

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

PAR

YANN BEDZIGUI (*)

Un an avant l'échéance fixée par l'Union africaine (UA) pour « Faire taire les armes », l'année 2020 aura pourtant attesté de la persistance des défis politiques et sécuritaires auxquels font face plusieurs États africains et le continent dans son ensemble.

Les défis politiques et sécuritaires survenus en Afrique en 2019 se situent dans la lignée des évolutions constatées au cours de la décennie qui s'achève.

REVUE DE L'ANNÉE 2019

D'une année à l'autre, des zones de crise demeurent (Somalie, Libye, République démocratique du Congo, Burundi, Sahel, Bassin du Lac Tchad), tandis que d'autres naissent (Cameroun, le nord du Mozambique, la côte ouest-africaine), alors que des opportunités de règlement émergent (Soudan, Éthiopie).

On observe ainsi une aggravation de l'instabilité dans la bande sahélienne. Au Mali, les blocages politiques dans la mise en œuvre de l'accord de paix issu du processus d'Alger signé en 2015 sont concomitants d'une expansion de la violence dans le centre du pays. Les sources de ces violences tiennent autant à l'action de groupes armés qu'aux tensions entre communautés résultant d'une multitude de facteurs : rivalités historiques, disputes autour des ressources naturelles (terre, eau, pâturages) sur fond d'absence de l'État, prolifération des armes légères et de petit calibre. Une tendance similaire est à observer au Burkina Faso qui est désormais le théâtre d'attaques quasi quotidiennes contre les forces de sécurité, les symboles de la présence de l'État et les populations civiles. Le Niger voisin doit gérer la menace posée par les groupes armés maliens au Nord et Boko Haram au Sud. Cinq ans après, le lancement de la Force multinationale mixte (FMM), le groupe terroriste nigérian connaît une seconde jeunesse en dépit d'une scission en deux factions qui ont toutes deux prêté allégeance à l'État islamique : le Groupe sunnite pour la prédication et le

(*) *Police officer* à l'Union africaine (UA).

djihad (*Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'Awati Wal-Jihad*) d'Abubakar Shekau et Province d'Afrique de l'Ouest de l'État islamique (*Wilāyat al-Sūdān al-Gharbī*) d'Abou Mosab al-Barnaoui.

En 2019, les attaques des factions de Boko Haram au Nigeria, au Niger, au Tchad et au Cameroun ont littéralement doublé (1). Si le groupe ne contrôle plus de larges pans de territoire dans le nord-est du Nigeria comme au début de la décennie, la menace qu'il constitue empêche *de facto* toute stabilisation des zones dans lesquelles il opère.

En sus de ces développements, une tendance majeure est la multiplication des conflits dits locaux, opposant communautés, éleveurs et agriculteurs, sur fond d'instrumentalisation par les groupes armés dits terroristes. Dans un pays comme le Tchad, on observe une flambée de ce type de violence dans différentes provinces du pays, alors que les autorités traditionnelles ne possèdent plus les leviers de règlement des différends, tandis que la présence de l'État demeure inégale.

Dans un contexte de stabilité relative, deux évolutions relativement positives se sont produites en 2019 en Afrique centrale. Premièrement, la République démocratique du Congo a connu sa première transition politique pacifique depuis son indépendance, avec l'élection de Félix Tshisekedi, qui remplace Joseph Kabila, empêché de se présenter par la Constitution congolaise au terme de deux mandats. La nature de cette transition est inédite du fait des incohérences entre les résultats du scrutin présidentiel – où le parti du chef de l'État sortant recueille moins d'un tiers de voix – ; et ceux des élections législatives, où ce même parti recueille plus de 90% des sièges tant au niveau national que provincial. La République démocratique du Congo connaît ainsi une situation de cohabitation entre un nouveau président et le parti de son prédécesseur, qui contrôle une majorité des leviers du pouvoir (parlementaire, régional et sécuritaire). Si cette transition politique a eu pour effet immédiat, le retour du calme dans le Kasai – dont est originaire le nouveau président –, il n'en est pas de même dans l'Est (Nord Kivu, Sud Kivu et Ituri), qui fait face au double défi de l'insécurité perpétrée par les groupes armés congolais et étrangers et de l'épidémie Ébola qui a fait plus 2 500 morts depuis 2018.

Deuxièmement, un accord politique pour la paix et la réconciliation a été signé entre le gouvernement centrafricain et les représentants de 13 groupes armés à Bangui en février 2019 sous l'égide de l'Union africaine, de l'Organisation des Nations Unies et de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC). Cet accord prévoyait entre autres notamment : l'entrée de représentants des groupes armés au gouvernement ; la création d'unités mixtes afin d'assurer la sécurité dans les zones du pays non contrôlées par le gouvernement ; la mise en œuvre d'un processus de

(1) ACLED, « No home field advantage: the expansion of Boko Haram's activity outside Nigeria in 2019 », 20 mai 2019 (en ligne : <https://www.acleddata.com/2019/05/20/no-home-field-advantage-the-expansion-of-boko-harams-activity-outside-of-nigeria-in-2019/>, consulté le 15 février 2020).

décentralisation. Après une période d'accalmie subséquente à la signature de l'accord, on constate cependant une recrudescence des violences du fait des rivalités entre groupes armés dans le nord-est du pays pour le contrôle des zones d'exploitation minière.

Par ailleurs, on observe une persistance des affrontements entre groupes séparatistes et forces de défense dans les régions anglophones du Cameroun, ce qui a déjà conduit 200 000 réfugiés au Nigeria voisin et 500 000 déplacés internes.

Deux développements majeurs sont à observer en Afrique de l'Est : la transition politique au Soudan et le paradoxe du prix Nobel reçu par le Premier ministre éthiopien Abiy Ahmed.

Au Soudan, le régime du président Omar Al-Bachir a été renversé en avril 2019 par un coup d'État militaire suite à une année de contestation sociale sur fond de crise économique et sociale dans le pays. Après plusieurs mois de négociation, un gouvernement de transition présidé par l'économiste Abdallah Hamdok et composé majoritairement de civils est constitué en septembre 2019 afin de conduire le pays aux élections dans trois ans.

Le nouveau Premier ministre éthiopien Abiy Ahmed a reçu le prix Nobel de la paix en octobre pour ses efforts pour la paix et la coopération internationale, notamment le dégel des relations entre l'Éthiopie et l'Érythrée. Cependant, une année après son accès au pouvoir, la dynamique engagée par le nouveau Premier ministre patine tant sur le plan externe qu'interne. Le processus de dégel avec l'Érythrée n'avance pas au rythme souhaité par Addis-Abeba, du fait des réticences du côté d'Asmara. En interne, la libéralisation politique engagée par Abiy a paradoxalement débouché sur une flambée des revendications communautaires et des affrontements entre communautés dans les différentes régions du pays sans que les nouvelles autorités puissent les contenir.

LEÇONS DE LA DÉCENNIE 2010-2019

La présentation non exhaustive des évolutions et défis sécuritaires marque cependant le chemin qui reste à accomplir pour « Faire taire les armes en 2020 », alors que le continent africain a connu des évolutions contrastées au cours de la décennie qui s'achève. La capacité de l'Union africaine à constituer un mécanisme optimal de sécurité collective bute autant sur les divergences – sous-estimées entre les États – que sur le défi capacitaire de sa mise en œuvre, ainsi que sur le caractère de plus en plus inédit des menaces.

Le terrorisme et l'extrémisme violent

La question du terrorisme a été un élément majeur des relations internationales africaines durant la décennie 2010. Des pays comme le Mali, le Niger, le Burkina Faso, le Cameroun, le Nigeria, l'Ouganda, le

Kenya sont le théâtre d'attaques terroristes récurrentes alors que les pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest tels que la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Bénin, le Togo craignent une expansion de ce type de conflictualité sur leurs territoires. Contrairement aux précédentes décennies, les attaques sont désormais commises par des groupes terroristes composés majoritairement de ressortissants du continent, quand ce n'est de leur région ou même de leur pays. Bien que les États concernés mettent davantage l'accent sur l'aspect religieux et le défi sécuritaire, la spécificité de la menace terroriste en Afrique sub-saharienne est de plus en plus visible. Elle tient autant à son contexte (absence de l'État, des zones reculées, contrat social en lambeaux) qu'à sa nature, notamment son adossement aux tensions significatives dans le corps social, où les nouvelles générations remettent en cause l'ordre traditionnel et institutionnel. Cette spécificité explique notamment que, en dépit du déploiement de 20 000 hommes de l'Union africaine en Somalie, 8 000 de la Force multinationale mixte dans le bassin du lac Tchad, 5 000 hommes de la force française Barkhane ainsi que les 5 000 de la Force conjointe G5 Sahel, les groupes terroristes subsistent.

À ce jour, les acteurs africains n'ont su formuler une stratégie politique pour accompagner ces efforts militaires. Alors que des voix s'élèvent – notamment dans le Sahel – pour appeler à une négociation avec les groupes terroristes en question, l'inconnue demeure non seulement sur les contours d'un tel exercice mais également sur les concessions que les sociétés africaines sont disposées à consentir pour mettre fin à la violence causée par des acteurs qui demeurent minoritaires.

Le terrorisme pose surtout un défi inédit à l'architecture africaine de paix et de sécurité qui a été conçue pour le règlement des crises entre États et à l'intérieur de ces États. Alors que la résilience des groupes armés pose un questionnement sur la réponse militaire, jusqu'ici favorisé par les acteurs africains, la capacité de l'Union africaine et des communautés économiques régionales à proposer un cadre innovant est sujette à questionnement. Tant l'UA que les États ont abordé cette question sur la scène internationale, en termes de moyens financiers (le paiement des soldats déployés par la Mission de l'Union africaine en Somalie notamment) et militaires ou de cadre juridique (mandat antiterroriste) des opérations de maintien de la paix. Si ces revendications permettent aux États africains de faire front commun durant les réunions internationales, on peut penser qu'elles témoignent d'une vision très sécuritaire d'une menace pourtant multiforme. Ainsi, le défi du continent pour la prochaine décennie est celui de la capacité de ces acteurs politiques et sécuritaires à élaborer une réponse globale à la problématique terroriste.

Les paradoxes de l'intégration régionale

La persistance des défis politiques et sécuritaires africains conduit à s'interroger sur l'adéquation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, dite APSA. En effet, l'APSA est née dans un contexte politique

et normatif façonné par les échecs de l'Organisation de l'unité africaine en Somalie, au Rwanda, en Sierra Léone et au Liberia dans les années 1990. Il en a résulté une architecture reposant sur l'établissement d'un mécanisme d'alerte précoce et l'opérationnalisation d'une force africaine en attente, dont la capacité de déploiement rapide devait intervenir pour stopper des génocides ou des crimes de guerre en cours (2). Or aucune brigade régionale de ladite force africaine en attente n'a été déployée à ce jour. Par ailleurs, ce sont des forces régionales *ad hoc* – la Force multinationale mixte et la Force conjointe G5 Sahel – qui ont été déployées pour faire face à la menace terroriste dans la bande sahélienne. Non seulement ces deux forces ont un mandat de lutte contre le terrorisme qui ne fait pas partie des scénarios élaborés pour la Force africaine en attente, mais elles se situent à cheval de la configuration régionale de l'Union africaine.

Au-delà du débat capacitaire, le défi de l'APSA réside dans le fossé demeurant entre alerte précoce et action au niveau politique. En dépit de la multiplicité d'instruments (Groupe des sages, président de la Commission, Conseil de paix et sécurité), l'Union africaine peine à élaborer des réponses politiques préventives aux crises émergentes sur le continent du fait des réticences des États membres. On observe ainsi un décalage entre une architecture de paix et sécurité largement opérationnelle et une architecture pour la gouvernance inactive hors des missions d'observation électorale. Alors que différents acteurs internationaux ont au fil des années adopté une approche « holistique », « globale » ou « intégrée » dans la gestion de l'instabilité, l'Union africaine peine non seulement à définir la sienne mais également à l'opérationnaliser. Il en résulte une approche de la sécurité collective extrêmement réactive et militarisée, qui n'est pas outillée pour s'attaquer aux racines profondes des crises même lorsqu'elles sont politiques.

Cependant, la persistance des défis au niveau sécuritaire tranche avec plusieurs progrès significatifs enregistrés sur le versant économique des organisations régionales africaines. Ainsi, l'Union africaine a adopté un protocole pour la libre circulation des personnes et un accord établissant une zone de libre-échange continentale en mars 2018 à Kigali. On observe cependant une dissymétrie dans l'engagement des États africains envers ces deux traités. Au mois de décembre 2019, l'accord établissant une zone de libre-échange avait enregistré 28 ratifications contre une seule pour le protocole de libre circulation des personnes.

Le divorce de la justice pénale internationale

La décennie 2010 a été celle de la contestation du principe d'une justice pénale internationale, notamment sur la question de l'immunité des

(2) L'article 4h de l'acte constitutif de l'Union africaine lui donne « le droit d'intervenir dans les États membres suite à une décision de la Conférence [des chefs d'État et de gouvernement] en cas de circonstances graves : crimes de guerre, génocide et crimes contre l'humanité ». Voir l'Acte constitutif de l'UA (en ligne : <https://au.int/en/constitutive-act>, consulté le 15 février 2020).

présidents en exercice. Les mises en accusation d'Omar Al-Bachir en 2008, d'Uhuru Kenyatta en 2011 – suivie de l'abandon des charges –, puis de Laurent Gbagbo ont déplacé le débat de la responsabilité pénale vers celui d'une Cour pénale internationale (CPI) s'acharnant sur les Africains alors qu'elle est notoirement inactive dans le conflit israélo-palestinien ou sur les responsabilités anglo-américaines en Iraq. Ce débat a culminé avec l'adoption d'une stratégie de sortie collective de la CPI adoptée par la conférence des chefs d'État et de gouvernement lors du 28^e sommet de l'organisation en janvier 2017. Or seul le Burundi a dénoncé le statut de Rome ; le nouveau président gambien Adama Barrow a suspendu la sortie initiée par son prédécesseur Yaya Jammeh et l'annonce de l'Afrique du Sud en 2017 est suspendue à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle qui a prononcé l'illégalité de la décision de retrait de la présidence Zuma.

Le débat sur la CPI cristallisé par la mise en accusation de présidents en exercice dissimule les divisions profondes entre États africains, mais également les contradictions. La décision d'une stratégie de sortie collective – dont la licéité est sujette à débat – a été adoptée par consensus avec... 19 réserves. Il convient de se demander si cette contestation vise la seule CPI ou si elle témoigne des réserves africaines envers tout instrument de justice internationale. Parallèlement à la contestation de la CPI, on n'observe pas d'augmentation significative des ratifications du protocole de Malabo instituant une Cour africaine de justice. Récemment, la Tanzanie, l'une des rares signataires, a annoncé son retrait de cet organe dont elle est censée accueillir le siège. Les désaccords africains sur la CPI constituent une illustration de leur contestation croissante de l'ordre multilatéral fondé en 1945.

L'Afrique dans le concert multilatéral

Un autre fait marquant a été la contestation par les États africains de l'ordre multilatéral issu de 1945. Cette contestation a notamment pris de l'ampleur après le renversement de Mouammar Kadhafi par une intervention de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) autorisée par le Conseil de sécurité (3). Depuis cette décision, on a pu observer un raidissement de nombreux États africains sur la responsabilité de protéger, dont l'une des illustrations est la contestation de la CPI ou la relative proximité politique entre États africains d'une part et la Chine et la Russie d'autre part, notamment sur les questions de gouvernance et de conflit. La conséquence en est la timidité du Conseil de paix et sécurité à Addis-Abeba à traiter les crises de manière préventive ou encore l'opposition de l'Afrique du Sud à plusieurs initiatives des P3 au cours de son mandat au sein du Conseil de sécurité, notamment une déclaration sur la République démocratique du Congo lors de la dernière crise post-électorale.

(3) La division entre chefs d'État de l'Union africaine sur la question libyenne est souvent sous-estimée. Tout comme il est généralement oublié que tous les membres africains du Conseil (Gabon, Nigeria et Afrique du Sud) ont voté en faveur la résolution 1973.

Cette posture réactionnaire au sens littéral du terme peine cependant à se traduire en position africaine claire sur différents défis, comme en témoignent les divergences sur la Libye, la transition soudanaise ou même le G5 Sahel. L'échec récent des membres africains du conseil de sécurité à recueillir l'assentiment des membres permanents pour la nomination d'un envoyé spécial conjoint Union africaine-Nations Unies en Libye illustre l'impasse dans laquelle se trouve l'Afrique du sein du concert multilatéral. Comment, en effet, affirmer une position africaine sur fonds de divergences au sein de l'Union africaine, dans un contexte de division du Conseil de sécurité, alors que l'Afrique n'a que deux sièges au sein de cet organe ?