Institut Royal Supérieur de Défense

SÉCURITÉ & STRATÉGIE N°123
Mai 2016

L'assistance militaire : quel rôle dans la prévention des conflits en Afrique ?

Myrto Hatzigeorgopoulos

LA DÉFENSE

Mai 2016

L'assistance militaire : quel rôle dans la prévention des conflits en Afrique ?

Myrto Hatzigeorgopoulos

Institut Royal Supérieur de Défense
Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles

ISSN 2295-0915

Une version électronique du présent document est disponible et peut être téléchargée gratuitement sur notre site internet : www.irsd.be.

Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'Institut Royal Supérieur de Défense, de la Défense belge ou celles du gouvernement belge.

Vos questions, remarques ou commentaires relatifs au présent document peuvent être adressés au :
Directeur du Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
Institut Royal Supérieur de Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles
ou par courriel à : +IRSD-CESD-SCVD@mil.be

L’auteur

Titulaire d’un Master en Études des Conflits Internationaux du King’s College London et d’un Bachelier en Sciences Politiques de l’Université Libre de Bruxelles, Myrto Hatzigeorgopoulos rejoint le Centre d’Etudes de Sécurité et de Défense au printemps 2014 en tant qu’attachée de recherche pour le domaine Afrique. Ses recherches se concentrent sur la conflictualité, la sécurité et les questions de développement en Afrique Subsaharienne.

Executive Summary

L'utilisation de l'assistance militaire par les États occidentaux comme outil privilégié de la prévention et de la gestion des conflits armés en Afrique, s'est généralisée et institutionnalisée au cours des deux dernières décennies. Cette approche se fonde sur un triple postulat ; d'une part, il est communément admis que la prévention des conflits est préférable à la réaction face à leur émergence, et, d'autre part, que la cause principale des conflits se situe au niveau d'États défaillants, particulièrement vulnérables à la pénétration et aux activités de groupes armés criminels, terroristes ou autres. Enfin, le principe d'appropriation a piloté les initiatives entreprises par les pays contributeurs dans la gestion des enjeux sécuritaires africains.

Bien que ces États où règne l'instabilité politique et sécuritaire ne posent, en réalité, pas de menace directe aux pays occidentaux, le syllogisme fondateur de cette approche consiste à percevoir leur fragilité comme largement plus nuisible aux intérêts occidentaux (que ceux-ci soient d'ordre économique, politique, stratégique, idéologique, moral ou autre) que la puissance des pays émergents, par exemple. Cette fragilité qui s'exprime à différents niveaux inquiète particulièrement, car elle témoigne également de la faiblesse des services de sécurité, police ou armée, à pallier les menaces existantes et à maintenir la sécurité et la stabilité de leur pays. Que les limites du secteur proviennent d'un manque évident de moyens, ou qu'elles relèvent de la difficile subordination des forces de sécurité autant à la hiérarchie militaire qu'au pouvoir civil, les difficultés qui en découlent se trouvent au cœur de cette évolution.

Dans une telle perspective, le renforcement de la résilience de l'État s'est progressivement imposé comme une stratégie à garantie pacificatrice. L'objectif est donc d'investir dans la prévention en amont, via le soutien à la construction d'institutions fortes et légitimes, le développement de capacités locales et régionales, la création d'un modèle de communauté de sécurité et d'une société robuste, qui seront à même de gérer les tensions et les chocs afin de réduire la probabilité d'instabilité et de conflit. Dans cette démarche, la construction ou le renforcement des forces de sécurité de tels pays occupe une place importante. Si cette approche n'est ni nouvelle, ni optimale, on assiste à un regain de popularité dans le contexte d'un rejet massif, autant au niveau sociétal que politique, des larges déploiements offensifs tels que connus dans les Balkans ou en Afghanistan.

La formalisation de cette approche, et son acceptation généralisée a fait de l'assistance militaire un outil incontournable des efforts de pacification de la communauté internationale en Afrique. Cependant, du point de vue de l'efficacité et de la pertinence, l'assistance militaire dans sa mise en œuvre a souvent mené à des résultats mitigés. Cette étude s'efforcera de démontrer non seulement que les liens directs de cause à effets entre le renforcement de l'armée et la diminution du risque de conflit sont contestables, mais également que cette approche est motivée par une vision stratégique hasardeuse et des intentions, si pas incompatibles, souvent divergentes entre États hôtes et États contributeurs.

Si le soutien et la réforme du secteur de sécurité ont souvent été étudiés dans leur qualité d'instruments prioritaires de la reconstruction post-crise, ils l'ont rarement été dans leur prétendue capacité à prévenir les conflits. Néanmoins, il apparait qu'un large éventail d'États « fragiles » nécessite des programmes de Réforme du Secteur de Sécurité (RSS). Cette étude cherche donc à contribuer à la littérature existante ; elle cherche à élargir le champ de vision traditionnel sur le sujet en l'associant à la littérature sur la prévention.

Table des matières

L'auteur i
Executive Summary iii
Table des matières v
Liste des abréviations et acronymes vii
Introduction 1
Partie 1 – Définitions et concepts clés : prévenir pour mieux gérer ? 5
A. De la prévention des conflits à la gestion de crise 5
1. Pas de prévention sans compréhension 5
2. La gestion de conflits 6
B. L'assistance militaire : un rôle intégrant dans la prévention des conflits? 8
1. Bref historique de l'assistance militaire en Afrique 8
2. L'assistance militaire : contenu et objectifs 9
3. Vers une multilatéralisation de l'assistance militaire ? 11
Partie 2 – Vers une culture de la prévention en Afrique : l'assistance militaire au cœur du débat 15
A. Vers une culture de la prévention 15
1. « Mieux vaut prévenir que guérir » : réalisme ou idéal pacifique? 15
2. La prévention comme norme dans les relations internationales 18
3. Entre théorie et pratique : prévention ou gestion de conflits ? 22
B. Les conflits africains et la nécessité d'assister 23
1. Liens entre sécurité et développement 24
2. Liens entre sécurité et gouvernance: les « États faillis » comme menace stratégique 26
3. L'enjeu de l'appropriation : une composante nécessaire de l'assistance 28
4. Vers une communauté de sécurité ? Le principe des « solutions africaines aux problèmes africains » 30
5. Le rejet des interventions militaires d'envergure et les réductions des budgets de défense 32
C. Les limites de l'assistance militaire comme instrument efficace de la prévention des conflits sur le sol africain 35
1. Une lecture réductrice des enjeux sécuritaires africains 35
2. Les armées au cœur des structures étatiques et du pouvoir politique 38

3. L'assistance militaire : un instrument controversé 41
4. Les enjeux et limites des « solutions africaines aux problèmes africains » 45
Partie 3 – La prévention au moyen de l'assistance militaire : une approche généralisée 49
A. L'organisation des Nations Unies 49
B. L'Union Européenne 52
C. Les États Unis 55
D. La France 59
E. La Belgique 63
Partie 4 – Conclusions et recommandations 69
A. Conclusions 69
B. Recommandations 75
Annexes 81
A. Le modèle d'un cycle de conflit 81
B. Cycle de gestion des conflits 81
C. Failed State Index 2005 – 2015 82
D. Missions et opérations de la PSDC depuis la création de la PSDC (2003 – 2015) 83
E. Missions et opérations de la PSDC aujourd'hui 83
F. Liste des missions PSDC en cours 84
G. Liste des missions PSDC terminées 84
Bibliographie 85

Liste des abréviations et acronymes

ACRI	Initiative de Réponse aux Crises Africaines
ACOTA	Assistance et Formation aux Opérations de Contingence
AFRICOM	Commandement des États-Unis pour l'Afrique
AMISOM	Mission de l'Union Africaine en Somalie
APF	Fonds pour la Paix en Afrique
APSA	Architecture de Paix et de Sécurité pour l'Afrique
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud
CAD	Comité d'Aide au Développement
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale
CEN-SAD	États Sahélo-Sahariens
CER	Communauté Économique Régionale
COMESA	Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe
CNRS	Centre National de Recherche Scientifique
DDR	Désarmement, Démobilisation, Réintégration
DFID	Departement pour le Développement International *[Department for International Development]*
EAC	Communauté d'Afrique de l'Est
EUTM Mali	Mission de Formation de l'Union Européenne au Mali
EDF	Fonds Européen pour le Développement
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FDN	Forces de Défense Nationales
FMF	Financement des Forces Etrangères *[Foreign Military Financing]*
IGAD	Autorité Intergouvernementale pour le Développement
IMET	Programme International d'Éducation et de Formation

	Militaire *[International Military Education and Training]*
MINUL	Mission des Nations-Unies au Libéria
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République Centrafricaine
MINUSS	Mission des Nations-Unies au Soudan du Sud
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo
OCDE	Organisation Économique pour la Coopération et le Développement
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUC	Mission des Nations-Unies au Congo
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation pour l'Unité Africaine
PESC	Politique Étrangère et de Sécurité Commune
PIB	Produit Intérieur Brut
PPM	Programme de Partenariat Militaire
PREACT	Partenariat Est-Africain de Lutte contre le Terrorisme
PSDC	Politique de Sécurité et de Défense Commune
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
RECAMP	Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix
RSS	Réforme du Secteur de Sécurité
SADC	Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe
SIPRI	Institut International de recherché sur la paix de Stockholm *[Stockholm International Peace Research Institute]*
TSCTP	Initiative Transsaharienne de Lutte contre le Terrorisme
UA	Union Africaine

UE	Union Européenne
UMA	Union du Maghreb Arabe
UNPREDEP	Force de Déploiement Préventif des Nations Unies
UNPROFOR	Force de Protection des Nations-Unies

Introduction

Les enjeux du continent africain semblent connus de tous. Des conflits incessants aux famines à répétition, en passant par les régimes autoritaires inébranlables et à la montée croissante du radicalisme, des insurrections et du séparatisme, les difficultés de l'Afrique demeurent au cœur des préoccupations mondiales. Depuis la fin de la colonisation, de nombreuses vagues de violences ont touché le continent. Celles-ci ont culminé dans les années 90 avec la guerre civile somalienne, le génocide Rwandais, et la première et deuxième guerre du Congo. Depuis, des conflits internes opposant différents groupes armés, groupes armés et forces de l'ordre, et forces de l'ordre et populations civiles marquent le quotidien de nombreux États du continent.

Bien que les États où règne l'instabilité politique et sécuritaire ne posent, en réalité, pas de menace directe aux pays occidentaux, leur fragilité est souvent perçue comme hautement plus nuisible aux intérêts de ces derniers (que ceux-ci soient d'ordre économique, politique, sécuritaire, idéologique, moral ou autre) que la puissance des pays émergents, par exemple. Kenneth Waltz a en effet indiqué que tout environnement politique où règnent l'anarchie et l'instabilité est plus dangereux qu'un environnement dans lequel il existe une compétition entre quelques centres de pouvoir armés qui s'équilibreraient au sein d'une balance des pouvoirs.[1] La diffusion de l'autorité politique augmenterait plutôt que ne diminuerait le risque de confrontations internationales et de conflits, et le potentiel déstabilisateur d'une multitude de conflits, même mineurs et lointains, est ainsi jugé particulièrement important.

Au-delà des dangers que représentent l'anarchie et la diffusion de l'autorité politique, l'instabilité qui caractérise bon nombre des États africains ferait de ceux-ci des territoires vulnérables à la pénétration et l'exploitation de groupements armés, criminels, terroristes ou autres, qui, dans un monde globalisé représentent une source d'insécurité majeure non seulement pour les populations locales, l'État en question, et la stabilité régionale, mais également pour la sécurité internationale. Ainsi, l'on assiste depuis une quinzaine d'années à un regain d'intérêt stratégique pour le continent africain. Source d'enjeux de sécurité à portée internationale, potentiel économique inexploité, ou terre de convoitise particulièrement fertile et attrayante pour les puissances traditionnelles comme pour les pays émergents, l'Afrique, s'est à nouveau imposée au cœur de l'agenda international.

L'observation et l'effort de compréhension des conflits et de la violence que connaît le continent africain a conduit à l'élaboration de nouveaux angles d'analyse. La « théorie des nouvelles guerres »,[2] qui repose sur une prétendue révolution dans la conduite de la guerre dans l'environnement sécuritaire de l'après-guerre froide, a été élaborée au regard des guerres africaines des années 1990 et 2000. Ce sont dans des États souvent qualifiés de « faillis », « fragiles » ou simplement « en développement »,[3] que les « nouvelles guerres » peuvent se développer profitant du manque ou de l'absence de structures étatiques et sécuritaires, indiquent les penseurs de cette théorie. Les États en question, qui se trouvent souvent dans

---

[1] Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics* (New York : McGraw-Hill, 1979)

[2] Kaldor, Mary, *New and Old Wars: organized violence in a global era* (CA: Stanford University Press, 1999)

[3] Voir le Dialogue International sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, soutenu par l'OCDE depuis 2008. Le « Dialogue » est composé du groupe g7+ de 19 pays fragiles et en conflit, de partenaires au développement et d'organisations internationales. Celui-ci est accueilli par le CAD au sein de l'OCDE.

l'incapacité de répondre aux menaces internes comme externes, en sont progressivement venus à être perçus comme un enjeu crucial de l'environnement sécuritaire international au cours des années 1990. En parallèle, l'ère postcoloniale et la fin de la guerre froide ont vu émerger le principe de « solutions africaines aux problèmes africains » qui prétend rompre une fois pour toutes avec le paternalisme de l'époque coloniale, en visant l'appropriation par les africains des moyens de leur sécurité, de leur économie, et de la gestion de leurs États.

Ainsi, les pays occidentaux ont, depuis longtemps, considéré qu'ils avaient un rôle central à jouer dans l'élaboration et la construction des capacités locales, en assistant et conseillant les armées de certains de ces pays, afin de leur permettre de garantir leur propre stabilité ainsi que celle de leur région. Si cette pratique est loin d'être nouvelle, sa généralisation et sa propulsion au rang de composante nécessaire de tout effort de pacification de l'Afrique en particulier, s'est progressivement imposée au cours des deux dernières décennies. Cette approche se fonde sur un triple postulat ; d'une part, il est communément admis que la prévention des conflits est préférable à la réaction face à leur émergence. D'autre part, l'on considère que la cause principale des conflits se situe au niveau d'États défaillants, particulièrement vulnérables à la pénétration et aux activités de groupes armés criminels, terroristes ou autres. Enfin, le principe d'appropriation a piloté les initiatives entreprises par les pays tiers dans la gestion des enjeux sécuritaires africains.

Du Sahel, à l'Afghanistan, en passant par la région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique, les programmes d'assistance militaire, que ceux-ci soient bilatéraux ou multilatéraux, ont foisonné au cours des dix dernières années. En effet, l'idée que le soutien des armées africaines constitue une mesure de prévention de conflit efficace, financièrement et politiquement viable, et respectant les velléités d'appropriation africaine, s'est généralisée dans les stratégies régionales ou thématiques de nombreux acteurs internationaux (voir Partie 3). La présente étude s'attache donc à mettre en lumière les facteurs qui ont conduit l'assistance militaire à devenir l'un des instruments clé de la prévention des conflits en Afrique. Cela touche à de nombreux débats qui font l'actualité d'aujourd'hui, tels que le rôle des acteurs externes dans les conflits africains mais aussi le rôle et la fonction des armées africaines dans l'ordre politique et les sociétés africaines, ainsi que dans leur relation à l'État. L'objectif de l'étude est donc de comprendre et d'analyser les principes sur lesquels repose cette approche largement propagée, qui consiste à soutenir les forces de sécurité locales dans le but de prévenir l'émergence de conflits. Des recommandations seront formulées afin qu'une meilleure évaluation préalable à tout engagement permette d'augmenter l'efficacité des mesures d'assistance entreprises.

Des questions fondamentales se posent naturellement. Tout d'abord, la prétention de prévenir un conflit est-elle réaliste ? Par ailleurs, peut-on réduire la cause des conflits à un seul manque d'appareil sécuritaire ? L'approche indirecte de renforcement des capacités locales et d'appropriation africaine des moyens de prévention de crise constitue-t-elle une réponse crédible aux enjeux régionaux qui combinent trafics en tout genre, radicalisation, piraterie, pénuries alimentaires et autres ? L'assistance militaire peut-elle être prescrite dans tout type de contexte ?

Pour tenter de répondre à ces interrogations, nous allons procéder en trois étapes. Il s'agira, tout d'abord, de définir les différents concepts-clés et principes qui se trouvent à la base de cette réflexion. Qu'est-ce que la prévention et comment peut-elle s'appliquer aux conflits ? Qu'est-il entendu par « assistance militaire » ? Dans un second temps, nous nous efforcerons d'analyser les principes et l'évolution de l'injonction de prévention des conflits, avant de nous consacrer à l'étude du rôle qui a été attribué à l'assistance militaire dans celle-ci. La manière dont les liens entre prévention et assistance furent consolidés et mis en œuvre

par certains des acteurs internationaux fera l'objet du troisième chapitre qui exposera comment ceux-ci ont incorporé et entériné cette approche dans leurs documents stratégiques et leurs politiques. Ce faisant, nous mettrons en lumière les incohérences et les difficultés résultant d'une simplification à outrance de la complexité de chaque conflit et du peu de regard pour les spécificités africaines. *In fine*, il s'agira de mettre en exergue l'émergence et l'évolution des concepts et paradigmes qui ont mené à l'État des choses actuel : un désengagement formel de troupes de combat occidentales sur le sol africain, au profit de missions ponctuelles de mandat et taille limitées, couplé de velléités africaines de réappropriation de leur sécurité. Cet article vise à remettre en question l'orthodoxie qui s'est imposée, sans difficultés majeures, au cours des 15 dernières années, en questionner les fondements, et en souligner les omissions. Les prémisses sur lesquelles repose cette approche de l'assistance militaire comme instrument de la prévention des conflits sont-elles inébranlables ?

Le caractère insoluble des problèmes subsistants, illustré en particulier par l'instabilité politico-militaire de certains pays figurant depuis des années parmi les grands bénéficiaires de programmes d'assistance, soulignent la légitimité des critiques du modèle étudié. En d'autres termes, cela remet en question l'assomption selon laquelle l'assistance militaire serait en effet une méthode permettant de considérablement augmenter l'efficacité militaire d'un État allié en lui donnant ainsi les moyens de garantir sa stabilité et sa sécurité. L'on démontrera que c'est trop souvent sur base de raisonnements branlants et d'une généralisation de particularités spécifiques, que l'assistance militaire est prescrite. En réalité, le taux de réussite de l'assistance militaire est extrêmement faible, car celle-ci requiert des conditions qui ne sont que très rarement réunies, et dont l'absence peut produire des résultats opposés à ceux initialement visés. Néanmoins, elle fait l'objet d'une narrative utile et réconfortante, que ce soit au niveau militaire, politique, ou sociétal au sein des États contributeurs, qui l'ont rendu largement populaire à tort, en omettant de présenter les véritables enjeux et difficultés que celle-ci implique. Cela pose, de manière plus générale, la question des objectifs que les États contributeurs cherchent à atteindre dans des régions profondément compliquées, des moyens qu'ils sont disposés à y déployer et de la compatibilité des intérêts recherchés entre États bénéficiaires et États contributeurs.

Bien que cette étude ne prétende pas couvrir le sujet de manière exhaustive, nous espérons tout du moins, qu'au travers de cet exposé qui couvre les aspects critiques de toute discussion sur l'action occidentale en matière de prévention et gestion de conflit sur le continent africain, permettra d'attirer l'attention des politiques, analystes et professionnels du secteur sur certains aspects clé. Si le soutien et la réforme du secteur de sécurité ont souvent été étudiés dans leurs qualités d'instruments prioritaires de la reconstruction post-crise, ils l'ont rarement été dans leur prétendue capacité à prévenir les conflits. Néanmoins, comme l'a noté Olaf Bachmann, un expert de l'Afrique francophone, « progressivement, une compréhension plus large s'est développée et il est apparu que ce ne sont pas seulement les « États post-conflit », mais également un large éventail d'États « fragiles » qui nécessitent des programmes de RSS [*Réforme du Secteur de Sécurité*]».[4] Cette étude vise donc à contribuer à la littérature existante ; elle cherche à élargir le champ de vision traditionnel de l'analyse de l'assistance militaire en l'associant à la littérature sur la prévention. Le but sera donc de servir de ressource à la société civile, aux décideurs politiques, aux chercheurs du domaine, et aux formateurs, à la fois dans et au-delà de l'Afrique.

[4] Bachmann, Olaf, Quasi-Armies: Obstacles to, or Vehicle for, State-building in Central Africa, PhD Thesis (London: King's College London, 2013), 54

Partie 1 – Définitions et concepts clés : prévenir pour mieux gérer ?

> *"A label can too easily become a generalised substitute for an analysis of the specific methods applied in a particular context and can obscure rather than elucidate an understanding of what is going on militarily. If those who think about war employ concepts which lack rigour, then we can hardly be surprised when states are confused in their approaches to the use of war or in their threats to the use of war."*[5]

Avant toute considération sur le rôle et les méthodes de l'assistance militaire dans la prévention et la gestion des conflits, il convient de poser les jalons de ce qui est entendu par « prévenir », « gérer » et « assister ». Nous passerons par la suite à une analyse de l'assistance militaire, de son évolution, et du contenu qu'elle revêt. L'un des objectifs centraux de cette étude est, en effet, de rigoureusement analyser en quoi consistent la prévention et l'assistance, ainsi que les corrélations entre ces deux préceptes, dans le but d'aller au-delà des labels communément acceptés et largement utilisés sans réelle évaluation préalable des particularités d'une situation donnée. Qu'est-ce que prévenir un conflit ? Est-il réaliste d'estimer qu'un conflit peut être évité ? Et une fois que celui-ci est lancé, est-il possible de le gérer, d'inférer sur sa trajectoire ? Enfin, en quoi l'assistance militaire consiste-t-elle et dans quelle mesure peut-elle empêcher les conflits violents?

A. De la prévention des conflits à la gestion de crise

1. Pas de prévention sans compréhension

Si l'on s'efforce de commencer par une analyse sémantique, il convient de définir l'action de prévenir de la manière suivante : prendre des mesures nécessaires pour empêcher un développement ou un acte de se produire en agissant au préalable sur ses possibles fondements. La prévention de conflit s'oriente donc, pour commencer, vers les paramètres prédéfinis comme potentiellement instigateurs d'une crise future. Elle fait référence à une série d'instruments qui peuvent être utilisés afin de prévenir ou résoudre des disputes avant que celles-ci ne se transforment en conflit ouvert.[6] Comme l'a formulé la Francophonie, « les efforts portent sur l'anticipation des risques de crises et de conflits par une alerte précoce et sur une réaction rapide pour les circonscrire. L'observation permanente de certaines situations permet la détection de signes précurseurs et la mise en œuvre de médiations ».[7]

---

[5] Strachan, Hew, IISS Global Strategic Review 2014, Fifth Plenary Session (London: International Institute for Strategic Studies, 2014). Vidéo consultée le 8 novembre 2014 au lien suivant: https://www.iiss.org/en/events/gsr/sections/global-strategic-review-2014-281a/plenary-5-d464

[6] Clément, Sophia, Conflict Prevention in the Balkans: Case Studies of the Fyr Macedonia (Alencon: Institute for Security Studies of WEU, 1997)

[7] La Charte de la Francophonie liste dans ses objectifs la « prévention, gestion et règlement des conflits et [le] soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme ». Consultée le 23 mai 2014 au lien suivant : http://www.francophonie.org/Prevention-des-crises-et-conflits.html

L'élément central de la prévention réside donc dans l'identification des possibles origines et causes des conflits qui ne peut que provenir de l'observation constante et rigoureuse de l'environnement existant. Une démarche préventive consiste donc, tout d'abord, à comprendre non seulement pourquoi les conflits émergent dans le but d'en éliminer les causes, mais également d'en appréhender les dynamiques afin d'en prévenir la manifestation et de rectifier l'orientation que ceux-ci peuvent prendre dans leur développement.

La Doctrine Capstone, ou *Opération de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations* stipule que « la prévention des conflits comprend des mesures diplomatiques ou structurelles visant à empêcher que les différends intra ou interétatiques ne deviennent des conflits armés. Idéalement, la prévention des conflits se base sur la mise en place de structures d'alerte rapide, la collecte d'information et l'analyse soigneuse des moteurs du conflit. Les activités de prévention des conflits comprennent, entre autres, les « bons offices », le déploiement préventif ou la mise en œuvre de mesures de confiance ».[8] La différence est ainsi faite entre les différends de quelque nature qu'ils soient, et les conflits, qui eux se présentent comme une escalade d'un différend à un stade de violence armée et organisée. Par ailleurs, la Doctrine Capstone distingue la prévention opérationnelle de la prévention structurelle, la première s'attachant à répondre à un niveau tactique dans l'immédiateté à la manifestation d'un conflit, tandis que la seconde viserait la modification, sur le plus long-terme, des institutions et structures dont le fonctionnement serait propice à générer des conflits, ou encore, dont les limites capacitaires ne permettraient pas à ces institutions de les contenir.

C'est dans une telle logique de prévention structurelle que s'inscrit l'utilisation de l'assistance militaire à des fins préventives. En effet, les armées et les forces de sécurité africaines étant perçues comme des structures déficientes dont les faiblesses structurelles permettraient à la violence et aux conflits de se développer, celles-ci seraient donc perméables aux actions de trafiquants, de criminels ou de groupements terroristes cherchant à exploiter le territoire national afin d'y implanter et d'y développer des activités illégales menaçant la paix et la sécurité internationales. Par conséquent, l'assistance militaire peut être une mesure de prévention structurelle entreprise par la communauté internationale ou un État particulier afin de rendre les forces locales capables de prévenir l'émergence de conflits sur un territoire. Dans le même temps, la prévention structurelle peut aussi consister à prévenir la réémergence d'un conflit passé, et peut donc de ce fait s'apparenter à la reconstruction post-conflit. Il a été constaté que la probabilité d'apparition de conflit est plus grande dans des pays ayant déjà connu des conflits violents par le passé. Dans un tel scénario, il devient difficile de distinguer la prévention de conflit de la reconstruction post-conflit.

2. La gestion de conflits

Il est à noter que pour sa part, la prévention opérationnelle, en pratique, relève plus souvent de la prévention réactive face à des débuts de conflits dans le but d'en empêcher l'escalade, plutôt que d'une réelle prévention pro-active visant les origines et les fondements mêmes du différend. En réalité, la prévention est généralement admise dans un sens plus large qui va de la prévention *per se*, à la désescalade, l'arrêt ou la transformation d'un conflit

---

[8] La Doctrine Capstone ou *Opération de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations* établit les principes et les objectifs des Opérations de maintien de la paix de l'ONU. Celle-ci fut rédigée en 2008 et constitue une référence en la matière. Secrétariat des Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations*, (New York : Secrétariat des Nations Unies, 2008), 18. Ci-après, « Doctrine Capstone ».

violent en utilisant diverses méthodes civiles, politiques ou militaires. Les mesures de prévention opérationnelles sont en effet activées à la suite de l'identification d'un trouble porteur de risque de conflit, et se rapprochent finalement de la « gestion de conflit » dans le sens où celles-ci répondent à la manifestation d'un début de crise ou de conflit. Cette dernière se réfère à l'action d'administrer, contrôler, diriger, ou conduire une action ou un processus. Dans le cas d'un conflit, il s'agira avant tout d'assurer que celui-ci ne devienne pas « hors-contrôle » ; cela signifie que l'une des parties prenantes ou une partie tierce chercherait à agir sur certaines tendances ou caractéristiques du conflit, dans le but d'éviter une détérioration de la situation ou une intensification de la violence, voire dans le but de résoudre le conflit.

La gestion vise donc à contenir une propagation verticale autant qu'horizontale d'un conflit naissant. Clausewitz a, en effet, mis en exergue et théorisé le potentiel d'escalade extrême de la guerre selon la dynamique des interactions qui ont lieu entre trois paramètres : l'utilisation maximale de la force physique, l'objectif de neutraliser, voire désarmer l'ennemi, et le degré de mobilisation de la « force morale ».[9] Ainsi, celui-ci a reconnu le potentiel de la force morale comme égal à celui de la force physique, bien qu'il le juge bien plus difficile à mesurer et mobiliser. Lorsqu'une partie au conflit a exténué ses forces physiques, elle peut toujours compter sur la force morale qui agit comme un multiplicateur de force. D'un point de vue plus général, l'enjeu politique d'un conflit détermine son degré et son niveau d'intensité qui, par nature, tend vers la guerre dite « absolue ». Ainsi, dans le cas d'un conflit armé, la gestion passe par l'analyse des enjeux politiques à l'origine du conflit qui détermine son potentiel d'activation de la force dite morale, ainsi que par l'observation de la fluctuation des équilibres entre les trois paramètres énoncés par Clausewitz.

Néanmoins, il convient de rappeler que si les conflits tendent vers l'escalade, il n'existe pas de modèle d'évolution de conflit qui permettrait d'anticiper les étapes par lesquelles celui-ci passerait selon une chronologie linéaire prédéterminée. Si des théories évolutionnistes se sont consacrées à l'analyse de l'évolution d'un conflit au travers de différents stades selon un axe temps, ce modèle n'est en aucun cas applicable à l'ensemble des conflits car le temps n'est qu'un facteur parmi d'autres (voir Annexe 1). Par ailleurs, il convient de noter que l'estimation faite de l'étape dans laquelle se trouverait un conflit est déterminée de manière subjective par ceux qui y sont impliqués. Donc l'idée selon laquelle un conflit aurait un début précis, passerait par une phase d'escalade, de statut quo, de désescalade et se terminerait par une conclusion claire et incontestable est largement remise en question, entre autres par les défenseurs d'une approche basée sur la transformation des conflits.[10] Il n'y a donc pas de chronologie applicable à tout conflit, bien que cette approche simpliste se soit révélée largement populaire et qu'elle se soit imposée au niveau des processus de prise de décision politique. Ce faisant, celle-ci limite néanmoins l'éventail des méthodes et instruments envisagés qui pourraient contribuer à la gestion ou la résolution du conflit, étant donné que celui-ci se trouve cloisonné dans une ligne de lecture linéaire pré-tracée. Nous venons effectivement de relever la difficulté de distinguer la prévention, de la gestion, mais aussi de la reconstruction post-conflit. Nous avons par ailleurs souligné qu'un même instrument peut être utile dans différentes « phases » d'un conflit.

---

[9] La force morale joue un rôle de multiplicateur de force: lorsqu'un combattant a atteint les limites de sa force matérielle, il peut toujours mobiliser l'ensemble de sa force morale. La force morale est donc un multiplicateur de force qui rend les prévisions et les estimations bien plus complexes. L'équilibre des puissances doit donc tenir compte de ce facteur.

[10] Il est inutile ici d'entrer dans les divergences analytiques entre les partisans de la « résolution » et ceux de la « transformation ». Néanmoins, il convient de souligner que l'approche transformative se fonde sur l'aspect dialectique de tout conflit, à l'opposé d'une théorie évolutionniste qui établit une chronologie des conflits.

Ainsi, et comme nous le verrons par la suite, l'appréhension, la définition et les modes d'action de la prévention et de la gestion de conflit sont loin de faire unanimité, bien qu'il existe un accord de principe à leur propos. Les approches développées ont fortement fluctué au fil du temps, selon la popularité d'un discours sur un autre. Ce qui nous intéressera donc par la suite, sera le rôle que l'assistance militaire a pu jouer dans certains discours, qui l'ont placée au cœur des stratégies de prévention. Pour cela, nous allons donc procéder à un court exposé de l'assistance militaire en tant que telle, ainsi que de son instrumentalisation à des fins préventives.

B. L'assistance militaire : un rôle intégrant dans la prévention des conflits?

1. *Bref historique de l'assistance militaire en Afrique*

L'assistance militaire est une pratique très ancienne qui existait déjà, sous des formes différentes, au sein de sociétés archaïques. Si l'histoire de l'assistance militaire est donc longue et évolutive, l'on peut soutenir que l'état des choses actuel trouve ses sources dans la période postcoloniale qui a vu la coopération en la matière s'étendre et se généraliser sur le continent. En effet, l'heure de la décolonisation a été marquée par la résurgence d'accords de défense et de sécurité entre ex-puissances colonisatrices et pays nouvellement indépendants. Des bases militaires ont alors été établies par les anciens États coloniaux, qui ont cherché à protéger les nouveaux gouvernements issus de l'indépendance et à façonner et entraîner les forces de sécurités africaines. Par ailleurs, ces accords prévoyaient généralement un droit d'intervention militaire dans les affaires internes du pays en question. La France a, par exemple, mis en place une série d'accords sécuritaires post-colonisation avec la plupart de ses ex-colonies (République Centrafricaine (RCA), Côte d'Ivoire, Togo, Sénégal, Cameroun, Djibouti et Comores), ainsi que des accords militaires techniques conclus avec 27 pays africains, aux contours plus limités et axés sur la pratique. La Belgique, elle, a entretenu des partenariats militaires avec son ancienne colonie et ses protectorats (République Démocratique du Congo (RDC), Rwanda, Burundi) qui, bien qu'interrompus à plusieurs reprises, demeurent d'actualité. A ceux-ci s'ajoutent des partenariats militaires avec le Bénin, le Niger et l'Afrique du Sud, ainsi que des programmes de coopération avec une série d'autres pays du continent.[11]

Dans le courant du XXème siècle, et en particulier au cours de la Guerre Froide, l'assistance militaire a progressivement été instrumentalisée. L'Afrique, fut à ce moment au centre de la compétition entre les deux blocs qui s'est traduite par la mise en place de mécanismes et programmes d'assistance et d'intervention externe dans les conflits africains, de soutien à des coups d'État ou d'aide à la répression de mouvements protestataires dans le but d'instaurer ou de maintenir au pouvoir des régimes d'inclinaison idéologique similaire. *In fine*, les conseillers et les missions militaires en sont venus à faire partie du « *containment toolkit* » [la boîte à outils de l'endiguement] de la menace, offrant l'avantage d'exercer de l'influence à coût et efforts réduits, sans impliquer de troupes de combat sur le terrain.[12] La

[11] Noter que la coopération avec le Rwanda et le Zaïre ont été suspendues à différentes reprises au cours de leur histoire. Dernièrement, les partenariats avec le Rwanda puis le Burundi ont pris fin, d'une part en raison du soutien présumé du régime rwandais à la rébellion du M23, et d'autre part, en raison de la réélection controversée de Pierre Nkurunziza à la présidence du Burundi. Le partenariat avec l'Afrique du Sud est, lui aussi, interrompu à ce jour. La conclusion d'un PPM avec la Tunisie est prévue pour 2016.

[12] Les deux blocs ont adopté ce type de démarche. Les premiers terrains d'expérimentation des États-Unis ont été la Grèce à la veille de la Guerre civile et la Corée, tandis que du côté soviétique, l'envoi d'une mission à Cuba fait figure de proue.

fin de la Guerre Froide laissa place à une période d'engagement international sur le continent africain au travers d'initiatives de *peacekeeping* et *peacemaking* des Nations Unies. L'échec de l'opération en Somalie marqua cependant un coup d'arrêt brutal et fut suivi d'une perte d'intérêt pour le continent qui se retrouva, dans le courant des années 1990, livré à lui-même.[13] Par la suite, les programmes d'assistance militaire des ex-puissances coloniales européennes et des États-Unis ont trouvé terrain fertile en Afrique, dans le cadre de la guerre globale contre le terrorisme.

Bien que les intentions réelles des parties de tels accord aient, de tout temps, été le sujet de controverses, l'assistance militaire s'est inscrite dans diverses logiques, comme l'a décrit Donald Stoker.[14] Si le soutien aux efforts de consolidation de l'État a justifié l'assistance pourvue au lendemain des indépendances, celle-ci a également servi de véhicule idéologique dans le cadre de la Guerre Froide. Certaines de ces missions ont permis la formation d'alliances tacites à effet déterrent. Que l'assistance militaire ait pour objectif de renforcer les capacités d'un État à combattre les menaces internes ou externes, et en particulier les mouvements insurrectionnels, ou bien qu'elle vise au contraire à fomenter une révolution, celle-ci s'impose comme une méthode privilégiée d'exercice d'influence, de sécurisation d'intérêts, de stabilisation, ou de contre-insurrection. Comme l'a souligné Donald Stoker, cela a conduit un grand nombre d'États bénéficiaires à tirer profit de l'instrumentalisation de l'insécurité de leur pays dans le but de consolider leur propre pouvoir sur un territoire donné.

Ainsi, l'implication d'acteurs externes dans le développement et la structuration des forces armées des pays africains n'est en rien nouvelle. Celle-ci a joué un rôle historique si pas décisif dans la mise en place des dynamiques sécuritaires africaines actuelles, bien que la nature même de ces activités et leurs visées aient fluctué au fil du temps.

2. *L'assistance militaire : contenu et objectifs*

Qu'entend-on en réalité par « assistance militaire » ? S'agit-il ici de la coopération militaire seule, de la vision plus englobante du secteur de sécurité ou bien encore du seul financement ou de la seule provision de matériel militaire ? Parle-t-on d'assistance militaire en temps de guerre ou en temps de paix ? Si l'assistance militaire se réfère à un large éventail d'activités, nous allons dans cet article nous limiter aux activités qui relèvent du secteur militaire *stricto sensu*, en nous démarquant donc du cadre plus englobant du secteur de la sécurité qui tend à y inclure les forces de police et la justice, même si cette étude fera, à de nombreuses reprises référence à la RSS. Le terme, tel qu'utilisé ici, fera donc référence aux efforts de renforcement des capacités militaires d'États tiers. Il renvoie aux programmes mis

---

[13] United Nations General Assembly, *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa/Report of the Secretary General*, A/52/871 - S/1998/318 (New York: General Assembly 52nd session, 13 April 1998), 4. Consulté le 12 septembre 2014 au lien suivant: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Arms%20S%201998%20318.pdf

[14] Stoker, Donald, « The history and evolution of foreign military advising and assistance, 1815-2007 », dans Donald Stoker (éd), Military Advising and Assistance: From Mercenaries to Privatization 1815-2007 (Oxon: Routledge, Jan 2008), 2. Liste complète des visés de l'assistance militaire selon Stoker:

- Assistance militaire comme instrument de modernisation :
- Assistance militaire comme instrument de construction de l'état
- Assistance militaire comme instrument de pénétration économique
- Assistance militaire comme instrument idéologique
- Assistance militaire comme instrument de contre-insurrection
- Assistance militaire comme passe-temps et source de profit : l'approche entrepreneuriale

en place aux niveaux global, régional ou bilatéral, afin de soutenir les armées de pays alliés ou considérés comme tels. Il pourra également renvoyer à des opérations de maintien de la paix ou des interventions, destinées à soutenir un État militairement face à une menace manifeste. Etant donné que notre angle d'approche consiste à analyser l'assistance militaire dans un contexte préventif, nous nous focaliserons donc sur l'assistance fournie à des armées régulières, bien que dans de nombreux cas, les États occidentaux soutiennent militairement des groupes armés rebelles ou des opposants politiques dans des conflits internes (Libye, Syrie). De tels programmes de réforme et d'entraînement des forces armées se sont en effet imposés dans quasi-toutes les interventions internationales récentes, du Moyen Orient à l'Afrique Sub-Saharienne en passant par les Balkans. L'assistance militaire en est ainsi venue à être perçue comme un moteur de changement structurel, composante nécessaire dans la construction d'une paix durable.

L'assistance militaire qui nous intéresse dans le cadre de l'étude présente est bien l'assistance « en temps de paix » instable. Cette étude ne va donc pas traiter du soutien matériel, financier ou logistique apporté à une partie au conflit, qui reviendrait à soutenir un belligérant contre un autre en temps de guerre. En revanche, nous allons nous focaliser sur le soutien militaire fourni aux forces gouvernementales en dehors d'un contexte de conflit ouvert. Ce sera donc de la prévention dite structurelle que cette étude traitera. Ce soutien peut prendre deux formes ; tout d'abord, il peut s'agir d'un soutien qui vise à renforcer des institutions faibles voire défaillantes, dans le but de prévenir des conflits potentiels, mais le plus souvent, il s'agit en réalité de « reconstruire » les forces armées d'un pays à la suite d'un conflit. En d'autres termes, il revient de renforcer les forces de sécurité locales dans une situation « post-conflit », de manière à ce que celles-ci soient capables de prévenir la reprise ou la réémergence d'un conflit passé. Par ailleurs, nous ne nous intéresserons qu'aux activités et aux politiques des acteurs étatiques ou des organisations internationales ; toutes activités illicites vont au-delà de la visée de cette étude. Cependant, il s'agira de différencier l'assistance militaire de l'aide économique et donc de se focaliser sur le soutien capacitaire, opérationnel et fonctionnel, en particulier dans les cas où celui-ci contient un objectif de prévention. L'assistance, quant à elle, peut prendre différentes formes : elle peut prendre la forme de soutien à la lutte contre une menace prédéterminée, elle peut également prévoir, entre autres, une aide financière, la fourniture de matériels militaires le transfert d'expertise technique, les échanges militaires, et la provision de services tels que la formation de cadres de l'armée, la mise à disposition de bases militaires au profit de l'État partenaire, et l'éducation militaire dans divers domaines, y compris les codes de conduite, la responsabilité sociale, etc.

Le contrôle et la gestion des forces armées s'est trouvé de tout temps au cœur des relations de pouvoirs. De tous temps, les dirigeants ont cherché à développer et améliorer la discipline et la performance de leurs forces armées en se tournant vers l'expérience et les conseils de leurs voisins (vétérans, mercenaires et autres). Aujourd'hui, l'assistance militaire s'inscrit dans une optique qui consiste à voir dans la projection du mode de fonctionnement des secteurs de sécurité occidentaux dans des pays considérés comme « faillis », ou « en développement », la sécurisation de territoires lointains dont l'instabilité pourrait avoir des incidences en Occident. De ce point de vue, l'assistance militaire se présente donc comme une mesure de prévention de conflit, non seulement en offrant les capacités matérielles et techniques de défense, mais également en essayant d'exporter dans les États africains la vision occidentale et les principes huntingtoniens sur lesquels repose l'organisation et le rôle des forces armées dans la société, y compris le contrôle démocratique des forces armées par les parlements nationaux. Elle se présente par ailleurs comme un moyen indirect, peu risqué et peu couteux d'accomplir cet objectif, à l'heure où les populations européennes et nord-

américaines rejettent les interventions militaires dans des régions repoussées. Selon le principe d'appropriation, elle donne donc à un État donné les moyens de garantir sa stabilité et sa sécurité, et *inter alia*, celle de l'État contributeur.

La mise en place de tels programmes d'assistance fait généralement l'objet d'une demande auprès d'un partenaire ou État ami, bien qu'elle puisse parfois être à l'initiative du pays contributeur. De part et d'autre, les motivations peuvent être multiples. Elles sont aussi, parfois, incompatibles. Dans un grand nombre de cas, la coopération se fonde sur l'existence d'une menace commune. Elle se construit généralement entre États « amis », chacun y trouvant un intérêt stratégique particulier : pour l'État bénéficiaire, il s'agira généralement de renforcer sa capacité à combattre les menaces sécuritaires autant externes qu'internes, comme cela peut être le cas face à des rébellions ou des mouvements séparatistes, tandis que pour l'État contributeur, il s'agira d'accroitre sa propre sécurité, de bénéficier d'un rayonnement diplomatique international, ou encore, de maintenir les capacités d'anticipation et de réaction de ses propres troupes. Ainsi, de tels programmes ont généralement des objectifs qui s'inscrivent dans la durée et visent par ailleurs la projection des valeurs occidentales afin de combattre l'émergence et l'expansion de systèmes de valeurs jugés incompatibles, inefficaces ou inhumains. C'est un discours qui évoque la projection de la stabilité et de la structure à l'encontre de l'anarchie, du non-droit et de la déliquescence des forces armées et qui bénéficie d'un consensus intellectuel international. C'est un discours qui a gagné en popularité et pertinence au cours des deux dernières décennies en réponse aux enjeux florissants de la désintégration violente ou pacifique, l'émergence et la reconstruction d'États qui accompagnèrent la fin de la guerre froide.[15]

Différents acteurs impliqués dans des pratiques relevant de l'assistance militaire telle que l'on vient de la définir utilisent d'autres termes ; selon les pays, l'on parle de « coopération militaire », « d'accords militaires », de « partenariats militaires » ou d' « assistance militaire ». Dans le cadre de la présente étude, c'est le terme d' « assistance » qui nous a paru le plus approprié. L'assistance militaire consiste en effet à porter appui, voire secours, à un acteur confronté à un danger futur ou manifeste. Par conséquent, l'expression « assistance militaire » nous paraît la mieux adaptée car elle suggère que l'acteur bénéficiaire de l'assistance n'est pas en mesure de répondre de manière appropriée à une menace qu'il craint ou à laquelle il fait face. La dimension d'aide et de limitation des capacités de l'acteur bénéficiaire renvoie donc à un besoin d'être « assisté » dans les efforts de sécurisation et protection de l'État. Enfin, si chaque acteur utilise une terminologie différente, il n'en reste pas moins que celle-ci renvoie à une et même politique : celle de renforcer les capacités militaires d'un État tiers dans le but de projeter la sécurité et la stabilité sur le pays, la région, et le reste du monde. Par souci de clarté, la troisième partie de cette étude s'attachera à utiliser la terminologie privilégiée par l'acteur particulier analysé.

3. *Vers une multilatéralisation de l'assistance militaire ?*

Cette étude ne s'attache pas à analyser en profondeur la politique militaire d'un acteur particulier en Afrique, c'est pourquoi nous avons préféré parler d' « assistance occidentale » dans de termes plus englobants. Il serait néanmoins fort présomptueux de parler d'un seul « modèle » d'assistance militaire pour qualifier les diverses actions des pays occidentaux, bien qu'il existe des piliers fondateurs qui sont communs au développement et à la généralisation de cette approche ; il s'agit du renforcement des capacités locales, de

[15] Bachmann, Olaf, *Quasi-Armies: Obstacles to, or Vehicle for, State-building in Central Africa, op. cit.*, 21

l'appropriation par les forces armées africaines des moyens de leur action, de la promotion de « solutions africaines aux problèmes africains », et de l'intégration régionale de la sécurité. Tenant compte des nombreux rapports, généralement fruits de réflexion au sein d'organismes internationaux ou régionaux occidentaux tels que l'UE ou l'Organisation Economique pour la Coopération et le Développement (OCDE) et des documents clés à partir desquels les États construisent leur action, cet article parle d'assistance militaire occidentale comme d'un modèle, si pas unique, du moins relativement uniforme. Par ailleurs, le terme de « modèle » n'est en aucun cas ni normatif, ni ne constitue une garantie d'homogénéité entre les actions entreprises par les divers acteurs concernés. L'occident, quant à lui, fait donc référence aux pays et institutions qui cautionnent et ont incorporé cette approche dans leurs pratiques sécuritaires. Dans ce cas-ci, il s'agira donc de l'ensemble principalement formé par l'Amérique du Nord, les pays européens et leurs principaux alliés, en tant que premiers utilisateurs de ce type d'interventions.

S'il est entendu que le développement du multilatéralisme n'a en aucun cas mis fin aux actions nationales entreprises par des États spécifiques, le multilatéralisme semble néanmoins de plus en plus s'afficher comme la plateforme privilégiée de ce type d'assistance notamment aux dépends du bilatéralisme autrefois privilégié.[16] En effet, comme le souligne l'ouvrage du SIPRI, les activités de sécurité sont dorénavant davantage prises dans des cadres multilatéraux, que cela soit aux moyens d'institutions inter-gouvernementales et d'assemblées interétatiques au sein desquelles des politiques et programmes sont discutés, négociés, et planifiés.[17] Cependant, ces consultations entre États et organes ne débouchent pas toujours sur la conduite des opérations à un niveau multilatéral. Les chercheurs du SIPRI relèvent que le multilatéralisme se construit sur deux dynamiques : l'une consiste à promouvoir des programmes politiques en Afrique au travers d'organisations et institutions multilatérales hors de l'Afrique. La seconde concerne les efforts entrepris par des acteurs externes auprès d'organisations multilatérales africaines (Union Africaine, et Communautés économiques en particulier) dans le but de planifier, négocier ou mettre en œuvre des politiques et des programmes sécuritaires.[18] Cela est notable non seulement par le transfert croissant d'activités de formation ou de RSS vers des institutions multilatérales, mais également par la mise en place de stratégies conjointes telle que la stratégie commune Afrique-UE (2007). Par ailleurs, l'importance croissante des organisations sous-régionales et régionales africaines, ainsi que la participation de plus en plus d'États africains dans des missions de la paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou de l'Union Africaine (UA) sur le continent contribuent à cette dynamique d'intégration de l'Afrique dans le multilatéralisme. Les acteurs jonglent donc entre un engagement bilatéral avec certains États cibles du continent, et un engagement au niveau multilatéral. Nous constatons donc, une évolution claire qui privilégie les approches multilatérales dans le domaine de la paix et de la sécurité en Afrique de manière plus générale.

Cependant, il y a lieu de souligner que malgré l'existence d'une feuille de route, les directions adoptées par les différents contributeurs divergent, et sont souvent le produit de préoccupations nationales combinées à des rivalités bureaucratiques plutôt que le fruit d'une pensée stratégique coordonnée. Cela sans compter que dans un même pays bénéficiaire,

---

[16] C'est une des conclusions à laquelle arrive l'ouvrage du Stockholm International Peace Research Institute : Ismail, Olawale and Sköns, Elisabeth, «Conclusions», dans Ismail, Olawale and Sköns, Elisabeth, (éds.), Security activities of external actors in Africa (Oxford: Oxford University Press, 2014)

[17] Ibid., 176

[18] Ibid.

plusieurs acteurs occidentaux mettent en place des programmes d'assistance parallèles, si pas divergents, parfois incompatibles.

Dès lors que ces termes, au cœur du sujet étudié, ont été définis et délimités dans le cadre de la présente étude, nous pouvons entrer dans le vif du sujet qui vise à exposer la manière dont l'institutionnalisation de la prévention des conflits au moyen de l'assistance militaire s'est imposée dans l'approche occidentale du continent africain.

Partie 2 – Vers une culture de la prévention en Afrique : l'assistance militaire au cœur du débat

La partie qui précède a servi à définir le cadre de l'analyse. Si elle a permis de donner des éléments de définition des concepts qui sont au cœur de l'argumentation de cette étude, elle a également cherché à mettre en exergue la difficulté d'établir une et seule définition étant donné les marges d'interprétation possibles. Par ailleurs, nous avons souligné la manière dont certaines réalités ou enjeux de mise en œuvre peuvent conduire à une limitation, voire une révision, de la portée de ces termes. Comme nous l'avons expliqué, le principal enjeu de la prévention consiste à cerner les caractéristiques et tendances qui pourraient conduire à un état conflictuel. Différentes interprétations de l'intérêt de prévenir l'émergence d'un conflit peuvent être avancées, malgré le fait que la littérature sur la prévention des conflits soit assez récente et relativement limitée comparée à celle sur la théorie du conflit. Cependant, l'une n'est pas indépendante de l'autre, car, comme nous l'avons démontré, la compréhension des causes et dynamiques des conflits constituent la première étape de toute démarche de prévention. Nous allons ici nous focaliser sur les arguments pratiques et idéologiques qui ont, à travers le temps, soutenu le principe de prévention. Pourquoi la prévention des conflits s'est-elle imposée comme norme des relations internationales? Pourquoi est-il préférable de prévenir un conflit plutôt que de répondre à la violence après que celle-ci ce soit révélée ? Tout conflit doit-il et peut-il être prévenu ?[19] La première partie de ce chapitre s'attachera à répondre à ces questions, tandis que la seconde démontrera que des grilles d'analyse telles que celle des liens entre sécurité, gouvernance, et développement ont permis à l'assistance militaire de s'imposer comme une réponse particulièrement appropriée au contexte africain.

A. Vers une culture de la prévention

1. *« Mieux vaut prévenir que guérir » : réalisme ou idéal pacifique?*

La prévention de conflit peut être souvent comprise comme un idéal pacifique. Si la paix est définie de manière négative comme l'absence de guerre, la prévention est un discours de la victoire de la paix sur la violence et la guerre ; il s'agit de garantir la stabilité et le maintien de la paix face à un risque de guerre. C'est un discours qui s'est généralement fondé sur une condamnation morale de la guerre, qui au-delà d'entraîner la ruine matérielle et humaine, serait également moralement condamnable. Thomas More en soulignait déjà son caractère abominable dans l'*Utopie* (1516), évoquant cette « grande boucherie humaine »[20] que les Utopiens ont en abomination « comme une chose brutalement animale ».[21] Depuis Grotius, celle-ci fut progressivement régulée et insérée dans un cadre légal international (*jus ad bellum* et *jus in bello*) explicitement affirmé dans l'Europe Westphalienne pacifiée. Dans cette perspective, un cadre légal avait établi non seulement des limites au « droit de faire la guerre » (cause juste, intention juste, ultime recours, proportionnalité etc.) et les modalités de

---

[19] A ce propos, la Commission Carnegie distingue un seuil critique qui permettrait de différencier les conflits "classiques", de la haine et la violence de masse.

[20] More, Thomas, *L'Utopie*, trad. Victor Stouvenel (1842), édition électronique produite par Jean-Marie Tremblay (texte original de 1516), 14. Consulté le 12 juin 2014 au lien suivant : http://classiques.uqac.ca/classiques/More_thomas/l_utopie/utopie_Ed_fr_1842.pdf

[21] Ibid., 67

l'entrée en guerre (déclaration de guerre), mais également les modes de conduite de la guerre, les pratiques conscrites et les catégories de non-combattants devant être épargnées par les guerres. S'en sont suivies une série de règles juridiques et de conventions applicables à la conduite des hostilités principalement centrées autour du droit de la Haye et du droit de Genève.[22] Les libéralismes classique et contemporain, eux, plutôt que de vouloir encadrer les conflits, cherchèrent à abolir ou bannir la guerre perçue comme un fléau dévastateur et moralement condamnable. Cependant, bien que la paix ait historiquement été une aspiration de nombreux visionnaires, son acceptation en tant qu'objectif politique non seulement souhaitable mais aussi réalisable ne s'est consolidée qu'au court des deux siècles derniers en parallèle de la mise en place d'un droit international humanitaire. Que la paix découle d'un présumé calcul rationnel des individus selon une perspective Kantienne, ou bien qu'elle résulte de la nature humaine fondamentalement pacifiste suivant le Contrat Social de Rousseau,[23] elle s'imposerait dans le chef des parties en conflit. Dans nos sociétés post-modernes où la létalité des conflits et la transmission instantanée de l'information sont en mesure de nous atteindre immédiatement, un impératif moral de prévention de la souffrance humaine s'est généralisé. Ce principe s'est largement répandu avec la formulation du concept de sécurité humaine, un terme encore largement débattu mais qui forme un pont explicite entre la notion de sécurité, et celle de développement humain. Celui-ci reporte la notion de sécurité traditionnelle généralement centrée autour de l'État dans une perspective positiviste, aux individus, à leur protection et à la garantie de leurs moyens d'existence dans la dignité.[24]

Au-delà des considérations morales, un pan du discours préventif invoque généralement le désastre économique, matériel et humain causé par la guerre comme motivation principale. Qu'il s'agisse des pertes humaines qui y sont liées et en particulier des violences commises sur les civils, de la prolifération d'armes, de l'exode massif de populations ou de la destruction du tissu économique du pays en question, la déstabilisation locale voire régionale, le degré de destruction créé par la guerre est choquant. Des instituts entiers ont été dédiés à l'étude du coût de la guerre et de ses conséquences. Par exemple, la Commission Carnegie rapporte que des experts ont estimé les efforts investis par la communauté internationale suite au génocide rwandais à plus de 2 milliards de dollars. Selon les analystes, le coût d'une intervention préventive se serait situé à un tiers du montant finalement attribué, et aurait par ailleurs permis d'épargner de nombreuses victimes.[25] La

---

[22] Le Droit de la Haye désigne les trois Conventions de la Haye de 1899, et celles de 1907. Elles consacrent le règlement pacifique des différends internationaux, le droit de la guerre sur terre et les principes de guerre maritime, l'ouverture des hostilités. Enfin, le Droit de la Haye consacre le principe de discrimination entre combattants et civils, mais également dans la limitation des moyens de combat, ainsi que le principe de proportionnalité entre objectifs militaires et dommages causés. Le Droit de Genève désigne la Convention humanitaire de Genève de 1864, des Conventions de 1949 et des protocoles additionnels de 1977 qui traitent du sort des blessés et malades, des prisonniers de guerre et de la protection des personnes civiles en temps de guerre.

[23] « L'homme est naturellement pacifique et craintif, au moindre danger, son premier mouvement est de fuir; il ne s'aguerrit qu'à force d'habitude et d'expérience. » écrivait Jean-Jacques Rousseau. Rousseau, Jean-Jacques, Jean-Jacques Rousseau, Principes du droit de la guerre. Ecrits sur la paix perpétuelle. Sous la direction de Blaise Bachofen et Céline Spector (Paris : Vrin, 2008), 74

[24] Fonds des Nations Unies pour la Sécurité Humaine, *La sécurité humaine en théorie et en pratique* (New York : ONU, 2009). La sécurité humaine comprendrait ainsi la sécurité économique, alimentaire, sanitaire, environnementale, personnelle, communautaire et politique.

[25] Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict* : *Final Report* (Washington DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, December 1997), 5. Ci-après, « Commission Carnegie ». Ce document se base sur les deux rapports suivants: Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, *The International Response to Conflict and Genocide :*

Commission conclu en effet que « la prévention requiert l'action, l'action implique des dépenses, les dépenses exigent des retours. Le coût de la prévention cependant est minime lorsque comparé aux coûts des conflits violents, de la reconstruction, et du traitement psychologique qui y fait suite ».[26] Il y a bien sûr lieu de souligner la difficulté de mesurer et chiffrer ce type d'événements ou de démarche. Plus récemment, l'Economic and Peace Institute a été fondé dans but d'évaluer, chaque année, le coût économique de la violence sur l'économie globale. Selon le dernier exemplaire du Peace Index (2014), l'Institut estime à près de US$1,350 par personne les pertes économiques liées aux conflits, soit, au total, deux fois l'économie africaine combinée.[27] Si la méthodologie de l'Index peut être critiquée, notamment dans sa définition de la paix, et son approche englobante de tout type de violence comme menace à la paix (criminalité, terrorisme, conflit armé), il n'en reste pas moins qu'il est illustratif de l'importance des préoccupations économiques liées aux conflits armés. Il convient également de rappeler qu'un tel index ne tient pas compte des bénéfices économiques qui peuvent découler de la guerre, au sein de l'économie d'un État mais également au travers de la mise en place d'économies parallèles et de logiques d'accaparement de ressources.

Selon la maxime « mieux vaut prévenir que guérir », il est donc communément accepté que la prévention des conflits est une fin en soi. Cependant, est-il nécessaire de rappeler que pour être définitivement immunisé contre une maladie, il faut commencer par la contracter et développer les anticorps qui permettent de la combattre ? De manière similaire, il peut être argué que laisser un conflit latent se manifester, et au final se résoudre de manière endogène, que cela soit par une victoire militaire ou par la négociation, permettra dans certains cas, d'apporter des solutions plus profondes et durables à des distensions existantes. Certains théoriciens de la paix considèrent, en effet, que la paix est la fin que poursuit pratiquement la guerre. Aristote écrivait : « nous faisons la guerre pour obtenir la paix. […] Car il n'y a personne qui veuille se préparer à la guerre, et la faire uniquement pour le plaisir de la faire ».[28] Celle-ci ne serait-elle alors pas une méthode de pacification ? La construction européenne, qui se présente elle-même comme un modèle de prévention de conflit et de pacification, n'a été possible qu'au lendemain d'un des conflits des plus destructeurs de l'histoire de l'Europe contemporaine. Elle fut donc le résultat d'une longue histoire de conflictualité et de guerre.

Cependant, comme l'a démontré le « père » de la théorie de la guerre, Carl von Clausewitz, dans sa métaphore du caméléon, toute guerre est exceptionnelle dans ses origines, dans la forme qu'elle prend et dans son développement.[29] Bien que, selon lui, le but ultime de la guerre soi toujours le même, c'est-à-dire, la poursuite de fins politiques au travers de moyens violents, celle-ci est façonnée par le contexte temporel et local dans lequel elle se développe et selon l'équilibre atteint au sein de la trinité : passion, chance et raison. Il en découle naturellement que s'il n'existe donc pas de cause unique de conflits, il ne peut

---

Lessons from the Rwanda Experience (Copenhagen : March 1996), 32 et Brown, Michael E., and Rosecrance, Richard N. (eds.), *The Costs of Conflict: Prevention and Cure in the Global Arena* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1999)

[26] Ibid., 5

[27] Institute for Economics and Peace, *The Global Peace Index 2014*, IEP Report 28 (June 2014)

[28] Aristote, *Ethique à Nicomaque*, trad. M. Thurot (1823), édition électronique par Philippe Remacle, Livre X, VII. Consulté le 02 Oct 2014 au lien suivant : http://remacle.org/bloodwolf/philosophes/Aristote/morale10.htm

[29] Clausewitz, Carl, *On War*. Traduit par Michael Howard et Peter Paret (Oxford: Oxford University Press, 2007), 30

encore moins exister de mesure ou méthode unique qui permettrait de les prévenir. Bien que selon les époques, différents discours ont dominé l'analyse des conflits et de la violence extrême en se basant sur des schémas structurels reproductibles et créant une dialectique de cause à effet immuable, il convient de clarifier que tout conflit ou violence est toujours spécifique à un contexte particulier. Ainsi, une situation d'apparence similaire peut avoir des effets totalement différents selon les circonstances dans lesquelles elle se développe. Enfin, il ne peut y avoir un seul modèle linéaire des causes et de l'évolution d'un conflit, ce qui limite fortement la prédictibilité et l'efficacité des stratégies préventives.[30]

Néanmoins, une série de méthodes de travail peuvent être établies afin de réellement fournir les moyens de la prévention, sans pour cela, en fournir les outils. Il s'agit tout d'abord de mettre en place des systèmes d'alerte précoce, d'améliorer la compréhension des situations de conflit (causes, acteurs, dynamiques, évolutions) et d'approfondir l'identification du panel d'options s'offrant à l'action. En effet, lorsque l'alerte ne peut désamorcer une crise, les principes de prévention chercheraient à circonscrire celle-ci dans son espace, son intensité, et du point de vue des acteurs qu'elle mobilise. Un ensemble de mécanismes de veille peut donc être établit de manière à surveiller et contrôler le processus progressif de conflit, mais sans que celui-ci ne puisse garantir une prévention effective de conflits futurs.[31]

Enfin, prévenir la guerre et l'exclure de l'ordre international consisterait à éliminer une pratique aussi ancienne que l'humanité. Comme l'a noté Sir Henry Maine, « autant la guerre semble être aussi vieille que l'humanité, autant la paix est une invention moderne ».[32] Il est en effet facile de constater que les différents instruments et mécanismes mis en place dès le 19ème siècle, visant à circonscrire la guerre (Conférence de la Haye, création de la Cour Pénale Internationale) ont rapidement redéfini leur objectif de prévenir la guerre en faveur du principe de la rendre plus « humaine ».[33]

2. La prévention comme norme dans les relations internationales

Le concept de « prévention de conflit » dans les relations internationales, s'il n'a pas émergé après la deuxième guerre mondiale, s'est largement généralisé à ce moment-là. Il a, dans la foulée, donné naissance à une multitude d'organisations et d'agences internationales, d'alliances et de programmes, qui se différencient de leurs prédécesseurs par leur niveau d'institutionnalisation et de bureaucratisation, ainsi que par leur niveau d'ambition et leur portée. Cependant, ce n'est qu'après la fin de la guerre froide que celui-ci est parvenu à dominer de nombreuses discussions en matière de conflit.

Il serait fort audacieux de retracer la naissance de la prévention de conflits à la seule création des organisations internationales. Les sociétés antiques et traditionnelles, ont de tout temps, développé des mécanismes de dissuasion et limitation de la violence et des conflits armés. Que ces mécanismes soient à caractères politico-juridique, ludique, ou de l'ordre du magico-religieux, le but était ainsi de laisser place au compromis et à la solution non-violente

---

[30] Aggestam, Karin, « Conflict prevention : old wine in new bottles », *International Peacekeeping*, 10:1 (2003), 14

[31] Owona Nguini, Mathias Eric, « Les régimes géopolitiques et sociopolitiques de la guerre et de la paix en Afrique centrale : entre militarisme et parlementarisme », dans Ango Ela, Paul, (éd), *La Prévention des Conflits en Afrique centrale – Prospective pour une culture de la paix* (Paris:Karthala, 2001), 210

[32] Cité dans l'introduction de l'ouvrage de Howard, Michael, *The invention of peace – Reflections on War and International order*, (US: Yale University Press, 2000), 1

[33] Ibid., 54-55

des contradictions. Comme le note Thierno Bah, dans différentes sociétés camerounaises, la déclaration de guerre était souvent différée afin de favoriser une prise de conscience et une déflation des tensions.[34] Son analyse des mécanismes de préservation et de restauration de la paix souligne l'importance du caractère endogène de tels efforts. L'UNESCO a d'ailleurs publié un livre électronique sur le sujet, mettant en exergue les fondements endogènes d'une culture de la paix en Afrique, retraçant ainsi le chemin parcouru depuis les sociétés traditionnelles jusqu'à la construction d'une gestion de la sécurité à l'échelle régionale et continentale. Le principe de prévention existait déjà dans les écrits de Sun Tzu (403-221 av. J-C), bien que celle-ci n'ait pas été érigée en principe mais plutôt développée comme une préoccupation pratique.[35]

La réflexion sur la prévention des conflits qui a été historiquement limitée, gagnera en consistance et ne s'institutionnalisera qu'après les deux guerres mondiales qui ébranlèrent les relations internationales dans la première moitié du siècle passé. La volonté de créer des mécanismes permettant d'éviter la reproduction de telles catastrophes, a naturellement évolué ; de la création de la Société des Nations, à une approche principalement centrée sur la diplomatie préventive entre chefs d'États, en passant par la médiation aux efforts de prévention d'éclatement de conflits sous la surveillance du Conseil de Sécurité de l'ONU et de tentatives de dissuasion, la liste est longue. Le principe de prévention de conflit et l'ensemble des techniques qui le compose est un domaine qui n'a cessé d'être redéfini au cours des 50 dernières années et qui a fortement évolué.

Le maintien de la paix, le principe de non-recours à la force et l'idée de prévention sont à l'origine de la création de l'ONU. Le premier paragraphe du préambule stipule en effet: « Nous, peuples des Nations Unies, résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ».[36] Marquant ainsi l'institutionnalisation et la formalisation du principe à l'échelle internationale,[37] l'ONU et nombre de ses États fondateurs ont, dans les décennies qui suivirent, développé et mis en place diverses initiatives et mesures visant à prévenir et contenir la violence armée dans différentes parties du monde. Si tel est le principe, force est de constater que dans les premières décennies de son existence, l'ONU s'est largement attelée à l'exercice de contenir ou régler les conflits en cours, plutôt que de les prévenir.

Ce n'est qu'après la fin de la guerre froide que cette tendance s'est largement modifiée. Compte tenu de la fréquence, la difficulté, et le coût impliqué par l'émergence de multiples conflits internes à travers le monde, la prévention s'est progressivement imposée comme une réalité plus économique, moins dévastatrice et plus respectueuse des besoins humanitaires. Les opérations de maintien de la paix telles que définies plus récemment par la Doctrine Capstone (2008) qui en établit les principes conducteurs, la nature et la raison

---

[34] Bah, Thierno, « Les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits en Afrique noire » dans Matoko, Edouard et Kane, Oumar (éds.), *Les fondements endogènes d'une culture de la paix en Afrique : Mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits* (Paris : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 1999), 1-26. Consulté le 6 juin 2014 au lien suivant : http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001180/118062fb.pdf

[35] Swanström, Niklas L.P. et Weissmann, Mikael S., « Conflict prevention and management beyond 2005: a conceptual exploration », *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, Concept Paper (Summer 2005), 19

[36] *Charte des Nations Unies*, Préambule, 26 juin 1945. Consultée le 10 juillet 2014 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/charter/preamb.shtml

[37] Le Pacte de la Société des Nations de 1919 visait déjà à « prévenir les hostilités » selon le §4 de l'Article 17.

d'être, constituent un type d'outil de prévention et de gestion des conflits. Celles-ci sont principalement déployées pour «appuyer les efforts de gestion d'un conflit et créer un environnement propice à la négociation d'un accord de paix durable »,[38] et certaines présentent un mandat explicitement préventif comme cela a été le cas de la Force de Déploiement Préventif des Nations-Unies (UNPREDEP) et de la Force de Protection des Nations-Unies (UNPROFOR) en Ancienne République Yougoslave de Macédoine qui ont marqué un changement historique de paradigme dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Depuis, des missions telles que l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) ou la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) ont revêtu une dimension préventive conséquente, ONUCI comprenant entre autres des efforts de reconstitution et de réforme d'institutions garantes de la sécurité, tandis que la MINUSS se concentre sur la protection des civils. Néanmoins, comme le souligne Gabriel Amvane, la Charte des Nations Unies en tant que première formulation officielle du principe de prévention, ne définit pas en quoi celle-ci réellement consiste.[39] Différentes définitions et approches ont été avancées et ont permis à la réflexion sur la question d'évoluer.

En témoignent, par exemple, les travaux de la Commission Carnegie sur la prévention des conflits meurtriers, qui constituent une réflexion moderne sur la question. Celle-ci avait en effet perçu dans la fin de la guerre froide une opportunité qui permettrait de créer un esprit de la prévention au travers d'initiatives économiques, politiques et sociales.[40] Les travaux de la Commission font effectivement autorité en la matière. Le rapport final déclare : les stratégies de prévention efficace reposent sur trois principes ; une réaction rapide aux premiers signes de troubles, une approche globale et balancée visant à réduire les pressions et les facteurs de risques, et enfin, un large effort de résolution des causes sous-jacentes de la violence.[41] La Commission part en effet du postulat que les conflits, s'ils ne sont pas inévitables, sont coûteux et non souhaitables. Elle élabore une distinction qui sera pérennisée entre des mesures de prévention immédiates et une prévention plus structurelle cherchant à empêcher que les crises ne se reproduisent. Le rapport termine sur une vision d'avenir : « *toward a culture of prevention* » [*vers une culture de la prévention*]. Il entend donc marquer le tournant des esprits de la prévention réactive à la prévention structurelle, qui serait multifacette, et qui s'inscrirait sur le long-terme.[42] Une initiative entérinée par le Secrétaire Général de l'ONU Kofi Annan, qui chercha à recentrer l'ONU d'une culture de la réaction à une culture de la prévention.[43] Il est important de noter cependant, que si la Commission Carnegie cherche à éviter que des atrocités de masse ne soient commises, qui elles sont du ressort d'une responsabilité morale et éthique, elle ne remet pas fondamentalement en question l'existence de conflits, *per se*.

De manière similaire, l'Union Européenne se présente également comme un exemple de prévention de conflit à l'échelle européenne, à même de promouvoir son modèle de pacification à d'autres régions du monde. Le principe de prévention figure au cœur des

---

[38] Doctrine Capstone, *op. cit.*, 22

[39] Amvane, Gabriel, *Les rapports entre l'ONU et l'Union Africaine en matière de paix et de sécurité sur le continent africain* (Paris : Editions Publibook, 2012), 78

[40] Commission Carnegie, *op. cit.*, 22

[41] Ibid., 18

[42] Ibid., xlv

[43] United Nations Security Council, *Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary-General*, A/55/985-S/2001/574 (New York: United Nations Security Council, 7 June 2001)

objectifs de la politique étrangère de l'Union Européenne. Dès 2001, tandis que celle-ci ne faisait que ses premiers pas hésitants vers la construction d'une Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), le Conseil adoptât un Programme pour la Prévention des Conflits Violents. Stipulant que la communauté internationale était investie d'une responsabilité politique et morale de prévenir autant que faire se peut les maux et souffrances causés par les conflits armés, l'UE s'est à ce moment-là donné pour objectif de traiter et contenir les causes profondes des conflits. Dans cette optique, elle a prévu un large éventail d'instruments et de mesures aussi bien civils que militaires destinés à construire une réponse coordonnée visant la réduction des tensions ouvertes, la prévention de l'éclatement d'un conflit armé ou sa récurrence.[44] Tandis que le volet civil vise ce qui avait été qualifié de « stabilité structurelle des États africains »,[45] soit, au travers de l'aide au développement, la réduction de la pauvreté, le renforcement des droits de l'homme et de la démocratie ainsi que la médiation diplomatique, le volet militaire incorporé dans la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) privilégie l'assistance et le renforcement des capacités locales selon le principe d'appropriation, et ce, malgré le fait que la principale responsabilité est reconnue demeurer dans le chef des partis concernés.[46] Enfin, le renforcement des capacités de prévention des organisations régionale ou sous régionale hors Europe constitue l'un des piliers centraux de l'approche européenne. Celle-ci cherche donc à s'inscrire dans une perspective à court-, moyen- et long-terme, le court-terme mettant donc en jeu des instruments de la PSDC, et le long-terme, visant à s'attaquer aux paramètres structurels perçus comme à l'origine des conflits en Afrique.

C'est dans cette optique que l'Organisation pour l'Unité Africaine (OUA) a créé le Mécanisme pour la Prévention, la Gestion et la Résolution de Conflit telle que stipulé dans la Déclaration de Cairo de 1993 (A/48/322, Annex II). Le principe de prévention des conflits en Afrique sera, plus tard, institutionnalisé suite à la présentation du rapport du Secrétaire-Général de l'ONU sur les sources des conflits africains, les moyens de les prévenir et d'y mettre fin, afin « de poser par la suite les fondements d'une paix et d'une croissance économique durables ».[47] Ainsi sont posés les jalons de la prévention, qui se figera dans l'objectif de réduire les conflits en améliorant les moyens de prévention, et de renforcer les capacités africaines de maintien de la paix comme pierre angulaire des relations ONU-OUA.[48] Dans la foulée, des efforts seront stimulés pour aider les instances africaines à augmenter leur degré d'efficacité dans le règlement de leurs conflits. Par exemple, la Commission Blair pour l'Afrique de 2005 recommandait d'investir dans la prévention et de travailler en plus étroite coopération avec l'Union Africaine, de former 20,000 gardiens de la paix africains et d'améliorer le contrôle des petites armes sur le continent.

---

[44] Council of the European Union, *European Union programme for the Prevention of violent conflicts*, 9537/1/1 REV 1 (Brussels: Council of the European Union, 2001),

[45] European Commission, *The European Union and the issue of conflicts in Africa : peace-building, conflict prevention and beyond*, Communication from the Commission to the Council, SEC(96) 332 (Brussels: European Commission, 6 mars 1996)

[46] Council of the European Union, *European Union programme for the Prevention of violent conflicts, op. cit*., 2

[47] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/PRST/1997/46 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 25 septembre 1997). Consulté le 6 juin 2014 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1997/46

[48] Amvane, Gabriel, *Les rapports entre l'ONU et l'Union Africaine en matière de paix et de sécurité sur le continent africain, op. cit*., 78

Cependant, malgré tous les efforts mis en place au cours des dernières décennies, que ceux-ci soient de nature juridique, légale, politique, militaire, ou institutionnelle, ils ne peuvent qu'encadrer l'hostilité et non l'éradiquer. Prévenir la guerre et l'exclure de l'ordre international consisterait à éliminer une pratique aussi ancienne que l'humanité. La guerre, le conflit armé entre groupes politiques, constituent en effet une norme de l'histoire humaine.[49]

3. Entre théorie et pratique : prévention ou gestion de conflits ?

Comme nous l'avons exposé précédemment, la « prévention » serait composée de trois volets : un volet opérationnel, visant la réponse immédiate aux manifestations d'une crise, un volet structurel qui consisterait à adapter le fonctionnement des institutions ou structures qui pourraient générer des conflits, et enfin un volet « de prévention élargie » qui s'étendrait à la désescalade, l'arrêt ou la transformation d'un conflit qui est en cours de manifestation ou qui s'est déjà manifesté. En pratique, la prévention des conflits fait référence à un large éventail d'activités qui s'étend de l'alerte précoce, les efforts de médiation, le maintien de la paix, le peacemaking, les mesures de création de confiance mutuelle, la résolution des conflits et autres.

Bien que de nombreux systèmes d'alertes précoces et de méthodes de surveillance aient été mis en place au sein de cellules de crises de différents États et institutions internationales, celles-ci ne permettent que très rarement de réellement prévenir les conflits avant que ceux-ci ne se révèlent. En réalité, la prévention de type « réactive » est celle qui est le plus généralement mise en œuvre, car il est en effet difficile de prévoir l'avènement d'un conflit tant que celui-ci n'a pas commencé à se manifester. Du point de vue de la pratique, la « prévention des conflits » semble fortement s'apparenter à la « gestion des conflits » comme nous l'avons évoqué précédemment. L'on peut donc s'interroger : la pratique, la « prévention des conflits » et la « gestion des conflits » ne seraient-elles pas le revers d'une même médaille? L'une s'inscrit effectivement dans la continuité de l'autre, mais où se trouve la limite ? Une question similaire peut également être posée : la prévention des conflits ne fait-elle pas partie des mesures de stabilisation post-conflit ? Les frontières entre prévention, gestion, et stabilisation post-conflit sont difficiles à établir, bien que dans une approche théorique et dans l'élaboration des politiques, ces trois stades soient segmentés sans équivoques (voir Annexe 2).

Comme le notent N. Swanström et M. Weissmann, la théorie et la pratique de la prévention et la gestion des conflits divergent, car en réalité, les différences entre les concepts est petite et ceux-ci sont inextricablement liés.[50] La « gestion des conflits » est un concept fort mobile aux frontières malléables. Il évoque la manière dont des acteurs tentent de répondre à un conflit donné, et peut s'étendre de la gestion de conflits violents, à des formes non violentes de compétition ou de coopération. C'est aujourd'hui un domaine très prolifère qui a donné lieu à la création d'une multitude d'acteurs, mécanismes et instruments qui gravitent autour. Les contestations et critiques sont naturellement nombreuses quant à la définition du terme et à son champ d'application. Comme nous l'avons noté, celui-ci peut se rapprocher de manière très forte à une appréhension plus large de la prévention des conflits. Ces frontières floues en font un champ vaste qui s'étend de la prévention à la « résolution de conflits », et au sein duquel de nombreuses pratiques et méthodes se recoupent dans le but de contenir une propagation verticale autant qu'horizontale d'un conflit. Cependant, si le

---

[49] Howard, Michael, *The invention of peace – Reflections on War and International order*, *op. cit.* 1

[50] Swanström, Niklas L.P. et Weissmann, Mikael S., « Conflict prevention and management beyond 2005: a conceptual exploration », *op. cit.*, 19

concept peut s'étendre à la résolution de conflit, l'objectif premier est bien de le limiter, mitiger et contenir.[51] Zartmann, par exemple, considère donc que la gestion des conflits peut être un instrument de la prévention.[52]

Ainsi, les distinctions entre la prévention des conflits, la gestion des conflits, le maintien de la paix, la résolution des conflits ou la gestion de crises n'est pas évidente. Le facteur analytique qui permet généralement de distinguer ces différents concepts est de nature temporelle sur l'échelle de l'évolution modèle d'une dynamique de conflit. Par ailleurs, quand bien même les institutions internationales, les gouvernements et les acteurs destinés à mettre ces principes en œuvre s'entendraient sur leur définition, des discordes émergeraient quant aux moyens qui pourraient être utilisés. Les moyens de la prévention varient non seulement selon les définitions que l'on donne de la prévention, mais également selon l'interprétation que l'on se fait des enjeux d'un conflit naissant.

Comme le soulève Karin Aggestam, la littérature sur la prévention des conflits se concentre de manière disproportionnée sur la démonstration de la nécessité d'une culture de la prévention, sur les acteurs et les méthodes de la prévention et sur des conclusions empiriques, au détriment d'une réflexion plus profonde non seulement sur les fondements théoriques mais également sur l'analyse de l'objet même de la prévention, c'est-à-dire, le conflit.[53] Nombre d'auteurs ont en effet dénoncé le fait que, bien que la prévention des conflits ait été généralement acceptée et entérinée par la communauté internationale, elle contient des hypothèses erronées en ce qui concerne l'analyse des conflits.[54] La complexité et la spécificité de chaque conflit est négligée, au profit de réponses standardisées venant tout droit du « *conflict prevention toolbox* » [boite à outils de la prévention de conflit]. D'aucuns s'avancent même à dire que la gestion de conflit aurait pris le pied sur toute forme de réelle réflexion stratégique proprement dite, tellement le terme s'est inséré dans le jargon politique. Paradoxalement, bien que la définition même de ces termes n'ait pas été fixée et bien qu'elle fasse encore débat auprès des analystes, le principe de la prévention fait unanimité auprès des gouvernements, hommes politiques et institutions internationales si pas au niveau opérationnel, du moins dans la rhétorique et dans la prise de décision politique.[55]

B. Les conflits africains et la nécessité d'assister

Si, comme on l'a vu précédemment, il existe différentes raisons pour lesquelles il convient d'éviter que des conflits ne se mettent en place, l'assistance militaire semble avoir été désignée comme une méthode particulièrement adaptée au continent africain. Comme nous venons de le démontrer, l'analyse de l'objet même de la prévention, soit, la menace de conflit, est au cœur de l'identification des moyens mis en place pour sa prévention. C'est pourquoi, nous allons à présent nous attacher à analyser la manière dont les conflits africains sont traditionnellement appréhendés par les institutions internationales et les États

---

[51] Tanner, Fred, « Conflict prevention and conflict resolution: limits of multilateralism », *International Review of the Red Cross*, No. 839, 30 September 2000. Consulté le 21 septembre 2014 au lien suivant: https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jq6u.htm

[52] Zartman, William I., « Conflict Management: The Long and Short of It », *SAIS Review*, Vol 20 N°1 (2000)

[53] Aggestam, Karin, « Conflict prevention: old wine in new bottles? », *op. cit.*, 14

[54] Ibid., 15 et Väyrynen, Raimo, « Preventing Deadly Conflicts: failure in Iraq and Yugoslavia », *Global Society*, Vol. 14, No1 (2000), 32

[55] Ackermann, Alice, « The idea and practice of conflict prevention », *Journal of Peace Research*, Vol 40 N°3 (2003), 341

Occidentaux, afin de souligner les raisons pour lesquels la prévention via l'assistance militaire, s'est imposée comme la recette « miracle ».

1. *Liens entre sécurité et développement*

Il est nécessaire de rappeler le constat fondamental de la période post-Guerre froide. Dans ce nouvel ordre international, les conflits intra-étatiques sont largement plus répandus et fréquents que les guerres interétatiques, dites traditionnelles, opposant deux États souverains. Les causes de ce type de conflits peuvent être nombreuses et différentes lectures et théories des causes des conflits ont été avancées à travers le temps, du réalisme au constructivisme social en passant par l'institutionnalisme et les théories critiques, qui tour à tour, ont cherché établir une grille d'analyse des conflits.

Dans le courant des années 2000, le lien entre sécurité et développement, plus communément appelé le « development-security nexus » dans la communauté anglophone, a fait l'objet de nombreuses publications et a été progressivement présenté comme la meilleure compréhension des réelles causes des conflits. En effet, cette approche se veut non seulement plus englobante, de par l'attention qu'elle attache à des facteurs socio-économiques, généralement négligés par les théories réalistes dans les relations internationales, mais également plus proche de la réalité et de la complexité des conflits. Tandis qu'auparavant le développement était considéré comme un objectif humanitaire ou de solidarité internationale, ou encore comme un droit, il a, dans les années 2000, était davantage appréhendé dans une perspective réaliste qui l'intégra aux considérations sur la sécurité mondiale. Un document fondateur en la matière est naturellement le rapport du Secrétaire-Général des Nations Unies sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, daté de 1998. Ce document lie d'emblée conflit et manque de développement durable dans le contexte particulier de l'Afrique. Il stipule, dès l'introduction, que « la prévention des conflits commence et se termine avec la promotion de la sécurité humaine et du développement humain ».[56] L'ONU jouant un rôle important en tant que créateur de normes au niveau international, ce rapport pionnier a été un point de départ pour que, de plus en plus, les conditions socio-économiques dans un pays donné soient comprises comme un facteur de conflit. Cette approche consiste à percevoir dans le « sous-développement », soit, dans la pauvreté, le non accès à l'éducation, les inégalités entre sexes, la mortalité infantile et autres variables reprises dans les Objectifs de Développement du Millénaire des Nations-Unies, des facteurs d'insécurité qui seraient propices à l'émergence de la criminalité, des réseaux d'activités illégales, voire de terrorisme ou de conflit. Aujourd'hui, des instituts entiers ont été dédiés à l'étude des corrélations entre économie et paix. Cette corrélation n'est cependant pas à sens unique ; si les difficultés socio-économiques peuvent conduire à l'émergence de conflits, à l'inverse, la paix est considérée comme une nécessité pré-requise pour le développement économique et social. De nombreuses études ont récemment été publiées sur le sujet.[57]

---

[56] United Nations General Assembly, *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa/Report of the Secretary General*, A/52/871 - S/1998/318 (New York: General Assembly 52nd session, 13 April 1998)

[57] Voir : Garfinkel, R. Michelle and Skaperdas, Stergios, *The Oxford Handbook of Peace and Conflict* (Oxford: Oxford University Press, 2012) et Del Castillo, Graciana, *The Economics of Peace* (Washington: United States Institute for Peace, 2011)

Conflit et développement apparaissent ainsi inextricablement liés et l'on en vient souvent à dire qu'il ne peut y avoir de sécurité sans développement, ni de développement sans sécurité comme le déclarait l'ancien Secrétaire Général des Nations Unis, Kofi Annan, dans son rapport de 2005.[58] De ce principe ont découlé de nombreuses initiatives et politiques de développement, dont l'OCDE a été l'un des principaux promoteurs au travers du travail du Comité d'Aide au Développement (CAD). La position de l'Union Européenne en la matière s'inscrit dans la lignée des travaux du CAD, et a progressivement permis l'élargissement des activités couvertes par les instruments de politique et de financement de développement à des activités liées à la sécurité en Afrique en particulier.[59] En conséquence, de plus en plus, les politiques de développement ont revêtu une dimension sécuritaire : les ressources dédiées au soutien aux systèmes de santé et à l'éducation, mais également à la lutte contre la pauvreté, la gouvernance démocratique et de le développement durable, ont été perçues comme servant à la fois un objectif sécuritaire. En même temps, au niveau de l'Union Européenne, des fonds tels que le Fonds Européen pour le Développement furent autorisés à financer des activités d'ordre sécuritaire telles que des opérations de maintien de la paix entreprises par l'Union Africaine.[60]

Aujourd'hui, les États occidentaux et les organisations internationales tentent d'intégrer les politiques de développement et de sécurité dans une approche dite compréhensive ou globale. C'est le cas, par exemple, de l'Union Européenne, dont l'approche de « globale » consiste à assembler et coordonner les différents domaines de l'action extérieure de l'UE et leurs instruments respectifs afin de mettre au point des approches plus efficaces et plus stratégiques face aux conflits et aux crises extérieures.[61] Il n'est pas anodin que le rapport de l'UE évoque trois exemples africains pour témoigner du bien-fondé de l'approche globale ; c'est dans la Corne de l'Afrique, le Sahel et la région des Grands Lacs, que l'Union Européenne a expérimenté cette approche. Celle-ci vise à prévenir, gérer, résoudre les crises, voire reconstruire les États à la suite de conflits et s'inscrit donc dans une vision de maintien et de rétablissement de l'ordre.

Bien que le principe du « security-development nexus » fasse consensus auprès des gouvernements « donateurs », il est loin de faire l'unanimité auprès des commentateurs et analystes. La critique ne repose pas tant sur l'idée d'une absence de liens entre sécurité et développement. La corrélation est claire, mais la causalité est hasardeuse. Par exemple, il est facile de remarquer que les progrès économiques qu'affichent le continent africain, où le taux de croissance annuel moyen s'est situé à près de 4,5% au cours des 20 dernières années,[62] n'a

---

[58] Dans son rapport « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », l'ancien Secrétaire-Général Kofi Annan déclarait : « Il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés ». Kofi Annan, Rapport du Secrétaire-Général des Nations Unies, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005 (New York : 59ème session de l'Assemblée Générale, 26 Mai 2005), 2

[59] Bromley, Mark, « The European Union » dans Olawale Ismail et Elisabeth Sköns (éds), *Security Activites of external actors in Africa, op. cit.*, 134

[60] Ibid.

[61] High Representative of the European Union For Foreign Affairs and Security Policy, *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises - Joint communication to the EU Parliament and the Council*, JOIN(2013) 30 Final, Brussels (11 December 2013), 2

[62] La moyenne donnée ici est celle évaluée par la Banque mondiale pour l'entièreté du continent africain. Il faut bien sûr différencier les performances économiques des différentes sous-régions. En Afrique de l'Est par exemple, le taux de croissance avoisine les 7%

en rien conduit à un essoufflement des conflits armés. Ainsi, les indicateurs économiques et de développement ne vont pas nécessairement de pair avec une pacification comme l'ont longtemps assumé les théories modernistes. Un autre argument avancé consiste à dire que le mantra des liens entre sécurité et développement permettrait de subordonner les problématiques de la pauvreté, du développement et des objectifs du millénaire aux intérêts sécuritaires occidentaux.[63] Serait dans un tel cas reflété l'écart entre les intérêts domestiques ou de sécurité nationale (contre-terrorisme, crime organisé, ou encore objectif humanitaire) poursuivis par les États engagés dans le domaine de la sécurité en Afrique, et l'approche dite « du développement » visant l'amélioration sur le long-terme des conditions socio-économiques, de gouvernance et de sécurité humaine. Il est ainsi avancé que les politiques qui sont mises en place sur base de cette analyse se révèlent souvent inefficaces, ont légitimé un interventionnisme accru de la part des États « développés », ou encore, peuvent avoir des effets indésirables sur les dynamiques de conflits internes, entre autres, en raison du manque de compréhension des spécificités du contexte.[64]

2. *Liens entre sécurité et gouvernance: les « États faillis » comme menace stratégique*

La démocratie, l'économie de marché, l'existence d'institutions civiles solides et le respect des droits humains sont ainsi définis comme les conditions propices au maintien de la paix. A l'opposé, la lecture des « États faillis » a fait son apparition dans la deuxième moitié des années 90 en référence aux défaillances des structures étatiques supposées garantir la loi et l'ordre, et qui ont généralement été accompagnées de formes anarchiques de violence interne. Le terme a tout d'abord servi à qualifier dans l'après-Guerre Froide les États issus du démantèlement de l'ancien espace soviétique, ainsi que les pays dont l'héritage colonial a contribué à la destruction des structures sociales traditionnelles sans avoir permis de pérenniser et réellement intégrer les structures constitutionnelles occidentales et l'identité du nouvel État.[65] Il s'agit plus précisément d'États en situation d'implosion, qui, bien qu'ils maintiennent leur capacité légale, se trouvent dans une incapacité pratique d'exercer leurs fonctions régaliennes sur l'ensemble de leur territoire. Il fait donc référence au démantèlement des structures de pouvoir qui fournissent le support politique nécessaire au maintien de la loi et de l'ordre.

Dans un État au sens wébérien, l'État détient le monopole de la violence légitime, qu'il peut utiliser ou déléguer dans le but de garantir la sécurité interne tant qu'externe de l'État et la sécurité des membres de la société. A ce titre, un État qui se trouverait dans l'incapacité de remplir cette responsabilité fondamentale serait, selon les principes sur lesquels se fondent les États occidentaux modernes, « failli ». Au-delà cependant de cette fonction régalienne, un État peut se trouver dans l'incapacité de remplir nombre d'autres de ses fonctions. La notion d'État failli a été largement étudiée et théorisée au cours des années 90 et 2000, de manière avec que des auteurs tels que Robert Rotberg proposent une « typologie de la défaillance » ; il y aurait des États structurellement fragiles, des États

---

[63] Chandler, David, « The security-development nexus and the rise of 'anti-foreign policy' », *Journal of International Relations and Development*, Issue 10 (2007), 362-386

[64] Sans auteur, « The Security-Development Nexus: An Illusion? », The International Relations and Security Network (ISN-ETH Zürich), 10 Février 2012. Consulté le 21 Septembre 2014 au lien suivant : http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Special-Feature/Detail/?lng=en&id=136958&contextid774=136958&contextid775=136942&tabid=1451593123

[65] Tanner, Fred, « Conflict prevention and conflict resolution: limits of multilateralism », *op. cit.*

temporairement faibles, des États faillis et des États en déliquescence [*collapsed states*]. Le Fund For Peace américain, par exemple, a placé entre 7 et 9 États africains dans le « top 10 » de son Index des États faillis chaque année, depuis l'établissement de l'Index en 2005 (voir Annexe 3).[66] L'Afrique Centrale par exemple se trouve systématiquement en queue de peloton des divers index et classements de performances, stabilité et résilience étatiques.[67] Le qualificatif de « failli » ne constitue en réalité que l'un des nombreux adjectifs accolés aux États africains et qui contribuent à la création d'une norme de l'État « fonctionnel » selon une perspective « occidentalocentrique ». A ses côtés se trouvent d'autres termes tels que « en développement », « faibles », « fragiles », autant de mots que pour souligner les travers pris par ces États qui ne se cantonnent pas au parcours de formation « normale » d'un État au sens wébérien, tel que compris dans nos sociétés occidentales.[68]

Les États faillis ont été élevés au rang de priorité sécuritaire par les États-Unis et l'Union Européenne dans la foulée des attentats du 11 Septembre 2001, considérant que ceux-ci constituaient des sanctuaires pour les terroristes. En effet, la difficulté des « États faillis » ou « fragiles » à garantir leur intégrité territoriale, à contrôler les hommes en armes, contenir les menaces internes et asseoir et maintenir le pouvoir politique a été définie comme à l'origine des principaux enjeux sécuritaires du 21ème siècle.[69] La Stratégie Européenne de Sécurité listait les États défaillants aux côtés du terrorisme, des armes de destruction massive, des conflits régionaux et du crime organisé comme l'une des cinq principales menaces auxquelles l'Union Européenne était confrontée.[70] À cette approche s'ajoute une hypothèse qui légitime un droit de regard sur la situation domestique des États faillis : celle-ci consiste non seulement à considérer que les États faillis représentent une source d'insécurité majeure pour la sécurité des États européens, mais également que la fragilité est elle-même plus dangereuse que la puissance. La Stratégie de Sécurité Nationale des États-Unis de 2002 stipule : « Les États-Unis sont à présent moins menacés par les États conquérants que par les États faillis ».[71] Ainsi, les BRICS, bien que représentant un défi majeur pour les pays européens et leurs alliés en tant que contestataires des normes et des principes universels, ne sont en réalité perçus que comme de potentiels facteurs d'insécurité. Comme l'ont reflété les documents stratégiques de l'Union Européenne et des États Unis, le manque d'institutions capables de maintenir l'ordre dans les États faillis a progressivement été désigné comme un enjeu sécuritaire majeur par les *establishments* de la défense dans les pays occidentaux.

Dans le courant des années 2000, la grille de lecture des États faillis en est venu à façonner la manière donc la communauté du développement, de la diplomatie et le secteur de

---

[66] Entre 2005 et 2011, l'Iraq, l'Afghanistan, le Pakistan et Haïti entrent périodiquement dans le « top 10 ». Depuis 2012, le Yémen figure également au sommet de la liste.

[67] Voir les différentes publications du « Fragile States Index » produites par le Fund For Peace. Disponibles au lien suivant : http://library.fundforpeace.org/fsi

[68] Bachmann, Olaf, *Quasi-Armies: Obstacles to, or Vehicle for, State-building in Central Africa*, *op.cit.*, 15

[69] Selon une base de données établie par le Centre for the Study of Civil War au sein de l'Institution international de recherché sur la paix d'Oslo (PRIO) et par l'université d'Uppsala, cite par la Conférence des Nations Unies pour l'économie et le développement (Cnuced), sur la centaine de pays affectés par un conflit armé durant les 3 dernières décennies du XXème siècle, 87 étaient des pays en développement, 36 des pays à bas revenus, plutôt en Asie jusqu'au milieu des années 90 et puis surtout en Afrique.

[70] Conseil de l'Union Européenne, *Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie Européenne de Sécurité* (Bruxelles : Conseil de l'Union Européenne, 12 Décembre 2003)

[71] The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: US government printing office, September 2002), 1

la sécurité et de la défense percevaient leur rôle et leurs fonctions, leur vision du monde. Le soutien à ces États s'est imposé sous la forme d'un large éventail d'activités de reconstruction étatique [*state-building*]. Celles-ci sonnaient l'heure de la fin de l' « aide au développement » et étaient fondées sur le principe que le développement consistait à soutenir voire construire des institutions qui pourraient garantir le bon fonctionnement de l'État. Ces efforts pouvaient couvrir le renforcement de la capacité de gouvernance, que celle-ci soit élargie à une notion de « bonne gouvernance » ou non, l'État de droit, les réforme juridiques, mais aussi des initiatives liées au secteur de sécurité telles que le financement, l'entraînement, le support technique, la coopération et l'assistance, les exercices commun, le partage d'information, le transfert d'armes, et même, le déploiement troupes ou de personnel civil, dont nombreuses sont regroupées sous le drapeau de la réforme du secteur de sécurité. Ce constat conduisit Charles T. Call à souligner que les problèmes relatifs à la guerre et à la paix ont cessé d'être compris comme des compétitions ou confrontations entre belligérants qui nécessiteraient des méthodes de négociations et résolutions de conflits, mais plutôt comme une absence ou une faiblesse des institutions qui requerraient leur renforcement afin de leur permettre de gérer la violence et les conflits sociaux.[72]

3. *L'enjeu de l'appropriation : une composante nécessaire de l'assistance*

Dans cette logique, le principe d'appropriation a pris une place prépondérante dans les programmes de réforme du secteur de sécurité, de la formation des cadres de l'armée ou de l'administration. Celui-ci se veut en parfaite opposition aux pratiques paternalistes, néocoloniales, ou interventionnistes de la période coloniale et postcoloniale. Il fait référence au processus d'incorporation de nouvelles pratiques, de réformes, d'institutions ou de manières de penser au niveau local. En effet, le regain d'intérêt récent pour l'Afrique et le renouvellement d'anciennes politiques et mécanismes institutionnels établis de longue date par les acteurs externes traditionnels a catalysé la nécessité de rupture avec les méthodes et les habitudes du passé qui ont marqué les esprits des deux continents de manière durable. Ainsi, l'appropriation est progressivement devenue le cadre dans lequel se sont inscrites les différentes activités d'assistance et de réforme. Comme l'indique l'Union Africaine, « du début à la fin, les relations entre les acteurs extérieurs et nationaux doivent être des relations de partenariat entre acteurs égaux ayant des intérêts communs pour atteindre un objectif spécifique, et investissant leurs ressources afin de réaliser un tel résultat ».[73]

De manière formelle, de nombreuses déclarations de politique dans le domaine de l'assistance et de la réforme du secteur de sécurité telles que les directives émises par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE ou par le DFID, soulignent le caractère nécessaire de l'appropriation par les communautés locales des initiatives soutenues par les acteurs extérieurs. Il s'agit donc d'une réflexion qui a émergé dans la foulée de la généralisation et de l'expansion de la RSS et qui est élevée au rang de priorités, si pas de condition *sine qua non*, par les directives de l'OCDE, aux côtés de la cohérence de l'approche, de la mise à disposition de personnel compétent en RSS, et de l'amélioration de

---

[72] Call, Charles T., « The fallacy of the 'failed state' », Third World Quarterly, Volume 29, Issue 8 (2008), 1493 and Williamson, Richard S., « The dangers of weak, failing and failed states », *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 8 (1) (2007), 9–19

[73] Commission de l'Union Africaine, *Cadre d'orientation sur la Réforme du Secteur de la Sécurité* (Addis-Abeba : Commission de l'Union Africaine, 2013), 17

la gouvernance du secteur de sécurité.[74] Corollaire au principe d'appropriation est celui d'inclusion, qui prévoit qu'une réforme ne peut être viable et perdurer que si elle est portée par une large part d'acteurs locaux au-delà des frontières politiques, ethniques, sociales, ou religieuses. Mais encore, dans l'idéal, celle-ci devrait provenir de l'initiative des populations et des acteurs locaux, et naître d'un processus de débat et de négociations plutôt qu'être dictée par des acteurs extérieurs, car c'est de cet exercice que découle la légitimité. Dans ce cas, les États contributeurs n'auraient qu'un rôle d'accompagnateur, et ne seraient là que pour faciliter l'exécutif du pays assisté à définir les programmes développés, les gérer et à les mettre à exécution par des acteurs locaux.[75] L'appropriation est donc au centre de l'évolution du secteur de la sécurité, qu'elle soit revendiquée par les États bénéficiaires ou admise comme une nécessité par les États qui assistent.

C'est donc dans cette optique que de nombreux programmes d'assistance militaire s'inscrivent aujourd'hui, notamment en réponse au constat fondamental suivant: le soutien d'armées étrangères de manière intrusive et ponctuelle, dans le but de servir des intérêts stratégiques ou sécuritaires personnels, ne présentent que des résultats très limités dans la durée et l'espace. Il n'est pas rare que les capacités fournies avec l'aide de pays contributeurs ne soient perdues, détruites, ou rendues inutilisables suite à une mauvaise gestion, ou encore qu'elles soient utilisées de manière opposée aux intérêts occidentaux poursuivis dans un premier lieu. Cette crainte est celle qui alimentait déjà les débats au lendemain de la seconde guerre mondiale, comme nous l'avons vu. La problématique de la convergence des intérêts respectifs de l'État contributeur et de l'État bénéficiaire est donc au centre de toute initiative en matière d'assistance. Lorsque des écarts d'intérêts importants se révèlent, la divergence peut être circonscrite dans sa portée par un recours à la conditionnalité afin de conditionner l'octroi d'assistance supplémentaire à la réalisation d'objectifs préalablement fixés. Néanmoins, pour que la supervision soit efficace, celle-ci exige une supervision permanente et implique donc un degré d'intrusion relativement élevé et une présence quasi-continue, qui vont à l'encontre même du principe d'appropriation. Par ailleurs, pour que la conditionnalité soit efficace, celle-ci présuppose une menace crédible de rétention ou de suspension de l'aide octroyée dans le cas où les progrès faits ne répondraient pas aux exigences fixées, mais également une confiance suffisante quant à la poursuite de l'octroi de l'aide dans le cas d'avancements conséquents de la part du pays bénéficiaire. La crédibilité de la menace de suspension de l'aide, est pour sa part liée à l'intérêt dans le chef du contributeur à ce que les réformes négociées soient avancées. A l'inverse, l'appropriation, lorsqu'elle est sous-tendue par des intérêts divergents entre partenaires, tend à conduire à une perte de contrôle qui peut conduire à des résultats incompatibles avec ceux initialement escomptés. Dans le même temps, un bénéficiaire ayant accès à plusieurs sources de financement et de soutien essayera de monter les États contributeurs les uns contre les autres afin de tirer le meilleur parti de l'offre qui se présente à lui.

La soutenabilité financière des réformes mises en place par l'État en question est par ailleurs une question cruciale que le RSS Handbook de l'OCDE ne manque pas de rappeler ; il s'agit de « reconnaître le potentiel – et les limites – de l'influence extérieure. […] et accorder la priorité aux domaines où la coopération peut être le plus efficace compte tenu des

---

[74] Bryden, Alan, and Keane, Rory, *Security System Reform: What Have We Learned? Results and trends from the publication and dissemination of the OECD DAC Handbook on security system reform (*Paris: OECD DAC, 2009), 2

[75] Ibid., 14

ressources limitées disponibles ».[76] Ainsi, l'assistance et les réformes initiées doivent non seulement s'inscrire dans le long-terme plutôt que privilégier la réalisation d'objectifs immédiats, mais également être financièrement, politiquement et pratiquement soutenables dans la durée afin de donner les moyens aux objectifs initialement escomptés d'être atteints. Dans cette optique, l'OCDE relève qu'un changement de mentalité de l'État donateur s'impose « de délais restreints, de cycles budgétaires limités, et d'exigence de résultats productifs à court-terme ».[77] Ces trois paramètres constituent en effet les principales limites des engagements occidentaux. Enfin, dans les directives émises par le DAC, l'Organisation Economique pour la Coopération et le Développement appelle la communauté internationale à « mieux analyser les causes et les dynamiques de la paix et des conflits afin de mieux comprendre pourquoi leurs actions vont affecter la 'stabilité structurelle' d'une société ou d'un pays ».[78] L'organisation entend ainsi d'attirer l'attention des acteurs de la communauté internationale sur la dimension politique que leurs activités peuvent avoir. Elle les incite à tenir compte du fait que l'élaboration de leurs activités, leurs objectifs et la mise en œuvre risquent d'interagir avec des dynamiques politiques et économiques locales bien spécifiques, et souvent méconnues.

L'implication des acteurs extérieurs dans la reconstruction des forces armées est donc un élément capital du paysage sécuritaire africain, comme l'indique David Chuter dans son ouvrage *Governing and Managing the Defence Sector* publié par l'ISS Sudafricain en 2011. Cependant, l'auteur note que l'expertise « indigène » en matière de réforme du secteur de sécurité a été décuplée en Afrique au cours des dernières années.[79] En effet, si l'on assiste à un regain d'intérêt des acteurs internationaux pour la sécurité du continent africain, cela ne signifie en rien que les l'immobilisme règne du côté africain ; au contraire, les développements mentionnés du côté des acteurs externes s'accompagnent d'efforts accrus des pays concernés à répondre eux-mêmes aux enjeux politiques et sécuritaires du continent. David Chuter poursuit : « Les hommes blancs, descendant d'un avion, ne sont plus la seule option. De plus en plus, des auteurs non-occidentaux, produisent eux-mêmes des textes sur les problèmes et les solutions possibles du secteur de sécurité, faisant des conditions locales le point de départ de leur réflexion, même si nombre de ceux-ci demeurent financièrement dépendants des gouvernements occidentaux ».[80] C'est pourquoi, les derniers paragraphes de ce chapitre s'attacheront à évoquer les « solutions africaines aux problèmes africains » et l'intégration régionale.

4. *Vers une communauté de sécurité ? Le principe des « solutions africaines aux problèmes africains »*

La France, dans son Livre Blanc de la défense de 2008, indiquait : « L'Afrique aspire à disposer de ses propres capacités de règlement des différends, de prévention des crises et de maintien de la paix. La France et l'Europe ont un intérêt majeur à contribuer à l'établissement

---

[76] Organisation de Coopération et de développement Économiques, *Lignes directrices du CAD : Prévenir les conflits violents, quels moyens d'action?* (Paris : OCDE, 2001), 27

[77] Bryden, Alan and Keane, Rory, *Security System Reform: What Have We Learned? Results and trends from the publication and dissemination of the OECD DAC Handbook on security system reform, op. cit,* 4

[78] Organisation de Coopération et de développement Économiques, *Lignes directrices du CAD : Prévenir les conflits violents, quels moyens d'action?, op. cit.*, 31

[79] Chuter, David, *Governing and Managing the defence sector* (Pretoria: Institute for Security Studies, 2011), ix

[80] Ibid.

de ces moyens. […] Elles doivent continuer d'accompagner les efforts de l'Union africaine, des organisations régionales et des pays africains eux-mêmes ».[81]

Si l'initiative locale est la règle cardinale non seulement dans la logique qui mène au choix d'assister les armées des pays faillis, mais également dans la manière dont l'assistance militaire est mise en œuvre, celle-ci s'applique tout particulièrement au soutien de la coopération régionale. En effet, l'un des aspects de l'assistance militaire en vue de la prévention des conflits sur le continent africain touche à donner les moyens d'une sécurité collective. La réflexion sur l'intégration régionale, contrairement à celle sur la prévention des conflits, a fait l'objet d'une théorisation relativement structurée et poussée. Le caractère multilatéral et multidimensionnel du soutien à la sécurité collective, met l'assistance militaire à l'air du temps et touche au-delà-des considérations exclusivement militaires pour englober des dimensions économiques, politiques, sociales, et de gouvernance. L'intégration européenne a, dans ce contexte, joué un rôle catalyseur considérable. En effet, par la perspective de l'influence présumée stabilisante de la modernisation politique et économique, l'Union Européenne a activement participé à la projection du modèle d'intégration européenne sur le continent africain. La construction de régimes régionaux de sécurité basés sur des logiques de gouvernance fondées sur le partage de pouvoir est effectivement identifiée comme ayant un rôle décisif sur la prévention des conflits et l'enracinement de la démocratie.[82] Que le soutien soit consacré au développement d'institutions régionales crédibles, ou bien qu'il vise au renforcement de forces militaires multinationales et du pouvoir d'influence d'un pays au sein d'un organisme de sécurité régionale, la logique de « solutions africaines aux problèmes africaines » se trouve bien au centre de ce procédé.

Construite sur le modèle de l'Union Européenne, et largement financée par cette dernière, l'organisation de l'Unité Africaine déploie des efforts conséquents pour prévenir, gérer et tenter de régler les conflits africains depuis les années 1990. Un mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits a été mis en place par les membres de l'OUA lors du Sommet du Caire en 1993. Celui-ci fut soutenu par la création, en parallèle, d'un Fonds pour la paix. Cependant, les limites de ce mécanisme apparurent rapidement, compte tenu de l'incapacité de l'OUA à jouer plus qu'un simple rôle d'observateur dans le conflit rwandais et burundais. Un système d'alerte rapide fut mis en place afin de renforcer les capacités de prévention de l'OUA, avec l'aide de bailleurs de fonds. Il a fallu cependant attendre le milieu des années 90 pour que l'Union européenne et l'Afrique n'entament un véritable dialogue politique sur les questions sécuritaires de prévention, gestion et règlement des conflits africains.[83] Progressivement, les différentes Communautés Economiques Régionales, sont devenues à leur tour des acteurs dans le domaine de la sécurité, en particulier suite au Sommet de l'OUA/UA qui a adopté la première Conférence permanente sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique tenue à Durban en Juillet 2002.[84] Aujourd'hui, sur les 25 opérations de maintien de la paix actives en Afrique,

---

[81] *Défense et Sécurité nationale : Le Livre Blanc* (Paris : Odile Jacob, juin 2008), 44. Ci-après « Livre Blanc 2008 »

[82] Owona Nguini, Mathias Eric, « Les régimes géopolitiques et sociopolitiques de la guerre et de la paix en Afrique centrale : entre militarisme et parlementarisme », *op. cit.*, 210

[83] Nkundabagenzi, Félix, *L'UE et la prévention de conflits en Afrique*, Rapport du GRIP, Group de Recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 2000/3, Bruxelles (2000)

[84] Soit, l'Union du Maghreb Arabe (UMA), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), le Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), la Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), la Communauté économique des États de

12 sont entreprises par les Nations Unies (l'une étant une opération conjointe ONU-UA), tandis que 10 d'entre elles sont conduites par des organisations régionales : 2 par l'UA, 1 par la CEDEAO, 1 par la CEEAC, 5 par l'UE, et 1 conjointe par l'UA et la CEDEAO.

L'Union Africaine dans sa transformation de l'Organisation de l'Unité Africaine à l'AU en 2001 a également entamé un changement de paradigme du principe de non-interférence au principe de non-indifférence et du droit d'intervention selon le principe de « solutions africaines à des problèmes africains ». En effet, la capacité et la volonté des États africains à participer aux missions de maintien de la paix au cours des dernières années s'est considérablement accrue, en parallèle à un désinvestissement des pays européens et des États-Unis dans ce type de missions. Celle-ci s'explique non seulement par l'augmentation de leurs capacités militaires, mais également par leur volonté d'affirmer leur rôle régional et de contenir le potentiel « effet domino » des conflits qui sévissent dans les pays voisins. Les États de la région ont en effet plus grand intérêt à maitriser une crise dans leur voisinage, car les enjeux d'un succès ou d'une défaite peuvent être pour eux vitaux. Ces efforts demeurent cependant insuffisants. Si le champs d'action de l'UA s'est fortement élargi et diversifié au cours des dix dernières années, des préoccupations majeures demeurent en ce qui concerne la capacité politique, opérationnelle, et matérielle de l'organisation de prendre action. La dépendance à l'aide au développement non-africaine ainsi qu'au soutien d'armées et d'acteurs politiques non-africains au sein de cadres multinationaux témoignent de ces carences.

5. *Le rejet des interventions militaires d'envergure et les réductions des budgets de défense*

Le regain d'intérêt actuel pour l'assistance militaire s'explique de plusieurs manières comme nous l'avons vu. Si l'assistance militaire s'est présentée comme particulièrement adaptée aux enjeux du continent africain, également compte tenu du fait que peu d'États occidentaux considèrent y avoir des intérêts fondamentaux, un aspect qui ne devrait en aucun cas être négligé est lié à l'impopularité des larges déploiements militaires dans les Balkans, en Irak et en Afghanistan. Ayant engendré des dépenses exorbitantes et couté la vie de nombreux soldats, ceux-ci ont sonné l'heure d'une recentralisation du personnel militaire sur le territoire national et du développement de moyens alternatifs d'intervention limitant au maximum les risques auxquels le personnel militaire est exposé. Les larges déploiements militaires qui ont suivi les attentats du 11 Septembre 2001, appuyés par la popularité de la doctrine contre-insurrectionnelle, ont rapidement été confrontés à la réalité dans leur mise en pratique. Malgré des défaites rapides infligées aux Talibans et au régime Ba'ath, la stabilité et la sécurité n'ont pas suivi et les pays alliés se sont embourbés dans des campagnes militaires interminables dont le coût humain, économique et politique a été dramatique.

De ce point de vue, les campagnes expéditionnaires visant la stabilisation et sécurisation de territoires géographiquement éloignés de l'Occident, et ne posant qu'une menace jugée relative à la sécurité des États occidentaux, ont été largement décriées au cours des dernières années. Au vu de leurs résultats mitigés, ces campagnes ont remis à l'ordre du jour la nécessité de concentrer les efforts sur la prévention, plus que sur la réaction. Prévenir les conflits avant qu'ils n'émergent réellement, contrôler les insurrections, avant qu'elles ne s'organisent suffisamment et ne deviennent opérationnelles, renforcer les capacités militaires de l'État à répondre aux enjeux sécuritaires se sont affichés comme des priorités. Il est en

---

l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), et la Communauté pour le développement de l'Afrique austral (SADC)

effet considéré que de cette manière, les États contributeurs agissent sur les causes réelles des conflits, plutôt que ne répondent à leurs manifestations. Dans cette logique, le principe de prévention de conflit a connu un regain de popularité et s'est de plus en plus traduit par la mise en place d'une série d'instruments, parmi lesquelles l'assistance militaire fait figure de proue. Bien que les coûts qui y sont liés ne puissent en aucun cas être négligés, ceux-ci seraient bien moindres comparés à ceux qu'une réaction tardive à un conflit ouvert engendrerait.[85] Par ailleurs, une révision des priorités de la défense dans le cadre des nouvelles contraintes budgétaires s'est imposée. Les États-Unis et l'Union Européenne qui ont été rudement affectés par la crise économique et financière actuelle ont été contraints de réduire leur budget de défense de manière drastique.[86] Cela s'est également manifesté par une volonté de réévaluer les priorités stratégiques des États occidentaux ainsi que de mieux cibler leurs principales zones d'intérêt géographiques au-delà de leur voisinage immédiat.

Aux États-Unis, le rejet des larges déploiements offensifs ainsi que leurs coûts économiques, politiques, et humains, furent à l'origine d'une réorientation des principes de sécurité nationale, au cœur de laquelle figure l'approche à « légère empreinte » [*light* ou *small footprint*]. Dans son document stratégique intitulé « Sustaining US global leadership : priorities for the 21st century » de Janvier 2012, le département de défense américain développe en effet ce concept : « Construire les capacités des partenariats à travers le monde… reste important pour le partage du coût et des responsabilités d'un leadership global. Autour du globe, nous allons veiller à être le partenaire sécuritaire de choix, poursuivant de nouveaux partenariats avec un nombre croissant d'États. […] Dès que possible, nous développerons des approches innovantes, peu coûteuses, à petite empreinte, basées sur des exercices, une présence rotationnelle et des capacités de conseil dans le but d'atteindre nos objectifs sécuritaires ».[87] Ce document entérine donc la formalisation des partenariats sécuritaires comme moyen de gestion de l'externalisation de la sécurité des États fragiles ou en conflits.[88]

Des déploiements ponctuels ou des interventions militaires ciblées sont toujours conduites par des États tels que la France, les États-Unis ou le Royaume-Uni, généralement en support à des missions de l'ONU (Sierra Léone en 2002 ; Libéria en 2003 ; Côte d'Ivoire en 2011 ; RDC en 2011), mais également dans l'exécution d'une Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU sans que la mission ne soit pour autant conduite par cette dernière (Libye 2011 ; Mali 2013 ; RCA 2014), ou encore, dans le cadre des accords de défense. L'on peut néanmoins observer une réticence grandissante face à l'engagement de personnel militaire dans des théâtres de conflit, une réduction de la présence militaire permanente dans des régions repoussées, et une volonté croissante d'encadrer toute action militaire dans un cadre multilatéral. Cette dynamique, qui avait déjà été amorcée depuis la fin des années 1990

---

[85] D'après le rapport de la Commission Carnegie, 25

[86] Si en valeur absolue le budget des États Unis se maintient bien au-delà de la barre des 2% du Produit Intérieur Brut tel que fixé par l'OTAN, il est cependant en chute libre quand rapporté à l'évolution des dépenses militaires à l'échelle mondiale, les pays Asiatiques se trouvant en tête de peloton.

[87] Texte original: « Building partnership capacity elsewhere in the world… remains important for sharing the costs and responsibilities of global leadership. Across the globe we will seek to be the security partner of choice, pursuing new partnerships with a growing number of nation…Whenever possible, we will develop innovative, low-cost, and small-footprint approaches to achieve our security objectives, relying on exercises, rotational presence, and advisory capabilities. » Dans Department of Defence, *Sustaining US global leadership : priorities in the 21st century defense* (Washington: Department of Defence, January 2012) 3

[88] Watts, Stephen, et. al., *Countering Others' Insurgencies – Understanding U.S. Small-Footprint Interventions in Local Context* (United States: Rand Corporation, 2014), xiii

lorsque le nombre de bases militaires permanentes en Afrique Sub-Saharienne a nettement décliné, s'était accompagnée d'un changement d'approche au sein duquel le recours aux activités de RSS et la multilatéralisation des relations européo-africaines s'était accru. En parallèle, les dépenses militaires (en pourcentage du PIB) des États membres de l'OTAN ont été considérablement réduites depuis les années 1990, malgré une légère reprise entre 2007 et 2010. En valeur absolue et à dollar constant, celles-ci ont pratiquement été divisées par deux.[89] Ainsi, si les restrictions budgétaires ont imposé des contraintes pratiques et opérationnelles aux armées occidentales, les changements identifiés sont également le résultat d'une évolution politique, diplomatique, et stratégique, qui reflète une refonte de la compréhension et des réponses jugées adaptées aux conflits de l'après-guerre froide. Loin de marquer un désintérêt pour l'Afrique, cette évolution témoigne d'une réorientation politique fondée en premier lieu sur l'appropriation, la construction d'une Architecture de Paix et de Sécurité pour l'Afrique (APSA), et par conséquent, le renforcement et la régionalisation des capacités militaires africaines.

C'est, entre autres, en raison du rejet du paternalisme européen et de la volonté des États africains d'être jugés comme des partenaires égaux qu'une telle réorientation politique fut possible. Les États européens, s'ils sont animés par une volonté de réduction des coûts liés aux déploiements militaires et d'exploration de modes d'influence alternatifs,[90] sont également confrontés à leur passé et à leurs relations fluctuantes avec les dirigeants africains. L'ingérence est en effet l'un des mots clé pour caractériser certaines politiques européennes sur le continent suite à la décolonisation, et en particulier en raison de scandales tels que celui de l'affaire Elf, de nombreuses interventions militaires controversées (l'Opération Turquoise au Rwanda, les multiples opérations françaises au Tchad, et en Côte d'Ivoire en 2011 par exemple), et des liens d'amitié inconditionnelle témoignée envers certains chefs d'États africains pour le moins contestables. Les difficultés de pays tels que la Belgique et la France à maintenir des relations saines et constructives avec les États africains ont été illustrées de manière significative dans les efforts successifs de « rupture » avec les politiques passéistes et paternalistes et ont stimulé la conception d'approches basées sur les partenariats, l'appropriation, et la multilatéralisation. Cela sera exposé de manière plus détaillée dans notre troisième partie, qui montrera que cette volonté de « rompre avec les réseaux d'un autre temps »[91] se manifeste par une tendance à la multilatéralisation et l'appropriation qui se présentent comme des sources de légitimité.

---

[89] Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Military Expenditure Database, Sweden. Consulté le 27 novembre 2014 au lien suivant: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database. Cette évolution est clairement à l'opposé des tendances à l'échelle globale, où des continents entiers, et en particulier certaines sous-régions d'Afrique ou d'Asie (en Afrique du Nord les dépenses ont été multipliées par 6 à dollar constant), ont doublé voire triplé leurs dépenses au cours des 20 dernières années.

[90] En ce qui concerne les modes d'influence alternatifs évoqués, l'on peut ici faire référence au débat sur le « soft power » et « normative power » de l'Union européenne, mais aussi aux missions civiles que l'UE entreprend dans le cadre de la PSDC. Par ailleurs, pour répondre aux restrictions budgétaires de la défense, le principe du « pooling and sharing » [*mise en commun et partage*] a été largement popularisé et endossé par l'Agence de Défense Européenne (EDA). Celui-ci a nourri les espoirs d'un « miracle technocratique », tel que le qualifiait Christian Mölling en prétendant « faire plus avec moins » : c'est à dire en compensant le sous-financement de la défense par une coopération accrue au niveau européen. En réalité, les nombreux obstacles pratiques, politiques et les déficiences conceptuelles ont conduit à des avancées lentes et des résultats peu probants, tandis que les appels successifs des partenaires de l'OTAN ont remis au goût du jour la nécessité de rétablir les capacités de défense européennes.

[91] Sarkozy, Nicolas, « Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, sur la démocratie au Bénin et sur l'établissement de nouvelles relations entre la France et l'Afrique »,

C. Les limites de l'assistance militaire comme instrument efficace de la prévention des conflits sur le sol africain

1. Une lecture réductrice des enjeux sécuritaires africains

La grille de compréhension des conflits africains présentée précédemment fait de la prévention des conflits aux moyens de l'assistance militaire une réponse non seulement particulièrement adaptée aux enjeux du continent mais également réconfortante. L'Afrique est en effet perçue comme un continent pauvre, sous-développé, rongé par la corruption et les trafics, et en proie à des conflits internes, caractérisés par un haut niveau de violence, par des violations du droit international et des droits de l'homme. Bien qu'elle ne représente que des intérêts limités aux yeux des pays « occidentaux », ces derniers sont néanmoins préoccupés par le potentiel d'externalisation des crises africaines risquant de se répercuter sur leurs territoires nationaux. Par conséquent, étant donné le degré d'activité conflictuelle sur le continent et l'inefficacité qui caractérise les armées africaines, la prévention par l'assistance militaire se présente comme une approche idéale; elle permettrait en théorie d'éviter des conflits en s'attaquant aux fondements même de l'insécurité, tout en épargnant temps, énergie et argent.

Cependant, une lecture plus attentive des conflits du continent s'impose. Le rapport du Secrétaire Général de l'ONU, reconnaissait effectivement que, à l'image de l'Afrique, les sources des conflits africains étaient vastes et variées.[92] Ainsi, si les liens entre sécurité et développement et la prétendue faiblesse des États africains peuvent être des facteurs d'insécurité, ils ne peuvent fournir une grille d'analyse suffisamment approfondie et exhaustive qui servirait de base à la prise de décision politique. Les enjeux du continent sont beaucoup plus profonds, complexes et interconnectés. Tout d'abord, ne peut être négligé non seulement l'héritage colonial du continent, mais également le transfert de la confrontation idéologique de la guerre froide sur le continent africain. Ainsi, les interactions entre les facteurs politiques internes et les dynamiques sécuritaires régionales et internationales ont été centrales au développement des régimes autoritaires africains, hautement centralisés et au mode de gouvernance fortement personnalisé, dont nombreux subsistent encore aujourd'hui. La légitimité réduite des institutions étatiques et des gouvernements africains, souvent issus de coups d'État militaires, mais également la faible cohésion nationale et les tentatives de déstabilisation par des groupes armés sont autant de facteurs qui peuvent servir de catalyseurs à une propagation horizontale ou verticale des conflits. La compétition pour l'accès et l'exploitation de l'eau, de la nourriture et des ressources naturelles est à la fois génératrice et source d'alimentation de conflits locaux, voire régionaux, qui ont propension à s'internationaliser. Les inégalités entre groupes, entre les grandes villes et le monde rural, les difficultés économiques et la pression démographique, sont autant d'éléments qui, s'ils ne sont pas des facteurs déterminants de conflits à eux-seuls, peuvent, en particulier lorsque nombre d'entre eux sont combinés dans un même espace, créer des situations hautement conflictuelles. Dans ce contexte, la coexistence de différentes ethnies devient souvent un instrument de mobilisation particulièrement puissant aux mains des gouvernements et des partis politiques. Enfin, des facteurs exogènes viennent s'ajouter aux causes susmentionnées,

---

Cotonou, 19 mai 2006. Consulté le 3 février 2015 au lien suivant : http://discours.vie-publique.fr/notices/063001811.html

[92] United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolution 1625 (2005) on conflict prevention, particularly in Africa*, Report of the Secretary-General, S/2008/18, (New York: United Nations Security Council, 14 January 2008), 3 §13

que ceux-ci soient à caractère humanitaire ou dans le cadre de compétitions pour l'accès aux ressources du continent. Car il convient en effet de rappeler que si le désastre économique et humain est une conséquence des conflits, il n'en reste pas moins que ceux-ci sont également source de profits considérables tant le chaos ambiant et la destruction des structures étatiques et infrastructures permettent aux activités criminelles de tout genre de foisonner en toute impunité (trafics d'armes, ressources naturelles, etc.).

Le terme d'État « failli », utilisé comme nous l'avons vu, pour qualifier un grand nombre d'États africains, est très contesté dans son acception politique qui consiste à présenter les États en question comme des menaces stratégiques à la sécurité et la stabilité. La notion revêt en réalité un caractère imprécis, subjectif et normatif, qui finalement sert d'étiquette apposée à un large éventail de situations fort diverses et qui peuvent être interprétées de manières très différentes ; un État failli serait-il un État qui manque de ressources, et donc de moyens ? Le caractère démocratique ou non de l'État entre-t-il en ligne de compte ? Faut-il tenir compte des critères d'efficacité et de légitimité de l'État ? Les facteurs choisis afin de déterminer le degré de faiblesse d'un État peuvent être problématiques, entre autres en raison de leur manque de scientificité, mais surtout car ils impliquent un jugement de valeur sur ce qui ferait d'un État un État « réussi » ou « développé » sur base d'hypothèses qui sont par nature spécifiquement normatives.[93] Le terme a donc créé une catégorie « fourre-tout » utilisée de manière indiscriminée et peu illustrative de la complexité des difficultés rencontrées par chacun des États. De plus, les facteurs qui les ont menés à de telles situations sont ignorés ; plutôt que de chercher à analyser les causes de la faillite, la notion d'État failli se limite à la catégorisation des États en termes de faiblesse. Malgré les limites que cette notion présente, elle s'est imposée de manière à devenir une grille de lecture des relations internationales et sert de base à la prise de décision politique et à l'action. Nous avons en effet évoqué que les États faibles sont perçus comme représentant une menace stratégique pour la stabilité régionale et internationale. Nombreux sont donc les décideurs politiques qui voient dans la notion d'État failli un intérêt sécuritaire primordial, qui requerrait le renforcement des capacités des États en question à contenir l'externalisation de conflits internes.[94] Le discours des États faillis est donc au centre des préoccupations de sécurité nationale des États occidentaux et de bon nombre d'institutions internationales, et ce en particulier dans la lutte contre le terrorisme international. Cependant, le lien de cause à effet entre État failli et émergence de groupes et activités terroristes est loin d'être prouvé. Selon Bridget Coggins, les origines du terrorisme se situeraient davantage au niveau de la corruption voire de l'effondrement politique d'un pays, qu'au niveau de l'insécurité humaine et des indices de développement humain.[95] Des études ont par ailleurs mis en lumière que certains États bien classés dans le « failed states index » sont le foyer de nombreux groupes terroristes, tandis que d'autres, considérés comme faillis, ne sont aucunement des sanctuaires de terrorisme international bien qu'ils soient souvent le théâtre de conflits internes violents (Soudan du Sud, République Centrafricaine, République démocratique du Congo etc.).[96]

---

[93] Le Gouriellec, Sonia, *La menace stratégique des états faibles : quand les faits relativisent la théorie*, Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire IRSEM, Note de recherche stratégique n°18 (avril 2015), 4-5

[94] Call, Charles T., « The fallacy of the 'failed state' », *op. cit.*, 1496

[95] Coggins, Bridget L., « Does State Failure Cause Terrorism? An Empirical Analysis (1999-2008) », *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 59 n°3 (2014), 455-483

[96] Hehir A., « The myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom », *Journal of intervention and statebuilding*, vol. 1, n° 3 (2007), 307-332

De ce fait, le label d'État « failli » a pour conséquence d'engendrer une réponse uniformisée et unique généralement focalisée sur le renforcement des capacités des États, au sein de laquelle l'armée et les forces de sécurité se trouve en première place.[97] Selon cette conception des problèmes sécuritaires africains, l'approche politique basée sur le principe de reconstruction s'est affirmée comme une solution à la faillite des États, au sein de laquelle l'assistance militaire est une composante de premier ordre dans le processus de reconstruction selon les principes étatiques wébériens et les rapports entre État et armée qui en découlent.[98] Le Fund for Peace indique effectivement que face à des États faillis, il convient de construire des institutions étatiques et en particulier, l'armée, la police, l'administration, la justice et le leadership.[99] Cette idée est reprise par de nombreux documents stratégiques nationaux, mais également par des institutions internationales telles que l'Union Européenne, l'ONU et l'Union Africaine comme nous le verrons par la suite. David Chuter souligne, cependant, que les concepts tels que la RSS, qui se trouve souvent au cœur du renforcement des capacités étatiques, s'appuient sur des idées normatives qui, généralement, se décomposent une fois mises en application et confrontées à la réalité.[100] Comme argue l'auteur, grand nombre des idées fondatrices des concepts susmentionnés reposent sur des raisonnements douteux et des hypothèses arbitraires, incertaines, et souvent conflictuelles. Par exemple, si l'existence d'un secteur de sécurité fonctionnel est un élément qui peut permettre le développement économique et le progrès politique, il ne le cause pas. Il constitue une condition permissive, mais il ne représente pas une condition suffisante à la création d'un environnement propice au développement économique.[101] Le modèle de gouvernance, le leadership politique, les politiques socio-économiques et la présence d'institutions fiables sont autant de facteurs dont il faut tenir compte. Le sujet qui nous intéresse dans cette étude, doit donc être appréhendé dans son entièreté, et ne doit en aucun cas se limiter à une vision purement technico-militaire de l'assistance. Si cette nécessité découle du cadre politique plus large dans lequel le secteur de sécurité, et par conséquent le militaire, opère, elle s'impose également en raison des failles existantes dans l'argumentaire normatif qui se trouve à la base de la légitimité de ce type d'action. La notion d'État failli a donc créé une véritable grille de lecture à partir de laquelle des actions sont entreprises. Cette rhétorique jette, néanmoins, un voile sur la diversité des problèmes et enjeux à l'origine des conflits, qui nécessiteraient des réponses et des solutions sur mesure.[102]

Enfin, Pierre Flambeau *Ngayap* identifie le refus du partage de pouvoir et de l'alternance comme l'une des causes fondamentales de la conflictualité de l'Afrique

---

[97] Call, Charles T., « The fallacy of the 'failed state' », *op. cit.*, 1496

[98] Le state-building évoque la « nécessité de reconstituer, sous une forme ou une autre, des unités politiques au sein desquelles, suite notamment à une guerre civile, la structure, l'autorité, la loi et l'ordre politique sont précarisés» comme l'indique le Dictionnaire des relations internationales : Batistella D., Petiteville F., Smouts M.-C., Vennesson P., *Dictionnaire des relations internationales* (Paris : Dalloz, 2012), 527

[99] Voir la réponse à la question n°11 des « Frequently Asked Questions » [*What can be done to avert further weakening of states at risk and to stimulate recovery]* du « Fragile States Index » produit par le Fund For Peace. Consulté le 5 février au lien suivant : http://fsi.fundforpeace.org/faq

[100] Chuter, David, *Governing and Managing the defence sector*, *op. cit*., xii

[101] Ibid., 3-4

[102] Charles T. Call écrit: « The failed state concept has led the Western policy community to apply a blunt instrument to states with three million persons (eg Liberia) or 200 million (Indonesia), to strong states with limited areas out of control (Colombia) as much as to weak and legitimate states with low capacity but high legitimacy (East Timor) or predatory states deliberately looting the state for personal or corrupt ends (Liberia). » Call, Charles T., « The fallacy of the 'failed state' », *op. cit*., 1496

médiane.[103] En effet, la volonté des chefs d'État de se maintenir au pouvoir au-delà des dispositions prévues par leurs Constitutions est monnaie courante sur le continent, et également à l'origine de nombreux coups d'État, de conflits et de violences. Les forces armées ne sont donc pas étrangères à ces tensions politiques ; qu'elles protègent le gouvernement en place, ou bien qu'elles soient le moteur de l'alternance politique au travers de coups d'État, les armées sont au cœur des relations de pouvoir et peuvent à la fois être des facteurs de stabilité autant que des acteurs d'insécurité.

2. *Les armées au cœur des structures étatiques et du pouvoir politique*

Dans un État wébérien, les armées deviennent le bras armé de l'État ; elles ne sont plus un instrument au service d'un dirigeant ; elles sont hautement professionnalisées selon des standards établis qui permettent la promotion selon des critères de performance ; elles sont limitées dans leur pouvoir exécutif et son assujetties au contrôle civil.[104] Celles-ci œuvrent à la réalisation de l'une des principales fonctions régaliennes de l'État, à savoir, la sécurité et la défense du territoire et de la population. Dans un tel contexte, l'armée ne peut servir à la poursuite de politiques prédatrices par les élites politiques au pouvoir. Elles sont donc par essence apolitiques, et selon le modèle huntingtonien, soumises à un contrôle civil. Ainsi, les forces armées ne doivent pas seulement être suffisamment entrainées et équipées, mais également gérées, contrôlées et gouvernées. Ceci est le cas, en théorie, de la grande majorité des armées africaines qui se revendiquent de « républicaines », bien que dans la pratique, l'imbrication évidente entre le pouvoir militaire et le pouvoir civil mette clairement cette distinction à mal. En effet, si les forces de sécurité africaines ne sont pas en mesure d'adresser leurs problèmes sécuritaires, les limites de celles-ci ne se cantonnent pas à un simple manque de capacités qui pourrait facilement être surmonté. Les problèmes sont en réalité bien plus ancrés et complexes et ont trait à la structure même de l'État et à son processus de formation.[105] La dimension de gouvernance qui fait référence à la relation étroite qui lie le secteur de défense au système de gouvernement, au parlement, et au processus démocratique au sens large, est fondamentale dès lors que l'on tente de renforcer les capacités des forces de sécurité.[106]

En Afrique, l'armée n'est pas seulement au cœur des structures étatiques, mais également au cœur du pouvoir politique. Une distinction claire entre pouvoir civil et militaire ne s'applique pas sans problèmes dans le contexte africain ; il est donc d'autant plus difficile de tenter de promouvoir cette distinction dans certains pays du continent. Il suffit de relever tout d'abord le nombre de chefs d'État issus de coups d'État, mais aussi ceux ayant suivi une carrière militaire que ce soit au sein d'armées régulières ou de groupements armés, pour faire le constat. Selon certains analystes, cela est révélateur d'une lutte intra-élitique pour le contrôle du pouvoir et des ressources plutôt que d'une rivalité entre pouvoir civil et militaire,[107] même s'il n'est pas rare que les tentatives de coup d'État soit justifiées par une

---

[103] Ngayap, Pierre Flambeau, « Le monopole et le partage du pouvoir à l'origine des conflits », dans Ango Ela, Paul (éd), *La Prévention des Conflits en Afrique centrale – Prospective pour une culture de la paix* (Paris:Karthala, 2001), *59 à 66*

[104] Bachmann, Olaf, *Quasi-Armies: Obstacles to, or Vehicle for, State-building in Central Africa, op. cit.*, 17

[105] Collier, Paul, « Security Threats Facing Africa and its Capacity to Respond », PRISM, Vol. 5 No 2 (2015), 31

[106] Chuter, David, *Governing and Managing the defence sector, op. cit.*, xi

[107] Mehler, Andreas, Breaking the "Insecurity Trap"? How Violence and Counter-violence are Perpetuated in Elite Power Struggles, GIGA Working Paper Series, n°87, (2008)

intention de rétablissement de l'ordre constitutionnel. Dans la plupart des États européens, les armées se sont créées en parallèle au processus de formation de l'État ; elles sont aujourd'hui républicaines, professionnelles, et détiennent le monopole de la violence légitime. En Afrique, des principes wébériens ont tenté d'être imposés à des armées « pseudo-républicaines » créées à partir d'un amalgame de formations armées non régulières de type milicien, formées selon des lignes tribales, régionales ou politiques, et qui jouent un rôle social au jour le jour vis-à-vis des communautés dont elles sont issues.[108] Dans de nombreux pays, les allégeances sont donc partagées entre les communautés avant de revenir au Corps d'armée, créant ainsi des déficiences évidentes en termes de chaines de commandement, de loyauté et de fiabilité des hommes. Cette difficulté est encore renforcée par le fait que les fonctions des armées africaines, dans certaines régions, s'étendent bien au-delà de la seule expertise militaire, pour inclure également le soutien économique au développement et l'aide à la communauté.[109]

L'armée parait donc non seulement indissociable des structures étatiques et du pouvoir politique, mais celle-ci se fond également dans la population civile qui, parfois, subi les sévices de ceux sensés la protéger. L'armée peut donc être un couteau à double tranchant.[110] *Comme le notait* la Commission Carnegie, les conflits violents ne sont pas inévitables et sont généralement le résultat de calculs et décisions politiques délibérées. S'ils peuvent trouver leurs sources dans des événements ou causes forts diverses, ils sont aussi exposés à la décision de leaders ou de groupes inclinés à poursuivre leurs objectifs par des moyens violents.[111] Par conséquent, les problématiques liées à la nature du régime en question et à la gouvernance prévalent sur celle des capacités de l'État, en particulier lorsque la militarisation du pouvoir politique et le prétorianisme permettent de verrouiller les transitions politiques tout en fomentant les crises et les insurrections.

Dans bon nombre de pays, les armées se trouvent, en effet, au-devant de la scène et de la vie politique. Un simple balayage du paysage politique africain permet de constater l'omniprésence de militaires parmi les hommes forts des divers États. Que ce soit pour mitiger les affrontements entre des mouvements populaires et les pouvoirs autoritaires en place, pour réduire au silence les manifestations et assurer la pérennité du pouvoir en place, pour apporter une réponse à des blocages politiques, pour stabiliser une situation suite à des crises post-électorales, pour s'emparer du pouvoir par les armes, et ce aux dépens des urnes, les hommes armés sont aussi bien au cœur des régimes militaires, que de régimes politiques dominés, officiellement ou non, par d'anciens militaires ou gardes présidentiels.[112] L'Afrique détient le triste record du continent ayant connu le plus grand nombre de coups d'État au cours des cinquante dernières années, ce qui témoigne d'une instabilité politique chronique.

---

[108] Bratton, Michael, «Formal Versus Informal Institutions in Africa», *Journal of Democracy*, 18, 3 (2007), 96-110, 98

[109] Houngnikpo, Mathurin C., Guarding the Guardians: Civil-Military Relations and Democratic Governance in Africa (Farnham: Ashgate, 2010)

[110] Wondo Omanyundu, Jean-Jacques, « L'armée républicaine entre obéissance et désobéissance ; les cas tunisien, egyptien et burkinabè », Défense et sécurité du Congo, 8 avril 2015. Consulté au lien suivant le 12 juin 2015 : http://desc-wondo.org/larmee-republicaine-entre-obeissance-et-desobeissance-les-cas-tunisien-egyptien-et-burkinabe-jj-wondo/

[111] Commission Carnegie, *op. cit*., 3

[112] Sans auteur, « L'armée dans tous ses états. Armées, États, économies et sociétés en Afrique », *Good Morning Africa*, 22 mai 2015. Consulté le 25 mai 2015 au lien suivant : http://goodmorningafrika.blogspot.be/2015/05/larmee-dans-tous-ses-etats-armees-etats.html

Bien qu'à son 35ème Sommet l'Organisation de l'Union Africaine ait formellement condamné l'usage de la force dans la prise de pouvoir, l'accès au pouvoir par la force demeure une pratique récurrente malgré que le nombre de coups d'État est en baisse depuis les années 80.[113] De nombreux régimes actuels demeurent cependant issus de coups d'État, tandis que certains des chefs d'État qui ont accédé à la fonction par des moyens démocratiques tentent de lever la limitation du nombre de mandats présidentiels afin de se maintenir au pouvoir. Le conflit qui touche actuellement le Burundi est illustratif de ce type de scénario, et alors que Pierre Nkurunziza réussit à se faire réélire,[114] le pays continue de sombrer dans une crise qui semble s'institutionnaliser et qui présage de s'intensifier, voire de régionaliser. Dans de tels conflits, les armées peuvent représenter un pilier sans lequel un pouvoir politique autocratique ne saurait se maintenir. Mais elles peuvent également se transformer en véhicule d'instabilité lorsque la dislocation de l'autorité politique et les tentatives avortées de coup d'État provoquent des vagues de défections, de mutineries voir d'insurrections armées, mobilisées parfois par un discours fondé sur des rivalités personnelles, claniques ou encore ethniques. Celles-ci se trouvent donc au cœur de la conflictualité du continent, et toute tentative de les renforcer est, dans un grand nombre de cas, extrêmement sensible.

Si l'on tient compte du fait que de par leur imbrication dans la politique, les forces armées ne peuvent pas être considérées comme désintéressées dans leur devoir de protection de l'État et de ses citoyens contre des ennemis externes, il paraît évident que les leaders politiques cherchent à maintenir un « double équilibre » de manière à ce que la distribution de profits économiques corresponde à la répartition des pouvoirs au sein des élites et des groupes susceptibles d'avoir recours à la violence.[115] En découle une certaine réticence de la part de nombreux chefs d'État africains, à réellement s'engager sur la voie de réformes sensées conduire à la constitution d'une armée forte et apolitique dans un sens wébérien. Le double équilibre qu'ils essayent de maintenir les contraint souvent à adopter une position ambigüe aux yeux des États contributeurs, combinant des mesures d'affaiblissement de certains corps de l'armée, mais à la fois des mesures d'apaisement, la multiplication des chaînes de commandement, la redondance des services de sécurité et le contrôle des éléments de l'armée formés à l'étranger. Les forces armées apparaissent effectivement comme des rivales dans la lutte pour le contrôle du pouvoir politique, et donc comme une menace potentielle pour l'élite politique au pouvoir dans sa volonté de protection de l'État – ou des privilèges qui y sont afférents. C'est donc la volonté des gouvernements de préserver la balance des pouvoirs interne entre les différentes élites armées, politiques voire ethniques qui vient souvent perturber une mise en œuvre efficace de l'assistance militaire. Cet objectif, qui n'est pas affirmé explicitement dans la négociation de tels accords de coopération ou d'assistance, marque la divergence fondamentale qui peut exister entre les États contributeurs qui se soucient davantage des menaces externes et de l'externalisation et l'internationalisation des problèmes locaux, et les intérêts des États bénéficiaires dans le maintien d'un « double équilibre » national.

---

[113] Voir le site Terangaweb-L'Afrique des idées : celui-ci recense 26 coups d'État dans les années 1970, contre 19 dans les années 1980, 14 dans les années 1990, et 9 dans les années 2000. Slimane, Nacim Kaid, « Les coups d'État en Afrique », *Terangaweb-L'Afrique des idées* (date de publication inconnue). Consulté au lien suivant : http://terangaweb.com/les-coups-detat-en-afrique/

[114] *Au terme d'un scrutin jugé non crédible par la communauté internationale.*

[115] North, Douglas and Wallis, John and Weingast, Barry, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (New York: Cambridge University Press, 2009), 20

3. *L'assistance militaire : un instrument controversé*

« Dès le départ, il devrait être clairement rappelé que simplement fournir de l'assistance à d'autres pays ne va pas nécessairement renforcer la sécurité nationale des États Unis » déclarait l'État-Major Américain le 12 Mai 1947. Le secrétaire d'État américain, Dean Acheson, reconnut à la veille de la guerre de Corée, que malgré des efforts de planification, « il n'y avait absolument aucune considération structurée et approfondie de ce que nous étions en train d'essayer d'accomplir ».[116] L'assistance militaire n'existe et ne prend forme qu'à la lumière des objectifs stratégiques, politiques ou économiques qu'elle vise à atteindre. Trop souvent, une réelle stratégie politique fait défaut dans les programmes de coopération militaire, qui tendent, sur le long-terme, à ne pas atteindre leurs objectifs, voire même, à produire des résultats en contradiction avec ceux initialement recherchés. L'assistance militaire ne peut ni être employée, ni analysée de manière isolée, sans tenir compte de son rôle dans la politique étrangère d'un pays donné et en tant que composante de la stratégie militaire.[117] Cependant, bien que celle-ci soit, par nature, indissociable de la politique étrangère et de la stratégie militaire, force est de constater qu'elle ne représente qu'un faible instrument de politique étrangère du fait que celle-ci échappe, très rapidement, au contrôle de l'État donateur.[118] William H. Mott, souligne en effet, que afin que l'assistance militaire soit efficace, il convient de comprendre le système politique, l'économie et la culture du bénéficiaire afin de le mener à adopter les comportements, stratégies ou politiques désirées.[119] Enfin, il convient de souligner que l'accroissement et l'augmentation de l'efficacité de la force armée ne peut être une fin en soi. Elle n'est utile ni pour l'État donateur ni pour l'État bénéficiaire si elle n'est pas instrumentalisée de manière efficace dans le but d'accomplir un objectif stratégique précis. Ainsi, la valeur ajoutée de l'assistance militaire ne peut être appréciée que de manière indirecte, au travers des aspirations et objectifs stratégiques établis et selon ses capacités à les atteindre.

Le seul renforcement des capacités et des moyens de la force armée est insuffisant ; comme nous l'avons expliqué, les causes des conflits sont complexes et de diverses natures, et la force armée seule ne peut abstraire les fondements qui sont à leur origine, bien qu'elle puisse, dans une certaine mesure, contenir les violences qui se manifestent. Le renforcement de l'armée, de la police et du système judiciaire, dans un contexte où ceux-ci servent déjà d'instrument de répression politique, de corruption, de discrimination ethnique ou de criminalité au service d'une élite politique ou pour compte personnel, consisterait donc à privilégier la stabilité et l'ordre aux chambardements socio-politiques qui pourraient être instigateurs d'une évolution vers un système de gouvernance différent, voire plus démocratique. Le soutien aux forces armées peut donc être générateur de conflits et de violences plutôt qu'une garantie de stabilité. Les armées africaines sont en effet tristement connues pour les sévices qu'elles infligent aux populations civiles, qu'il s'agisse d'exactions, de pillages, ou de viols, mais également pour leur rôle et leur participation dans les réseaux de trafics, de corruption, ou de répression. Comme le notait Chris Patten, « il arrive que la stabilité démocratique soit mise en danger par une trop grande faiblesse des forces de sécurité

---

[116] Pach, J. JR, *Arming the Free World: the origins of the United States military assistance programs 1945-1950* (North Carolina: The University of North Carolina Press, 1991), 6

[117] Mott, William H., *Military assistance : an operational perspective* (Connecticut: Greenwood Press, 1999), 17

[118] Ibid.

[119] Ibid.

(police, armée), ou au contraire, par leur trop grande force et leur forte emprise sur la société».[120]

Paul Collier note que « le problème n'est pas que les pays africains n'ont pas nécessairement de moyens – le Nigéria, le Kenya et le Mali consacrent des sommes conséquentes à la défense – mais qu'ils sont plus intéressés par le pillage, n'ont pas la motivation ni l'envie de défendre leur nation. »[121] Celui-ci poursuit : « la plupart des armées africaines sont inefficaces parce que dans la plupart des États africains le sens d'identité nationale fait défaut, et leurs dirigeants ont ostentatoirement renoncé l'abnégation. ».[122] Les raisons qui poussent certaines armées à commettre des actes illégaux sont nombreuses et complexes, cependant les risques inhérents au soutien aux forces armées font de l'assistance militaire une approche profondément contestable, et sa capacité à prévenir les conflits n'est en réalité limitée qu'à des cas très particuliers. L'assistance militaire, si elle consiste en une approche technocratique sans réelle considération de l'environnement politique et des rapports qui lient les forces armées au pouvoir civil et à leur fonction régalienne de défense nationale et de maintien de l'ordre, ne parviendra pas à répondre seule aux enjeux sécuritaires tant que l'État ne s'attaquera pas aux facteurs même des conflits.

Au contraire, dans le contexte africain où il existe, dans de nombreux pays, un mécontentement des forces armées, l'assistance fournie « en vase clos » risque même de donner aux armées les moyens d'organiser des mutineries, voire des rébellions, des insurrections ou des coups d'État. Ce mécontentement est fondé sur divers facteurs, allant du manque de moyens mis à disposition des forces armées, aux contradictions créées par des vagues successives de réintégration d'anciens rebelles, en passant par des problèmes de méfiance des forces armées face au pouvoir civil. Il n'est ainsi pas rare, que des groupes, ou individus soutenus et formés par des forces occidentales fasse défection, soient à l'origine de coups d'État, ou qu'ils rejoignent les rangs d'insurrections ou de groupes terroristes. Ce fut le cas du capitaine Amadou Haya Sanogo, à la tête du coup d'État du 22 mars 2012 contre le Président Malien Amadou Toumani Touré, qui avait reçu des formations militaires approfondies aux États-Unis entre 2004 et 2010.[123] Au-delà de ce cas particulier, ce sont des pans entiers de l'armée malienne qui furent formés par les États-Unis au travers des programmes Initiative de Réponse aux Crises Africaines (ACRI) et le programme africain d'Assistance et de Formation aux Opérations de Contingence (ACOTA), et dont l'impuissance face aux mouvements islamistes qui prirent les grandes villes du Nord du pays fut décriée, sans compter les éléments qui ont rejoint des groupes djihadistes ou encore la junte militaire. Le Commandant du Commandement des États-Unis pour l'Afrique (AFRICOM), le Général Carter Ham déclarait ainsi que les États-Unis n'auraient « vraisemblablement pas consacré suffisamment de temps sur les valeurs, l'éthique, et l'éthos militaire ».[124] De manière similaire, la formation de la première brigade intégrée des Forces

---

[120] Patten, Chris, « Prévention des conflits, gestion des crises: une contribution européenne », *Politique Etrangère* (3/2001), 652

[121] Collier, Paul, « Security Threats Facing Africa and its Capacity to Respond », *op. cit.*, 35 et 39

[122] Ibid.

[123] Govern, Kevin H., « 21st Century Africa As An "Arc Of (In)Stability": U.S. And African Economic, Security, And Development Policies Advanced Through U.S. Africa Command Initiatives », *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 26 N° 281 (2011)

[124] Hammari, Arnold, « US Security Force Assistance in Africa: Human Rights, Ethics Training a Must », *Small Wars Journal*, 6 February 2013. Consulté le 12 mars 2015 au lien suivant: http://smallwarsjournal.com/blog/us-security-force-assistance-in-africa-human-rights-ethics-training-a-must

Armées de la RDC (FARDC) dans le nouveau cadre de coopération belge,[125] fut un succès de courte durée : la formation qui avait été jugée réussie à son aboutissement fut suivie du démantèlement de deux des trois bataillons formés, et certains éléments de ces forces furent impliqués dans des exactions de masse, des viols et des massacres dans les mois qui suivirent.[126]

Comme l'indique Chester J. Pach, dans ses débuts, l'assistance militaire était souvent mise en place de manière *ad hoc* afin de servir des intérêts immédiats, inspirés par une obsession bureaucratique, des intérêts limités, et motivée par une vague d'anticommunisme.[127] Cependant, au cours des deux dernières décennies et dans le contexte de la généralisation de la notion de RSS et d'approche globale en réponse aux enjeux sécuritaires, l'assistance militaire s'est progressivement inscrite dans une vision programmatique sur le long-terme. Les aficionados de l'assistance militaire ont généralement construit leur argumentation sur des exemples particuliers de succès, idéalisés et encensés, tels que le cas de la Corée du Sud, d'El Salvador, des Philippines, de la Colombie ou plus récemment, du Sierra Leone. En soulignant généralement les avantages d'ordre idéologique et financier et les victoires immédiates, ces exemples manquent d'évaluer l'efficacité de cet instrument à atteindre les objectifs escomptés sur le long-terme et ne tiennent nullement compte des différences apparentes en termes de structures étatiques et modes de gouvernance des États dans lesquels l'assistance a été déployée. L'assistance militaire moderne a été conçue non seulement sur base d'une vision fondée sur le contrôle de l'externalisation d'enjeux sécuritaires éloignés, mais également comme un substitut économique et efficace à l'envoi de troupes combattantes dans des conflits tiers. A tel titre, elle serait dans une certaine mesure une tactique satisfaisant à des exigences politiques, économiques et d'opinion publique pour les pays contributeurs, en lieu d'un instrument au service d'une stratégie visant un objectif précis. En effet, les objectifs formulés dans le cadre de l'assistance militaire sont bien souvent vagues, si pas idéalistes dans leur volonté de conduire, *in fine*, à une prise en charge locale des enjeux sécuritaires existants dans des pays où les structures étatiques n'y sont pas prêtes ou disposées. Le problème ne se situe donc pas au niveau de l'assistance militaire en tant que telle, mais au niveau de l'utilisation qui en est faite, de la limitation de la réflexion stratégique en aval, et des solutions hâtives qu'elle est destinée à apporter.

Un problème fréquent par exemple concerne l'inadéquation de l'assistance donnée par les États occidentaux aux impératifs ou priorités des États hôtes. En effet, les intérêts réels des États « donateurs » comme ceux des bénéficiaires sont souvent autres que ceux officiellement présentés dans la conclusion des accords de coopération militaire ou d'assistance. Souvent, les États donateurs se concentrent sur des aspects qui présentent des bénéfices potentiels à court ou long-terme pour leurs propres États, avec peu d'appréciation pour les priorités établies par les gouvernements hôtes.[128] Les missions d'assistance militaire se sont par ailleurs, souvent révélées être des canaux privilégiés d'ancrage économique, permettant à des entreprises nationales d'écouler leur matériel de défense dans les pays

---

[125] Nous faisons ici référence au Programme de Partenariat Militaire (PPM) que la Belgique mis en place avec la RDC à partir de 2003, avant de les élargir à d'autres pays du continent.

[126] Wilén, Nina, *Tintin is no longer in the Congo: A transformative analysis of Belgian Defence policies in Central Africa* (Brussels: Royal Military Academy, 2013), 42-43

[127] Pach, J. JR, *Arming the Free World: the origins of the United States military assistance programs 1945-1950, op. cit.*, 158

[128] Blair, Stephanie, *Assisting host country militaries: assessing lessons from NATO, EU and member state experience* – Conference Report (Wilton Park: Wilton Park Conference – WP1296, 2014), 7

receveurs. Cependant, au-delà des simples intérêts économiques et de l'expansion des sources d'approvisionnement en matières premières, le pouvoir d'influence qu'elles véhiculent en termes de création de zones d'influence stratégique a conduit Williams H. Mott a affirmer que le succès se trouve parfois moins dans les politiques, stratégies ou les intérêts communs des acteurs mais en réalité dans la relation qu'ils établissent et entretiennent au cours de leurs efforts.[129]

Historiquement, les échecs de l'assistance militaire sont nombreux. Les attaques « vert-sur-bleu » ont rendu la formation de l'Armée Nationale Afghane tristement impopulaire, tandis qu'au Mali, furent retrouvés parmi les rangs des insurgés mais également des transfuges, de nombreux soldats entraînés par les États-Unis dans le courant des années 2000. Paul Collier écrivait, début 2015, que « la dernière décennie fut terrible pour l'assistance militaire externe et le potentiel d'erreur est évident. »[130] Les doutes sur l'applicabilité et le bien-fondé de l'assistance militaire ont ainsi foisonné. L'absence de gouvernement compétent et légitime, l'existence de groupes séparatistes maintenant des liens au-delà des frontières nationales avec d'autres populations, et l'afflux de combattants et d'armes dans une région fragile rendent naturellement le succès difficile. Les armées sont concurrencées dans leurs fonctions régaliennes de monopole de l'usage de la violence légitime par des groupes armés, et si leur renforcement constitue un élément de réponse aux difficultés rencontrées, elle ne répond en aucun cas aux fondements qui ont généré l'émergence même des contestations, de la mobilisation armée contre le pouvoir central et la remise en question du monopole de la violence légitime.

L'assistance militaire constitue donc un instrument controversé, sous-tendu par une analyse qui trop souvent réduit les problèmes sécuritaires à un manque d'appareil et de capacités sécuritaires, militaires. Un problème fondamental de cette approche est qu'elle tend à dissocier l'appareil sécuritaire et militaire de son contexte politique et apporte une réponse de type technocratique à des enjeux fondamentalement politiques. Comme l'a écrit Michael Howard, la stratégie est l'effort d'atteindre un objectif fixé au moyen des ressources dont on dispose.[131] De ce point de vue, l'assistance est l'un des divers moyens à disposition des États occidentaux dans la prévention des conflits, mais ne représente pas une stratégie en tant que telle. En l'absence de volonté politique suffisante dans l'État en question, et concordante avec les objectifs et les intérêts de l'État contributeur, l'assistance militaire ne produira pas de résultats probants, et celle-ci risque même de produire des effets inverses à ceux initialement recherchés. Néanmoins, celle-ci est souvent méprise pour une stratégie, et les autorités politiques ont tendance à l'utiliser comme une solution adaptée à des contextes très différents, voire même comme une fin en soi. Comme le souligne Danielle Beswick, il est tout à fait pertinent de s'interroger sur la sagesse et les conséquences possibles sur le long-terme de la construction et du renforcement des capacités militaires d'États historiquement enclins aux coups d'État militaires, à l'interventionnisme et à la violation des droits de l'homme.[132] Les structures de pouvoirs, l'État et les élites politiques sont donc autant de paramètres qui devraient entrer en ligne de compte en amont de toute décision d'assister des forces armées tierces. Une idée que confirme André Bourgeot, spécialiste du Centre National

---

[129] Mott, William H., *Military assistance : an operational perspective*, *op. cit.*, 21

[130] Collier, Paul, « Security Threats Facing Africa and its Capacity to Respond », *op. cit.*, 39

[131] Howard, Michael, *The Causes of War* (London: Counterpoint 1983), 36

[132] Beswick, Danielle, « The risks of African military capacity building : Lessons from Rwanda », *African Affairs*, Issue 113/451 (2014)

de Recherche Scientifique (CNRS), au sujet de la formation par l'Union Européenne de l'Armée Malienne au sein d'EUTM Mali (European Union Training Mission Mali): « S'il s'agit de former l'armée malienne uniquement sur le plan militaire, je crains que ce soit encore un échec […] Il faut qu'elle redevienne une armée républicaine. L'UE aura fort à faire pour rétablir la confiance, l'autorité et la hiérarchie au sein de cette armée".[133]

4. Les enjeux et limites des « solutions africaines aux problèmes africains »

L' « africanisation » des approches sécuritaires est une volonté marquée des acteurs extérieurs, comme des acteurs locaux. Il a en effet été expliqué que l'appropriation africaine des moyens de leur sécurité était devenue une priorité via l'assistance aux forces armées locales et le renforcement de mécanismes et institutions de sécurité collective aux échelles régionale et sous régionale. La Commission Carnegie relevait déjà l'attention qui devrait être prêtée aux mécanismes régionaux de prévention des conflits. En ce même temps, celle-ci en soulignait les limites, et avançait déjà les arguments suivants. La Commission pointait tout d'abord au manque de moyens des institutions régionales et sous régionales, tout d'abord en raison de leur jeune âge, mais également à cause des capacités limitées des États qui les composent. Secundo, celles-ci ne formeraient pas le forum le plus approprié à la prévention des conflits étant donnés leurs liens, leurs intérêts directs et leur proximité à la situation à risque. Ceux-ci pourraient remettre en question l'impartialité et la légitimité de ces États en tant que médiateurs. Néanmoins, la Commission considérait que ces mécanismes gagnaient à être renforcés et soutenus dans leur visée préventive.[134]

Cependant, bien que dotées de mécanismes de prévention et de gestion des conflits, l'Union Africaine et les communautés économiques se révèlent inefficaces dans leur diplomatie préventive et leurs efforts de médiation politique, comme nous avons pu le voir au début de la crise Malienne, au Sud Soudan, et plus récemment dans le contexte de la crise politique burundaise. Le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlements des conflits de l'OUA qui a servi de modèle à bon nombre d'organisations sous régionales africaines (SADC et CEDEAO) n'aurait pas été grand-chose sans le soutien financier et technique précieux de l'Union Européenne et d'autres États occidentaux. Dans la pratique, la capacité des Communautés Economiques Régionales à déployer et à soutenir des forces armées loin des frontières nationales demeure relativement limitée,[135] et le bilan de nombreuses missions entreprises par l'UA (Burundi, Darfour, Comores, Somalie, …) a mis en évidence des déficiences importantes dans l'architecture africaine de la paix et de la sécurité. Leur, tendance à reposer sur le soutien militaire et financier d'États occidentaux et de puissances régionales (le Nigéria pour la CEDEAO, l'Afrique du Sud pour la SADC), rend l'autonomie stratégique et l'opérationnalisation des mandats difficiles, en particulier si l'on tient compte des conséquences négatives d'une possible déstabilisation de la puissance motrice, comme c'est le cas du Nigéria aujourd'hui. De plus, le fait que la prise de décision repose sur un système de consensus entrave, dans une certaine mesure, au principe de « non-indifférence » de l'UA qui prévoit dans l'Art. 4 (h) de son Acte Constitutif « le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence dans certaines circonstances graves, à

---

[133] Dans une interview accordée au Journal du dimanche. Article de Focraud, Arnaud, « Mali : une armée à refonder », *Le Journal du Dimanche*, 4 avril 2013. Consulté le 7 avril 2015 au lien suivant : http://www.lejdd.fr/International/Afrique/Actualite/Mali-une-armee-a-refonder-600140

[134] Commission Carnegie, xliv-xlv

[135] Il y a tout de même quelques exceptions : Angola, Kenya, Nigeria, Rwanda, Ouganda

savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ».[136] En effet, l'UA se révèle faible dans sa capacité à intervenir dans des situations où l'État responsable de ce type de crime est un État fort, influent au sein de l'UA et pourvoyeur de moyens conséquents (personnel, financier ou logistique) dans le mécanisme de prévention de conflits et de maintien de la paix.[137]

Enfin, il est constaté que les « solutions africains aux problèmes africains » se traduit souvent par une division des tâches selon le principe suivant : tandis que les États africains pourvoient le personnel et prennent la responsabilité humaine et les risques politiques d'une opération régionale, les acteurs externes contribuent aux coûts financiers, fournissent du support opérationnel et soutiennent les efforts diplomatiques au sein des organisations internationales telle que l'ONU.[138] Il n'est pas rare non plus, que les États faisant face à une crise ou que les communautés économiques, dépassées par les événements, fassent appel à la communauté internationale pour les aider à repousser une menace sécuritaire manifeste, comme ce fut le cas au Mali et en République Centrafricaine. En somme, si les contributions africaines aux missions de maintien de la paix se font de plus en plus fréquentes et conséquentes, elles restent un élément faible dans une perspective de stratégie de résolution de conflit. Par conséquent, les « réponses africaines aux problèmes africains » risquent de continuer d'être un enjeu de politique étrangère et sécuritaire pour l'Europe et les États-Unis dans les décennies à venir. Si les États africains jouent un rôle prépondérant dans les opérations lancées en fournissant respectivement pas loin de 53% des forces de la MINUSMA et 78% de celles de la MINUSCA,[139] l'initiative et l'impulsion fut donné par la France, qui n'a été suivie par les organisations internationales au sein desquels les pays africains sont majoritaires qu'après une stabilisation relative de la situation, plusieurs mois plus tard. Par ailleurs, il convient de noter que le Conseil de Sécurité de l'ONU qui exerce un pouvoir décisionnel sur les opérations de maintien de la paix est principalement composé d'États occidentaux (soit, 3 des 5 membres permanents et certains des 15 membres non-permanents) tandis que 60% du budget des opérations est pris en charge dans la période 2013-2015 par l'Union Européenne, les États-Unis et le Canada. Les contributions financières africaines, elles, n'atteignant pas la barre des 1%. Ainsi, la question de l'appropriation *versus* l'importation est souvent posée par les analystes du secteur, dont les conclusions tendent à constater la difficulté du processus. L'appropriation serait donc plus un instrument de rhétorique qu'une directive à suivre par les acteurs.[140]

D'aucuns s'avancent même à dire que les instruments de prévention de conflits endogènes, tels que l'Union Africaine ou les communautés économiques régionales, peuvent dans certains cas se révéler inadaptées aux particularités des conflits africains. En effet, il

---

[136] Acte constitutif de l'Union Africaine, Lomé, 11 Juillet 2000, Art. 4 (h). Consulté le 19 aout 2015 au lien suivant : http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/idep/unpan003043.pdf

[137] Okeke, Jide Martyns, « An evolving model of African-led peace support operations?:lessons from Burundi, Sudan (Darfur) and Somalia », dans Thierry Tardy et Marco Wyss (éds), *Peacekeeping in Africa: the evolving security architecture* (Oxon: Routledge, 2014), 47

[138] Ismail, Olawale et Sköns, Elisabeth, «Conclusions», *op. cit*., 177

[139] Personnel militaire et de police combinés. Selon les chiffres fournis par l'UNDPKO concernant les contributions de chaque état aux missions et opérations de l'ONU (rapport du 30 Avril 2015), consulté le 6 Juin 2015 au lien suivant : http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/apr15_5.pdf

[140] Scheye, Eric and Peake, Gordon, « Unknotting Local Ownership », in Ebnöther, Anja and Fluri, Philipp (éds.), *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies. From Intervention to Sustainable Local Ownership* (Vienna: National Defence Academy, DCAF and PfP-Consortium, 2005)

n'est pas rare que la participation de certains États à une mission de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU ou de l'UA soit fort controversée, en particulier parce que l'État en question qui prétend être acteur de l'apaisement est à la fois une partie au conflit. C'est une critique fondamentale qui fut faite à de nombreuses reprises au Kénya et à l'Ethiopie pour le rôle que ces États jouent dans la lutte contre les Shebabs au sein de l'AMISOM.[141] Enfin, l'entraînement et l'équipement de certaines troupes africaines se révèlent insuffisants ou inadaptés aux enjeux du terrain sur lequel ces troupes sont déployées ; le Commandant de la MINUSMA, le Général de division Michael Lollesgaard a récemment déploré des lacunes dans le renseignement, l'approvisionnement des troupes, leur formation et leur sécurité, rappelant que la MINUSMA est la mission onusienne ayant subi le plus de pertes depuis son déploiement en 2013.[142] De manière similaire, le contingent congolais (877 soldats et 118 policiers) a été contraint de se retirer de la MINUSCA car il ne répondait que partiellement aux exigences de l'ONU en matière d'équipement, de contrôle du recrutement, et du niveau de préparation au combat, selon les sources de l'ONU.[143] En effet, au-delà de la volonté de rétablir la paix ou la stabilité, il existe mille et une raisons pour lesquelles les États africains se lancent dans les opérations multilatérales : celles-ci peuvent être de nature financière, géopolitique, ou même domestique.

Le facteur domestique, bien que rarement évoqué, n'est pas négligeable. Par exemple, la participation de certaines armées à des opérations conduites et financées par des institutions régionales ou multilatérales permet aux États en question, généralement pauvres, d'assurer un soutien financier externe à leurs hommes en armes. Par ailleurs, dans nombre de situations post-conflit, la réintégration d'ex-rebelles dans les forces armées au travers de programmes de Désarmement, Démobilisation, et de Réintégration (DDR), visent à construire une armée nationale à même de garantir la stabilité et la sécurité du pays. Une manière de souder la cohésion de ces forces est de leur fournir une expérience opérationnelle dans la lutte contre un ennemi tiers, tout en élevant le statut et la réputation internationale de ces troupes. C'est de cette façon que des pays comme le Rwanda ou le Burundi se sont activement impliqués dans des missions multilatérales sous l'égide de l'ONU ou de l'UA.[144] Ces armées sont cependant parfois jeunes et mal intégrées, et il n'est pas rare que des failles apparaissent que ce soit au niveau des chaînes de commandement, mais également au niveau de comportements individuels dans la conduite du mandat. Bien que cela ne soit naturellement pas le seul privilège des armées jeunes ou des armées peu consolidées, ces facteurs augmentent le risque de bavures et comportement litigieux. Ce fut le cas des troupes burundaises en Somalie, récemment accusées d'avoir eu recours à l'exploitation sexuelle dans les bases burundaises de l'AMISOM comme le rapporte Human Rights Watch dans sa publication de Septembre 2014.[145] De même, une enquête a été ouverte concernant des abus

---

[141] Vorrath, Judith, « When the neighbors keep a foot in the door: regional intervention and peacekeeping missions in the Democratic Republic of the Congo and Somalia » dans Tardy, Thierry et Wyss, Marco (éds), *Peacekeeping in Africa : the evolving security architecture* (Oxon: Routledge, 2014), 151-170

[142] Sans auteur, « La force de l'ONU au Mali a des lacunes, dénonce son chef », *AFP*, 17 Juin 2015. Consulté le 22 juin 2015 au lien suivant: http://www.africa1.com/spip.php?article56483

[143] Sans auteur, « L'ONU retire le contingent de la RDC de la Minusca », *Radio Okapi*, 9 janvier 2016. Consulté le 9 janvier au lien suivant : http://www.radiookapi.net/2016/01/09/actualite/securite/lonu-retire-le-contingent-de-la-rdc-de-la-minusca

[144] Bachmann, Olaf, « Civil-military relations in francophone Africa and the consequences of a mistaken analysis», *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 25 Issue 3 (2014), 607-627, 622

sexuels d'enfants, impliquant des troupes tchadiennes et françaises dans le cadre de leur déploiement en République centrafricaine.

En somme, le principe d'appropriation prôné par les États occidentaux mais également la promotion de systèmes de sécurité collective sont extrêmement difficiles à mettre en œuvre et contiennent une part de contradiction ; comme le soutient Sarah von Billerbeck, il existe une incohérence de principe entre la volonté de la communauté internationale de se focaliser sur l'appropriation locale des réformes en tant que gage de la légitimité des actions entreprises, de la pérennisation des acquis et de la gouvernance démocratique des forces armées d'une part, et les besoins opérationnels et de résultat d'autre part.[146] L'inclusion, qui est inhérente à la notion d'appropriation par les populations locales des efforts de pacification ou de gestion de crise, est souvent mise à mal par la nécessité de diriger et coordonner ces activités mêmes de manière optimale afin d'atteindre les objectifs établis dans le respect des principes libéraux et démocratiques.

Ces contradictions se révéleront, comme nous le verrons, auprès des différentes approches établies par les États et les organisations internationales analysées dans notre troisième chapitre. Celui-ci analysera les réflexions stratégiques et les positions officielles d'un certain nombre d'acteurs impliqué dans l'assistance militaire en Afrique. Plutôt que de nous cantonner à un exposé des différentes activités entreprises par les acteurs en question, nous nous intéresserons aux politiques adoptées et aux formulations stratégiques dans le cadre desquelles, diverses activités destinées à la prévention et à l'assistance sont formulées.

---

[145] Il faut cependant noter que les comportements réprimandables ne sont pas le propre des armées jeunes ou africaines, comme nous l'ont tristement rappelé les événements récents impliquant des troupes françaises en République Centrafricaine. Voir : Sans auteur, « Le pouvoir que ces hommes ont sur nous - Exploitation et abus sexuels commis par les forces de l'Union africaine en Somalie », *Human Rights Watch*, 8 Septembre 2014. Consulté le 12 novembre 2014 au lien suivant : https://www.hrw.org/fr/report/2014/09/08/le-pouvoir-que-ces-hommes-ont-sur-nous/exploitation-et-abus-sexuels-commis-par-les

[146] Von Billerbeck, Sarah B.K., « Whose peace? Local ownership and UN Peacebuilding », *Journal of intervention and statebuilding* (Feb. 2011), 322-365, 324

Partie 3 – La prévention au moyen de l'assistance militaire : une approche généralisée

La partie qui suit va se consacrer à relever, dans les documents politiques et stratégiques nationaux (y compris les politiques de défense et de stratégie de sécurité nationale) des principaux acteurs occidentaux en Afrique, dont la Belgique, les références et analyses quant à l'utilité stratégique de l'assistance militaire à des fins de prévention. Les organisations internationales telles que l'ONU et l'UE sont fondamentales, car elles ont le pouvoir d'établir des normes d'action, mais également, de fournir un soutien financier et de déployer des troupes dans les théâtres africains. Les États passés en revue, eux, ont été choisis sur base de leur importance relative (actuelle ou historique) et de leur implication dans les activités sécuritaires en Afrique. Le but ici n'est guère de dresser un tableau détaillé de toutes les initiatives et interventions de ces acteurs à travers le continent africain, mais plutôt de dessiner les contours des engagements militaires visant à la prévention des conflits, sous forme de présence militaire, d'interventions, d'accords de sécurité ou de défense avec certains des pays d'Afrique. Beaucoup d'acteurs ont fatalement été mis de côté dans cette étude, l'objectif étant de se focaliser sur la démarche analytique exposée dans les parties qui précèdent, et qui caractérise un mode de pensée précis. Le but n'est pas ici critique mais bien plus analytique.

Comme le relèvent Olawale Ismail et Elisabeth Sköns dans leur publication récente chez SIPRI, les acteurs historiquement présents sur le continent africain ont entrepris, au cours de la dernière décennie, un certain nombre de révisions de leurs politiques africaines et du cadre institutionnel de ces dernières. En parallèle, l'apparition de nouveaux acteurs et de nouvelles formes de coopération témoignent d'une réactualisation des activités sécuritaires menées par des acteurs extérieurs en Afrique, ainsi que d'un renouveau d'intérêt pour le continent. Enfin, les auteurs notent que les intérêts sécuritaires priment aujourd'hui sur les intérêts économiques en tant que facteurs d'intégration et de coopération régionale, mais également d'engagement et d'investissement international. Le changement radical de politique face au terrorisme international est un des facteurs sécuritaires qui a primé dans cette évolution.[147]

A. L'organisation des Nations Unies

Comme nous l'avons exposé précédemment, le principe de prévention de conflits se trouve au cœur même de la création et de la raison d'être de l'Organisation des Nations Unies. L'ONU est l'acteur multilatéral de premier ordre sur le continent africain, en particulier depuis l'explosion de conflits intra-étatiques au cours des années 1990. L'action de l'ONU sur le continent africain peut prendre différentes formes ; de la prévention des conflits et la médiation aux opérations destinées à maintenir ou construire la paix, le renforcement des capacités étatiques constitue l'une des méthodes privilégiées.[148] Toutes ces

[147] Ismail, Olawale et Sköns, Elisabeth, «Introduction», *op. cit.*, 1-7

[148] Wiharta, Sharon, « The United Nations », dans Ismail, Olawale and Sköns, Elisabeth (éds.), *Security Activities of external actors in Africa*, *op. cit.*, 162

activités sont dirigées vers un objectif : assurer, maintenir, rétablir la paix. En ce sens, le Conseil de sécurité est l'organe qui joue un rôle prépondérant en la matière, traitant des questions relative à la paix et à la sécurité internationales. Dans le même temps, l'ONU est une source de légitimité indispensable sans le support de laquelle tout recours à la force devient condamnable. Celle-ci prône la prévention des conflits et le règlement de différends par des moyens non-violents, tels que la négociation, l'investigation, la médiation, la conciliation, voire l'arbitrage et le règlement juridique. Le rapport du Secrétaire-Général de l'ONU de 2011 sur l'utilisation de la diplomatie préventive, inclut le soutien et le renforcement des partenariats existants et la meilleure coordination des efforts de l'ONU avec les organisations régionales, et en particulier l'UA.[149] Cependant, comme nous avons démontré le caractère malléable des frontières entre prévention de conflit et gestion de crise, des formes plus « directes » de prévention (ou d'efforts de stabilisation d'un conflit) sont également à identifier dans les opérations de maintien de la paix qui visent donc à modifier les dynamiques d'un conflit, à endiguer son expansion, voire même à le résoudre. Celles-ci consistent donc à «appuyer les efforts de gestion d'un conflit et créer un environnement propice à la négociation d'un accord de paix durable » et ce à différents niveaux : politique, socio-économique, et militaire.[150]

Ce domaine a foisonné, comme en témoignent les missions de casques bleus de l'ONU à répétition à travers le monde. L'ONU aurait déployé depuis le début de ses activités quelques 31 missions de maintien de la paix sur le continent, 9 d'entre elles étant toujours en cours à cette date. Ces 9 missions, quant à elles, mobilisent près de 85% des gardiens de la paix à travers le monde, soit près de 90,000 hommes. Dans le même temps, quelques 50% de casques bleus sont Africains, l'Ethiopie étant le plus grand contributeur de troupes africain. De manière plus générale, 45% des opérations déployées par l'ONU depuis 1945 ont eu lieu sur le continent africain, tandis que plus de la moitié des missions lancées depuis 1989 ont été déployées en Afrique. Par ailleurs, le pourcentage de missions ayant pris place en Afrique depuis 1998 est de 70%.[151] Enfin, il est intéressant de noter qu'une seule opération de maintien de la paix vit le jour sur le continent africain dans le courant de la guerre froide ; il s'agit de la Mission des Nations Unies au Congo (ONUC 1960-1964). Celle-ci fut dépeinte comme l'une des premières tentatives de RSS entreprise par les Nations Unies, bien avant que le concept ne se popularise. Tandis que certaines missions revêtent un mandat explicitement préventif, de gestion, ou encore plus offensif, d'autres se concentrent sur la construction des infrastructures étatiques, y compris les forces de l'ordre. Le SIPRI relève enfin que presque toutes les nouvelles opérations lancées par l'organisation depuis 1993 ont un mandat renvoyant à la RSS et à l'État de droit. [152] Ainsi, certaines opérations de maintien de la paix peuvent être considérées comme faisant partie de la prévention des conflits au sens large, en marge de programmes et initiatives telles que la bonne gouvernance, la consolidation de la démocratie, la gestion de crises et la défense des droits de l'homme.

---

[149] Voir: United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolution 1625 (2005) on conflict prevention, particularly in Africa*, *op. cit.*, 12 et United Nations, *Preventive Diplomacy: Delivering Results*, Report of the Secretary-General, S/2011/552 (New York: United Nations, 26 August 2011)

[150] Doctrine Capstone, 22

[151] Nous nous sommes ici basé sur les informations du site du DPKO. Ce chiffre ne comprend pas deux missions entreprises par le Département pour les Affaires Politiques.

[152] Wiharta, Sharon, « The United Nations », *op. cit.*, 158-164

Il est avancé qu'au cours des dernières années près de deux-tiers des ressources destinées aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, à la fois en termes de personnel et de finances, ont été allouées à des opérations en Afrique.[153] La création en 2003 du Bureau du Conseiller Spécial pour l'Afrique au sein du Département des Affaires économiques et sociales de l'ONU et de la Commission pour le Peacebuilding en 2005, témoigne de l'importance stratégique du continent mais aussi de la volonté de consolider les liens entre les facteurs politiques et économiques qui sous-tendent les problèmes sécuritaires et les conflits. Le fait qu'une grande majorité des opérations multidimensionnelles, (soit, celles qui combinent une expertise militaire, policière et civile) prenne place en Afrique, en est une preuve concrète.[154] Au-delà des missions de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU, celle-ci contribue également aux réformes de secteur de sécurité conduits par d'autres acteurs tels que l'UA ou les Communautés Economiques Régionales, non seulement en pourvoyant du support technique mais également en étant un acteur culminant dans la définition des principes de base de la RSS.[155] Ainsi, l'UA reconnaît elle-même que la RSS « pourrait également être une composante essentielle de la prévention des conflits, du relèvement précoce, de la consolidation de la paix et du développement durable, y compris la réduction de la pauvreté ».[156] Ce type d'activité peut donc être financé par l'ONU au travers des Fonds Multipartenaires qui soutiennent économiquement des thématiques spécifiques liées à la violence et aux conflits, tels que le Fonds spécial pour l'amélioration de la Préparation pour la Prévention des Conflits et le Maintien de la paix en Afrique et un programme décennal de renforcement des capacités de l'Union Africaine, lancé en 2006.

Ainsi, la prévention des conflits se trouve à l'origine même des Nations Unies, tandis que l'assistance que celle-ci apporte au continent africain dans le domaine militaire prend généralement une forme indirecte ; elle se concentre sur la formation et la réforme des forces armées dans des pays confrontés à une menace sécuritaire claire et manifeste au sein des opérations de maintien de la paix ou au soutien financier et technique à des organisations régionales engagées dans ce cadre. C'est le cas par exemple de la MONUSCO, dont le mandat prévoit le soutien au gouvernement dans ses efforts de renforcement des capacités militaires des FARDC,[157] mais également de la MINUSCA qui supporte des processus de RSS et DDR en République Centrafricaine.[158] Compte tenu de l'exposé qui a été fait dans notre première partie de la prévention des conflits et de sa mise en pratique, l'on peut soutenir que ces mandats s'inscrivent dans une acception plus large de la prévention, notamment étant donné le fait qu'ils ont été établis en réaction face à un risque déclaré. Ils relèveraient donc plutôt de la prévention réactive face à un début de conflit (dans le cas de la RCA), voire de reconstruction post-conflit en RDC. Bien que l'on puisse s'interroger sur l'opportunité de

---

[153] Données provenant de la base de données du SIPRI sur les Opérations de Maintien de la Paix. Appendix 3a de Sigrún Andrésdóttir, « Multilateral peace operations, 2010 » cité dans Tardy, Thierry, « Peace Operations: the Fragile Consensus », *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press: Oxford 2011)

[154] Wiharta, Sharon, « The United Nations », *op. cit*., 164

[155] Commission de l'Union Africaine, *Cadre d'orientation sur la Réforme du Secteur de la Sécurité*, *op. cit*., Art. 78

[156] Ibid., Art. 16 g)

[157] United Nations Security Council, *Resolution 1925*, S/RES/1925 (2010), 12 (m). Consulté le 12 septembre 2014 au lien suivant: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925(2010)

[158] United Nations Security Council, *Resolution 2149*, S/RES/2149 (2014), 35. Consulté le 12 septembre 2014 au lien suivant: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2149(2014)

différencier ces situations, en particulier compte tenu du conflit qui sévit dans l'Est de la RDC, le pays est généralement répertorié comme étant dans une situation « post-conflit ».

Cependant, l'instrument militaire est clairement loin d'être l'instrument privilégié par les Nations Unies dans ses actions préventives. Les missions civiles, politiques ou les déploiements régionaux sont autant de types d'approches alternatives qui sont de plus en plus perçues comme des composantes nécessaires de la prévention de conflit et la gestion de crises. Néanmoins, si un certain degré d'implication de capacités militaires est généralement nécessaire à la mise en œuvre d'opérations du maintien de la paix, celles-ci ne visent que rarement au renforcement des capacités militaires des États en danger. Lorsque c'est le cas, les actions engagées sont circonscrites dans un cadre très précis qui tient compte de l'opportunité et de l'adéquation du soutien à l'appareil militaire selon le contexte socio-politique et les facteurs belligènes identifiés. Les opérations de l'ONU ont davantage pour objet la réforme du secteur de sécurité, le désarmement et la réintégration d'anciens combattants, la protection des civils et le soutien au processus de négociation politique entre parties au conflit. Ainsi, bien que la faiblesse étatique et le manque de gouvernance soient en effet repris comme des menaces stratégiques à la paix et la sécurité internationale et que les liens entre sécurité, développement et conflits, soient réitérés, l'assistance militaire en tant qu'effort de stabilisation d'un territoire est délimitée de façon à exclure tout État où un engagement semblerait inadapté (provision d'armements ou de matériel militaires à des armées non fiables ou des gouvernements oppresseurs). Enfin, des contraintes sont imposées également au niveau du personnel, en passant au crible les profils des officiers de l'armée, conditionnant tout soutien logistique à des unités militaires au respect des droits de l'homme comme cela fut instauré au sein de la MONUSCO depuis 2010.[159]

Comme le soulignait le Secrétaire Général des Nations Unies : « Pendant la majeure partie du dernier demi-siècle […] n'a-t-on envisagé la prévention qu'en termes presque exclusivement militaires. […] Avec la fin de la guerre froide, on s'est fait à une nouvelle conception de la paix et de la sécurité. […] On s'attache davantage aux modalités d'une paix durables et à ses composantes, comme le développement économique et social, la bonne gestion des affaires publiques et la démocratisation, l'État de droit et le respect des droits de l'homme ».[160]

B. L'Union Européenne

L'implication de l'Union Européenne en tant qu'acteur dans le domaine des politiques de sécurité et de défense, en particulier en Afrique Subsaharienne est relativement récent. Cependant, bon nombre de ses États membres ont un passé historique chargé dans la région et maintiennent également, en parallèle à leur engagement européen, des rapports bilatéraux importants avec certains pays africains. La mise en place d'une politique étrangère et de sécurité européenne décidée en 1999 fut le résultat d'une longue dialectique entre efforts d'intégration, réticences et impact de facteurs exogènes tels que se sont présentées les différentes crises de l'après-guerre froide, dans les Balkans comme en Afrique.

---

[159] Vircoulon, Thierry, « After MONUC, should MONUSCO continue to support Congolese military campaigns?», *International Crisis Group*, 19 juillet 2010. Consulté au lien suivant: http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/vircoulon-after-MONUC-should-MONUSCO-continue-to-support-congolese-military-campaigns.aspx

[160] United Nations Security Council, *Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary-General*, A/55/985-S/2001/574 (New York: United Nations Security Council, 7 June 2001), 9

En 1997, le Conseil de l'Union Européenne identifia la prévention des conflits en Afrique comme l'une des priorités fondamentales de l'Union en matière de politique extérieure, conformément aux dispositions générales relatives à l'Action extérieure de l'Union.[161] Comme l'indiqua plus tard la Stratégie européenne de sécurité de 2003, ainsi que son document de révision daté de l'été 2008, et préconisé par la Position Commune 2005/304/CFSP du Conseil de l'UE, « L'Union européenne contribue à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits violents en Afrique, en renforçant la capacité et les moyens d'action africains dans ce domaine, notamment en instituant un dialogue renforcé avec l'Union africaine, les organisations et initiatives sous régionales et les organisations de la société civile, et en apportant un soutien à ces entités ».[162] Cette approche, situe le renforcement des institutions régionales et des forces locales au cœur de la prévention de conflits armés et constitue la feuille de route que l'Union tente de mettre en œuvre, notamment au travers de ses divers financement et missions d'assistance entreprises dans le cadre de la PSDC et dans son soutien à l'APSA.

La stratégie européenne vis-à-vis de l'Afrique (2005), transformée en stratégie conjointe UE-Afrique au sommet de Lisbonne de Décembre 2007, fut mise en place dans le but d'approfondir le partenariat entre les deux continents et de contribuer à la paix et à la sécurité de l'Afrique. Elle cherche effectivement à agir de manière globale sur le continent africain, la paix et la sécurité faisant l'objet de l'une des priorités stratégiques du partenariat.[163] C'est dans cette optique que s'inscrit la politique étrangère et sécuritaire de l'Union Européenne telle que formulée dans la Position Commune 2005/304/CFSP. Reconnaissant dans le point 1 du Préambule que « la responsabilité principale relative en matière de prévention de gestion et de règlement des conflits sur le continent africain incombe aux africains eux-mêmes », celle-ci préconise donc l'appropriation de la prévention et la gestion des conflits aux États et institutions africaines mêmes. Par ailleurs, la Position Commune admet, par la suite dans l'Article 1 que « l'Union européenne [entend] contribuer à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits violents en Afrique, en renforçant la capacité et les moyens d'action africains dans ce domaine ».[164] En conséquence, l'UE se montre prête à contribuer à et soutenir les capacités et moyens du continent africain dans les domaines de la prévention et la gestion des conflits, ces deux piliers s'inscrivant directement dans le cadre analytique exposé ci-dessus. En dépit de cela, une intervention européenne directe sur le continent Africain est envisagée comme une action subsidiaire à l'appropriation africaine via le renforcement des capacités locales et la doctrine des «solutions africaines aux problèmes africains ». Selon l'Article 3 : « Nonobstant son attachement à la maîtrise de son destin par l'Afrique, l'Union Européenne se tient prête à participer en cas de nécessité à la gestion des crises en Afrique avec ses propres capacités ». Cela signifie que dans la

---

[161] Conseil de l'Union Européenne, *Position commune sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique*, L153, 97/356/CFSP (Bruxelles : Conseil de l'Union Européenne, 11 Juin 1997). *Traité sur l'Union Européenne*, C326, (Bruxelles : 26 octobre 2012), Titre V, Chapitre 1, Article 21, §2 c) ; Conseil de l'Union Européenne, *Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie Européenne de Sécurité*, *op. cit*., 2

[162] Journal officiel de l'Union Européenne, *Position commune du Conseil du 12 avril 2005 sur la prévention la gestion et le règlement des conflits en Afrique et abrogeant la position commune 2004/85/PESC*, L97/57, 2005/304/CFSP (Bruxelles : Conseil de l'Union Européenne, 15 avril 2005), Art. 1

[163] Cette stratégie est fort critiquée car, si elle constitue une belle déclaration d'intentions, elle n'a pas créé le stimulus nécessaire à un réel partenariat. Le leadership demeure au niveau des institutions UE et UA et la valeur ajoutée de la stratégie peut être remise en question. L'inclusion et le financement restent fort limités.

[164] Journal officiel de l'Union Européenne, *Position commune du Conseil du 12 avril 2005 sur la prévention la gestion et le règlement des conflits en Afrique et abrogeant la position commune 2004/85/PESC*, *op. cit.*, Art. 1

conceptualisation du volet paix et sécurité des relations UE-Afrique, l'Union s'engage à garder d'actualité l'option d'une intervention directe sur le continent. Si, cependant, cette déclaration demeure vague et ambigüe, la base d'une « intervention », de quelque nature qu'elle soit, est considérée reposée sur un critère de nécessité, et vise à mettre les capacités européennes à disposition au profit de la gestion ou de la résolution de crises africaines.

A cet effet, il est indiqué que le renforcement et l'efficacité des institutions de sécurité nationale et judiciaires africaines doivent être soutenus, afin de permettre à ces pays de respecter leurs engagements en matière de lutte anti-terroriste et trafics illégaux en tout genre. Ce sont en effet ces derniers éléments qui sont considérés comme des facteurs d'insécurité réels pour l'Union Européenne et ses États membres. C'est dans cette optique que le support pour la réforme de la police et de la justice au sein de la RSS dans les stratégies d'assistance de la Commission Européenne et de la PSDC occupe une place prépondérante. Il convient de noter que le terme de RSS est relativement récent, et ne fut adopté par l'Union Européenne qu'en 2005, sur base d'un document produit par la DAC. Nombres d'activités entreprises déjà précédemment ont ainsi été redéfinies sous la bannière de la RSS, comprise au niveau de l'Union en termes de développement, comme le fait remarquer Mark Bromley dans son chapitre dédié à l'Union Européenne dans *Security Actvities of External Actors in Africa*.[165] Celui-ci indique en effet que la RSS est tout d'abord appréhendée par l'Union Européenne comme une activité visant à la création « de systèmes de sécurité responsables, efficaces, et effectifs, opérant sous control civil et en accord avec les normes et principes démocratiques de la bonne gouvernance, la transparence et l'État de droit, et agissant selon le standards internationaux et dans le respect des droits humains »[166]. La Stratégie Européenne de Sécurité de 2003 a été suivie par la formalisation de la doctrine officielle de la RSS en 2006, faisant ainsi de la RSS partie intégrante de la politique de Sécurité et de Défense Commune de l'UE.

L'Union Européenne, à titre personnel, a déployé des troupes en Afrique depuis 2003. Selon de nombreux analystes, l'Afrique a en effet été le terrain privilégié d'expérimentation de la PSDC européenne qui vise à renforcer les capacités de l'Union en matière de prévention. C'est notamment suite au succès de la mission Artémis déployée dans la province de l'Ituri en République Démocratique du Congo que le concept de Battlegroup a été développé au sein des instances européennes. A compter de ce jour, sur les 15 missions conclues par l'Union Européenne, 8 ont eu lieu sur le continent africain. Au total, ce sont 17 missions sur 32 qui ont été déployées en Afrique, dont 8 militaires et 9 civiles. Par ailleurs, la moitié des missions en cours sont aujourd'hui déployées sur le théâtre africain. On assiste enfin à une intensification des engagements européens au moyen de la PSDC sur le continent africain, avec le lancement de 6 nouvelles missions et opérations en Afrique depuis 2012, malgré un essoufflement depuis 2015 : EUCAP Nestor (2012), EUCAP Sahel Niger (2012), EUBAM Libye (2013), EUTM Mali (2013), EUCAP Sahel Mali (2014), EUMAM RCA (2015). La proportion de missions européennes sur le continent est donc importante, et celles-ci sont généralement de trois ressorts : renforcement des capacités (militaire, police ou justice), assistance (conseil, réforme), opérationnel. Un grand nombre de missions PSDC ont eu une dimension de Réforme du Secteur de Sécurité dans leur attributions.[167] On peut en effet remarquer une évolution dans l'approche européenne des opérations militaires ; tandis que les opérations de la PSDC étaient à l'origine conçues comme des forces de stabilisation, en support à des opérations existantes, ou comme des forces de liaison (EUFOR RDC,

[165] Bromley, Mark, «The European Union », *op. cit.,* 138

[166] Ibid.

[167] Bromley, Mark, «The European Union », *op. cit.,* 145

EUFOR RCA), depuis 2010, celles-ci s'orientent davantage vers l'entraînement et le conseil des forces de sécurité étrangères.[168] La construction de capacités locales a ainsi pris le pied sur les opérations militaires. Par ailleurs, le soutien de l'Union Européenne à des activités de RSS et DDR est très important, principalement financé par le Fonds Européen pour le Développement (EDF), l'Instrument pour la Stabilité, et l'Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme dans le contexte de programmes-cadres de la Commission Européenne mais également mis en œuvre au sein de missions de la PSDC.

Enfin, l'aspect le plus visible des « solutions africains aux problèmes africains » s'illustre par le soutien financier et capacitaire (entraînements, formations) au fonctionnement de l'Union Africaine, des Communautés Economiques régionales et des opérations de maintien de la paix de l'UA. Le soutien à la construction d'une Architecture Africaine de la Paix et de la Sécurité est un élément central de cette approche, en particulier à travers la promotion de la coopération entre les États du continent en matière de prévention, gestion et résolution des conflits en Afrique.[169] C'est dans cette optique que le Fonds pour la Paix en Afrique (APF) fut créé en 2004, qui, entre autres, sert à financer la prévention des conflits ainsi qu'à accélérer et améliorer les processus de prise de décision et de coordination des opérations de maintien de la paix. L'UE participa donc activement à privilégier la multilatéralisation et la régionalisation des efforts de maintien de la paix, ainsi qu'à soutenir la collaboration entre différents États membres sur le territoire africain. La recherche d'approfondissement de la collaboration de l'UE avec les CER et l'UA d'une part, mais également entre les différentes CER et l'UA d'autre part, s'inscrit dans une logique de division des tâches ; la provision de troupes au sol est de cette manière prise en charge par les États africains, tandis que l'UE fournit à ses partenaires africains un soutien financier, logistique et de construction des capacités sur le long-terme, auquel s'ajoute un soutien temporaire supplémentaire de capacités spéciales.[170]

Cependant, l'accent mis sur la prévention des crises et le soutien à la réforme des acteurs de la sécurité n'a, pour le moment, pas réussi à totalement écarter la nécessité de la force armée, si ce n'est qu'elle a fallacieusement réussi à la mettre entre parenthèse ces dernières années. Cette approche ne suffit donc pas. Le rôle de la force demeure central quand il s'agit d'établir des frontières ou de changer de régime. La crise au Mali, par exemple, oppose d'une part les capacités de l'Union Européenne en tant que « soft power » mettant l'accent sur la prévention, à ses pays membres en tant que forces armées de gestion des crises d'autre part. La multiplication des conflits dans le voisinage de l'Union Européenne remet en question son pouvoir de projection, dans le même temps qu'elle souligne les limites des instruments préventifs et son caractère fondamentalement réactif.

C. Les États Unis

Les États-Unis se sont généralement caractérisés par un intérêt superficiel pour les enjeux, les souffrances et les richesses du continent africain. En effet, depuis la conférence de Berlin de 1884-1885 et le fameux « partage de l'Afrique » entre puissances européennes et jusqu'à la guerre froide, les États-Unis n'ont constitué qu'un acteur de deuxième ordre sur le continent. Dans les années 60, l'utilisation de l'assistance militaire s'est étendue comme nous

---

[168] Meijnders, Minke and Zandee, Dick, « The CSDP in Africa », in Zandee, Dick (ed.), *The EU as a security actor in Africa*, Clingendael Monitor 2016 (The Hague: Clingendael, 2015), 34-35

[169] Commission Européenne, *African Peace Facility – Annual Report 2013*, DG Development and Cooperation – EuropeAid (Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2014), 8

[170] Meijnders, Minke and Zandee, Dick, «The CSDP in Africa », *op. cit*., 37

l'avons évoqué, entre les pays européens et leurs ex-colonies nouvellement indépendantes, mais également entre les États-Unis et ses alliés dans la lutte contre le communisme. Ainsi, la politique africaine des États-Unis pendant la guerre froide était principalement antisoviétique. Washington concevait l'assistance militaire comme un instrument politique qui lui permettrait de créer des forces indigènes qui agiraient par procuration aux quatre coins du monde, une vision qui réussit à se généraliser avant d'être recentrée sur les zones d'intérêt primordial américains.

Si leur intérêt pour l'Afrique s'est légèrement intensifié dans le courant de la guerre froide et selon le principe de « realpolitik » dans le but de contenir la menace communiste, cet engagement stratégique déjà limité a été revu à la baisse à la fin de la guerre froide. « En conclusion, nous ne voyons qu'un intérêt stratégique traditionnel très limité » avait stipulé le Département de Défense en 1995 au sujet de l'Afrique.[171] Black Hawk down a joué un rôle central dans la consolidation du principe de « no US boots on African soil » et dans le désengagement des troupes américaines des missions de maintien de la paix de l'ONU sur le continent. Depuis, les États-Unis n'ont en effet engagé de personnel civil et militaire que dans 10 opérations de maintien de la paix en Afrique Subsaharienne, prenant généralement la précaution de ne pas impliquer leurs hommes dans les combats mais plutôt dans le support et l'observation.

Ce n'est que suite aux attentats du 11 Septembre 2001 et à l'ouverture de la guerre globale contre le terrorisme que l'Afrique est redevenue un terrain d'engagement pour les États-Unis. La politique du « zéro mort » prônée suite à la chute du Black Hawk, a donné place à un renforcement de l'endiguement islamiste après le 11 Septembre. Dans ce processus, les États-Unis ont fortement contribué à la redéfinition des enjeux de sécurité nationale dans le chef de bon nombre d'acteurs occidentaux et pays alliés, opérant ainsi un revirement de la doctrine de la dissuasion vers la préemption dans le but d'endiguer les sources potentielles d'activités terroristes au-delà des frontières nationales. La Stratégie de Sécurité Nationale de 2002 évoque en effet la nouvelle place stratégique qu'occupe l'Afrique dans la politique étrangère étatsunienne de l'après 9/11 : il est stipulé que les États-Unis doivent renforcer les États fragiles en Afrique de manière à les empêcher de devenir des sanctuaires terroristes.[172]

L'Afrique y est évoquée en termes de maladies, guerre et pauvreté, autant de facteurs générant des menaces aux valeurs fondamentales des États-Unis et à sa priorité stratégique de lutte contre le terrorisme : « In Africa, promise and opportunity sit side by side with disease, war, and desperate poverty. This threatens both a core value of the United States – preserving human dignity – and our strategic priority – combating global terror ».[173] Le continent africain fut ainsi estimé être une source potentielle importante de la menace terroriste qui avait été propulsée à la tête des priorités américaines en matière de sécurité. Ainsi, sous le mandat de George W. Bush, l'engagement et les efforts américains dans le domaine sécuritaire en Afrique s'intensifièrent. Dès 2001, des programmes de contre-terrorisme furent mis en place dans le Sahel et l'Est de l'Afrique. C'est dans ce contexte notamment que le camp Lemonnier de Djibouti a été établi comme base expéditionnaire semi-permanente, et que le nouveau Commandement unifié Africain de l'armée américaine, l'AFRICOM, fut créé

---

[171] United States Department of Defense, *US Security Strategy for Sub-Saharan Africa* (Washington: Department of Defense, 1 August 1995)

[172] The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, *op. cit.*, 10-11

[173] « [The United States] must help strengthen Africa's fragile states […] to deny havens for terrorists ». Ibid.

en 2008. Le camp Lemonnier est également stratégiquement positionné pour fournir du support aux opérations étatsuniennes dans la corne de l'Afrique mais également dans la péninsule arabique et au Moyen-Orient, en particulier depuis 2012.

Dans ce cadre, les États-Unis ont fait de certains pays d'Afrique des alliés privilégiés dans la lutte contre le terrorisme international. Leur stratégie consiste effectivement à appuyer des États pivots à potentiel stabilisateur et régulateur. Cet élan d'intérêt stratégique pour l'Afrique s'est confirmé et a continué de se renforcer sous la présidence de Barack Obama, qui au cours de son premier mandat mandata la diffusion d'une Stratégie étatsunienne pour l'Afrique subsaharienne.[174] La prévention est, naturellement, au cœur même de ce document, qui cependant ne se prive pas d'afficher une claire priorité à la protection des intérêts fondamentaux des États-Unis, mentionnant en tête de liste la garantie de sécurité des citoyens américains et occidentaux, la promotion des États partenaires démocratiques des États Unis ainsi que l'élargissement des opportunités américaines en matière de commerce et investissement.[175] En témoignent les engagements américains dans la lutte contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique. Cet engagement vise donc en parallèle à la sécurisation des gisements et des routes maritimes pétrolières, le développent démocratique et l'émergence d'une économie de marché en façonnant l'environnement par la diffusion de normes, valeurs et standards américains.

La stratégie pour l'Afrique Subsaharienne prévoit que les instruments privilégiés de la sécurisation pour faire face aux enjeux transnationaux à portée globale tels que l'extrémisme, la piraterie, le terrorisme et les trafics illicites, incluent l'assistance aux États fragiles et faillis. Il fait référence au renforcement des capacités des États partenaires, comme à l'une des missions prioritaires. Dans ce cadre, les programmes d'entraînement, d'exercices, de ventes militaires et de financement, les programmes d'échanges d'officiers et l'éducation d'officiers étrangers dans des académies militaires américaines font figure de proue, dépeignant l'entraînement des forces Afghanes et Iraquiennes comme un modèle à suivre.[176] A ce propos, le renforcement des capacités de pivots géostratégiques tels que le Nigéria, le Kenya, l'Ethiopie ou l'Afrique du Sud est considéré comme un moyen de garantir une stabilité régionale.[177]

Le mandat d'AFRICOM illustre bien l'approche américaine au regard de l'Afrique cherchant à protéger des intérêts de défense nationaux via le soutien aux moyens locaux, l'accent étant mis sur des instruments sécuritaires et militaires. Celle-ci se caractérise par une implication très limitée dans les opérations militaires, par une présence permanente minimale (base militaire semi-permanente de Lemonnier depuis 2008), en parallèle d'un engagement important indirecte dans la coopération et les activités de soutien sécuritaire et militaire gérées par AFRICOM sous forme de transferts d'armes, assistance étrangère, programmes de sécurité en matière de contre-terrorisme, maintien de la paix, stabilisation, RSS et sécurité maritime.[178] Le mandat d'AFRICOM prévoit en effet que le commandement vise à « protéger et défendre les intérêts de sécurité nationale des États-Unis en renforçant les capacités de

---

[174] The White House, *US Strategy toward Sub-Saharan Africa* (Washington: The White House, June 2012)

[175] Ibid., 2

[176] Daggett, Stephen, *Quadrennial Defense Review 2010: Overview and Implications for National Security Planning* (Washington: Congressional Research Service Report for Congress: 17 May 2010), 52

[177] The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, *op. cit.*, 16

[178] Sköns, Elisabeth, « The United States », dans Ismail, Olawale and Sköns, Elisabeth (éds.), *Security Activities of external actors in Africa*, *op. cit.*, 113

défense des États africains et des organisations régionales, et, lorsque demandé, conduire des opérations militaires dans le but de déterrer et défaire les menaces transnationales et pourvoir un environnement sécuritaire propice à la bonne gouvernance et au développement ».[179] Ainsi, AFRICOM diffère des autres commandements géographiques en raison de sa nature ; le commandement assure la gestion et la coordination de pratiquement l'ensemble des activités de sécurité entreprises par les États-Unis sur le continent africain, qui elles, sont globalement de nature non-combattante. L'option du déploiement de militaires américains n'est que subsidiaire comme indiqué par le mandat. Ses activités font plutôt référence à des missions d'entraînement militaire, de coopération technique et de financement, mais AFRICOM prend aussi en charge la coordination d'activités civiles entreprises par le gouvernement américain, y compris dans l'assistance aux secteurs économique et du développement.

Le fait qu'AFRICOM constitue l'une des plus grandes unités de commandement géographique ainsi que l'une des mieux financées témoigne de l'importance stratégique accordée à l'Afrique par les États-Unis, qui soulignent la dimension globale des enjeux sécuritaires africains. La Corne de l'Afrique et le Sahel font, dans cette optique, objet de priorité continentales. Cela témoigne par ailleurs de la priorisation de moyens d'intervention et de prévention indirectes de l'administration américaine, de plus en plus réticente à engager ses militaires dans des zones à risques.[180] Ainsi, si il n'y pas de base militaire permanente ni un grand nombre de militaires déployés sur le long terme dans le théâtre africain, la présence militaire américaine sur le continent est considérable. Elle consiste principalement de participation à divers exercices, mais également de personnel déployé à titre bilatéral et dédié à la formation de cadres de l'armée, d'entraînement de soldats et à la conduite d'opérations de contre-terrorisme et de sauvetage.[181] Les États-Unis auraient ainsi formé et équipé de matériel non létal près de 215 000 gardiens de la paix africains au travers des différents programmes et initiatives tels que l'Initiative de Réponse aux Crises Africaines (ACRI), le programme africain d'Assistance et de Formation aux Opérations de Contingence (ACOTA), l'Initiative Transsaharienne de Lutte contre le Terrorisme (TSCTP), et le Partenariat Est-Africain de Lutte contre le Terrorisme (PREACT).[182]

L'assistance militaire américaine en Afrique Subsaharienne est composée de divers instruments et modes de financements, dont les montants ont été décuplés entre 2004 et 2008.[183] Parmi ceux-ci, l'on peut évoquer le financement d'armées étrangères (Foreign

---

[179] U.S. AFRICOM Office of Public Affairs, «Fact sheet: United States Africa Command», 15 April 2013. Consulté le 2 septembre 2015 au lien suivant: http://www.africom.mil/newsroom/article/6107/fact-sheet-united-states-africa-command

[180] Il convient cependant de noter que depuis les printemps Arabes, AFRICOM assume également un rôle plus opérationnel étant donné l'implication des États-Unis dans des activités contre-terroriste. AFRICOM dispose depuis 2012 d'une force de réaction rapide.

[181] Selon un rapport de 2013 la base de Djibouti regrouperait près de 4000 américains déployés, et 1000 travailleurs locaux. Sköns, Elisabeth, « The United States », *op. cit.*, 118

[182] Partenariat multidisciplinaire qui s'étale sur plusieurs années. Il vise à contrer l'extrémisme violent en renforçant les capacités des gouvernements des pays de la région : Mauritanie, Mali, Tchad, Niger, Nigeria, Sénégal et Burkina Faso. Cette initiative s'inscrit dans une logique de renforcement de l'intégration et de l'interopérabilité des forces de sécurité de la région pour une meilleure coordination des efforts de réponse aux menaces communes. PREACT comprend les pays suivants : Burundi, Comores, Djibouti, Ethiopie, Kenya, Rwanda, Seychelles, Somalie, Sud Soudan, Soudan, Tanzanie, et Ouganda. Voir le site internet du United States Department of State : http://www.state.gov/

[183] Sköns, Elisabeth, « The United States », *op. cit.* , 121

Military Financing-FMF), l'éducation et l'entraînement militaire international (International Military Education and Training-IMET), ainsi que des opérations de maintien de la paix (Peacekeeping Operations), Le programme de financement d'armées étrangères (FMF) sert à renforcer les capacités de contre-terrorisme d'États ou régions, à améliorer les capacités de maintien de la paix et à renforcer le contrôle des frontières terrestres et maritimes à des fins de renforcement de la stabilité régionale. Les principaux leviers d'action de ce programme sont donc de nature économique, et se traduisent par des mesures ponctuelles et tactiques. L'IMET quant à lui, vise à renforcer les rapports interinstitutionnels entre armées et à éduquer les futurs leaders dans une optique d'appropriation des capacités jugées nécessaires à la construction, au développement et à la réforme d'institutions africaines durables. Ces formations et entraînements sont établis dans le but de promouvoir la démocratisation, l'État de droit, la protection des droits de l'homme et insistent sur le professionnalisme des forces armées dans le but d'augmenter les capacités et la volonté d'engagement des pays africains dans la guerre contre le terrorisme et les opérations de maintien de la paix. Enfin, l'implication des États-Unis eux-mêmes au sein d'opérations de maintien de la paix de l'ONU n'est historiquement que très limitée, exception faite du déploiement militaire au Libéria (2003) en support à la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL). Leurs engagements dans les opérations multilatérales sont plus de l'ordre du symbolisme que de l'effectivité. A ce jour, seuls 80 américains participent à des opérations de l'ONU, Tahiti bénéficiant du contingent américain le plus large (33 personnes), tandis que parmi les opérations africaines, c'est au Libéria (11 personnes), au Mali (10 personnes) et au Sud Soudan (16 personnes) que les contributions des États-Unis sont les plus importantes.

D. La France

Si la France fut, avec le Royaume-Uni, l'un des principaux bénéficiaires du partage de l'Afrique lors de la Conférence de Berlin de 1884-85, la décolonisation n'a certainement pas mis fin aux relations privilégiées entretenues par la France avec ses anciennes colonies. Les accords de coopération militaire et de défense mis en place au moment de l'indépendance ont contribué à l'appellation « Gendarme de l'Afrique » souvent attribuée à la France, qui se réfère à sa forte présence militaire et à l'ingérence de celle-ci dans les affaires africaines.[184] Un certain nombre d'accords demeurent aujourd'hui d'actualité, bien que fortement modifiés de manière à s'inscrire davantage dans un cadre multilatéral,[185] plus acceptable autant aux yeux des États partenaires que des français, mais également plus abordables en termes de coûts politique et économique. Basés cependant sur des vestiges impériaux, bien que redéfinis en termes de « coopération » plutôt que d' « assistance », ces accords demeurent sujets à controverses au sein des différents gouvernements français et dans les pays africains concernés.[186]

---

[184] Il existe différents types d'accords : les accords de défense, les accords de coopération militaire, les accords d'assistance militaire technique, ainsi que des accords de défense régionaux et collectifs comme cela a été le cas en Afrique centrale. Les accords d'assistance militaire technique comprennent trois types d'activités : l'assistance techniques (personnel militaire, soutien logistique) ; le support matériel (fonds, licences pour la production d'équipement militaire, armement); et l'éducation et entraînement des officiers africains. Voir Boulanin, Vincent, « France », dans Ismail, Olawale and Sköns, Elisabeth (éds.), *Security Activities of external actors in Africa*, *op. cit.*, 47

[185] Le multilatéralisme est recherché au sein de l'ONU, de l'UE, mais également des organisations de sécurité sous-régionales en Afrique et l'Union Africaine.

[186] Boulanin, Vincent, « France », *op. cit*., 44 et Omballa, Magelan, « La politique africaine de la France: ruptures et continuités », *Questions internationales*, no 5 (Jan/Feb 2004), 56

Les accords signés au lendemain des indépendances ont maintenu une influence économique, politique et militaire sur les pays nouvellement émancipés, un principe qui fut qualifié d'*indépendance dans l'interdépendance*.[187] Ils prévoyaient non seulement des interventions militaires pour « le rétablissement de la situation interne, la résistance aux mouvements de rébellion soutenus de l'extérieur ou la défense contre un agresseur étatique »,[188] mais ils ont également fourni le cadre légal pour différents types d'activités sécuritaires, allant de l'intervention externe proprement dite, à la création de bases militaires prépositionnées et la coopération de sécurité et de défense, y compris le support et le renforcement des capacités de maintien de la paix et la réforme du secteur de sécurité.

La politique africaine de la France a évolué après la fin de la guerre froide, notamment suite à l'émergence d'une nouvelle classe politique en France comme en Afrique qui progressivement rendit la politique africaine de la France difficile à maintenir autant d'un point de vue économique que politique. Le soutien inconditionnel à des régimes enregistrant de mauvais scores en matière de droits de l'homme, de démocratie, et de développement social fut de plus en plus difficile à justifier dans le contexte de la post-guerre froide comme l'a prouvé le discours de La Baule de François Mitterrand : « Chaque fois qu'une menace extérieur poindra, […], la France sera présente à vos côtés […]. Mais notre rôle à nous, pays étranger, fut-il ami, n'est pas d'intervenir dans les conflits intérieurs». [189] Cependant, c'est l'Opération Turquoise déployée au Rwanda dans le contexte du génocide de 1994 qui eut un impact déterminant sur les relations Franco-Africaines en matière militaire. Celle-ci, fortement critiquée par une multitude d'acteurs, endommagea de manière durable la réputation et le statut de la France en Afrique et marqua le début d'un virage vers un mode d'action davantage ancré dans les institutions internationales et le multilatéralisme. Le soutien quasi-inconditionnel pour Mobutu Sese Seko en République Démocratique du Congo, finit de ternir l'image de la France. Comme le dénote Vincent Boulanin, ce virage s'est accompagné d'un repli sur des activités d'entraînement et de soutien aux forces armées africaines dans un cadre multilatéral, aux dépends de l'intervention unilatérale et de la poursuite d'intérêts nationaux,[190] bien que cette tendance se soit légèrement modifiée au cours des dernières années. Le Livre Blanc de la Défense de 2013 prévoit en effet que « l'émergence d'une vision partagée des intérêts de l'Union en matière de prévention, devrait faciliter une approche global européenne de la gestion des crises, ainsi que l'élaboration d'un concept commun de formation des forces armées et de sécurité ».[191]

Dans l'ouvrage de référence intitulé « Réforme des systèmes de sécurité : approche française », les ministères des Affaires étrangères et de la Défense stipulent d'emblée que la

---

[187] Boulanin, Vincent, « France », *op. cit.*, 39

[188] Dulait, André et. al., *La France et la gestion des crises africaines : quels changements possibles ?*, Rapport d'information (Paris : Sénat, Session ordinaire de 2005-2006, dépôt le 3 juillet 2006), 8. Consulté le 22 novembre 2014 au lien suivant : http://www.senat.fr/rap/r05-450/r05-4501.pdf

[189] Mitterrand, François, « Allocution prononcée par M. François Mitterrand, Président de la République, à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème Conférence des chefs d'état de France et d'Afrique », La Baule, 20 juin 1990, 8. Consulté au lien suivant le 12 juin 2014 : http://www.congoforum.be/upldocs/Discours%20de%20la%20Baule.pdf

[190] Boulanin, Vincent, « France », *op. cit.*, 44

[191] *Livre blanc. Défense et sécurité nationale 2013* (Paris : Direction de l'information légale et administrative 2013), 81. Ci après : « Livre Blanc 2013 »

RSS est un « volet essentiel de la prévention et de la sortie des crises ».[192] Par ailleurs, celle-ci est directement mise en relation avec « un environnement propice à la reconstruction et au développement (le développement ne peut progresser dans l'insécurité et la pauvreté pèse directement sur la sécurité) ou, plus en amont, à la prévention des crises et des conflits», exprimant ainsi de manière explicite les liens entre sécurité et développement.[193] Le principe d'appropriation est également réitéré, tout en reconnaissant que la « RSS nécessite que l'État partenaire dispose au moins de quelques institutions, même élémentaires, dont la légitimité n'est pas contestée et sur lesquelles le processus de réforme pourra s'appuyer ».[194] En effet, le rapport attire l'attention sur l'impact que peuvent avoir les processus de réformes entrepris sur l'équilibre des forces locales, voire régionales. « La RSS peut avoir un impact déstabilisateur. Elle requiert de ce fait non seulement un diagnostic préalable, rigoureux et complet, mais aussi le suivi permanent et la facilitation du dialogue politique national indispensable à sa mise en œuvre. »[195] L'approche française de la RSS prévoit donc outre le rétablissement de l'État de droit et le respect des droits de l'Homme, « la constitution de forces de sécurité civiles et militaires efficaces, bien formées et responsables devant les instances civiles ».[196] Ces activités sont destinées à être insérées dans un cadre multilatéral, même si la France en assumera parfois le commandement.

Ainsi, bien que la France ait, à maintes reprises, pris le leadership d'interventions exécutées sur le territoire africain, elle l'a fait dans le cadre et avec le soutien des Nations Unies, l'Union Européenne ou l'Union Africaine, et avec l'engagement de partenaires. Le cadre multilatéral est en effet considéré être une source de légitimité indispensable non seulement à l'action de la France mais également au rétablissement de rapports d'amitié avec les pays africains.[197] En parallèle, le soutien indirect aux gouvernements africains au travers de l'assistance au secteur de sécurité, destinée à accroitre les capacités de leurs armées, a considérablement augmenté, aux dépends des moyens déployés de manière permanente sur le continent ainsi que des interventions militaires directes. Bien que cette tendance soit en réalité plus diversifiée selon les nécessités des différentes sous-régions, la tendance générale est à la diminution de la présente permanente. Le programme RECAMP de Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix initié en 1994 s'inscrit dans cet esprit; destiné à former, équiper, et entraîner les forces de sécurité africaines, il vise à les rendre capables d'assurer la sécurité du continent selon le principe de « solutions africaines aux problèmes africains ». Le programme fut rejoint en 1997 par les États-Unis et la Grande-Bretagne dans le but que les pays participants coordonnent leurs programmes de coopération militaire avant que la responsabilité ne soit transférée à l'Union Européenne en 2008. En parallèle, la France s'est davantage investie dans les opérations multilatérales sous l'égide de l'ONU ou l'UE, ainsi qu'en apportant un soutien à des mandats de l'ONU comme cela fut le cas en Côte d'Ivoire en 2003 (Opération Licorne) et en République Centrafricaine en 2014 (Opération Sangaris). Cependant, plusieurs observateurs indiquent que l'objectif de régionalisation et

---

[192] Comité interministériel sur la réforme des systèmes de sécurité, *Reforme des systèmes de sécurité : approche française* (Paris : Comité interministériel sur la réforme des systèmes de sécurité, Aout 2008). Consulté le 17 septembre 2014 au lien suivant : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/12-MAEE-RSS-final.pdf. [Ci après: «Approche française de la RSS]

[193] Ibid., 1

[194] Ibid., 7

[195] Ibid.

[196] Ibid., 10

[197] Dulait, André et al., *La France et la gestion des crises africaines : quels changements possibles ?, op.cit.,* 8

d'africanisation de la sécurité était en réalité plutôt de maintenir une influence militaire à moindre coûts politique et économique, que de réellement émanciper les États africains.[198]

Le revirement vers un cadre multilatéral n'indique en rien une baisse d'intérêt pour le continent africain ; la plupart des cadres légaux établis lors de la signature des accords de coopération établis au lendemain de l'indépendance demeurent aujourd'hui d'actualité. La France maintient à ce jour trois bases militaires permanentes prépositionnées « de droit » établies en Afrique depuis l'indépendance: au Sénégal, au Gabon et à Djibouti. Celles-ci se différencient des prépositionnements « de fait » issus d'opérations extérieures qui s'installent dans la durée.[199] Ainsi, malgré les transformations qu'elles ont subies, la présence militaire directe et l'ingérence, la coopération sécuritaire et militaire et les transferts d'armes demeurent au cœur des relations Franco-Africaines. La présence permanente de la France sur le continent est cependant clairement revue à la baisse : la base de Djibouti devrait perdre près de 32% de ses effectifs d'ici 2018, de manière à ne compter plus que 1300 soldats, une réduction qui est cependant bien moindre que celle initialement prévue par la reconfiguration du dispositif militaire français en Afrique.[200] Dans ce contexte, certains dispositifs français sur le théâtre africain ont été revus, de manière à être renforcés et à s'inscrire davantage dans une logique partenariale afin de faire face aux enjeux sécuritaires changeants. L'opération Barkhane s'inscrit ainsi dans la continuité de l'opération Serval et de l'opération Epervier,[201] et dans le cadre plus général d'une stratégie de forces prépositionnées dans la région. Active dans les 5 pays du G5 Sahel (Burkina-Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad), la dimension partenariale et l'appropriation de la lutte contre les groupes armés terroristes par les partenaires du G5, sont présentées comme le fondement de l'opération. La stratégie française pour la zone Sahélo-saharienne, si elle a pour but d' « asphyxier » les groupes armés terroristes, vise à accompagner les pays partenaires dans leur lutte contre le terrorisme et à veiller à améliorer leurs capacités, leur coordination lors d'actions conjointes, de manière à ce qu'elles puissent assurer leur sécurité de façon autonome.[202] Ces changements témoignent de

---

[198] RECAMP a par ailleurs été critiqué en raison de la relation hiérarchisée que le programme entretenait entre la France et l'Afrique. Dans cette relation, la France reste responsable de la formulation de l'agenda de RECAMP, des activités, et de la préservation des moyens de la violence légitime (les troupes africaines n'achètent donc pas l'équipement militaire nécessaire aux opérations, mais l'empruntent à la France). Voir Châtaignier, Jean-Marc, « Principes et réalités de la politique africaine de la France », *Afrique Contemporaine*, Vol. 4, no. 220 (2006), 251-252 ; et Charbonneau, Bruno, *France and the new imperialism: Security Policy in Sub-Saharan Africa* (Ashgate : Aldershot, 2008), 75.

[199] Fromion Yves et Rouillard, Gwendal, *Rapport d'information sur l'évolution du dispositif militaire français en Afrique et sur le suivi des opérations en cours*, Rapport d'information n°2114 (Paris : Assemblée Nationale 14ème législature, enregistré le 9 juillet 2014), 18-23. Consulté le 12 septembre 2015 au lien suivant: http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i2114.pdf

[200] Guibert, Nathalie, « L'Armée française va maintenir un effectif important à Djibouti », *Le Monde*, 27 juillet 2015. Consulté le 27 juillet 2015 au lien suivant : http://abonnes.lemonde.fr/international/article/2015/07/27/l-armee-francaise-va-maintenir-un-effectif-important-a-djibouti_4700200_3210.html

[201] L'opération Serval fut déclenchée le 11 janvier 2013, à la suite de la demande du Président Malien Dioncounda Traoré, afin de stoppper l'offensive djihadiste venue du Nord-Est du Mali et qui menaçait Bamako. L'opération s'est achevée le 31 juillet 2014, avec le transfert de la mission de stabilisation du Mali aux forces de l'ONU, au sein de la MINUSMA. L'opération Epervier, est une opération lancée en février 1986 dans le contexte du conflit tchado-libyen dont le dispositif a été maintenu jusqu'au 1er aout 2014, où il a été intégré à l'opération Barkhane.

[202] Ministère de la Défense, *Barkhane : un an d'opérations*, Dossier de Presse, Opération Barkhane 10 juillet 2015. Consulté au lien suivant le 21 novembre 2015 : http://www.defense.gouv.fr/content/download/386536/5731508/file/dp_Barkhane.pdf

nécessités pragmatiques qui se sont progressivement imposées, et qui sont principalement d'ordre économique, politique et sociétal. L'on peut s'interroger : ces changements se sont-ils imposés dans un cadre plus général d'évolution de la compréhension française de la gestion des dangers sécuritaires sur le long-terme, ou les nouvelles exigences économiques et politiques sont-elles responsables de la réorientation de l'approche française de la sécurité ?

Ainsi, si la France affiche clairement son soutien pour les armées de ses alliés africains au travers de ses programmes de coopération mais également au sein d'opérations d'assistance et de réforme multilatérales, elle maintient une autonomie d'action unilatérale et de nombreuses activités au sein de partenariats de coopérations bilatéraux. Bien que les effectifs des forces armées françaises sur le continent africain aient été considérablement réduits depuis la deuxième moitié des années 90, les opérations récemment entreprises dans la zone sahélienne et en Centrafrique au sein desquelles les troupes françaises ont assuré non seulement le leadership mais la grande majorité des combats, démontrent que la France ne peut être qualifiée de « réticente » à l'engagement de ses troupes armées sur le continent. Au contraire, ces engagements indiquent davantage une évolution dans la stratégie militaire et politique françaises en Afrique vers une complémentarité entre assistance préventive sur le long-terme et opérations *ad hoc* imposées par des facteurs exogènes, plutôt qu'une stratégie de substitution de l'une par l'autre. Cette évolution s'inscrit clairement dans la vision stratégique établie par le Livre Blanc de 2013, qui envisageait une présence permanente réduite sur le continent africain au profit d'implantations plus réduites et flexibles ; dans ce contexte, une réduction de 3300 hommes était prévue et cela en dépit du maintien de quelques huit accords de partenariat de défense et seize accords de coopération technique.[203]

Le Livre Blanc de la Défense français indiquant effectivement que « le soutien à la formation d'une architecture de sécurité collective en Afrique est une priorité de la politique de coopération et de développement de la France ».[204] Néanmoins, celle-ci entend maintenir une autonomie stratégique lui permettant de prendre part à des opérations conduites de façon autonome, comme en coalition (dans le cadre de l'UE, de l'OTAN, ou d'une alliance de circonstance).[205]

E. La Belgique

Au même titre que la France, le Royaume-Uni ou le Portugal, la Belgique fut dans le courant du XXème siècle l'un des acteurs européens de premier ordre sur le continent africain. Au-delà de la RDC, propriété privée du roi Léopold II depuis 1885 qui fut donnée à l'État Belge en 1908, le Ruanda-Urundi fut confié à la Belgique par la Société des Nations en 1923 suite à la défaite de l'Allemagne à l'issue de la Première Guerre Mondiale. L'État Belge héritait ainsi « malgré lui » d'un empire colonial en Afrique Centrale, contribuant à forger une longue histoire commune qui se poursuit à ce jour. Les relations entre la Belgique et ses ex-colonies ont fortement fluctué au fil du temps et ont connu des périodes d'effervescence comme de profondes crises qui ont durablement affecté leurs liens et leur coopération. Les difficultés dans la coopération militaire belgo-congolaises se sont révélées rapidement suite à l'indépendance, et ce jusqu'à leur rupture pure et simple à la suite des événements du campus de Lubumbashi en 1990, tandis que le chaos rwandais et l'assassinat des 10 para commandos belges en 1994 donnait le coup de grâce à l'engagement belge dans la région des Grands Lacs

[203] Guibert, Nathalie, « L'Armée française va maintenir un effectif important à Djibouti », *op.cit.*

[204] Livre Blanc 2013, 55

[205] Ibid., 83

pour une longue période. Néanmoins, sous l'impulsion d'une réorientation de la politique étrangère belge en Afrique centrale fondée sur une diplomatie éthique et morale,[206] la Belgique repris progressivement pied sur le continent en commençant par une coopération militaire avec le Bénin (1999). Après une interruption de près de dix ans, la Belgique réinvestit dans la région des Grands Lacs au sein d'un nouveau cadre de coopération bilatérale : le Programme de Partenariat Militaire, signé avec la République Démocratique du Congo et le Rwanda en 2004, et le Burundi en 2006. La conclusion de ce fameux « PPM » entraîna la signature d'accords similaires avec d'autres pays du continent (Niger, Afrique du Sud), et marqua une nouvelle ère dans la conceptualisation de la coopération militaire belge en Afrique. D'autres types de coopération ont progressivement été établis par la Belgique sur le continent, entre autres avec le Gabon, le Kenya, la Tunisie, l'Egypte, le Congo-Brazzaville, le Maroc, etc.

Dépourvue d'un Livre Blanc de la défense à proprement parler, divers documents servent de manuels de référence pour la Défense Belge et la sécurité nationale. Sans surprise, l'Afrique figure au cœur de bon nombre de plans stratégiques et déclarations de mission du ministère de la Défense, évoquant les « raisons historiques » et « les relations privilégiées en Afrique centrale », au sein desquels la Défense a joué et continue de jouer un rôle significatif.[207] Les relations bilatérales avec les pays africains se focalisent sur la prévention de conflits et la stabilité régionale et les moyens visés dans la mise en œuvre d'un tel objectif comprennent ainsi, plus particulièrement, la réforme du secteur de sécurité sous la forme de formations, d'entraînement et de développement de projets communs qui permettraient de renforcer la stabilité, la paix et la sécurité dans les pays concernés.[208] Cette coopération militaire avec les pays africains, que ce soit dans un contexte multi- ou bilatéral figure parmi les principaux piliers encadrant l'engagement de la Défense. Selon la description des scénarios impliquant une utilisation de la force armée belge selon la Déclaration de mission de la Défense et le Cadre stratégique pour la mise en condition du Chef de la Défense en Octobre 2011, la Belgique prévoit l' « engagement de personnel et de moyens de la Défense dans le cadre de coopérations militaires qui comprennent entre autre toutes les activités militaires de transmission d'expertise, d'assistance et d'appui grâce au parrainage d'initiatives militaires (assistance technique militaire, partenariat) ou d'initiatives civilo-militaires (« nation-building ») dans un cadre bilatéral ou multilatéral en appui de la politique de sécurité belge ou internationale ».[209] La Belgique met ainsi l'Afrique au cœur de ses activités militaires, qu'elle conçoit sur le long-terme dans une perspective de prévention de conflits. Si cette approche fut réitérée dans la Déclaration de mission du Chef de la Défense, en Mars 2014, elle était déjà mise à l'œuvre sur le terrain depuis une bonne dizaine d'années comme nous l'avons évoqué. La collaboration entre les forces armées belges et les forces africaines a pris différentes formes et contenus au fil du temps qui s'est écoulé depuis les indépendances jusqu'à ce jour.

Les Programmes de Partenariat Militaire font référence à une coopération bilatérale intensive mise en place et entretenue par la Belgique avec certains pays d'Afrique, dans le but

---

[206] Rosoux, Valérie, « La diplomatie morale de la Belgique mise à l'épreuve », *Critique internationale*, 2002/2 n°15 (2002), 25-32

[207] *La valeur de la Défense belge* (Bruxelles : La Défense, Janvier 2014), 14

[208] Défense Belge, document interne.

[209] Permanent Representation of the Kingdom of Belgium to the OSCE, *Questionnaire sur le code de conduite relative aux aspects politico-militaires de la sécurité*, Note, 2014, 4. Consultée le 9 Octobre 2014 au lien suivant : http://www.osce.org/fsc/119463?download=true

de soutenir et renforcer les capacités militaires des États partenaires, et de consolider des forces armées professionnelles, crédibles, garantes de la paix, de la sécurité et de la démocratie, responsables devant leurs citoyens. A ce jour, de tels partenariats sont conclus avec la République Démocratique du Congo, le Burundi, le Rwanda, le Bénin, le Niger et l'Afrique du Sud. Les PPM constituent aujourd'hui le cadre de coopération bilatérale le plus abouti de la Défense belge et se présentent donc comme un nouvel instrument permettant à la Belgique de faire valoir ses priorités politiques dans la région. Les piliers centraux de la coopération consistent en un dialogue stratégique, des formations, la contribution au développement de capacités et l'échange d'expertise. Selon les pays, les formations entreprises dans le cadre des PPM sont plus ou moins orientées vers certains secteurs militaires, répondant aux besoins des autorités locales mais également à des intérêts stratégiques pour les États contributeurs, ainsi que dans une dynamique régionale. Le Département Stratégique de la défense souligne par ailleurs que la priorité est donnée à l'appropriation africaine, avec pour objectif l'autonomie des États concernés, voire celle du continent. Par ailleurs, les PPM font l'objet d'analyses d'opportunité et d'une évaluation permanente selon un large éventail de critères d'efficacité, de cohérence et de valeur ajoutée. Ces partenariats ont plus récemment fait l'objet d'une évaluation critique telle que prévue par l'accord de gouvernement du 14 Octobre 2014, dans le but de constater les avancements et la nécessité d'en prolonger certains ou de prendre de nouvelles initiatives.[210]

Actuellement, le volume d'activité le plus soutenu se trouve dans les programmes bilatéraux entre la Belgique et la RDC,[211] qui présente le modèle de coopération le plus évolué et le plus englobant. En effet, après des échecs initiaux, celui-ci fut révisé de manière à associer aux efforts de type militaire, une dimension développementale explicite au moyen d'une coopération et d'une planification conjointe avec le Service Public Fédéral de la Coopération au Développement et les Affaires Etrangères. Cette évolution fut le résultat d'un constat évident : la première brigade intégrée entrainée et formée dans le cadre de la nouvelle collaboration avec la Belgique à Kisangani dès 2004, mena à un échec patent. Malgré le sentiment de satisfaction générale des militaires belges à la fin de la formation,[212] le succès fut de courte durée : quelques mois après le départ des formateurs, deux des trois bataillons furent totalement démantelés et des rumeurs de pillages et de viols commis par des éléments de la brigade se propagèrent. Se posaient donc non seulement la question du bien-fondé de l'initiative, mais également l'enjeu de la pérennisation des acquis, de la continuité de l'engagement belge et de manière plus générale, de la réalisation pratique du partenariat. Face à cet échec, il fallut deux ans à la Belgique pour rétablir un cadre de collaboration avec la RDC, qui aboutit finalement à la signature d'un nouveau PPM en 2007. Ce nouveau partenariat fut formulé sur base des enseignements tirés des échecs du PPM précédent : celui-ci se focalisait d'avantage sur l'entraînement des troupes plutôt que sur la fourniture et l'utilisation de matériel sophistiqué, tandis que l'esprit d'appropriation fut expérimenté à un niveau supérieur, laissant au gouvernement congolais et au Président la liberté totale de

---

[210] *Accord de gouvernement*, Bruxelles, 9 octobre 2014, 204. Consulté le 22 février 2015 au lien suivant : http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf

[211] Il convient de noter à ce stade, que la coopération avec le Burundi est momentanément suspendue depuis la mi-mai, suite à la décision du Président Pierre Nkurunziza de briguer un troisième mandat en parfaite violation des dispositions prévues par la Constitution du Burundi et les Accords d'Arusha.

[212] Wilén, Nina, *Tintin is no longer in the Congo: A transformative analysis of Belgian Defence policies in Central Africa* (Brussels: Royal Military Academy, 2013), 42

disposer de cette force entrainée par la Belgique.[213] Outre cette évolution significative, s'imposa également une nécessité pragmatique : le manque de fiabilité et de discipline des forces armées congolaises (FARDC) n'était pas seulement le produit d'un manque de capacités, d'entraînement et d'encadrement des soldats, mais également le résultat des mauvaises conditions de vie des soldats et de leurs familles. Ainsi, les projets FAMIKI et FAMILO furent progressivement établis,[214] et permirent la construction d'habitations pour les familles des militaires, poussant les efforts en matière de développement jusqu'à la construction d'écoles et centres de santé et la création de parcelles agricoles permettant l'autosuffisance alimentaire de l'ensemble de la communauté y vivant.[215] Le professionnalisme et la qualité de la formation des bataillons formés dans le cadre du PPM ont été démontrés lors de l'engagement des 321ème, 322ème et 323ème bataillons et des Unités de Réaction Rapide dans les opérations au Nord-Kivu face aux rebelles du M23. Couronnée de succès, cette opération représente une réussite incontestable de la coopération entre la RDC et la Belgique, qui bien que limitée à l'échelle des FARDC, contribue à la stabilisation du territoire congolais.

Les PPM avec le Rwanda, le Burundi, le Bénin et l'Afrique du Sud présentent chacun leurs spécificités. Le PPM conclu avec le Burundi, par exemple, a joué un rôle prépondérant dans la réforme des Forces de Défense Nationales (FDN) burundaises après la signature des accords d'Arusha. La formation est au cœur de ce partenariat aux ambitions et au volume d'activités relativement réduits, mais néanmoins efficace. Aujourd'hui, le Burundi s'est élevé au rang de grand contributeur de troupes auprès des opérations de l'ONU et de l'UA sur le continent africain. Grand bénéficiaire d'opérations multinationales à la fin des années 90 et au début des années 2000, le Burundi s'est donc transformé au cours de la dernière décennie en un état promoteur de stabilité dans des pays tiers. Cet accomplissement est le résultat de divers efforts, au sein desquels la coopération militaire internationale, y compris celle établie par la Belgique dans le cadre du PPM, est fondamentale. Celle-ci est par ailleurs révélatrice de l'opportunité des approches fondées sur la RSS et de la formation militaire comme véhicule de stabilisation et de normalisation dans une situation post-conflit, mais également dans une perspective de prévention d'une éventuelle reprise d'un conflit. C'est par ce biais que la Belgique a indirectement contribué à l'engagement significatif du Burundi dans les opérations de maintien de la paix,[216] ainsi qu'au lancement de la capacité Commando des FDN. L'engagement du Burundi dans la stabilisation de ses voisins africains n'est pas seulement un outil politique et diplomatique répondant à des motivations nationales ou internationales ; il sert avant tout une logique économique, sécuritaire, institutionnelle et morale.[217] Mais au-delà de la consolidation de la transition post-conflit au Burundi même, le PPM représente également une avancée certaine et un accomplissement indéniable en termes d'instrumentalisation de la coopération militaire à des fins de prévention des conflits sur le

---

[213] Wilén, Nina, *Tintin is no longer in the Congo: A transformative analysis of Belgian Defence policies in Central Africa*, *op. cit*., 59

[214] Projets destinés aux familles des militaires dans le Kindu et à Lokandu.

[215] Présentation du Médecin-Colonel er Marc Georges, « Succès du Partenariat militaire entre la Belgique et le Congo. La formation des bataillons d'intervention rapide », Centre Royal Africain et de l'Outre-Mer (CRAOM), Bruxelles, 7 Octobre 2014

[216] En particulier au sein de l'AMISOM et de la MINUSCA.

[217] Wilén, Nina and Birantamije, Gérard, « Peacekeeping Contributor profile: Burundi », *Providing for Peacekeeping*. Consulté le 26 mars 2015 au lien suivant:

http://www.providingforpeacekeeping.org/2015/06/26/peacekeeping-contributor-profile-burundi/

continent africain de manière plus large. Cette expérience prouve que dans certains contextes particuliers, encadrés par une volonté politique claire, le soutien militaire et l'entraînement des forces armées par des acteurs extérieurs peut créer des capacités suffisantes et crédibles, capables d'étendre leur zone d'influence dans la région et d'exporter leur stabilité et savoir-faire. Cette affirmation doit cependant être approchée avec précaution étant donnée la profonde crise politique que le pays traverse depuis l'annonce de la candidature de Pierre Nkurunziza à un troisième mandat présidentiel ; le coup d'État militaire échoué du 13 Mai 2015 et les fractures qui semblent apparaître au sein des forces armées risque de porter à mal les accomplissements évoqués précédemment. Un constat qui ne fait que renforcer l'argument qui consiste à accorder une attention toute particulière au contexte politico-sécuritaire dans lequel l'assistance militaire prend racine.

Partie 4 – Conclusions et recommandations

A. Conclusions

L'interrogation à laquelle il a été tenté de répondre dans cette étude était de savoir, si, l'ONU, les États-Unis, l'UE et certains de ses États membres s'étaient donné les moyens de leurs fins en cherchant à appuyer les armées africaines et les processus d'intégration régionale et sous-régionale dans le but de prévenir l'émergence de conflits sur le continent africain. Plutôt que de se limiter à présenter ou bien critiquer les activités de soutien et d'entraînement des armées africaines, cette étude a préféré analyser d'une part, comment la prévention des conflits s'est indéniablement imposée comme norme des relations internationales à la suite de la deuxième guerre mondiale et en particulier après la guerre froide, et, d'autre part, la manière dont l'assistance militaire a été progressivement inclue dans les discours stratégiques de divers acteurs en tant qu'instrument idéal de la prévention au cours des quinze dernières années. Dans ce cadre, nous avons également cherché à évaluer l'efficacité de la coopération militaire à servir les intérêts nationaux sécuritaires affichés de prévention, en soulignant les incohérences conceptuelles et les limitations pratiques d'une telle approche.

Au niveau conceptuel, divers arguments peuvent remettre en cause les approches fondées sur l'assistance militaire utilisée dans un but préventif. Tout d'abord, il y a lieu de s'interroger sur la possibilité même de prévenir des conflits, la prévention relevant généralement de la réaction face à la manifestation d'une crise. Tout conflit étant par nature singulier et complexe, la nécessité d'une analyse et d'une compréhension profonde des facteurs de conflictualité fut soulignée et présentée comme une priorité dans toute tentative de prévention. Par conséquent, des crises qui se manifestent de manière similaire ne trouvent pas forcément leurs sources dans des facteurs communs, et n'interagiront certainement pas de la même manière avec les initiatives et les efforts internationaux de contenir ou réduire les dynamiques conflictuelles. Dans ce contexte, les États africains, leurs gouvernements, leurs institutions, et leurs populations ne doivent en aucun cas être perçus comme de simples spectateurs, ou de simples bénéficiaires des activités menées par des acteurs externes sur leurs propres territoires. Bien au contraire, si l'appropriation ne semble pas toujours porter ses fruits, c'est entre autres parce que les États africains réagissent, façonnent leurs politiques et interagissent avec les activités entreprises sur le continent, de manières qui ne sont pas forcément celles envisagées ou espérées par les États occidentaux. Le regain d'intérêt récent pour l'Afrique, en particulier dans le domaine sécuritaire s'est construit en parallèle et en interaction avec une dynamique d'expansion des institutions, des initiatives et de normes, mais également d'enjeux sur le continent. Enfin, si le principe de prévention s'est largement généralisé et est, aujourd'hui, communément admis comme une priorité au sein de la communauté internationale, les instruments à la disposition des acteurs sont multiples et les préférences de ceux-ci divergent de manière incontestable sur la question.

Dans la seconde partie de notre étude, nous nous sommes attachés à une analyse plus pratique des implications réelles de la mise en œuvre de la prévention des conflits aux moyens de l'assistance militaire, mettant en exergue la démarche analytique qui permet de soutenir une telle approche. Celle-ci consiste en effet à percevoir les conflits africains comme étant le fruit du sous-développement, des défaillances étatiques et de la faiblesse de l'appareil sécuritaire. L'accent a été ainsi porté sur l' « assistance », la « coopération », ou les « partenariats militaires » qui visent au renforcement de l'appareil sécuritaire des États

bénéficiaires, jugés faibles, inefficaces, peu fiables, mal équipées etc. ; soit, dont les capacités à remplir leurs fonctions fondamentales sont limitées, et induisent, par conséquent, un environnement sécuritaire instable. Dans ce contexte, le soutien aux forces armées, l'appropriation et la régionalisation des efforts de sécurité, moteurs essentiels des actions entreprises par la communauté internationale, les organisations internationales et les États occidentaux impliqués sur le continent, ont été introduits au cœur du dispositif. Cependant, une telle approche présente de nombreux problèmes et contradictions, en particulier lorsqu'elle est appliquée de manière indiscriminée à de nombreux pays dont les structures étatiques, politiques et de gouvernance diffèrent fortement. Tout d'abord, les liens entre sous-développement, faiblesse de l'État et insécurité sont loin d'être évidents ; de bonnes conditions socio-économiques et des structures étatiques crédibles peuvent contribuer à un environnement sécuritaire stable, mais n'en sont pas des facteurs exclusifs. Par ailleurs, si le renforcement de l'appareil militaire peut, dans certains cas, permettre de stabiliser une situation de crise naissante voire même, empêcher qu'un conflit ne naisse, il peut, dans d'autres cas, être à l'origine même de nouveaux conflits ou d'instabilité. Le manque de capacités d'une armée à répondre à des crises sécuritaires ne peut donc en aucun cas être vu de manière purement technico-militaire ; cette défaillance s'inscrit indéniablement de manière plus large dans les structures étatiques, dans les relations de pouvoir, et dans les rapports civilo-militaire qui sont spécifiques à chaque État.

Par ailleurs, l'appropriation et la régionalisation sont d'une part, jugées nécessaires à la bonne mise en œuvre et à l'efficacité de tout effort de réforme, de renforcement de l'administration, de l'État ou des armées d'un pays, en raison de la légitimité que celles-ci confèrent auprès des autorités et des populations locales, mais aussi car elles augmentent la possibilité de pérenniser les acquis. D'autre part, celles-ci représentent un engagement au sol réduit, de moindres frais et auraient ainsi l'avantage d'apparaître comme des moyens « acceptables » pour les opinions publiques occidentales. Cependant, nous avons pu constater que l'appropriation des réformes militaires est en réalité très difficile à mettre en œuvre, car elle tend généralement à transposer les modèles opérationnels et de fonctionnement d'armées occidentales à des pays dont les besoins politiques, sécuritaires ou opérationnels peuvent être différents. Cela peut également aller à l'encontre des principes libéraux et démocratiques que les acteurs externes cherchent à promouvoir et produire des résultats en contradiction avec les objectifs initialement visés par ces activités : la prévention des conflits et le maintien de l'ordre à coût réduit. Elle incite ainsi à entraver le caractère inclusif qui constitue le fondement même de l'appropriation de manière à prioriser les objectifs opérationnels établis à court-terme.[218] Une conséquence de cette pratique est alors l'aliénation des structures adoptées, cooptées ou rejetées par les organisations locales traditionnelles, ce qui remet en question non seulement leur légitimité mais également leur volonté et capacité à remplir leur mandat. De plus, ces engagements visent paradoxalement la réalisation d'objectifs à court-terme, difficilement compatibles avec les objectifs sécuritaires visés, qui eux, s'inscrivent dans la durée. Enfin, il convient de noter que des difficultés peuvent émerger quand il s'agit d'impliquer des acteurs ou des puissances régionales dans la résolution des conflits de leurs voisins. Ceux-ci sont généralement loin d'avoir une position neutre ou impartiale quant aux enjeux mêmes du conflit, en particulier dans des régions profondément compliquées comme l'Afrique.

[218] Von Billerbeck, Sarah, « Local ownership and UN peacebuilding: discourse vs operationalization », *Global Governance*, Issue 21, (2015), 299-315, 300

La troisième partie de l'étude a exposé comment des acteurs aussi différents que l'ONU, l'UE, les États-Unis, la France et la Belgique ont incorporé et cherché à mettre en œuvre la prévention des conflits aux moyens de l'assistance militaire. Bien qu'il y ait influence de pairs (RSS, appropriation, sécurité régionale) et synchronisation dans l'intérêt porté au continent et dans les intérêts que les États occidentaux veulent défendre, il peut y avoir des différences considérables dans la manière dont les États ou les organisations mettent en œuvre l'assistance militaire dans les pays africains. Cela se manifeste autant sur le plan conceptuel qu'opérationnel, mais aussi dans le type d'approches et de politiques établies vis-à-vis de l'Afrique Sub-Saharienne. Tandis que certains États adoptent une politique différenciée au cas par cas, d'autres ont tendance à suivre une feuille de route principalement édictée par les impératifs nationaux, tandis que d'autres encore choisissent un équilibre entre normativisme et réalisme politique. Il en va de même en ce qui concerne l'appropriation de l'assistance ; certains États contributeurs conditionnent les programme d'assistance à la pérennisation et au bon usage et maintien des acquis, alors que d'autres s'engagent à peine dans le suivi et l'évaluation régulière des activités qu'ils financent. De manière similaire, certains acteurs établissent une « approche globale » au sein de laquelle l'assistance militaire ne constitue qu'une parmi de nombreuses initiatives qui ont trait au développement étatique, au soutien à la société civile, à l'économie et la diplomatie, tandis que d'autres limitent leur action au secteur de la sécurité. Enfin, l'assistance militaire peut être un instrument indirect d'influence et de maintien de la paix, au travers de la RSS, de la formation des forces armées et du soutien capacitaire sur le long terme, tandis qu'elle peut également être utilisée de manière plus directe, en marge d'une intervention militaire ou au sein d'une opération de maintien de la paix de l'ONU, ou d'une organisation régionale (CEDEAO, SADC, UE, AU) dans un objectif de consolidation de la stabilisation.

Les priorités des États contributeurs actifs sur le continent africains sont diverses, et ont des conséquences immédiates sur les moyens mis à disposition des efforts qu'ils affichent. Les intérêts vont de la protection d'intérêts nationaux ou internationaux de diverses natures à la promotion de valeurs, en passant par le maintien d'une expertise particulière ou de l'opérationnalité des forces armées des pays contributeurs. Le renforcement de la sécurité nationale est généralement recherché en aidant des pays tiers à répondre à leurs enjeux sécuritaires. Les États contributeurs visent ainsi à limiter les effets exogènes des crises africaines, ou encore à augmenter leur visibilité sur la scène internationale à moindre coût et en prenant des risques mesurés. Certains acteurs établissent une approche englobante au sein de laquelle l'assistance militaire n'est qu'un parmi de nombreux éléments constitutifs, alors que d'autres ont tendance à percevoir l'assistance comme une stratégie en elle-même, crédible et suffisante. Dans l'ensemble, on peut noter une répartition géographique des prérogatives des acteurs externes, les anciens pays colonisateurs maintenant leurs rapports privilégiés avec leurs ex-colonies, et les nouveaux États présents sur le continent choisissant leurs aires géographiques selon des critères d'intérêts économiques, géostratégiques ou sécuritaires. Cela n'exclue naturellement pas des recoupements, qui souvent viennent porter préjudice aux initiatives unilatérales en raison du manque de coordination et de consultation préalables entre acteurs contributeurs.

Le constat général qui peut être tiré, ne vise pas la pratique de l'assistance militaire en tant que telle, mais plutôt la manière dont les États en font usage. Comme il a été évoqué, ce type d'activité n'est ni nouveau, ni sans fondement ; il est probablement nécessaire aux efforts de maintien de l'ordre global. Cependant, l'assomption que renforcer les capacités militaires d'un État réduira le risque de conflit est loin d'être confirmé. S'il existe, bien évidemment, des cas dans lesquels l'assistance militaire permet de prévenir le développement ou l'escalade d'un conflit naissant, il existe bon nombres d'autre cas comme l'histoire se

charge de le rappeler de temps à autres, où l'assistance fournie échoue tout simplement (Mali 2013), voire devient un moteur de conflit (RDC, Gabon, Darfour, Sud Soudan), si pas une cause.[219] Ce n'est que dans des cas où une combinaison de paramètres particuliers existe au niveau de la gouvernance, du système politique, des forces armées et de la société, que l'assistance militaire permet de surmonter les défis sécuritaires. Ces cas sont cependant rares et la focalisation de la communauté internationale sur quelques « réussites » (Sierra Leone) jette un voile sur la multitude d'autres situations dans lesquelles l'assistance a échoué. Si l'on survole les pays dans lesquels la RSS a été mise en place, certains ont particulièrement résisté au changement (Afghanistan, République Centrafricaine, Haïti, Guinée-Bissau),[220] tandis que d'autres se sont révélées être autrement plus perméables à l'aide et aux recommandations externes (Sierra Leone, Sénégal, Burundi, Mali). Des conclusions générales et la prescription de politique sur base d'une relation de cause à effet contestable est inefficace et peut même se révéler dangereuse car elle tend à dissocier l'appareil sécuritaire et militaire de son contexte politique et apporte donc une réponse de type technocratique à des problèmes fondamentalement politiques.

Il convient également de rappeler que l'assistance militaire peut revêtir non seulement des contenus et des activités variées, mais aussi des approches et des méthodes différenciées. En ce sens, la « recette » de l'assistance militaire ne peut être mobilisée de manière indiscriminée sans analyse de son applicabilité dans des contextes particuliers. L'on peut ainsi mettre en cause le caractère limité de l'analyse et de l'appréciation politique en amont, qui se base sur une compréhension étroite des conflits africains et sur une vision limitée des enjeux politico-socio-militaires qu'ils représentent. Les conflits auxquels l'Afrique est exposé sont autrement plus complexes et multifactoriels qu'il n'y parait, et sont d'autant plus inextricables qu'ils présentent un enchevêtrement d'acteurs et d'intérêts particuliers et divergents. Ces dispositifs s'inscrivent dans des régions où les facteurs d'instabilité, qu'ils soient politiques, démographiques, ethniques, économiques, écologiques, ou énergétiques sont à la fois profonds et durables. Ceux-ci influent tous sur le conflit, de manière à ce que tout acteur cherchant à contenir la crise ne puisse pas s'abstraire de ces problèmes dont la plupart ne réclament pas une action militaire.[221] Comme le rappelle Ackermann, il existe un accord théorique consistant à dire que la base de toute prévention efficace est une approche contextuelle différenciée, au sein d'une coordination stratégique où de multiples mesures préventives sont utilisées.[222]

Si la critique de l'assistance militaire comme outil de la prévention des conflits est aisée, notre intention n'est nullement d'en discréditer son utilité intrinsèque. Le but est en revanche de souligner que celle-ci, est devenue à tort le pilier de bon nombre de réponses aux enjeux sécuritaires africains. Celles-ci sont effectivement non seulement fortement influencées par les affaires domestiques et les relations de pouvoir à l'intérieur des frontières, mais également par les relations extérieures des pays africains et leur posture au niveau régional. L'approche technico-militaire des conflits africains et de leurs causes en vue de les prévenir consiste en effet à faire abstraction de la dimension politique dans laquelle les problèmes de gouvernance, sécurité et développement sont profondément ancrés. Si

---

[219] Notamment au travers de défections, mutineries et insurrection contre le gouvernement central.

[220] Melmot, Sébastien, *Candide au Congo : l'échec annoncé de la réforme du secteur de sécurité (RSS)*, Institut Français des Relations Internationales, Focus stratégique n°9 (Septembre 2008), 27

[221] Goya, Michel, « Extension du domaine de la lutte », *La voie de l'épée*, 22 mai 2014. Consulté au lien suivant le 3 juin 2014 : http://lavoiedelepee.blogspot.fr/2014/05/extension-du-domaine-de-la-lutte.html

[222] Ackermann, Alice, « The idea and practice of conflict prevention », *op. cit.*, 343

l'approche préventive basée sur la coopération en matière de sécurité a progressivement remplacé les larges déploiements au sol, elle ne signifie en aucun cas un désintérêt pour les situations de crises et les conflits interétatiques, les mouvements insurrectionnels, terroristes ou autres ; elle témoigne d'une évolution du cadre d'analyse de nombreux acteurs des conflits africains et d'un repositionnement des priorités et missions des forces armées occidentales sur le continent. L'on considère que la meilleure manière de répondre aux risques susmentionnés est de restreindre toute offensive et large déploiement au profit d'une approche qui consiste à aligner de manière plus coordonnée les moyens et les fins en adoptant une approche dite « indirecte », couplée d'une présence petite, rapide et efficace sur le terrain. Dans cette perspective, l'État concerné serait le principal acteur capable de défaire les menaces qui se présentent, tandis que les États amis ou partenaires se contentent de jouer un rôle de support.[223]

Naturellement, la capacité de l'État en question, de prendre en charge la majeure partie de la responsabilité dans la défaite des mouvements varie de manière significative. Dans le meilleur des scénarios envisageable, l'État aurait les capacités de soutenir et gérer des forces armées renforcées par les partenariats extérieurs. Mais quid des cas où les capacités sont très limitées – que cela implique-t-il pour l'État bénéficiaire ? Cette approche est paradoxale car tandis qu'elle elle néglige le fait que les niveaux politique et gouvernemental méritent tout autant d'être soutenus, elle cherche l'appropriation des réformes militaires et des moyens sécuritaires par les autorités locales. Le fait d'avoir dissocié l'appareil sécuritaire et militaire de son contexte politique est l'une des raisons fondamentales pour lesquelles l'assistance militaire a souvent mené à des résultats controversés. La tendance des départements de défense intervenants de ne concevoir leurs pairs que dans un vase-clos, sans prise en considération des conditions de gouvernance et des sociétés dans lesquels ces armées sont ancrées, est au cœur du problème de la mise en œuvre des programmes d'assistance. Des accomplissements immédiats significatifs en termes d'entraînement, de capacités et de discipline militaire sont mis à mal dès que ceux-ci sont confrontés dans la pratique à une situation d'urgence ou une crise, et ce en particulier lorsque les fondements de l'État de droit sont fragiles ou inexistants et que la crédibilité et la confiance dans les forces armées et leurs chaînes de commandement et de contrôle civil sont insuffisantes. Dès lors, de nombreux analystes soutiennent que l'occident devrait concentrer ses efforts et ses ressources dans les États déterminés à poursuivre sur la voie démocratique, de l'État de droit, de la bonne gouvernance et de la réforme politique. Cela constituerait une garantie contre le risque que l'armée ne se transforme en véhicule de politiques prédatrices d'élites politiques.

De nombreux autres acteurs auraient pu être analysés dans notre troisième partie. Faute de place et d'opportunité, la sélection des acteurs a dû être limitée au chiffre de 5, tout en se focalisant sur les acteurs étatiques et les institutions inter-gouvernementales. L'Union Africaine a été survolée dans différents passages de cette étude, tandis que certains pays traditionnellement investis sur le continent (Royaume-Uni, Pays-Bas) ou nouvellement arrivés (Chine, Russie) mériteraient d'être analysés. Le Royaume-Uni est pourtant l'un des États dont la politique africaine privilégie clairement un agenda sécuritaire qui serait dirigé par les États africains eux-mêmes, et limitant ses engagement à l'entraînement des forces

[223] Comme expliqué dans le FM3-24. Voir Department of the Army, *FM3-24 MCWP 3-33.5 Insurgencies and countering insurgencies* (Washington DC: Department of the Army, May 2014), Chapter 1, § 1-22

locales et au soutien à une architecture Africaine de Paix et de Sécurité.[224] La Chine, pour sa part, est le membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU qui déploie le plus grand nombre de troupes au sein des opérations de maintien de la paix, et ce, en particulier au Sud Soudan (1068 troupes) et au Libéria (725), tandis que le Bangladesh, le Népal, l'Ethiopie et le Rwanda sont les pays du monde dont les contingents au service de l'ONU sont les plus larges. Nous avons néanmoins choisi ici de nous limiter aux États les plus engagés dans les programmes d'assistance bilatéraux relatifs au renforcement des capacités militaires des armées africaines, ainsi qu'aux principaux acteurs multilatéraux. D'autres types d'acteurs, tels que les acteurs non-gouvernementaux ou les acteurs privés, s'ils ne sont pas forcément impliqués dans des activités sécuritaires, peuvent interagir et influer sur les activités des premiers.

Enfin, il aurait été intéressant d'entrer plus dans le détail et de distinguer différents types d'assistance : armement / entraînement / financement. Evidemment, chaque catégorie d'assistance évoquée a un impact et des conséquences différentes comme l'indique le document de l'ONU de 2008 qui délimite les actions que l'ONU peut légitimement entreprendre dans le cadre de la RSS. Par exemple, un volet de l'assistance militaire qui n'a que très peu été évoqué concerne les transferts d'armes. Etant donnée la quasi-inexistence de production locale sur le continent, les États africains reposent généralement sur des importations d'armes de tous types. Les transferts d'armes d'État à État entre les États Occidentaux et les États africains dans le courant de la guerre froide constituait effectivement un pilier de l'assistance militaire alors fournie. En 1988 seul, le transfert d'armes, d'équipement de haute maintenance, tanks, transport aérien et avions de chasse était estimé à près de 4 milliards de dollars. Aujourd'hui, cette tendance est en forte baisse, bien qu'elle connaisse une reprise au fil des dernières années. Cela peut s'expliquer tout d'abord par une nouvelle approche face aux enjeux sécuritaires, sous-tendue par les principes de liens entre développement et sécurité et de prévention des conflits violents, mais également par l'imposition progressive d'un cadre régulateur plus strict pour les transferts d'armement. Cependant, à l'opposé de la majeure partie des États occidentaux, d'autres États ont vu leur export d'armement vers l'Afrique décupler : l'Ukraine, la Russie et la Chine seraient, selon le SIPRI, pour la période 2009-2013,[225] tandis que les trafics illégaux sont impossibles à quantifier. Il convient effectivement de souligner la difficulté de produire des données fiables sur les transferts d'armes, en particulier en ce qui concerne les armes légères et les munitions.

Une difficulté majeure de cette étude fut de discerner la prévention de la gestion des conflits, et la confusion qui peut découler de l'écart existant entre théorie et pratique de la prévention. Comme nous l'avons exposé, la prévention des conflits consiste très souvent, en réalité, à gérer une crise naissante ou encore à prévenir la reprise d'un conflit résolu, assoupi ou stabilisé. De la même manière, l'assistance militaire dans un contexte post-conflit ou suite à une intervention internationale a ainsi pour but de prévenir la résurrection ou l'émergence de nouveaux conflits. Toutefois, il convient de noter qu'une bonne partie de l'assistance militaire concerne en réalité la gestion de conflits et consiste, par exemple, à soutenir une partie au conflit au détriment d'une autre. Une seconde difficulté a trait à la définition même de l'assistance militaire. Si la RSS constitue un type d'assistance militaire, le fait de fournir des armes ou d'assister un pays tiers dans des opérations militaires représente un autre type

---

[224] Les engagements britanniques en Afrique ont été particulièrement réduits depuis 1997. A l'exception de l'intervention britannique au Sierra Leone en 2000, la Grande-Bretagne n'a déployé qu'un nombre très limité de troupes sur le théâtre africain.

[225] Sköns, Elisabeth, « The United States », *op. cit.*, 117

d'assistance militaire. Le terme est donc vaste et peut faire référence à des activités très différentes et aux motivations et implications larges et variées. Nous avons choisi ici de nous concentrer principalement sur les activités de formation, de réforme et de soutien matériel aux forces armées qui sont traditionnellement des activités classées sous le blason de la RSS, sans pour autant élargir notre champ d'analyse aux secteurs non-militaires que la RSS comprend, telles que la réforme de la police et de la justice. Enfin, étant donné les deux difficultés évoquées précédemment, l'analyse des politiques des acteurs choisis dans notre troisième partie fut d'autant plus compliquée, que les frontières entre prévention de conflit, stabilisation post-conflit, assistance militaire et opérations de maintien de la paix sont malléables.

B. Recommandations

Sachant qu'il n'existe pas de solution idéale permettant d'empêcher que des conflits ne se mettent en place, et certainement encore moins en Afrique, on peut néanmoins formuler une série de propositions susceptibles de contribuer à la mise au point d'une approche plus efficace de la prévention et de l'assistance à différents niveaux.

La prévention des conflits

- La prévention des conflits est un principe louable mais peu réaliste. Quels moyens et capacités devraient être développés ou renforcés afin de faire face à une crise dont le caractère et les manifestations sont encore méconnues ? Comment peut-on anticiper la nature d'un conflit futur ? Une approche réaliste de la prévention s'impose. Celle-ci passe par la veille stratégique, les structures d'alerte précoce, la collecte de l'information et l'analyse soigneuse des moteurs de conflit. La réaction rapide peut, *in fine*, circonscrire les dynamiques conflictuelles après une analyse profonde de la situation et en adoptant des instruments et des démarches particulières avec précaution.
- La prévention des conflits nécessite donc du personnel ayant une expérience considérable dans la veille stratégique, l'analyse, la gestion de crises ainsi qu'une spécialisation régionale spécifique. La connaissance profonde des pays surveillés est fondamentale, afin de rendre possible une identification précoce des dangers. Tout État ou organisation internationale faisant de la prévention une priorité stratégique, devrait investir dans un personnel ayant une spécialisation régionale, une connaissance des langues de la région, et une compréhension profonde des situations de crises.
- Eviter les prescriptions politiques basées sur des analyses simplifiées à outrance. Ne pas méprendre l'assistance militaire pour une stratégie. De la même manière, la précaution s'impose en matière de prévention de conflits : au-delà des difficultés à identifier un risque de conflit avant que celui-ci ne se manifeste, se pose la question des moyens à mettre en place afin d'apaiser une situation. La complexité et la spécificité de chaque conflit ne peut en aucun cas être négligée au profit de réponses standardisées venant tout droit du « conflict prevention toolbox ».
- En pratique, la prévention des conflits fait référence à un large éventail d'activités qui s'étend de l'alerte précoce, des efforts de médiation, de maintien de la paix, de peacemaking, aux mesures de création de confiance mutuelle et à la résolution des conflits. La prévention serait alors composée de trois volets : un volet opérationnel, visant la réponse immédiate aux manifestations d'une crise et qui peut être qualifié de « prévention réactive », un volet structurel qui consisterait à adapter le

fonctionnement des institutions ou structures qui pourraient générer des conflits, et enfin un volet « de prévention élargie » qui s'étendrait à la désescalade, l'arrêt ou la transformation d'un conflit qui est en cours de manifestation ou qui s'est déjà manifesté.

Associer la prévention et l'assistance

- L'assistance militaire peut en effet être un moyen de prévenir de manière structurelle l'émergence d'un conflit. Elle est en effet adaptée à des situations où le manque de capacités des armées rend l'État en question perméable aux menaces et aux dangers qui se manifestent.
- La clarté de l'objectif à atteindre au travers de l'assistance militaire est déterminante pour sa réussite. Quel est l'objectif de l'assistance militaire : prévenir les conflits au niveau local, promouvoir un modèle de sécurité « occidental » dans d'autres régions du monde, ou contenir les répercussions exogènes des conflits africains en Europe? L'honnêteté intellectuelle et intentionnelle des acteurs impliqués est essentielle dans la mise au point d'une stratégie crédible alignant objectifs, efforts et moyens.
- Le manque de clarté quant à l'objectif réellement recherché est de nature à créer des incohérences dans les approches et les moyens mobilisés, quand bien même le résultat final escompté consiste à créer un système de sécurité et de justice plus efficaces.[226] Il peut en effet exister un écart considérable entre les approches plus développementales telles que conceptualisées dans la RSS, et les stratégies de sécurité nationale axées sur le contre-terrorisme et la lutte contre le crime organisé. Tandis que la première approche se focalise en priorité sur les problèmes de gouvernance et de gestion effective des secteurs de sécurité et de la justice, la seconde privilégie l'efficacité de l'assistance dans sa capacité à contenir les facteurs d'insécurité – l'entraînement et l'équipement des forces de sécurité est ainsi une priorité.[227] Le cadre d'objectifs stratégiques et politiques devra donc être clairement défini.

L'assistance militaire

- Dans les cas où l'assistance militaire est mobilisée et qu'un partenariat ou une coopération est mise en place, une connaissance approfondie du pays concerné et de la région s'impose non seulement pour la planification et la préparation des programmes de coopération, mais également au niveau des instructeurs et des troupes qui seront chargés de la mission et de la gestion du partenariat. Des forces à spécialisation régionale qui sauraient s'adapter aux particularités culturelles et connaîtraient les besoins spécifiques des forces de sécurité locales seraient les plus à mêmes de mener de tels projets à bien. Elles permettraient également une meilleure appropriation par les forces locales.
- Les objectifs doivent être concrets, réalisables, et avoir une durabilité projetée suffisante. Moins les objectifs seront ambitieux, plus la probabilité de réussite sera grande. La fixation d'objectifs intermédiaires à moyen-terme servira à échelonner la tâche. Cette stratégie devra tenir compte des défaillances et des dysfonctionnements

---

[226] Downes, Mark, « The Domestic versus the Development Agenda », *ISSAT blog*, 27 May 2015. Consulté au lien suivant le 28 Mai 2015: http://issat.dcaf.ch/Share/Blogs/ISSAT-Blog/The-Domestic-versus-the-Development-Agenda

[227] Ibid.

des armées et des États en question, ne devra pas avoir un niveau d'ambition trop élevé, et devra assurer la disponibilité des ressources requises pour sa mise en œuvre. Dans cette perspective, le leadership politique sert à définir de manière claire et sans ambiguïtés les objectifs politiques poursuivis, tout en fixant des restrictions et des règles d'engagement en vue d'une action armée.

- Dans une même logique, État bénéficiaire et État contributeur doivent éviter toute ambiguïté quant à leurs motivations, aux termes de leur partenariat, et aux objectifs visés par l'assistance militaire.
- L'assistance devra éviter de déstabiliser les forces armées en privilégiant certaines spécialisations ou certaines franges des forces armées aux dépends d'autres. Une telle démarche tend en effet à créer de conflits internes, surtout dans pays où le commandement et le contrôle civil des forces armées laissent à désirer. Elle devra préparer les forces africaines, par exemple, à être prêtes à réagir et gérer de manière coordonnée et dans le respect des droits de l'homme toute crise émergente.
- Derrière tout appareil sécuritaire il y a un pouvoir politique et une modèle de gouvernance. Comprendre et tenir compte de ceux-ci avant toute décision d'assister militairement les forces armées de ces pays est nécessaire. Les États contributeurs devront être plus attentifs à l'environnement politico-sécuritaire du pays, et aux intérêts politiques du bénéficiaire. Ils pourraient chercher à établir des mesures d'incitation à la réforme plutôt que de vouloir promouvoir un modèle de construction de capacités [capacity-building] apolitique.
- Privilégier les États qui auront la capacité de gérer et commander une armée renforcée, et dont les institutions permettent le contrôle civil. Dans une telle perspective, les chaînes de commandement, le contrôle des forces armées, le planning stratégique et le leadership politique sont des éléments déterminants pour que les moyens acquis par l'assistance soient utilisés à bon escient. Si ceux-ci sont insuffisants, le monopole de la violence légitime risque d'être mis à mal. De même, la force armée risque de devenir un instrument d'intimidation et de consolidation d'un pouvoir illégitime.
- Juger de la réussite de l'assistance militaire dépend de l'objectif visé. L'efficacité opérationnelle des forces armées bénéficiaires qui sera atteinte grâce à l'assistance militaire est limitée : des déficiences au niveau du leadership, le manque de standards disciplinaires et les manques logistiques réduisent l'efficacité opérationnelle des troupes assistées.
- L'assistance militaire ne doit pas être perçue comme un instrument consacré au changement de régime. Elle n'aura qu'un impact réduit sur tout gouvernement n'ayant pas la volonté de se réformer. Dans un tel cas, le gouvernement aura tout intérêt au contraire à maintenir un double équilibre interne en distribuant privilèges et pouvoir à des forces de sécurité politisées, sectaires et clientélistes. Le support à la création d'une armée professionnelle et apolitique en dépit d'un contexte politique qui n'y est, fondamentalement, pas favorable, ne peut qu'être voué à l'échec. Le maintien d'un équilibre fragile est souvent préféré au risque que représente une refonte du système.
- Les écarts entre les objectifs à réaliser et ceux réellement atteints s'expliquent dans la plupart des cas par la divergence d'intérêts entre les partenaires, le contrôle insuffisant de l'avancement du projet et le recours limité à l'incitation et à la conditionnalité.

Appropriation et intégration régionale

- L'assistance militaire peut prendre différentes formes ; une approche basée sur le déploiement de troupes d'élites, très bien formées, possédant les connaissances linguistiques et culturelles du pays seront plus à même de construire de bons rapports de coopération avec les forces locales et d'augmenter la performance de celles-ci. De telles conditions permettent une appropriation « naturelle » des formations et des réformes. A l'opposé, une approche plus intrusive consistant à déployer l'armée conventionnelle dans un pays partenaire afin d'y former et d'y entraîner les forces de sécurité aurait tendance à aliéner les autorités locales, en particulier dans les cas où le consentement initial de l'État bénéficiaire est incertain et que le degré d'intrusion des activités de l'État partenaire est élevé.[228]
- Notre étude a démontré que l'appropriation locale dans les activités de RSS et d'assistance militaire est contradictoire. Comme nous l'avons démontré, le principe d'inclusion qui prévaut dans toute approche basée sur l'appropriation est mis à mal par les impératifs tactiques ou de résultats qui s'imposent à ce type d'activité. Certains analystes en viennent à recommander qu'une priorisation soit faite entre le principe d'appropriation et la volonté de réaliser les objectifs établis.[229]
- L'intégration régionale et la perspective de la création d'une communauté de sécurité basée sur le partage de pouvoir, les échanges et la résolution des problèmes communs par des mécanismes de changements pacifiques, représente effectivement un potentiel important pour la prévention des conflits. Néanmoins, nous avons démontré que l'assistance militaire exécutée à une échelle régionale peut raviver des tensions interétatiques. Lorsqu'il s'agit, par exemple, pour un État d'intervenir militairement ou de jouer un rôle de médiateur dans le conflit d'un État voisin, la neutralité et le caractère désintéressé de ce dernier est clairement remis en question de manière à déboucher sur un rejet de la part de l'État bénéficiaire de l'assistance ou d'une présence militaire sur son territoire.

Dans quels contextes appliquer l'assistance militaire ?

- La précaution s'impose quant à l'utilisation de l'assistance militaire dans un contexte de conflit naissant déjà manifeste, qui résulte trop souvent à prendre parti pour l'un ou l'autre acteur ou à compromettre le rôle de l'acteur extérieur. Dans ce type de contexte, l'assistance militaire n'a que très peu d'impact, si elle ne produit pas d'effets inverses. Les répercussions de ce type d'activités se font sentir dans la durée et sont matière à engendrer d'autres conflits dans les décennies à venir, en particulier en raison des changements d'allégeance des groupes auxquelles l'assistance fut attribuée dans un premier lieu.
- L'assistance militaire a donc plus de chances de porter ses fruits lorsqu'elle s'inscrit dans un contexte relativement stable, où les autorités civiles cherchent à renforcer leurs capacités militaires pour le bénéfice de leurs populations au sens large.
- La prévention des conflits et l'assistance militaire peuvent se retourner l'une contre l'autre, dans des situations de conflits existants, où l'une des parties au conflit est

---

[228] Tardy, Thierry and Wyss, Marco, « Introduction – Africa: the peacekeeping laboratory » dans Tardy, Thierry et Wyss, Marco (éds), *Peacekeeping in Africa : the evolving security architecture*, *op. cit*., 7

[229] Voir Von Billerbeck, Sarah, « Local ownership and UN peacebuilding: discourse vs operationalization », *op. cit.*

militairement soutenue contre une autre. Dans ce cas de figure, c'est l'objectif de changement de régime qui est souvent recherché ; l'assistance militaire peut ainsi être sciemment utilisée comme un instrument de conflit plutôt qu'un outil de stabilisation ou de pacification. La décision d'assister militairement un État face à un autre, ou un groupe armé contre une armée régulière est un choix fondamentalement politique.

- Le succès de l'assistance militaire est donc plus probable lorsqu'il existe une réelle volonté au sein de l'élite politique de former et réformer ses forces armées, lorsque les objectifs visés par les deux parties sont cohérents et consistants, lorsque les intérêts des uns et des autres convergent. Ces conditions, rendent un plus haut niveau d'appropriation locale possible, et celle-ci est utile afin que les progrès accomplis s'inscrivent dans la durée. Par ailleurs, les moyens nécessaires doivent être mis en place afin que le projet soit mené à bien. Un investissement insuffisant dans l'assistance militaire caractérise des situations où les intérêts de l'État contributeur ne sont que limités ; cependant, des moyens insuffisants n'apporteront pas de changements significatifs. Le recours à la conditionnalité et à un degré d'intrusion et de contrôle plus élevé s'impose dans les situations où les intérêts divergent ou dans des contextes politico-sécuritaires plus compliqués. Néanmoins, ceux-ci sont des barrages à une relation de confiance et de coopération optimale.

Pour la Belgique

- Le succès d'une approche interdépartementale (approche 3D) telle que mise en place dans le cadre des PPM avec la RDC doit être reconnu. De telles approches intégrées pourraient être davantage développées, dans le même pays, ou dans d'autres pays de la région.
- Si la coopération militaire avec la RDC a contribué à augmenter de manière significative le professionnalisme et la résilience des FARDC, celle-ci ne touche qu'une partie infime de l'armée et ne répond pas aux nombreuses difficultés qui entravent le bon fonctionnement de l'armée congolaise, et qui ont souvent trait aux rapports entre le pouvoir politique, l'État-Major de l'armée, et l'armée.
- Une politique d'assistance militaire au niveau régional doit être établie. En effet, les avancées dans la coopération avec la RDC est mise à mal, entre autres, par la rupture de la coopération et les difficultés rencontrées avec les pays avoisinants. Une meilleure coopération avec les autres acteurs sécuritaires du pays, mais également avec les autres acteurs internationaux présents ainsi qu'avec les États limitrophes est nécessaire afin de pérenniser les acquis.
- Dans le cadre de la formulation d'un nouveau plan stratégique pour la Défense belge, des régions d'intérêt prioritaire devraient être établies afin d'assurer une cohérence de la politique de défense et de l'approche 3D belge dans la durée. Ce nouveau plan stratégique devrait, en concertation étroite avec la politique étrangère belge, réévaluer le rôle et la plus-value des programmes de partenariat militaire et définir leur place et objectifs dans les rapports bilatéraux entre la Belgique et les pays concernés mais également dans le cadre plus général de l'action européenne.
- La Belgique doit continuer à veiller à ce que l'Afrique demeure à l'ordre du jour de l'agenda belge et de l'agenda européen, non seulement en ce qui concerne la bande sahélienne mais également l'Afrique subsaharienne et la région des Grands Lacs.

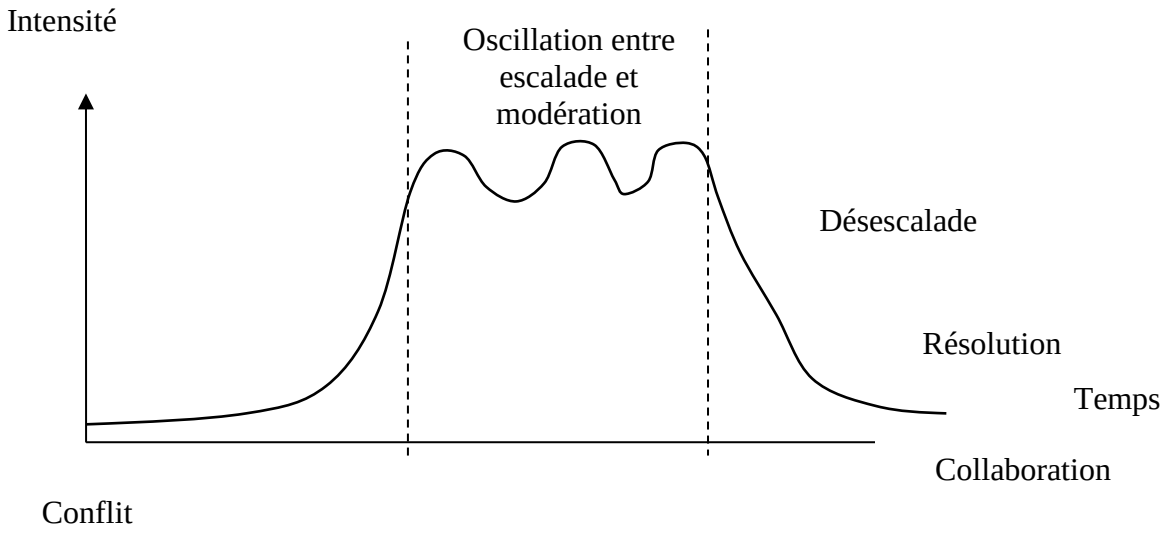
La Belgique devra soutenir l'Union Européenne dans les domaines suivants :

- Le débat stratégique sur la création d'une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne devra donner sens et renforcer la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC). Pour ce faire, une vision partagée des intérêts de l'Union dans les domaines de la prévention et de la gestion de crise est impérative. Celles-ci devront être approchées de manière globale et contribuer à l'élaboration d'un concept commun de formation des forces armées et de sécurité.[230]
- Dans cette logique, l'Union Européenne devra approfondir sa connaissance et sa veille du continent africain. L'on a déjà constaté que les missions de la PSDC se sont principalement focalisées sur le continent africain, une tendance qui risque de se perpétuer à l'avenir et à laquelle elle doit être prête à faire face.
- Au vu de l'importance des conflits sur le continent africain, et de leur externalisation croissante vers l'Union Européenne au travers de phénomènes tels que la migration, le trafic de drogues et d'armes et la radicalisation, la nouvelle stratégie globale devrait consacrer un chapitre spécifique à l'Afrique et à la prévention et gestion des crises sur le continent.
- Dans cette logique, l'Union Européenne devra approfondir sa connaissance et sa veille du continent africain. L'on a déjà constaté que les missions de la PSDC se sont principalement focalisées sur le continent africain, une tendance qui risque de se perpétuer à l'avenir et à laquelle elle doit être prête à faire face.
- Le rôle de la prévention dans la stratégie globale, ainsi que les rapports et interactions entre les mesures préventives et le cadre plus général de la PSDC devront par ailleurs être définis.
- Renforcer le dialogue et la coopération avec les Communautés Economiques Régionales et l'Union Africaine.
- Enfin, cette stratégie globale devra réaffirmer et formuler de manière plus claire le soutien que l'Union compte porter à la formation d'une architecture de sécurité collective en Afrique, et le rôle de l'assistance militaire en son sein.
- Assurer une cohérence et une coordination entre les différentes approches bilatérales établies par les États membres et les approches régionales ou multilatérales est nécessaire.
- Les États membres devront éviter tout engagement dans un cadre bilatéral dans des pays avec lesquels les relations sont difficiles. Le cadre multilatéral qui confère d'avantage de légitimité et de neutralité devra être favorisé pour une coopération plus efficace.

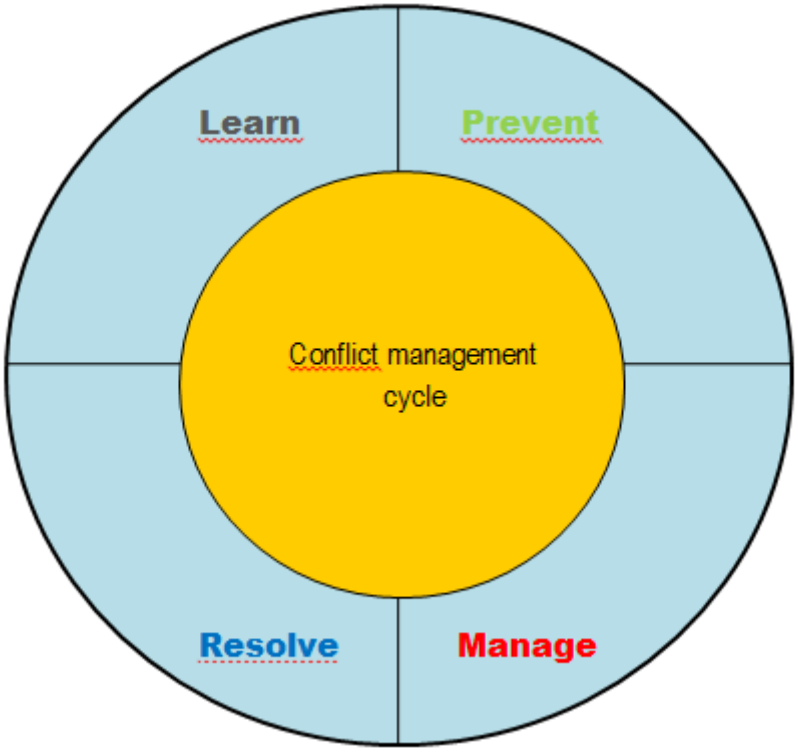
[230] Livre Blanc 2013, 81

Annexes

A. Le modèle d'un cycle de conflit



B. Cycle de gestion des conflits

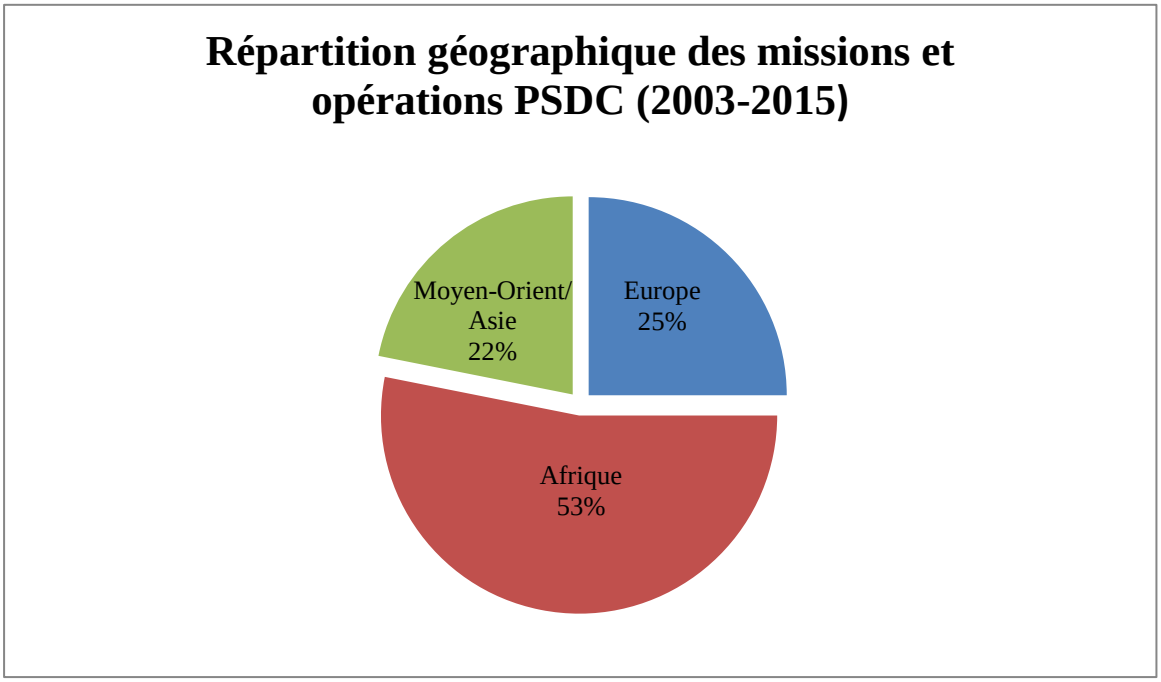


C. Failed State Index 2005 – 2015

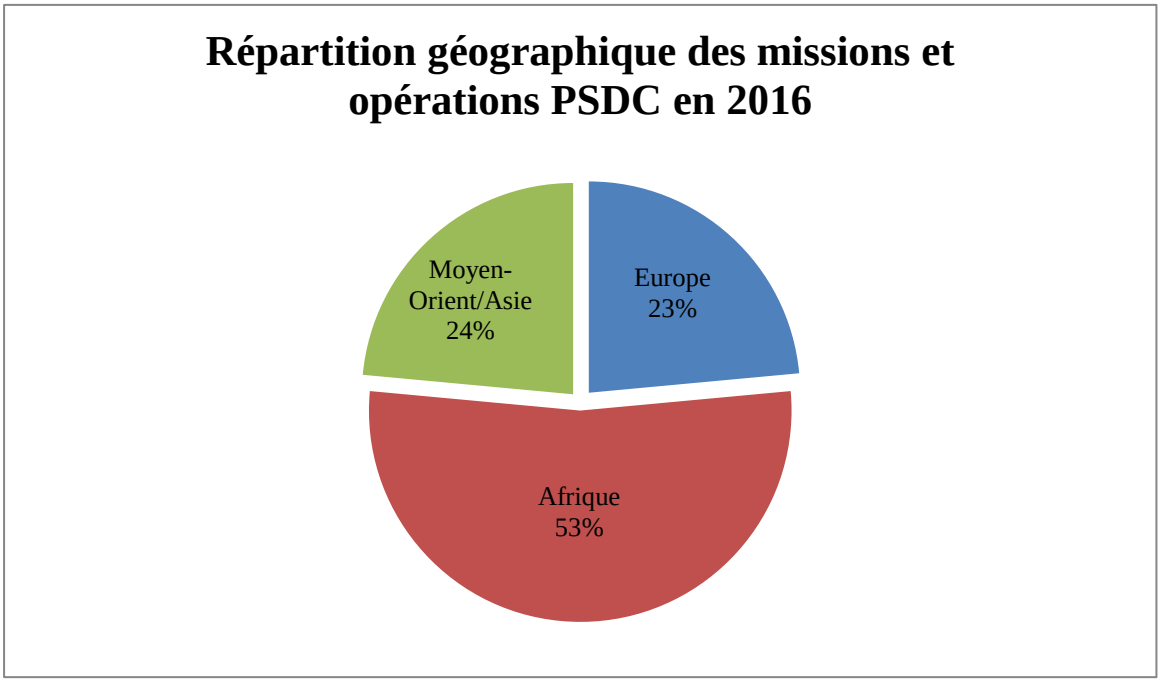
Year/ Rank	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Cote d'Ivoire	Sudan	Sudan	Somalia	Somalia	Somalia	Somalia	Somalia	Somalia	South Sudan	South Sudan
2	DR Congo	DR Congo	Iraq	Sudan	Zimbabwe	Chad	Chad	DR Congo	DR Congo	Somalia	Somalia
3	Sudan	Cote d'Ivoire	Somalia	Zimbabwe	Sudan	Sudan	Sudan	Sudan	Sudan	CAR	CAR
n/r								South Sudan			
4	Iraq	Iraq	Zimbabwe	Chad	Chad	Zimbabwe	DR Congo		South Sudan	DR Congo	Sudan
5	Somalia	Zimbabwe	Chad	Iraq	DR Congo	DR Congo	Haiti	Chad	Chad	Sudan	DR Congo
6	Sierra Leone	Chad	Cote d'Ivoire	DR Congo	Iraq	Afghanistan	Zimbabwe	Zimbabwe	Yemen	Chad	Chad
7	Chad	Somalia	DR Congo	Afghanistan	Afghanistan	Iraq	Afghanistan	Afghanistan	Afghanistan	Afghanistan	Yemen
8	Yemen	Haiti	Afghanistan	Cote d'Ivoire	CAR	CAR	CAR	Haiti	Haiti	Yemen	Syria
9	Liberia	Pakistan	Guinea	Pakistan	Guinea	Guinea	Iraq	Yemen	CAR	Haiti	Afghanistan
10	Haiti	Afghanistan	CAR	CAR	Pakistan	Pakistan	Cote d'Ivoire	Iraq	Zimbabwe	Pakistan	Guinea

Source : Fund for Peace

D. Missions et opérations de la PSDC depuis la création de la PSDC (2003 – 2015)



E. Missions et opérations de la PSDC aujourd'hui



F. Liste des missions PSDC en cours

Nom	Durée	Pays
EUFOR ALTHEA	Depuis 2004	Bosnie-Herzégovine
EUSEC RDC	Depuis 2005	République Démocratique du Congo
EUBAM Rafah	Depuis 2005	Bande de Gaza
EUPOL COPPS	Depuis 2006	Territoires Palestiniens en Cisjordanie
EUPOL Afghanistan	Depuis 2007	Afghanistan
EUMM Géorgie	Depuis 2008	Géorgie
EU NAVFOR ATALANTA	Depuis 2008	Corne de l'Afrique
EULEX Kosovo	Depuis 2008	Kosovo
EUTM Somalie	Depuis 2010	Somalie
EUCAP Nestor	Depuis 2012	Djibouti, Somalie, Seychelles, Tanzanie
EUCAP Sahel Niger	Depuis 2012	Niger
EUTM Mali	Depuis 2013	Mali
EUBAM Libye	Depuis 2013	Libye
EUCAP Sahel Mali	Depuis 2014	Mali
EUAM Ukraine	Depuis 2014	Ukraine
EUMAM RCA	Depuis 2015	République Centrafricaine
EUNAVFOR Med	Depuis 2015	Méditerranée

G. Liste des missions PSDC terminées

Nom	Durée	Pays
EUPM BH	2003-2012	Bosnie-Herzégovine
CONCORDIA FYROM	2003	Ancienne République Yougoslave de Macédoine
Artemis DR Congo	2003	République Démocratique du Congo
EUJUST THEMIS Géorgie	2004-2005	Géorgie
EUPOL Proxima FYROM	2004-2005	Ancienne République Yougoslave de Macédoine
EUJUST LEX Irak	2005-2013	Irak
AMM Monitoring Mission Aceh/Indonésie	2005-2006	Indonésie
EUPOL Kinshasa DR Congo	2005-2007	République Démocratique du Congo
EUPAT FYROM	2006	Ancienne République Yougoslave de Macédoine
EUFOR RD Congo	2006	République Démocratique du Congo
EUPOL DR Congo	2007-2014	République Démocratique du Congo
EUFOR Tchad/RCA	2008-2009	Tchad / République Centrafricaine
EU SSR Guinée-Bissau	2008-2010	Guinée-Bissau
EUAVSEC Sud Soudan	2013-2014	Sud Soudan
EUFOR RCA	2014-2015	République Centrafricaine

Bibliographie

A. Livres

- Amvane, Gabriel, *Les rapports entre l'ONU et l'Union Africaine en matière de paix et de sécurité sur le continent africain* (Paris : Editions Publibook, 2012)
- Aristote, *Ethique à Nicomaque*, traduit par M. Thurot (1823), édition électronique par Philippe Remacle. Consulté le 02 Oct 2014 au lien suivant : http://remacle.org/bloodwolf/philosophes/Aristote/morale10.htm
- Batistella, Dario et Petiteville, Franck et Smouts, Marie-Claude et Vennesson, Pascal, *Dictionnaire des relations internationales* (Paris : Dalloz, 2012)
- Brown, Michael E. and Rosecrance, Richard N. (eds.), *The Costs of Conflict: Prevention and Cure in the Global Arena* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1999)
- Charbonneau, Bruno, *France and the new imperialism: Security Policy in Sub-Saharan Africa* (Aldershot: Ashgate , 2008)
- Chuter, David, *Governing and Managing the defence sector* (Pretoria: Institute for Security Studies, 2011)
- Garfinkel, R. Michelle and Skaperdas, Stergios, *The Oxford Handbook of Peace and Conflict* (Oxford: Oxford University Press, 2012)
- Houngnikpo, Mathurin C., *Guarding the Guardians: Civil-Military Relations and Democratic Governance in Africa* (Farnham: Ashgate, 2010)
- Howard, Michael, *The Causes of War* (London: Counterpoint 1983)
- Howard, Michael, *The invention of peace – Reflections on War and International order*, (US: Yale University Press, 2000)
- Kaldor, Mary, *New and Old Wars: organized violence in a global era* (CA: Stanford University Press, 1999)
- More, Thomas, *L'Utopie*, trad. Victor Stouvenel (1842), édition électronique produite par Jean-Marie Tremblay (texte original de 1516). Consulté le 12 juin 2014 au lien suivant : http://classiques.uqac.ca/classiques/More_thomas/l_utopie/utopie_Ed_fr_1842.pdf
- Mott, William H., *Military assistance : an operational perspective* (Connecticut: Greenwood Press, 1999)
- North, Douglas et Wallis, John et Weingast, Barry, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (New York: Cambridge University Press, 2009)
- Pach, J. JR, *Arming the Free World: the origins of the United States military assistance programs 1945-1950* (North Carolina: The University of North Carolina Press, 1991)

- Rousseau, Jean-Jacques, *Jean-Jacques Rousseau, Principes du droit de la guerre. Ecrits sur la paix perpétuelle.* Sous la direction de Blaise Bachofen et Céline Spector (Paris : Vrin, 2008)
- Von Clausewitz, Carl, *On War.* Traduit par Michael Howard et Peter Paret (Oxford: Oxford University Press, 2007)
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics* (New York : McGraw-Hill, 1979)

B. Chapitres d'ouvrages collectifs

- Bado, Arsène Brice, « Introduction: Approches théoriques de l'analyse des causes des conflits civils », dans Bado, Arsène Brice (dir.), *Dynamiques des guerres civiles en Afrique*, (Paris : L'Harmattan, 2015)
- Bah, Thierno, « Les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits en Afrique noire » dans Matoko, Edouard et Kane, Oumar (éds.), *Les fondements endogènes d'une culture de la paix en Afrique : Mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits* (Paris : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 1999). Consulté le 6 juin 2014 au lien suivant : http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001180/118062fb.pdf
- Boulanin, Vincent, « France », dans Ismail, Olawale and Sköns, Elisabeth (éds.), *Security Activities of external actors in Africa* (Oxford: Oxford University Press, 2014)
- Bromley, Mark, « The European Union » dans Ismail, Olawale et Sköns, Elisabeth (éds), *Security Activites of external actors in Africa* (Oxford: Oxford University Press, 2014)
- Hessoy, Tohouindji Christian, « Influences des grandes puissances en Afrique et obligations positives : du devoir de prévention des conflits civils génocidaires par l'influence », dans Bado, Arsène Brice (dir.), *Dynamiques des guerres civiles en Afrique*, (Paris : L'Harmattan, 2015)
- Ismail, Olawale and Sköns, Elisabeth, «Conclusions», dans Ismail, Olawale and Sköns, Elisabeth (éds.), Security activities of external actors in Africa (Oxford: Oxford University Press, 2014)
- Mattelaer, Alexander and Marijnen, Esther, « EU Peacekeeping in Africa: towards an indirect approach » dans Tardy, Thierry et Wyss, Marco (éds), *Peacekeeping in Africa : the evolving security architecture* (Oxon: Routledge, 2014)
- Ngayap, Pierre Flambeau, « Le monopole et le partage du pouvoir à l'origine des conflits », dans Ango Ela, Paul (éd), *La Prévention des Conflits en Afrique centrale – Prospective pour une culture de la paix* (Paris: Karthala, 2001)
- Nono, Guy Marcel, « La résolution des conflits civils dans la dynamique de l'intégration régionale africaine », dans Bado, Arsène Brice (dir.), *Dynamiques des guerres civiles en Afrique*, (Paris : L'Harmattan, 2015)
- Okeke, Jide Martyns, « An evolving model of African-led peace support operations?:lessons from Burundi, Sudan (Darfur) and Somalia », dans Tardy, Thierry et Wyss, Marco (éds), *Peacekeeping in Africa: the evolving security architecture* (Oxon: Routledge, 2014)

- Owona Nguini, Mathias-Eric, « Les régimes géopolitiques et sociopolitiques de la guerre et de la paix en Afrique centrale : entre militarisme et parlementarisme », dans Ango Ela, Paul (éd), *La Prévention des Conflits en Afrique centrale – Prospective pour une culture de la paix* (Paris: Karthala, 2001)
- Scheye Eric, and Peake, Gordon, « Unknotting Local Ownership », in Ebnöther, Anja and Fluri, Philipp (éds.), *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies. From Intervention to Sustainable Local Ownership* (Vienna: National Defence Academy, DCAF and PfP-Consortium, 2005)
- Sköns, Elisabeth, « The United States », dans Ismail, Olawale and Sköns, Elisabeth (éds.), *Security Activities of external actors in Africa* (Oxford: Oxford University Press, 2014)
- Stoker, Donald, « The history and evolution of foreign military advising and assistance, 1815-2007 », dans Stoker, Donald (éd), *Military Advising and Assistance: From Mercenaries to Privatization 1815-2007* (Oxon: Routledge, Jan 2008)
- Tardy, Thierry and Wyss, Marco, « Introduction – Africa: the peacekeeping laboratory » dans Tardy, Thierry et Wyss, Marco (éds), *Peacekeeping in Africa : the evolving security architecture* (Oxon: Routledge, 2014)
- Tardy, Thierry, « Peace Operations: the Fragile Consensus », *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press: Oxford 2011)
- Vorrath, Judith, « When the neighbors keep a foot in the door: regional intervention and peacekeeping missions in the Democratic Republic of the Congo and Somalia » dans Tardy, Thierry et Wyss, Marco (éds), *Peacekeeping in Africa : the evolving security architecture* (Oxon: Routledge, 2014)
- Wiharta, Sharon, « The United Nations », dans Ismail, Olawale and Sköns, Elisabeth (éds.), *Security Activities of external actors in Africa* (Oxford: Oxford University Press, 2014)

C. Monographies

- Bachmann, Olaf, *Quasi-Armies: Obstacles to, or Vehicle for, State-building in Central Africa*, PhD Thesis (London: King's College London, 2013)
- Blair, Stephanie, *Assisting host country militaries: assessing lessons from NATO, EU and member state experience* – Conference Report (Wilton Park: Wilton Park Conference – WP1296, 2014)
- Clément, Sophia, *Conflict Prevention in the Balkans: Case Studies of the Fyr Macedonia* (Alencon: Institute for Security Studies of WEU, 1997)
- Institute for Economics and Peace, « The Global Peace Index 2014 », IEP Report 28 (June 2014)
- Del Castillo, Graciana, *The Economics of Peace* (Washington: United States Institute for Peace, 2011)
- Le Gouriellec, Sonia, *La menace stratégique des états faibles : quand les faits relativisent la théorie*, Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire IRSEM, Note de recherche stratégique n°18 (avril 2015)

- Mehler, Andreas, *Breaking the "Insecurity Trap"? How Violence and Counter-violence are Perpetuated in Elite Power Struggles*, GIGA Working Paper Series, n°87, (2008)
- Meijnders, Minke and Zandee, Dick, « The CSDP in Africa », in Dick Zandee (ed.), *The EU as a security actor in Africa*, Clingendael Monitor 2016 (The Hague: Clingendael, 2015)
- Melmot, Sébastien, *Candide au Congo : l'échec annoncé de la réforme du secteur de sécurité (RSS)*, Institut Français des Relations Internationales, Focus stratégique n°9 (Septembre 2008)
- Nkundabagenzi, Félix, *L'UE et la prévention de conflits en Afrique*, Rapport du GRIP, Group de Recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 2000/3, Bruxelles (2000)
- Watts, Stephen, et. al., *Countering Others' Insurgencies – Understanding U.S. Small-Footprint Interventions in Local Context* (United States: Rand Corporation, 2014)
- Wilén, Nina, *Tintin is no longer in the Congo: A transformative analysis of Belgian Defence policies in Central Africa* (Brussels: Royal Military Academy, 2013)

D. Articles

- Ackermann, Alice, « The idea and practice of conflict prevention », *Journal of Peace Research*, Vol 40 N°3 (2003)
- Aggestam, Karin, « Conflict prevention : old wine in new bottles », *International Peacekeeping*, 10:1 (2003)
- Bachmann, Olaf, « Civil-military relations in francophone Africa and the consequences of a mistaken analysis», *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 25 Issue 3 (2014), 607-627
- Beswick, Danielle, « The risks of African military capacity building : Lessons from Rwanda », *African Affairs*, Issue 113/451 (2014)
- Bratton, Michael, «Formal Versus Informal Institutions in Africa», *Journal of Democracy*, 18, 3 (2007)
- Call, Charles T., « The fallacy of the 'failed state' », *Third World Quarterly*, Volume 29, Issue 8 (2008)
- Chandler, David, « The security-development nexus and the rise of 'anti-foreign policy' », *Journal of International Relations and Development*, Issue 10 (2007)
- Châtaignier, Jean-Marc, « Principes et réalités de la politique africaine de la France », *Afrique Contemporaine*, Vol. 4, no. 220 (2006)
- Coggins, Bridget L., « Does State Failure Cause Terrorism? An Empirical Analysis (1999-2008) », *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 59 n°3 (2014)
- Collier, Paul, « Security Threats Facing Africa and its Capacity to Respond », PRISM, Vol. 5 No 2 (2015)
- Govern, Kevin H., « 21st Century Africa As An "Arc Of (In)Stability": U.S. And African Economic, Security, And Development Policies Advanced Through U.S. Africa Command Initiatives », *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 26 N° 281 (2011)

- Hehir, Aidan, « The myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom », *Journal of intervention and statebuilding*, vol. 1, n° 3 (2007)
- Omballa, Magelan, « La politique africaine de la France: ruptures et continuités », *Questions internationales*, no 5 (Jan/Feb 2004)
- Patten, Chris, « Prévention des conflits, gestion des crises: une contribution européenne », *Politique Etrangère* (3/2001)
- Rosoux, Valérie, « La diplomatie morale de la Belgique mise à l'épreuve », *Critique internationale*, 2002/2 n°15 (2002)
- Swanström, Niklas L.P. et Weissmann, Mikael S., « Conflict prevention and management beyond 2005: a conceptual exploration », *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, Concept Paper (Summer 2005)
- Tanner, Fred, « Conflict prevention and conflict resolution: limits of multilateralism », *International Review of the Red Cross*, No. 839, 30 September 2000. Consulté le 21 septembre 2014 au lien suivant: https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jq6u.htm
- Väyrynen, Raimo, « Preventing Deadly Conflicts: failure in Iraq and Yugoslavia », *Global Society*, Vol. 14, No1 (2000)
- Von Billerbeck, Sarah, « Local ownership and UN peacebuilding: discourse vs operationalization », *Global Governance,* Issue 21 (2015)
- Von Billerbeck, Sarah B.K., « Whose peace? Local ownership and UN Peacebuilding», *Journal of intervention and statebuilding* (Feb. 2011)
- Williamson, Richard S., « The dangers of weak, failing and failed states », *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 8 (1) (2007)
- Zartman, William I., « Conflict Management: The Long and Short of It », *SAIS Review*, Vol 20 N°1 (2000)

E. Documents officiels

- *Accord de gouvernement*, Bruxelles, 9 octobre 2014. Consulté le 22 février 2015 au lien suivant : http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf
- *Acte constitutif de l'Union Africaine*, Lomé, 11 Juillet 2000. Consulté le 19 août 2015 au lien suivant : http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/idep/unpan003043.pdf
- Bryden, Alan and Keane, Rory, *Security System Reform: What Have We Learned? Results and trends from the publication and dissemination of the OECD DAC Handbook on security system reform* (Paris: OECD DAC, 2009)
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict* : *Final Report* (Washington DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, December 1997)
- *Charte de la Francophonie*: http://www.francophonie.org/Prevention-des-crises-et-conflits.html

- *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945. Consultée le 10 juillet 2014 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/charter/preamb.shtml
- Comité interministériel sur la réforme des systèmes de sécurité, *Réforme des systèmes de sécurité : approche française* (Paris : Comité interministériel sur la réforme des systèmes de sécurité, Aout 2008). Consulté le 17 septembre 2014 au lien suivant : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/12-MAEE-RSS-final.pdf.
- Commission de l'Union Africaine, *Cadre d'orientation sur la Réforme du Secteur de la Sécurité* (Addis-Abeba : Commission de l'Union Africaine, 2013)
- Commission Européenne, *African Peace Facility – Annual Report 2013*, DG Development and Cooperation – EuropeAid (Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2014)
- Conseil de l'Union Européenne, *Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie Européenne de Sécurité* (Bruxelles : Conseil de l'Union Européenne, 12 Décembre 2003)
- Dulait, André et. al., *La France et la gestion des crises africaines : quels changements possibles ?*, Rapport d'information (Paris : Sénat, Session ordinaire de 2005-2006, dépôt le 3 juillet 2006). Consulté le 22 novembre 2014 au lien suivant : http://www.senat.fr/rap/r05-450/r05-4501.pdf
- Conseil de l'Union Européenne, *Position commune sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique*, L153, 97/356/CFSP (Bruxelles : Conseil de l'Union Européenne, 11 Juin 1997)
- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/PRST/1997/46 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 25 septembre 1997). Consulté le 6 juin 2014 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1997/46
- Council of the European Union, *European Union programme for the Prevention of violent conflicts*, 9537/1/1 REV 1 (Brussels: Council of the European Union, 2001)
- Daggett, Stephen, *Quadrennial Defense Review 2010: Overview and Implications for National Security Planning*, (Washington: Congressional Research Service Report for Congress: 17 May 2010)
- *Défense et Sécurité nationale : Le Livre Blanc* (Paris : Odile Jacob, juin 2008)
- Department of Defence, *Sustaining US global leadership : priorities in the 21st century defense* (Washington: Department of Defence, January 2012)
- Department of the Army, *FM3-24 MCWP 3-33.5 Insurgencies and countering insurgencies* (Washington DC: Department of the Army, May 2014)
- European Commission, *The European Union and the issue of conflicts in Africa : peace-building, conflict prevention and beyond*, Communication from the Commission to the Council, SEC(96) 332 (Brussels: European Commission, 6 mars 1996)
- Fonds des Nations Unies pour la Sécurité Humaine, « La sécurité humaine en théorie et en pratique » (New York : ONU, 2009)
- Fromion, Yves, Rouillard, Gwendal, *Rapport d'information sur l'évolution du dispositif militaire français en Afrique et sur le suivi des opérations en cours*, Rapport

d'information n°2114 (Paris : Assemblée Nationale 14ème législature, enregistré le 9 juillet 2014). Consulté le 12 septembre 2015 au lien suivant: http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i2114.pdf

- High Representative of the European Union For Foreign Affairs and Security Policy, *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises - Joint communication to the EU Parliament and the Council*, JOIN(2013) 30 Final, (Brussels: High Representative, 11 December 2013)
- *Traité sur l'Union Européenne*, C326 (Bruxelles : 26 octobre 2012)
- Journal officiel de l'Union Européenne, *Position commune du Conseil du 12 avril 2005 sur la prévention la gestion et le règlement des conflits en Afrique et abrogeant la position commune 2004/85/PESC*, L97/57, 2005/304/CFSP (Bruxelles : Conseil de l'Union Européenne, 15 avril 2005)
- *La valeur de la Défense belge* (Bruxelles : La Défense, Janvier 2014)
- *Livre Blanc. Défense et sécurité nationale 2013* (Paris : Direction de l'information légale et administrative, 2013)
- Ministère de la Défense, *Barkhane : un an d'opérations*, Dossier de Presse, Opération Barkhane 10 juillet 2015. Consulté au lien suivant le 21 novembre 2015 : http://www.defense.gouv.fr/content/download/386536/5731508/file/dp_Barkhane.pdf
- Organisation de Coopération et de développement Économiques, *Lignes directrices du CAD : Prévenir les conflits violents, quels moyens d'action?* (Paris : OCDE, 2001)
- Pacte de la Société des Nations (1919)
- Permanent Representation of the Kingdom of Belgium to the OSCE, *Questionnaire sur le code de conduite relative aux aspects politico-militaires de la sécurité*, Note, 2014, 4. Consultée le 9 Octobre 2014 au lien suivant : http://www.osce.org/fsc/119463?download=true
- Rapport du Secrétaire-Général des Nations Unies, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005 (New York : 59ème session de l'Assemblée Générale, 26 Mai 2005)
- Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, *The International Response to Conflict and Genocide : Lessons from the Rwanda Experience* (Copenhagen: March 1996). Consulté le 11 juin 2015 au lien suivant: http://www.oecd.org/derec/sweden/50189495.pdf
- Secrétariat des Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations* (New York : Secrétariat des Nations Unies, 2008)
- The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: US government printing office, September 2002)
- The White House, *US Strategy toward Sub-Saharan Africa* (Washington: The White House, June 2012)
- United Nations General Assembly, *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa/Report of the Secretary General*, A/52/871 - S/1998/318 (New York: General Assembly 52nd session, 13 April 1998). Consulté le 12 septembre 2014 au lien suivant:

http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Arms%20S%201998%20318.pdf

- United Nations Security Council, *Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary-General*, A/55/985-S/2001/574 (New York: United Nations Security Council, 7 June 2001)
- United Nations Security Council, *Resolution 1925*, S/RES/1925 (2010). Consulté le 12 septembre 2014 au lien suivant: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925(2010)
- United Nations Security Council, *Resolution 2149*, S/RES/2149 (2014). Consulté le 12 septembre 2014 au lien suivant: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2149(2014)
- United Nations Security Council, *Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary-General*, A/55/985-S/2001/574 (New York: United Nations Security Council, 7 June 2001)
- United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolution 1625 (2005) on conflict prevention, particularly in Africa*, Report of the Secretary-General, S/2008/18, (New York: United Nations Security Council, 14 January 2008)
- United Nations, *Preventive Diplomacy: Delivering Results*, Report of the Secretary-General, S/2011/552 (New York: United Nations, 26 August 2011)
- U.S. AFRICOM Office of Public Affairs, *Fact sheet: United States Africa Command*, 15 April 2013. Consulté le 2 septembre 2015 au lien suivant: http://www.africom.mil/newsroom/article/6107/fact-sheet-united-states-africa-command
- United States Department of Defense, *US Security Strategy for Sub-Saharan Africa* (Washington: Department of Defense, 1 August 1995)

F. Articles de presse et blogs

- Downes, Mark, « The Domestic versus the Development Agenda », *ISSAT blog*, 27 May 2015. Consulté au lien suivant le 28 Mai 2015 : http://issat.dcaf.ch/Share/Blogs/ISSAT-Blog/The-Domestic-versus-the-Development-Agenda
- Focraud, Arnaud, « Mali : une armée à refonder », *Le Journal du Dimanche*, 4 avril 2013. Consulté le 7 avril 2015 au lien suivant : http://www.lejdd.fr/International/Afrique/Actualite/Mali-une-armee-a-refonder-600140
- Goya, Michel, « Extension du domaine de la lutte », *La voie de l'épée*, 22 mai 2014. Consulté au lien suivant le 3 juin 2014 : http://lavoiedelepee.blogspot.fr/2014/05/extension-du-domaine-de-la-lutte.html
- Guibert, Nathalie, « L'Armée française va maintenir un effectif important à Djibouti », *Le Monde*, 27 juillet 2015. Consulté le 27 juillet 2015 au lien suivant : http://abonnes.lemonde.fr/international/article/2015/07/27/l-armee-francaise-va-maintenir-un-effectif-important-a-djibouti_4700200_3210.html
- Hammari, Arnold, « US Security Force Assistance in Africa: Human Rights, Ethics Training a Must », *Small Wars Journal*, 6 February 2013. Consulté le 12 mars 2015 au

lien suivant: http://smallwarsjournal.com/blog/us-security-force-assistance-in-africa-human-rights-ethics-training-a-must

- Sans auteur, « The Security-Development Nexus: An Illusion? », *The International Relations and Security Network (ISN-ETH Zürich)*, 10 Février 2012. Consulté le 21 Septembre 2014 au lien suivant : http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Special-Feature/Detail/?lng=en&id=136958&contextid774=136958&contextid775=136942&tabid=1451593123
- Sans auteur, « Le pouvoir que ces hommes ont sur nous - Exploitation et abus sexuels commis par les forces de l'Union africaine en Somalie », *Human Rights Watch*, 8 Septembre 2014. Consulté le 12 novembre 2014 au lien suivant : https://www.hrw.org/fr/report/2014/09/08/le-pouvoir-que-ces-hommes-ont-sur-nous/exploitation-et-abus-sexuels-commis-par-les
- Sans auteur, « L'armée dans tous ses états. Armées, États, économies et sociétés en Afrique », Good Morning Africa, 22 mai 2015. Consulté le 25 mai 2015 au lien suivant : http://goodmorningafrika.blogspot.be/2015/05/larmee-dans-tous-ses-etats-armees-etats.html
- Sans auteur, « La force de l'ONU au Mali a des lacunes, dénonce son chef », *AFP*, 17 Juin 2015. Consulté le 22 juin 2015 au lien suivant: http://www.africa1.com/spip.php?article56483
- Sans auteur, « L'ONU retire le contingent de la RDC de la Minusca », *Radio Okapi*, 9 janvier 2016. Consulté le 9 janvier au lien suivant : http://www.radiookapi.net/2016/01/09/actualite/securite/lonu-retire-le-contingent-de-la-rdc-de-la-minusca
- Slimane, Nacim Kaid, « Les coups d'État en Afrique », *Terangaweb-L'Afrique des idées* (date de publication inconnue). Consulté au lien suivant : http://terangaweb.com/les-coups-detat-en-afrique/
- Vircoulon, Thierry, « After MONUC, should MONUSCO continue to support Congolese military campaigns? », *International Crisis Group*, 19 juillet 2010. Consulté au lien suivant: http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/vircoulon-after-MONUC-should-MONUSCO-continue-to-support-congolese-military-campaigns.aspx
- Wondo Omanyundu, Jean-Jacques, « L'armée républicaine entre obéissance et désobéissance ; les cas tunisien, egyptien et burkinabè », *Défense et sécurité du Congo* (blog), 8 avril 2015. Consulté au lien suivant le 12 juin 2015 : http://desc-wondo.org/larmee-republicaine-entre-obeissance-et-desobeissance-les-cas-tunisien-egyptien-et-burkinabe-jj-wondo/

G. Bases de données et références informatiques

- Fund For Peace, Fragile States Index. Consulté le 6 juin 2015 au lien suivant : http://library.fundforpeace.org/fsi
- Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Military Expenditure Database. Consulté le 27 novembre 2014 au lien suivant: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database
- United Nations Department of Peacekeeping Operations, UNDPKO. Consulté le 6 Juin 2015 au lien suivant :

http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml

- United States Department of State website : http://www.state.gov/
- Wilén, Nina et Birantamije, Gérard, « Peacekeeping Contributor profile: Burundi », *Providing for Peacekeeping*. Consulté le 26 mars 2015 au lien suivant: http://www.providingforpeacekeeping.org/2015/06/26/peacekeeping-contributor-profile-burundi/

H. Discours et présentations

- Georges, Marc, « Succès du Partenariat militaire entre la Belgique et le Congo. La formation des bataillons d'intervention rapide », Centre Royal Africain et de l'Outre-Mer (CRAOM), Bruxelles, 7 Octobre 2014
- Mitterrand, François, « Allocution prononcée par M. François Mitterrand, Président de la République, à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème Conférence des chefs d'État de France et d'Afrique », La Baule, 20 juin 1990, 8. Consulté au lien suivant le 12 juin 2014 : http://www.congoforum.be/upldocs/Discours%20de%20la%20Baule.pdf
- Sarkozy, Nicolas, « Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, sur la démocratie au Bénin et sur l'établissement de nouvelles relations entre la France et l'Afrique », Cotonou, 19 mai 2006. Consulté le 3 février 2015 au lien suivant : http://discours.vie-publique.fr/notices/063001811.html
- Strachan, Hew, IISS Global Strategic Review 2014, Fifth Plenary Session (London: International Institute for Strategic Studies, 2014). Consulté le 8 novembre 2014 au lien suivant: https://www.iiss.org/en/events/gsr/sections/global-strategic-review-2014-281a/plenary-5-d464

Institut Royal Supérieur de Défense
Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles