

LE DOSSIER

5

Pax africana ?

Le nouvel interventionnisme libéral

COORDONNÉ PAR ROLAND MARCHAL ET RICHARD BANÉGAS

INTRODUCTION AU THÈME

INTERVENTIONS ET INTERVENTIONNISME EN AFRIQUE

Le 6 novembre 2004, en réponse à une attaque délibérée de ses soldats, l'armée française détruisait les aéronefs de l'armée ivoirienne censés avoir provoqué la mort de neuf d'entre eux et bientôt tirait sur la foule et les miliciens. Cette action, rien de moins qu'un épisode de guerre, reflétait les choix, les incohérences et les aveuglements politiques du gouvernement français autant que les contraintes que lui imposait la radicalisation du comportement des acteurs de la crise ivoirienne, comme l'analyse Ruth Marshall dans ce numéro.

Ce dossier est né des interrogations qu'aurait dû susciter un tel événement dans le champ politique français, décidément bien atone dès lors qu'il s'agit de l'Afrique. Il nous a semblé en effet que cette décision de Paris et l'absence de réactions notables, tant au niveau national qu'européen et international, laissaient entrevoir un consensus mou sur les politiques d'intervention en Afrique, consensus construit sur des lectures pourtant très diverses des crises et des réponses possibles, mais qui toutes convergeaient vers des approches de plus en plus sécuritaires du continent africain.

A priori, une attitude aussi martiale semblait en résonance avec des événements politiques majeurs qui s'inscrivaient dans la dynamique des événements post-11 septembre 2001 et pouvait laisser penser que, d'une certaine manière, l'illusion impériale était de retour à la faveur de l'aiguïsement

des rivalités entre pays occidentaux¹. Une telle lecture, cependant, nous paraît trop réductrice pour plusieurs raisons.

D'une part, elle ne tient guère compte des événements et politiques qui, depuis la fin de la guerre froide, ont conduit à la situation actuelle. Comme le rappelait Andre du Toit dans cette revue², l'intervention américaine en Irak s'inscrit en quelque sorte dans le prolongement moral des ingérences humanitaires décidées dans les années 1990 : il n'est pas sûr que le 11 septembre représente uniment une discontinuité aussi radicale dans les prescriptions occidentales vis-à-vis des crises africaines, même si Peter Schraeder, dans son analyse de la politique américaine proposée pour ce dossier, souligne l'ampleur de certains changements. Depuis la fin de la guerre froide, plusieurs opérations internationales de maintien de la paix ont servi de points d'inflexion et ont redessiné les cadres de l'intervention et l'entendement de son mandat : entre autres, il faut citer les échecs somalien et rwandais bien sûr, mais aussi la Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui (Misab), l'intervention onusienne en Sierra Leone métamorphosée par l'action décisive de l'armée britannique en 2000, les changements de régime en Afghanistan et en Irak, l'intervention européenne « Artémis » en Ituri... Sans forcément s'ajouter les unes aux autres dans la construction d'une doctrine dotée d'une grande cohérence, toutes participent d'une sédimentation des modes de penser et de mener l'intervention.

D'autre part, à l'inverse de la période de la guerre froide, la situation sur le continent est aujourd'hui marquée par une pluralité d'acteurs multilatéraux, internationaux, régionaux. Le temps est loin où l'on pouvait encore penser, comme Louis de Guiringaud, ministre des Affaires étrangères de Giscard d'Estaing, que la France avec « 500 hommes pouvait changer le destin de l'Afrique ». Par choix ou par nécessité, les questions de sécurité ne sont plus l'apanage des seules grandes puissances et de leurs plus importants clients en Afrique : les organisations sous-régionales, à l'instar de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) ou de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), sans évoquer l'organisation continentale avant même sa réforme, sont des acteurs quelquefois incontournables, quelquefois subsidiaires, mais souvent significatifs dans la gestion des crises. Plus encore, la situation originale créée par le déclassement stratégique du continent et l'ascendant de la globalisation libérale ont cristallisé les conditions d'émergence de nouvelles puissances selon des processus plus divers qu'on ne le pense, comme l'analysent ici Sandrine Perrot et Anthoni van Nieuwkerk.

L'INTERVENTION À L'ÂGE GLOBAL

Le 31 janvier 1992, pour la première fois dans son histoire, le Conseil de sécurité des Nations unies se réunissait au niveau des chefs d'État³. Une telle rencontre manifestait un nouveau consensus global au sortir de la guerre froide qui devait permettre à cette instance de remplir pleinement son mandat sur les questions de paix et de sécurité internationale. Après le succès de la seconde guerre du Golfe, les Nations unies semblaient l'outil le mieux adapté pour garantir l'accession à la paix démocratique universelle dont certains rêvaient alors⁴ : 41 des 57 opérations onusiennes de maintien de la paix étaient mises en œuvre après 1989⁵. Et, de fait, cette même année, le Conseil de sécurité mandatait une intervention onusienne dans deux crises dont la complexité allait sonner le glas d'ambitions trop élevées : l'ex-Yougoslavie avec la Forpronu (Force de protection des Nations unies) et la Somalie avec l'Onusom (Opération des Nations unies en Somalie).

L'action internationale et onusienne ne se déployait pas dans un vide intellectuel, pas plus qu'elle ne relevait du seul activisme du secrétaire général d'alors. L'intervention dans des conflits locaux avait été une méthode très usitée de l'expansion coloniale britannique et française, du moment colonial américain et du contrôle exercé par les grandes puissances sur la Chine. Après la création des Nations unies, il y avait eu une double évolution : d'une part, une extension et un approfondissement des conceptions « solidaristes⁶ » inspirées par les droits de l'homme et, d'autre part, une réaffirmation de l'illégalité de l'ingérence dans les affaires intérieures d'un État, qui donc restreignait les possibilités d'intervention. Ce cadrage normatif n'excluait pas

1. Ainsi des divagations de conseillers de Tony Blair sur l'impérialisme libéral, du volontarisme moral des néoconservateurs américains et de la réaffirmation de (moyenne) puissance française sur le continent après la parenthèse ambiguë de la cohabitation avec Lionel Jospin et la confrontation avec Washington au Conseil de sécurité en février 2003.

2. Voir A. du Toit, « La commission Vérité et Réconciliation sud-africaine. Histoire locale et responsabilité face au monde », *Politique africaine*, n° 92, décembre 2003, p. 97-116.

3. Voir J. Boulden, *Peace Enforcement. The United Nations Experience in Congo, Somalia and Bosnia*, Westport (Conn.), Londres, Praeger, 2001, p. 1-8.

4. Voir M. Shaw, « Guerre et globalité. Le rôle et le caractère de la guerre à l'intérieur de la transition globale », in P. Hassner et R. Marchal (dir.), *Guerres et sociétés. États et violence après la guerre froide*, Paris, Karthala, 2003, p. 49-76.

5. Voir N. MacQueen, *United Nations Peacekeeping in Africa since 1960*, Londres, Longman, 2002.

6. N. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

les interventions des superpuissances, des puissances régionales et même, à l'occasion, des organisations multilatérales en Afrique et ailleurs⁷.

Pourtant, les interventions n'étaient plus menées dans un cadre unilatéral mais multilatéral. Certes, les Nations unies n'en avaient pas le monopole car d'autres instances de sécurité collective jouaient leur rôle, même si la légalité de leur action pouvait être dans certains cas questionnée, telle l'intervention de l'Ecomog (Economic Community of West African States Monitoring Group) en Sierra Leone⁸ – ou celle de l'Otan (Organisation du Traité de l'Atlantique nord) au Kosovo⁹. Cette nouvelle donne éclairait les menaces perçues par la communauté internationale et le legs du débat sur l'ingérence et les droits de l'homme issu de la période précédente. Dès 1992, avec Boutros Boutros Ghali, l'agenda libéral et solidariste semblait s'imposer face à la conception traditionnelle de la souveraineté. En effet, bien avant la publication des travaux¹⁰ de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté de l'État, présidée par Gareth Evans et Mohamed Sahnoun, le secrétaire général de l'Onu notait dans son « Agenda pour la paix » que « le temps d'une souveraineté absolue et exclusive est passé ; sa théorie n'est jamais allée de pair avec la réalité¹¹ ».

Cette remise en cause ne correspondait pas simplement à une victoire de la globalisation libérale, elle manifestait aussi une perception changeante des menaces affectant l'ordre international. En effet, après la fin de la guerre froide, les conflits interétatiques se sont réduits alors que les guerres civiles internes dotées de ressorts souvent régionaux se sont multipliées¹². Pourtant, l'entendement international en est resté finalement superficiel : la théorie des « États faillis » et de la mauvaise gouvernance a régulièrement servi de justification intellectuelle pour intervenir, avec souvent une compréhension très approximative de la nature de ces crises, des agencements politiques et sociaux qu'elles reflétaient, des enracinements nationaux et régionaux, voire quelquefois internationaux, de leur configuration¹³. Notons que ce cadre intellectuel essentiel à la communication politique n'était pas décisif dans les analyses qui poussaient à l'intervention : ces catégories, si elles justifiaient l'intervention, ne la commandaient pas¹⁴...

De fait, le bilan de cette période incite à une saine retenue. Derrière les fortes déclarations des dirigeants politiques, l'adoption au niveau international des normes libérales et solidaristes de l'intervention a été limitée. D'une part, le consentement des États est demeuré jusqu'aujourd'hui important pour autoriser une intervention sur leur territoire national : la souveraineté traditionnelle n'a pas été remise en cause aussi profondément que ne le disent les penseurs libéraux. Les discussions autour du Darfour, pour citer une crise actuelle, illustrent magistralement cette contrainte. De plus, chaque

intervention décidée par le Conseil de sécurité a donné lieu à un débat et à une résolution qui éclairent bien les conditions particulières et exceptionnelles motivant une telle initiative. Enfin, il faut souligner combien cette appétence pour l'intervention a été plus le fait des pays occidentaux que des autres membres de la communauté internationale. Ce conservatisme était également influencé par les difficultés que rencontrait la mise en œuvre des interventions. Après les espoirs de paix universelle, le réveil était aussi brutal que les soubresauts des interventions en Somalie, sans parler de la fédération yougoslave qui se défaisait et du génocide rwandais à venir.

Certes, le bilan international qui était tiré de ces opérations entretenait un rapport très complexe avec la réalité des terrains. Par exemple, en Somalie, la bataille du 3 octobre 1993 était menée par des forces spéciales américaines non intégrées au dispositif onusien et qui agissaient même en totale indépendance avec les troupes sous commandement américain. La déroute était moins militaire que politique, moins onusienne qu'américaine, et se concluait par la fameuse directive présidentielle n° 25 : l'hostilité affichée face aux opérations de maintien de la paix et une hésitation maximale à engager des soldats

7. Pour une discussion de chaque type d'interventions, lire notamment N. MacFarlane, *Intervention in Contemporary World Politics*, Londres, The International Institute for Strategic Studies [Adelphi Paper 350], 2002.

8. Voir F. Olonisakin, *Reinventing Peacekeeping in Africa: Conceptual and Legal Issues in Econog Operations*, La Haye, Kluwer Law International, 2000.

9. On connaît la formule : légitime mais d'une légalité partielle.

10. Voir le rapport « La responsabilité de protéger » sur le site <<http://www.iciss.ca/menu-fr.asp>>.

11. « Un Agenda pour la paix : faire et maintenir la paix », rapport du secrétaire général des Nations unies (A/47/277), 1992, parag. 1-9.

12. Voir R. Marchal et C. Messiant, « Les guerres civiles à l'ère de la globalisation », *Critique internationale*, n° 18, janvier 2003, p. 91-112 ; pour une énumération, lire M. Eriksson et P. Wallensteen, « Armed conflicts, 1989-2003 », *Journal of Peace Research*, n° 5, vol. 41, p. 625-636.

13. Se reporter notamment aux débats et réflexions organisés par S. L. Woodward dans le groupe qu'elle dirige : Workshop on State Failure: reframing the International Economic and Political Agenda, Program on States and Security, Ralph Bunche Institute, City University of New York, <<http://web.gc.cuny.edu/ralphbuncheinstitute/pss/>>. À titre d'illustrations récentes, on pourra se reporter aux textes suivants, qui reflètent bien le débat dans diverses administrations nationales : Usaid, *Fragile States Strategy*, Washington, Usaid, janvier 2005 ; Prime Minister's Strategy Unit (UK), *Country at Risk of Instability Decision Support and Risk Assessment*, Londres, avril 2005. La définition des « États faillis » – l'absence de capacité administrative, l'insécurité et la négation des biens publics élémentaires – était suffisamment extensive pour justifier l'intervention immédiate dans au moins une dizaine d'États du continent.

14. Voir J. Batt et D. Lynch, « What is a "failing State" and when is it a security threat », communication au colloque « Failing States and EU's Security Agenda », Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 8 novembre 2004.

américains sous drapeau onusien¹⁵. L'intervention au Rwanda était initiée en 1993 parce qu'elle semblait la plus classique et donc condamnée à réussir : l'impréparation politique était majeure comme l'était l'aveuglement de la plupart des acteurs internationaux¹⁶. De fait, l'Onu à cause de ses propres impuissances et des désaccords des membres permanents apparaissait alors comme une puissance « intersticienne », pour citer Ghassan Salamé¹⁷. En Angola, elle servait de paravent à la troïka (États-Unis, Russie et Portugal) et mettait en œuvre une politique décidée ailleurs. Au Zaïre, en 1996, elle était prisonnière de l'extrême division des membres permanents sur la situation dans l'est du pays et son immobilisme faisait peu de cas du coût humain dramatique de la guerre comme des principes de protection qu'elle était censée incarner. Après la Bosnie, peu importait. Plus tard et plus proche de nous, elle jouait un rôle moins équivoque, puisque c'est à travers les modalités de son intervention que s'interprétaient les rapprochements des grandes puissances sur les formes d'une résolution. Pourtant, il faut également prendre en compte d'autres interventions qui vont être élevées en succès globaux comme l'action onusienne au Mozambique et, plus tardivement dans la décennie, celle au Timor oriental posant, dans un cadre renouvelé, la possibilité du recours au mandat international.

Au final, quelles sont les leçons tirées de cette série d'opérations ? On peut en citer ici quatre. Tout d'abord, le coût politique d'une intervention est trop important pour qu'un pays occidental participe parmi d'autres à des opérations de maintien de la paix là où ses intérêts ne sont pas clairement en jeu. Ensuite, la participation à une telle opération peut prendre deux formes, et deux seulement : ou les forces occidentales, dotées d'un solide mandat international, sont autonomes par rapport au fonctionnement onusien et gardent donc une grande latitude tactique, ou un pays occidental est le pays cadre de l'opération et a une maîtrise quasi complète du déroulement de l'opération au jour le jour. De plus, il convient de créer une architecture africaine de sécurité collective capable d'agir dans un conflit, y compris avec un mandat impératif, une considération qui est à la fois d'ordre politique mais aussi financier et militaire¹⁸. Enfin, il faut identifier des « États pivots » et promouvoir des pays et des diplomaties capables de gérer, dans leur sous-région ou sur le continent, les crises qui menacent : il faut réinventer les puissances régionales et les grandes puissances voyaient donc très positivement le retour dans le concert des nations d'une Afrique du Sud sortie de l'apartheid ainsi que la fin de la dictature de Sani Abacha au Nigeria.

Deux opérations apparaissent aujourd'hui illustratives de cette nouvelle approche, voire même comme de véritables paradigmes : l'intervention britannique en Sierra Leone et l'opération « Artémis » dans une province de

la République démocratique du Congo (RDC), l'Ituri¹⁹. Chacune reflète à son niveau un certain nombre d'enseignements que la communauté des donateurs entend tirer de ses errements passés. De manière tout à fait caractéristique, ces deux interventions prennent forme dans un moment d'extrême faiblesse onusienne. Dans le cas sierra-léonais, comme l'explique ici Aline Lebœuf, près de 500 casques bleus dont un bataillon zambien étaient maintenus prisonniers par le mouvement rebelle. Dans sa contribution, Thierry Vircoulon rappelle l'incapacité des troupes uruguayennes à faire face en Ituri aux agissements des milices et à remplir le minimum des tâches requises par leur mandat. De tels manquements auguraient d'une humiliation encore plus sévère pour l'organisation internationale doublée d'une crise humanitaire tout aussi préoccupante, cela à un moment où l'Onu tentait difficilement de rebondir après la crise irakienne. De plus, ces interventions ont été décidées en fonction d'enjeux centraux britanniques et français : il s'agissait d'éviter, pour Londres, un nouveau revers après l'affaire de Sandline²⁰ et, pour la France, de souligner son soutien aux Nations unies, dans un contexte de débat global sur le multilatéralisme (Irak). Il est aussi intéressant de noter que, dans les deux cas, les interlocuteurs africains ont été diplomatiquement quelque peu malmenés et ne sont guère apparus de prime abord comme des partenaires indispensables, malgré les discours des capitales occidentales concernées.

L'intervention britannique en Sierra Leone²¹ aura permis de rétablir la situation et de développer une stratégie pluriannuelle de reconstruction qui relève d'ambitieux défis en termes d'ingénierie sociale. L'analyse de A. Lebœuf

15. Voir J. Boulden, *Peace Enforcement...*, *op. cit.*, p. 51-82.

16. Voir M. Barnett, *Eyewitness to Genocide. The United Nations and Rwanda*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.

17. G. Salamé, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996.

18. Programme diplomatique qui ira de pair avec une refonte des politiques de coopération militaire sous le registre de Recamp (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix) pour Paris et de Acri (African Crisis Response Initiative) transformée depuis 2002 en Acota (African Contingency Operations Training and Assistance) pour Washington.

19. Pour une appréhension du contexte sur la Sierra Leone, se reporter au dossier « Liberia, Sierra Leone, Guinée : la régionalisation de la guerre », *Politique africaine*, n° 88, décembre 2002, p. 5-102. Quant à l'Ituri, voir notamment A. Maïndo, « La "Républiquette de l'Ituri" en République démocratique du Congo : un far west ougandais », *Politique africaine*, n° 89, mars 2003, p. 181-192.

20. Sur les différentes étapes de l'intervention britannique en Sierra Leone, voir D. Keen, « Sierra Leone's war in a regional context : lessons from interventions »,

<<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/StudyGroup/WestAfricaPaper.htm>>. Pour une analyse du processus de décision britannique, voir J. Kampfner, *Blair's Wars*, Londres, The Free Press, 2003, p. 62-77.

21. Voir P. Williams, « Fighting for Freetown : British military intervention in Sierra Leone », *Contemporary Security Policy*, n° 3, vol. 22, décembre 2001, p. 140-168 ; R. Connaughton, « The mechanics and nature of British interventions into Sierra Leone and Afghanistan », *Civil Wars*, n° 2, vol. 5, p. 72-95.

se concentre ici sur cette trop fameuse réforme du secteur de la sécurité pour en souligner les ambivalences et les ambiguïtés. Si le terme a fait fortune – il n'est plus un programme de reconstruction qui n'y fasse référence –, sa réalité demeure cantonnée à des politiques sectorielles finalement assez classiques, mises en œuvre le plus souvent par des acteurs tout aussi conventionnels. À l'inverse, l'intervention en Ituri est célébrée pour sa brièveté (deux mois et demi) et son caractère « chirurgical ». La mobilisation des moyens militaires européens²² et un exercice diplomatique franco-britannique dans la région des Grands Lacs ne pouvaient qu'apporter une rémission à l'insécurité que vivaient les populations de Bunia, mais, en aucun cas, ne pouvaient créer les conditions d'une normalisation qui exigeait d'abord du temps et une action politique et militaire moins géographiquement limitée. De fait, au terme de cette opération, les forces des Nations unies étaient dotées d'un mandat plus conséquent, la qualité des troupes se trouvait grandement améliorée et l'attention politique des directions de l'opération à Kinshasa et New York renforcée. Cependant, T. Vircoulon note qu'il en faudra plus pour obtenir une crédibilité accrue de l'opération onusienne et le succès de la transition.

Deux ans plus tard, ce qui reste notable est le fait que, comme dans le cas de la Sierra Leone, mais avec moins de succès compte tenu de la situation régionale, les Nations unies ont une approche beaucoup plus militaire : elles ont arrêté des chefs de milices et, à l'occasion, n'hésitent pas à ouvrir le feu sur des factions armées. Une telle politique n'a de sens et n'aura de répercussions positives que si elle est menée à son terme : on peut s'inquiéter de l'indolence qui caractérise, dans la durée, l'Onu dans tous les pays où elle intervient. Pourtant, il serait erroné de n'évoquer que des acteurs politiques centraux et les Nations unies, alors que de nouveaux acteurs ont acquis une importance plus grande.

« À PROBLÈMES AFRICAINS, SOLUTIONS AFRICAINES »

À partir de 1994, les grandes puissances occidentales confrontées à l'échec d'opérations onusiennes importantes promouvaient l'idée que les problèmes africains requièrent des solutions africaines. Cette déclaration faisait partie de la *doxa* sur l'Afrique et ce qui n'était qu'une revendication minoritaire est aujourd'hui repris par les élites africaines elles-mêmes. Ce « succès » doit être interrogé parce qu'il est sans doute basé de part et d'autre sur des calculs qui ont peu à voir avec la trop fameuse « appropriation » (*ownership*) mentionnée dans tous les documents officiels.

D'une part, il faut remarquer que les États occidentaux ne mettent pas en œuvre les solutions qu'ils promeuvent sur le continent européen. Lors de la

crise yougoslave, problème européen s'il en est, les États de la vieille (et de la nouvelle) Europe n'ont eu de cesse d'appeler à une intervention américaine. La logique était donc plutôt «à problème international, solution internationale», mais encore fallait-il que les crises sierra-léonaise ou congolaise fussent considérées comme des « problèmes internationaux ». Ici, évidemment, la *doxa* occidentale et les rapports de puissance qui participent de la construction des problèmes et des menaces globales jouent un rôle discriminant majeur. Une seconde constatation est que, lorsque les intérêts de ces mêmes acteurs internationaux sont affectés, ils interviennent, quitte à brusquer ces partenaires africains pourtant encensés dans leur discours. On a beaucoup épilogué sur l'intervention britannique en Sierra Leone, on a moins souligné que le président du Nigeria, Olesegun Obasanjo, l'avait apprise comme tout le monde, sans avoir été consulté. De la même manière, l'intervention française en Côte d'Ivoire et l'implication européenne en Ituri ont été menées avec une consultation pour le moins symbolique des organisations du continent, ce qui n'est pas sans conséquence aujourd'hui sur les discussions entre l'Union africaine et les grandes puissances relatives au Darfour.

D'autre part, cette expression peut être entendue de façon bien diverse sur le continent. De quels Africains parle-t-on ? Des peuples, de leurs élites, de leurs États, de leurs diasporas, de leurs représentants dans les organismes multilatéraux ? On mesure combien la réponse à cette question influence le degré de réaction et la nature de l'intervention. Quelle crise africaine mérite intervention pour un Robert Mugabe et tant d'autres de ses homologues ? De plus, les conflits se nourrissent d'interventions régionales qui ne sont pas seulement transnationales mais aussi étatiques. Peut-on alors d'emblée espérer que les pyromanes se muent en pompiers ? Comment penser, par exemple, que le Burkina Faso, dont les dirigeants ont été impliqués dans la maturation de la crise ivoirienne, puisse miraculeusement se transformer en faiseur de paix, tandis que les manipulations déstabilisatrices d'un Blaise Compaoré dans les pays de l'Union du fleuve Mano sont connues de longue date et font même l'objet de thèses universitaires ? Y aurait-il également des solutions africaines qui ne seraient pas des solutions globales, la recherche d'exotisme et le paternalisme de la communauté internationale reproduisant sur le thème de la résolution des conflits les mêmes clichés que sur la quête démocratique ?

22. Voir notamment F. Faria, « La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne », « Occasional Paper ; n° 55 », Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, novembre 2004 ; S. Loisel, « Les leçons d'Artemis : vers une approche européenne de la gestion militaire des crises ? », *Les Champs de Mars*, n° 16, mars 2005, p. 69-92.

Ces quelques interrogations ne peuvent clore la réflexion car les termes du débat sont heureusement plus divers : des Africains, à tous les niveaux, n'ont pas attendu la fin de la guerre froide pour s'interroger sur le fait que des décisions essentielles, touchant leur pays ou leur région, étaient prises ailleurs et sans eux. D'une certaine manière, un tel unanimité sur cette pétition de principe de « l'Afrique aux Africains » doit interroger la vision occidentale de la « nécessité de protéger » et la renégociation en cours de la souveraineté nationale. Les sociétés politiques africaines ressentent de plus en plus durement la multiplicité des ingérences : il ne s'agit pas ici de refaire la longue liste des fameuses conditionnalités qui accompagnent les politiques d'aide bilatérales et multilatérales et les sanctions diverses, mais de noter qu'elles apparaissent souvent comme extrêmement partiales. Les péroraisons vertueuses de Tony Blair sur les importantes et avérées fraudes électorales zimbabwéennes – pour ne pas évoquer celles de Jacques Chirac sur d'autres thèmes – n'ont guère eu d'équivalent lorsque, ailleurs sur le continent, d'autres autocrates ont foulé les droits démocratiques souvent avec la même violence. Cette application très sélective de normes ne peut qu'induire une méfiance générale sur leur valeur. Une telle défiance ne se réduit donc pas à la volonté de maintenir un *statu quo* qui permettrait aux élites dirigeantes de gouverner leur pays sans avoir de comptes à rendre.

Au fil des décennies, les questions de sécurité ont connu de réelles transformations, certaines portées par la majorité des chefs d'État, d'autres contraintes dans le jeu des alliances et des calculs avec les anciennes puissances coloniales et la société internationale. En 2005, on est très loin de la première intervention de l'OUA au Tchad²³ révélatrice des problèmes de financement, de mandat, de l'adéquation des troupes à des situations complexes. La fin de la guerre froide était certainement vécue avec beaucoup d'appréhension par nombre de dirigeants africains. Non sans confusions, tâtonnements et résistances, comme leurs homologues du monde dit développé, ces derniers comprenaient qu'il fallait évoluer. Présenté en 1992 mais renvoyé au sommet du Caire de l'OUA, le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits vit le jour en 1993²⁴. Ce dispositif rompait clairement avec le fonctionnement habituel de l'organisation continentale. D'abord, il était un organe permanent et fonctionna jusqu'à la transformation de l'OUA en Union africaine (UA). Ensuite, il était clairement, par son mandat, un organisme politique qui certes n'était pas doté de pouvoir contraignant (la conditionnalité ne faisait pas partie de son discours), mais qui, malgré tout, avait une possibilité d'intervention discrète dans les affaires intérieures d'un État membre. Enfin, le Mécanisme était censé se concentrer surtout sur la prévention des conflits plus que sur leur résolution. En ce sens, ce mandat était à la fois

de bon sens (l'OUA ne brillait pas par ses capacités militaires, ni par ses possibilités financières) et logique (mieux vaut tout faire pour éviter le conflit). En mai 2004, le Mécanisme fut remplacé par une structure plus ambitieuse encore : le Conseil de paix et de sécurité²⁵, dont le premier test est la crise au Darfour. Mais d'autres idées déjà débattues dans la décennie précédente devraient également se matérialiser sous une forme ou une autre. Elles posent la question de l'architecture continentale de sécurité et du rôle dévolu à l'UA, aux organisations (sous-)régionales et aux puissances émergentes²⁶.

En effet, sous l'aiguillon des pays donateurs, d'autres dispositifs de sécurité étaient développés, parallèlement, en conjonction avec des organisations comme la Cedeao et la SADC²⁷. On ne fera pas ici l'inventaire des interventions (Liberia, Sierra Leone, Guinée-Bissau, Lesotho, RDC, etc.), ni surtout celui des réécritures de l'histoire pour évacuer les rivalités qu'elles suscitaient. On l'a souligné précédemment : cette régionalisation des dispositifs de sécurité n'allait pas sans de réelles apories liées à la nature des conflits. De plus, cette priorité sécuritaire affectait des organisations dont les mandats étaient souvent autrement plus divers, notamment en termes d'intégration économique, politique et légale. Pourtant, on constate, année après année, un resserrement des activités sur les seules dimensions sécuritaires aux dépens de ces autres aspects plus traditionnels mais non moins importants²⁸.

C'est dans cet entre-deux qu'il faut lire l'analyse que proposent S. Perrot et A. van Nieuwkerk de l'émergence d'hégémons régionaux. En effet, une telle situation continentale et internationale autorise et promeut même, à certains moments, de nouveaux interventionnismes. L'implication de l'Angola au Congo-Brazzaville en 1997, celle de membres de la SADC en RDC, suivie de

23. Voir T. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation : the OUA in Chad, 1981-1982*, Londres, Praeger, 2002.

24. Déclaration de l'assemblée des chefs d'État et de gouvernement sur l'établissement dans le cadre de l'OUA d'un Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits, Addis-Abeba, 1993.

25. À ce sujet, consulter le site <<http://www.africa-union.org/home/Welcome.htm>>.

26. Voir J. Boulton (ed.), *Dealing with Conflict in Africa : the United Nations and Regional Organisations*, New York, Palgrave, 2003 ; J. Ciliers et M. Malan, « Progress with the African standby force », *Institute for Security Studies (ISS) Paper*, n° 98, mai 2005.

27. Une très bonne synthèse est fournie par E. Berman et K. Sams, *Peacekeeping in Africa : Capabilities and Culpabilities*, Genève, Pretoria/Tswane, Unidir, ISS, 2000.

28. Voir D. Bach, « Regional economic integration in Africa : current trends and prospects », communication au colloque « L'Afrique et l'Europe. Résolution des conflits, gouvernance et intégration régionale », Lisbonne, IEEI et ECDPM, 29-30 mai 2005.

celles de Pretoria au Lesotho mais aussi de l'Ouganda au Rwanda et en RDC depuis le début de la décennie 1990, sans évoquer des engagements plus contournés mais tout aussi significatifs dans d'autres crises, soulignent la nouveauté d'un phénomène qui dépasse de loin le cadre des puissances régionales telles que définies durant la période de la guerre froide. A. van Nieuwkerk, trop prudemment peut-être, souligne, dans le cas de Pretoria/Tswane, la convergence de trois facteurs dans l'affirmation de l'hégémon sud-africain : une cooptation internationale, la volonté de l'Afrique du Sud d'apparaître comme un acteur global en jouant un rôle continental et la confusion permanente entre médiation dans des conflits et pénétration du capital sud-africain dans de nouvelles zones du continent. Ce dernier aspect, souvent mésestimé, est un élément non négligeable de compréhension de l'activisme continental de Pretoria. S. Perrot propose, quant à elle, une analyse sans doute plus novatrice de ce phénomène en analysant, d'une part, les caractéristiques de la puissance sur le continent en cette période marquée à la fois par la globalisation libérale et les suites du 11 septembre, et, d'autre part, la capacité d'un petit pays – qui, à bien des égards, prend quelque liberté avec certaines recommandations internationales – à se hisser au statut de puissance régionale.

LES ÉVÉNEMENTS DU 11 SEPTEMBRE ET SES SUITES

Les textes de R. Marshall, P. Schraeder et A. Lebœuf dans ce dossier suggèrent tous une inflexion sécuritaire dans les problématiques des principaux donateurs. L'importance mise sur une réforme technique du secteur de la sécurité, la relecture militariste des coopérations avec les pays africains ou les coups de menton des uns et des autres sont des indicateurs de cette polarisation nouvelle. Même lorsque d'anciennes catégories d'analyse sont mobilisées (telles les notions d'État « faible » ou « failli »), les prescriptions sécuritaires sont autrement plus marquées et affectent les politiques de coopération²⁹. Faut-il uniformément associer ces transformations aux suites de l'attaque d'Oussama Ben Laden contre les États-Unis en septembre 2001 ?

Cette introduction s'est efforcée de souligner une évolution de la réflexion politique internationale et africaine sur les questions de l'intervention bien avant le 11 septembre. Ce qui semble patent est que ce tragique événement a rappelé l'importance de la force et la disparité de sa mobilisation au niveau international. Si, comme l'analyse notre collègue américain P. Schraeder, Washington a une vision très stratifiée de l'Afrique (le golfe de Guinée producteur de pétrole, l'initiative pansahélienne de sécurité et la Corne de l'Afrique avant-poste de la confrontation avec le terrorisme islamique), le sursaut français se comprend plutôt comme la volonté de rompre avec la politique mise en œuvre

durant la cohabitation (le trop fameux « ni ingérence, ni indifférence »), de sauver ce qui peut encore l'être de l'influence et des intérêts français, tels qu'ils sont perçus par l'Élysée, en offrant des garanties de même ordre que celles octroyées par le nouvel ordre américain.

Faut-il s'en étonner ? Sans doute non, dans la mesure où les mêmes logiques sont à l'œuvre ailleurs au Proche et Moyen-Orient. Par contre, on peut s'en inquiéter pour au moins deux raisons que soulignent en creux nos auteurs. D'une part, avec les restaurations autoritaires qu'a connues le continent depuis une dizaine d'années, le risque est grand de voir sous le couvert de la lutte contre les terroristes une criminalisation des oppositions. Un tel agencement coercitif est déjà en place en Tunisie et en Mauritanie, et y opère avec la brutalité que l'on sait. Mais on peut faire confiance à d'autres autocrates pour identifier soudain des réseaux terroristes ou des groupes d'appui (musulmans ou non) à ces derniers. On l'a vu en 2003 au Tchad, où Idriss Deby tentait en vain et contre l'évidence de tisser des solidarités entre son opposition armée dans le BET (Borkou-Ennedi-Tibesti) et le Groupe salafiste pour la prédication et le combat algérien.

D'autre part, et sans doute beaucoup plus fondamentalement, il convient d'interroger le lien entre sécurité et développement. En effet, la communauté internationale, qui n'est pas chiche en effets de mode, a promu ces dernières années les catégories de sécurité humaine en prolongement du débat sur le devoir de protection de l'État et a établi une équivalence entre sécurité et développement, comme dix ans auparavant elle avait mis sur le même plan démocratie, bonne gouvernance et développement. La polysémie d'un tel discours est patente et, à bien des égards, on peut accepter sans rechigner un lien, à condition de ne pas le surinterpréter et surtout de différencier les implications d'une telle liaison.

Un thème pourtant n'a pas été réellement abordé par les contributeurs à ce dossier alors qu'il s'est inscrit en filigrane dans de nombreuses interventions au cours des années 1990 : celui de la privatisation de la sécurité et de la sous-traitance³⁰. Ce débat avait connu un instant de succès à la fin des années 1990 parce que s'y mêlaient diverses questions : mercenariat, utilisation privée de

29. Voir R. Abrahamsen, « Blair's Africa : the politics of securitization and fear », *Alternatives*, n° 30, 2005, p. 55-80.

30. Voir A.-F. Musah et J. F. Kayode (eds), *Mercenaries. An African Security Dilemma*, Londres, Pluto Press, 2000 ; P. W. Singer, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca, Londres, Cornell University Press, 2003.

contingents gouvernementaux, entrepreneuriat de la violence, économie transnationale de la prédation, etc. Si le débat paraît aujourd'hui marquer le pas en Afrique, c'est parce qu'un certain nombre de conflits qui ont servi de cadres privilégiés d'application de ces stratégies de privatisation de la coercition sont arrivés à leur terme (Sierra Leone en 2000, Angola en 2002, Liberia en 2003), mais aussi parce qu'il s'inscrit aujourd'hui de façon particulièrement aiguë dans un autre cadre géographique: ce sont les interventions américaines en Afghanistan et en Irak qui mobilisent l'essentiel des mercenaires internationaux, et c'est dans ce cadre que la question de la privatisation accrue de certaines tâches propres aux interventions est en train d'être débattue (de la surveillance des convois à l'interrogation des prisonniers en passant par la formation militaire de l'appareil de coercition du gouvernement « ami »). Une nouvelle fois, on peut légitimement penser que c'est l'intervention de l'Union africaine au Darfour qui est en train de poser dans un contexte africain les nouvelles dynamiques de privatisation. La faiblesse institutionnelle du dispositif de l'UA, ses manques en termes de logistique et d'équipement, mais aussi l'évitement des États occidentaux qui savent ce conflit décisif pour la réussite du processus de paix au Sud-Soudan mais ne veulent pas s'y impliquer directement: tout concourt à laisser le champ libre à des opérateurs privés dotés de solides amitiés dans des administrations nationales... Pour tout un ensemble de facteurs, la stratégie de la « décharge » et de la sous-traitance à des acteurs privés dans la « gestion des crises » et même les opérations de *peacekeeping* a de beaux jours devant elle³¹.

L'INTERVENTION COMME INSTANCE DE RECOMPOSITION SOCIALE

Un dernier thème, enfin, parcourt ce dossier. Les interventions, même plus militarisées, restent des dispositifs complexes qui interfèrent dans la vie sociale, reconfigurent un champ social soudainement doté des appareils d'une société civile ordinaire. Des projets d'ingénierie sociale d'une ambition souvent démesurée sont mis en œuvre sans grande considération pour les réactions que cela suscite dans un champ social aussi notoirement divisé que peut l'être une société à la fin d'un conflit. Du côté des donateurs, ces choix s'énoncent souvent dans un vocabulaire convenu et d'une simplicité proverbiale: entre le programme de démobilisation, la réconciliation, la libéralisation économique, l'appui à la société civile, la réforme du secteur de la sécurité et les élections, tout est dit, le reste n'est que détail.

Or, au niveau des populations concernées, tout est extrêmement plus compliqué, ambivalent et confus. Comme le rappelle R. Marshall avec quelque humour, il est paradoxal de voir souvent des instances étrangères au pays

(i. e. la France en Côte d'Ivoire) vouloir régler en quelques mois les causes profondes d'une crise qu'elles n'avaient pas vue arriver et qui portent, pour l'essentiel, sur des enjeux de souveraineté. L'intensité des ingérences dans de tels moments ne peut que susciter des réactions tout aussi vives, que cela soit en termes d'attentes nouvelles (de nombreux Sierra-Léonais auraient sans doute accepté à un certain moment le retour d'une forme d'administration coloniale pour se préserver d'une classe politique aussi défailante) ou en termes de refus radical (les jeunes « patriotes » ivoiriens, ou encore la fameuse « résistance populaire congolaise » en RDC ³²).

T. Vircoulon met justement en garde contre les conséquences politiques de cette situation qui, dans le cas de la RDC, ont pris la forme de manifestations violentes contre la présence onusienne. Alors que les « internationaux » multiplient les discours sur l'appropriation et prennent des décisions sans trop se soucier des nationaux et de leur histoire, les élites locales, quant à elles, s'efforcent de jouer sur les deux tableaux. Lorsque les choses vont mal, il leur est facile de blâmer l'Onu dotée d'un train de vie hors du commun et accusée de vivre sur la population, tout en la pervertissant ³³. En ce sens, l'intervention cultive l'irresponsabilisation de la classe politique locale.

Ce dossier n'a cependant pas pour vocation de trancher ces questions, pas plus d'ailleurs qu'il n'aborde de façon conséquente les questions de la reconstruction, qui feront sans doute l'objet de publications ultérieures. Il se veut à la fois un bilan partiel et une tentative de mieux formuler les enjeux que l'interventionnisme revêt aujourd'hui plus qu'hier ■

Roland Marchal
CNRS/Ceri

Richard Banégas
Mald, université Paris-I

31. Voir R. Banégas, « De la guerre au maintien de la paix : le nouveau business mercenaire », *Critique internationale*, n° 1, automne 1998, p. 179-194.

32. A. Maindo, « La Monuc face à la "résistance populaire" en République démocratique du Congo », à paraître.

33. Faut-il rappeler ici que le scandale sur la prostitution des enfants en RDC par les casques bleus n'aurait pas éclaté, s'il n'en avait tenu qu'à l'organisation internationale soucieuse d'abord de protéger les siens (quitte à menacer ceux par qui le scandale arrivait) ? Le responsable de l'opération onusienne n'a pas été sanctionné et son mandat a été renouvelé. Difficile alors de croire aux fortes déclarations de Kofi Annan.