nerveux.

Un autre fait flagrant à prendre en compte dans les interventions africaines est le défaut de capacité de l'Union Africaines et des organisations régionales. Le déploiement de la CEDEAO au Mali, de la CEEAC en RCA, des forces de protection de l'IGAD au Sud-Soudan révèle à la fois les limitations rencontrées par les organisations régionales et les Etats clés. Tous s'appuient sur des soutiens extérieurs considérables pour payer les opérations et assurer la logistique. (Exemples de l'AMISOM et de l'UNSOA, de la Brigade d'intervention internationale de la MONUSCO, de la MISCA transformée en MINUSCA ou de la MISMA en MINUSMA). En dépit de plusieurs années d'appui et de travail, les brigades en attente de l'UA ne sont toujours pas opérationnelles. Une autre initiative de l'UA, la capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC), constitue un outil transitoire entre d'une part des Etats volontaires et d'autre part des Etats de l'UA prêts à les financer. Elle aussi toutefois, souffre d'un déficit en financement et en capacités et des tensions existantes entre l'Union africaine, les organisations régionales et l'ONU autour du leadership des missions.

Les nouvelles initiatives ne sont pas basées sur l'évaluation des initiatives précédentes, par exemple, les initiatives bilatérales et multilatérales de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix, qui demeurent encore insuffisantes. Au Mali, la MINUSMA est composée de contingents africains sous-équipés et dont les personnels ont subi un taux de pertes sans précédent (32 personnes en une année).

Une solution rapide pour combler aux déficits consisterait à créer de meilleurs partenariats de réponse aux crises. Cependant, les divisions politiques, les chamailleries bureaucratiques et les batailles pour préserver les chasses gardées entre l'ONU, l'UA et les organisations régionales ralentissent considérablement toute possibilité de règlement de quelques crises (RCA, Mali). Les Nations Unies veulent un rôle de premier plan dans les opérations de paix, surtout quand elles fournissent l'essentiel des ressources. Elles restent aussi sceptiques sur les capacités réelles du continent et anxieuses, comme d'ailleurs un certain

nombre de pays contributeurs non africains, sur l'approche « musclée » et plus risquée des opérations de paix.

Des conflits récents ont montré que les solutions continentales, aussi bien que les actions menées par les Nations Unies, ne sont en mesure de fournir une réponse adéquate à de nombreuses crises, ni même aux efforts multilatéraux visant à les circonscrire. Les échecs répétés des acteurs régionaux et internationaux dans la prévention de l'écroulement de la République centrafricaine et de l'éclatement de la guerre civile au Soudan du Sud (en dépit d'une grande mission de maintien de la paix présente sur place) éclairent les faiblesses et déficiences des institutions de la communauté internationale.

A cet égard, l'inclusion de la question du partenariat dans la revue des opérations de maintien de la paix annoncée par l'ONU est positive. Une discussion sur un partage réaliste des tâches entre les différentes parties prenantes dans la paix et la sécurité est nécessaire. La décision prise par les Nations Unies de renforcer leur bureau de l'UA à Addis-Abeba atteste bien de la nécessité de meilleures relations de travail. Mais les Nations Unies devraient adopter aussi une approche plus prudente dans les délégations consenties aux organisations régionales, surtout dans la mesure où ces crises peuvent aussi constituer une menace à la paix et à la sécurité internationale. Il est cependant impératif d'avoir une meilleure consultation de l'UA et des organisations régionales sur les mandats des missions ainsi qu'une meilleure coordination entre les partenaires des opérations de maintien de la paix.

La gestion de crise demande d'importantes ressources. Elle ne peut être menée avec succès avec des budgets trop étriqués, ni être entretenue sans une large concertation et sans l'appui politique et militaire des différentes régions africaines et plus largement de la communauté internationale. Pourtant, la priorité est d'investir dans la prévention des conflits.

Questions à explorer au Forum de Dakar :

- Faut-il s'éloigner de l'expression « des solutions africaines aux problèmes africains » et se concentrer sur la nature des différentes solutions ?
- L'implication régionale croissante dans les missions de maintien de la paix des Nations Unies devient-elle une pratique communément acceptée ? Devrait-elle l'être ?
- Comment faut-il inclure l'Union Africaine et les organisations régionales dans les consultations avec les Nations Unies sur les mandats des missions ? Comment améliorer la coordination entre les différentes parties prenantes des opérations de maintien de la paix ?

L'ONU et l'UA sur la paix et la sécurité en Afrique : tension entre minimalisme et maximalisme ?

Solomon Ayele Dersso, Responsable, Peace and Security Council Report, Institute for Security Studies, Addis-Abeba
Traduction : Alexandre Houdayer

Aucune région du monde n'occupe la place de l'Afrique dans les travaux du Conseil de Sécurité des Nations Unis (CNSU). Le CSNU consacre plus de 60 % de ses travaux aux questions africaines. L'Afrique accueille également plus d'opérations de maintien de la paix ou de soutien de la paix que tout autre continent. Sur les 16 opérations de maintien de la paix de l'ONU actuellement en cours, 9 ont lieu en Afrique[1]. En termes de personnel et de budget, les opérations de maintien de la paix les plus larges et les plus coûteuses (à une exception près) sont toutes déployées en Afrique[2].

D'importants changements dans le domaine de la paix et de la sécurité en Afrique ont influencé la dynamique et l'interaction croissantes entre l'ONU et l'UA en matière de paix et de sécurité. L'UA est devenu un acteur majeur qui affirme son leadership dans le maintien de la paix et de la sécurité sur le continent. A la fin de 2013, l'UA avait déployé plus de 30 000 hommes dans les quatre opérations de soutien de la paix qu'elle a mené en Somalie, au Mali, en République centrafricaine et dans l'opération de contre-insurrection contre la Lord Resistance Army en Afrique centrale. Cette extension continue du rôle de l'UA dans des opérations de paix et de sécurité (seule ou en coopération avec des organisations sous-régionales) donne un élan particulier à la recherche d'un partenariat efficace entre l'UA et l'ONU en matière de paix et de sécurité en Afrique.

Le présent article fait ressortir que le partenariat UA-ONU, malgré les progrès majeurs qu'il a connus ces dernières années, rencontre toujours de sérieux problèmes. La forme actuelle et la trajectoire future de la collaboration entre ces deux organismes dépendra de la manière dont la tension entre l'approche minimaliste et maximaliste se résoudra dans le temps.

Etat actuel et principales caractéristiques de la collaboration UA-ONU

Plusieurs initiatives ont été entreprises afin de solidifier et d'approfondir la collaboration entre les deux organismes. Parmi elles, la réunion consultative annuelle entre le CPS de l'UA et le CSNU, la collaboration en matière de renforcement des capacités à travers le « Programme décennal de renforcement des capacités pour l'UA », des échanges entre bureaux et des réunions entre les administrations des deux institutions, l'établissement et le développement d'une représentation de l'ONU auprès de l'UA via le Bureau de l'ONU auprès de l'UA et, depuis 2010, une coordination au niveau politique entre des hauts dirigeants des départements concernés à travers une Equipe Spéciale Conjointe.

Ces niveaux accrus de collaboration entre les deux organismes traduisent indiscutablement leur reconnaissance respective du besoin de partager les responsabilités et de coordonner leurs efforts pour une réponse efficace aux situations de crise. Mais ils ne reposent pas ou ne débouchent pas sur un cadre stratégique commun de coopération.

[1] Voir la UN peacekeeping operations fact sheet (30 septembre 2014) disponible sur http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote0914.pdf

[2] Ces missions comprennent la MONUSCO en RDC (25 179 personnes et un budget de 1 398 475 300 $), la MINUAD au Soudan (20 238 personnes et un budget de 639 654 200 $), la MINUSS au Sud-Soudan (14 022 personnes et un budget de 580 830 400 $) et la MINUSMA au Mali (10 264 personnes et un budget de 830 710 700 $). Ibid.

Problèmes actuels et émergents dans la relation UA-ONU

Manque de cohérence dans les réponses à des situations particulières de crise ou de conflit

Il n'existe pas de mécanisme ou de procédure établi qui tienne compte des perspectives de chacun sur une base systématique et institutionnalisée. Cela se traduit souvent par un manque de cohérence politique dans l'approche des deux organismes. Bien que les deux organismes aient, au cours des deux dernières années, tenté de mettre sur pied des processus consultatifs de décision, ceux-ci n'ont pas toujours bien fonctionné, comme l'a montré le cas du Mali[3]. Pour s'attaquer à ce type de problèmes, un document cadre entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'UA est en cours de finalisation et devrait, une fois signé, servir de case à une prise de décision cohérente et à une action coordonnée.

Différence de statut et de nature de la relation

Un autre problème soulevé par l'UA et le CPS, mais non totalement ni convenablement discuté ni résolu, est le manque de clarté dans la nature et le statut de la relation entre les deux organismes. Le CPS a voulu que la réunion entre les deux organismes soit formalisée, mais des membres du CSNU ont insisté sur son caractère informel. Si le CPS a exprimé un intérêt à ce que les réunions se tiennent entre le CPS et le CSNU comme organes de l'UA et de l'ONU, les membres du CSNU ont souhaité leur conserver un caractère informel et à les maintenir au niveau des membres du Conseil de Sécurité et du CPS.

Désaccord sur les rôles de chacun

Savoir à qui revient le leadership dans différentes situations semble également peu clair. Il semble y avoir quelque rivalité entre les deux organismes en termes d'influence, de légitimité et de reconnaissance. A cela s'ajoute l'absence d'un cadre stratégique commun qui délimite leurs rôles et responsabilités respectifs. Au cours des dernières années, ce problème s'est posé au moment de la transition entre les missions de l'UA et de l'ONU, ces dernières étant pluridimensionnelles, au Mali et en RCA[4].

Différences en matière de partage des responsabilités et de financement des missions de l'UA

Si l'UA et l'ONU ont intensifié leur collaboration sur la mission de l'UA en Somalie depuis le démarrage de l'AMISOM il y a sept ans, leurs perspectives en matière de partage des responsabilités dans la conduite et la mise en œuvre de cette mission demeurent différentes. Bien que, dans ce cas précis, une grande partie des désaccords ait pu être résolue par l'établissement d'une Opération d'Appui de l'ONU à l'AMISOM (UNSOA) destinée à fournir un soutien logistique à l'AMISOM d'après une estimation des contributions par l'ONU, aucun modèle consensuel de partage des responsabilités n'a été trouvé pour les missions menées par l'UA et autorisées par l'ONU. L'UA a plaidé pour une répétition du modèle de l'UNSOA lors des missions ultérieures au Mali et en RCA, mais n'a pas reçu le soutien de certains membres clés du CSNU[5]. C'est l'un des domaines que l'UA et ses Etats membres aimeraient voir traité dans le cadre du processus de révision des Opérations de Soutien de la Paix récemment lancé par l'ONU.

[3] Sur le désaccord UA-ONU à propos du Mali, voir Solomon A. Dersso, Annual Review of the PSC 2013/2014 (ISS Monograph, janvier 2014) 66-67; Arthur Boutellis and Paul D. Williams, Disagreements over Mali could sour more than the upcoming African Union celebration, IPI Global Observatory (15 mai 2013) http://theglobalobservatory.org/2013/05/disagreements-over-mali-could-sour-more-than-the-upcoming-african-union-celebration/

[4] Ibid.

[5] Ibid.

Sources des différends

Manque d'une compréhension commune des normes/valeurs fondamentales

La doctrine de la responsabilité de protéger (R2P) est l'un des domaines où l'ONU et l'UA sont en désaccord fondamental. Comme l'a montré le cas libyen en 2011, l'ONU a traité la crise sous l'angle de la R2P, en considérant qu'elle exigeait une intervention militaire, alors qu'il s'agissait pour l'UA d'une guerre civile qui pouvait être résolue par la négociation. Selon l'UA, un cessez-le-feu et des pourparlers de paix avec le gouvernement de Tripoli, y compris avec Kadhafi, constituaient l'étape essentielle pour mettre fin à la lutte armée, tandis que certains des pays qui conduisaient et menaient l'intervention de l'OTAN exigeaient son départ préalablement à tous pourparlers.

Un autre exemple de différends sur les normes concerne le rôle de la CPI. Les deux organismes divergent à propos du mandat d'arrêt émis par la CPI contre le Président soudanais Bashir, l'UA accusant le CSNU de ne pas considérer son point de vue avec sérieux.

Défiance historique et suspicion des Etats africains envers les interventions menées de l'extérieur en Afrique

Les doutes de l'UA à propos de l'intervention militaire de l'OTAN, soutenue par l'ONU, en Libye trouvent aussi leur source dans la défiance historique de l'Afrique envers les interventions menées par l'Occident sur le continent. Les violations passées du droit international sur le continent ont donné lieu à une suspicion générale quant aux intentions réelles des pays qui sont intervenus en Libye. Le sentiment que le CSNU ne respectait pas le point de vue de l'UA sur le sujet a joué un rôle crucial.

Différences de doctrines, de politiques et de cultures bureaucratiques

Le fonctionnement des deux organismes repose sur des doctrines distinctes, en particulier pour les opérations de maintien de la paix. L'UA doit souvent déployer des opérations de soutien de la paix malgré ses capacités limitées et en l'absence d'une « paix à maintenir ». Le CPS n'attend pas que toutes les conditions optimales soient remplies pour déployer des troupes au sol. En outre, l'UA a souvent fait montre de flexibilité en assumant non seulement des opérations traditionnelles de maintien de la paix mais également des opérations d'imposition de la paix et des opérations de contre-insurrection/contre-terrorisme[6]. A l'inverse, la doctrine de l'ONU en matière de maintien de la paix l'empêche de se déployer dans des situations où les parties en guerre ne s'engagent pas dans un processus de paix.

Partenariat ONU-UA : tension entre approche minimaliste et maximaliste

La trajectoire actuelle de la coopération ONU-UA en matière de paix et de sécurité est façonnée par deux approches, adoptées respectivement par l'ONU et l'UA. L'ONU semble suivre ce que j'appelle une approche minimaliste dans sa coopération avec l'UA en matière de paix et de sécurité en Afrique. Cette position minimaliste vient en soutien d'un engagement et d'une collaboration plus substantiels entre les deux organismes dans des situations de conflit spécifiques. Elle étaye également une collaboration à un niveau administratif plus élevé entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'UA. Dans le même temps, la position minimaliste est réticente à établir un modèle de partenariat entre les deux camps, et privilégie une collaboration au cas par cas. Elle tient également à ce que la relation conserve son format actuel et ses engagements limités.

La seconde approche, prônée par l'UA, peut être qualifiée de maximaliste. Selon elle, même dans des situations de crise particulières, les deux organismes ont plus de chances de collaborer s'ils agissent dans un cadre stratégique de nature politique. Elle défend donc l'établissement d'un partenariat institutionnalisé reposant sur la complémentarité, l'avantage comparatif et une vision

[6] L'AMISOM en Somalie est un bon exemple d'une mission de l'UA de ce type.

claire des responsabilités[7]. Bien que cette position soit souvent mise en avant par l'UA, elle trouve aussi des soutiens au sein du système de l'ONU. Elle a ainsi fait l'objet d'une mention explicite dans le rapport de 2008 sur les relations ONU-UA rédigé par Ban Ki-moon, actuel Secrétaire-Général de l'ONU.

Questions à explorer au Forum de Dakar :

- Quel est le meilleur modèle de partage des responsabilités pour le soutien de l'ONU aux OSP de l'UA, qui permette de la flexibilité lors de sa mise en œuvre ?
- Un guide ou un document cadre est-il nécessaire au partenariat UA-ONU pour les OSP en Afrique ? Ce document détaillerait des principes comme la division des tâches et le partage des responsabilités, les avantages comparatifs, la complémentarité et la subsidiarité.
- Quels mécanismes de fonctionnement pourraient faciliter au mieux la cohérence des politiques et la coordination des opérations entre l'UA et l'ONU ?

[7] Voir le Report of the Chairperson of the Commission on the Partnership between the Africa Union and the United Nations on Peace and Security: Towards greater strategic and political coherence disponible sur http://www.peaceau.org/uploads/report-au-un-jan2012-eng.pdf

Peut-on guérir la faiblesse des Etats par la force ?

Jean-Marie Guéhenno, Président-Directeur-Général d'International Crisis Group

Dans un Etat fragile où le consensus général concernant l'autorité légitime manque, où le monopole de la force wébérien est remis en cause, le déploiement de forces militaires extérieures – internationales ou régionales – peut s'avérer nécessaire afin de pouvoir donner une chance à la paix. L'usage de la force, que ce soit pour assurer la sécurité des populations civiles ou permettre que le processus politique puisse prendre racine en dissuadant les groupes armés, a cependant ses limites à la fois dans son application et de par la nature de ce type d'intervention.

Ces dernières années, assurer la protection des civils dans des états fragiles est devenu l'un des buts premiers justifiant les interventions militaires internationales, même si d'autres considérations politiques et stratégiques d'intérêt national peuvent parfois se mêler à cet objectif premier. Le rapport Brahimi de 2000 et les décisions récentes du Conseil de sécurité des Nations unies concernant les opérations de maintien de la paix montrent bien que la nécessité d'assurer la protection des civils face aux risques d'attaques de groupes violents armés est devenue une priorité affirmée. En juin 2014, par exemple, le Conseil de sécurité des Nations unies insistait sur le fait que la MINUSMA au Mali avait comme tâche prioritaire la « sécurité », la « stabilisation » et « la protection des civils ».

Mais l'utilisation de la force n'a pas seulement pour but de protéger les populations, elle est également essentielle pour convaincre les groupes armés de renoncer à la force pour atteindre leurs objectifs. Un processus de paix a beaucoup plus de chances d'aboutir, si les groupes armés qui y participent perdent l'option de créer des faits accomplis sur le terrain.

Encore faut-il que les forces déployées aient les capacités nécessaires : capacités de renseignement pour préempter des tentatives de déstabilisation ; mobilité, pour renforcer rapidement une force confrontée à une situation de crise ; puissance de feu, pour dominer la situation. Dans beaucoup de cas la force militaire doit être complétée par des capacités policières de maintien de l'ordre, pour pouvoir graduellement assurer la paix par des moyens civils, en particulier face à des troubles en milieu urbain.

Les expériences récentes d'interventions militaires sur le continent africain montrent la difficulté de mobiliser rapidement ces ressources, d'autant que les situations dans lesquelles les troupes de maintien de la paix sont amenées à se déployer sont de plus en plus risquées : cessez-le-feu précaires, milices dotées de chaînes de commandement peu fiables, présence de groupes terroristes. Ce nouvel environnement requiert des troupes aguerries et bien équipées, alors même que le réservoir de contributeurs de troupes tend à se réduire, les pays hésitant à risquer des pertes dans des conflits où ils n'ont pas d'intérêt national direct.

L'ONU, l'Union africaine, l'Union européenne et ses Etats membres ont donc été conduits à développer des partenariats pour mieux conjuguer leurs forces. Dans certains cas, des forces de la sous-région concernée – en République démocratique du Congo, ou au Sud Soudan par exemple – s'engagent, en raison de l'intérêt direct que les pays concernés ont à la solution d'une crise. S'agissant des pays européens, le modèle préféré est celui d'un déploiement rapide pour une durée limitée, la prise de relais étant assurée par des forces africaines ou onusiennes. Dans d'autres cas, c'est une composante de la mission, capacité de renseignement ou force de réaction rapide, qui est apportée par un partenaire non africain. Ces différents modèles ont des avantages évidents, mais présentent aussi des risques. Peut-il y avoir un engagement sous-régional armé impartial ? Peut-il y avoir un risque de régionalisation du conflit ou des conflits ? Dans les cas où une force européenne a ouvert la voie, comment être assuré

que le passage de relais sera bien pris, alors que subsistent des menaces asymétriques ? Comment assurer une bonne coordination entre plusieurs chaînes de commandement quand plusieurs forces coexistent sur le même théâtre d'opérations ?

Quelle que soit l'option retenue, la présence dissuasive d'une force armée extérieure ou son utilisation effective contre un groupe armé rencontre vite ses limites. Même une force bien entraînée et bien équipée n'a pas la capacité d'assurer une protection généralisée de la population dans un pays en crise : les ordres de grandeur nécessaires (de l'ordre de 20 soldats pour mille civils à protéger) sont sans rapport avec les moyens disponibles, même pour une super-puissance, comme les Etats-Unis en ont fait l'expérience en Irak.

L'usage de la force ne peut être que l'auxiliaire d'une stratégie politique : celle-ci doit viser à réduire la détermination et le nombre des acteurs opposés à une solution négociée en leur offrant la possibilité d'atteindre par la négociation une partie des objectifs qu'ils poursuivent par des moyens militaires, et en les privant du soutien passif ou actif de la population. Une telle stratégie suppose un calibrage très politique de l'utilisation de la force : elle est particulièrement difficile à mettre en œuvre face à des organisations criminelles transnationales qui ne poursuivent pas un objectif politique, ou face à des groupes terroristes qui ne sont pas intéressés à une quelconque négociation. Une approche exclusivement sécuritaire n'est cependant jamais la bonne option : face à des mouvements qui hésitent à prendre la voie de la négociation, elle peut fermer la possibilité d'une solution politique ; face à des mouvements terroristes, elle risque d'aliéner la population civile dont on veut les détacher. La force n'est en fin de compte qu'un outil dans la boîte à outils de la consolidation de la paix. Elle ne peut jamais être le substitut d'une approche politique.

Questions à explorer au forum de Dakar :

- Quelles sont les solutions pour donner aux forces armées régionales et internationales les capacités nécessaires d'intervention ? Le partenariat est-il la solution miracle ?
- Peut-il y avoir une intervention militaire extérieure impartiale ? Quels sont les risques potentiels si les intérêts nationaux ou régionaux se mêlent aux objectifs des milices armées sur le terrain ?
- Peut-on construire la paix en orchestrant une approche militaire face à des groupes terroristes qui ne sont pas intéressés par la négociation ou face à des organisations criminelles transnationales qui ne poursuivent pas un objectif politique ?
- Quels peuvent être les indicateurs de succès d'une intervention militaire internationale ou régionale réussie ? Et comment élaborer une stratégie de sortie ?

La stratégie internationale de sortie de crise fonctionne-t-elle en République Centrafricaine (RCA) ?

Mathieu Mérino, chercheur associé à la Fondation pour la recherche stratégique

Le déploiement de forces africaines à partir de 2008 (MICOPAX puis MISCA)[1], l'opération française dite « Sangaris », la mise en place d'un gouvernement de transition en mars 2013, et la signature, en juillet 2014 à Brazzaville, d'un accord de cessation des hostilités entre les mouvements armés n'ont pas permis de réduire l'intensité des violences qui caractérisent la République centrafricaine (RCA)[2]. Ainsi, selon le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), près d'un million de personnes ont été déplacées entre 2013 et 2014. Dans ce contexte, le récent déploiement de la Mission intégrée multidimensionnelle de stabilisation des Nations Unies (MINUSCA)[3] conduit à s'interroger sur la capacité de cette force internationale à véritablement infléchir la crise centrafricaine, longue de plus de dix ans. En effet, la mise en place de la MINUSCA depuis octobre 2014 est censée acter « *la transition vers une action de maintien de la paix, de privilégier une approche plus globale et intégrée de l'assistance internationale* »[4]. Or les difficultés à restaurer un ordre sécuritaire minimal, malgré la robustesse de l'opération Sangaris menée par les forces françaises depuis décembre 2013, et des institutions légitimes témoignent de la difficulté à obtenir un consensus social à ce stade, interrogeant les capacités de la force des Nations Unies à pouvoir soutenir le gouvernement de transition et à accompagner un processus électoral pacifique et de réconciliation nationale.

Les difficultés du rétablissement d'un ordre minimal

L'insécurité demeure persistante dans de nombreuses zones où la crise humanitaire continue de s'aggraver et où combattants ex-Séléka[5] et miliciens anti-Balaka continuent à s'opposer. La crise politique a provoqué des déchirures entre les communautés religieuses qui jusque-là cohabitaient de manière pacifique. Si, à l'ouest, la situation est globalement maîtrisée, elle reste complexe dans le centre et l'est où les anciens chefs de guerre de la Séléka consolident leurs positions en se substituant à l'État centrafricain avec la mise en place de leur propre administration. À cette fragmentation s'ajoute également la création de nouveaux groupes armés, à l'image de Révolution et Justice dans le nord-ouest, complexifiant ainsi les opérations de sécurisation. Enfin, l'insécurité persistante à Bangui, en proie à une succession de manifestations/affrontements violents, comme en octobre 2014, contribue à fragiliser le gouvernement de transition.

Parallèlement, la restauration des capacités de l'État à assurer le maintien de l'ordre public reste très limitée. Le gouvernement n'a pas été encore en mesure de lancer des programmes efficaces de désarmement et de démobilisation des combattants alors que les

[1] La Mission de consolidation de la paix en Centrafrique.

[2] Le déploiement de la force africaine MISCA, de l'opération française « Sangaris » et de la force européenne Eufor-RCA ont certes contribué à une amélioration de la situation sécuritaire dans le pays. Cependant, l'insécurité continue à prévaloir dans des nombreuses régions, y compris à Bangui.

[3] Principalement déployée dans la capitale et sa périphérie, la MINUSCA devrait prochainement s'appuyer sur trois états-majors régionaux (à Bria, Bouar et Kaga Bandoro) et compter au final jusqu'à 12 000 personnes.

[4] G. Gerold, M. Mérino, « L'effondrement de l'État centrafricain au cours de la dernière décennie : origines de la crise et quelques idées pour en sortir », Note de la FRS, n°08/2014, 22 avril 2014, p. 2.

[5] En mars 2013, la Séléka, une coalition armée hétéroclite, renverse François Bozizé et impose Michel Djotodia comme président de la République. Une Transition est alors mise en place et prévue pour durer 18 mois. La Séléka a officiellement été dissoute depuis lors.

Forces armées centrafricaines (FACA) sont exsangues depuis l'arrivée de la rébellion Séléka au pouvoir. La réforme du secteur de sécurité par la communauté internationale, processus appuyé par la décision de la présidente Samba-Panza, fin octobre 2014, de créer une force d'intervention rapide en utilisant certains éléments des FACA, reste lente et avec une portée géographique réduite le plus souvent à Bangui et sa périphérie.

Les difficultés du rétablissement d'institutions légitimes

En tant qu'opération de maintien de la paix multidimensionnelle, la MINUSCA est amenée à jouer un rôle direct dans les domaines de la restauration et l'extension de l'autorité étatique et de l'assistance au processus électoral. Le renforcement des dispositions et institutions de transition, dont le Conseil National de Transition (CNT), a permis de doter le pays d'autorités susceptibles d'être des interlocuteurs de premier plan pour les différents acteurs de la crise politique[6].

Néanmoins, tous les éléments constitutifs d'une crise de longue durée semblent être réunis aujourd'hui en RCA. Les autorités de la transition sont politiquement affaiblies. Le Gouvernement accuse d'importants retards dans la mise en place du dialogue national, qui doit pourtant faire office de processus politique. De même, la nomination d'un nouveau Gouvernement en août 2014 n'a finalement contribué qu'à affaiblir le consensus qui existait jusque-là autour de la présidente de la transition, Mme Samba-Panza[7]. En outre, sur le terrain, l'accord de Brazzaville n'a pas été suivi d'une une cessation des violences. La crise politique a provoqué des déchirures entre les communautés religieuses qui jusque-là cohabitaient de manière pacifique. Ces tensions se sont ajoutées aux clivages communautaires existants. Les autorités de Transition se retrouvent ainsi aujourd'hui contestées à la fois par les groupes armés mais également par les partis politiques traditionnels.

L'organisation des élections générales est dès lors devenue incontournable dans le processus de sortie de crise en RCA afin de rétablir des autorités légitimes, tel que prévu dans la feuille de route de la MINUSCA. Une importante assistance technique internationale s'est d'ailleurs déjà mise en place à Bangui. Pourtant, l'Autorité nationale des élections (ANE) connaît plusieurs retards : en septembre 2014, les membres de l'ANE n'avaient toujours pas commencé à percevoir de salaire ; l'organigramme et le règlement intérieur de l'ANE sont toujours dans l'attente d'une adoption ; la structure technique chargée d'appuyer et valider la définition du chronogramme électoral n'est toujours pas mise en place. Les difficultés dans l'opérationnalisation de l'administration électorale et l'absence de progrès dans la mise œuvre des premières opérations pré-électorales n'expliquent cependant pas seules la situation actuelle. Les préparatifs électoraux dépendent à la fois de l'existence d'un cadre légal et institutionnel approprié, que de la disponibilité des moyens techniques et financiers adéquats[8]. Surtout, un environnement politique apaisé et d'un niveau de sécurité favorable est un préalable indispensable à l'organisation des élections, notamment pour permettre à l'administration électorale de se déployer à travers le pays. Or aucun de ces derniers éléments n'ont connu d'amélioration sensible depuis plusieurs mois.

L'approche de sortie de crise de la communauté internationale, qui consiste en le rétablissement de la sécurité et l'organisation d'élections générales montre en RCA ses limites. L'intervention française « Sangaris »,

[6] L'adoption en juillet 2013 d'une Charte constitutionnelle par le CNT a donné des bases juridiques au processus de sortie de crise et de réconciliation nationale, en définissant notamment les prérogatives des institutions créées en remplacement des institutions suspendues ou dissoutes suite à l'effondrement de l'État en mars 2013. Depuis son arrivée, la MINUSCA participe au renforcement de capacité desdites institutions.

[7] Suite à l'explosion de violence en RCA fin 2013, Catherine Samba-Panza a remplacé, le 23 janvier 2014, Michel Djotodia à la tête de la Transition.

[8] Seuls 20 millions d'euros, sur les 56 millions nécessaires à l'organisation des élections générales, ont été promis par l'Union européenne.

puis l'arrivée de la MINUSCA, n'ont pas suffi à établir l'autorité des institutions de la Transition. En effet, la crise sans précédent à laquelle la RCA est actuellement confrontée comporte certes des dimensions à la fois politiques, sécuritaires et humanitaires mais cette crise est aussi profondément sociale. Aussi, le lancement d'un processus électoral est insuffisant et risque même d'exacerber les tensions existantes.

Questions à explorer au Forum de Dakar :

- Quelle stratégie de la MINUSCA / « Sangaris » / Eufor-RCA pour sécuriser le territoire face aux groupes armés persistants (implications dans les opérations de désarmement-démobilisation-réinsertion - *DDR*, négociations, affrontements, etc.) ?
- Quel appui logistique et sécuritaire au processus électoral et quel rôle dans la détermination du calendrier de ce processus ?
- Quelle appui/ incitation au lancement par le Gouvernement d'un dialogue politique inclusif, préalable incontournable au lancement d'un processus électoral légitime ?

Vers une nouvelle approche internationale des crises et de la gestion des conflits ? Le cas de la République Démocratique du Congo (RDC)

Gérard Gerold, chercheur associé à la Fondation pour la recherche stratégique

La menace d'une prise de contrôle de Bamako par des combattants islamistes, en décembre 2012, et l'attaque du centre commercial Westgate de Nairobi, par des membres de l'organisation Al-Shabbaab, le 21 septembre 2013, semblent avoir accéléré le changement de lecture des événements et des crises africaines et modifié l'approche que la communauté internationale avait, depuis le début des années 2000, de la gestion des conflits et du rétablissement de la paix dans cette partie du monde.

A grands traits, on pourrait dire que l'approche, autrefois politique, institutionnelle et développementaliste, a cédé la place à un regard militaire et sécuritaire qui scrute les pays et les régions en fonction des risques qu'ils recèlent et des réponses les plus efficaces à y apporter. Les opérations multilatérales et multidimensionnelles de « peace-keeping » et de « state-building », lancées dans l'euphorie de la fin de la guerre froide, sont progressivement remplacées par des opérations de « stabilisation régionale», plus inspirées par les objectifs de combattre le terrorisme ou les groupes armés que par les grands principes du droit. L'objectif prioritaire est désormais de construire des partenariats de sécurité, le plus souvent bilatéraux, fournissant renseignements, points d'appui opérationnels et troupes au sol, si nécessaire, et, au-delà, de forger des alliances de « containment » de la menace terroriste.

Quinze années de gestion de la crise en RDC offre, avec quelques nuances, un assez bon exemple du changement intervenu.

De la MONUC à la MONUSCO : de l'ambition à la stabilisation

La RDC fut, au début des années 2000, le champ d'expérimentation d'une politique ambitieuse de résolution des conflits et de reconstruction d'un « état failli », à travers une opération conduite par les Nations Unies, la MONUC, pour le compte de la communauté internationale.

Avec plus de quinze ans de présence, des résultats sans cesse remis en cause par le gouvernement et des épisodes répétés d'humiliation militaire, cette opération, devenue MONUSCO en juin 2010, ne compte plus aujourd'hui beaucoup de défenseurs dans les missions diplomatiques et à New York. Elle semble, en effet, au fil des années, avoir abandonné ses ambitions politiques et institutionnelles pour un repli à vocation sécuritaire dans l'est du pays, acceptant ainsi l'organisation par le pouvoir congolais d'une élection irrégulière en 2011 et avoir failli à son devoir de protection des populations et des défenseurs des droits humains. Ces critiques sont à la fois le constat d'une mission vieillissante qui peine à remplir son mandat, mais aussi le résultat d'un changement d'approche de la crise congolaise et régionale par la communauté internationale et en particulier de ses composantes occidentales, les Etats Unis, la France et le Royaume Uni.

La volonté de doter le pays d'institutions démocratiques et d'y instaurer une gouvernance économique nouvelle, a, semble-t-il, pris une place secondaire par rapport à la politique de « stabilisation » surtout soucieuse d'éviter les troubles aux frontières et l'apparition de zones de non-droit. La communauté internationale a donné, au moins jusqu'à présent, l'impression de se satisfaire du statu quo et de quelques coups de force contre les lers[1] » qui présentent en outre l'avantage

[1] C'est par ce terme que sont généralement désignés, au sein des organismes internationaux, les

d'être plus médiatiques qu'un long et difficile travail pour le changement de gouvernance. Dans la région, les pays qui disposent de régimes stables ainsi que d'armées et de services de renseignements crédibles restent des partenaires ; la DRC qui ne dispose ni de l'un ni de l'autre, court, quant à elle, risque de disparaître peu à peu du haut des agendas internationaux et de voir sa reconstruction institutionnelle et politique laissée en friche.

L'Accord d'Addis-Abeba : le dernier essai, sans lendemain, d'une solution globale

Présenté, début 2013, comme la réaffirmation de la volonté de la communauté internationale de trouver des solutions durables aux problèmes régionaux, et surtout comme la mise en œuvre d'une stratégie globale, l'Accord-cadre avait fait naître, notamment après la victoire rapide de novembre 2013 contre la rébellion du M-23, l'espoir et d'un règlement définitif de la crise congolaise a travers une série d'accords régionaux et l'engagement du gouvernement congolais de faire des réformes politiques et sécuritaires profondes et d'avoir un processus électoral plus transparent en 2015. Assorti de deux mécanismes de suivi placés sous l'autorité de deux hautes personnalités, notamment Mary Robinson, Envoyée spéciale du SGNU pour les Grands Lacs, l'Accord-cadre présentait, en outre, la nouveauté d'impliquer directement les acteurs régionaux dans la résolution de la crise.

Hélas, depuis six mois, l'application de l'Accord est en panne. L'éternel problème du désarmement du FDLR[2] divise les signataires, les intérêts économiques nationaux et des choix stratégiques de développement divergents fissurent les organisations régionales[3], les pressions politiques indispensables à la mise en œuvre des engagements pris, ne s'exercent plus et finalement, Mary Robinson abandonne le dossier à un successeur qui s'installe, avec toute son équipe loin du terrain.

Le constat fait par le Secrétaire général des Nations Unies dans son dernier rapport au Conseil de sécurité[4] est sans appel : l'Accord-cadre n'est pas appliqué, aucune des réformes structurelles, en attente à Kinshasa depuis de longues années, n'est sérieusement entreprise et les groupes armés sont loin d'être neutralisés. La grave détérioration de la situation sécuritaire dans la région de Beni, à laquelle on assiste actuellement, vient corroborer cet accablant diagnostic.

Une nouvelle approche stratégique qui risque de renforcer les régimes autoritaires

Il semble bien que les impératifs d'une politique de stabilisation régionale et de la « guerre contre le terrorisme », ainsi que l'aggravation des menaces en Afrique centrale – pénétration des Shabbaabs somaliens en Ouganda et au Kenya, expansion de Boko Haram, apparition de groupes de combattants se réclamant de l'islam en Centrafrique – aient eu raison des engagements pris à Addis-Abeba.

Les Etats-Unis songent désormais, avant tout, à renforcer leurs partenariats avec l'Ouganda, le Rwanda et le Kenya dont les forces armées, les services de renseignements et les polices nationales bénéficient de soutiens toujours plus importants. Les Nations-Unies se réjouissent que certains de ces pays, auxquels s'est joint le Burundi, soient engagés, dans le cadre de l'AMISOM[5], en première ligne, dans le combat extrêmement difficile contre les islamistes somaliens. Par ailleurs, l'ONU soutient, avec les Etats Unis et les Européens, la création de la future « East African Standby Force » dont la constitution est prévue par l'Union Africaine dans le cadre de sa politique de paix et de sécurité, et dont les forces ar-

groupes politico-militaires en rupture avec les gouvernements en place et responsables de la déstabilisation, nationale ou régionale.

[2] Front Démocratique de Libération du Rwanda.

[3] CIRGL, EAC, SADC.

[4] Voir le document S/2014/698 du 25 septembre 2014.

[5] African Union Mission to Somalia.

mées de ces pays constitueront, avec celles de l'Ethiopie, l'ossature.

Cette politique centrée sur la stabilisation, le statu quo politique et la priorité donnée à la sécurité, a pour conséquence indirecte de contribuer au maintien, et quelquefois le renforcement, dans la région et en RDC en particulier, des régimes politiques qui ont peu de légitimité démocratique et sont régulièrement critiqués pour leur mode de gouvernance. Ainsi, le sauvetage du régime de Joseph Kabila, en novembre 2013, par la Brigade internationale d'intervention, n'a eu aucune contrepartie, ni ouverture politique, ni accélération des réformes. Au contraire, le gouvernement congolais a pris une mesure d'expulsion du principal responsable onusien de la défense des droits humains, Scott Campbell.

Les agendas politiques de la RDC et de trois autres pays de la région[6] sont marqués par des échéances électorales importantes. Celles-ci pourraient être l'occasion pour la communauté internationale de changer de perspective sur ce qui constitue la stabilité dans la région des Grands Lacs.

Questions à explorer au Forum de Dakar :

- Au vu de l'échec de la mise en œuvre de l'Accord-cadre, quelles leçons tirer de l'implication des pays et des organisations de la région ? Y-a-t-il une limite à la cogestion des crises régionales ?
- Les politiques de stabilisation n'ont-elles pas pour corollaires de renforcer les crises de légitimité des régimes en place et de préparer de nouveaux scénarios de violence ?
- Face aux prochaines échéances électorales dans les pays de la région, quelle position adopter face aux pouvoirs en place sans décrédibiliser l'action internationale en faveur de l'instauration de l'état de droit ?
- Comment concilier une lutte efficace contre la menace terroriste et le renforcement nécessaire des institutions démocratiques dans les pays d'Afrique concernés ?

[6] Des élections présidentielles devraient se tenir, en juin-juillet 2015 au Burundi, en juillet et décembre 2016 au Congo et en RDC, enfin, en août 2017, au Rwanda.