

ASPJ

Afrique et Francophonie

Hiver 2009

Édition inaugurale

Le besoin d'une future stratégie

John A. Shaud, général (c.f.), USAF

Discours au parlement ghanéen

Au Palais international des congrès, Accra, Ghana (Afrique de l'Ouest)
Barack H. Obama, président des États-Unis d'Amérique

Ne pas se mêler

Pourquoi l'intervention ne devrait pas être la politique de l'Amérique
James Wood Forsyth Jr.
B. Chance Saltzman

L'irakisation de l'Afrique ?

AFRICOM du point de vue sud-africain
Abel Esterhuyse, PhD

Est-ce que nous voulons « tuer des gens et casser des choses » en Afrique ?

Les réflexions d'un historien sur le Commandement africain
Lt Col Robert Munson, USAFR

Stabilisation, construction de la paix et durabilité au sein de la Corne de l'Afrique

Stephen F. Burgess, PhD

Sauver le Darfour

Analogies séduisantes et limites de la coercition employant la puissance
aérienne au Soudan
Lt Col Timothy Cullen, USAF



VOLER, COMBATTRE ET GAGNER... DANS L'AIR, L'ESPACE ET LE CYBERESPACE



http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp

Chef d'état-major de l'armée de l'air américaine
Général Norton A. Schwartz

Commandant, commandement de l'éducation et de la formation de la force aérienne
Général Stephen R. Lorenz

Commandant de *Air University*
Général de corps d'armée aérienne Allen G. Peck

Directeur, *Air Force Research Institute*
Général John A. Shaud (c.f.), USAF

Editeur
Rémy M. Mauduit

L'équipe
Colonel Robyn S. Read (c.f.), USAF,
analyste en défense militaire
Colonel John Conway (c.f.), USAF,
analyste en défense militaire
Daniel M. Armstrong, *Illustrateur*
L. Susan Fair, *Illustratrice*
Nedra O. Looney, *Manager mise en pages et pré-production*

Air and Space Power Journal (ISSN 1931-728X) est publié trimestriellement. Cette revue est conçue pour servir de forum ouvert à la présentation et à la stimulation de réflexions innovatrices sur la doctrine militaire, la stratégie, la tactique, la structure de force, la préparation et d'autres sujets de la défense nationale. Les points de vue et les opinions exprimés ou implicites dans cette revue sont ceux des auteurs et ne devraient pas être interprétés comme portant la sanction officielle du département de la Défense, de l'armée de l'Air, du Commandement de l'éducation et de la formation des forces aériennes, de l'*Air University*, ou d'autres agences ou départements du gouvernement des États-Unis.

Dans cette édition, les articles peuvent être reproduits entièrement ou partiellement sans permission au préalable. S'ils sont reproduits, nous demandons à ce que *Air & Space Power Journal* soit référé.



<http://www.af.mil>



<http://www.aetc.randolph.af.mil>



<http://www.au.af.mil>

ASPJ—Afrique et Francophonie
155 N. Twining Street
Maxwell AFB AL 36112-6026
U.S.A.

Télécopieur : 1 (334) 953-6739
courriel aspjfrench@maxwell.af.mil

Visitez *Air and Space Power Journal* en ligne
à <http://www.airpower.au.af.mil>

<http://www.af.mil/subscribe>

ASPJ **Afrique et Francophonie**

Hiver 2009

Édition inaugurale

Editorial

- ASPJ — Afrique et Francophonie* 3
Rémy M. Mauduit

Articles

- Le besoin d'une future stratégie* 5
John A. Shaud, général (c.f.), USAF, directeur, *Air Force Research Institute*
- Discours au parlement ghanéen : Au Palais international des congrès, Accra, Ghana (Afrique de l'Ouest)*. 7
Barack H. Obama, président des États-Unis d'Amérique
- Ne pas se mêler : Pourquoi l'intervention ne devrait pas être la politique de l'Amérique* 14
James Wood Forsyth Jr. et B. Chance Saltzman
- L'irakisation de l'Afrique ? AFRICOM du point de vue sud-africain* 21
Abel Esterhuyse, PhD
- Est-ce que nous voulons « tuer des gens et casser des choses » en Afrique ? Les réflexions d'un historien sur le Commandement africain* 35
Robert Munson, lieutenant colonel, USAFR
- Stabilisation, construction de la paix et durabilité au sein de la Corne de l'Afrique* 45
Stephen F. Burgess, PhD
- Sauver le Darfour: Analogies séduisantes et limites de la coercition employant la puissance aérienne au Soudan* 72
Timothy Cullen, lieutenant colonel, USAF

Revue de livres

<i>Regime Changes: A U.S. Strategy through the Prism of 9/11</i>	93
Par Robert S. Litwak	
<i>Electoral Systems and Democracy</i>	94
Larry Diamond et Marc F. Plattner	



ASPJ — Afrique et Francophonie

Je vous souhaite la bienvenue à l'édition inaugurale de la revue des forces aérienne et spatiale – Afrique et Francophonie.

Air & Space Power Journal (ASPJ) publie des revues en anglais, en espagnol et en portugais depuis les années 1940. Deux éditions, en arabe et en français, ont été lancées en 2005. Une édition en chinois a suivi en 2007. Reconnaisant l'importance de l'Afrique et des pays d'expression française, nous sommes fiers d'annoncer la naissance de *Air & Space Power Journal – Afrique et Francophonie (ASPJ-A&F)*. En réalité, *ASPJ-A&F* prend la relève d'*ASP-en français*, et à l'instar de son aînée continuera de rester le reflet fidèle de la philosophie d'*Air University*, philosophie basée sur une ouverture vers le monde, l'une des missions dévolues à *Air Force Research Institute – AFRI*. *ASPJ-A&F* hérite du réseau de *ASPJ-en français*, une diffusion dans 103 pays (bibliothèques, centres de recherche, agences gouvernementales, ambassades, etc.) et est lue régulièrement par un public très varié dans 32 pays francophones. *ASPJ-A&F* sera publiée en français et en anglais et aura comme audience le continent africain et les pays francophones : plus de 80 pays.

À l'instar de son aînée, *ASPJ-A&F* poursuivra sa trajectoire, ayant toujours le souci d'incarner l'esprit de ses débuts en demeurant fidèle à ses origines : la liberté d'esprit, l'indépendance intellectuelle, le goût pour l'analyse critique, le primat de la lucidité sur toute autre forme d'approche du réel. Elle s'inscrit, par conséquent, dans la continuité de la tradition de l'*U.S. Air Force* qui garantit l'indépendance intellectuelle et éditoriale de ses publications. Fondcièrement généraliste, elle s'intéresse à tous les domaines de l'activité des forces aériennes et de l'*U.S. Air Force*, et des forces armées en général, ainsi qu'à leur environnement opérationnel, national ou international.

Air University et *Air Force Research Institute* sont fiers de leur histoire de développement des concepts de projection de puissance de l'air, de l'espace et du cyberspace applicables au niveau mondial pour la sécurité nationale et la défense mutuelle. En outre, l'Université et l'Institut sont fortunés de posséder la capacité à faire progresser ces principes conceptuels à travers une recherche vigoureuse et des programmes d'éducation qui s'étalent sur toute la durée du continuum de la formation professionnelle militaire. Nous sommes convaincus que le développement professionnel est mieux actualisé par le libre échange d'informations, d'idées et de points de vue avec nos alliés et nos amis. Le processus de la pensée critique, des discussions intellectuelles et de l'écriture sur notre profession des armes accroît notre éventail de solutions potentielles aux défis lancés internationalement aux forces armées. Les écoles d'*Air University* sont connues pour leur formation de guerriers-érudits et les différentes éditions d'*Air & Space Power Journal* sont le Forum où ils peuvent exprimer leurs pensées innovatrices. Par conséquent, nous encourageons les lecteurs de cette revue à participer à cette tribune de dialogues professionnels sur la sécurité internationale au niveau mondial et nous encourageons donc nos lecteurs à utiliser ces publications pour enrichir ce dialogue en envoyant des articles portant sur les thèmes d'intérêt militaire. Nous attendons avec intérêt de lire vos contributions.

Toutes les éditions d'*ASPJ* encouragent et favorisent le dialogue professionnel entre les aviateurs et militaires du monde entier pour que nous puissions mettre en valeur les meilleures idées

exploitables par les forces aérienne, spatiale et cyberspatiale au profit d'objectifs nationaux et internationaux. Notre but est donc de proposer un forum aux aviateurs, aux membres des forces armées et aux spécialistes des affaires africaines et de la Francophonie pour débattre de sujets d'intérêt commun, stimuler de nouvelles idées afin d'utiliser au mieux les forces aérienne, spatiale et cyberspatiale, ainsi qu'encourager le professionnalisme militaire, comme nous le faisons déjà dans les éditions en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et portugais.

Cette nouvelle édition reflète l'importance que nous accordons à nos collègues militaires et civils. Nous estimons que nous pouvons grandement bénéficier de leurs acquis en innovation et pensée stratégique. Ce journal est axé sur les besoins spécifiques et les divers intérêts des militaires africains et ceux des pays francophones dans le monde entier. Nous espérons échanger des idées, confronter des expériences et envisager de nouvelles perspectives avec les aviateurs, militaires et experts de tout pays en ayant l'ambition de faire progresser les compétences des forces aériennes et des forces armées.

Je réitère l'invitation à nous joindre pour faire de cette revue une tribune où, les aviateurs en particulier, et les militaires en général, pourront exprimer des idées ou des concepts originaux, envisager de nouvelles approches des problèmes ou des interprétations novatrices.

Il existe un vaste éventail d'idées importantes et pertinentes qui doivent faire l'objet d'un examen approfondi, je dirais même d'un débat énergique, à un moment où la profession militaire subit des changements considérables quant à sa perspective, son équipement, sa structure, quant aux méthodes qui seront probablement employées pour mener les opérations futures. Je souhaite donc que les échanges qui seront la substance de cette revue soient francs et ouverts.

Le rôle d'*ASPJ-A&F* réside dans l'ouverture et l'échange avec le monde. *ASPJ-A&F* est dès lors un lieu de partage, partage du savoir. Elle est un lieu d'échange où différents courants puissent se rencontrer. Nous n'avons pas voulu illustrer une idée préconçue ou prôner une conception toute faite ; notre engagement est de donner un reflet le plus fidèle possible des forces aériennes et de l'*U.S. Air Force*, et des forces armées. Nous sommes davantage des témoins que des juges. *ASPJ-A&F* ne fait pas de recensions négatives, polémiques ou du journalisme. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de juste donner des textes à lire, et de confier le soin du jugement et de la critique au lecteur. Ce rôle d'ouverture se joue aussi dans le rapport avec d'autres cultures, d'autres langues, ainsi nous continuerons de publier des dossiers de fond et des articles de réflexion laissant la parole aussi bien à des acteurs de terrain qu'à des spécialistes universitaires, des militaires de tout rang, des experts, des décideurs militaires et politiques de tendances et de nationalités diverses. Cette ouverture, c'est en fin de compte une certaine vocation de quête et de découverte.

Rémy M. Mauduit, éditeur
Air & Space Power Journal—Afrique et Francophonie
Maxwell AFB, Alabama

Le besoin d'une future stratégie

JOHN A. SHAUD, GÉNÉRAL (C.F.), USAF, DIRECTEUR, AIR FORCE RESEARCH INSTITUTE
MAXWELL AFB, ALABAMA

Nous devons également regarder le monde tel qu'il est, pas tel que nous voudrions qu'il soit, et devons reconnaître qu'une grande partie de celui-ci ne nous voit pas obligatoirement tels que nous nous voyons nous-même. Nous devons aussi regarder lucidement plus loin que l'Irak et l'Afghanistan. Seule une telle perception peut nous permettre de déterminer notre objectif et la façon dont nous voulons l'atteindre. Toutefois, au fur et à mesure que cette vision se développe, nous devons ne pas oublier qu'elle ne signifie rien si nous ne pouvons lui donner les moyens de se matérialiser et qu'elle est inutile si elle ne s'harmonise pas de façon réaliste à celle du reste du monde.

—Représentant Ike Skelton
(Démocrate du Missouri)
10 juillet 2008

J'aimerais tout d'abord remercier l'ancien secrétaire d'Etat à l'armée de l'Air Mike Wynne et le général Buzz Moseley pour tout ce qu'ils ont apporté à notre Arme. Parmi ces contributions figurent la création de l'*Air Force Research Institute*, de *Strategic Studies Quarterly* et de *ASPJ Afrique et Francophonie*. Nous ferons de notre mieux pour nous montrer dignes des espoirs qu'ils ont mis en nous.

Notre armée de l'Air est aujourd'hui la meilleure du monde. Nous devons toutefois, pour rester à ce niveau, relever des défis parmi les plus cruciaux auxquels nous avons jamais

dû faire face – en particulier en termes de modernisation. Ceci dit, je pense que le défi le plus significatif auquel nos forces armées sont aujourd'hui confrontées concerne l'élaboration d'une stratégie unificatrice qui guidera nos contributions à la résolution des problèmes auxquels notre pays fait face. Ce défi a au moins deux composantes.

Nos dirigeants doivent d'abord établir un équilibre entre la satisfaction des besoins du présent et la préparation à ceux de l'avenir. Nous n'avons pas le choix entre l'une ou l'autre ; elles représentent toutes deux des tâches stratégiques essentielles. Notre pays vit aujourd'hui à une époque particulièrement difficile quant à cette composante stratégique à cause du caractère immédiat des conflits actuels et de la nature mal définie de la menace à venir. La réalisation de nos objectifs stratégiques en Irak et en Afghanistan après l'élimination des régimes en place dans ces deux pays a obligé nos forces à élargir leurs compétences et à élaborer de nouveaux concepts opérationnels dans le creuset de la guerre irrégulière. Même si les détracteurs peuvent débattre de la décision de s'engager militairement ou de la vitesse des progrès, personne ne peut contester que les forces américaines et celles de la coalition ont fait preuve d'une flexibilité opérationnelle sans précédent en s'adaptant à l'environnement de l'après 11 septembre. Cette faculté d'adaptation a donné aux jeunes démocraties d'Irak et d'Afghanistan le temps et la sécurité nécessaires pour organiser et lancer le processus de résolution des principaux problèmes affectant leur société. Quelle que soit la légitime fierté que nous éprouvons envers les progrès que nous avons accomplis, nous devons nous effor-

cer de faire encore mieux dans le proche avenir. Nous devons également intégrer les enseignements tirés de cette expérience dans nos Armes pour qu'ils deviennent partie intégrante de nos doctrines, organisations et capacités.

Pour ce qui est de l'avenir, le défi qui nous est lancé est de présenter à nos autorités nationales une évaluation réaliste des menaces auxquelles nous nous attendons à devoir faire face. Avec la chute de l'Union Soviétique, notre planification de sécurité nationale perdit sa focalisation. Au lieu d'un seul ennemi contre lequel planifier, programmer et financer nos moyens militaires, nous nous trouvons aujourd'hui face à quelques états qui s'opposent directement à nos intérêts et à nos moyens comme le faisaient les Soviétiques. Au contraire, nous voyons des états en faillite, des catastrophes humanitaires, des génocides, des criminels transnationaux et la montée du terrorisme transnational. Le tableau se complique encore plus par l'addition de tendances interconnectées engendrées par la globalisation, la dégradation de l'environnement, le déséquilibre démographique planétaire ainsi que par l'insuffisance des ressources énergétiques et financières. Ce torrent de défis non traditionnels fut nettement mis en relief par les attaques terroristes du 11 septembre 2001 – nous ne sommes plus seulement dans un après-guerre froide, nous nous trouvons également à l'époque de l'après 11 septembre. Toutefois, aussi importantes et immédiates que soient les menaces complexes qui se fondirent dans les attaques terroristes du 11 septembre, leur caractère immédiat peut avoir tendance à obscurcir les menaces potentielles d'états-nations ennemis. Encore une fois, nous n'avons pas le choix – notre sécurité nationale dépend de l'engagement de moyens et de forces suffisants pour relever tous les défis lancés à notre sécurité.

La deuxième composante du défi stratégique qui nous est lancé fait intervenir la présentation d'options qui donnent aux autorités nationales et aux commandants opérationnels la flexibilité nécessaire pour rentabiliser les investissements réalisés par nos Armes dans les domaines de l'entraînement, de l'organi-

sation et de l'équipement. Il s'agit d'un défi intellectuel qui nous demande de remettre en question nos notions préconçues d'optimisation de l'emploi de nos moyens militaires au service de l'intérêt national. Il exige l'intégration de l'élaboration d'une politique à la planification et à la programmation au lieu de traiter ces activités essentielles comme si elles étaient indépendantes aussi bien l'une de l'autre que des buts de la stratégie et de la défense nationale. Cette activité intellectuelle exige la recherche, la discussion, les débats et les échanges avec un large éventail de spécialistes de la politique publique, de la stratégie, de l'enseignement et de la défense. Il arrivera que nos partenaires lors de ces discussions soient en désaccord avec nos perspectives – cela fait partie du processus. Nous devons être des défenseurs efficaces et compétents de nos positions en tant qu'aviateurs, tout en nous sentant suffisamment sûrs de nous pour être à l'écoute attentive des diverses perspectives émises à l'extérieur de notre communauté ou de nos spécialités techniques. Il nous incombe de synthétiser les meilleures options de sécurisation du pays en consultant les experts les plus créatifs, perspicaces, professionnels et réfléchis qui, comme nous, se consacrent à la sécurité.

La recherche, les débats, la publication, l'assistance et les échanges constituent certaines des lignes d'opération qui convergent pour donner naissance à des solutions à ces composantes de la stratégie. Nous qui évoluons dans les milieux militaires, administratifs et universitaires devons évaluer nos progrès, remettre en question nos hypothèses et proposer des alternatives créatives nous aidant à faire face aux défis complexes lancés par l'environnement de sécurité planétaire d'aujourd'hui et de demain. *Strategic Studies Quarterly* et *ASPJ Afrique et Francophonie* sont des forums qui permettent à ces échanges de se dérouler – je suis impatient de participer à ceux-ci pour faire aller de l'avant notre engagement. □

Discours au parlement ghanéen

Au Palais international des congrès, Accra, Ghana (Afrique de l'Ouest)

BARACK H. OBAMA, PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Bon après-midi à tous. C'est un grand honneur pour moi d'être à Accra et de parler aux représentants du peuple ghanéen. Je suis très reconnaissant de l'accueil que j'ai reçu, tout comme le sont Michelle, Malia et Sasha Obama. L'histoire ghanéenne est riche, les liens entre nos deux pays sont forts, et je suis fier que ce soit ma première visite en Afrique subsaharienne en qualité de président des États-Unis d'Amérique.

Je voudrais remercier la présidente et tous les membres de la Chambre des représentants de nous accueillir aujourd'hui. Je voudrais remercier le président Mills pour ses qualités extraordinaires de direction. Aux anciens présidents – Jerry Rawlings, l'ancien président Kufuor – au vice-président, au président de la Cour suprême, je vous remercie tous pour votre hospitalité extraordinaire et pour les merveilleuses institutions que vous avez bâties au Ghana.

Je vous parle à la fin d'un long voyage. Je l'ai commencé en Russie par une réunion au sommet entre deux grandes puissances. Je me suis rendu en Italie pour la réunion des grandes puissances économiques du monde. Et me voici, enfin, au Ghana, pour une simple raison : le XXI^e siècle sera influencé par ce qui se passera non seulement à Rome ou à Moscou ou à Washington, mais aussi à Accra.

C'est la simple vérité d'une époque où nos connexions font disparaître les frontières entre les peuples. Votre prospérité peut accroître la prospérité des États-Unis. Votre santé et votre sécurité peuvent contribuer à la santé et à la sécurité du monde. Et la force de votre démocratie peut contribuer à la progression des droits de l'homme pour tous les peuples.

Je ne considère donc pas les pays et les peuples d'Afrique comme un monde à part ; je considère l'Afrique comme une partie fondamentale de notre monde interconnecté, comme un partenaire des États-Unis en faveur de l'avenir que nous souhaitons pour tous nos enfants. Ce partenariat doit se fonder sur la responsabilité mutuelle et sur le respect mutuel : c'est ce dont je tiens à vous parler aujourd'hui.

Nous devons partir du principe qu'il revient aux Africains de décider de l'avenir de l'Afrique.

Je dis cela en étant pleinement conscient du passé tragique qui hante parfois cette partie du monde. Après tout, j'ai du sang africain dans les veines, et l'histoire de ma famille englobe aussi bien les tragédies que les triomphes de l'histoire de l'Afrique dans son ensemble.

Certains d'entre vous savent que mon grand-père était cuisinier chez des Britanniques au Kenya, et bien qu'il fût un ancien respecté dans son village, ses employeurs l'ont appelé "boy" pendant la plus grande partie de sa vie. Il était à la périphérie des luttes en faveur de la libération du Kenya, mais il a quand même été incarcéré brièvement pendant la période de répression. Durant sa vie, le colonialisme n'était pas simplement la création de frontières artificielles ou de termes de l'échange inéquitables ; c'était quelque chose que l'on éprouvait dans sa vie personnelle jour après jour, année après année.

Mon père a grandi dans un tout petit village où il gardait des chèvres, à une distance impossible des universités américaines où il irait faire des études. Il est devenu adulte à un moment de promesse extraordinaire pour l'Afrique. Les luttes de la génération de son propre père ont donné naissance à de nouveaux États, en com-

mençant ici au Ghana. Les Africains s'éduquaient et s'affirmaient d'une nouvelle façon. L'histoire était en marche.

Toutefois, malgré les progrès obtenus – et il y a eu des progrès considérables dans certaines parties de l'Afrique – nous savons aussi que cette promesse est encore loin de se réaliser. Des pays tels que le Kenya, dont le revenu par habitant était supérieur à celui de la Corée du Sud lorsque je suis né, ont été fortement distancés. Les maladies et les conflits ont ravagé plusieurs régions du continent africain.

Dans de nombreux pays, l'espoir de la génération de mon père a cédé la place au cynisme, voire au désespoir. Certes, il est facile de pointer du doigt et de rejeter la responsabilité de ces problèmes sur d'autres. Il est vrai qu'une carte coloniale qui n'avait guère de sens a contribué à susciter des conflits, et l'Occident a souvent traité avec l'Afrique avec condescendance, à la quête de ressources plutôt qu'en partenaire. Cependant, l'Occident n'est pas responsable de la destruction de l'économie zimbabwéenne au cours des dix dernières années, ni des guerres où des enfants sont enrôlés comme soldats. Durant la vie de mon père, ce sont en partie le tribalisme et le népotisme dans un Kenya indépendant qui, pendant longtemps, ont fait dérailler sa carrière, et nous savons que cette forme de corruption est toujours un fait quotidien de la vie d'un trop grand nombre de personnes.

Or, nous savons que ce n'est pas là toute l'histoire. Ici au Ghana, vous nous montrez un aspect de l'Afrique qui est trop souvent négligé par un monde qui ne voit que les tragédies ou la nécessité d'une aide charitable. Le peuple ghanéen a travaillé dur pour consolider la démocratie, au moyen de passages pacifiques répétés du pouvoir, même à la suite d'élections très serrées. Et à cet égard, je voudrais dire que la minorité mérite tout autant de louanges que la majorité. Grâce à une meilleure gouvernance et au rôle de la société civile naissante, l'économie ghanéenne a enregistré un taux de croissance impressionnant.

Ce progrès ne possède sans doute pas l'aspect dramatique des luttes de libération du XX^e siècle, mais que personne ne s'y trompe : il sera, en fin de compte, plus significatif. Car

de même qu'il est important de se soustraire au contrôle d'une autre nation, il est encore plus important de se forger sa propre nation.

C'est pourquoi je suis convaincu que la période actuelle est tout aussi prometteuse pour le Ghana et pour l'Afrique que celle pendant laquelle mon père est devenu adulte et que de nouveaux États sont apparus. C'est une nouvelle période de grande promesse. Seulement cette fois-ci, nous avons appris que ce ne seront pas de grandes personnalités telles que Nkrumah et Kenyatta qui décideront du destin de l'Afrique. Ce sera vous, les hommes et les femmes du Parlement ghanéen et le peuple que vous représentez. Ce seront les jeunes, débordant de talent, d'énergie et d'espoir, qui pourront revendiquer l'avenir que tant de personnes des générations précédentes n'ont jamais réalisé.

Maintenant, pour réaliser cette promesse, nous devons tout d'abord reconnaître une vérité fondamentale à laquelle vous avez donné vie au Ghana, à savoir que le développement dépend de la bonne gouvernance. C'est l'ingrédient qui fait défaut dans beaucoup trop de pays depuis bien trop longtemps. C'est le changement qui peut déverrouiller les potentialités de l'Afrique. Enfin, c'est une responsabilité dont seuls les Africains peuvent s'acquitter.

Quant aux États-Unis et au reste de l'Occident, notre engagement ne doit pas se mesurer uniquement à l'aune des dollars que nous dépensons. Je me suis engagé à augmenter fortement notre aide à l'étranger, ce qui correspond à l'intérêt de l'Afrique et à celui des États-Unis. Toutefois, le véritable signe de réussite n'est pas de savoir si nous sommes une source d'aide perpétuelle qui aide les gens à survivre tant bien que mal, mais si nous sommes des partenaires dans la création des capacités nécessaires pour un changement transformateur.

Cette responsabilité mutuelle doit être le fondement de notre partenariat. Aujourd'hui, je parlerai tout particulièrement de quatre domaines qui sont essentiels pour l'avenir de l'Afrique et de tous les pays en développement : la démocratie, les possibilités économiques, la santé et le règlement pacifique des conflits.

Premièrement, nous devons soutenir les démocraties puissantes et durables.

Comme je l'ai dit au Caire, chaque nation façonne la démocratie à sa manière, conformément à ses traditions. Mais l'histoire prononce un verdict clair : les gouvernements qui respectent la volonté de leur peuple, qui gouvernent par le consentement et non par la coercition, sont plus prospères, plus stables et plus florissants que ceux qui ne le font pas.

Il ne s'agit pas seulement d'organiser des élections – il faut voir ce qui se passe entre les scrutins. La répression revêt de nombreuses formes et trop de pays, même ceux qui tiennent des élections, sont en proie à des problèmes qui condamnent leur peuple à la pauvreté. Aucun pays ne peut créer de richesse si ses dirigeants exploitent l'économie pour s'enrichir personnellement, ou si des policiers peuvent être achetés par des trafiquants de drogue. Aucune entreprise ne veut investir dans un pays où le gouvernement se taille au départ une part de 20 %, ou dans lequel le chef de l'autorité portuaire est corrompu. Personne ne veut vivre dans une société où la règle de droit cède la place à la loi du plus fort et à la corruption. Ce n'est pas de la démocratie, c'est de la tyrannie, même si de temps en temps on y sème une élection ça et là, et il est temps que ce style de gouvernement disparaisse.

En ce XXI^e siècle, des institutions capables, fiables et transparentes sont la clé du succès – des parlements puissants et des forces de police honnêtes ; des juges et des journalistes indépendants ; un secteur privé et une société civile florissants, ainsi qu'une presse indépendante. Tels sont les éléments qui donnent vie à la démocratie, parce que c'est ce qui compte dans la vie quotidienne des gens.

Les Ghanéens ont à maintes reprises préféré le droit constitutionnel à l'autocratie, et ont fait preuve d'un esprit démocratique qui permet à leur énergie de se manifester. Nous le voyons dans les dirigeants qui acceptent la défaite gracieusement – le fait que les concurrents du président Mills se tenaient là à ses côtés lorsque je suis descendu de l'avion en dit long sur le Ghana – et dans les vainqueurs qui résistent aux appels à l'exercice de leur pouvoir contre l'opposition de manière injuste.

Nous voyons cet esprit se manifester dans les journalistes courageux comme Anas Aremeyaw Anas, qui a risqué sa vie pour relater la vérité. Nous le voyons dans des policiers comme Patience Quaye, qui a contribué à faire traduire en justice le premier trafiquant d'êtres humains au Ghana. Nous le voyons dans les jeunes qui s'élèvent contre le népotisme et qui participent à la vie politique.

Dans toute l'Afrique, nous avons vu de multiples exemples de gens qui prennent leur destinée en main et qui opèrent des changements à partir de la base. Nous l'avons vu au Kenya, où la société civile et le secteur privé se sont unis pour aider à stopper la violence postélectorale. Nous l'avons vu en Afrique du Sud, où plus des trois quarts des citoyens ont voté dans la dernière élection, la quatrième depuis la fin de l'apartheid. Nous l'avons vu au Zimbabwe, où le Réseau de soutien au vote a bravé la brutale répression pour faire valoir le principe selon lequel le droit de vote d'un citoyen est sacré.

Alors ne vous y trompez pas : l'histoire est du côté de ces courageux Africains, et non dans le camp de ceux qui se servent de coups d'état ou qui modifient les constitutions pour rester au pouvoir. L'Afrique n'a pas besoin d'hommes forts, mais de fortes institutions.

L'Amérique ne cherchera pas à imposer un système quelconque de gouvernement à aucune autre nation. La vérité essentielle de la démocratie est que chaque nation détermine elle-même son destin. Ce que fera l'Amérique, en revanche, ce sera d'accroître son aide aux personnes et aux institutions responsables, en mettant l'accent sur l'appui à la bonne gouvernance : aux parlements, qui maîtrisent les abus de pouvoir et s'assurent que les voix de l'opposition peuvent s'exprimer ; à la règle de droit, qui garantit l'égalité de tous devant la justice ; à la participation civile, afin que les jeunes soient actifs dans la vie politique ; et à des solutions concrètes à la corruption telles que l'expertise comptable, l'automatisation des services, le renforcement des lignes d'appel d'urgence, la protection de ceux qui dénoncent les abus afin de promouvoir la transparence, et la responsabilité.

Et cette aide, nous la fournissons. J'ai demandé à mon gouvernement d'accorder

davantage d'attention à la corruption dans notre rapport sur les droits de l'homme. Tous les gens devraient avoir le droit de démarrer une entreprise ou d'obtenir une éducation sans avoir à verser de pots-de-vin. Nous avons le devoir de soutenir ceux qui agissent de façon responsable et d'isoler ceux qui ne le font pas, et c'est exactement ce que fera l'Amérique.

Cela nous conduit directement à notre deuxième domaine de coopération – le soutien à un développement qui offre des débouchés aux gens.

Avec une meilleure gouvernance, je ne doute pas que l'Afrique tiendra sa promesse de créer une plus vaste base pour la prospérité. Témoin en est le succès extraordinaire d'Africains dans mon propre pays d'Amérique. Ils se portent très bien. Ils ont donc le talent et ils possèdent l'esprit d'entreprise – la question est de savoir comment s'assurer qu'ils réussissent ici dans leur pays d'origine. Ce continent est riche en ressources naturelles. Et que ce soient des chefs d'entreprises spécialisées dans la téléphonie portable ou des petits agriculteurs, les Africains ont montré leur capacité et leur volonté de créer leurs propres possibilités. Mais il faut également rompre avec de vieilles habitudes. La dépendance vis-à-vis des matières premières – ou d'un seul produit d'exportation – a tendance à concentrer la richesse au sein d'une minorité, laissant la majorité vulnérable à la récession.

Au Ghana, par exemple, le pétrole crée de magnifiques possibilités, et vous vous êtes préparés à ces nouveaux revenus de façon responsable. Mais comme le savent de nombreux Ghanéens, le pétrole ne peut pas simplement remplacer le cacao. De la Corée du Sud à Singapour, l'histoire montre que les pays réussissent lorsqu'ils investissent dans la société et dans leur infrastructure ; lorsqu'ils multiplient les industries d'exportation, se dotent d'une main-d'œuvre qualifiée et font de la place aux petites et moyennes entreprises créatrices d'emplois.

Alors que les Africains se rapprochent de cette promesse, l'Amérique va leur tendre la main de façon plus responsable. En réduisant les sommes qui vont aux consultants occidentaux et au gouvernement, nous voulons mettre

plus de ressources entre les mains de ceux qui en ont besoin, tout en apprenant aux gens à faire plus pour eux-mêmes. C'est pourquoi notre initiative de 3,5 milliards de dollars en faveur de la sécurité alimentaire est axée sur de nouvelles méthodes et technologies agricoles, et non pas sur la simple expédition de biens et services américains vers l'Afrique. L'aide n'est pas une fin en soi. L'objectif de l'aide à l'étranger doit être de créer les conditions dans lesquelles elle ne sera plus nécessaire. Non seulement je veux voir les Ghanéens autosuffisants sur le plan alimentaire, je veux vous voir exporter des produits alimentaires à d'autres pays et gagner de l'argent. Cela, vous le pouvez.

Certes, l'Amérique peut faire plus pour promouvoir le commerce et les investissements. Les pays riches doivent réellement ouvrir leurs portes aux biens et services de l'Afrique d'une manière significative. Ce sera d'ailleurs un des engagements de mon gouvernement. Et là où il y a une bonne gouvernance, nous pouvons étendre la prospérité par le truchement de partenariats entre les secteurs public et privé qui investiront dans l'amélioration des routes et des réseaux électriques ; de programmes de formation qui apprendront aux gens comment développer leur entreprise ; et de services financiers non seulement pour les villes mais pour les régions pauvres et les zones rurales. Cela aussi dans notre propre intérêt – parce que si les gens se sortent de la pauvreté et que de la richesse se crée en Afrique, il s'ensuit que de nouveaux marchés s'ouvriront pour nos propres produits. Tout le monde y gagne.

Un secteur qui représente à la fois un danger indéniable et une promesse extraordinaire est celui de l'énergie. L'Afrique émet moins de gaz à effet de serre que toute autre région du monde, mais elle est la plus menacée par le changement climatique. Une planète qui se réchauffe propagera les maladies, réduira les ressources en eau, épuisera les récoltes, et créera les conditions favorables à plus de famine et plus de conflits. Nous avons tous – en particulier le monde développé – le devoir de ralentir ces tendances, en réduisant les effets du changement climatique et en changeant la façon dont nous utilisons l'énergie. Mais nous pouvons éga-

lement coopérer avec les Africains pour transformer cette crise en occasion de progrès.

Ensemble, nous pouvons coopérer en faveur de notre planète et de la prospérité, et aider les pays à accroître leur accès à l'énergie tout en sautant, en contournant les phases les plus polluantes du développement. Pensez-y : dans l'ensemble de l'Afrique, il existe de l'énergie éolienne et solaire en abondance, ainsi que de l'énergie géothermique et des biocarburants. De la vallée du Rift aux déserts de l'Afrique du Nord ; de la côte de l'Afrique de l'Ouest aux récoltes de l'Afrique du Sud – les dons inépuisables que procure la nature à l'Afrique peuvent lui permettre de créer sa propre énergie et d'exporter de l'énergie propre et rentable à l'étranger.

Il ne s'agit pas seulement de chiffres de croissance sur un bilan comptable. Il s'agit de savoir si un jeune doté d'une éducation peut trouver un emploi qui lui permettra de nourrir sa famille ; si un agriculteur peut amener ses produits au marché ; ou si un homme d'affaires armé d'une bonne idée peut démarrer une entreprise. Il s'agit de la dignité du travail. Il s'agit d'une chance que doivent pouvoir saisir les Africains au XXI^e siècle.

De même que la gouvernance est une condition essentielle du progrès économique, elle revêt également une importance cruciale dans le troisième domaine que je voudrais à présent aborder, l'amélioration de la santé publique.

Ces dernières années, des progrès énormes ont été accomplis dans certaines parties de l'Afrique. Les gens sont beaucoup plus nombreux à vivre avec le VIH/sida de manière productive et à obtenir les médicaments qu'il leur faut. Je viens de visiter une merveilleuse clinique, un hôpital spécialisé dans la santé maternelle. Mais trop d'Africains périssent toujours de maladies qui ne devraient pas les tuer. Lorsque des enfants meurent d'une piqûre de moustique et que des mères succombent lors d'un accouchement, nous savons qu'il reste des progrès à faire.

Or du fait des incitations, souvent fournies par les pays donateurs, beaucoup de médecins et d'infirmiers africains s'en vont à l'étranger, ou travaillent à des programmes qui luttent contre une maladie unique. Cette situation

crée des lacunes en matière de soins primaires et de prévention de base. Par ailleurs, il appartient à tout un chacun de faire sa part. Il faut faire des choix responsables de nature à prévenir la propagation de la maladie et à promouvoir la santé publique dans la collectivité et dans le pays.

Ainsi, d'un bout à l'autre de l'Afrique, nous voyons des exemples de gens qui s'attaquent à ces problèmes. Au Nigéria, des chrétiens et des musulmans ont mis en place un programme interconfessionnel de lutte contre le paludisme qui est un modèle de coopération. Ici au Ghana et dans toute l'Afrique, nous observons des idées novatrices visant à combler les lacunes du système de santé, par exemple des initiatives d'échanges d'informations médicales par Internet qui permettent à des médecins exerçant dans de grandes villes d'aider ceux des petites agglomérations.

Les États-Unis appuieront ces efforts dans le cadre d'une stratégie de santé exhaustive et mondiale. Car au XXI^e siècle, nous sommes appelés à agir selon notre conscience mais aussi dans notre intérêt commun. Lorsqu'un enfant meurt à Accra d'une maladie évitable, cela nous diminue partout. Lorsque dans un coin quelconque du monde on néglige de s'attaquer à une maladie, nous savons qu'elle peut se propager à travers les océans et d'un continent à l'autre.

C'est pourquoi mon gouvernement s'est engagé à consacrer 63 milliards de dollars à relever ces défis – 63 milliards de dollars. En nous fondant sur les solides efforts du président Bush, nous poursuivrons la lutte contre le VIH/sida. Nous ne cesserons de chercher à enrayer la mortalité due au paludisme et à la tuberculose et nous travaillerons à éradiquer la polio. Il ne s'agit d'ailleurs pas de s'attaquer aux maladies isolément : nous investirons dans des systèmes de santé publique à même de prévenir la maladie et de promouvoir le bien-être, en mettant l'accent sur la santé maternelle et infantile.

En même temps que nous unissons nos efforts en faveur d'une meilleure santé, nous devons également stopper la destruction causée non pas par la maladie, mais par les êtres

humains. C'est pourquoi le dernier domaine que je vais aborder se rapporte aux conflits.

Soyons bien clairs : l'Afrique ne correspond pas à la caricature grossière d'un continent perpétuellement en guerre. Mais si l'on est honnête, pour beaucoup trop d'Africains, le conflit fait partie de la vie ; il est aussi constant que le soleil. On se bat pour des territoires et on se bat pour des ressources. Et il est toujours trop facile à des individus sans conscience d'entraîner des communautés entières dans des guerres entre religions et entre tribus.

Tous ces conflits pèsent sur l'Afrique comme un véritable boulet. Nous sommes tous répartis selon nos identités diverses, de tribu et d'ethnie, de religion et de nationalité. Mais se définir par son opposition à une personne d'une autre tribu, ou qui vénère un prophète différent, cela n'a aucune place au XXI^e siècle. La diversité de l'Afrique devrait être source de force et non facteur de division. Nous sommes tous enfants de Dieu. Nous partageons tous des aspirations communes : vivre dans la paix et dans la sécurité ; avoir accès à l'éducation et à la possibilité de réussir ; aimer notre famille, notre communauté et notre foi. Voilà notre humanité commune.

C'est la raison pour laquelle nous devons nous élever contre l'inhumanité parmi nous. Il n'est jamais justifiable – jamais justifiable – de cibler des innocents au nom d'une idéologie. C'est un arrêt de mort, pour toute société, que de forcer des enfants à tuer dans une guerre. C'est une marque suprême de criminalité et de lâcheté que de condamner des femmes à l'ignominie continuelle et systémique du viol. Nous devons rendre témoignage de la valeur de chaque enfant au Darfour et de la dignité de chaque femme au Congo. Aucune religion, aucune culture ne doit excuser les atrocités qui leur sont infligées. Nous devons tous rechercher la paix et la sécurité nécessaires au progrès.

On voit d'ailleurs des Africains se mobiliser pour cet avenir. Ici aussi, au Ghana, nous vous voyons contribuer à montrer la voie. Soyez fiers, Ghanéens, de vos contributions au maintien de la paix au Congo, au Libéria ou encore au Liban, ainsi que de votre résistance au fléau du trafic de stupéfiants. Nous nous félicitons des mesures que prennent des organisations

telles que l'Union africaine et la CEDEAO en vue de mieux régler les conflits, de maintenir la paix et de soutenir ceux qui sont dans le besoin. Et nous encourageons la vision d'un cadre sécuritaire régional puissant, capable de mobiliser une force efficace et transnationale lorsque cela s'avère nécessaire.

Il incombe aux États-Unis de travailler avec vous en tant que partenaire à promouvoir cette vision, non seulement par des paroles mais aussi par des appuis qui renforcent les capacités de l'Afrique. Lorsqu'il y a génocide au Darfour ou des terroristes en Somalie, ce ne sont pas simplement des problèmes africains : ce sont des défis mondiaux à la sécurité, exigeant une riposte mondiale.

C'est pourquoi nous sommes prêts à agir en partenariat, tant par la diplomatie que par l'assistance technique et l'appui logistique, et que nous soutiendrons les efforts visant à contraindre les criminels de guerre à rendre des comptes. En outre, je tiens à le dire clairement : notre Commandement pour l'Afrique ne vise pas à prendre pied sur le continent, mais à relever ces défis communs afin de renforcer la sécurité des États-Unis, de l'Afrique et du reste du monde.

A Moscou, j'ai parlé de la nécessité d'un système international où les droits universels des êtres humains soient respectés et où les violations de ces droits soient combattues. Ceci doit inclure un engagement à soutenir ceux qui règlent les conflits pacifiquement, à sanctionner et à arrêter ceux qui ne le font pas, et à aider ceux qui ont souffert. Mais en fin de compte, ce seront des démocraties dynamiques telles que le Botswana et le Ghana qui diminueront les causes de conflit et élargiront les frontières de la paix et de la prospérité.

Comme je l'ai déjà dit, l'avenir de l'Afrique appartient aux Africains. Les peuples d'Afrique sont prêts à revendiquer cet avenir. Dans mon pays, les Afro-Américains – dont un grand nombre d'immigrés récents – réussissent dans tous les secteurs de la société. Cela, nous l'avons accompli en dépit d'un passé difficile et nous avons puisé notre force dans notre héritage africain. Avec de puissantes institutions et une ferme volonté, je sais que les Africains peuvent

réaliser leurs rêves à Nairobi et à Lagos, à Kigali et à Kinshasa, à Harare et ici-même à Accra.

Vous savez, il y a cinquante-deux ans, les yeux du monde étaient rivés sur le Ghana. Et un jeune prédicateur du nom de Martin Luther King est venu ici, à Accra, pour voir amener les couleurs de l'Union Jack et hisser le drapeau du Ghana. Cet événement précédait la Marche sur Washington et l'aboutissement du mouvement des droits civiques dans mon pays. On a demandé à Martin Luther King quel sentiment lui avait inspiré la vue de la naissance d'une nation, et il a répondu : « Cela renforce ma conviction que la justice finit toujours par triompher. »

Aujourd'hui, ce triomphe doit être, une fois de plus, renouvelé, et c'est vous qui devrez le faire. Ici, je m'adresse particulièrement aux jeunes, à travers toute l'Afrique et ici-même au Ghana. Dans des endroits comme le Ghana, vous représentez plus de la moitié de la population.

Et voici ce que vous devez savoir : le monde sera ce que vous en ferez. Vous avez le pouvoir de responsabiliser vos dirigeants et de bâtir des institutions qui servent le peuple. Vous pouvez servir vos communautés et mettre votre énergie et votre savoir à contribution pour créer de nouvelles richesses ainsi que de nouvelles connexions avec le monde. Vous pouvez

conquérir la maladie, mettre fin aux conflits et réaliser le changement à partir de la base. Vous pouvez faire tout cela. Oui, vous le pouvez. Car en ce moment précis, l'histoire est en marche.

Mais ces choses ne pourront se faire que si vous saisissez la responsabilité de votre avenir. Ce ne sera pas facile. Cela exigera du temps et des efforts. Il y aura des souffrances et des revers. Mais je peux vous promettre ceci : l'Amérique vous accompagnera tout le long du chemin, en tant que partenaire ; en tant qu'amie. Cependant, le progrès ne viendra de nulle part ailleurs, il doit découler des décisions que vous prendrez, des actions que vous engagerez et de l'espoir que vous porterez dans votre cœur.

Ghana, la liberté est votre héritage. A présent, c'est à vous que revient la responsabilité de bâtir sur cette fondation de liberté. Si vous le faites, nous pourrons, bien des années plus tard, nous remémorer des lieux comme Accra et nous dire que c'est à ce moment-là que la promesse s'est réalisée, que la prospérité s'est forgée, que la douleur a été surmontée et qu'une nouvelle ère de progrès a débuté. Ce moment peut être celui où nous verrons, une fois de plus, triompher la justice. Oui, nous le pouvons. Merci beaucoup. Que Dieu vous bénisse. Je vous remercie. □

Ne pas se mêler

Pourquoi l'intervention ne devrait pas être la politique de l'Amérique

JAMES WOOD FORSYTH JR.
B. CHANCE SALTZMAN

Les guerres en Irak et en Afghanistan dominent le débat sécuritaire. Avec des milliers de vies perdues et des milliards de dollars dépensés, peu de questions méritent une plus grande attention. Pourtant, il est utile de se rappeler que ces guerres, comme toutes les guerres, auront une fin. Et lorsque ce jour viendra, les décideurs politiques feront face à une dure, quoique omise, réalité : comme George Kennan le dit si justement, la gouvernance des peuples lointains n'est pas « notre fort ». Les États-Unis devraient éviter « l'acceptation de toute responsabilité paternaliste vis-à-vis de quiconque ; et quelle qu'en soit la sorte, y compris sous la forme d'une occupation militaire ; si nous pouvons possiblement l'éviter, ou au-delà de la période strictement nécessaire ». ¹ Plus simplement, il est possible que l'intervention ait été notre destin, mais elle ne devrait pas être notre politique.

D'un point de vue pratique, l'expérience interventionniste américaine n'a pas été une heureuse expérience. Le Guatemala, l'Iran, Cuba, et le Vietnam sont une addition de mauvais résultats, et les événements récents ont continué à alimenter cette tendance négative. Cependant, les récentes interventions des États-Unis ont quelque chose d'exceptionnel, dans le sens où elles ont réussi à camoufler une vérité fondamentale en matière de

politique internationale : dans le monde, les pires dangers proviennent des plus grandes puissances, et les moins importants des plus petites puissances. Et ne vous y trompez pas, les opérations d'intervention visant à débarrasser le monde du terrorisme sont une préoccupation à court terme. À long terme, l'équilibre de la puissance parmi les états du monde constitue le défi le plus important pour la sécurité américaine et, à cet égard, les États-Unis se trouvent dans une position précaire. Des changements économiques de grande échelle, combinés aux guerres actuelles, ont placé les États-Unis dans une position relativement plus faible qu'il y a huit ans vis-à-vis de ses rivaux. En termes économiques, les coûts ont été exorbitants, avec des estimations allant jusqu'à 3 trillions de dollars. En termes militaires, même si les États-Unis venaient à atteindre leurs objectifs de guerre, les forces américaines sont moins capables qu'en 2000. ² Les déploiements continus, avec la fatigue des troupes et l'usure des équipements qu'ils supposent, ont laissé l'armée américaine dans un besoin désespéré de renouvellement. Comme la nouvelle administration l'a clairement énoncé, faire face à ces défis structurels ne sera pas tâche facile. ³ Mais, il est encore plus difficile d'essayer de trouver un autre exemple rivalisant ou même approchant du déclin rela-

James Wood Forsyth Jr., PhD. Professeur en science politique et en politique de sécurité nationale à la School of Advanced Air and Space Studies – SAASS, base aérienne de Maxwell, Alabama.

B. Chance Saltzman, lieutenant colonel, USAF. Condisciple à National Security à l'université de Harvard

tif des États-Unis, dont l'ampleur et la vitesse semblent inhabituelles.

Même si le déclin est réel, il est important de souligner que les États-Unis restent la nation la plus puissante du monde, et que les choix qu'elle fait aujourd'hui l'affecteront dans le futur. Comme le montre l'histoire récente, un changement mondial peut être soudain et peu prévisible. La fin dramatique de la guerre froide et l'effondrement consécutif de l'Union soviétique sont de durs rappels du rythme et du tempo de la vie internationale. Le sens stratégique de ces événements ne devrait pas échapper aux décideurs politiques : les grandes puissances s'élèvent lentement mais peuvent tomber très vite. Alors que les États-Unis se positionnent pour les années à venir, il est intéressant de noter que des challengers potentiels se profilent à l'horizon. Avec la population la plus nombreuse du monde et une économie prometteuse, la Chine est la puissance dominante en Asie. En Europe, il s'agit de l'Allemagne. Ces deux pays éclipseraient leurs rivaux régionaux et auraient la capacité de les dominer, s'ils décidaient de le faire. En ce qui concerne ses voisins, l'Inde est toute aussi puissante, alors que la puissance de la Russie, tout particulièrement si elle est mesurée en mégatonne, n'est égalée que par les États-Unis. Dans le monde de demain, l'Amérique pourrait bien maudire le jour où elle a choisi de faire de l'intervention sa préoccupation sécuritaire la plus pressante. La façon dont les États-Unis répondent aux pressions interventionnistes pourrait déterminer le destin de la nation.

Le débat interventionniste continuera à être alimenté par ceux qui croient que la liberté et la richesse peuvent soigner les maux du monde. Les intérêts seront également entendus de ceux qui préfèrent ne pas avoir recours à la force à moins qu'elle soit utilisée pour réparer une injustice. Il est important d'insister sur le fait que bien que la liberté soit préférable à toutes les autres options, et que la pauvreté reste un fléau pour la race humaine, ni la favorisation de la liberté ni l'abolition de la pauvreté ne pourront garantir la paix dans le monde. Les faits sont les suivants : les démocraties ont été confrontées

à de nombreuses guerres, et les plus riches tendent à combattre plus que la plupart, ce qui est une autre façon de dire que l'histoire de la politique mondiale est avant tout une histoire d'inégalité. Les décideurs politiques feraient bien d'admettre cela avant que les États-Unis se retrouvent à intervenir, en pure perte, pour réparer des injustices dans des lieux d'intérêt à travers le monde.

Limiter la demande interventionniste

Pour limiter la demande interventionniste, plusieurs facteurs entrent en jeu. Les choix que les hommes d'état feront en matière d'ordre international ne sont pas des moindres. Les grandes puissances ont deux options pour établir et maintenir l'ordre international. Elles peuvent dominer les rivaux, ou les concilier. Si un état devait choisir de dominer les rivaux, en établissant son contingent sécuritaire sur sa capacité à surpasser tous les autres, il entrerait dans ce qui a historiquement été prouvé comme étant un mauvais jeu, dans lequel les coûts de domination sont élevés. Si un état devait choisir de concilier les rivaux, en établissant son contingent sécuritaire sur sa capacité à contrebalancer les autres, il entrerait dans ce qui a été prouvé comme étant un jeu légèrement moins mauvais, dans lequel les coûts de contrebalancement sont inférieurs. Les hommes d'état le savent, c'est pour cela que les états perspicaces recherchent la conciliation.

L'ordre international et les états défaillants

Peu de problèmes menacent plus l'ordre international que les états défaillants. Cette affirmation se situe au centre du livre populaire de Thomas Barnett, *The Pentagon's New Map*. Barnett soutient que les États-Unis ne peuvent pas assurer leur sécurité au dépend des autres. Dans ce monde de plus en plus interconnecté, « notre vulnérabilité n'est pas définie par la profondeur de notre relation avec le monde extérieur, mais par l'existence même de régions qui restent hors réseau, au

ban de la société, et détachées de notre destin collectif ». ⁴ Ce sont dans ces régions que l'on trouve des états défailants. La réponse de Barnett au problème des états défailants est osée et audacieuse : servir de garde du corps pour le reste du monde. La tâche ne consiste pas à mener une guerre perpétuelle, comme certains pourraient le penser. Les États-Unis serviraient plutôt de « garde du corps de la mondialisation quand et où cela s'avèrerait nécessaire à travers le monde ». Du fait de l'énormité de la tâche et des risques encourus si les choses tournent mal, il vaudrait mieux marquer une pause et s'interroger sur les raisons de le faire.

Les états défailants sont une réalité qui n'est pas surprenante. Le nombre d'états a progressé régulièrement pendant les 50 dernières années. En 1958, les Nations Unies ont reconnu 81 nations dans le monde ; en 2008, ce chiffre était passé à 192. ⁵ En termes économiques, plus d'entreprises signifie plus de faillites – quoi de plus normal dans un monde concurrentiel. Cependant, le fait que les états soient défailants n'est pas le problème. Le problème est que les états défailants sont un non-problème requérant une trop grande attention. L'activation du Commandement des États-Unis pour l'Afrique, ou AFRICOM, est un indicateur qui démontre que les leaders américains prennent au sérieux l'appel interventionniste de Barnett. Établi en février 2008, l'AFRICOM est conçu pour résoudre les problèmes régionaux avant qu'ils ne deviennent plus graves, en partant du principe que « la paix et la stabilité sur le continent concernent non seulement les Africains, mais également les intérêts des États-Unis et de la communauté internationale ». Il y parviendra en construisant une capacité de partenariat et en faisant office de principale agence de coordination avec une implication considérable du département d'État et des autres agences concernées par l'avenir de l'Afrique. Aussi noble que cela puisse paraître, l'AFRICOM est un prolongement inutile de la puissance et des ressources américaines dans une zone du monde qui, d'un point de vue sécuritaire, n'est pas très importante.

Ce que Barnett et les fondateurs de l'AFRICOM oublient, c'est que certains états posent de graves problèmes sécuritaires, et d'autres non. Les états défailants se trouvent très loin des États-Unis. Ils ont tendance à être pauvres, avec des ressources naturelles limitées et peu, voire pas, d'amis puissants. La Somalie, le Sierra Léone, et le Soudan sont de bons exemples. Puisque la sécurité internationale est déterminée par la répartition mondiale des capacités matérielles, exprimées en termes de puissance économique et militaire, il va de soi que ceux qui s'intéressent à l'ordre international devraient se préoccuper des états qui ont la capacité de perturber la répartition des capacités matérielles. Et les états défailants ont peu de chances d'y parvenir. L'*Index 2008 des états défailants* liste 20 états extrêmement instables. ⁶ Parmi ces derniers, seulement deux, le Pakistan et la Corée du Nord, posent de graves problèmes sécuritaires. Un état défailant type a un PIB de 39 milliards de dollars, ce qui correspond à environ 1 pour cent du PIB de l'Allemagne, 10 pour cent de celui de la Norvège, et environ 50 pour cent de celui du Myanmar. Si nous devons additionner le PIB des 20 états mentionnés dans l'index, le PIB total serait légèrement supérieur à celui des Pays-Bas. ⁷

Néanmoins, l'idée que les pays défailants constituent une menace pour l'ordre international perdure. Cela est en grande partie lié au fait que la croyance populaire assimile les états défailants au terrorisme. La logique veut que les états défailants soient liés au terrorisme parce qu'ils servent d'asile aux groupes terroristes. Il y a, cependant, peu de preuves pour étayer cela. En fait, les conditions idéales pour que des groupes terroristes fleurissent se trouvent au sein d'états pratiquant une sévère répression politique et religieuse, avec des économies croissantes, et un développement économique inégal. ⁸ De plus, ces états dont l'économie est en déclin (pauvres, et s'appauvrissant de plus en plus) sont les moins propices à servir de refuge aux organisations terroristes. En d'autres termes, les états à faible revenu avec des revenus nationaux bruts croissants ont environ quatre fois plus de chances de soutenir des organisations

terroristes que ceux dont les économies sont en déclin. Cela est tout particulièrement le cas lorsqu'une répartition de revenu inégale accompagne la croissance. Dans de telles circonstances, le fossé entre la vie que les populations vivent et celle qu'elles pourraient s'attendre à vivre apparaît clairement. Au fil du temps, cette privation relative conduit à une frustration croissante, créant les conditions idéales pour une exploitation terroriste. Ce point vaut la peine d'être souligné : les états pauvres avec des revenus nationaux croissants méritent d'être surveillés ; ceux dont les revenus nationaux baissent ne le requièrent pas.⁹

Dans le cas des états défaillants qui ont été exploités par des groupes terroristes, il y a un certain nombre de circonstances atténuantes à prendre en compte. L'Afghanistan illustre ce point lorsque l'on tient compte du fait que l'histoire contemporaine de l'Afghanistan n'est pas l'histoire banale d'un état défaillant qui choisit de servir de refuge à des terroristes. Il s'agit d'une histoire complexe impliquant deux grandes puissances qui, à travers l'intervention, l'indifférence, ou la combinaison des deux, ont participé à la ruine d'un pays et des relations qu'elles entretenaient avec lui. C'est ainsi que le gouvernement Taliban est arrivé au pouvoir et s'est rapproché de mauvaises personnes pour des raisons que nous pourrions ne jamais comprendre. D'autres états pourraient être tentés d'en faire autant. Mais le feront-ils ? Même si les états prospères tendent à en imiter d'autres, cela semble peu probable. L'Afghanistan est l'un des pays les plus pauvres du monde. Avec un PIB de 800 dollars par habitant, une espérance de vie de 42 ans, et un taux de mortalité de 250 pour 1000 naissances, il est l'exemple type de la défaillance. Pourquoi un état souhaiterait-il imiter l'Afghanistan ?

En outre, il est difficile d'imaginer comment l'AFRICOM ou toute autre organisation internationale aurait pu prévenir une telle défaillance. Les états, comme les entreprises, prospèrent et défont ; cela n'est pas surprenant. Cela ne veut pas dire que toutes les défaillances sont les mêmes. Même s'il est vrai que si certains états venaient à défaillir, ils poseraient de graves problèmes pour l'ordre

international, peu, à part l'Égypte, se trouvent en Afrique. Une Russie défaillante, du fait de sa taille et de ses ressources, vient tout de suite à l'esprit. Le Pakistan et la Corée du Nord poseraient également d'immenses problèmes. Cependant, ce qui caractérise ces états n'est pas leur propension particulière à la défaillance, mais leurs armes nucléaires qui sont plus que capables de perturber la répartition des capacités matérielles à travers le monde. Dans ces exemples, les États-Unis, en tant que leader d'une coalition, pourraient avoir à intervenir pour sécuriser les matériaux et armes nucléaires, même si cela devait mener à l'effondrement des gouvernements, ce qui est une autre façon de dire que la communauté internationale doit prendre la contre-prolifération au sérieux. Il s'agit d'un petit point, mais les implications sont énormes. Certains états posent des problèmes substantiels pour l'ordre international, d'autres non.

L'ordre international et le terrorisme

Le terrorisme est considéré comme la deuxième menace pour l'ordre international. Les terroristes pensent d'une façon stratégique, comme en témoigne le fait qu'ils jouent leur jeu mortel pour gagner sur le long terme. Ils offrent une lueur d'espoir aux délaissés et aux démunis, tout en essayant d'obliger les états à répondre à leurs demandes. Ils vivent également dans le secret, ce qui est une autre raison pour laquelle ils sont si problématiques. Personne ne peut leur faire confiance, pas même ceux qui les cachent et les soutiennent. Pour faire court, les terroristes posent des problèmes stratégiques aux états, mais le terrorisme n'a jamais perturbé l'ordre international de façon significative. À partir de cette perspective, le terrorisme est un problème de sécurité nationale, non international, comme le terme *sécurité intérieure* (*homeland security*) le suggère.

Cependant, lorsque l'on pense au problème du terrorisme, il est monnaie courante d'exagérer son importance en minimisant le problème traditionnel des états, à savoir, la guerre. Au cours des 200 dernières années, la guerre a

décimé des empires, dévasté des pays, et fait des millions de victimes, alors que le terrorisme, outre sa nature horrible, a fait beaucoup moins de victimes. En guise de comparaison, le terrorisme international a fait 625 victimes en 2003 ; 35 étaient américaines. Ce chiffre est inférieur aux 725 victimes recensées en 2002. Comme le montrent ces chiffres, le terrorisme est l'arme des faibles, et même si les terroristes ont une incroyable volonté, ils n'exercent pas un pouvoir incroyable.

L'objectif n'est pas de minimiser l'importance de dissuader les actes de terrorisme ou d'empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive. Cependant, si les terroristes devaient un jour avoir accès à des armes de destruction massive, ils les acquerraient, en toute vraisemblance, auprès d'hommes ou de femmes vivant dans des états. Les états restent les acteurs les plus importants de la vie internationale car ils monopolisent la puissance la plus destructrice au monde. La façon dont les hommes d'état choisissent d'utiliser cette puissance pour venir à bout du terrorisme est encore un autre problème important auquel ils sont confrontés.

Il est monnaie courante de suggérer que le terrorisme ne peut pas être dissuadé, mais un consensus croissant émerge autour de la notion que, en fait, il peut l'être. Mais qu'en est-il de l'intervention – existe-t-il un signe suggérant qu'elle peut résoudre le problème du terrorisme ? Au contraire, il semble y avoir une relation positive entre le terrorisme et l'intervention. En effet, lorsque l'intervention augmente, les incidents terroristes en font autant. Dès 1997, le *Defense Science Board* notait une corrélation entre ce qu'il appelait une « politique étrangère américaine activiste » et les attaques terroristes perpétrées contre les États-Unis. Dix années plus tard, cela est devenu plus clair avec un accroissement d'attentats suicides dans des endroits où il n'y en avait jamais eu auparavant. Avant l'intervention américaine, il n'y avait aucune mention d'attentats suicides en Irak. En 2003, ils étaient estimés à 25 attaques. En 2004, ce chiffre est passé à 140, et en 2005 il a gonflé pour atteindre le chiffre de 478, faisant un nombre incalculable de victimes. Fin 2005, il y a eu environ

200 attaques et dans l'année qui suivit, ce chiffre a encore augmenté de 50 pour cent pour atteindre presque 300 attaques.

Le fait que l'intervention suscite le terrorisme est une surprise, et il est trop tôt pour conclure qu'il y a une relation de cause à effet. Néanmoins, alors qu'il est nécessaire d'approfondir la recherche dans ce domaine, un analyste a démontré de quelle façon le terrorisme peut être perçu comme une réaction à la présence de forces d'occupation. Plus particulièrement, il a été utilisé avec succès pour contraindre des démocraties à retirer leurs forces de territoires que les terroristes revendiquaient comme leur patrie. A cet égard, l'attentat suicide semble être une stratégie punitive efficace, et l'intervention, avec sa présence physique au sol, apporte simplement davantage de cibles aux terroristes. Il est cependant important de souligner que même dans les cas où le terrorisme s'est avéré efficace, il a affecté l'ordre politique local, pas l'ordre politique international.

L'ordre international et le génocide

Depuis 1945, la communauté internationale a juré de mettre fin au génocide, mais comme en témoigne le Cambodge, le Rwanda et le Darfour, la communauté internationale est terriblement lente à agir contre les états qui en sont coupables. C'est aussi vrai aujourd'hui que cela l'était lorsque l'Allemagne d'Hitler a lancé une attaque totale contre les juifs d'Europe. À cet égard, l'Holocauste reste un test difficile pour tous les arguments concernant le génocide, tout particulièrement pour l'idée suggérant que l'intervention peut en venir à bout.¹⁰

Raul Hilberg a identifié cela et a écrit sur le sujet, d'une façon particulière, dans son épais compte-rendu sur l'extermination des Juifs d'Europe. Comme il l'a remarqué, « La mission consistant à exterminer les Juifs a constitué un test suprême pour la bureaucratie allemande », et les technocrates ont résolu ce problème en passant le test.¹¹ L'interprétation d'Hilberg, méticuleusement détaillée et majestueusement étendue, contraint les lecteurs à faire face aux auteurs. Ce qui les rend

si dérangeants ne se situe pas dans leur nature extraordinaire, mais dans leur nature ordinaire. Il a expliqué que « Nous ne parlons pas d'individus qui avaient leurs propres normes morales ». La nature morale des bureaucrates n'était « pas différente du reste de la population ». Alors comment expliquer l'opération d'extermination à grande échelle qui a abouti à la mort de plus de six millions de personnes ? « Les Allemands ont surmonté les obstacles administratifs et moraux pour mener une opération d'extermination ». ¹² C'était dans leurs tripes, et l'intervention n'était pas suffisante face à une telle férocité.

Avant tout cela, les allemands avaient construit une bureaucratie massive, avec un langage dont la signification, à tous les niveaux de l'autorité, déshumanisait les victimes et rationalisait l'extermination. Suggérer qu'une intervention aurait pu les arrêter semble peu crédible. Comment la force aurait-elle pu être utilisée pour détruire une structure bureaucratique qui existait non seulement dans l'esprit des participants, mais également dans leurs tripes ? Dans ce cas, il semblerait que l'intervention n'aurait pas pu faire grand chose pour mettre fin au massacre. Elle aurait pu interrompre les choses momentanément, mais le génocide étant dans les tripes des auteurs, le génocide en Europe a pris fin à la suite de la guerre la plus brutale que nous ayons jamais vue.

Il est vital pour le monde civilisé de reconnaître le génocide, de le condamner et de condamner les auteurs à travers l'exécution du droit international, et à cet égard, de suggérer que l'intervention peut permettre que sa nature ne soit pas minimisée. Toute tentative visant à exterminer un groupe de personnes parce qu'elles sont différentes est un crime et devrait être punie en conséquence. Le crime est une forme d'agression, et face à l'agression, il n'y a ni paix ni droits. Les auteurs forcent des hommes, des femmes et des enfants à fuir ou à combattre pour leurs vies ce qui, d'un point de vue légal, positionne le génocide dans le domaine de la guerre. Le génocide pourrait être la faille fatale de la civilisation non parce qu'il dérange la base matérielle de l'ordre international, mais parce

que le fait qu'il existe ridiculise la communauté internationale. Les décideurs politiques feraient bien de comprendre que pour débarasser le monde du génocide, les états doivent être prêts à faire la guerre car c'est la seule façon de l'arrêter une fois qu'il a commencé.

Un monde sans intervention

Supposez qu'à la suite d'un cataclysme, toutes nos connaissances scientifiques en matière de politique internationale soient perdues, sauf une seule phrase à transmettre à la prochaine génération. Que serait-elle ? Ce serait la suivante : *Les états, peu importe leur composition interne, leurs objectifs, ou leurs aspirations, poursuivent les intérêts qu'ils jugent être les meilleurs.* Dans la poursuite des intérêts, les hommes d'état habiles comprennent les différences importantes entre les facteurs internationaux et nationaux, tout particulièrement quand il s'agit d'établir ou de maintenir l'ordre international. En politique internationale, ce ne sont pas les facteurs nationaux qui façonnent et contraignent le comportement des états, mais les facteurs matériels et les forces historiques. Les interventionnistes qui ont cherché à remodeler la politique internationale en se mêlant de la politique intérieure de pays aussi divers que le Guatemala, l'Iran, Cuba et le Vietnam sont passés à côté de cela. Pourquoi ? Les interventionnistes n'ont pas su voir les grandes, bien que tragiques, continuités de la vie internationale, qui est une vie composée d'inégalités, de conflits, et occasionnellement, de guerres. Au lieu de cela, ils ont minimisé la réalité, essayé de la transformer, ou les deux à la fois, en choisissant d'ignorer ces difficiles, et pourtant réelles, préoccupations. L'intervention en Irak, qui a été présentée comme une intervention qui permettrait de refaçonner non seulement la politique de ce pays, mais également celle du Moyen-Orient et donc celle du monde, n'y est pas parvenue. Pour ces raisons, les décideurs politiques feraient bien d'accepter la réalité et d'éviter l'intervention. Que cela pourrait-il signifier en matière de politique ?

S'éloigner d'une politique étrangère interventionniste permettrait aux décideurs politiques de se concentrer sur des problèmes sécuritaires qui ont été négligés ces dernières années. Les états défaillants, le terrorisme et le génocide sont de sérieux problèmes dignes d'attention, mais ils n'ont jamais perturbé l'ordre international ni constitué une menace sérieuse susceptible de le perturber dans l'avenir immédiat.¹³ En revanche, les armes nucléaires constituent une telle menace, et la récente décision des États-Unis de s'intéresser à son arsenal et à sa position nucléaire reflète un consensus croissant démontrant qu'il y a des choses bien plus importantes que l'intervention.

De même, les décideurs politiques feraient bien de faire attention à la nature changeante de l'économie politique internationale pour

évaluer la façon dont l'économie américaine pourrait se positionner dans le nouveau monde des gagnants et des perdants. Une structure de force abordable, équilibrée, et capable de dissuader et de contraindre serait plus utile à long terme qu'une structure de force préparée à la contre-insurrection. Enfin, en reconnaissant les limites de l'intervention, un sens renouvelé de l'humilité pourrait être insufflé dans les discours sécuritaires. Une sécurité parfaite ne pourra jamais être atteinte mais, s'ils ne sont pas prudents, les états peuvent gaspiller leur puissance à essayer de l'atteindre. Kennan avait bien compris cela : la gouvernance des peuples lointains n'est pas « notre fort ». Retirons-la du menu pour les années à venir. □

Notes

1. George Kennan, *American Diplomacy* (Chicago : Presse de l'université de Chicago, 1984), 19.

2. Les États-Unis peuvent se permettre de dépenser plus que la plupart et de prendre plus de risques que les autres du fait de leur relative puissance. Cependant, plus un état utilise sa force, plus elle s'affaiblit.

3. Les priorités du nouveau budget du secrétaire à la Défense, Robert Gates, reflètent clairement cette idée.

4. Thomas P.M. Barnett, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century* (New-York: G.P. Putnam's Sons, 2004), 298.

5. Nations Unies, « Liste des états membres », <http://www.un.org/members/growth.shtml>.

6. Fund for Peace : Une organisation à but non lucratif œuvrant pour la recherche et l'éducation, *2008 Failed States Index*, <http://www.fundforpeace.org/web/>.

7. Banque mondiale, *2007 World Development Report – Gross Domestic Product*, <http://econ.worldbank.org>.

8. Dans une analyse détaillée des facteurs politiques, religieux et économiques les plus répandus dans les états affiliés à des orga-

nisations terroristes, il a été établi que la convergence d'une politique répressive, d'une population religieuse homogène, et d'une économie croissante, bien qu'inégale, produisait des conditions plus favorables pour les organisations terroristes.

9. B.C. Saltzman, *Liberty and Justice for All: The Democracy Project and the Global War on Terrorism*, thèse de maîtrise, School of Advanced Air and Space Studies – SAASS, Université de l'Air, 2005.

10. Certaines des réflexions les plus créatives concernant l'utilisation de la force et le génocide proviennent du travail du Dr. Douglas C. Peifer. Voir *Stopping Mass Killings in Africa* (Base aérienne de Maxwell, Alabama: Air University Press, 2008), pour une discussion intéressante sur la puissance aérienne et le génocide. Même si j'adhère à l'esprit et à l'intention de sa recherche, je reste sceptique quant à sa mise en application.

11. Raul Hilberg, *The Destruction of the European Jews* (New-York: Franklin Watts, 1961).

12. Ibid., 205.

13. Les exceptions évidentes étant une guerre visant à mettre fin à un génocide ou un terroriste avec des armes de destruction massive, comme précédemment formulé.

L'irakisation de l'Afrique ?

AFRICOM du point de vue sud-africain

ABEL ESTERHUYSE

Introduction

Le gouvernement Sud-Africain a exprimé publiquement son opposition à la création d'un Commandement africain américain (AFRICOM).¹ En outre, l'Afrique du Sud présente sa position sur AFRICOM comme représentant du pays tout entier, mais particulièrement pour le compte d'un groupe de pays africains – la Communauté de développement d'Afrique australe – qui est opposée aux plans des États-Unis dans ce domaine.² Cela ne représente pas un changement radical dans la politique générale du Congrès national africain (ANC) envers les États-Unis lors de ces dix dernières années ou plus. Bien que ce ne soit pas le moment d'examiner en profondeur la politique de l'Afrique du Sud envers les États-Unis en général, il est important de poser des questions critiques sur la légitimité de la position du gouvernement sud-africain – et de celle d'autres pays africains – envers AFRICOM. Cette discussion a pour but d'examiner certaines des considérations qui étayaient ce scepticisme sur les motivations des États-Unis envers l'Afrique.

Du point de vue des opérations militaires, l'Afrique présente un problème géographique, particulièrement pour des forces armées à l'esprit conventionnel qui ont eu un succès limité dans les petites guerres. Autrefois, les

communautés militaires et politiques américaines pensaient Afrique subsaharienne quand elles parlaient de « l'Afrique ». L'Afrique du Nord (Algérie, Égypte, Lybie, Maroc et Tunisie) était considérée comme faisant partie du Moyen-Orient et de l'Europe plutôt que comme faisant partie de l'Afrique. Les groupes américains concernés par l'Afrique tendent à se concentrer sur le sud du Sahara plutôt que sur l'Afrique du Nord. Cette division existe même dans l'esprit de la plupart des Américains.

De nombreux Américains se considèrent comme « Afro-Américains » comme si les Euro-Africains ou les Arabes-Africains n'existaient pas et comme si les liens des Afro-Américains avec le continent africain étaient plus étroits que ceux de leurs concitoyens. La division entre l'Afrique du Nord et subsaharienne a créé certains problèmes pour les forces armées américaines ces dernières années, particulièrement dans des pays comme le Tchad et le Soudan, déchirés par la guerre, qui chevauchent la division régionale.³ Dans le contexte de cette réalité, il devient de plus en plus difficile aux forces armées américaines de traiter avec l'Afrique dans sa totalité. La division entre Afrique du Nord et subsaharienne est appropriée au sens géographique, dans la mesure où un désert est un obstacle encore plus grand que même un océan. Dans

Le Dr. Abel Esterhuyse est maître de conférences à l'École pour l'étude de la sécurité et de l'Afrique, Faculté des sciences militaires (Académie militaire sud-africaine), Université Stellenbosch. Il a obtenu un master en études de sécurité de l'Université de Pretoria et un doctorat de l'Université Stellenbosch. En tant que lieutenant colonel dans l'armée sud-africaine, il a été posté comme officier du deuxième bureau au 61^e Groupe bataillon mécanisé et à la Force de déploiement rapide de l'armée sud-africaine. Il a aussi été un instructeur au Centre d'entraînement au combat de l'armée sud-africaine et à l'École des renseignements.

bien des cas, la Méditerranée est un obstacle plus facile à franchir que le Sahara.

L'Afrique n'apparut pas dans la structure de commandement des forces armées américaines avant 1952, quand plusieurs pays d'Afrique du Nord furent ajoutés au Commandement européen des États-Unis du fait de leurs relations historiques avec l'Europe. Le reste de l'Afrique ne fut pas inclus dans une structure de commandement américaine avant 1960, quand l'inquiétude causée aux États-Unis par l'influence croissante de l'Union soviétique en Afrique amena l'inclusion de l'Afrique subsaharienne dans le Commandement atlantique. En 1962, l'Afrique subsaharienne a été confiée au *Strike Command*. Quand *Strike Command* fut transformé en *Readiness Command* en 1971, sa responsabilité pour l'Afrique fut résolue. En 1983, les priorités de la guerre froide ont amené l'administration Reagan à diviser la responsabilité de l'Afrique entre trois commandements géographiques, – Commandement européen, Commandement central et Commandement pacifique.⁴ Le 6 février 2007, le président américain a annoncé la formation d'un Commandement africain américain faisant partie du Plan de Commandement unifié.⁵ AFRICOM doit être établi avant le 30 septembre 2008. Une capacité opérationnelle initiale aurait été établie à Stuttgart, Allemagne, avant août 2007, bien avant la date officielle de mise en route. Bien entendu, ce que « la capacité opérationnelle » réelle va entraîner dépendra de la progression de l'établissement du Commandement avant cette date.

Est-ce quelque chose de mutuellement avantageux ?

Il existe plusieurs façons de considérer la création d'AFRICOM. La plus évidente serait de la considérer sous l'angle réaliste. Une telle perspective accepte le fait que les États-Unis ont des intérêts vitaux et autres en Afrique à protéger et à développer. Pour l'extension ou la protection de ces intérêts, les forces armées américaines doivent développer des capacités dans le domaine du Commandement,

du contrôle, des communications, de l'informatique, des renseignements (C⁴I), etc. pour assurer le succès opérationnel militaire sur le continent africain. Du fait de l'existence d'intérêts vitaux potentiels américains en Afrique, la création d'AFRICOM aurait une importance stratégique pour les États-Unis et il ne serait pas nécessaire de consulter l'Afrique ou n'importe qui d'autre sur la création de ce Commandement. Cela offrirait aux États-Unis le luxe de créer et de structurer le Commandement suivant ses propres besoins. Bien entendu, une approche réaliste est par nature unilatérale, nationaliste et compétitive. Il existe un danger réel qu'elle soit perçue en Afrique comme une manifestation d'agressivité de la part des États-Unis. La pensée réaliste comporte en outre le risque que l'Afrique comprenne la création d'AFRICOM comme une menace potentielle à tel point que les intérêts des États-Unis en Afrique en soient contrecarrés.

Le fait est que certains leaders africains ont des doutes sur les intérêts américains en Afrique.⁶ En fait, l'Afrique est peut-être la seule région habitée de taille qui n'a pas été considérée récemment comme vitale pour les intérêts américains. Pour le dire carrément, jusqu'à très récemment, les États-Unis n'avaient pratiquement aucun intérêt concret et matériel sur le continent.⁷ Cela souligne le besoin de minimiser l'approche réaliste et pour les États-Unis d'être d'une part plus circonspect dans la façon dont ils traitent avec l'Afrique et d'autre part d'adopter une approche plus consultative avec l'Afrique dans le développement d'AFRICOM. Cela demande aussi que l'administration et la politique américaines cultivent à l'intérieur des États-Unis le soutien nécessaire à la création d'AFRICOM. Une approche plus consultative est basée sur la notion qu'alors que des intérêts identifiables clairs fournissent une fondation et une cohérence solides à la politique, leur absence cause ambiguïté, questions et vulnérabilité aux changements d'humeur politique.

Des discussions ont tenu place pendant des années au sein du secrétariat de la Défense américain sur le mérite d'un type quelconque de Commandement Afrique.⁸ L'ancien secrétaire de la Défense, Donald Rumsfeld, établit

vers la mi-2006 une équipe de planification pour le conseiller sur les exigences de l'établissement d'un nouveau commandement unifié pour le continent africain. Il fit des recommandations au président Bush qui autorisa le nouveau Commandement le jour même du départ de Rumsfeld du Secrétariat.⁹ En annonçant l'annonce de la création d'AFRICOM, le nouveau secrétaire de la Défense, Robert M. Gates, a résumé les fonctions du commandement : « supervision de la coopération sur la sécurité, développement des capacités de partenariat, soutien Défense à des missions non militaires et, si l'ordre est donné, opérations militaires sur le continent africain. »¹⁰ Gates a soutenu que le Commandement donnerait aux forces armées américaines une approche plus intégrée et plus efficace comparée à l'organisation actuelle où trois commandements géographiques sont responsables de l'Afrique. Il a appelé cette structure à trois commandements « un système dépassé datant de la guerre froide ». ¹¹ Certains experts soutiennent de ce fait qu'AFRICOM va faire passer l'engagement américain en Afrique de réactif à proactif.¹²

Le gouvernement américain fait face à des pressions nationales et internationales croissantes pour jouer un rôle plus prééminence sur le continent le plus troublé du monde. La création d'AFRICOM a reçu le soutien des deux partis au Congrès des États-Unis et il existe aux États-Unis une augmentation des groupes de pression faisant du lobbying pour soutenir des pays africains.¹³ Depuis l'incident "Blackhawk Down" de 1993 où 18 soldats américains ont été tués, on peut dire que le gouvernement américain a résisté aux pressions pour l'envoi d'un soutien militaire tangible aux missions de maintien de la paix et autres en Afrique. Deux challenges récents ont contribué à attirer l'attention des politiciens et des fonctionnaires sur « la région la plus négligée du globe. »¹⁴ Le premier est l'État non viable de Somalie qui a une tradition de liens avec des militants islamiques comme Al-Qaeda. Le deuxième est la crise du Soudan où l'ONU estime que plus de 400.000 personnes sont mortes du fait de l'épuration ethnique ayant lieu dans la région de Darfour.¹⁵ La

décision de créer AFRICOM reflète – sans aucun doute – un accroissement dans les intérêts de sécurité nationale américaine sur le continent.

Il existe de nombreux exemples où la présence militaire directe d'une superpuissance dans une région particulière a été acceptée parce qu'elle était basée sur des relations mutuellement avantageuses. La présence américaine en Europe pendant la guerre froide est l'exemple le plus évident. Il est donc important de distinguer entre deux types d'avantages. Il faut compter d'abord les avantages mineurs, presque secondaires, pour l'Afrique qui peuvent découler de la création d'AFRICOM pour servir principalement la sécurité nationale américaine. Deuxièmement, la création d'AFRICOM offre des avantages mutuels géostratégiques à l'Afrique et aux États-Unis qui devraient être clairs dès le début. D'un point de vue africain, cependant, ces relations mutuellement avantageuses dans la création d'AFRICOM ne sont pas évidentes. De ce fait, la décision des États-Unis de créer AFRICOM est plus indicatrice de ses propres inquiétudes et de sa position géostratégique que de ses intérêts en Afrique. Cela se rapporte particulièrement aux inquiétudes causées par l'accroissement de la présence chinoise en Afrique, la lutte des États-Unis contre le terrorisme et le besoin croissant de pétrole en provenance d'Afrique. Une analyse plus détaillée de ces trois considérations fournit une claire indication que la décision américaine de créer AFRICOM est plus dictée par des considérations négatives provenant d'Afrique que par des intérêts positifs dans l'Afrique ou des retombées pour elle.

Suivant l'organisme mondial indépendant, *Power and Interest News Report*, le commerce sino-africain est passé de 3 milliards de dollars en 1995 à 55,5 milliards de dollars en 2006.¹⁶ Au niveau macro, il y a un accroissement des relations commerciales, de défense et diplomatiques entre les pays africains et la Chine. Le soutien politique et économique du régime Mugabé en est un exemple et l'investissement de la Chine dans l'industrie pétrolière du Soudan et les relations étroites avec son régime en est un autre.¹⁷ Ces deux exemples

montrent aussi ce que la Chine est prête à faire, (ou à fermer les yeux sur) pour augmenter son influence en Afrique. Les relations macro sont supplémentées au niveau micro par le fait que presque n'importe quel petit village dans l'endroit le plus perdu d'Afrique peut se vanter d'avoir un magasin chinois ! En 2006 par exemple, la Chine a tenu une conférence à Beijing qui a attiré 43 chefs d'États et des représentants de cinq autres pays africains – plus de leaders africains qui participeraient normalement à un sommet de l'Union africaine sur le continent. Le président chinois a fait un tour de l'Afrique en février 2007 au moment de l'annonce de la création d'AFRICOM. C'était sa troisième visite en Afrique en trois ans.

Il est peut-être vrai que les motivations et intentions de la politique chinoise soient typiques d'une grande superpuissance en croissance et que, de ce fait, les États-Unis ne considèrent pas l'intérêt naissant de la Chine envers l'Afrique comme une menace à sa sécurité.¹⁸ Il est peut-être vrai également que les États-Unis n'ont pas un grand nombre d'intérêts en Afrique. La Chine refait cependant surface sur la scène mondiale comme une entité de premier ordre au niveau économique, diplomatique et militaire, avec un intérêt géostratégique particulier sur les ressources et les marchés africains. Il est évident que les États-Unis sont très inquiets de l'interaction et de la coopération croissantes entre l'Afrique et « le dragon au cœur noir »¹⁹. Il est évident que la Chine semble peu intéressée à encourager la démocratie, la saine gestion publique et la transparence sur le continent africain. De ce fait, les accords récents sur la coopération dans les domaines de la défense, de l'économie, de la technique et autres entre la Chine et le Zimbabwe feront l'objet d'un examen minutieux à Washington.²⁰

Bien que la Chine offre une alternative à l'influence américaine en Afrique, le verdict n'a pas été prononcé sur la nature de la présence chinoise en Afrique.²¹ La préférence de l'Afrique en dit autant sur l'Afrique qu'elle en dit sur la Chine et peut probablement être liée à des questions comme l'image militarisée de la politique étrangère des États-Unis en

Afrique et la disponibilité du soutien chinois sans trop de conditions. Les forces armées des États-Unis ont toujours joué un rôle important dans la politique étrangère de telle façon qu'elles sont considérées dans certains secteurs comme étant le premier organisme de politique étrangère américaine. Dans cette perspective, la création d'AFRICOM pourrait être comprise comme une première étape importante dans l'augmentation de la présence de politique étrangère américaine et de capacités en Afrique pour faire contrepoids à l'influence chinoise croissante. Steven Morrison, directeur du programme africain au *Center for Strategic and International Studies*, fait valoir par exemple que par l'intermédiaire de la création d'AFRICOM, les États-Unis essaient de s'implanter sur le continent pour « intensifier la concurrence avec la Chine, l'Inde et autres pour influence et accès » et du fait « d'engagements croissants dans le domaine de la santé mondiale en Afrique. »²²

Le monde a complètement changé depuis le 11 septembre et l'augmentation de la menace du terrorisme international en Occident. Cependant, du fait de la situation stratégique à laquelle les forces américaines font face dans des endroits comme l'Afghanistan et l'Irak, l'efficacité stratégique de la lutte contre le terrorisme et l'aptitude stratégique de ceux qui conduisent la lutte sont toujours en doute. Ce doute est lié à la question de savoir si l'Occident en général et les États-Unis en particulier sont plus en sûreté du fait de la lutte contre le terrorisme jusqu'à maintenant. En Afrique, la création d'AFRICOM est vue comme « l'arrivée officielle de “ la lutte mondiale contre le terrorisme ” de l'Amérique sur le continent africain »²³. Il est évident que les États-Unis voient dans l'Afrique une source potentielle de terrorisme international. Les services de renseignement de la plupart des pays occidentaux examinent le monde – y compris l'Afrique – pour de nouveaux dangers de terrorisme international. En général, les pays africains ne sont pas très à l'aise avec les opérations, clandestines ou non, des services spéciaux américains à l'intérieur de leurs frontières. Bien entendu, le gouvernement américain et ses alliés cher-

chent aussi des partenaires dans leur lutte contre la terreur en Afrique. La création d'AFRICOM servira les deux buts, dans la mesure où il fournira un accès plus facile à l'Afrique pour les États-Unis dans la conduite d'opération de renseignement et dans le développement de partenaires stratégiques pour la guerre contre la terreur.

Les attentats à la bombe contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie rappellent de façon spectaculaire les menaces du terrorisme international auxquelles les États-Unis doivent faire face en Afrique et en provenance d'Afrique. La menace du terrorisme international en Afrique et ses liens avec Al-Qaeda redevinrent d'actualité avec les attaques suicides plus récentes en Algérie et au Maroc.²⁴ La volatilité du continent africain fournit un terrain fertile pour extrémistes, criminels et, finalement, terroristes internationaux pour recruter et entraîner dans des zones sans contrôle fournissant un sanctuaire à partir duquel ils peuvent opérer. Cette volatilité du continent africain a son origine dans des challenges comme la pauvreté absolue, la corruption, les conflits internes, les conflits frontaliers, les eaux territoriales et les frontières sans contrôle, les seigneurs de la guerre, les faibles systèmes de sécurité interne, les désastres naturels, la famine, le manque d'un approvisionnement en eau fiable et une infrastructure sous-développée.

Il est facile de convaincre les individus de soutenir le terrorisme contre l'Occident s'ils doivent envisager un avenir très morne dans ce type d'environnement, quand il est contrasté avec la situation dans la plupart des pays occidentaux en général et aux États-Unis en particulier, en utilisant la vieille méthode de la privation relative. Il est cependant extrêmement important de noter que bien que la pauvreté, l'instabilité et la volatilité n'engendrent pas forcément des terroristes, les nations avec une société civile faible, une application de la loi limitée et un système judiciaire précaire sont vulnérables à la pénétration et à l'exploitation par des groupes terroristes internationaux.²⁵

C'est l'intérêt croissant des États-Unis dans le pétrole africain qui étaye l'argument sou-

vent entendu en Afrique, que les États-Unis utilisent la lutte contre le terrorisme comme excuse pour avoir accès aux ressources africaines.²⁶ Il est vrai cependant que les attaques du 11 septembre et les guerres qui ont suivies en Afghanistan et en Irak ont eu un impact certain sur les relations entre les États-Unis et le monde arabe. Un rapport du général Barry McCaffrey de l'armée de Terre des États-Unis, récemment parti à la retraite, sur la guerre en Irak note que le « désastre en Irak entraînera très vraisemblablement une lutte régionale élargie qui mettra en danger les intérêts stratégiques des États-Unis (pétrole) au Moyen-Orient pendant une génération. »²⁷ Les tensions sous-jacentes entre les États-Unis et l'Irak sont une manifestation de cette lutte régionale croissante. L'invasion du Liban par Israël en 2006 doit aussi être évaluée en fonction des événements d'Irak et du changement dans l'équilibre des forces au Moyen-Orient qu'ils ont apporté. Il est évident qu'une situation de suspicion et de manque de confiance en général a été créée entre le monde arabe et les États-Unis. Ses sources se trouvent dans les actes hostiles de membres du monde arabe, dans l'action militaire des États-Unis en Afghanistan et en Irak, ainsi que dans le soutien continu des États-Unis pour Israël.

C'est sur cette toile de fond que les États-Unis regardent les réserves de pétrole du monde en général et d'Afrique en particulier comme pouvant réduire leur dépendance de la production pétrolière du Moyen-Orient. La diversification des intérêts pétroliers américains au cours des dix dernières années a rendu le pétrole d'Afrique toujours plus important. Cela concerne la production de pétrole sur le continent lui-même et en particulier sur la côte occidentale d'Afrique. L'Afrique possède environ huit pour cent des réserves mondiales connues de pétrole, le Nigeria, la Lybie et la Guinée équatoriale étant les producteurs principaux de la région. Soixante-dix pour cent de la production de pétrole africain est concentrée en Afrique occidentale dans le golfe de Guinée qui va de la Côte d'Ivoire à l'Angola. La faible teneur en soufre du pétrole brut d'Afrique occidentale en augmente encore l'importance straté-

gique.²⁸ Il est prévu que le Golfe de Guinée, y compris l'Angola et le Nigeria, fournira un quart des importations américaines de pétrole dans les dix ans à venir, surpassant le volume provenant du golfe Persique.²⁹ En 2003, l'Afrique subsaharienne fournissait aux États-Unis seize pour cent de ses besoins en pétrole.³⁰ Ce chiffre est passé à vingt pour cent en 2007.³¹ Les besoins énergétiques des États-Unis vont continuer à augmenter. En même temps, il est très probable que la guerre en Irak va continuer à élargir le conflit régional, ce qui va mettre en danger les intérêts pétroliers stratégiques de l'Amérique au Moyen-Orient. Cela aura un impact stratégique sur l'importance du pétrole africain pour le marché américain.

La difficulté de comprendre l'administration politico-militaire américaine

L'un des challenges principaux de l'Afrique dans ses discussions avec les États-Unis sur la création d'AFRICOM est la difficulté de comprendre la nature de la politique américaine, particulièrement les subtilités uniques que l'on trouve dans tout système politico-bureaucratique. Cela concerne en particulier le rôle et la personnalité des politiciens et fonctionnaires individuels américains. C'est ce facteur qui fait très souvent douter de l'étendue du soutien politique et administratif qui existe pour une initiative politique particulière des États-Unis en Afrique et, de ce fait, si les États-Unis sont sérieux sur une politique donnée – surtout en l'absence d'intérêts américains majeurs en Afrique. Une politique, dans de nombreux cas, n'est qu'une déclaration d'intentions de politiciens.³² En fin de compte, elle dépend de l'énergie et du soutien au sein de la population et de l'administration pour que l'on passe de l'intention à l'action (c.à.d. à la mise en œuvre d'une telle politique).

De ce point de vue, l'intention déclarée du gouvernement Bush de créer AFRICOM dépend de l'administration américaine en général et de l'administration militaire en particulier, pour transformer l'intention d'un

commandement africain en une structure C4I militaire des États-Unis qui fonctionne. S'il n'existe aucun soutien dans l'administration pour une politique déclarée, le processus peut être ralenti par manque de l'énergie nécessaire. Dans certains milieux, la création du Commandement Afrique est considérée comme une initiative du gouvernement Bush dans son ensemble et de Rumsfeld en particulier. Il y a donc des doutes sérieux au sein de ces groupes sur la capacité d'AFRICOM de survivre le gouvernement Bush. Il existe aussi certaines questions sur le niveau de soutien au sein des forces armées américaines pour la création de ce Commandement.³³

L'autre côté de cette vérité, cependant, est que l'administration a de l'endurance et qu'une fois la création d'AFRICOM accomplie, il deviendra de plus en plus difficile de changer de direction. Ceci est un souci primordial des intérêts institutionnels ou organisationnels des forces armées américaines dans AFRICOM. Une fois que des membres des forces armées des États-Unis commencent à bâtir leur carrière sur la disponibilité de certains schémas de carrière pour les « spécialistes de l'Afrique », l'administration militaire développera un intérêt direct dans le maintien de ces schémas de carrière. En pratique, cela signifie qu'une fois que des membres des forces armées atteignent le grade de général en tant que spécialistes de l'Afrique, il sera très difficile de changer de direction. Les intérêts bureaucratiques peuvent vraiment être un facteur important dans la création et le développement d'intérêts nationaux dans une région. Il est souvent difficile pour des étrangers au système, Africains en particulier, d'arriver à une bonne compréhension du rôle de l'administration américaine dans ce domaine.

Jusqu'à maintenant, la politique américaine concernant la majorité des pays africains était dans une large mesure la responsabilité des cadres moyens de la bureaucratie de Washington, pratiquant l'art du conservatisme bureaucratique. Ces fonctionnaires opéraient dans le cadre de trois directives : ne pas dépenser trop d'argent, ne pas prendre une position qui puisse créer une controverse

aux États-Unis et ne pas laisser les problèmes africains compliquer la politique envers d'autres parties plus importantes du monde.³⁴ Cette approche administrative à la formulation de la politique américaine a créé une situation où les États-Unis ont souvent perdu intérêt dans l'Afrique et, en fait, ont eu à « redécouvrir » l'Afrique à certains moments dans l'après-deuxième guerre mondiale.³⁵ Il existe cependant la possibilité que l'inquiétude de l'administration militaire de haut niveau sur le maintien des intérêts en Afrique puisse avoir une influence réelle sur la nature et la durabilité de la politique américaine envers l'Afrique. Cela devient encore plus important quand on tient compte de la réalité que les forces armées américaines sont souvent le premier organisme de politique étrangère américaine.

Du point de vue de la mise en œuvre de la politique américaine, l'administration américaine n'est peut-être pas différente des autres administrations dans le sens que ses structures et programmes sont d'une nature très cloisonnée. Un expert en affaires africaines, le Dr. Dan Henk de l'*U.S. Air Force Air War College* a noté par exemple que l'action américaine en Afrique a souvent reflété des approches et intensités différentes entre le Secrétariat des Affaires étrangères, l'Agence pour le développement international et le Secrétariat de la Défense. Cela entraîne souvent une certaine confusion sur les intérêts, objectifs et motifs des États-Unis.³⁶ AFRICOM, avec son caractère interministériel prévu, aura certainement une influence positive sur la coordination de la politique américaine en Afrique. Cela assurera non seulement une efficacité plus grande, mais contribuera aussi à une plus grande efficacité des initiatives de politique américaine en Afrique – bénéficiant à la fois aux États-Unis et aux pays africains. La promesse que la création d'AFRICOM entraînera un engagement informé, constant, cohérent et soutenu des États-Unis en Afrique est une chose qui devrait être la bienvenue dans tout le continent.

Fournir une assistance militaire à l'Afrique

De nombreux (peut-être la plupart) participants américains qui mettent le nouveau Commandement sur pied pensent qu'AFRICOM sera très différent des autres commandements combattants. Il possèdera un « caractère interministériel » bien plus robuste. Dès le début, les planificateurs ont montré un intérêt bien plus grand dans des questions de « puissance douce » comme la santé, la remise en état de l'infrastructure, l'environnement, le développement économique, la réforme du secteur sécurité, l'atténuation des conflits et autres angles de la sécurité humaine.³⁷ Cette attitude est basée sur la croyance que les actes diplomatiques, informatifs et économiques seront plus utiles à l'atteinte des objectifs de politique étrangère des États-Unis en Afrique que l'utilisation de la force militaire.³⁸ Cela soulève cependant la question d'une approche plus proactive et plus préventive dans la protection et l'extension de la sécurité et des autres intérêts des États-Unis en Afrique, contrastant avec l'approche très prudente et défensive qui a défini l'engagement sécurité en Afrique jusqu'à maintenant. AFRICOM n'est pourtant pas prévu comme un commandement combattant typique. Cette approche est appréciée étant donné la nature souvent très destructrice des engagements militaires extérieurs sur le continent dans le passé. Il faut cependant reconnaître qu'il existe quelques dangers dans une approche qui amoindrit le rôle des forces armées en Afrique.

L'image de la politique étrangère américaine dans de nombreuses régions d'Afrique est éclairée par les actions militaires américaines dans d'autres régions du globe, particulièrement en Afghanistan et en Irak. C'est une image qui est fortement associée avec les forces armées américaines en général et l'utilisation agressive de la force militaire en particulier. Cette image très agressive et « militarisée » de la politique étrangère américaine contraste fortement avec les efforts de tous ceux qui participent à la création d'AFRICOM de réduire le rôle militaire dur des forces armées américaines en Afrique et de souligner les

rôles non militaires et de puissance douce d'AFRICOM. Cela soulève deux types de questions en Afrique. Premièrement, est-ce que l'assistance à l'Afrique dans le domaine humanitaire et du développement sera militarisée par l'action délibérée de rendre les forces armées responsables de ces activités ? Des questions connexes comprennent : est-ce que la création d'AFRICOM doit être considérée comme beaucoup plus qu'une coopération interministérielle ?

Est-ce qu'AFRICOM représente une militarisation du soutien américain non militaire à l'Afrique ? Où mène cette militarisation des actions humanitaires et de sécurité humaine ? Ce type de question doit être lié à la difficulté qui existe de comprendre le jargon administratif et militaire américain en Afrique. Par exemple, qu'est-ce qu'on entend par « opérations de stabilité » en Afrique ?³⁹ Deuxièmement, est-ce que les États-Unis sont sincères avec l'Afrique sur la création d'AFRICOM ? L'image générale de la politique étrangère américaine dans le monde ne correspond pas aux intentions déclarées des États-Unis sur la création d'AFRICOM. Cela devrait être lié à la question de la raison pour laquelle AFRICOM doit être différent de tous les autres commandements géographiques américains dans d'autres régions du monde. Est-ce que ce n'est pas une forme de discrimination ou de dénigrement ? Et quoi penser du fait que les forces armées américaines assurent un « atterrissage en douceur » pour AFRICOM en Afrique en faisant ressortir les questions de puissance douce dans la création du Commandement ?⁴⁰ Combien de temps va durer l'approche puissance douce avant qu'AFRICOM montre sa vraie nature et que l'Afrique ou certains pays d'Afrique soient « irakisés » ?

Ces questions doivent être examinées contre le besoin urgent de développement militaire dur et d'autres formes de soutien militaire en Afrique. C'est un fait largement reconnu que l'un des problèmes les plus importants pour les pays africains depuis l'indépendance est le manque de professionnalisme militaire. Cela se révèle souvent dans des relations civil-militaire difficiles dans la

mesure où des coups d'état ont coloré la scène politique de nombreux pays africains depuis l'indépendance. Le manque de professionnalisme africain a de nombreuses causes, comme le recrutement sous-national ou basé sur l'ethnie, la corruption militaire, le développement de systèmes de sécurité parallèles comme la garde présidentielle et les déploiements militaires intérieurs.⁴¹ De ce point de vue, il serait désastreux si AFRICOM ne prenait pas au sérieux le besoin de développer le professionnalisme militaire de l'Afrique. L'une des causes principales du manque de professionnalisme en Afrique a été cependant l'influence du soutien militaire étranger en temps de crise. Dans de nombreux cas, le soutien extérieur se traduit par un manque de sens d'urgence dans les forces armées africaines du fait de la garantie de sauvetage fourni par les puissances militaires étrangères. Cette réalité laisse en question ouverte le type de soutien militaire puissance douce qu'AFRICOM fournira aux forces armées africaines. Il sert d'avertissement de ne pas donner trop d'importance au côté non militaire du soutien militaire dans la création d'AFRICOM.

AFRICOM, en soutenant les forces armées africaines, devrait souligner l'importance de la *création* de capacité et non de la *fourniture* de capacité. En développant la capacité, il est important que les forces armées américaines ne s'approchent pas de la table avec des plans tout en étant normatives ou dogmatiques – ce qui a fonctionné en Amérique et ailleurs dans le monde ne fonctionnera pas forcément en Afrique. Il existe des doctrines relativement bien développées en Afrique – dans la plupart des cas un mélange intéressant de vieilles doctrines coloniales combinées avec celles des États-Unis et de l'ancienne Union soviétique. Cela est lié spécifiquement aux doctrines d'insurrection et de contre-insurrection depuis que l'Afrique s'est trouvée mêlée à ce type de guerre depuis 50 ans ou plus. Le challenge pour les forces armées américaines est de capturer ces doctrines par la compréhension de la tradition historique africaine. Elle est vue comme une histoire venant du bas, plantée dans une forte tradition orale.⁴² Du fait de la situation stratégique à laquelle les

États-Unis sont confrontés en Irak et ailleurs, tirer des leçons de l'expérience non conventionnelle africaine d'une façon non conventionnelle n'est peut-être pas une mauvaise idée. En échange de ces idées, l'Afrique peut profiter des connaissances militaires conventionnelles américaines, du matériel et de la technologie de simulation pour bâtir la capacité militaire africaine.⁴³

Cela met cependant en évidence une autre considération importante qui est le manque d'enthousiasme des forces armées africaines pour un soutien militaire externe. Ce pessimisme envers le soutien militaire est lié, dans bien des cas, à l'exploitation du manque de ressources militaires de l'Afrique. Un manque de ressource est une vulnérabilité critique de la plupart des forces armées africaines. Un soutien militaire externe peut apporter aux forces armées africaines des ressources vitales. Ce maintien en puissance, cependant, demeure dans la plupart des cas entre les mains de ceux qui ont fourni ces ressources puisque les forces armées africaines n'ont pas forcément les capacités technologiques et les compétences. Les Africains ne peuvent pas maintenir les ressources militaires qui sont fournies et une culture de dépendance est créée. De ce fait, de nombreux Africains considèrent le complexe militaro-industriel des pays industrialisés du monde, des États-Unis en particulier, comme une motivation principale pour leur engagement en Afrique et dans d'autres parties du monde. Les économies des pays fournisseurs se développent davantage pendant que, dans bien des cas, la destruction est exportée en Afrique, augmentant la dépendance africaine.

En outre, il est important qu'AFRICOM ne soit pas perçu par les Africains comme un effort de la part des États-Unis de remplacer les structures continentales, régionales et militaires – les forces en attente régionales en particulier – qui ont été créées par les Africains eux-mêmes ou sont en cours de développement. En fait, les États-Unis peuvent jouer un rôle important en améliorant ces structures au niveau continental ou régional et en exploitant ces structures pour bâtir de la capacité en Afrique et dans ses différentes régions. L'Afrique peut profiter du

développement de l'interopérabilité au sein des structures régionales.⁴⁴ Les États-Unis, quand ils travaillent par l'intermédiaire de structures continentales et régionales, pourront suivre une approche multilatérale en engageant simultanément les forces armées de plusieurs pays africains et en étant un associé passif.⁴⁴ Être associé passif peut cependant ne pas toujours servir l'approche orientée sur les médias des forces armées américaines, mais peut servir les objectifs stratégiques du plus haut niveau d'AFRICOM en Afrique. Cela peut signifier, par exemple, qu'AFRICOM fournisse une plate-forme logistique ou des opportunités de formation et d'éducation tout en exploitant la disponibilité d'instructeurs africains bien formés et éduqués.⁴⁵

Confronter les challenges africains

Il existe une pression croissante au sein de l'Afrique de lui permettre de résoudre ses propres problèmes. Certains suggèrent même les « États-Unis d'Afrique » bien que cela donne l'impression, probablement conforme à la réalité, d'être un peu utopique.⁴⁶ Le message sous-jacent est pourtant celui de « nous voulons être responsables de notre propre destin » et que pendant trop longtemps le futur de l'Afrique a été dicté par des étrangers. Cela concerne surtout le rôle de la Grande-Bretagne, de la France et du Portugal pendant l'ère coloniale et celui des États-Unis et de l'ancienne Union soviétique pendant la guerre froide. Cela se traduit aussi par un malaise croissant du peuple d'Afrique envers les influences occidentales ou autres (parfois l'interférence) en général et de l'influence américaine (ou interférence) en particulier. L'image des États-Unis, en particulier, celle d'un fier-à-bras qui intimide les petits, les faibles, les sans défense, ou les défavorisés a été fortement renforcée par l'invasion américaine de l'Irak. Ceci est lié à la vue des États-Unis comme faisant partie des « nantis » et les peuples africains des « non nantis. »

Ces idées devraient pourtant être tempérées par la réalité que l'un des plus grands challenges auquel l'Afrique et les autres par-

ties du monde qui traitent avec l'Afrique doivent faire face est la solidarité africaine. La solidarité africaine a probablement atteint son apogée avec la création de l'Union africaine (UA) où, à la différence de l'Union européenne, la seule qualification pour être membre est d'être situé en Afrique. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de différence d'opinions dans l'UA. Sa formation est cependant une manifestation de solidarité, particulièrement dans les questions où l'anticolonialisme et l'africanisme sont concernés.⁴⁷ La route de la solidarité africaine n'est cependant pas sans écueils. L'incapacité montrée par l'Afrique de traiter correctement le problème du Zimbabwe n'est que l'un des exemples des dangers de la solidarité africaine. La solidarité africaine très souvent consiste à critiquer vivement ce que les gouvernements occidentaux en particulier – y compris les États-Unis – font sur le continent africain. Et pourtant, en même temps, les Africains en général et les gouvernements africains en particulier, anticipent avec plaisir la façon dont ils vont pouvoir profiter de l'engagement occidental et américain sur le continent.

Il est clair que le gouvernement américain a réfléchi longuement et profondément à la création d'AFRICOM, et les arguments précédents ont sans aucun doute été soulevés lors des délibérations initiales. C'est très probablement la raison pour laquelle AFRICOM se concentrera principalement sur les opérations antiterroristes et l'aide humanitaire. AFRICOM, il a été déclaré, se concentrerait beaucoup moins sur la préparation de troupes pour des combats importants dans la zone de responsabilité. L'accent serait plutôt mis sur les programmes de formation militaire pour aider les gouvernements à stabiliser leurs frontières, à se protéger contre des crises comme Darfour et pour contenir les maladies mortelles comme le SIDA et la malaria. C'est aussi la raison la plus vraisemblable pour laquelle le général quatre étoiles (cinq étoiles d'après le système français. *Note de l'éditeur*) commandant AFRICOM a une contrepartie civile du Secrétariat des Affaires étrangères pour aider à coordonner les fonctions non

militaires du gouvernement américain en Afrique.

Le peuple d'Afrique sait que chaque fois que vous rencontrez une antilope, vous rencontrerez probablement aussi son adversaire le plus sérieux, le lion africain. Dans certains milieux du continent africain, on rencontre la peur que l'Afrique soit irakisée – c'est-à-dire que les mesures prises par les États-Unis pour se protéger contre le terrorisme international en provenance du continent africain, exacerberont en fait le problème. Cette peur trouve son origine dans la notion qu'une forte présence militaire américaine en Afrique attirera l'attention de ses ennemis et que, comme pendant la guerre froide, l'Afrique sera encore le champ de bataille pour les conflits militaires et de puissance des grandes puissances – les États-Unis et la Chine par exemple, et en particulier les forces armées américaines et ses ennemis terroristes internationaux.⁴⁸ Cet argument devrait être lié au plan de situer finalement le quartier général du Commandement d'AFRICOM quelque part sur le continent africain. Il est évident que le pays ou les pays qui accueilleraient le quartier général d'AFRICOM, ou certaines de ses sections, s'exposeraient au type de menaces auxquelles les États-Unis font face en ce moment.

La façon américaine de faire la guerre et la façon africaine de faire la guerre sont diamétralement opposées. La base de la doctrine américaine est de gagner des batailles décisives par l'utilisation écrasante de technologie militaire conventionnelle. Comme dans le cas de l'Irak après la bataille pour Bagdad, les forces armées américaines se trouvent souvent dans une situation où les batailles décisives ont été gagnées, mais pas forcément la guerre. Le résultat est qu'en au moins deux occasions lors de ces dernières 50 années les forces armées américaines se sont trouvées aspirées dans une guerre indécise à faible intensité.⁴⁹ La plupart des conflits en Afrique sont non conventionnels par nature et utilisent une technologie de seconde ou troisième génération. Il en résulte souvent un type de guerre communautaire, indécise, longue et anarchique sans résultat décisif.⁵⁰ C'est précisément ce type de conflit que les forces armées améri-

caine évitent, surtout après le Vietnam et, encore plus après leur expérience plus récente en Irak. C'est aussi le type de conflit qui, en 1993, a causé le Syndrome somalien après la catastrophe de Mogadiscio et qui a très probablement causé la résistance à tout engagement militaire en Afrique. Cette réticence contribue en Afrique à l'image de « fuyard » des forces armées américaines. Cette image a été renforcée par le refus des États-Unis d'intervenir dans les tragédies humaines comme les crises du Ruanda, du Sierra Leone et du Darfour. Il faut comparer ceci, par exemple, avec les efforts politiques et militaires des États-Unis dans les années 1990 pour résoudre des problèmes dans les Balkans – une région géographique où l'on pense que les États-Unis n'avaient pas de grands intérêts politiques et économiques.

Cette réticence à contribuer à la résolution d'urgences complexes en Afrique renforce l'idée en Afrique que les États-Unis sont prompts à mettre en valeur leurs succès et leurs contributions à la sécurité africaine. Les États-Unis ne sont cependant pas vus comme une puissance ayant le courage de s'engager à traiter les challenges complexes de sécurité en Afrique de façon durable. Lié à la notion qu'ils ne s'engageront dans une région que s'il y a un gain économique, l'image générale des forces armées américaines en Afrique est une de dédain. Les forces armées des États-Unis manquent de crédibilité dans certaines parties d'Afrique et sont souvent considérées comme des cibles légitimes. Dans le passé, cela a abouti souvent à faire des forces armées américaines un sujet de mauvaise publicité en Afrique. AFRICOM peut devenir un véhicule important pour maintenir l'engagement américain en Afrique et, ce faisant, contribuer à une image plus positive des États-Unis et de ses forces armées en Afrique. La création d'AFRICOM est peut-être de ce fait le premier vrai test d'un engagement durable des États-Unis en Afrique.

La création d'AFRICOM est finalement liée de près à la question de savoir si le gouvernement américain et ses forces armées reconnaissent que les guerres futures dans « l'ère de la terreur » seront principalement irrégu-

lières. Pendant les années 1990, les États-Unis étaient dans une position exceptionnelle et, en tant que seule superpuissance restante, ils pouvaient choisir où et pourquoi intervenir militairement. En même temps, les occasions ne manquaient pas d'être le gendarme du monde puisque des conflits de nature anarchique apparurent dans le monde entier, des Balkans à l'Afrique Centrale, au Moyen-Orient et dans l'ancienne Union soviétique (Tchéchénie). Dans la plupart des cas, ces conflits n'empiétaient pas sur les intérêts vitaux américains. Ils ne portaient pas non plus le potentiel de faire éclater une troisième guerre mondiale.⁵¹ De ce fait, il n'y avait aucun conflit suffisamment important pour que les États-Unis agissent de façon décisive. C'était avant le 11 septembre, jour où les États-Unis commencèrent à faire partie de « l'anarchie qui vient. »⁵² Il est peut-être bon de se rappeler que l'article initial sur l'anarchie qui vient par Kaplan dans *Atlantic Monthly* était basé principalement sur son expérience de journaliste en Afrique.⁵³ Cela amena une conclusion évidente à cet argument. Si les États-Unis veulent vraiment réussir dans cette lutte contre la terreur, l'Afrique doit faire partie de la solution. En fin de compte, les problèmes de l'Afrique – que cela plaise aux États-Unis et à ses forces armées ou non – sont bien devenus les problèmes des États-Unis. La création d'AFRICOM peut être une petite prise de conscience de cette réalité.

Quelques conséquences

L'Afrique offre un challenge pour toutes les forces militaires à l'esprit conventionnel. La création d'AFRICOM est logique du point de vue militaire si les forces armées américaines veulent réussir dans leurs missions sur le continent africain. Il y a aussi d'autres avantages stratégiques pour les États-Unis et ses forces armées dans la création d'AFRICOM. Pour les États-Unis, l'avantage le plus évident est l'interaction proche avec les réalités africaines ainsi qu'avec le peuple d'Afrique. On peut espérer que cette interaction se traduira par une meilleure compréhension des dynami-

ques et subtilités africaines par l'administration américaine et par le grand public. Elle devrait vraiment permettre aux États-Unis de développer une image de l'Afrique mieux renseignée. Comprise dans cette image sera une meilleure interprétation des dangers confrontés par les États-Unis en Afrique et en provenance de l'Afrique.

L'avantage le plus évident provenant d'une image de l'Afrique mieux renseignée est l'opportunité d'exploiter les marchés et autres opportunités. Ils pourront mieux assurer leur sécurité par une approche proactive et préventive contre le terrorisme international en Afrique – traiter les problèmes avant qu'ils se produisent. La présence militaire américaine sur le continent africain permettra aux États-Unis de mieux communiquer avec l'Afrique sur le plan diplomatique et militaire et, ce faisant, assurera une meilleure compréhension en Afrique et dans les forces armées africaines des actions militaires américaines en Afrique et dans le monde. Il n'est pas douteux qu'un certain antagonisme puisse se développer dans certaines parties d'Afrique du fait de la présence militaire américaine sur le continent. A en juger par les récents commentaires du ministre de la Défense sud-africain, ces antagonismes peuvent avoir leurs origines dans certains pays et structures régionales africains qui, pour des raisons historiques, sont très critiques de ce que les États-Unis font dans le monde et particulièrement en Afrique.⁵⁴ Ces antagonismes peuvent aussi avoir leur source hors d'Afrique. Cela a trait spécifiquement avec l'engagement croissant diplomatique et économique de la Chine en Afrique. Un nuage d'imprécision enveloppe l'engagement militaire chinois en Afrique et encore plus dans quelle mesure il sape l'engagement militaire américain en Afrique. La question est de savoir si la culture stratégique

et politique de l'Afrique permettra aux leaders africains d'exploiter ce que la Chine et les États-Unis apportent de mieux à la table africaine.

La création d'AFRICOM va augmenter le profil stratégique de l'Afrique aux États-Unis ainsi que dans d'autres pays du monde. Les forces armées africaines bénéficieront de la création d'AFRICOM en termes d'opportunités militaires / diplomatiques et de transfert de connaissances militaires ainsi que d'autres moyens militaires plus tangibles. Cela comprend l'aide que les forces armées américaines peuvent fournir dans le développement d'un éthos professionnel militaire unique dans les forces armées africaines, la transformation de la gestion de la défense africaine pour qu'elle devienne plus responsable et transparente et l'augmentation des capacités de maintien de la paix et de reconstruction post conflit en Afrique.

Les forces armées américaines ont dû surmonter un nombre d'obstacles dans la création d'AFRICOM, en Afrique et aux États-Unis. D'un côté de l'Atlantique, les États-Unis doivent compter avec une image de la politique étrangère américaine agressive et militarisée liée à l'histoire d'engagements militaires américains qui ne pouvaient pas durer. L'image est basée dans la crainte véritable dans certaines parties d'Afrique qu'elle puisse être victime d'irakisation. Cela sape la crédibilité des forces armées américaines et en fait une cible légitime. De l'autre côté de l'Atlantique, étant donné la mauvaise publicité accordée aux forces armées américaines dans le passé, le Syndrome somalien peut toujours dicter la pensée et l'attitude des forces armées des États-Unis. Heureusement (ou malheureusement) c'est un monde où règne la politique, les émotions et le changement.⁵⁵ □

Notes

1. L'auteur tient à remercier le Dr. Dan Henk de l'*US Air Force Air War College* d'avoir lu et commenté des versions antérieures de cet article.

2. Wyndham Hartley, « Afrique Australe : Plus de soldats américains ne sont pas les bienvenus en Afrique, Dit Lekota, »

Business Day (Johannesburg), 30 août 2007, <http://allafrica.com/stories/200708300344.html>. L'ambiguïté, ou, pour être précis, le dualisme dans la position du gouvernement sud-africain envers les forces armées américaines est, bien entendu, reflété dans la réalité qu'en même temps que le

ministre de la Défense faisait ces déclarations, la marine sud-africaine était en manœuvres au large des côtes de l'Afrique du Sud avec un contingent de la marine américaine. Ces manœuvres entre les forces armées américaines et sud-africaines suivent l'annonce de la création d'AFRICOM.

3. Michael Clough, *Free At Last? US Policy toward Africa and the End of the Cold War* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1992), 1.

4. Lauren Ploch, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, CRS Rapport pour le Congrès (Washington, DC: Congressional Research Service, 16 May 2007), 10.

5. La Maison Blanche, « Le Président Bush crée un Commandement combattant unifié pour l'Afrique au sein du secrétariat de la Défense. » Office of the Press Secretary, 6 février 2007, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/02/20070206-3.html>.

6. Ibid.

7. Clough, *Free At Last?* 3.

8. Voir par exemple Richard G. Catoire, "A *CINCPAC* for Sub-Saharan Africa? Rethinking the Unified Command Plan," *Parameters* 30 (Winter 2000-01): 102-17.

9. Jackie Northam, "Pentagon Creates Military Command for Africa," *NPR (National Public Radio)*, Morning Edition, 7 février 2007, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=7234997>.

10. Secrétariat américain de la Défense "DoD Establishing US Africa Command," *DefenseLink*, American Forces Press Service, <http://www.defenselink.mil/News/NewsArticle.aspx?id=2940>.

11. Ibid.

12. Northam, "Pentagon Creates Military Command for Africa"

13. Jim Lobe, "Africa to Get Its Own US Military Command," *Antiwar.com*, 1 February 2007, <http://www.antiwar.com/lobe/?articleid=10443>.

14. Sally B. Donnelly, "Exclusive: The Pentagon Plans for an African Command," *Time*, <http://lib.store.yahoo.net/lib/realityzone/UFNAfricancommand.mht>.

15. Bryan Bender, "Pentagon Plans New Command to Cover Africa," *Boston Globe*, 21 décembre 2006, http://www.boston.com/news/world/articles/2006/12/21/pentagon_plans_new_command_to_cover_africa.

16. Simon Tisdall, "US Moves in on Africa," *Guardian*, 9 février 2007, <http://www.guardian.co.uk/usa/story/0,,2009098,00.html>.

17. Gary Leupp, "We're Taking Down Seven Countries in Five Years: A Regime Change Checklist," *Dissident Voice*, 17 janvier 2007, <http://www.dissidentvoice.org/Jan07/Leupp17.htm>.

18. Jim Fisher-Thompson, "U.S. Official Dispels 'Alarmist Views' of China in Africa," *USINFO*, Bureau of International Information Programs, US Department of State, 16 février 2007, <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2007&m=February&x=200702161420311EJrehSiF0.6760828>.

19. Philippe D. Rogers, "Dragon with a Heart of Darkness? Countering Chinese Influence in Africa," *Joint Force Quarterly* 47 (4^e trimestre 2007): 22-27.

20. Cela fut confirmé lors d'une conférence de l'ambassadeur David H. Shinn, professeur adjoint de poli-

tique internationale, George Washington University (conférence, South African Military Academy, Saldanha, 28 aout 2007).

21. M. Rossouw, "Mbeki Verdedig China se Involved in Afrika," *Die Burger* (Cape Town, South Africa), 4 juin 2007, 6.

22. Northam, "Pentagon Creates Military Command for Africa."

23. Hartley, "Southern Africa."

24. J. Ferreira, "Terrorisme Beleef Oplewing in Noord-Afrika," *Die Burger*, 13 avril 2007, 6.

25. James Jay Carafano and Nile Gardiner, "US Military Assistance for Africa: A Better Solution," The Heritage Foundation, 15 octobre 2003, <http://www.heritage.org?Research?afrika/bg1697.cfm>.

26. Lieutenant Colonel Gary Lloyd (chef des observateurs militaires de la Mission africaine au Soudan), interview par l'auteur pendant une visite à l'Académie militaire d'Afrique du Sud, Saldanha, 23 aout 2007.

27. Général Barry R. McCaffrey (c.f.), armée de Terre des États-Unis au colonel Michael Meese, professeur et chef du département des sciences sociales, US Military Academy, West Point, NY, mémoire interne, sujet : *Action Report: Visit [to] Iraq and Kuwait, 9-16 mars 2007*, (soumis) 26 mars 2007, http://media.washingtonpost.com/wp-rv/nation/documents/McCaffrey_Report_032707.pdf.

28. Chietigj Bajpae, "Sino-US Energy Competition in Africa," *Power and Interest News Report*, 7 octobre 2005, http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=378&language_id=1.

29. Tisdall, "US Moves in Africa"

30. Carafano and Gardiner, "US Military Assistance for Africa"

31. Lobe, "Africa to Get Its Own US Military Command"

32. Voir par exemple la discussion par John Garnett, "Defence Policy-Making," dans John Baylis et al. *Contemporary Strategy II* (New York: Holmes & Meier, 1987), 2.

33. Cette question particulière a été soulevée par un nombre de délégués américains au 33^e congrès international d'histoire militaire au Cap, 13-17 aout 2007, où une version antérieure de la communication a été lue.

34. Clough, *Free At Last?* 2.

35. Peter J. Schraeder, *United States Foreign Policy toward Africa: Incrementalism, Crisis, and Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), 2.

36. Voir la discussion de ce phénomène dans Dan Henk, "The Environment, the US Military, and Southern Africa," *Parameters* 36, no. 2 (Été 2006): 98-117.

37. Dr. Dan Henk, *U.S. Air Force Air War College*, courriel à l'auteur, 30 juillet 2007.

38. Bender, "Pentagon Plans New Command"

39. Témoignage de Mark Malan, "AFRICOM: A Wolf in Sheep's Clothing?" devant le sous-committee *African Affairs, Committee on Foreign Relations*, au sénat des États-Unis, audition intitulée *Exploring the U.S. Africa Command and the New Strategic Relationship with Africa*, 110^e Congrès, 1^e session, 1^e aout 2007, <http://foreign.senate.gov/testimony/2007/Malan-Testimony070801.pdf>.

40. Des inquiétudes ont été exprimées par le colonel Johan van der Walt (Officier d'état-major, Opérations de soutien de la paix [ONU] de la Force de défense nationale

sud-africaine, interview téléphonique par l'auteur, 28 août 2007

41. Herbert M. Howe, *Ambiguous Order: Military Forces in African States* (London: Lynne Rienner Pub., 2001), chap. 2.

42. Mluleki George, ministre adjoint de la Défense d'Afrique du Sud (discours, ouverture officielle du 33^e congrès international de la commission internationale d'histoire militaire, Le Cap, Afrique du Sud, 13 août 2007).

43. Lloyd, interview.

44. Les forces armées américaines comprennent heureusement l'importance de travailler avec les structures régionales et continentales. Pour un exemple voir "Africa: U.S. Military Command to Seek Value-Added Capabilities for Africa," *The News*, 4 octobre 2007, <http://allafrica.com/stories/200710040767.html>.

45. Ibid.

46. Liesl Louw, "Verenigde State van Afrika: AU Begin Praat," *Beeld*, 2 July 2007, 10.

47. Pour un excellent exposé sur la tension dans la politique extérieure de l'Afrique du Sud entre la démocratie d'un côté et l'africanisme et l'anticolonialisme de l'autre, voir Laurie Nathan "Consistency and Inconsistencies in South African Foreign Policy," *International Affairs* 81, no. 2 (mars 2005): 361–72.

48. L. Scholtz, "Sal Afrika se Gras Weer Trapplek Word?" *Die Burger*, 9 février 2007, 8.

49. Voir la discussion de ce phénomène dans Thomas E. Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq* (London: Penguin Books, 2006), 129–33.

50. Capitaine Larry Seaquist, *US Navy*, retraité, "Community War," *Proceedings*, United States Naval Institute, août 2000, 56–59, http://www.d-n-i.net/fcs/seaquist_community_war.htm.

51. Colin S. Gray, *War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History* (London: Routledge, 2007), 223.

52. Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War* (New York: Random House, 2000).

53. Robert D. Kaplan, "The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism, and Disease Are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet," *The Atlantic Monthly* 273, no. 2 (février 1994): 44–76, <http://www.theatlantic.com/doc/prem/199402/anarchy>.

54. Le ministre de la Défense sud-africain a indiqué spécifiquement que plus de soldats américains ne sont pas les bienvenus en Afrique. Voir Hartley, « Afrique australe ». Les origines de ce sentiment antiaméricain dans le gouvernement sud-africain ne sont pas très claires. Elles peuvent avoir un lien idéologique avec le parti au pouvoir en Afrique du Sud, l'ANC, qui avait ses racines fermement plantées « de l'autre côté de la colline » pendant la guerre froide. Elles peuvent aussi avoir une dimension historique avec le soutien des États-Unis aux minorités Euro-Africaines s'accrochant au règne de la minorité dans de nombreux pays africains pendant la guerre froide. Les politiques actuelles peuvent aussi avoir une influence avec la stratégie américaine d'action préventive et d'autres approches plus agressives et militarisées dans sa politique étrangère qui sont considérées comme du néo-impérialisme en Afrique. D'un point de vue économique, il est possible de dire que l'Afrique du Sud voit l'influence croissante en Afrique comme de la concurrence déloyale. D'un point de vue de politique internationale, l'Afrique du Sud a des « amis » étranges et s'aligne clairement avec des pays avec qui les États-Unis ne sont pas à l'aise dont Cuba et l'Iran.

55. Carl von Clausewitz, *On War*, éd. et trans. Michael Howard and Peter Paret (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976), 89.

Est-ce que nous voulons « tuer des gens et casser des choses » en Afrique ?

Les réflexions d'un historien sur le Commandement africain

LIEUTENANT COLONEL ROBERT MUNSON, USAFR

Une rengaine répandue dans les forces armées est que leur mission est de « tuer des gens et de casser des choses. » Les forces armées, en fin de compte, sont un organisme dédié à la protection des États-Unis en tuant ses ennemis et en détruisant leurs moyens de faire la guerre. Cela a été couronné de succès plusieurs fois pendant les deux guerres mondiales, mais au Vietnam et même maintenant en Irak ? Est-ce que la guerre du Vietnam a été gagnée en accomplissant cette mission ? Est-ce que l'on peut gagner l'Irak de cette façon ? Alors que ce slogan motive les forces armées, le rôle de « tuer des gens et de casser des choses » n'est pas la mission que le gouvernement américain confie la plupart du temps aux forces armées.

Je vais juxtaposer cette vision avec une impression poignante datant de mon poste en Afrique occidentale à l'ambassade des États-Unis à Abuja, Nigeria. En décembre 2001, pendant les opérations militaires en Afghanistan, je surveillais l'achèvement de deux projets d'assistance humanitaire entamés sous mes prédécesseurs. L'un de ces projets était la construction d'un petit agrandissement d'une maternité opérée par l'église catholique à la périphérie d'Abuja. Quand il s'est agi d'ouvrir le bâtiment, j'ai aidé le diocèse d'Abuja à

organiser une grande inauguration où l'archevêque local ferait l'un des discours. A la fin du discours, l'archevêque a capturé l'attention non seulement de l'audience, mais aussi la mienne quand il a expliqué comment il n'avait jamais pensé que les forces armées américaines « faisaient autre chose que bombarder les gens. Je sais maintenant qu'elles bâtissent des hôpitaux pour les aider. »

Casser des choses ou aider ? C'est une question importante à considérer dans l'optique de la création du nouveau Commandement Africain – AFRICOM. Casser des choses ou aider ? Ces deux visions de la mission des forces armées américaines doivent en fin de compte être réconciliées sur un objectif prédominant – le nouvel organisme doit, dans tous les cas, soutenir la politique étrangère des États-Unis. La vue de l'archevêque illustre comment la politique américaine serait mieux servie par un nouvel AFRICOM basé sur des opérations multilatérales avec les conditions africaines à l'esprit plutôt que de dépendre de la vieille impression, quelque peu erronée, des forces armées américaines comme un instrument armé uniquement pour faire les grandes guerres. Pour soutenir ces opérations multilatérales, le commandement doit être vraiment un organisme interministériel plutôt

Robert Munson est lieutenant colonel dans l'United States Air Force Reserve, servant une période d'active en tant que professeur assistant d'Études militaires comparées, Air Command and Staff College, base aérienne de Maxwell, Alabama. Il a servi dans de nombreux postes en Europe et en Afrique. Son PhD de Boston University est en histoire africaine, avec une dissertation analysant les changements de paysage terrestre en Tanzanie coloniale et son master de Universität Leipzig, Allemagne, porte sur les études et les sciences politiques africaines. Il a publié des articles sur l'histoire de l'environnement africain et tanzanien.

qu'un organisme militaire avec quelques participants provenant d'autres ministères pour faire de l'effet. Il est impératif que les dirigeants politiques reconnaissent ceci et changent la teneur de l'organisme dès le début du développement d'AFRICOM avant qu'il devienne un organisme militaire solidifié, avec sa vie intrinsèque, qui rendrait les changements de cap difficiles.

Pourquoi ? et Comment ?

Les deux questions importantes auxquelles il faut répondre sont « pourquoi » et « comment » l'organisme devrait être créé et structuré. Dès le début, le but devrait être d'établir un organisme qui non seulement soutienne la politique étrangère américaine mais qui prenne aussi en compte les conditions uniques de l'Afrique. Nous ne pouvons pas simplement adapter une structure ou une méthode d'opérations d'une autre partie du monde avec quelques changements minimes (par ex. recréer le Commandement Europe ou le Commandement Pacifique) sans prêter attention à l'histoire régionale, à la culture et à la diversité. Ce n'est qu'alors que nous pourrions proposer une structure logique et cohérente.

Pourquoi avons-nous besoin d'un AFRICOM ? La réponse la plus simple est pour « soutenir la politique américaine en Afrique. » La politique africaine des États-Unis, dans tout le gouvernement, a été peu cohérente dans le passé du fait que peu de responsables au sein du gouvernement américain jugeaient que le continent avait une importance stratégique. Alors que cela pourrait changer à l'avenir, nous ne devons pas anticiper de grands changements de politique. Une telle transformation signifierait que les États-Unis changeraient le degré d'importance des liens traditionnels avec l'Europe, des liens croissants avec l'Asie et des conflits du Moyen-Orient. Comme il est peu probable que cela se produise, le mieux qu'on puisse espérer est que l'Afrique devienne un élément important dans le domaine des intérêts américains *étendus* à l'étranger. Il est certain qu'un AFRICOM

qui coordonne la politique *militaire* sur le continent a de la valeur, mais ce n'est qu'une petite partie de l'interaction tout entière des États-Unis avec l'Afrique.

Dans le numéro de mars 2006 de *National Security Strategy*, l'ancien président Bush a souligné qu'en Afrique « notre stratégie est de promouvoir le développement économique et l'expansion d'une gouvernance efficace et démocratique pour que les États africains puissent tenir le premier rôle dans le traitement des challenges africains ». ¹ Ces objectifs reposent sur une interaction efficace des différents éléments de la politique étrangère, pas seulement des forces armées. Les pays africains qui sont démocratiques et prospères économiquement n'auront pas besoin de beaucoup d'aide en matière de sécurité et seront de meilleurs partenaires pour les États-Unis quand nous aurons besoin de soutien, politique ou autre. Le fait donc qu'AFRICOM se concentre uniquement sur l'Afrique devrait aider à tisser les divers éléments disparates de la politique étrangère américaine en un seul agrégat plus cohérent, mais ce n'est possible que si la structure d'AFRICOM comprend tous les éléments importants de cette politique. ²

Comment établissons-nous un AFRICOM ? La question la plus importante ici est la considération des moyens financiers présents et futurs. Le gouvernement américain tout entier a un budget limité et un nouveau commandement dans une région du monde moins importante stratégiquement (au moins du point de vue américain) ne serait vraisemblablement pas différent. L'influence de l'Afrique va certainement fluctuer suivant les politiques du jour mais, pour raisons de cohérence et de planification, nous devons nous baser sur la supposition réaliste que les moyens financiers seront limités. En conséquence, il sera impératif de maximiser l'efficacité et la coopération avec d'autres pays. Cela comprendrait nos alliés européens et nos amis proches historiques comme le Sénégal et le Kenya, ainsi que les puissances régionales du Nigéria et de l'Afrique du Sud qui poursuivent très consciemment leurs propres intérêts.

Avec ces deux faits à l'esprit j'aimerais proposer deux principes (ou réalités) suivant lesquels AFRICOM pourrait être structuré :

Principe 1 : Les actions et les intérêts des États-Unis doivent coïncider avec ceux de nos alliés traditionnels et de nos partenaires en Afrique.

Principe 2 : L'effort militaire doit être intégré dans l'action politique et de développement sur tout le continent.

En général, le deuxième principe émerge du premier du fait de l'hypothèse réaliste de ressources financières limitées. Cette hypothèse est particulièrement importante parce qu'elle force le nouveau Commandement à travailler de façon synergique avec le gouvernement américain et avec des partenaires étrangers.

Commandement interministériel

Avec ces deux principes à l'esprit, ma première proposition est qu'AFRICOM doit évoluer pour devenir un *vrai Commandement interministériel* au lieu d'un Commandement militaire avec quelques ornements non militaires. Ce Commandement aurait trois composantes principales égales : les forces armées,

un élément politique et une section dédiée au développement (voir figure). Malgré le titre militaire de « Commandement » et le fait que c'est le secrétaire de la Défense qui est en train de créer AFRICOM, nous devons recycler nos efforts pour inclure tous les éléments importants de politique étrangère de façon égale. S'il y avait un meilleur mot pour remplacer « commandement » dans AFRICOM, il devrait souligner les missions non militaires et désaccentuer les aspects militaires. On devrait peut-être commencer avec le modèle organisationnel d'une ambassade plutôt que d'un organisme militaire ! Alors que ce ne serait peut-être pas facile à ce stade, l'action du Congrès ou du président pourrait autoriser la formation d'un nouveau type d'organisme avec un rôle civil plus important et peut-être même dominant. Une action à un niveau plus élevé est impérative, le plus tôt étant le mieux, car une fois que l'administration du Commandement sera en place, en changer la structure deviendra très difficile, voire impossible.³

Au sein de la structure d'AFRICOM, d'autres bureaux qui traitent de questions commerciales, juridiques ou de la coopération sur l'environnement seront vraisemblablement inclus, mais à un niveau organisationnel inférieur à celui des trois branches principales : forces armées, politique et déve-

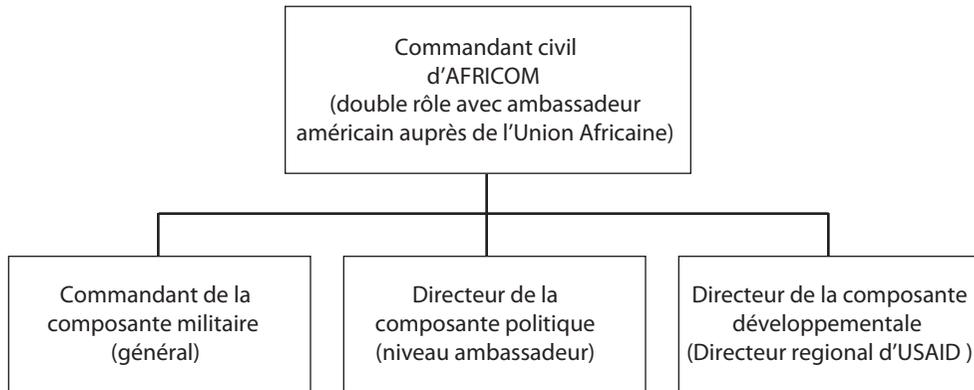


Figure. Organisation proposée d'AFRICOM

loppement. Par exemple, l'accent sur les relations commerciales (par ex. sous la guise d'attachés du secrétaire du Commerce) conviendrait bien sous le parapluie de l'organisme de développement. Les intérêts privés étayeraient le développement et l'étendraient dans de nombreux secteurs que le gouvernement ne peut pas espérer pénétrer avec ses moyens limités. De la même façon, un organisme comme l'*Environmental Protection Agency*, travaillant avec la composante du développement, pourrait aider avec les problèmes de l'environnement qui accompagnent le développement industriel africain.

En fin de compte, la composante militaire doit comprendre qu'elle soutient les objectifs politiques de la politique étrangère américaine et que dans AFRICOM ces buts (se référant au Principe 1 ci-dessus) seront vraisemblablement tempérés et formés par ceux avec qui nous travaillons. Combattre le terrorisme est par exemple l'une de nos priorités alors que la plupart des pays africains voient le terrorisme comme moins pressant et beaucoup ne le voient pas comme un problème important – dans la plupart des cas, le développement surpasse tout. Bien que l'action de développement du gouvernement américain dépende à l'heure actuelle du secrétariat des Affaires étrangères par l'intermédiaire de l'*US Agency for International Development* – USAID, il faut prendre en considération l'idée de donner à l'action d'USAID la même importance qu'à l'action politique. Cela donnerait à USAID son importance véritable là où l'agence peut avoir un impact maximum et faire le plus de bien – pour les pays africains et, par extension, la politique américaine.

Un deuxième exemple concerne le besoin en ressources des États-Unis. Les États-Unis sont concernés par l'accès aux matières premières de l'Afrique, en particulier au pétrole. C'est un sujet brûlant pour le reste du monde ; une grande partie du monde pense que nous ne sommes en Irak que pour le pétrole. Les politiciens n'ont malheureusement pas fait grand-chose pour dissiper cette accusation. Les ressources sont importantes, mais la plupart des gouvernements – quelle que soit leur idéologie – continueront de vendre au plus

offrant. Cela est particulièrement vrai pour les ressources que l'on peut obtenir de nombreux fournisseurs. Nous pouvons donc considérer l'accès au pétrole et aux autres ressources naturelles comme une priorité de deuxième ordre et ne pas mettre l'accent dessus. D'un autre côté, les pays africains sont en général intéressés par des marchés garantis pour leurs produits agricoles, un domaine où nous pouvons aider, mais en dehors de la structure militaire.

Se basant sur les deux principes énoncés ci-dessus et les étendant, six facteurs demandent clairement cette macro-organisation proposée d'AFRICOM : budget, accès, confiance, opérations, exemple et histoire. Chacun des ces facteurs demande clairement un commandement qui soit vraiment interministériel, combinant de façon synergétique les points forts des trois éléments principaux – militaire, politique et développement.

1. *Budget*. Il sera restreint ; il faut donc tout faire pour rendre les opérations aussi synergétiques que possible (Principe 1). Nous devons nous montrer prêts à travailler avec nos alliés plus que de façon nominale dans des opérations, positionnements et planifications réels. Nous devons d'un côté coordonner nos activités avec nos alliés de l'OTAN qui sont traditionnellement actifs en Afrique. Il s'agit principalement de la France et, dans une moindre mesure, de la Grande-Bretagne, ainsi que d'autres pays européens alliés qui consacrent de plus en plus de ressources matérielles et humaines au continent. En général, de nombreux intérêts américains en Afrique, comme la promotion de la stabilité et de la démocratie tout en fournissant une aide humanitaire d'urgence, sont parallèles à ceux des pays européens. D'un autre côté, nous devrions travailler de façon étroite avec nos partenaires africains, acceptant leur aide et leurs suggestions quand c'est approprié. Cela nous aidera non seulement à conserver nos ressources, mais travailler avec nos partenaires africains nous aidera aussi à les assister à faire progresser leurs propres intérêts.

Un bon exemple ici serait la coopération américaine qui facilite les opérations de maintien de la paix – PKO. Comme dans de nom-

breuses PKO antérieures sous l'égide des Nations Unies ou d'autres organismes, les pays africains tendent à accepter de fournir des troupes, mais ont besoin d'aide logistique – matériel, ravitaillement et transport. Les États-Unis peuvent peut-être économiser de l'argent en faisant en sorte que les pays africains contribuent aux PKO approuvées par les États-Unis, mais seulement s'il y a une réciprocité et si nous aidons dans des PKO que des pays africains voudraient entreprendre, mais ne sont pas aussi importantes pour la politique étrangère américaine. Si nous considérons les opérations de maintien de la paix ouest-africaines au Liberia commençant en 1990, les forces armées américaines n'ont aidé directement au transport aérien des troupes au Liberia qu'en 1997, en préparation pour les élections.⁴ On peut peut-être dire que les soldats du maintien de la paix ouest-africains auraient été plus efficaces s'ils avaient eu un accès plus direct à un soutien logistique fiable.

Un commandement interministériel pourrait aider aux efforts budgétaires en combinant les actions militaires à court terme avec les actions à long terme des autres organismes du gouvernement américain. Dans le domaine du maintien de la paix, *United States Agency for International Development* – USAID a été souvent engagé dans la démobilisation et la réintégration post-conflit, une chose qui découle naturellement des PKO et utiliserait les fonds de façon plus efficace si toutes les étapes, du déploiement originel des troupes à la réintégration finale des combattants, étaient planifiées ensemble.

2. *Accès.* Pour toute opération il nous faut des accès aux gens, aux installations et à la bonne volonté des partenaires. La France a établi des bases aériennes en Afrique centrale et occidentale qu'elle a utilisées dans le passé ; nous pourrions vraisemblablement les utiliser si nous coopérons avec la France. En outre, l'accès aux ports, à d'autres aéroports et à une infrastructure additionnelle serait facilité si nous travaillions avec nos partenaires africains pour les aider à résoudre leurs problèmes. Une Amérique qui semble être une puissance néo-impériale ne sera pas accueillie aussi

chaudement et volontairement (sauf avec de gros paiements – voir budget ci-dessus) que quelqu'un qui les aidera à résoudre ce qu'ils considèrent comme étant leurs problèmes.

Il faut ajouter que travailler de près avec la France ou d'autres partenaires nous donnerait accès à des réseaux qu'il nous serait normalement difficile de joindre. La France, au cours des années, a développé des réseaux personnels en Afrique francophone qui pourraient nous être utiles pour atteindre nos objectifs de politique étrangère si nous nous associons avec eux. Les diverses opérations antiterroristes dans le Sahel, par exemple, ont été assez efficaces avec la coopération des gouvernements locaux, mais leur efficacité aurait été accrue si nous avions des relations à long terme avec les partenaires africains et la France, qui sont tous dans la région depuis bien plus longtemps que les États-Unis y ont même montré un intérêt. De la même façon, l'accès aux organismes non militaires, spécifiquement aux organismes non gouvernementaux, serait facilité par une participation civile importante au Commandement.

3. *Confiance.* Des contacts fréquents pendant de longues périodes vont non seulement augmenter la confiance interpersonnelle, mais, par extension, la confiance dans les motifs américains en Afrique. Un organisme qui n'est pas purement militaire inspirera la confiance en apportant des points de vue américains différents et des capacités différentes. Les forces armées américaines sont connues pour arriver, résoudre le problème puis partir. De nombreuses opérations militaires en Afrique ont été à court terme et n'ont résolu le problème que partiellement. En Somalie par exemple, les forces armées américaines sont parties rapidement après qu'un petit nombre d'*US Army Rangers* ait été tué en octobre 1993. En 1994, les forces armées américaines participèrent à l'évacuation de citoyens des pays occidentaux du Rwanda mais se retirèrent plutôt que d'intervenir dans le génocide. En 2003, les *Marines* américains ont débarqué brièvement au Liberia pour établir la sécurité, mais partirent au bout de deux mois. Les forces armées américaines, tout en étant efficaces dans leurs missions désignées,

n'ont apporté que peu d'assistance aux populations locales.

Si nous considérons la période de 2001 à 2007, le *US European Command* – EUCOM a fait 14 manœuvres et sept opérations avec des noms différents en Afrique pour soutenir des pays africains.⁵ Six des manœuvres étaient des missions d'assistance médicale à court terme (c.-à-d. MEDFLAG) qui apportèrent l'assistance nécessaire mais prirent fin rapidement – une base insuffisante pour établir des relations en vue d'une coopération à long terme. De la même façon, les deux opérations de secours après un tremblement de terre (en Algérie et au Maroc) ont sans aucun doute aidé les gens mais n'ont pas établi de contacts à long terme. D'un autre côté, le nombre de programmes de formation forces armées à forces armées (deux) et les manœuvres (six) ont fourni un nombre limité de contacts, qui ne permettront ni aux relations de se développer pleinement, ni de continuer, sauf dans des circonstances très limitées. EUCOM a, de la même façon, un nombre d'actions en cours avec des pays africains (comme l'assistance humanitaire et le déminage humanitaire, l'Initiative transsaharienne de lutte contre le terrorisme et autre soutien de base aux organismes régionaux), fournissant des contacts supplémentaires limités. On peut penser qu'un AFRICOM dominé par les forces armées renforcera cette action, mais cela est peu probable avec les restraints budgétaires.

Il n'est pas surprenant que les dirigeants de nombreux pays aient une suspicion inhérente des capacités militaires américaines. Nous avons la capacité militaire de faire beaucoup de choses, allant de grandes opérations terrestres comme la première guerre du Golfe et l'opération *Iraqi Freedom* aux actions de choc précises lancées d'un B-2 en vol de l'autre côté du globe aux petites opérations secrètes. Alors que nous ne désirons peut-être pas intervenir dans les nations africaines de cette façon, un organisme purement militaire fait surgir des images d'opérations américaines passées. Par exemple, de nombreux Africains connaissent notre histoire d'interventions militaires manifestes en Amérique

Latine et les changements de gouvernement moins manifestes soutenus par les États-Unis, tels que le coup d'état en Iran en 1953, soutenu par les États-Unis, qui amené le Shah au pouvoir. De la même façon, les capacités militaires américaines dans le domaine de la surveillance (par ex. espionnage) sont connues du public et font froncer les sourcils quand on soupçonne qu'elles puissent être dirigées contre nos partenaires africains. Dans son essai (voir l'article précédent), le Dr. Abel Esterhuyse, de l'Afrique du Sud, fait part de cette peur réelle dans certains milieux africains que la création d'AFRICOM pourrait signaler la militarisation de la politique américaine en Afrique et met l'accent sur l'accusation que les États-Unis utilisent la lutte contre le terrorisme pour accéder aux ressources africaines.⁶ Ce sont deux craintes qu'un organisme militaire ne peut pas facilement dissiper.

D'un autre côté, le secrétariat des Affaires étrangères et USAID, civils, sont plus connus pour se concentrer sur le long terme et pour former leur personnel à travailler avec des partenaires étrangers, y compris par une meilleure maîtrise des langues, que ne le sont les forces armées. Le secrétariat et USAID peuvent prendre leur temps pour développer des relations personnelles avec d'autres dirigeants et ils tendent à rester dans la région plus longtemps, maintenant ces liens personnels et facilitant le travail entre pays sur une base civile. Les forces armées peuvent capitaliser sur la perspective à long terme des autres éléments américains pour obtenir et maintenir la confiance de leurs partenaires africains et, dans leurs contacts, aller au-delà de forces armées à forces armées (Principe 2). Dans de nombreux pays, les forces armées ne sont pas toujours très aimées du fait d'une histoire de coups d'état, de régimes militaires ou de guerres civiles (par ex. Congo, Ouganda et Libéria). Les opérations US-Afrique rencontreront donc souvent un certain scepticisme sans la confiance créée par les fonctionnaires civils américains travaillant côte à côte.

4. *Opérations.* D'un point de vue historique, très peu d'opérations américaines en Afrique ont été strictement des combats forces armées contre forces armées, mais plutôt des opéra-

tions de caractère mixte comme aide humanitaire, évacuation de non-combattants ou formation (comme discuté ci-dessus). Toutes ces opérations mixtes comportent une composante politique et développementale importante ; les forces armées doivent donc travailler avec d'autres secteurs du gouvernement américain et aussi d'autres secteurs du gouvernement de nos partenaires (Principe 2). Un AFRICOM construit pour intégrer les trois composantes américaines maintiendra la cohérence dans les opérations et servira les intérêts des partenaires locaux africains avec une faible augmentation du coût de notre part. En outre, les forces armées peuvent fonctionner, et en fait fonctionnent souvent, comme catalyseur des deux autres éléments de la puissance américaine – la politique et le développement (en particulier, entre autres, avec le transport aérien). En fin de compte, la structure des forces armées doit être bâtie pour soutenir la politique étrangère américaine, pas seulement pour opérer de façon autonome.

La Somalie en 1993-1994 fournit un bon exemple qui renforce cette position. L'opération *Restore Hope* commença comme une mission d'assistance humanitaire, accomplie par les forces armées et elle devint ensuite une mission militaire pour chasser les leaders de clans. La mission militaire échoua et le président Clinton annula en fait la mission tout entière. Comprendre mieux la situation et être plus désireux de discuter avec les chefs de clan, tâches diplomatiques, auraient pu empêcher l'escalade de la violence militaire qui amena l'échec de la mission.

5. *Exemple.* Sur un continent ayant une histoire de coups d'état militaires, nous ne voulons pas prouver qu'une structure purement ou essentiellement militaire en Afrique peut fonctionner à elle seule (Principe 2). Un organisme militaire américain subordonné localement à un patron civil et travaillant avec des organismes civils fournit un exemple américain de la place des forces armées en société et aiderait à décourager les interventions militaires. D'un côté plus pratique, quand les opérations des forces armées américaines sont étroitement coordonnées avec les composan-

tes politiques et développementales américaines, l'étendue des contacts à l'intérieur du gouvernement africain partenaire sera supérieure, renforçant les autres gouvernements contre la puissance de leurs propres forces armées.

Pendant les années 1960 et 1970, beaucoup, en Afrique et à l'étranger, considéraient les forces armées comme une force de modernisation dans la société africaine. Des segments de population africaine ont donc soutenu les coups d'état militaires et les États-Unis ont souvent regardé de l'autre côté quand cela s'est produit. Les forces armées n'ont pas prouvé par la suite qu'elles étaient capables de gouverner comme espéré. À l'heure actuelle, les forces armées américaines sont très capables d'accomplir même des tâches civiles (par ex. police, distribution d'assistance alimentaire, fourniture de services médicaux, conseiller le gouvernement). Malgré cette capacité, nous ne voulons pas encourager les forces armées africaines à croire qu'elles peuvent tout faire seules et donc encourager une intervention politique potentielle. Un AFRICOM avec une direction civile montrera la place correcte des forces armées américaines dans la société.

6. *Histoire.* À la différence de l'Europe après la deuxième guerre mondiale où les États-Unis établirent un commandement (éventuellement EUCOM) dans une Allemagne vaincue, les États-Unis essayeront de travailler avec de nombreux gouvernements africains fiers et indépendants. Pour réussir à baser des forces américaines en Afrique, les États-Unis devront approcher les Africains comme des égaux et travailler avec eux pour que les relations soient mutuellement avantageuses (Principe 1). Il ne faut pas que les États-Unis soient considérés comme une puissance occupante pendant que l'ère coloniale est encore fraîche à l'esprit de nombreux Africains. En outre, l'image de l'opération *Iraqi Freedom* et de la contre-insurrection en cours en Irak resteront pertinente en Afrique pendant longtemps, illustrant des intentions coloniales américaines soupçonnées. Le meilleur plan combine donc opérations politiques et développementales qui désaccentuent la composante militaire.

Nous devons nous rappeler que les luttes et guerres de libération sont encore fraîches dans l'esprit de nombreux leaders africains et que les États-Unis se sont souvent trouvés du « mauvais côté » du conflit. Pendant la guerre froide, les États-Unis ont soutenu le gouvernement à majorité blanche d'Afrique du Sud, ayant peur que le Congrès national africain (ANC) ait des sympathies communistes. L'ANC démocratiquement élu est maintenant au pouvoir et nombreux sont ceux qui, au sein du parti, se souviennent de notre soutien de la partie adverse. De la même façon, les États-Unis ont soutenu le Portugal dans sa tentative infortunée de supprimer les luttes de libération au Mozambique et en Angola, puis ont soutenu des mouvements insurrectionnels impopulaires mais « anticommunistes » : le RENAMO en Mozambique et l'UNITA en Angola. Les générations de leaders africains sont en train de changer, mais on se rappelle plus des États-Unis comme soutenant le statu quo colonial que comme une puissance anticoloniale.

Esterhuysen fait ressortir que la création d'AFRICOM « est menée par des considérations négatives à propos de l'Afrique plus que par des intérêts positifs » qui comprennent une concurrence potentielle de grande puissance en Afrique entre les États-Unis et la Chine, rappelant l'époque de la guerre froide.⁷ Cette crainte remet l'accent sur l'importance d'un AFRICOM à trois piliers – militaire, politique et développement. La concurrence entre les États-Unis et la Chine dans le domaine du développement (et peut-être du domaine politique) pourrait être utilisée par les pays africains pour faire progresser leurs propres aspirations et améliorer leur économie, alors que la concurrence militaire amènerait simplement militarisation et destruction comme pendant les conflits par intermédiaires de la guerre froide.

Poste : Addis-Abeba

Se concentrant sur l'histoire récente de l'Afrique indépendante, le quartier général d'AFRICOM devrait être situé à Addis-Abeba,

Éthiopie. Les querelles intra-africaines mises à part, cette ville a été le point central de la poursuite africaine de l'indépendance et de l'unité. L'Éthiopie n'a jamais été colonisée et le rouge, le jaune et le vert du drapeau éthiopien sont reconnus comme les couleurs panafricaines. Addis-Abeba donne corps au concept « d'Afrique » comme un seul continent avec ses propres intérêts africains uniques. Les pays africains eux-mêmes ont choisi cette ville comme quartier général de l'organisation de l'Unité africaine en 1963 et de son successeur, l'Union africaine (AU), lors de son établissement en 2001. La politique américaine soutient les efforts régionaux et panafricains de l'AU y compris ses tentatives de maintien de la paix.

D'un point de vue pratique, les relations entre les États-Unis et l'Éthiopie sont bonnes, ce qui faciliterait l'établissement d'un quartier général naissant. On peut certainement discuter du fait que l'infrastructure éthiopienne ne pourrait pas facilement soutenir la structure d'un grand commandement, mais le quartier général n'a pas forcément besoin d'être un organisme important – seulement assez important pour fournir une interaction efficace avec l'Union africaine. Addis-Abeba abrite déjà de nombreuses ambassades ; une autre structure de la taille d'une ambassade ne placerait donc pas une charge trop lourde sur cette ville.

Le commandant civil d'AFRICOM devrait être l'ambassadeur des États-Unis auprès de l'Union africaine. Non seulement ce diplomate représente déjà les États-Unis au niveau continental, mais, comme discuté ci-dessus, est aussi un civil et cela mettrait l'accent sur la tradition américaine de contrôle civil des forces armées. Alors que la nomination de ce diplomate comme leader d'un organisme partiellement militaire peut demander un acte du président ou du congrès et une modification de la loi, ce n'est pas vraiment un nouveau concept car le président et le secrétaire de la Défense, les deux leaders principaux des forces armées, sont des civils.

Alors que le quartier général d'AFRICOM serait à Addis-Abeba, les composantes diplomatiques, militaires et développementales

pourraient être réparties sur tout le continent, plus proches des groupes régionaux plus fonctionnels. Toutes les composantes militaires devraient obligatoirement être co-implantées avec les éléments diplomatiques et développementaux, mettant l'accent sur la coopération et la supervision civile. Aux niveaux inférieurs, les composantes militaires seraient idéalement appariées avec des pays possédant des capacités similaires pour encourager la coopération (Principe 1).

Par exemple, la sous-composante aviation pourrait être basée dans un pays ayant sa propre armée de l'air opérationnelle. Ce quartier général pourrait être une base de secours avec un personnel minimum comme celles d'Europe de l'est ou posséder un petit nombre d'appareils en stationnement permanent. La sous-composante aviation aura surtout besoin d'avions de transport pour soutenir au mieux la politique des États-Unis et de ses partenaires. Avions de transport au lieu d'avions de chasse ou de reconnaissance mettraient l'accent sur les projets coopératifs et désaccentueraient la militarisation. Il est inutile de dire que le nombre d'éléments américains stationnés en Afrique serait vraisemblablement toujours très bas, mais une base permanente d'un type ou l'autre cimenterait les relations des États-Unis avec les pays africains, signalerait notre intention de demeurer engagé à long terme et permettrait au commandement de fonctionner de façon indépendante.

Se développant à partir de ce centre, la sous-composante aviation devrait peut-être être représentée dans chaque région (par ex. Afrique occidentale en coopération avec la Communauté économique des États d'Afrique occidentale – ECOWAS ou l'Afrique australe, travaillant avec la Communauté de développement d'Afrique australe – SADC, etc.) pour soutenir les opérations des partenaires. Si les États-Unis devaient baser en permanence des avions de transport C-130 en Afrique, il serait bon de les stationner avec une autre armée de l'air utilisant les mêmes appareils. Le personnel américain et le personnel africain pourraient partager l'expérience et la formation et s'entraider pendant les périodes d'opérations intensives.⁸ Cela serait utile pour

l'armée de l'Air des pays africains ainsi que pour celle des États-Unis. Les forces armées américaines pourraient peut-être fournir une plus grande quantité de matériel et une plus grande compétence technique, les forces armées africaines pourraient fournir la connaissance de la langue, la connaissance de la région et l'enthousiasme pour opérer dans la région.

Conclusion

La création d'AFRICOM est en cours, il doit se dégager de l'autorité du secrétaire de la Défense (de ce fait un organisme essentiellement militaire) et devenir un vrai organisme interministériel. On peut espérer alors qu'il deviendra un organisme qui satisfait aux besoins des États-Unis mais aussi à ceux de nos partenaires en Afrique – un vrai effort multilatéral.

Quelle idée de l'Amérique voulons-nous donner à l'Afrique ? Au printemps 2003 pendant les opérations militaires en Irak, j'étais à Dar es-Salaam, Tanzanie et j'ai parlé à de nombreux Tanzaniens ordinaires lors de mes propres recherches historiques.⁹ Un sujet qui est revenu souvent était les opérations militaires américaines imminentes en Tanzanie. Beaucoup croyaient que la nouvelle et très spacieuse ambassade américaine en construction était prévue comme une base militaire. Bien que ces observations n'aient pas été scientifiques, j'ai eu l'impression que de nombreux Tanzaniens considéraient les États-Unis comme un danger potentiel. La Tanzanie est dans une région du monde où nous n'aurions objectivement que peu de raisons d'interférer. De leur point de vue, les Tanzaniens considèrent naturellement leur pays comme très important pour les États-Unis et une cible potentielle ! Dirigeants et planificateurs d'AFRICOM ne doivent jamais oublier que le sentiment populaire et les perceptions locales infirmeront toujours les annonces et les communiqués de presse.

Alors que nous dépassons l'opération *Iraqi Freedom* et la perception que les États-Unis agissent seuls, nous aimerions retourner à l'image américaine qui existait après la deuxième guerre mondiale. Après ce cata-

clysmes, le monde ne considéra pas les États-Unis comme un géant conquérant, avec l'intention d'imposer sa volonté sur le reste du monde, mais plutôt comme un pays désireux de travailler multilatéralement pour résoudre les problèmes du monde. Les États-Unis ont gagné cette réputation par leur participation à l'établissement de nombreux organismes consultatifs et fonctionnels où de nombreux pays sont représentés. Sur tout, les Nations Unies ont été une lueur d'espoir, mais l'ont été aussi des institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, les alliances militaires et le Plan Marshall en Europe. Les États-Unis ont contribué à établir un grand nombre de ces organismes pour contenir l'Union soviétique ; mais grâce à un accent souvent non militaire, ils ont créé de la bonne volonté et atteint des objectifs autres que militaires, faisant ainsi progresser la politique de

sécurité américaine. Le Plan Marshall, par exemple, a amené exactement les résultats désirés, une Europe de l'ouest stable, prospère et démocratique. Cette Europe prospère a pu, en fait, soutenir les États-Unis dans le domaine de la sécurité par l'intermédiaire de l'OTAN. Bien que la situation ne soit pas la même en Afrique aujourd'hui, nos relations croissantes avec les pays africains méritent le même engagement de toutes les parties du gouvernement pour qu'elles se développent de façon positive à l'avenir. Comme le *National Strategy for Combatting Terrorism* (Septembre 2006) le déclare : « Dans le long terme, gagner la guerre contre le terrorisme signifie gagner la bataille des idées. »¹⁰. Dans cette optique, nous voulons que les pays africains voient les États-Unis comme venant aider, pas pour casser des choses, parce que c'est la seule manière qui permettra aux relations de croître et de demeurer fortes dans les années à venir ! □

Notes

1. La Maison Blanche, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: White House, March 2006), 37.

2. Voir Abel Esterhuyse, « L'irakisation de l'Afrique ? AFRICOM du point de vue sud-africain ». pp. 19-32 de ce numéro. Esterhuyse analyse la perspective réaliste de la création d'AFRICOM. Cette perspective est essentielle puisque les dirigeants politiques vendent normalement les nouvelles initiatives comme AFRICOM au public américain en mettant l'accent sur la façon dont les États-Unis vont profiter (par ex. l'importance du pétrole du Nigeria dans l'économie américaine). C'est peut-être inévitable, mais il nous faut aussi réaliser que les membres des forces armées ont tendance à partager cette perspective réaliste. Ils approcheront donc la création de ce nouveau Commandement pour atteindre ces objectifs et mettront donc l'accent sur les questions de sécurité.

3. Je réalise que ce schéma simple apporte beaucoup plus de questions que de réponses. Des postes diplomatiques similaires en Europe, par exemple la Mission américaine auprès de l'OTAN et la Mission américaine auprès de l'Union européenne offrent déjà une idée des possibilités et challenges que cette proposition pour AFRICOM doit rencontrer. En outre, une question importante qui n'est pas discutée ici est celle des relations entre AFRICOM et les ambassades américaines en Afrique. Ce sont des questions importantes qu'il faut traiter, mais qui

ne doivent rien enlever aux raisons exprimées ici pour un vrai organisme interministériel.

4. Voir le sommaire historique des opérations de USCOM à <http://www.eucom.mil/english/Operations/history.asp>.

5. Ibid.; et <http://www.eucom.mil/english/Exercises/main.asp>. Note: Je n'ai pas compté les deux opérations d'évacuation de non-combattants en 2002 (République Centre Africaine et Côte d'Ivoire) puisqu'elles étaient conçues pour sauver des Américains et non pour aider des pays africains.

6. Esterhuyse, "Iraqization of Africa?" 19-32.

7. Ibid., 114.

8. Le système de stationnement pourrait copier l'expérience gagnée dans la "Total Force Initiative" de l'*US Air Force* dans laquelle l'*US Air Force* stationne ensemble des unités d'active, de réserve et de l'*Air National Guard*. De cette façon, les unités d'active bénéficient de l'expérience des forces de réserve.

9. Le fait que j'ai fait des recherches historiques sur un sujet non lié aux questions militaires ou de défense est important, car je n'ai pas entamé les conversations sur les forces armées américaines ni sur les relations États-Unis-Tanzanie.

10. Executive Office of the President, *National Strategy for Combatting Terrorism* (Washington, DC: Office of Homeland Security, September 2006), 7.

Stabilisation, construction de la paix et durabilité au sein de la Corne de l'Afrique

STEPHEN F. BURGESS

La stabilisation, la construction de la paix, et la durabilité au sein d'une région instable et sujette à la famine, telle que la Corne de l'Afrique, sont basées sur une approche holistique englobant la dégradation de l'environnement, le conflit, et leur corrélation.¹ Elles supposent une série d'alternatives visant à instaurer un développement durable et à prévenir les conflits et luttes pour les ressources rares. Cette approche est tout particulièrement observable au sein de la Corne de l'Afrique car la région est sujette à un stress environnemental très élevé (prenant la forme de famines et de luttes périodiques pour des terres cultivables et des pâturages de moins en moins nombreux) et au conflit (guerres inter-états, guerres civiles, et affrontements communautaires).² Cette région est également l'une des régions où une corrélation a été établie entre les catastrophes environnementales (tout particulièrement la famine) et les conflits.

Cet article traite des problèmes liés à la construction de la paix, à la durabilité et à la stabilisation au sein de la Corne de l'Afrique, et de la corrélation entre la dégradation de l'environnement, l'instabilité et le conflit. Il évalue l'importance de l'instabilité générée

par la dégradation, et se concentre sur l'effet boule de neige provoqué par la catastrophe naturelle, la dégradation et le conflit sur la famine, la déstabilisation et le conflit. Il examine les efforts nécessaires, tout particulièrement au sein des zones pastorales somaliennes du Kenya et de l'Éthiopie, pour freiner la dégradation de l'environnement et réduire le conflit, ainsi que l'extrémisme et le terrorisme. Une évaluation de la durabilité et de la stabilisation est ainsi utilisée pour étudier la dégradation de l'environnement, le conflit, et leur corrélation, et permettre de voir ce qui pourrait être fait pour en finir avec la dégradation et le conflit.

La région de la Corne de l'Afrique

Le « cœur » de la Corne de l'Afrique fait référence à la région adjacente à l'endroit où la « Corne » avance sur la Mer d'Arabie et l'Océan Indien et inclut l'Éthiopie, la Somalie, l'Érythrée, et Djibouti. Le cœur abrite un conflit culturel entre les éleveurs islamiques des « basses-terres » appartenant aux groupes ethniques Somali, Oromo, et autres, et les fermiers chrétiens orthodoxes des « hautes-terres » appartenant aux groupes ethniques

Le docteur Stephen F. Burgess est maître de conférence en sécurité internationale au Air War College et directeur associé du Centre de contre-prolifération de l'armée de l'Air des États-Unis, base aérienne de Maxwell, Alabama. Ses domaines d'expertise incluent les études africaines régionales et culturelles, les opérations de paix et de stabilité, et les problèmes sécuritaires sud-asiatiques ; il a mené des recherches sur le terrain et a publié de nombreux articles de journaux et de chapitres de livres sur ces sujets. Ses livres sont *South Africa's Weapons of Mass Destruction* ; *The UN under Boutros Boutros Ghali* ; et *Smallholders and Political Voice in Zimbabwe*.



Illustration 1. Carte politique de la région de la Corne de l'Afrique. (Les frontières des régions disputées du Darfour, de l'Ogaden, du Somaliland, et du Puntland indiquées ici sont approximatives et ne sont indiquées qu'à des fins d'orientation. Il existe un certain chevauchement entre les revendications du Somaliland et du Puntland le long de leur frontière commune. L'ajout d'un tel étiquetage ne représente pas, ou n'implique pas une reconnaissance par l'auteur ou par toute autre agence et tout autre département du gouvernement des États-Unis)

Amhara et Tigré. Cela fait plusieurs centaines d'années que les habitants des hautes-terres et des basses-terres s'affrontent pour le contrôle des terres et des richesses.³

La grande Corne fait référence aux pays qui ont d'étroites relations, ou qui sont rivaux avec les États du « cœur » de la Corne, tout particulièrement le Soudan et le Kenya, et à un niveau moindre l'Ouganda. Le Soudan est particulièrement important du fait de la rivalité qu'il entretient avec l'Éthiopie depuis un siècle et demi. Le Soudan abrite un groupe noyau de fermiers musulmans de langue arabe, issus des rives du Nil et des zones alentours, qui ont réussi à contrôler (souvent par la force) de vastes régions isolées du pays, essentiellement peuplées d'éleveurs nomades et de quelques fermiers. Le conflit entre le Soudan et l'Éthiopie commença avec le Mahdi à la fin du dix-neuvième siècle et reprit dans les années 1950 avec l'indépendance du Soudan. L'Éthiopie avait tendance à soutenir les rebelles du Soudan du nord qui combattaient les tentatives menées par le gouvernement soudanais pour les « arabiser » et les « islamiser ». Le Soudan avait tendance à soutenir les séparatistes Érythréens qui combattaient pour l'indépendance et contre l'annexion éthiopienne.

Le Kenya est inclus dans la Corne du fait de ses relations avec la Somalie, l'Éthiopie, et le Soudan. Le Kenya était une colonie de peuplement britannique depuis laquelle les britanniques projetaient leur puissance pendant l'ère coloniale, et essayaient de contrôler les zones pastorales du nord du pays (y compris les éleveurs Somalis). Le Kenya a été un artisan de la paix dans la région, tout particulièrement en Somalie et au Soudan. L'Ouganda est inclus dans la Corne du fait de ses relations avec le Soudan et le Kenya, et de sa population pastorale (au nord-est) qui se déplace de chaque côté des frontières. En outre, le Nil Bleu et le Nil Blanc traversent tous les deux la région.

La Corne de l'Afrique se caractérise par ses éleveurs, ses terres arides et sa topographie semi-aride (80 pour cent de plus de cinq millions de kilomètres carrés). Soixante-deux pour cent de la surface de la Corne de l'Afrique est occupée par les éleveurs, qui représen-

tent 12 pour cent de la population de la région et qui vivent sur les terres semi-arides en pénurie d'eau.⁴

Au milieu des années 1980, tous les États mentionnés se regroupèrent pour créer l'Autorité intergouvernementale pour la lutte contre la sécheresse et pour le développement (*Intergovernmental Authority on Drought and Development* – IGADD) destinée à régler le problème des famines qui accablaient la région.⁵ Au milieu des années 1990, l'IGADD devint l'Autorité intergouvernementale pour le développement (*Intergovernmental Authority on Development* – IGAD) et évolua en un corps destiné à œuvrer pour la paix, jouant un rôle dans le règlement des conflits au Soudan du nord et en Somalie, et permettant le développement d'un système d'alerte précoce visant à prévenir ou à stopper la dégradation de l'environnement et le conflit.⁶

La Corne est très influencée par l'Égypte qui, pendant longtemps, a entretenu d'étroites relations avec la région. La première préoccupation de l'Égypte a été de garantir la libre navigation du Nil pour des raisons de survie nationale, et de protéger la navigation par le Canal de Suez et la Mer rouge. L'Arabie Saoudite a une influence sur le Soudan et la Somalie et a exporté sa version de l'Islam « wahhabite » au sein de la Corne. Le Yémen est juste séparé de la Corne par le détroit stratégique (le Bab el-Mandeb) et y trouve un intérêt pour ses affaires. Pour Al-Qaeda, le Yémen a également été un point de passage entre la Péninsule arabique et la Corne.

Il existe un extrémisme islamique au sein de la Corne de l'Afrique, lequel provient de la Péninsule arabique. Au début des années 1990, Osama bin Laden avait été accueilli au Soudan par le leader islamiste Husain al-Turabi, et y avait construit Al-Qaeda. En 1996, le régime soudanais pria bin Laden de partir. En 1993, en Somalie, les extrémistes islamiques se soulevèrent contre l'intervention des États-Unis, des Nations Unies et de l'Occident. Aujourd'hui, l'extrémisme persiste parmi certains membres de l'Union des tribunaux islamiques (*Islamic Courts Union* – ICU), et des combattants islamiques étrangers combattent les Éthiopiens. Cependant, il n'est pas certain

qu'Al-Qaeda se soit réellement implanté en Somalie. Au Kenya et en Tanzanie, le mécontentement des musulmans côtiers, qui ont été négligés par les régimes dominés par des non-musulmans venant de l'intérieur des terres, a conduit certains d'entre eux à rejoindre Al-Qaeda et à participer aux bombardements menés contre l'ambassade en 1998, et aux attaques de 2002 contre un hôtel et un avion de ligne israéliens à Mombasa.⁷ Actuellement, le niveau de présence d'Al-Qaeda, tout particulièrement en Somalie et sur les côtes du Kenya et de la Tanzanie, est incertain. En Éthiopie, qui a un passé de tolérance religieuse, des rapports ont établi qu'à la fois l'extrémisme islamique (tout particulièrement le Wahhabisme) et le fondamentalisme chrétien orthodoxe sont en expansion.⁸

Les défis de la stabilisation et la défaillance étatique au sein de la Corne de l'Afrique

La défaillance étatique au sein de la Corne de l'Afrique constitue une documentation considérable pour la recherche et la littérature.⁹ La Somalie est l'exemple le plus évident.¹⁰ La désintégration étatique en Ouganda sous Idi Amin, dans les années 1970, et sous Milton Obote, au début des années 1980, est également bien connue.¹¹ Au Soudan, le gouvernement central a essayé de « conquérir, arabiser, et islamiser » le sud pendant la plus grande partie d'un demi siècle, de nettoyer ethniquement le Darfour, et de soumettre d'autres régions isolées, au lieu de chercher à construire une légitimité – cela a constitué une défaillance étatique dans ces régions.¹² Parmi les exemples moins évidents de « défaillance partielle », on retrouve l'Éthiopie avec l'Ogaden somali, le Kenya avec le nord-est somali, et l'Ouganda avec l'Acholi du nord (au prise avec l'Armée de résistance du seigneur).¹³

Au niveau macro, la Corne de l'Afrique est une région où il est difficile de construire et de soutenir des états. Il y a des topographies (montagnes, savane, et désert) et des modes de production (agriculture et élevage com-

merciaux et petits exploitants) extrêmement différents. Avant l'arrivée des puissances coloniales européennes, il y avait seulement deux États importants – l'Éthiopie Amhara-Shoa et le Soudan Mahdiste.¹⁴ Les frontières dessinées et les colonies créées à la fin du dix-neuvième siècle sont restées sources de dispute. L'héritage colonial voulait que les États relativement puissants (par ex. l'Éthiopie, le Soudan, et le Kenya avec ses colons Britanniques) soient entourés par des groupements non-étatiques (principalement pastoraux). En Ouganda et au Soudan, la règle coloniale indirecte impliquait une faible intégration des groupes ethniques, tout particulièrement des groupes pastoraux. La répartition des Somalis au sein de cinq territoires coloniaux accentua encore les divisions du clan.¹⁵

Au sein de la Corne de l'Afrique, les éleveurs s'opposaient aux programmes d'intervention et de contrôles étatiques ; comme ceux concernant les frontières, les clôtures, et l'éradication de la peste ; et ne dépendaient pas autant des états que les fermiers.¹⁶ En général, dans la région, il y avait peu de contrôle environnemental ou de contrôle sur l'extension agricole et le bétail. Ainsi, il y avait peu d'interactions institutionnelles positives entre les éleveurs et les états. En conséquence, les tâches participant à la construction d'un état postindépendance et à une intégration régionale étaient difficiles dans les vastes étendues des basses-terres de la Corne.¹⁷

Dans les années 1950 et 1960, l'Éthiopie annexa l'Érythrée – ce qui conduisit à la guerre – et entra en rivalité avec le Soudan et la Somalie nouvellement indépendants, ce qui prépara le terrain à tout un éventail d'activités de déstabilisation. L'Éthiopie soutint les rebelles du Soudan du sud, et le Soudan soutint les mouvements de libération érythréens. La Somalie prétendit à l'Ogaden en Éthiopie, ce qui mena à une invasion et à la guerre en 1977-78. La défaite de la Somalie et la subversion éthiopienne subséquente contribuèrent au déclin, à la défaillance et à l'effondrement de l'État. Ces rivalités menèrent à la défaillance étatique, tout particulièrement en Somalie et au Soudan, au changement de régime en Éthiopie, et à l'indépendance de



Illustration 2. Carte topographique de la région de la Corne de l'Afrique

l'Érythrée. Après que l'Érythrée devint indépendante, en 1993, elle entra rapidement en conflit avec son ancien allié, le régime du Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (*Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front – EPRDF*) en Éthiopie.

Au niveau intermédiaire, tous les États de la région ont connu des problèmes de viabilité institutionnelle et de faiblesse étatique.

Des réseaux de patronage se développèrent puis disparurent en Somalie et au Soudan dans les années 1960 et 1980, ce qui mena à une défaillance étatique. Au Kenya, sous le président Daniel Arap Moi (1978-2002), les réseaux de patronage se réduisirent et les conflits ethniques pour les terres s'intensifièrent, faisant craindre une possible défaillance étatique.¹⁸ Dans les années 1960, le président

ougandais, Milton Obote, exclut le royaume prédominant du Bouganda des réseaux de patronage et destitua le Kabaka à la tête de l'État, ce qui conduisit au coup d'état d'Idi Amin, en 1971, et à la désintégration de l'État.¹⁹

Au niveau micro, tous les États de la région ont connu des chocs de diverses natures – dont la famine, les crises économiques, et la révolution – qui contribuèrent à une défaillance étatique. Les famines éthiopiennes de 1973 et de 1984-1985 contribuèrent à des changements de régime (le renversement de l'empereur Hailé Sélassié en 1974 et de Mengistu Hailé Mariam en 1991). À la fin des années 1970, le régime révolutionnaire Dergué institua une réforme agraire et essaya de réorganiser de façon radicale l'agriculture, ce qui dérégla les systèmes agricoles traditionnels et la capacité de production.²⁰ Le dérèglement et la famine donnèrent de l'élan au Front de libération du peuple érythréen et au Front de libération du peuple du Tigré, qui arrivèrent au pouvoir six années plus tard. La famine en Somalie, en 1991-92, fut en partie le résultat de la défaillance étatique et du conflit. L'ascension des seigneurs de guerre des clans, qui utilisaient la nourriture pour s'élever, rendit la reconstitution de l'État somalien presque impossible.²¹

Les défis de la stabilisation en Somalie

Le cas de défaillance et d'effondrement étatique de la Somalie (1990 à aujourd'hui) est le plus prononcé de toute l'Afrique et du monde, et a été minutieusement étudié par un certain nombre de spécialistes.²² Au niveau macro ou structurel, les principaux problèmes ont découlé des clans pastoraux qui ont, pendant longtemps, contesté les ressources, la mauvaise division coloniale des Somalis, et l'irrédentisme résultant. La Somalie précoloniale était composée de clans pastoraux qui se disputaient les points d'eau, les pâturages, et le bétail, et qui attaquaient les agriculteurs sédentaires – faible capital social pour la construction des états-nations.²³ Dans la bataille pour l'Afrique, l'Italie s'empara des régions du sud-est de la Somalie, tandis que

l'Angleterre s'empara des régions du nord et du sud-ouest de la Somalie et que l'Éthiopie s'empara de la région ouest de l'Ogaden.²⁴ Les Italiens ne firent pas grand-chose pour construire une administration et une infrastructure coloniales entre 1900 et 1941, et les Britanniques investirent peu au nord (Somaliland) entre 1900 et 1961 et au sud qu'ils gouvernèrent entre 1941 et 1961.

Entre l'indépendance, en 1961, et 1969, de petites élites luttèrent pour créer un État somali prospère mais ne réussirent pas à endiguer la rivalité et le chaos politique. Elles établirent des réseaux de patronage qui sombrèrent dans la corruption. Elles promirent la récupération des terres somalies en Éthiopie, au Kenya et à Djibouti, mais ne réussirent pas tenir la promesse irrédentiste d'une plus grande Somalie.

Le coup d'état de 1969 et la dictature de Siad Barre furent des réactions à la faiblesse et à la corruption du nouvel État somali, et à l'incapacité des élites civiles de tenir leurs promesses. Le régime Barre fit un effort concerté pour renforcer et étendre la portée de l'État (par ex. ils essayèrent de convertir les éleveurs à la pêche) et pour construire la nation somalie. L'adoption du « socialisme scientifique » aida à obtenir l'assistance soviétique, notamment une importante aide militaire. En 1977 et en 1978, la Somalie utilisa cette aide militaire pour envahir l'Éthiopie et s'approprier l'Ogaden. La défaite, en 1978, porta un coup au régime Barre qui ne s'en remit jamais.

Au niveau intermédiaire de la viabilité institutionnelle et de la faiblesse étatique, dans les années 1970, le dictateur Siad Barre établit des relations patron-client (avec le soutien de l'aide soviétique) avec les différents clans. Cependant, après la défaite de 1978, le remplacement des patrons soviétiques par les patrons américains, et le ralentissement économique dans les années 1980, le régime réduisit le nombre de clans clients jusqu'à ce que seul le sous-clan de Barre, le clan Darod, soit bénéficiaire.²⁵ En avril 1978, le Front démocratique pour le salut de la Somalie lança des opérations de guérilla en Somalie du sud, avec le soutien éthiopien. En 1981, le

Mouvement national somali lança une campagne au nord qui mena à l'indépendance nominale du Somaliland en 1991. La répression menée par le système sécuritaire du régime s'avéra inefficace et eut en fait l'effet inverse en accroissant l'opposition violente. Siad Barre refusa de négocier avec l'opposition et réagit en réduisant son assise politique à trois sous-clans du clan Darod.²⁶

Au niveau micro, les États-Unis retirèrent soudainement l'aide au régime Barre en 1988 au moment où la guerre froide se terminait. L'évaporation des ressources paralysa l'État et permit l'avancée des rebelles, ce qui mena à la défaillance du régime courant 1990 et à son effondrement en janvier 1991. Siad Barre s'évertua à refuser de négocier, même lorsque les groupes rebelles opposants encerclèrent la capitale, Mogadiscio.

Après l'effondrement, l'incapacité des mouvements d'opposition et des clans à aboutir à un accord mena à la défaillance de l'État somalien et au soulèvement des seigneurs de guerre.²⁷ En Somalie, la guerre entre l'État défaillant et les clans eut immédiatement des répercussions sur la durabilité environnementale et le bien-être des Somalis. La grande famine somalienne, entre 1991 et 1993, fut le résultat direct de l'effondrement de l'État et de l'attitude des seigneurs de guerre. Les seigneurs de guerre s'emparaient de la nourriture des fermiers Somalis et des agences d'aide humanitaire, et utilisaient les recettes pour acheter des armes, fournir un patronage et accroître leur force. Sans État, les combats pour les pâturages et les points d'eau ne furent pas résolus. Alors que la guerre des clans s'intensifiait, il n'y avait pas non plus d'État pour intervenir et résoudre les conflits. La corrélation entre la défaillance de l'État, la guerre, et la dégradation de l'environnement et la famine devint évidente.

Des efforts furent faits pour reconstituer l'État somalien, mais tous échouèrent. En 1993, les États-Unis et l'Opération des Nations Unies en Somalie (*UN Operation in Somalia – UNOSOM II*) essayèrent d'obtenir l'autorisation de reconstruire l'État. Le représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies et chef de mission, l'amiral Jonathan

Howe, et ses conseillers furent déterminés à adopter une approche "*bottom up*" (ascendante) pour reconstituer l'État somalien. En mars 1993, ils négocièrent un accord avec un éventail de leaders locaux pour construire des gouvernements locaux, puis des gouvernements provinciaux, et enfin l'État central. Cependant, Howe et ses collègues tentèrent d'évincer les puissants seigneurs de guerre après que le principe d'un partage du pouvoir "*top down*" (descendant) entre eux eut d'ores et déjà été accepté. Les seigneurs de guerre rejetèrent l'approche ascendante et fomentèrent une insurrection qui finit par conduire les États-Unis et les Nations Unies hors de Somalie.²⁸

Après le retrait des États-Unis et des Nations Unies, les seigneurs de guerre continuèrent à se battre dans et autour de Mogadiscio pendant plus d'une décennie. À contrario, la paix prévalait au Somaliland (au nord de la Somalie), qui déclara son indépendance en mai 1991 et tint des élections démocratiques en 2003. Cependant, le Somaliland ne parvint pas à se faire reconnaître en tant qu'état souverain. En 1998, le Puntland (au nord-est de la Somalie) déclara son autonomie vis-à-vis de Mogadiscio sous le président Abdullahi Yusuf Ahmed, et resta relativement pacifique (malgré quelques conflits avec les forces du Somaliland au sujet de la région contestée du Sool). En 2004, Yusuf fut élu par ses pairs au poste de président du Gouvernement fédéral de transition (*Transitional Federal Government – TFG*) pour l'ensemble de la Somalie. Des élections eurent lieu au Puntland en janvier 2005, et Mohamed Muse Hersi fut élu président.

Après 1993, la pacification de la Somalie passa sous la responsabilité de l'IGAD, sous leadership kenyan et djiboutien. En 2004, le TFG et le Parlement fédéral de transition (*Transitional Federal Parliament – TFP*) de la Somalie furent fondés et élurent le président Yusuf. Chacun des quatre principaux clans de la Somalie se vit attribuer 61 sièges au parlement, et une alliance des clans minoritaires reçut 31 sièges. Le TFP et le TFG conclurent une charte pour la reconstitution et la gouvernance de l'État somali. Une scission eut lieu entre le groupe du président Yusuf (basé dans

le clan Darod) et une faction basée à Mogadiscio (principalement le clan Hawiye). Début 2006, la scission prit fin, et le TFG fut transféré à Baidoa, en Somalie.

Début 2006, l'Union des tribunaux islamiques se souleva en tant que groupe armé et, en juin, vainquit les seigneurs de guerre dans et autour de Mogadiscio. En septembre l'ICU contrôlait la majeure partie de la Somalie, en dehors du Somaliland et du Puntland, ainsi que Baidoa, où l'armée éthiopienne protégeait le TFG. En décembre 2006, les Éthiopiens lancèrent une contre-offensive et chassèrent l'ICU hors de Mogadiscio et des autres centres importants. En février, l'Ouganda envoya 400 troupes en guise d'avance sur un contingent de 1600 soldats de la paix à Mogadiscio dans le cadre de la Mission de l'union africaine en Somalie (*African Union Mission to Somalia* – AMISOM) ; le Nigéria, le Ghana, et le Malawi ne réussirent pas à envoyer de soldats de la paix du fait de la violence incessante. En mars le TFG fut transféré à Mogadiscio qui fut ébranlée par la violence qui chassa des dizaines de milliers de personnes hors de la ville. L'Érythrée, dans le cadre de sa querelle avec l'Éthiopie, a armé et formé l'ICU dans le cadre d'une coalition destinée à conduire l'armée éthiopienne et de TFG hors de Somalie. La survie du TFG et le remplacement de l'armée éthiopienne par les soldats de la paix de l'Union africaine (*African Union* – AU) sont en jeu.

François Grignon, directeur Afrique du Groupe de crise internationale (*International Crisis Group* – ICG), pense que le conflit en Somalie constitue un défi plus grand que le conflit dans la région des Grands Lacs africains (y compris la République démocratique du Congo). Il a fait preuve de pessimisme quant à la perspective que l'Éthiopie protège Mogadiscio pour le TFG et encore plus au sujet du remplacement de l'armée éthiopienne par les soldats de la paix de l'AU ou une nouvelle armée somalienne.²⁹ Le lieutenant colonel Scott Rutherford, attaché américain à la Défense au Kenya, a fait remarquer que plus longtemps l'Éthiopie se mêlera des affaires de la Somalie, plus l'acquisition de l'indépendance du TFG prendra du temps.³⁰

Les défis de la stabilisation au Soudan

Le Soudan est un État qui a défailli mais qui ne s'est jamais effondré. Depuis son indépendance, en 1956, le gouvernement de Khartoum n'a pas réussi à obtenir une légitimité au sein des vastes contrées isolées du plus grand pays d'Afrique. Au lieu de cela, le régime s'est surtout engagé dans la répression, qui a dévasté le sud et d'autres régions. La guerre civile au sud, 1955-72 et 1983-2005, a contribué au déplacement massif des fermiers et des éleveurs et aux famines qui ont tué des centaines de milliers de personnes (ainsi que le bétail). La présence de mines a interdit les activités agricoles et pastorales dans de nombreuses régions du sud. Le génocide au Darfour a provoqué encore plus de déplacements et de morts dans une période de temps plus courte.³¹

Au niveau macro, le commerce d'esclaves (tout particulièrement au dix-neuvième siècle) par les Arabes du nord en Afrique du sud (et d'autres régions) créa des relations hégémoniques qui ont perduré jusqu'à aujourd'hui.³² Dans les années 1880 et 1890, l'État mahdiste combattit les non-croyants dans les régions isolées qu'il revendiquait. Les Britanniques héritèrent des tensions et gèrent minimalement le Soudan comme un « condominium » de l'Égypte, avec pour objectif la protection du Nil et du Canal de Suez. Pendant une bonne partie de cette période, le nord et le sud furent deux entités séparées. Cependant, avec la perspective de l'indépendance, au début des années 1950, ils furent réunis par les Britanniques. Au début des années 1950, les vieilles tendances hégémoniques des nordistes refirent leur apparition alors qu'ils essayaient de répandre l'Islam en tant que religion unique et l'Arabe en tant que langue d'instruction au sud.³³

Au cours des deux guerres civiles nord-sud, les rebelles furent soutenus à plusieurs reprises par l'Éthiopie, l'Ouganda, le Kenya, et d'autres États.³⁴ Au niveau institutionnel, le gouvernement soudanais excluait le sud et d'autres régions des réseaux de patronage qui avaient été établis sous les dictateurs successifs et au cours des brefs interludes électoraux

démocratiques au milieu des années 1960 et 1980. Entre 1972 et 1983, la paix prévalut – la seule période au cours de laquelle le Soudan sortit de la défaillance étatique. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, l'endettement croissant mena l'État au déclin.³⁵ Au cours des années 1980, une série de chocs économiques et la reprise de la guerre civile nord-sud en 1983, firent à nouveau sombrer le Soudan dans la défaillance étatique. En 1989, le général Omar al-Bashir fomenta un coup d'état qui aggrava encore la défaillance de l'État. À la fin des années 1990, le régime militaire islamiste intensifia sa guerre contre le sud, avec l'aide des revenus pétroliers croissants, mais fut incapable de vaincre le Mouvement de libération du peuple soudanais et l'armée soudanaise. L'impasse et l'intervention de soldats de la paix internationaux, au début des années 2000, aboutirent à la négociation de l'Accord de paix global (*Comprehensive Peace Agreement* – CPA), qui prit effet en juillet 2005 et qui promet un référendum pour le sud en juillet 2011 afin de décider de son indépendance ou de son appartenance au Soudan. Les futures relations nord-sud restent incertaines.³⁶

Les mêmes symptômes de défaillance étatique que ceux manifestés par le régime de Khartoum vis-à-vis du sud étaient observables dans ses relations avec le Darfour et d'autres régions isolées. En 2003 et 2004, le gouvernement envoya les *janjaweds* – des milices composées d'éleveurs qui se battaient déjà avec les fermiers du Darfour au sujet de la diminution des terres³⁷ – pour mener un nettoyage ethnique du Darfour afin que les divers mouvements rebelles perdent leur base de soutien. Les milices *janjaweds* sont également composées de nombreux mercenaires.³⁸ Le résultat a été un génocide au cours duquel, depuis 2003-04, des centaines de milliers de personnes ont été tuées ou violées, des millions de personnes ont été déplacées, et dont les atrocités n'ont cessé de se répandre depuis lors. Comme pour le sud, l'intervention de soldats de la paix internationaux a été nécessaire pour mettre fin au comportement abusif de Khartoum.³⁹

François Grignon estime que le CPA entre le nord et le sud Soudan est en danger. Le Darfour est une catastrophe humanitaire dramatique, mais il s'agit d'un prétexte pour la réelle lutte de pouvoir entre le nord et le sud. Cependant, si Khartoum perd le Darfour, il a de grandes chances de perdre le sud.⁴⁰

Solomon Gomes, de la Commission de l'AU pour la paix et la sécurité, estime que les Soudanais du nord « jouent pour le temps » et que l'AU et la communauté internationale doivent se méfier des groupes de miliciens sponsorisés par Khartoum au Soudan du sud et doivent être préparées pour la scission du sud suivie d'une reprise des hostilités par Khartoum. Si le sud opte pour la scission, le Darfour cherchera à emprunter le même chemin.⁴¹ Gomes souligne que Khartoum a accepté les aspects de l'Accord de paix du Darfour et maintenant la force hybride Nations unies/Union africaine. Cependant, le problème est désormais de persuader le gouvernement et les mouvements rebelles récalcitrants du Darfour de se réunir pour discuter. En attendant, la violence et la catastrophe humanitaire continuent.

En ce qui concerne la stabilisation de la Somalie et du Soudan, Gomes estime que la Commission pour la paix et la sécurité (en tant que « locomotive » pour l'action) a la responsabilité d'informer le Conseil de paix et de sécurité et tous les membres de l'AU sur le « pouls » au sein des zones de conflit. Cependant, la commission n'a pas suffisamment de personnel et a un champ d'action limité. Par exemple, elle rédige des rapports depuis le Soudan et le Tchad, mais ne peut pas intervenir. Son manque d'autorité est un autre problème ; par exemple, l'AU a demandé à tous les mouvements rebelles de quitter le territoire tchadien mais n'a pas pu faire exécuter sa demande. Gomes pense que l'AU devrait inciter la France et l'Union européenne à soutenir les intérêts du Tchad. Le parcours diplomatique dans le cadre du conflit Tchad-Soudan a été lent à se matérialiser et n'a abouti que tardivement par l'intermédiaire du leadership français.⁴²

Les défis de la stabilisation dans la région de l'Ogaden éthiopien

Depuis l'annexion de l'Ogaden à la fin des années 1800, l'État éthiopien a traditionnellement échoué à venir en aide aux éleveurs de la région de l'Ogaden somali et à d'autres éleveurs, y compris aux bergers Oromos et Boranas.⁴³ Le problème de faiblesse et de défaillance est lié au fait que l'État éthiopien préfère les fermiers orthodoxes éthiopiens des hautes-terres aux éleveurs islamiques des basses-terres. Les soupçons éthiopiens au sujet de la loyauté des somalis de l'Ogaden se sont également élevés dans les années 1960, sont allés en croissant au cours de la guerre de l'Ogaden de 1977-78, et persistent encore aujourd'hui.

En 1991, le régime du Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (*Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front – EPRDF*) à majorité Tigré prit le pouvoir et institua un système de fédéralisme ethnique qui promettait l'autonomie et l'auto-gouvernance des Somalis de l'Ogaden, des Oromos et autres.⁴⁴ S'il avait été correctement institué, le fédéralisme ethnique aurait permis aux divers groupes ethniques pastoraux de prendre en charge leurs propres besoins de développement. Cependant le régime de l'EPRDF a conservé la mainmise sur les régions fédérales, tout particulièrement depuis la guerre avec l'Érythrée, entre 1998 et 2000. Le manque d'autonomie aide à expliquer la recrudescence insurrectionnelle du Front national de libération de l'Ogaden (*Ogaden National Liberation Front – ONLF*) et du Front de libération Oromo (*Oromo Liberation Front – OLF*). La méfiance du gouvernement de base vis-à-vis des éleveurs Oromos et des éleveurs Somalis de l'Ogaden persiste en dépit de l'existence de projets, en faveur des basses-terres et des éleveurs, menés par le gouvernement, les agences de développement international, et les organisations non gouvernementales (ONG). En attendant, le nombre d'habitants et de bétails continue à croître, tout comme les problèmes de durabilité et de stabilisation.⁴⁵

L'ONLF et l'OLF continuent à agir contre le gouvernement et ses forces. Le massacre de

neuf employés pétroliers Chinois et de 65 Éthiopiens par l'ONLF a démontré un niveau de sophistication qui fait penser à une implication érythréenne.⁴⁶ L'escalade des hostilités en Ogaden a généré une crise humanitaire qui rend la survie de plus en plus difficile pour les éleveurs.⁴⁷ Le massacre des employés pétroliers a conduit l'Éthiopie à accroître ses opérations militaires, a rendu plus difficile le maintien des programmes d'aide humanitaire, et a causé des problèmes aux officiels du gouvernement et aux agences d'aide internationale. Le Comité international de la Croix-Rouge a rencontré des problèmes, et le Programme de développement des Nations Unies (*United Nations Development Program – UNDP*) a envisagé la possibilité de quitter l'Ogaden, malgré la détérioration rapide de la situation humanitaire.⁴⁸

Les défis de la stabilisation dans les régions pastorales du Kenya et de l'Ouganda

Le Kenya a rencontré des problèmes particuliers avec les éleveurs Somalis de l'est du Kenya. Dans les années 1960, les Somalis se battirent contre l'incorporation au Kenya et furent considérés soit comme des guérilleros sécessionnistes nationalistes (par les Somalis), soit comme de simples bandits (par le gouvernement). Au cours de l'ère coloniale, les britanniques n'avaient pas intégré les Somalis vivant au Kenya dans l'ordre en vigueur. À l'indépendance, les Britanniques firent marche arrière vis-à-vis de leur précédente politique coloniale et décidèrent de forcer l'unité au sein des groupes ethniques disparates (y compris des Somalis) au Kenya. En 1961, l'établissement de la République de Somalie incita les leaders politiques Somalis au Kenya à se rallier pour la scission vis-à-vis du Kenya et l'incorporation à la Somalie. Par la suite, le gouvernement somalien soutint les *shifas* (les « sans loi »). Finalement, les *shifas* devinrent trop dépendants de la Somalie et perdirent leur dynamisme interne pour l'auto-détermination.⁴⁹ La guerre *shifita* influença la relation du Kenya avec les éleveurs à partir des années 1960 et aide à expliquer (avec un certain nombre d'autres facteurs) l'incapacité de

l'État à gérer les populations croissantes et les problèmes de développement qui ont menacé le mode de vie et l'écosystème dans une grande partie du nord du pays.⁵⁰ La même hostilité relationnelle se retrouve entre le régime du Mouvement national de résistance de l'Ouganda et les Acholis et les éleveurs du nord du pays, découlant en partie d'un conflit long de deux décennies avec l'Armée de résistance du seigneur.⁵¹

L'un des problèmes fondamentaux du Kenya et de l'Ouganda est que les régimes sont basés autour de groupes ethniques exploitants agricoles implantés au sud de leurs pays respectifs qui n'arrivent pas à s'entendre avec d'autres groupes, tout particulièrement les éleveurs. Le lieutenant colonel Scott Rutherford, attaché américain à la Défense au Kenya, souligne que la population musulmane implantée là-bas a été marginalisée par le gouvernement. Par exemple, la population swahilie implantée le long de la côte a un passeport spécial, ce qui est un signe de la méfiance du gouvernement. La vaste majorité des musulmans n'est pas extrémiste mais s'est sentie opprimée par le gouvernement kenyan. La coopération entre les États-Unis et le Kenya dans le cadre de la guerre mondiale contre le terrorisme (*Global War On Terrorism – GWOT*) les a encore plus marginalisés.⁵²

Le défi de la stabilisation : La confrontation Éthiopie-Érythrée

L'un des problèmes fondamentaux pour le régime de l'EPRDF est qu'il est basé sur le groupe ethnique Tigré, qui représente moins de dix pour cent de la population.⁵³ Dans le cadre des élections qui se tinrent en mai 2005, le régime fut surpris par la force de l'opposition et, selon les observateurs de l'Union européenne, falsifia les résultats.⁵⁴ La confrontation avec l'Érythrée est un autre problème pour le régime de l'EPRDF, et des milliers de troupes éthiopiennes restent à proximité de la frontière. La guerre prit fin en 2000, et la décision de la Commission des frontières fut rendue en 2002. Cependant, l'Éthiopie a refusé d'accepter l'attribution du village de

Badmé et a contesté le territoire à l'Érythrée, ce qui fait craindre à une reprise des hostilités si une solution n'est pas trouvée.⁵⁵ L'Érythrée joue un rôle déstabilisateur au sein de la Corne de l'Afrique, en soutenant l'Union des tribunaux islamiques et d'autres mouvements opposés au Gouvernement fédéral de transition et à la présence éthiopienne. L'Éthiopie a des milliers de troupes stationnées en Somalie pour essayer de protéger le TFG. L'Érythrée a déplacé des milliers de miliciens et de troupes au sein de la zone démilitarisée frontalière de l'Éthiopie, augmentant ainsi les risques qu'un incident se transforme en une nouvelle guerre totale. En ce qui concerne le Soudan, l'Éthiopie est devenue très dépendante du pétrole soudanais et sera prudente dans ses relations avec Khartoum.⁵⁶

Selon Grignon, de l'ICG, le conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée reste le principal obstacle à la stabilisation de la Corne de l'Afrique.⁵⁷ Solomon Gomes, de la Commission de l'AU pour la paix et la sécurité, affirme que l'AU considère la crise entre l'Éthiopie et l'Érythrée comme étant la crise la plus grave à laquelle elle est actuellement confrontée.⁵⁸ L'animosité entre le président érythréen et le premier ministre éthiopien est le principal obstacle à la paix et affecte toute la région. Le président érythréen est isolé, ce qui rend difficile l'établissement de la paix.

Selon Gomes, la commission et le Conseil de l'AU pour la paix et la sécurité n'en n'ont pas fait suffisamment pour stabiliser l'impasse Éthiopie-Érythrée. Les chefs d'État de l'AU essayèrent la diplomatie discrète, mais sans succès. Les Algériens arbitrèrent entre 1998 et 2000 mais ne peuvent pas être à nouveau sollicités. Dans sa tentative d'arbitrage, la Lybie a montré un comportement erratique. Le président sud-africain, Thabo Mbeki, et le président ghanéen et actuel président de l'AU, John Kufour, ont essayé d'arbitrer mais sans succès. Actuellement, l'IGAD est une organisation sur le papier uniquement pour des raisons politiques, et le retrait de l'Érythrée de l'organisme a entamé sa crédibilité. Le président kenyan, Mwai Kibaki, n'est pas assez bon pour arbitrer. La Tanzanie et les États-Unis devraient en faire plus. Les États-Unis

ont signé l'Accord d'Alger en 2000, ils sont des garants et sont donc tenus d'en faire plus. Pour le moment, les États-Unis sont trop préoccupés par la Somalie et la guerre contre le terrorisme. Les forces de la Mission des Nations Unies en Éthiopie et Érythrée (*United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* – UNMEE) ont été réduites, alors même que l'Éthiopie et l'Érythrée ont de nombreuses forces à proximité de la zone provisoire et que l'Érythrée a envoyé des milices dans la zone.⁵⁹

Les défis de la stabilisation de l'islamisme radical

Il est dit que les islamistes radicaux se cachent et opèrent sur la côte kenyane et en Somalie. Le personnel des affaires civiles de la Force opérationnelle interarmées multinationale au sein de la Corne de l'Afrique (*Combined Joint Task Force Horn of Africa* – CJTF-HOA) conduit des projets sur la côte kenyane pour essayer de gagner l'amitié et la confiance et d'apaiser les peurs, mais les résidents islamiques ne sont pas réceptifs. La population locale ne livre pas les extrémistes aux autorités gouvernementales kenyanes ou aux troupes américaines. Les islamistes se développent à travers la protection de la population locale. Ils sécurisent les fonds et peuvent voyager librement entre le Kenya, la Somalie, le Yémen, et les États du Golf (par ex. Oman). La situation sécuritaire du Kenya n'est pas meilleure qu'à l'époque où l'ambassade avait été bombardée, en 1998, en dépit de l'Initiative anti-terroriste pour l'Afrique de l'est (*East Africa Counterterrorism Initiative* – EACTI). La population pakistanaise à Nairobi est également préoccupante. Au rang des mouvements irrédentistes somalis (par ex. l'ICU et l'ONLF), ont retrouvé les islamistes radicaux qui essaient de défaire l'Éthiopie et d'établir un état islamiste. L'Érythrée soutient les islamistes contre l'Éthiopie. Cependant, l'Érythrée n'essaierait pas de mener une attaque islamiste contre la CJTF-HOA à Djibouti, comme celle qui avait été menée contre les employés pétroliers chinois et éthiopiens en Ogaden.⁶⁰

À Nairobi et à Mombasa, la situation est meilleure qu'en 2006, alors qu'un torrent de menaces était rapporté. Neuf ans après le

bombardement de l'ambassade, la région reste instable. Zanzibar reste un problème. Le Kenya n'a pas fait beaucoup de progrès – la frontière est poreuse, et le nord et la côte du Kenya sont largement délaissés par le gouvernement central. Au nord-est, la frontière est fermée ; il est difficile de s'occuper des réfugiés Somalis, et le Kenya subit peu de pressions internationales à leur sujet. Au Kenya, il n'y a pas encore de lois en vigueur contre le terrorisme du fait des élections de décembre 2007.⁶¹

Les défis en matière de construction de la paix – durabilité – stabilisation

Prises ensemble, la construction de la paix, la durabilité, et la stabilisation, manifestées dans la corrélation entre la guerre et la famine, ont été dévastatrices pour la Corne de l'Afrique. L'étroite relation entre la famine, le conflit, et l'ébranlement de la légitimité du régime en Éthiopie, en 1973-74 et 1984-85, et en Somalie en 1991-93, a d'ores et déjà été identifiée. La sécheresse et la dépendance vis-à-vis de l'aide étrangère, associées à la corruption, ébranlent la durabilité et la légitimité. Le réchauffement mondial affecte la région, mais il est difficile de confirmer que le réchauffement est une cause directe de conflit. Par exemple, une étude menée au Turkana, au nord du Kenya, n'a pas identifié de relation directe.⁶²

Chez les éleveurs, l'une des sources de conflit est la rareté des ressources, comme les points d'eau et les pâturages, tout particulièrement pendant les périodes d'extrême privation.⁶³ La désertification (en partie causée par le changement climatique) a contribué au conflit entre éleveurs. Dans les zones pastorales, le conflit entre les groupes ethniques voisins traverse souvent la frontière, principalement à cause du vol de bétail.⁶⁴ Une analyse précédente a étudié les causes sous-jacentes de conflit, y compris le manque d'infrastructure pour soutenir la subsistance pastorale.⁶⁵ De plus, la promotion de l'agriculture sédentaire peut causer l'aliénation des éleveurs qui sont contraints d'abandonner un style de vie pratiqué depuis des générations.

En ce qui concerne les éleveurs et la durabilité et la stabilité, leur niveau de soutien à l'extrémisme/au terrorisme islamique est incertain. En Somalie (et à un niveau moindre, au Soudan), il est possible de dire que les questions de durabilité et de stabilisation ont créé le mécontentement des populations musulmanes et ont ouvert la porte à la tolérance de l'extrémisme/ du terrorisme islamique, même s'il n'est pas soutenu.

En Éthiopie, la désertification et la diminution des pâturages ont mené à l'appauvrissement des éleveurs Somalis et Oromos, à la désaffection, et à une perte de légitimité de l'État. Dans les zones accueillant de nombreux clans, il y a de nombreux conflits pour les terres et les ressources, et de graves et permanentes tensions ethniques. Dans la zone où les Somalis et les Oromos sont frontaliers, il y a de nombreux conflits et affrontements.⁶⁶

En Éthiopie, quelques éleveurs Somalis mécontents ont soutenu la déstabilisation continue de l'Ogaden par l'ONLF contre les forces sécuritaires éthiopiennes. Les crises de durabilité et de stabilisation en Ogaden pourraient favoriser l'accueil des extrémistes islamiques et susciter de nouvelles recrues. Cela est également valable pour certains éleveurs Oromos et le soutien à l'OLF.

Il semble que le conflit s'apaise au nord-est du Kenya, mais il reste des problèmes structurels. Lorsque les pluies sont abondantes, il y a moins de conflits pour les ressources naturelles. La sécheresse et la famine avaient sévi pendant les deux dernières années.⁶⁷ Récemment, la sécheresse a provoqué un accroissement du malaise chez les éleveurs. Après la sécheresse, les éleveurs se sont réapprovisionnés en bétail en volant du bétail dans les zones rurales du sud. Les éleveurs Somalis implantés au Kenya s'identifient plus à la Somalie qu'à leur terre de résidence.⁶⁸ L'indifférence historique pour l'élevage et l'incompréhension des élites sont à l'origine de conflits. Les éleveurs sont contre l'établissement d'un titre de propriété, ce qui a conduit à une vague de dissidence politi-

que. Dans l'intervalle, des dommages irrévocables ont d'ores et déjà été faits.⁶⁹

À Moyale, à la frontière entre le Kenya et l'Éthiopie, les politiciens locaux sèment la discorde et ont participé à la création de nouvelles divisions politiques parmi les éleveurs le long des lignes ethniques. Auparavant, plusieurs générations avaient vécu en paix ensemble et pratiquaient le mariage croisé.⁷⁰

Les populations côtières ont été discriminées par le gouvernement central. Le problème va bien au-delà de la durabilité environnementale. Les facteurs politiques aliènent la population. Il s'agit d'une région avec une croissance démographique rapide mais qui conserve les mêmes pratiques. En conséquence, la population sera de plus en plus aliénée, et il est difficile de savoir ce qu'elle va faire. En ce qui concerne Al-Qaeda, c'est un mystère difficile à élucider, tout particulièrement en Afrique de l'est.⁷¹

Au Soudan, le déplacement de la population, le manque de gouvernance, les conflits pour l'exploitation des ressources, et l'investissement insuffisant en développement durable, constituent tous des défis pour la durabilité et la stabilisation. Il y a cinq millions de personnes déplacées internes (*Internally Displaced Persons* – IDP) et de réfugiés internationaux (le Soudan accueille la population IDP la plus importante).⁷² La concurrence pour les réserves de pétrole et de gaz, les eaux du Nil, et le bois, ainsi que les problèmes liés à l'utilisation des terres agricoles, sont des facteurs de déclenchement et de perpétuation du conflit au Soudan. Les affrontements pour les prairies et les terres agricoles alimentées par la pluie dans les parties les plus arides du pays démontrent la relation entre la rareté des ressources naturelles et le conflit. Au Darfour du nord, la croissance démographique élevée, le stress environnemental, la dégradation de la terre, et la désertification ont créé les conditions idéales pour les conflits, qui ont été alimentés par les différends politiques, tribaux, ou ethniques. Il s'agit d'un exemple de rupture sociale pouvant provenir d'un effondrement écologique.⁷³

Stabilisation et construction de la paix au sein de la Corne de l'Afrique

L'approche visant à mettre un terme à la défaillance étatique et à stabiliser la Corne de l'Afrique doit être sophistiquée – gérer les niveaux macro, intermédiaire, et micro, et établir un éventail de partenariats entre les Nations Unies et les organisations régionales africaines, et entre les états de la région et les ONG, les États-Unis et l'Union européenne.

En ce qui concerne la stabilisation de la Corne de l'Afrique au niveau macro ou structurel, la Corne est la seule région d'Afrique où la solution structurelle de scission (c.-à-d., Érythrée, Sud-Soudan, Darfour, et Somaliland) semble être une option réaliste susceptible d'apaiser la situation au lieu de l'empirer (par ex. Nigéria). La question est : Devrait-on laisser la scission suivre son cours naturel ? Ou, la communauté internationale devrait-elle encourager des solutions de compromis (par ex. fédéralisme ou confédération ?). Jusqu'ici, la scission a uniquement été permise dans le cas de l'Érythrée, où la victoire militaire revint au Front de libération du peuple érythréen et où un gouvernement éthiopien amical (à ce moment là) accepta.

Au niveau intermédiaire, la capacité de construction de l'état et la viabilité institutionnelle restent un processus en cours en Éthiopie, au Kenya, et en Ouganda, impliquant des agences d'aide internationale et des ONG. Ces trois États ont un long chemin à parcourir avant de pouvoir servir tout leur peuple. En Somalie et au Soudan, le problème consiste à reconstituer l'état à travers la construction de la paix ou une néo-tutelle. Jusqu'ici, il semble que la néo-tutelle soit trop onéreuse pour la communauté internationale et qu'elle sera perçue comme du néo-colonialisme en Afrique. Donc, un pari sera fait sur le maintien et la construction de la paix, qui sont moins onéreux.

En ce qui concerne la gestion des défis au niveau micro (chocs à court terme), l'IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement) a développé des politiques pour

les mécanismes de durabilité, de sécurité alimentaire et de résolution de conflits, et un système d'alerte précoce qui est sensé diminuer l'impact de la faiblesse et de la défaillance étatiques et de la catastrophe environnementale.⁷⁴ Cependant, les capacités d'alerte précoce et de prévention de l'IGAD n'en sont qu'à leur stade initial. Pour ce qui est du système d'alerte précoce de l'IGAD, les problèmes proviennent notamment du fait que trois pays essentiels (la Somalie, le Soudan, et l'Éthiopie) ne sont pas impliqués et que le système reste axé sur les conflits pastoraux de faible niveau en Ouganda du nord et au Kenya du nord. En outre, les mesures destinées à résoudre les conflits pour les ressources, en Ouganda et au Kenya, n'ont pas été mis en œuvre.⁷⁵

Le Centre de gestion des catastrophes des pays du *Golden Spear*, fournit une alerte précoce à 11 États africains. Les organisations régionales et les gouvernements doivent faire preuve de volonté politique pour agir et financer l'alerte précoce et la prévention.⁷⁶

Capacité d'alerte

Les états membres de l'IGAD et de la Communauté est-africaine (*East African Community – EAC*) construisent la Brigade africaine de l'est de la force africaine d'alerte (*African Standby Force – ASF*) destinée à stopper la défaillance étatique et ses conséquences. Cependant, l'*East-brig* (Brigade de l'est) a pris du retard par rapport à ses homologues occidentales et méridionales parce que l'Éthiopie, le Kenya, et l'Ouganda ont mis du temps à coopérer et à mettre en œuvre les accords précédents. En fait, la brigade de la Communauté sud-africaine de développement (*Southern African Development Community – SADC*) de l'ASF, dirigée par l'Afrique du Sud, s'est d'ores et déjà déployée au Darfour, avant l'*Eastbrig*. Dans tous les cas, les Nations Unies joueront le rôle de leader au Sud-Soudan et semblent assumer le leadership au Darfour.⁷⁷

Les principaux problèmes rencontrés par l'ASF sont la logistique et la durabilité dans le cadre de l'AU. Au sein de l'Union africaine, personne ne sait très bien à quel niveau l'ASF

est dirigée. Par exemple, la cellule de planification militaire a fait une ébauche du mandat de ses missions, mais les administrateurs de l'AU semblent ne pas savoir que la cellule de planification existe. Une ASF durable reste donc un rêve. Les États africains contribuent à hauteur de moins de un pour cent de leurs budgets défense au financement de l'ASF et à la rémunération du personnel. Le soutien provient en grande partie des États-Unis et de l'Union européenne. Il est nécessaire d'établir un Plan Marshall pour sortir de cette situation déplorable.⁷⁸

Selon Marcel LeRoy, de l'EU (Union européenne), entre 2004 et 2007, l'EU a versé 243 millions d'euros en soutien à la Mission de l'Union africaine au Soudan (*African Union Mission in Sudan* – AMIS), au Darfour. L'AU a déployé l'AMIS avec de l'espoir et du cœur, mais sans planification. L'EU ne peut pas retirer son soutien car cela mènerait à l'effondrement de l'AMIS et à un pillage de masse. Le passage à une mission hybride AU/UN au Darfour pourrait aider, mais ne résoudra pas tous les problèmes. L'EU est plus réticente à financer l'AMISOM en Somalie, et la Commission de l'AU pour la paix et la sécurité, du fait de son expérience avec l'AMIS.⁷⁹

Stabilisation de la Somalie et construction de la paix

En Somalie, des approches descendantes et ascendantes ont été mises en œuvre pour mettre un terme à la défaillance étatique. Depuis 1993, dans le cadre d'une approche ascendante, des ONG travaillent avec les groupes somalis et la société civile.⁸⁰ Une seconde approche ascendante a été entreprise par les « Tribunaux islamiques ». L'islamisme fit son apparition dans les années 1990 et se manifesta dans les tribunaux islamiques fondés pour administrer la loi et la justice de la *sharia* dans un environnement anarchique. Ils formèrent l'Union des tribunaux islamiques, vainquirent les seigneurs de guerre en mai 2006, et prirent le contrôle de Mogadiscio et de larges bandes de terres en Somalie méridionale jusqu'à ce qu'ils soient vaincus, en décembre 2006, par les forces éthiopiennes soutenant le Gouvernement fédéral de transition.⁸¹

Une autre approche multilatérale et descendante a été mise en œuvre avec l'IGAD, dirigée par le Kenya. Elle consistait à réunir diverses élites somaliennes afin qu'elles établissent le TFG, puis de les renvoyer en Somalie pour assurer le contrôle de l'aide éthiopienne.⁸² Il est difficile de savoir si cette approche réussira ou si les approches ascendantes seront payantes. Il est également difficile de savoir si le Somaliland fera à nouveau partie de la Somalie, où s'il deviendra indépendant, ce qui semble être le sentiment dominant. Des pourparlers de réconciliation entre le TFG et les Tribunaux islamiques eurent lieu à deux reprises en 2007, mais sans résultat. Le problème des troupes éthiopiennes servant de « paratonnerre » en Somalie demeure.

Selon Solomon Gomes, de la Commission de l'AU pour la paix et la sécurité, la Somalie est en haut de la liste de l'AU des pays à stabiliser. L'AU ne voulait pas rentrer en Somalie avant que le Conseil de sécurité des Nations Unies n'ait garanti la logistique. Pourtant, l'Ouganda bondit en Somalie, alors que le Ghana, le Nigéria, et le Malawi ne bougèrent pas. Si quatre pays avaient envoyé quatre bataillons, cela aurait fait passer un message clair, mais la situation sur le terrain rend difficile le soutien des opérations de maintien de la paix par les Ougandais. Dans le processus de paix, une approche « de la carotte et du bâton » est nécessaire, et l'ICU doit en être partie prenante.⁸³

La construction de la paix au Puntland, au Somaliland, et en Somalie, requiert un horizon à long terme. Le changement des dynamiques politiques, militaires et sociales exige que la connaissance et la compréhension de la situation sur le terrain soient à jour afin de faciliter le maintien de la paix. Les institutions que l'ONG *Interpeace* a aidé à construire au Puntland et au Somaliland ont permis de poursuivre la construction de la paix. Les ingrédients du succès sont notamment le rassemblement des parties prenantes, la création d'une dynamique institutionnelle, et l'apport d'une aide et d'un soutien techniques. Les éleveurs doivent être parties prenantes du processus. Par exemple, les nomades ont été

consultés avant que la date des dernières élections au Somaliland ne soit établie.⁸⁴

Un système d'alerte précoce a été établi sur toute la Somalie. Il consiste en des partenariats avec les organisations qui ont des contacts et des bureaux à travers l'ensemble du pays. Puisque les nomades Somalis sont présents sur l'ensemble de la Somalie, et dans certaines régions de l'Éthiopie et du Kenya, des systèmes d'éducation et des cliniques mobiles sont la réponse au dilemme transfrontalier. Les Somalis et autres éleveurs sont perpétuellement en mouvement. L'intégration régionale est donc très importante. Une structure de l'IGAD a été établie afin de permettre au secteur informel de bénéficier de l'intégration régionale, tout particulièrement pour les éleveurs, et de contribuer à la durabilité environnementale.

Le TFG n'est pas une solution permanente pour la Somalie. La reconstruction de la Somalie est un processus en cours qui est en ligne avec les tâches définies par la charte de 2004. Les pourparlers de réconciliation entre le TFG et l'ICU doivent servir de tremplin à la prochaine étape. La communauté internationale doit faire pression pour un règlement de la situation en Somalie, et a besoin d'inclure d'autres pays et organisations dans le processus.⁸⁵

Interpeace continue à animer un grand nombre de consultations publiques, ateliers de travail, forums, et dialogues entre parties prenantes sur des thèmes essentiels pour la construction de la paix et la reconstruction de l'État. Comme il n'y avait pas de gouvernement central, elle a adopté une approche régionale – en établissant des projets au Puntland (Garowe), au Somaliland (Hargeysa), et en Somalie méridionale-centrale (Mogadiscio). En Somalie, le Centre pour la recherche et le dialogue, avec l'aide des aînés traditionnels, a réussi à faciliter bon nombre de processus de réconciliation entre les principaux clans de la région. Trois organisations partenaires neutres travaillent sur le terrain pour promouvoir la paix et la réconciliation en Somalie. Après plusieurs mois de réconciliation et de partage du pouvoir entre les clans, les habitants de la région de Bakool se sont

rendus aux urnes pour élire les autorités locales et régionales, dont le gouverneur, les préfets de district, et les conseillers régionaux et de district. En Somalie, il s'agit de la deuxième région à avoir élu ses représentants par le biais d'un processus participatif communautaire.

Selon François Grignon, de l'ICG, les négociations de réconciliation doivent permettre de légitimer les revendications des représentants des clans. Un facilitateur tiers est nécessaire pour négocier entre le TFG et l'ICU. Le contrôle commercial est un des facteurs rentrant en compte dans les négociations. Un processus de désarmement doit être intégré aux négociations. Puisque la peur est ancrée à Mogadiscio, des mesures visant à instaurer la confiance doivent être prises et mises en œuvre.⁸⁶

En Somalie, les activistes islamiques ont profité de l'absence de gouvernement central et de l'ascendant de l'ICU. Pour l'instant, l'éventualité d'une attaque islamiste a été reléguée en arrière-plan. Un certain nombre d'actions sont nécessaires pour empêcher la population de rejoindre les mouvements islamistes. Il ne devrait y avoir aucune garantie que le style de vie des protagonistes soit maintenu si et lorsque la paix viendra. Les islamistes seront victimes de la paix et continueront à se comporter comme des éléments perturbateurs. Pour le moment, Djibouti joue le rôle de médiateur. Il est difficile de savoir si les problèmes de la Somalie peuvent être résolus. Il est nécessaire que la communauté internationale trouve le juste équilibre pour aider à stabiliser la Somalie. La reconstitution de l'État est cruciale, au même titre que la volonté politique. Ensuite, les États-Unis et d'autres peuvent venir en support, en jouant un rôle facilitateur.⁸⁷

Il apparaît que le département d'État américain soutient le gouvernement TFG car les décideurs politiques américains ne veulent pas être à nouveau impliqués en Somalie. En l'absence de directive présidentielle, aucune action américaine n'a été menée. Les partenaires occidentaux attendent que les États-Unis agissent. La réaction somalie à l'intervention éthiopienne a été forte et négative. L'intervention en Somalie coûte cher à

l'Éthiopie tant au niveau politique qu'économique. Les Ougandais souhaitent que leur force de maintien de la paix soit africanisée et placée sous l'égide des Nations Unies afin que les ressources puissent commencer à circuler comme elles l'entendent. Le Nigéria n'a pas pu envoyer de force du fait de problèmes internes. Le Ghana a décidé que la situation était trop instable et n'envoie pas de force. Les Burundais envoient plus de 1000 troupes, mais elles doivent être formées et équipées. En ce qui concerne la construction de la capacité de la Commission de l'AU pour la paix et la sécurité à établir la planification militaire, il y a 1000 postes, seulement 500 effectifs, et 350 personnes de qualité. Avec l'AMIS, et l'AMISOM, plus les opérations planifiées pour les Comores, le Tchad, et la République de Centre-Afrique, l'AU a les mains pleines. L'AU n'a aucune expertise en matière d'opérations de soutien de la paix à grande échelle. L'Union européenne souhaite avoir son mot à dire mais n'apporte pas suffisamment de fonds. L'AU n'a pas une capacité budgétaire suffisante.⁸⁸

Dans les zones somaliennes, les divers courants de l'Islam et des mouvements islamistes affectent la totalité de la Corne. Ce qui se passe en Somalie donne l'opportunité à l'islamisme d'émerger sous différentes formes et de se propager. En Somalie, les sources de l'islamisme incluent l'extrémisme wahhabite du fait du financement saoudien. Au cours des 15 dernières années, les Wahhabites ont attiré des disciples en Arabie Saoudite et au Yémen. Pour faire face à l'islamisme, il faut reconnaître que l'islamisme ne s'arrêtera pas. Une approche à long terme doit donc être adoptée. La voie modérée au sein de l'Islam doit être favorisée, par exemple, en investissant dans les madrasas modérées.⁸⁹

Stabilisation du Soudan

L'avenir du Soudan reste aussi incertain que celui de la Somalie. Alors qu'il semble difficile, voire impossible, de reconstituer l'État somali, le problème au Soudan est la concentration du pouvoir à Khartoum. Tant que le boom pétrolier persistera, Khartoum conti-

nuera à se tailler la part du lion des bénéfices, gagnera en puissance, et deviendra plus à même d'empêcher la scission du Sud et du Darfour.

L'opinion populaire au Sud et au Darfour indique que l'approche optimale serait de permettre la scission du Sud en 2011 et d'octroyer la même possibilité au Darfour. Les deux régions ont été brutalisées par Khartoum, et il est difficile de visualiser ne serait-ce que le reste d'une confédération. Le problème est que Khartoum ne permettra pas une scission sans combattre. Pour ce qui est du reste du Soudan, des accords fédéraux seraient plus appropriés, mais il est difficile de voir comment Khartoum pourrait être persuadé d'accepter des changements constitutionnels.⁹⁰

Selon Gomes, les efforts de construction de la paix sont continus au Sud-Soudan. Il est tout d'abord nécessaire de désarmer tous les groupes de miliciens au sud. Ensuite, la communauté internationale doit prendre au sérieux l'éventualité de la scission du Sud.⁹¹

Les acteurs internationaux doivent prévoir le référendum du Soudan en 2011 et l'éventualité de l'indépendance du Soudan du sud. Le gouvernement saoudien essaye d'influencer les acteurs de la région pour aider à la stabilisation du Soudan. Au Soudan, le parti du Congrès au pouvoir et le Front islamique national font des concessions pour la paix, mais il n'est pas certain que cela dure. Le régime Bashir a évincé la faction wahhabite qui avait l'habitude de dominer le gouvernement, mais n'est pas plus décidé à céder aux pressions internationales.⁹²

Si Khartoum se taille la part du lion des ressources, il pourrait être disposé à laisser le Soudan du sud devenir indépendant. L'état d'esprit « arabe » des soudanais consiste à faire la paix quand cela les arrange ; sinon, ils font la guerre.⁹³

Grignon, de l'ICG, dit qu'il est vraiment nécessaire de stabiliser la Somalie et le Soudan, et de créer un niveau où les différends peuvent être réglés. Les artisans de la paix doivent identifier les centres de gravité et créer un équilibre dans la région. Une nouvelle architecture sécuritaire régionale (ou une architecture revitalisée) serait bénéfique

au Soudan et à la Somalie. L'IGAD a soutenu les négociations au Soudan et en Somalie, mais elle doit être renforcée pour favoriser le dialogue dans la région. Il n'y a pas de bonne alternative à un processus de paix régional du fait de la relation entre les conflits.⁹⁴

Stabilisation de l'Éthiopie vs. Érythrée

La résolution de la confrontation entre l'Éthiopie et l'Érythrée est une tâche effrayante, surtout maintenant que les deux pays combattent en Somalie.⁹⁵ Même si le problème de frontière est réglé, la confrontation ne prendra pas fin à cause de la fierté des leaders nationaux et du fait que leur survie est le principal enjeu, non les frontières. Le président Issaias Afwerki était trop convaincu que l'Érythrée allait être le Singapour ou la Malaisie de la Corne de l'Afrique, et le centre politique, économique et technologique dominant. Il est parti du principe que la Force de défense érythréenne était invincible. Du fait d'espoirs déçus, l'Érythrée ne s'est pas montrée flexible.⁹⁶

Le rôle américain a été et restera crucial dans le cadre des pourparlers entre l'Érythrée et l'Éthiopie. Malheureusement, la préoccupation américaine vis-à-vis de son alliance contre le terrorisme a relégué la confrontation Éthiopie-Érythrée au second plan. La Commission des frontières a décidé de démarquer « virtuellement » la frontière, étant donné qu'aucune des parties n'autoriserait l'accès pour une démarcation physique. Cette décision a conduit l'Érythrée à demander le retrait des soldats de la paix de l'UNMEE de son territoire, ce qui a commencé en mars 2008.⁹⁷

Selon Grignon, la communauté internationale ne devrait pas essayer de se réengager par l'intermédiaire des Libyens et des autres acteurs qui ont été associés à l'Érythrée dans le cadre de la négociation visant à mettre un terme à la confrontation. Au lieu de cela, les États du Golf et l'Arabie Saoudite devraient être invités à faire pression sur les deux parties. Les artisans de la paix doivent tenir compte de la dynamique interne de l'Éthiopie et des contraintes sur le régime.⁹⁸ Le premier ministre, Meles Zenawi, ne peut pas faire de

grandes concessions à cause des pressions des nationalistes Éthiopiens. Gomes pense que les artisans de la paix devraient utiliser les canaux secrets. Les zones qui ne sont pas contestées le long de la frontière devraient être démarquées, en laissant les zones contestées de côté pour le moment.⁹⁹

Le Kenya en tant qu'« État-phare » de la Corne de l'Afrique

Le Kenya est un état en voie d'industrialisation qui est relativement stable et démocratique. Selon le célèbre spécialiste et expert en développement, Michael Chege, le régime démocratique de Kibaki a permis de grandes avancées ; par exemple, en aidant à réduire la pauvreté de dix pour cent entre 2003 et 2007. Il pense que le Kenya est en passe de devenir une dynamo économique et un centre de paix et de stabilité. Il y a des préoccupations quant à l'éventualité que le Soudan et la Somalie se dissolvent dans un chaos encore plus grand. Cependant, le Kenya suivra probablement la position réactive qu'il a adoptée dans le passé, même si ses intérêts au Soudan du sud sont touchés. Enfin, les extrémistes islamiques restent source de préoccupation sur la côte kenyane.¹⁰⁰

Le Kenya reste engagé dans le processus diplomatique, notamment dans les négociations au Darfour, et reconnaît que la région est très instable. Selon le général de brigade Maurice Walugu, du ministère de la Défense kenyan, le Kenya est présent à deux niveaux sur le front du Soudan – au niveau politique, dans le cadre de la négociation avec le gouvernement soudanais, et au niveau militaire pratique – puisque le processus de paix (par ex. l'Accord de paix global entre le nord et le sud) ne garantit pas un apaisement du conflit ou une réduction du nombre de personnes déplacées internes. Même si le gouvernement soudanais ne semble pas disposé à accepter le changement au Darfour, le Kenya reste engagé.¹⁰¹

La paix en Somalie est le principal objectif de l'engagement militaire kenyan. Certaines régions de la Somalie ont été stabilisées. Le rôle de l'armée kenyane est de participer, conformément aux règles d'engagement de

l'AU, au conseil, à la formation, à la coordination, et à la liaison. Le Kenya travaille avec l'Ouganda, l'Éthiopie, et Djibouti pour limiter les dommages collatéraux à Mogadiscio et contrôler l'afflux de groupes terroristes et participe, avec les États-Unis en Somalie, aux opérations anti-piraterie et à la régulation des couloirs maritimes. Le Kenya est disposé à former les soldats de la paix Burundais pour qu'ils interviennent en Somalie. Cependant, le Kenya ne peut pas envoyer ses propres soldats de la paix car il est frontalier avec la Somalie, et la paix n'a pas été établie. Djibouti essaye de désamorcer le conflit somali au même titre que la confrontation Éthiopie-Érythrée.¹⁰²

En ce qui concerne l'*Eastbrig* de l'ASF, le Kenya accueille les éléments de planification et le mécanisme indépendant pour la coordination du développement sécuritaire et socio-économique. Les quartiers généraux de l'*Eastbrig* se situent en Éthiopie et, selon le général de brigade Walugu, le Kenya bénéficie d'un bon partenariat avec l'Éthiopie. Le Kenya est prêt à répondre aux contingences grâce à la formation et au soutien des États-Unis et de l'Union européenne. Le Kenya a des soldats de la paix dans l'UNMEE, avec les forces jordaniennes, il s'agit des seules forces subsistant entre l'Éthiopie et l'Érythrée.¹⁰³ Le Kenya ne souhaite pas être en Somalie parce que les « États limitrophes » ne sont pas sensés y opérer. Quant aux soldats de la paix ougandais, Walugu pense qu'ils n'ont pas été déployés trop tôt en Somalie ; il y avait seulement trop peu de troupes et un soutien insuffisant. Le problème est de se déployer en Somalie. Cela demande beaucoup de temps, et les risques sont considérables.¹⁰⁴

Pour ce qui est du problème des éleveurs Kenyans et du conflit communautaire, Walugu a comparé l'armée kenyane à la 7^e cavalerie à l'ouest des États-Unis. L'éducation et le changement de culture d'un peuple (c.-à-d., les éleveurs) demandent du temps. Les forages et le développement des ressources en eau et des pâturages peuvent aider à contenir le conflit.¹⁰⁵

Dans le cadre des opérations menées contre l'Union des tribunaux islamiques, l'armée

kenyane s'est parfois engagée auprès des Éthiopiens, ce qui a été à l'origine de tensions. Les Éthiopiens n'étaient pas faciles à gérer et faisaient retomber la faute sur les Kenyans lorsque les choses allaient mal. La cellule de planification est sur le territoire kenyan.¹⁰⁶

L'Éthiopie en tant qu'« État-phare » de la Corne de l'Afrique

Outre son intervention avec des troupes en Somalie, l'Éthiopie a envoyé des soldats de la paix dans le cadre de trois opérations différentes de maintien de la paix, et se prépare à en envoyer d'avantage. Dans l'immédiat, les relations sont cordiales entre l'Éthiopie et le Soudan, en partie parce que l'Éthiopie importe du pétrole soudanais.¹⁰⁷

La politique de l'Union européenne et des États-Unis vis-à-vis du régime de l'EPRDF est nécessairement « nuancée ».¹⁰⁸ Après le truquage des élections et le tir sur des étudiants en mai 2005, puis le procès des leaders de l'opposition en novembre 2005, l'Union européenne et les États-Unis ont desserré quelques liens. Avec l'intervention en Somalie en 2006, la totalité des relations ont été restaurées. Cependant, le Congrès a récemment sanctionné un certain nombre de leaders du régime pour les événements de 2005. L'Éthiopie est déçue de ne pas être dédommée par les États-Unis pour son intervention et le rôle qu'elle a tenu dans le cadre du maintien de la paix en Somalie, en 2007.¹⁰⁹ En fait, les Éthiopiens ne peuvent pas quitter la Somalie sans une garantie de sécurité, donc les coûts continuent à grimper.

Les nationalistes éthiopiens pensent que la meilleure approche pour stabiliser la Corne de l'Afrique est de maîtriser l'Érythrée – si nécessaire, à travers un changement de régime. Ils souhaitent que les États-Unis soutiennent le TFG, en Somalie, avec des milliards de dollars. Les nationalistes veulent une reconnaissance universelle du Somaliland en tant qu'État indépendant (avec l'intention cachée de diviser encore davantage les Somalis). Ils veulent un Soudan démocratique, uni et fédéral, et pensent que la scission du Sud est facteur de déstabilisation. Ils demandent à

ce que les États-Unis persuadent l'Égypte de négocier avec l'Éthiopie pour le partage de l'eau du Nil Bleu.¹¹⁰

Les Éthiopiens modérés remarquent que, à la suite du 11 septembre 2001, la Corne de l'Afrique attirait plus l'attention parce qu'elle était perçue comme une région servant de base aux islamistes radicaux et aux terroristes. L'Éthiopie était considérée comme une cible, et la Somalie et le Soudan étaient suspectés de sponsoriser des terroristes. L'un des problèmes était la défaillance gouvernementale dans la plupart des pays de la région. Par exemple, l'Éthiopie ne peut pas construire un consensus national. Le Soudan a fait des progrès depuis le CPA en 2005, mais le Darfour reste une catastrophe.¹¹¹

Les organisations régionales en guise de partenaires

La stabilisation et la construction de la paix au sein de la Corne de l'Afrique ont impliqué des efforts de pacification considérables pour les États de l'IGAD, l'AU, les Nations Unies, et les États-Unis. Les Nations Unies ont organisé des opérations de paix et de stabilité entre l'Éthiopie et l'Érythrée, ainsi qu'en Somalie (qui échouèrent en 1993-94) et au Soudan du sud, et l'Union africaine en a fait autant au Darfour et en Somalie. Au sein de la Corne de l'Afrique, l'IGAD doit être dépoussiérée pour devenir un forum au sein duquel les États membres disparates expriment leurs différends (aidant les efforts de stabilisation) et travaillent pour prévenir les catastrophes humanitaires en se chargeant des problèmes de durabilité. La Communauté est-africaine a démontré un potentiel encore plus important pour construire la coopération nécessaire à la durabilité et à la stabilisation. Le Marché commun de l'Afrique de l'est et de l'Afrique australe (*Common Market of East and Southern Africa* – COMESA) a travaillé sur les défis économiques et de durabilité et va commencer à travailler sur les problèmes de stabilisation.

Selon l'ambassadeur Wane, de la Commission de l'Union africaine pour la paix et la sécurité, étant donnée l'interconnexion des conflits, une approche régionale est nécessaire. Le problème est que l'IGAD ne fonc-

tionne pas correctement du fait des différends politiques.¹¹² Selon Walter Knausenberger, le COMESA est plus dynamique et prometteur que l'IGAD.¹¹³

Pendant deux décennies, l'IGAD a joué un rôle mixte dans le cadre de la stabilisation de la Corne de l'Afrique. L'Association intergouvernementale pour le développement a été fondée à la suite de la famine éthiopienne de 1984-85, et sa principale priorité était de gérer la sécheresse et la désertification qui ont favorisé la famine et l'instabilité dans la région. Au début des années 2000, l'IGAD a joué un rôle (au côté du Kenya et des États-Unis) dans la résolution du conflit nord-sud au Soudan, et dans la négociation d'un gouvernement fédéral de transition pour la Somalie, qui rentra au pays en février 2006 et essaya d'établir l'autorité depuis Mogadiscio en 2007. L'un des conflits que l'IGAD n'a pas la capacité de résoudre est celui qui persiste entre l'Éthiopie et l'Érythrée depuis la guerre de 1998-2000, qui s'est répandu en Somalie et a touché la région toute entière.¹¹⁴ Seuls, les soldats de la paix des Nations Unies empêchent une reprise des hostilités, alors que l'Arabie Saoudite et l'Algérie sont pressenties dans un éventuel rôle de médiateur.

Le COMESA a participé à la réduction tarifaire entre les États membres et favorise le commerce intra-régional, ce qui a aidé le Kenya et plusieurs autres États à prospérer. Le commerce du bétail et des produits animaux a permis d'aider les éleveurs à devenir plus prospères au sein de la Corne de l'Afrique.¹¹⁵ Le principal problème reste le faible niveau du commerce africain. Le deuxième problème étant la multitude d'organisations auxquelles les États appartiennent.¹¹⁶

Promouvoir la durabilité, la stabilisation et la construction de la paix

Les politiques susceptibles de promouvoir la durabilité, la stabilisation et la construction de la paix sont notamment le développement du fédéralisme, l'amélioration de la vie des éleveurs, et l'alerte précoce et l'intervention

régionales. Les programmes incluent l'expansion et le renforcement du système d'alerte précoce et de réaction aux conflits (*Conflict Early Warning and Response Mechanism – CEWARN*) de l'IGAD et des programmes visant à bâtir des liens entre les éleveurs et les gouvernements à Addis Abeba, Nairobi, et Kampala, sans oublier la construction de puits, d'écoles, et de cliniques, ainsi que l'approvisionnement des centres de distribution pour l'achat des troupeaux. Les programmes d'aide internationale permettent la construction d'écoles et de cliniques et aident à accroître la présence des états dans des régions qui n'étaient auparavant pas gouvernées. Les parties prenantes incluent les acteurs étatiques et non étatiques, les organisations gouvernementales internationales (par ex. l'IGAD), et les ONG. Une approche participative au développement et à la mise en œuvre de projets devrait être favorisée, et des institutions pastorales locales, telles que des associations commerciales et des comités de paix, devraient être établies. L'auto-gouvernance pastorale devrait être renforcée.¹¹⁷

Il existe des forces modérées parmi les Somalis ; elles doivent être comprises, renforcées, et soutenues. Les Somalis, en tant que groupe, ne sont pas sensibles à la philosophie extrémiste, mais s'ils doivent choisir un camp, ils se tourneront vers les islamistes, même si les Somalis ne sont pas de stricts sunnites. La clé est d'apporter une croissance économique équitable et de s'engager auprès des personnes qui connaissent la région.¹¹⁸

Le gouvernement kenyan doit revoir sa relation avec les Somalis, et les autres groupes politiquement marginalisés, afin d'aller vers la durabilité-stabilisation. Le gouvernement doit s'engager correctement mais, jusqu'ici, il a adopté une approche menant à la division, en basant les problèmes sur la politique et les ressources. Les éleveurs doivent être assistés dans le cadre de la gestion de la croissance démographique humaine et animale excessive. Il faut trouver des moyens pour que les gardiens de troupeaux puissent se déplacer vers d'autres pâturages ou zones d'eau sans que cela n'aboutisse à un conflit avec les agriculteurs sédentaires. Des outils visuels, permettant notamment

de signaler les chevauchements ethniques, les routes commerciales, et les marchés, ont été développés pour aider les éleveurs et leur permettre de régler les problèmes d'accès aux ressources et aux pâturages. L'accès au processus politique est essentiel pour que les éleveurs puissent se faire entendre et participer aux niveaux national et provincial. Cinquante pour cent du PIB de l'agriculture kenyane provient des activités pastorales menées sur l'ensemble du pays ; donc, la marginalisation des éleveurs est en partie due à de mauvaises perceptions. La marginalisation est désormais vaincue par la technologie – avec l'accès au téléphone portable (le téléphone portable domine dans les zones rurales), les éleveurs ont aujourd'hui accès à l'information du marché. L'accès alternatif signifie que la banque rurale et les ventes de bétail peuvent se développer. Les fonds peuvent être transférés dans d'autres régions entrepreneuriales au même titre que le bétail. Permettre l'accès aux ressources et au développement économiques est donc la meilleure initiative anti-terroriste.¹¹⁹

Le programme *Regional Enhanced Livelihoods in Pastoral Areas – RELPA* (Amélioration des moyens de subsistance régionaux dans les zones pastorales), géré par le bureau régional de Nairobi de l'Agence américaine pour le développement international (*US Agency for International Development – USAID*), tente, avec un certain nombre d'ONG partenaires, de promouvoir la durabilité et la stabilisation dans les zones pastorales.¹²⁰ L'un de ces partenaires, l'ONG "*Pact*", travaille avec des ONG partenaires et l'USAID pour apaiser le conflit, et apporte une formation en résolution de conflit afin de gérer les disputes entre éleveurs pour l'eau et les conflits entre les sous-clans.¹²¹

Le programme RELPA représente une réflexion saine, constitue une avancée, et vise à utiliser une approche conjointe des programmes. Il est régional, intégré, et complet, ce qui est essentiel car l'élevage est régional et les frontières n'exercent pas de contrainte sur les groupes. La tâche du programme RELPA est de permettre des avancées. Jusqu'ici, il a rencontré des problèmes d'approvisionnement et de retard. Le programme RELPA a

besoin de plus de deux années de financement pour être efficace. Jusqu'ici, les interventions sur les moyens de subsistance n'ont pas l'effet désiré car elles n'ont pas traité ou compris la dynamique sous-jacente du conflit entre les éleveurs. Dans tous les cas, il est peu probable que l'approche RELPA et les programmes « de moyens de subsistance alternatifs » puissent atténuer le soutien apporté à l'extrémisme islamique et au terrorisme.¹²²

Un consortium de groupes a formulé un programme intersectoriel sans frontières. Des cas d'étude, en Éthiopie et au Kenya, indiquent qu'il y a désormais une meilleure réaction lors du signalement d'un conflit, d'une alerte précoce, et d'une sécheresse (cela est difficile à faire en Somalie). Le Projet de gestion intégrée des bassins fluviaux travaille avec le secteur privé. Des ressources sont nécessaires pour donner accès à l'eau potable. En ce qui concerne les problèmes d'éducation et de santé, des écoles et des cliniques mobiles ont été proposées dans les zones pastorales. Le problème de la santé est vital – un quart de la population pastorale souffre de malnutrition aigue, aggravée par l'absence de service de santé régulier et le manque d'hygiène.¹²³

Le mécanisme d'alerte précoce de l'IGAD (CEWARN) tient ses promesses en ce qui concerne la prévention des conflits entre éleveurs, et la famine. Le CEWARN de l'IGAD, établi en 2001, a souffert d'un manque d'orientation stratégique ; cependant, son logiciel de pointe constitue sa force. Il y a 52 séries d'indicateurs sélectionnés concernant le désaccord communautaire, les régions signalées, les supports rendant compte du conflit, et le contexte environnemental. Sur le terrain, des contrôleurs fournissent des rapports hebdomadaires sur les incidents spécifiques au moment où ils se produisent. Les informations sont transmises au niveau national et au CEWARN de l'IGAD, mais le manque d'action gouvernementale est une faiblesse majeure. Le mécanisme de réaction bien établi doit être conçu et développé d'une façon programmée. Les financements sont issus de sources diverses (60 pour cent proviennent de l'USAID, 30 pour cent du GTZ allemand, et

seulement 10 pour cent des États membres), ce qui pose également des problèmes.¹²⁴

Le gouvernement ougandais a utilisé des rapports quotidiens du CEWARN de l'IGAD pour traiter des problèmes de drogue, d'armes, et de trafic humain impliquant les éleveurs. Le gouvernement ougandais a adopté une stratégie de désarmement grâce à l'appui financier d'une ONG. L'armée ougandaise avait pour habitude de désarmer les éleveurs. De nombreux membres de la communauté sont décédés à cause de cela (Karamojong dans la région du Karamoja).¹²⁵ Le CEWARN de l'IGAD doit travailler sur l'alerte précoce et la gestion du conflit entre les éleveurs à un niveau inférieur. Ensuite, il pourra être développé pour gérer des conflits plus importants et des catastrophes impliquant des états.¹²⁶

Les partenaires *Interpeace* en Somalie, au Puntland, et au Somaliland, ont entamé divers efforts pour prévenir la dévastation de l'environnement, notamment l'abattage incontrôlé des arbres pour en faire du charbon de bois. Cela a commencé à la fin des années 1970 par les afflux de réfugiés, en provenance de l'Ogaden de l'Éthiopie voisine, mais cela s'est encore aggravé à cause du manque de gouvernance découlant de plusieurs années d'un conflit prolongé.¹²⁷

Conclusion

La Corne de l'Afrique est une des régions les plus fragiles du monde ; seules l'Afrique de l'ouest et l'Afrique centrale la surpassent en termes de défaillances étatiques et d'instabilités. Cet article met en évidence l'importance d'un cadrage régional sur le problème de défaillance étatique, et le danger d'un débordement de conflit. En ce qui concerne l'évaluation de la durabilité, il est clair que les États défaillants ne peuvent pas gérer la dégradation et la catastrophe environnementales. Les catastrophes (par ex. la famine) et le manque de durabilité contribuent pour beaucoup à la défaillance étatique. La défaillance étatique implique que la lutte pour les ressources se déroule dans un état d'anarchie et crée une spirale négative.

Le niveau macro, ou les facteurs structurels, sont importants pour expliquer les défis que posent la durabilité et la stabilisation. La société somalie, basée sur les clans, a rendu difficile la construction de l'État dans les années 1960, a permis l'effondrement de l'État, et rend la reconstitution de l'État encore plus difficile dans les années 2000. Au Soudan, des différends historiques et culturels de longue date entre Khartoum et les régions isolées ont, dès le début, mené à la défaillance de l'État. En Éthiopie, au Kenya, et en Ouganda, le centre du pouvoir est resté au sein des centres agricoles, avec des éleveurs exclus.

Le niveau intermédiaire ou institutionnel aide également à expliquer les défis que posent la durabilité et la stabilisation. Il est évident que, dans le cas de la Somalie, la mauvaise gestion institutionnelle et la faiblesse de l'État ont participé à sa défaillance. Au Soudan, la discrimination envers les régions isolées était importante, mais l'impulsion visant à asservir ces régions était encore plus importante. La faiblesse de l'État aide à expliquer pourquoi les éleveurs en Éthiopie, au Kenya et en Ouganda n'ont pas fait l'objet d'une attention adéquate, mais le clivage structurel était plus important.

La Corne de l'Afrique est une des régions du monde où les chocs à court terme ont joué un rôle significatif dans la création de problèmes de durabilité-stabilisation critiques. La prédisposition de la région à la sécheresse, à la surpopulation, et à la famine, a provoqué plusieurs événements cataclysmiques qui ont contribué à la défaillance étatique. Des changements soudains dans les conflits, comme la victoire rebelle en Somalie en 1990, ont conduit à l'effondrement étatique. La défaite soudaine des forces somalies en 1978, en Ouganda, a eu un effet dévastateur sur le régime de Siad Barre.

Il existe clairement un fossé dans le continuum de la défaillance étatique entre 1) l'effondrement étatique en Somalie, 2) l'échec de Khartoum à gérer ses régions isolées d'une façon pacifique et équitable, et 3) l'échec de l'Éthiopie et de l'Ouganda, et à un niveau moindre, du Kenya, à comprendre et à servir les éleveurs. La défaillance étatique, et les défis

que posent la durabilité et la stabilisation au sein de la Corne, sont typiques et inhabituels.

Cet article s'est longuement penché sur les problèmes de durabilité, notamment sur les problèmes liés au changement climatique, à la croissance démographique, et à la désertification, ainsi que sur ceux liés à la pénurie en eau, à la famine, et aux rivières, qui ont un rapport avec le conflit. Il a démontré qu'il y a un degré de corrélation entre le conflit ethnique, la faiblesse des États, et la rivalité inter-états, ainsi qu'entre l'extrémisme, le terrorisme et les problèmes de durabilité. Il s'est focalisé sur un problème de durabilité-stabilisation spécifique – le danger que les éleveurs islamiques puissent être attirés vers l'extrémisme islamique et le terrorisme – et sur les solutions.

Cet article a proposé des solutions au niveau macro (par ex. la réduction des gaz à effet de serre et l'amélioration de l'éducation et de l'emploi pour réduire les taux de natalité) et au niveau micro (par ex. les projets de développement pour les éleveurs, les fermiers, et les femmes, ainsi que le développement d'infrastructures commerciales, d'une gouvernance locale, et de la plantation d'arbres). Des mesures de stabilisation ont également été examinées, notamment, l'alerte précoce et l'action préventive, la pacification, et les opérations de paix et de stabilité, ainsi que la construction de la paix, le développement et le commerce, et le rôle des états-phares et d'un éventail d'organisations. L'article confirme l'utilité de construire la paix et de stabiliser, ainsi que de promouvoir la durabilité ensemble.

Au sein de la Corne de l'Afrique, les menaces découlant des problèmes de durabilité et de stabilisation sont modérément graves. Il est vrai que les menaces provenant de la région frontalière entre le Pakistan et l'Afghanistan, et l'Irak et l'Iran, sont plus importantes. Les bombardements menés sur les ambassades américaines, au Kenya et en Tanzanie, en 1998, indiquent qu'il y a des menaces et que les actions visant à construire la paix et à apporter une plus grande durabilité et stabilité dans la région feront grandement avancer la sécurité. La Somalie et les Somalis sont au centre des efforts visant à empêcher que les

zones pastorales non-gouvernées et sous-développées soient utilisées par les extrémistes. Le développement d'une approche coordonnée entre les diplomates, les experts en développement, et le personnel de défense, afin d'apporter un développement durable aux somalis et d'aider à la reconstitution de l'état somalien, pourrait porter ses fruits si elle est soutenue sur le long terme.

À cet égard, cet article a identifié un éventail de politiques et de programmes d'intervention, ainsi que des outils et des technologies qui pourraient accroître la durabilité et la stabilité, et ainsi retarder, différer ou empêcher la défaillance. L'article a également iden-

tifié tout un éventail de parties prenantes, notamment, les acteurs étatiques et non-étatiques (organisations intergouvernementales et ONG). L'article a déterminé leurs réactions probables aux efforts de stabilisation et de durabilité, ainsi que leur volonté d'accepter des rôles constructifs dans le processus de développement durable ou la probabilité qu'elles s'opposent à ces efforts. La tâche consistant à convaincre des partenaires d'aider la Corne de l'Afrique à aboutir à un développement et une stabilisation durables est très difficile et requiert un effort continu pour changer les structures et les attitudes. □

Notes

1. Michael Renner, *Fighting for Survival: Environmental Decline, Social Conflict, and the New Age of Insecurity* (New York: W.W. Norton, 1996) ; Thomas Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence* (Princeton, New-Jersey : Presse de l'Université de Princeton, 1999) ; et Nils Petter Gleditsch, "Armed Conflict and the Environment: A Critique of the Literature", *Journal of Peace Research* 35, n°3 (mai 1998) : 381-400.

2. Voir *Mapping Climate Vulnerability and Poverty in Africa: Where are the hot spots of climate change and household vulnerability?* Rapport au département du Développement international, soumis par l'Institut international de recherche sur l'élevage (*International Livestock Research Institute - ILRI*), Nairobi, Kenya, en collaboration avec l'Institut de l'énergie et des ressources (*The Energy & Resources Institute - TERI*), New Delhi, Inde, et le Centre africain pour les études technologiques (*African Centre for Technology Studies - ACTS*), Nairobi, Kenya, mai 2006, http://www.acts.or.ke/pubs/books/docs/Mapping_Vuln_Africa.pdf. Voir également Stephan Faris, "The Real Roots of Darfur," *Atlantic Monthly* 299, n°3 (avril 2007). Faris désigne le réchauffement mondial et la désertification en découlant comme étant les principales causes du conflit entre les éleveurs *janjaweed*s et les fermiers du Darfour.

3. Stephen F. Burgess, "African Security in the 21st Century: The Challenges of Indigenization and Multilateralism," *African Studies Review* 41, n°2 (septembre 1998) : 37-61.

4. Mebrate Woldentensaie (cadre de recherche et de formation, *the Conflict and Early Warning Response Mechanism [CEWARN]* of the IGAD, Addis Abeba, Éthiopie), interview par l'auteur, 31 mai 2007.

5. Histoire de l'IGAD, <http://www.igad.org/>. L'Érythrée a rejoint l'IGADD en 1993, à son indépendance, et s'est retirée de l'IGAD en 2006, pour des raisons politiques (différends avec l'Éthiopie à propos de la Somalie).

6. Stratégie de l'IGAD, octobre 2003, http://www.igad.org/about/igad_strategy.pdf.

7. Alexander de Waal, ed., *Islamism and Its Enemies in the Horn of Africa* (Bloomington, Indiana : Presse de l'université de l'Indiana, 2004).

8. Stephanie McCrummen, "Cherished Interweaving of Christians, Muslims shows Signs of Fraying," *Washington Post*, 13 mai 2007, A-15 ; et Tewolde Ezgabier (Agence éthiopienne pour la protection de l'environnement, Addis Abeba), interview par l'auteur, 29 mai 2007.

9. Jennifer Milliken, ed., *State Failure, Collapse, and Reconstruction* (Oxford, Royaume-Uni : Blackwell Publishing, 2003).

10. Ken Menkhaus, Somalia: State Collapse and the Threat of Terrorism, *Journal of Adelpi* 364 (Oxford, Royaume-Uni : Institut national des études stratégiques, 2004) ; et Walter S. Clarke et Robert Gosende, "Somalia: Can a Collapsed State Reconstitute Itself?" dans Robert I. Rotberg, ed., *State Failure and State Weakness in a Time of Terror* (Cambridge, Massachusetts : Fondation mondiale pour la paix et Washington, DC : Institution Brookings, 2003), 101-28.

11. Gilbert M. Khadiagala, "State Collapse and Reconstruction in Uganda," dans I. William Zartman, *State Collapse: The Disintegration and restoration of Legitimate Authority* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1995), 33-48.

12. Gérard Prunier et Rachel Gisselquist, "The Sudan: A Successfully Failed State," dans Rotberg, ed., *State Failure and State Weakness*, 101-28.

13. Kevin Ward, "The Armies of the Lord': Christianity, Rebels, and the State in Northern Uganda, 1986-1999," *Journal of Religion in Africa* 31, n°2 (mai 2001) : 187-221.

14. Harold Golden Marcus, *A History of Ethiopia* (Berkeley : Presse de l'université de Californie, 2002), 63-76 ; et Christopher Clapham, "Ethiopia and Somalia," dans *Conflict in Africa, Journal d'Adelpi* 93 (Londres : Institut international pour les études stratégiques, 1972), 3-23. L'on pourrait compter le Bouganda et d'autres royaumes comme des états précoloniaux importants de l'actuel Ouganda.

15. Burgess, "African Security,"

16. Mustafa Babiker, "Resource Competition and Conflict: Herder/Farmer or Pastoralism/Agriculture?" dans M. A. Mohamed Salih, Ton Dietz, et Abdel Ghaffar Mohamed Ahmed, eds., *African Pastoralism: Conflict, Institutions, and Government* (Londres : Pluto Press, 2001), 134-44. Voir également Paul Spencer, *The Pastoral Continuum: The Marginalization of Tradition in East Africa* (Oxford, Royaume-Uni : Presse de l'université d'Oxford, 1998).
17. Robert H. Bates, *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya* (Cambridge, Royaume-Uni : Presse de l'université de Cambridge, 2005), 73-92. Seuls quelques États, comme le Kenya dans les années 1960 et 1970, ont réussi à servir les fermiers et les éleveurs.
18. Eric E. Otenyo et Philip O. Nyinguro, "Social Movements and Democratic Transitions in Kenya," *Journal of Asian and African Studies* 42, n°1 (février 2007) : 5-24.
19. Juma Okuku, *Ethnicity, State Power and the Democratization Process in Uganda* (Uppsala, Suède : Institut nordique de l'Afrique, 2002), 19-20.
20. Jason W. Clay et Bonnie K. Holcomb, *Politics and the Ethiopian Famine, 1984-1985* (New Brunswick, New-Jersey: Transaction Publishers, 1986), 42-48.
21. Terrence Lyons et Ahmed I. Samatar, *Somalia: State Collapse, Multilateral Intervention, and Strategies of Political Reconstruction* (Washington, DC: Brookings Institution, 1995), 7-24.
22. Menkhaus, *Somalia: State Collapse*; Lyons et Samatar, *Somalia: State Collapse*; Clarke et Gosende, "Somalia : Can a Collapsed State"; et Matt Bryden, "No Quick Fixes: Coming to terms with terrorism, Islam and statelessness in Somalia," *Journal of Conflict Studies* 23, n°2, (automne 2003), <http://www.lib.ubc.ca/Texts/JCS/Fall03/bryden.htm>.
23. I. M. Lewis, *The Modern History of Somaliland: From Nation to State* (Londres : Weidenfeld et Nicolson, 1965), 18-98.
24. *Ibid.*, 95-165.
25. I. M. Lewis, "The Ogaden and the Fragility of Somali Segmentary Nationalism," *African Affairs* 88, n°353 (octobre 1989) : 573-79.
26. I. M. Lewis et James Mayall, "Somalia," dans James Mayall, ed., *The New Interventionism, 1991-1994: United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia, and Somalia* (Cambridge, Royaume-Uni : Presse de l'université de Cambridge, 1996), 104-6.
27. Ismail I. Ahmed, "The Heritage of War and State Collapse in Somalia and Somaliland: Local-level Effects, External Interventions and Reconstruction," *Third World Quarterly* 20, n°1 (1999) : 113-27. En 1991, le Mouvement national somali prit le contrôle du nord et du Somaliland établi qui devint un état de facto, mais non reconnu. L'approche ascendante de l'organisation et de l'initiative locales aida à construire l'État du Somaliland.
28. Stephen F. Burgess, *The United Nations under Boutros-Ghali* (Lanham, Maryland : Scarecrow Press, 2002), 74-76.
29. François Grignon (Directeur du Programme Afrique, Groupe de crise internationale, Nairobi, Kenya), interview par l'auteur, 8 juin 2007.
30. Lieutenant colonel Scott Rutherford (attaché à la Défense, Ambassade américaine, Nairobi), interview par l'auteur, 4 juin 2007.
31. Alexander de Waal et al, *War in Darfur and the Search for Peace* (Cambridge, Massachusetts : Presse de l'université de Harvard, 2007) ; et Groupe de crise internationale, Darfur: *Revitalizing the Peace Process*, Rapport sur l'Afrique n°125, 30 avril 2007, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4769&l=1>.
32. Francis Deng, *War of Visions: Conflict of Identities in the Sudan* (Washington, DC: Brookings Institution, 1995), 33-96.
33. *Ibid.*, 135-84.
34. *Ibid.*, 347-84.
35. Bodour Abu Affan, "A Missed Opportunity: Sudan's Stabilization Program, 1979-1982" dans John Obert Voll, ed., *Sudan: State and Society in Crisis* (Washington, DC : Institut du Moyen-Orient, 1991), 108-22.
36. John Young, "Sudan: A Flawed Peace Process Leading to a Flawed Peace," *Review of African Political Economy* 32, numéro 103 (mars 2005) : 99-113.
37. Faris, "The Real Roots of Darfur."
38. Marcel Leroy (conseillé politique auprès du représentant spécial de l'Union européenne, Addis Abeba, Éthiopie), interview par l'auteur, 31 mai 2007.
39. de Waal, *War in Darfur*, et Groupe de crise internationale, *Darfur*.
40. Grignon, interview.
41. Solomon Gomes (Commission de l'AU pour la paix et la sécurité, Addis Abeba), interview par l'auteur, 31 mai 2007. L'un des autres problèmes au Darfour est que les soldats libyens et érythréens semblent être autonomes vis-à-vis de la force de maintien de la paix de l'AU.
42. Gomes, interview.
43. John Helland, "Participation and Governance in the Development of Borana: Southern Ethiopia," dans M. A. Mohamed Salih, Ton Dietz, et Abdel Ghaffar Mohamed Ahmed, eds., *African Pastoralism: Conflict, Institutions, and Government* (Londres : Pluto Press, 2001), 56-80.
44. Abdi Ismail Samatar, "Ethiopian Federalism: Autonomy Versus Control in the Somali Region," *Third World Quarterly* 25, n°6 (2004) : 1131-54.
45. Ben Watkins et Michael L. Fleisher, "Tracking Pastoralist Migration: Lessons from the Ethiopian Somali National Regional State," *Human Organization* 61, n°4, (hiver 2002) : 328-38.
46. Eric Wong (député politique et conseiller économique, affaires politiques, ambassade des États-Unis, Addis Abeba), interview par l'auteur, 30 mai 2007. L'ONLF n'a pas été déclaré comme étant une organisation terroriste par le gouvernement américain en dépit des attaques menées contre les employés pétroliers Chinois et Éthiopiens.
47. Kalesyesu Bekele, "Ethiopia: Humanitarian Situation in Ogaden Raises Concern," *Reporter* (Addis Abeba), 29 septembre 2007. Une récente mission interagences des Nations Unies, menée dans l'État régional somali, a constaté que les conditions humanitaires dans les zones touchées par le conflit se sont considérablement détériorées aux cours des derniers mois. Les restrictions gouvernementales sur les échanges commerciaux et le bétail,

destinées à prévenir l'activité de contrebande, ont fortement aggravé une sécurité alimentaire et une situation de subsistance déjà fragiles. Les prix du bétail ont baissé d'environ un tiers du fait d'une réduction drastique des échanges exports depuis les zones où des opérations militaires sont menées. Au niveau domestique, les réserves alimentaires sont presque épuisées au sein des communautés visitées. De plus, les opérations d'aide alimentaire dans les zones touchées par les opérations militaires ont été sérieusement retardées.

48. John Graham et Yacob Wondimkum (USAID), interview par l'auteur, 31 mai 2007. Au contraire, des ONG indépendantes, telles que *Save the Children UK*, ont obtenu de bons résultats en Ogaden.

49. Nene Mburu, *Bandits on the Border, The Last Frontier in the Search for Somali Unity* (Trenton, New-Jersey, et Asmara, Érythrée : Red Sea Press, 2005).

50. M. M. Okello et J. W. Kiringe, "Threats to Biodiversity and their Implications in Protected and Adjacent Dispersal Areas of Kenya," *Journal of Sustainable Tourism* 12, n°1 (2004) : 55-115.

51. Ward, "Armies of the Lord," 187-221.

52. Rutherford, interview.

53. Lahra Smith, *Political Violence and Democratic Uncertainty in Ethiopia* (Washington, DC : Institut américain pour la paix, août 2007), 1-20.

54. Wong, interview. Le Centre Carter a identifié qu'il y avait des failles importantes, mais pas suffisantes pour changer le résultat des élections. L'Union européenne a coupé les aides directes accordées à l'Éthiopie car les élections n'avaient pas été libres et équitables.

55. Terrence Lyons, *Avoiding Conflict in the Horn of Africa* (Washington, DC : Conseil sur les relations étrangères, 2007) ; et Wong, interview.

56. Wong, interview. Le Centre Carter a identifié qu'il y avait des failles importantes, mais pas suffisantes pour changer le résultat des élections. L'Union européenne a coupé les aides directes accordées à l'Éthiopie.

57. Grignon, interview.

58. Gomes, interview.

59. Ibid.

60. Rutherford, interview.

61. Ibid.

62. Joan Kariuki, Andrew Adwerah, et Elvin Nyukuri (ACTS, Centre Mondial d'Agroforesterie [ICRAF], Nairobi), interview par l'auteur, 7 juin 2007.

63. John K. Livingstone, *A Comparative Study of Pastoralist Parliamentary Groups: Kenya Case Study, Natural Resources Institute/Pastoral and Environmental Network in the Horn of Africa (NRI/PENHA)* Projet de recherche sur les groupes parlementaires pastoraux financé par le Programme de production du bétail du département anglais du Développement international (Department for International Development – DFID) et l'Unité CAPE, Bureau inter-africain pour les ressources animales – Union africaine (African Union's Interafrican Bureau of Animal Resources - AU-IBAR), mai 2005, <http://www.nri.org/projects/pastoralism/kenyaappgmayfinal.pdf>.

64. Philip Dobie (Centre de développement des terres arides du PNUD), interview par l'auteur, 6 juin 2007. Selon Dobie, le Darfour et les autres conflits pour

les pâturages sont les conséquences d'échecs de développement, non de catastrophes météorologiques. Les populations locales sont habituées à gérer les fluctuations climatiques depuis des centaines d'années.

65. Woldentensaie, interview.

66. Graham et Wondimkum, interview. Dans les régions somaliennes habitées par de petits clans, il n'y a pas de conflit. Cependant, à Gambella ont retrouvé une autre zone où l'USAID a participé à des actions d'apaisement de conflit, même si les problèmes environnementaux ne sont pas significatifs dans une zone si luxuriante et peu densément peuplée.

67. Simon Richards (Directeur *Pact* pour la région africaine), interview par l'auteur, 5 juin 2007.

68. Dobie, interview.

69. Ibid.

70. Walter Knausenberger (cadre supérieur régional de l'environnement, USAID, Mission régionale est-africaine, Nairobi), interview par l'auteur, 5 juin 2007.

71. Ibid.

72. Programme des Nations Unies sur l'environnement, *Soudan: Evaluation environnementale post-conflit*, juin 2007.

73. Ibid.

74. Susanne Schmeidl et Cirù Mwaūra, *Early Warning and Conflict Management in the Horn of Africa: Protocol on the Establishment of a Conflict Early Warning and Response Mechanism for IGAD Member States* (Trenton, New-Jersey, et Asmara, Érythrée : Red Sea Press, 2001) ; personnel CEWARN de l'IGAD, Addis Abeba, Éthiopie, interview par l'auteur, 31 mai 2007.

75. Personnel CEWARN de l'IGAD, interview.

76. Colonel Don Zimmer (Directeur, Bureau de liaison Kenya/États-Unis [Kenya-US Liaison Officer – KUSLO], ambassade américaine, Nairobi), interview par l'auteur, 4 juin 2007.

77. Jakkie Cilliers et Mark Malan, *Progress with the African Standby Force*, *Journal ISS* 107, mai 2005, 1-21.

78. Général de division Benon Biraaro, Force de défense du peuple ougandais (directeur, planification stratégique, Commission de l'Union africaine pour la paix et la sécurité, Addis Abeba, Éthiopie), interview par l'auteur, 1^{er} juin 2007.

79. Marcel Leroy (conseiller politique auprès du représentant spécial de l'Union européenne, Addis Abeba), interview par l'auteur, 31 mai 2007.

80. Maruga Peter (coordinateur, Programme pour le rétablissement de la paix, le salut et la réconciliation, Initiative de paix de Nairobi [*Nairobi Peace Initiative – NPI*], Nairobi), interview par l'auteur, 8 juin 2007. Les officiels de l'NPI et d'*Interpeace* interviewés à Nairobi, le 7 juin 2007, ont adopté des programmes ascendants pour mettre un terme à la défaillance étatique et construire un nouvel état et une nouvelle société.

81. Cedric Barnes et Haran Hassan, "The Rise and Fall of Mogadishu's Islamic Courts," *Journal of East African Studies* 1, numéro 2 (juillet 2007) : 151-60. Pour le contexte, voir Roland Marchal, "Islamic Political Dynamics in the Somali Civil War," dans de Waal, ed., *Islamism and Its Enemies*, 114-45.

82. Ken Menkhous, "State Collapse in Somalia: Second thoughts," *Review of African Political Economy*, n°97, (2003) : 405-22.
83. Gomes, interview.
84. Abdurahim Raghe (cadre supérieur de programme, Programme somali) et Johan Svensson (directeur régional, Afrique de l'est et Afrique centrale, *Interpeace*, Nairobi), interview par l'auteur, 8 juin 2007.
85. Ibid.
86. Grignon, interview.
87. Ambassadrice Cindy Courville (Mission américaine auprès de l'Union africaine), interview par l'auteur, 31 mai 2007.
88. Colonel Timothy Rainey et Bob Cunningham (conseillers auprès de la Mission américaine auprès de l'Union africaine), interview par l'auteur, 31 mai 2007.
89. Richards, interview. Un élargissement du programme d'apaisement du conflit régional est en discussion. La sécurité est nécessaire pour les ONG spécialisées dans l'apaisement des conflits et celles travaillant au sein des zones de conflit.
90. ICG, *A Strategy for Comprehensive Peace in Sudan*, Rapport sur l'Afrique n°130, 26 juillet 2007, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4961&l=1>. Les Montagnes Nuba sont l'une des zones contestées de grande valeur (riches en gisements pétroliers), elles relient le nord et le sud sur la rive ouest du Nil Blanc.
91. Gomes, interview.
92. Courville et Wong, interviews.
93. Ambassadeur David Kikaya et professeur Moses Onyango (Relations internationales, Université internationale des États-Unis, Nairobi), interview par l'auteur, 6 juin 2007.
94. Grignon, interview.
95. Lyons, *Avoiding Conflict*; et Wong, interview.
96. Wong, interview.
97. Ibid.
98. Grignon, interview. Voir également Lyons, *Avoiding Conflict*.
99. Gomes, interview.
100. Michael Chege, interviewé à Nairobi, 7 juin 2007.
101. Général de brigade Maurice A. Walugu (directeur des opérations, ministère de la Défense, Nairobi), interview par l'auteur, 4 juin 2007.
102. Ibid.
103. Ibid.
104. Ibid.
105. Ibid.
106. Colonel Don Zimmer, interview par l'auteur, 4 juin 2007.
107. Wong, interview.
108. Ibid.
109. Ibid.
110. Kinfe Abraham, interview par l'auteur, 31 mai 2007.
111. Professeur Berhanu Kassahun (Département de science politique et des relations internationales, Université d'Addis Abeba), interview par l'auteur, 1er juin 2007.
112. Ambassadeur Wane (Commission de l'Union africaine pour la paix et la sécurité, Addis Abeba), interview par l'auteur, 1er juin 2007.
113. Knausenberger, interview. Le COMESA est également engagé dans le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, qui essaye de responsabiliser les États dans les zones de gouvernance, de responsabilité, et de développement.
114. Lyons, *Avoiding Conflict*.
115. Stephen Karingi (chef, Section commerce et négociations internationales, Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, Addis Abeba), interview par l'auteur, 29 mai 2007.
116. Joseph Atta-Mensah (directeur, Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, Bureau d'intégration régionale, Unité du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, Addis Abeba), interview par l'auteur, 29 mai 2007.
117. Ann Muir, *Customary Pastoral Institutions Study* (Washington, DC : USAID, mars 2007).
118. Knausenberger, interview.
119. Ibid.
120. USAID, *A Better Way of Working: Creating Synergies in the Pastoral Zones of the Greater Horn of Africa* (Nairobi : RELPA RFA-Documents de support, novembre 2001).
121. Richards, interview.
122. Ibid. Un élargissement du programme d'apaisement du conflit régional est en discussion. La sécurité est nécessaire pour les ONG spécialisées dans l'apaisement des conflits et celles travaillant au sein des zones de conflit.
123. Knausenberger, interview.
124. Woldentensaie, interview.
125. Ibid.
126. Paul McDermott (directeur de bureau, Bureau régional de gestion des conflits et de gouvernance, Bureau régional des services de développement économique, Afrique de l'est et Afrique du sud, USAID, Nairobi), Interview par l'auteur, 7 juin 2007.
127. Raghe et Svensson, interview.

Sauver le Darfour

Analogies séduisantes et limites de la coercition employant la puissance aérienne au Soudan

LIEUTENANT COLONEL TIMOTHY CULLEN, USAF

Quelle que soit la façon dont on la mesure, la crise humanitaire du Darfour est une tragédie. En 2003, une rébellion inattendue dans les états isolés du Darfour conduisit le gouvernement soudanais de Khartoum à déclencher une brutale campagne de contre-insurrection, détruisant des milliers de villages et entraînant la mort de centaines de milliers d'habitants du Darfour, parmi lesquels beaucoup de femmes et d'enfants.¹ Dans une région de plus de 6 millions d'habitants, presque 2,7 millions de ceux-ci restent des « personnes déplacées dans leur propre pays » alors qu'un autre quart de million vivote dans des camps de réfugiés de l'autre côté de la frontière du Tchad.² Des milliers d'humanitaires bravent les détournements, les enlèvements et les attaques de la part d'agresseurs armés pour soigner et nourrir les victimes du conflit.³

Bien que le niveau de violence ait considérablement baissé depuis 2004, les attaques menées contre les villages du Darfour par la milice *djandjawahid* et les forces gouvernementales continuent. Les campagnes menées dans la région ont été particulièrement brutales, marquées par l'utilisation par le gouvernement d'hélicoptères de combat et d'avions de transport Antonov pour terroriser les civils avec des

balles et des bombes consistant en fûts remplis d'explosifs et de fragments de métal.⁴ Les atrocités et les tactiques employées par le gouvernement du Soudan ont fait l'objet d'une attention considérable de la part des médias, des organisations humanitaires ainsi que d'une pléthore de célébrités hollywoodiennes et, cependant, la communauté internationale reste focalisée sur la diplomatie plutôt que sur des actions décisives.⁵ Nombreux sont les notables d'el-Fachir, la capitale du Darfour Nord, qui ont serré la main de plus d'une dizaine de chefs d'état et pourtant les Nations Unies (ONU) ont du mal à fournir la moitié des 26 000 soldats de la paix dont l'affectation dans la région assiégée a été approuvée.⁶

Les sanctions unilatérales et la diplomatie interactive étaient les principales méthodes utilisées par le gouvernement Bush pour s'opposer au président soudanais Omar Hassan el-Béchi mais il se pourrait que l'engagement de l'Amérique escalade avec le président Barack Obama. Comme l'avait fait le président George W. Bush avant lui, le président Obama a qualifié les actions du gouvernement soudanais au Darfour de « génocide » mais il ajouta que les États-Unis devraient établir une « zone d'exclusion aérienne » au-dessus de la région.⁷ Des membres de l'ancien gouvernement

Le lieutenant colonel Timothy "Astro" Cullen est un doctorant dans la division des systèmes d'organisation du Massachusetts Institute of Technology – MIT. Le colonel Cullen exécuta aux commandes d'un F-16 84 missions de combat en soutien des opérations *Deliberate Force*, *Deliberate Guard*, *Allied Force*, *Northern Watch* et *Southern Watch*. Il fut également déployé deux fois en Afghanistan à l'occasion de l'opération *Enduring Freedom* comme directeur adjoint des opérations du 682^e escadron d'opérations d'appui aérien et coordonna l'appui-feu destiné au groupement tactique *Dagger* lors de l'opération *Anaconda*. Sa dernière affectation en tant que pilote de F-16 fut comme instructeur de vol pour l'armée de l'Air égyptienne et commandant du vecteur de paix IV à la base aérienne de Gianaclis, en Egypte.

Clinton et des conseillers en politique étrangère de la campagne Obama ont également comparé l'intransigeance d'el-Béchar aux actions de l'ancien président yougoslave Slobodan Milosevic. En 2006 Susan Rice (l'ambassadrice des États-Unis auprès de l'ONU) soutint que le refus d'el-Béchar d'accepter des soldats de la paix de l'ONU demandait la destruction de l'armée de l'Air soudanaise et compara la campagne aérienne suggérée à la victoire remportée en 1999 au Kosovo.⁸ Une coalition de pays de l'OTAN établit effectivement des zones d'exclusion aérienne et exécutèrent des frappes aériennes en soutien des opérations humanitaires menées en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo mais ces conflits représentent-ils des analogies utiles pour la situation actuelle au Darfour ? En quoi les campagnes aériennes menées dans les anciennes républiques yougoslaves devraient-elles guider la stratégie du nouveau gouvernement américain au Darfour ? Les guerres, les plus récentes en particulier, ont traditionnellement dominé la pensée des dirigeants politiques.⁹ La présente analyse a pour objet d'examiner les plus récentes interventions humanitaires de l'Amérique, dans lesquelles des zones d'exclusion aérienne facilitèrent les opérations de maintien de la paix, afin d'explorer la façon dont elles pourraient aider à formuler les lignes de conduite, les principes de succès et les options politiques potentiellement applicables au Darfour.

Après une brève introduction à l'historique de la crise du Darfour et au rôle des analogies, de la puissance aérienne et de la coercition dans les interventions humanitaires, cet article compare les hypothèses applicables, ressemblances et différences entre le conflit actuel et trois opérations humanitaires d'une similarité attrayante menées dans les années 90 : l'opération *Provide Comfort* dans le nord de l'Irak, l'opération *Deny Flight* en Bosnie-Herzégovine et l'opération *Allied Force* au Kosovo. Rappelant les atrocités déclenchées par Saddam Hussein et Slobodan Milosevic, les actions d'el-Béchar en 2003 et 2004 sont véritablement horribles. Toutefois, en l'absence d'un changement majeur de la nature du conflit soudanais et du paysage géopolitique

global, une zone d'exclusion et des frappes aériennes ont peu de chance de produire la justice ou la réponse souhaitées par le gouvernement Obama. Au contraire, des actions militaires dans les conditions actuelles risquent d'accroître considérablement la gravité de la catastrophe humanitaire dans la région et d'impliquer les États-Unis dans un conflit dont ils s'apercevront qu'il est difficile de sortir.

La crise du Darfour

La crise politique, sécuritaire et humanitaire massive du Darfour est le produit complexe des activités de factions armées ayant participé aux guerres civiles tchadiennes, à celle entre les musulmans arabes du nord du Soudan et les chrétiens africains du sud ainsi qu'à des conflits locaux relatifs à la diminution des ressources causée par la surpopulation et la désertification. La situation devint explosive en avril 2003, lorsque des mouvements rebelles islamiques s'allièrent à des tribus africaines pour mener des attaques coordonnées contre une base aérienne et d'autres avant-postes militaires au Darfour. Les rebelles firent exploser des avions de transport et des hélicoptères gouvernementaux, capturèrent le commandant de la base et exécutèrent 200 prisonniers militaires soudanais en dépit de leur reddition.¹⁰ Le moment choisi pour les attaques fut délibéré et coûteux pour le gouvernement soudanais en grande majorité arabe, qui était en cours de négociation d'un accord de partage du pouvoir avec le mouvement de libération du Soudan Sud après deux décennies de guerre civile. Le mouvement africain du Darfour espérait obtenir une part équitable de la richesse nationale et la sécurité après des décennies de sécheresse cyclique, des années de négligence de la part du gouvernement central et de saisies par la violence de terre arable par d'anciens rebelles tchadiens et des gardiens de troupeaux arabes.¹¹ Le gouvernement n'avait pas prévu la menace posée par ses pauvres compatriotes de l'ouest et réagit rapidement par une répression brutale du soulèvement. Le régime d'el-Béchar ne pouvait

compter sur l'armée soudanaise pour écraser l'insurrection parce que la plupart des recrues et des sous-officiers de celle-ci étaient originaires du Darfour.¹² Le gouvernement passa donc un marché avec des bandes armées et des tribus arabes de la région. Les tribus gardiennes de troupeaux de chameaux pourraient poursuivre leurs ambitions territoriales au Darfour en échange d'une répression de la rébellion.¹³ Il s'ensuivit une campagne de nettoyage ethnique ou « contre-insurrection au rabais ».¹⁴ En 2003 et 2004, les milices *djandjawhid* encerclèrent et brûlèrent systématiquement les villages rebelles après leur bombardement et le mitraillage de leurs habitants par des avions soudanais. Pendant les opérations de dépeuplement des villages, il arrivait souvent que les miliciens violent les jeunes filles et les femmes, massacrent le bétail et jettent de jeunes enfants dans des habitations en flammes.¹⁵

Les organisations non gouvernementales (ONG) et la communauté internationale réagissent avec horreur aux atrocités mais il fut difficile de coordonner une réaction à l'éruption de violence. Nombreux étaient ceux qui craignaient que le conflit puisse faire dérailler les négociations de paix relatives à la guerre civile qui faisait rage dans le sud et s'était soldée par la mort de plus de deux millions de personnes au cours des deux décennies précédentes.¹⁶ Les États-Unis et les pays de l'OTAN ne pouvaient engager des troupes en quantités suffisantes ni accepter les pertes et les dépenses qu'exigerait une opération terrestre au Darfour à cause des guerres en cours en Irak et en Afghanistan. C'est la raison pour laquelle la communauté internationale poursuivit diverses initiatives diplomatiques visant le régime d'el-Béchar entre 2004 et 2007.¹⁷ Parmi les principaux efforts, on peut citer l'amélioration de l'accès offert aux organisations humanitaires, l'orchestration de l'Accord de paix global de 2005 entre le nord et le sud du Soudan, la négociation de l'Accord de paix pour le Darfour de 2006 entre le gouvernement et les factions rebelles, les tentatives de poursuites pour crimes de guerre contre les dirigeants auprès de la Cour pénale internationale (CPI) et le déploiement de forces de maintien de la paix dotées d'un matériel

insuffisant et pas assez nombreuses par l'Union Africaine (UA) et les Nations Unies.¹⁸ Il était difficile de mettre en œuvre une stratégie claire et cohérente au Darfour à cause de la seule taille de la région, de l'ampleur du conflit et de la multiplicité des acteurs et des objectifs.

Similarités entre la crise du Darfour et les principales analogies

Le conflit du Darfour est un problème avec lequel les spécialistes de la région, les responsables politiques et les organisations humanitaires ont lutté pendant des années. Il est difficile de comprendre et de décrire le contexte sous-jacent de la crise. Gérard Prunier, un auteur prolifique, historien et spécialiste de l'Afrique de l'Est, avertit les lecteurs de son ouvrage sur le Darfour que « rien n'a de sens. »¹⁹ Lorsque le président Obama commence à transférer son attention des affaires intérieures aux problèmes internationaux, son gouvernement essaiera de comprendre la situation régnant au Darfour. Les déclarations publiques de ses conseillers en politique étrangère suggèrent que son gouvernement se servira d'analogies historiques pour faciliter l'analyse du conflit et recommander une action vigoureuse.²⁰

L'utilisation d'analogies historiques souffre malheureusement de préjugés identifiables et systématiques.²¹ Dans de nombreux cas, les responsables politiques n'analysent pas les hypothèses clés qui sont derrière les analogies historiques et sont prédisposés à « plonger dans l'action » et à recommander des politiques erronées que les gouvernements auraient pu éviter s'ils les avaient examinées de plus près.²² Les opérations *Provide Comfort*, *Deny Flight*, et *Allied Force* constituent des analogies irrésistibles et dangereuses pour la crise du Darfour parce que les conflits concernés présentent de nombreuses similarités, dont certaines sont propres aux interventions humanitaires. Les campagnes menées dans le nord de l'Irak, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo avaient pour objectif de redresser des injustices communes à de

nombreux conflits intra-étatiques des années 90 : la rébellion de populations marginalisées auxquelles était refusée leur part du pouvoir politique et des richesses de l'état. Ces conflits faisaient également intervenir des gouvernements incompetents qui utilisaient les discordes raciales ou ethniques pour diviser et réprimer la rébellion, avec intervention des États-Unis et de leurs alliés employant la puissance aérienne et la force armée pour faire face aux oppresseurs.²³ En 1997, le gouvernement Clinton qualifia ce type d'intervention humanitaire d'« opérations de circonstance complexes » et distingua spécifiquement les campagnes menées en Bosnie et dans le nord de l'Irak d'autres actions militaires de faible intensité telles que les sauvetages d'otages, les missions de contre-terrorisme ou les interventions en réponse à des catastrophes naturelles.²⁴

Difficultés courantes en matière de coercition

La coercition représentait un élément majeur de ces « opérations de circonstance complexes » mais les caractéristiques des interventions humanitaires rendaient la coercition difficile.²⁵ La coercition est la menace d'un emploi de la force ou sa mise à exécution pour « inciter un adversaire à modifier son comportement »²⁶. La coercition était nécessaire dans le nord de l'Irak et les Balkans pour dissuader les belligérants de perturber les activités des organisations d'aide et pour obliger les gouvernements oppresseurs à éliminer les causes profondes du conflit. Pour réussir, l'imposition d'une zone d'exclusion aérienne au Darfour devrait surmonter trois difficultés courantes présentées par l'exécution d'une stratégie de coercition lors d'opérations humanitaires : intérêt stratégique limité, objectifs contradictoires des membres de la coalition et acteurs non étatiques.

Intérêt stratégique limité. L'une des principales difficultés que présenterait une intervention militaire au Darfour est que les États-Unis ont un intérêt stratégique limité, voire inexistant, dans la région, ce qui pourrait conduire l'opinion publique intérieure à hésiter de soutenir une éventuelle campagne militaire.

Le Soudan ne constitue plus une menace terroriste. Il est vrai qu'à une certaine époque son gouvernement accueillit Oussama ben Laden dans le pays mais, depuis les attaques du 11 septembre, le régime a coopéré avec les services de renseignement concernés et soutenu les efforts américains en matière de contre-terrorisme.²⁷ Les intérêts américains au Darfour sont principalement d'ordre humanitaire et une intervention au Soudan doit surmonter le stigmate qui s'attache à l'expérience que vécut l'Amérique à l'occasion d'une autre opération humanitaire, en Somalie. Cette intervention se solda par la mort de 18 membres des forces armées, obligea le gouvernement à évacuer les forces américaines du pays dans les six mois et affecta les calculs du gouvernement lors de ses interventions ultérieures dans les Balkans.²⁸ Il sera difficile d'obtenir un large soutien de l'opinion publique pour une intervention au Darfour à cause du manque d'intérêt stratégique de la région et du coût politique potentiellement élevé des opérations militaires en Afrique.

Objectifs contradictoires des membres de la coalition. Si les États-Unis doivent intervenir militairement au Darfour, ils le feront très vraisemblablement en tant que membre d'une coalition pour fournir la légitimité, les forces terrestres et les donateurs nécessaires à l'action militaire et à l'assistance humanitaire. Alors que les participants aux opérations menées dans le nord de l'Irak et les Balkans appartenaient principalement à l'OTAN, les forces de maintien de la paix engagées par l'ONU au Darfour se composent de soldats fournis par des États membres de l'Union africaine et d'éléments du génie de combat chinois.²⁹ A cause du surengagement des forces armées américaines en Irak et en Afghanistan, il est encore plus impératif d'obtenir un soutien international général pour un élargissement des opérations au Darfour. Les États-Unis devront gérer les intérêts et objectifs contradictoires des pays donateurs potentiels si la campagne doit être aussi efficace que l'opération *Provide Comfort* et les campagnes menées par l'OTAN dans les Balkans.

Acteurs non étatiques. La nature des belligérants constitua également un facteur majeur dans les conflits des Balkans et est particulièrement importante au Darfour. Beaucoup d'auteurs de crimes dans les conflits intrastatiques sont des acteurs non étatiques ayant des relations informelles avec des gouvernements qui peuvent sanctionner leurs tactiques ou ne pas le faire. Par suite de la désintégration de l'armée yougoslave, le régime de Milosevic et ses dirigeants politiques recrutèrent des membres de gangs, des vandales et des délinquants pour aider les forces gouvernementales à effectuer un nettoyage ethnique des communautés balkaniques.³⁰ Au Darfour, les milices *djandjaws* jouent un rôle similaire. Le mot *djandjawi* apparut dans les années 60 comme terme péjoratif utilisé pour décrire des vagabonds pauvres appartenant à des tribus arabes.³¹ Il décrit aujourd'hui une organisation improvisée de plus de six groupes armés différents qui reçoivent le soutien du service de renseignement militaire du Soudan. L'accord a du mal à se faire sur la constitution exacte des *djandjaws* et l'organisation est difficile à localiser et identifier, en particulier depuis l'air, dans une zone de la taille de la France. Les limites affectant l'emploi de la force lors des opérations humanitaires, combinées aux liens informels entre le gouvernement central et les auteurs de crimes, rendent la coercition difficile, même lorsqu'il est facile de localiser les coupables.

Mécanismes courants de coercition

L'emploi d'une stratégie efficace dans les opérations humanitaires exige des mécanismes ou procédés de coercition grâce auxquels les menaces conduisent à des concessions de l'adversaire.³² Parmi les mécanismes courants figurent l'érosion de la base politique du gouvernement visé, la création d'une agitation au sein de la population, l'élimination des dirigeants du régime, l'affaiblissement général du pays et le refus de permettre aux adversaires d'accomplir leurs objectifs (interdiction). Les difficultés que présentent les opérations humanitaires éliminent toutefois un grand nombre de ces options. Les campagnes

menées dans les Balkans et le nord de l'Irak en utilisèrent deux avec succès : interdiction et érosion de la base politique. Ces deux mécanismes pourraient jouer un rôle important dans l'imposition d'une zone d'exclusion aérienne au Soudan.

Interdiction. L'interdiction est l'invalidation de la stratégie d'un adversaire par réduction de sa capacité à accomplir ses objectifs. Certaines stratégies d'interdiction « contre-carrent la stratégie militaire employée par l'ennemi pour s'emparer d'un territoire et le défendre, l'obligeant à faire des concessions pour éviter la consommation futile d'autres ressources. »³³ Ce fut le cas lors de l'opération *Deny Flight*, qui visait à empêcher les Serbes bosniaques de terroriser et de conquérir des villages bosniaques musulmans et croates pendant la guerre de Bosnie. Après que les musulmans et les Croates de Bosnie eurent voté de faire sécession de la Fédération yougoslave en 1992, des irréguliers serbes bosniaques attaquèrent des villages bosniaques musulmans et croates avec l'appui aérien de l'armée de l'Air yougoslave.³⁴ Les Serbes bosniaques espéraient forcer les civils musulmans et croates à évacuer le territoire contrôlé par les Serbes et établir une République serbe de Bosnie. L'opération *Deny Flight* établit une zone d'exclusion aérienne au-dessus du champ de bataille pour empêcher les Serbes bosniaques d'utiliser leurs chasseurs d'attaque au sol et hélicoptères de combat en soutien de leur campagne de nettoyage ethnique. Le Soudan dispose lui aussi de chasseurs, de bombardiers et d'hélicoptères de combat et, pas plus tard qu'en mai 2008, le gouvernement soudanais utilisa un bombardier moyen Antonov pour attaquer un village du Darfour Nord.³⁵ Une zone d'exclusion aérienne imposée vigoureusement au-dessus du Darfour pourrait empêcher de telles attaques et faire respecter une résolution adoptée en 2005 par le Conseil de sécurité de l'ONU qui interdit les « vols militaires offensifs dans et au-dessus de la région du Darfour. »³⁶

Erosion de la base politique. L'autre mécanisme utilisé couramment par les États-Unis et leurs alliés dans le nord de l'Irak et les Balkans est l'érosion de la base politique. Ce

mécanisme essaye de saper le contrôle exercé par les dirigeants d'un régime en s'attaquant aux élites politiques et aux clans qui les soutiennent.³⁷ Pendant l'opération *Provide Comfort*, Saddam Hussein était extrêmement sensible aux frappes aériennes visant des objectifs précieux à Bagdad et la coalition maintint un escadron d'avions d'attaque à long rayon d'action en Turquie pour exercer une menace crédible sur son régime.³⁸ Lors de l'opération *Allied Force*, l'OTAN attaqua les industries liées au secteur militaire, les équipements collectifs et d'autres objectifs à Belgrade pour encourager le mécontentement des élites et saper le soutien populaire de Milosevic. Certains soutiennent que la pression croissante exercée par les élites politiques, l'oligarchie civile et les chefs militaires conduisirent Milosevic à accéder aux demandes de l'OTAN.³⁹ Les conseillers d'Obama suggèrent que des menaces comparables pourraient exercer des pressions sur les dirigeants soudanais et que la « menace crédible ou l'utilisation de la force » est le « seul langage que comprend Khartoum. »⁴⁰

Instruments courants de coercition

Les États-Unis ont à leur disposition de nombreux outils de déclenchement de mécanismes de coercition et de mise en route du processus par lequel les menaces produisent des concessions de l'adversaire. Parmi ceux-ci, on peut citer les frappes aériennes, l'invasion, les représailles nucléaires, les sanctions économiques, l'isolement politique et le soutien d'une insurrection.⁴¹ Le coût élevé d'un grand nombre de ces instruments les rend toutefois inadaptés aux opérations humanitaires. Les stratégies employées pour les opérations *Provide Comfort*, *Deny Flight* et *Allied Force* s'appuyaient principalement sur trois d'entre eux : puissance aérienne, sanctions économiques et isolement politique.

Puissance aérienne. Les zones d'exclusion aérienne et les frappes aériennes constituent des instruments militaires employés couramment lors des opérations humanitaires américaines à cause de leur souplesse et de leur coût relativement faible. Comme l'observa

Eliot Cohen, « La puissance aérienne est une forme exceptionnellement séduisante de puissance militaire, en partie parce que, comme la cour faite à une femme à l'époque moderne, elle semble offrir le plaisir sans engagement. »⁴² Les frappes aériennes américaines, y compris dans le nord de l'Irak et les Balkans, entraînent rarement des pertes fratricides. La campagne aérienne dans le cadre de l'opération *Allied Force* dura 78 jours sans pertes sur le champ de bataille. La puissance aérienne peut également apporter une contribution aux stratégies d'interdiction et d'érosion de la base politique et à la capacité d'élever ou d'abaisser le niveau de destruction en fonction des besoins des autorités exerçant la coercition. Parce que la puissance aérienne est bon marché, souple et apparemment efficace, les frappes aériennes sont devenues pour les États-Unis une forme standard d'intimidation. Susan Rice et Anthony Lake, conseillers de l'ancien président Clinton, citent les attaques par missiles de croisière ordonnées contre Khartoum en 1998 par le gouvernement de celui-ci comme une des principales raisons pour lesquelles le régime d'el-Béchar coopère avec les États-Unis en matière de contre-terrorisme.⁴³ La puissance aérienne est un élément séduisant de nombreuses analogies mentionnées pour la crise du Darfour parce qu'elle est perçue comme efficace et facile à mettre en œuvre.

Sanctions économiques et isolement politique. Les forces aériennes de la coalition dans le nord de l'Irak et les Balkans n'opéraient pas isolément des autres instruments de coercition. Les sanctions et les mesures diplomatiques renforcèrent les menaces aériennes en imposant des coûts aux régimes de Saddam et de Milosevic, et en leur refusant tout avantage. Un embargo économique total de l'Irak et une coalition internationale au sein de laquelle figuraient des pays arabes isolèrent complètement Saddam pendant l'opération *Provide Comfort*.⁴⁴ L'ONU approuva une série de sanctions économiques contre la Bosnie et la Serbie pendant les conflits des Balkans, et la Cour pénale internationale pour l'ancienne Yougoslavie inculpa des Serbes bosniaques aux échelons les plus élevés et Milosevic pendant

les campagnes aériennes menées respectivement en Bosnie et au Kosovo.⁴⁵ Si elle est mise en œuvre au Darfour, la puissance aérienne opérera également au Soudan dans le contexte de sanctions économiques et d'inculpations par la Cour pénale internationale. En 1993, les États-Unis désignèrent le Soudan comme état parrain du terrorisme, ce qui le soumet à des restrictions d'assistance aux pays étrangers. Les résolutions 1556 et 1591 du Conseil de sécurité de l'ONU prohibent le transfert d'armes au gouvernement du Soudan au Darfour, ainsi qu'aux rebelles opérant dans la région.⁴⁶ La résolution 1672 impose des sanctions visant quatre individus : deux chefs rebelles et deux représentants du gouvernement soudanais.⁴⁷ En 2007, le président Bush élargit les sanctions imposées en 1997 par le gouvernement Clinton. Les deux régimes appliquaient des restrictions unilatérales aux importations et exportations, limitaient les transactions financières à destination et en provenance du Soudan et gelaient les avoirs du gouvernement soudanais. En outre, la CPI inculpa de génocide plusieurs participants subalternes des deux camps au conflit et lança récemment contre el-Béchar un mandat d'arrêt pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité.⁴⁸ Toute action militaire dans le cadre de la crise du Darfour devra être menée conjointement avec d'innombrables mesures économiques et diplomatiques visant à exercer des pressions sur le gouvernement du Soudan.

Différences entre la crise du Darfour et les analogies dominantes

Les similarités superficielles entre l'opération *Provide Comfort*, les conflits des Balkans et le Darfour suggèrent de possibles solutions à la crise faisant intervenir la puissance aérienne, des perspectives de succès et les difficultés à prévoir. Toutefois, « Les responsables politiques invoquent le plus souvent des analogies mal choisies qui non seulement n'arrivent pas à éclairer la nouvelle situation mais également induisent en erreur en faisant ressortir des

parallèles superficiels et inapplicables. »⁴⁹ Le reste du présent article présume des parallèles inapplicables entre les conflits analogues et la crise du Darfour et examine les hypothèses clés sur lesquelles ils s'appuient. La Figure 2 résume les conclusions tirées.

Opération Provide Comfort

L'opération *Provide Comfort* fut l'une des opérations humanitaires les plus réussies de l'histoire. Après la guerre d'Irak, un soulèvement kurde et la répression gouvernementale qui s'ensuivit conduisirent plus de 400 000 personnes à se réfugier dans les montagnes qui longent la frontière turco-irakienne.⁵⁰ En réaction, les forces de la coalition défendirent avec succès les réfugiés kurdes contre les forces irakiennes, les aidèrent à retourner dans une zone sécurisée du nord de l'Irak et transportèrent par voie aérienne d'énormes quantités d'approvisionnements humanitaires à destination de la région. Une hypothèse clé émerge de la campagne : une opération comparable pourrait aider les Darfouriens réfugiés au Tchad et « sauver des Africains ». Les circonstances entourant l'opération *Provide Comfort* étaient toutefois exceptionnelles et il sera difficile aux États-Unis de recréer deux conditions qui contribuèrent au succès du retour des réfugiés kurdes en Irak : un puissant intérêt stratégique à résoudre la crise des réfugiés et une capacité prouvée d'appliquer la force dans la région.

Différences d'intérêts internationaux. A la différence du Darfour, le retour des réfugiés dans leur territoire d'origine en Irak était dans l'intérêt vital des États-Unis et de leurs alliés clés. Les Kurdes représentent une importante minorité mécontente en Turquie et un influx de centaines de milliers de réfugiés kurdes menaçait de façon significative la sécurité de ce pays. La Turquie invita publiquement les alliés à intervenir dans la crise et ferma ses frontières, bloquant les réfugiés dans les montagnes au milieu de l'hiver.⁵¹ Un mois plus tôt, le président George H. W. Bush avait vivement encouragé le peuple irakien à « prendre les choses en main » et à « forcer Saddam Hussein, le dictateur, à s'effacer. »⁵² Le soutien

matériel de la rébellion qui s'ensuivit par les États-Unis fut toutefois inexistant et les forces armées irakiennes écrasèrent les guérilleros kurdes avec l'aide d'hélicoptères de combat et de chasseurs-bombardiers au mépris de la résolution 686 du Conseil de sécurité de l'ONU.⁵³ Les besoins d'un allié important en matière de sécurité et les photos des souffrances kurdes disséminées par les médias obligèrent le gouvernement américain à réagir en larguant des approvisionnements sept jours seulement après le début de la crise. En l'espace de quelques semaines, les forces de la coalition établirent une zone de sécurité dans le nord de l'Irak. En moins de sept semaines, l'opération humanitaire rapatria la totalité des Kurdes de la région frontalière turque.⁵⁴

En revanche, les motivations d'une intervention au Darfour sont presque entièrement humanitaires. Les 250 000 réfugiés présents dans la région frontalière tchadienne ne menacent que la sécurité de la région elle-même et la couverture médiatique des souffrances humaines est limitée. 96 % des morts enregistrés lors de la crise du Darfour l'ont été en 2003 et 2004, et les informations sur le génocide cessèrent pratiquement après la signature par le Nord et le Soudan Sud en janvier 2005 de l'accord de paix global mettant fin à 21 ans de guerre civile.⁵⁵ La couverture s'accrut en 2008 avant les jeux olympiques d'été de Beijing et les élections présidentielles américaines mais la couverture la plus récente s'est concentrée sur l'inculpation imminente d'el-Béchir par la CPI.⁵⁶ La population des camps de réfugiés s'est stabilisée mais la sécurité associée à ceux-ci reste un problème. Depuis janvier 2008, des bandits et agresseurs ont tué 11 humanitaires, enlevé 170 fonctionnaires et détourné 225 véhicules au Darfour.⁵⁷ En dépit de la violence, les principales puissances n'ont pas engagé de ressources militaires pour assurer la sécurité des réfugiés et du personnel humanitaire dans la région. Le soutien médiocre apporté au million de Kurdes qui se réfugièrent en Iran plutôt qu'en Turquie est peut-être plus révélateur. L'Iran reçut juste un peu plus de la moitié du total de l'assistance internationale destinée aux réfugiés kurdes bien qu'il ait protégé

presque trois fois plus de réfugiés que la Turquie.⁵⁸

Différences de crédibilité. L'une des principales raisons pour lesquelles l'opération *Provide Comfort* put dissuader le régime de Saddam de perturber le retour des réfugiés kurdes fut que les États-Unis et leurs alliés avaient manifesté de façon crédible l'« aptitude et la volonté » d'appliquer la force.⁵⁹ L'opération commença deux mois seulement après l'opération *Desert Storm*, au cours de laquelle s'était déroulée une campagne aérienne dévastatrice qui mit hors de combat les forces de Saddam. Un grand nombre des armes, soldats et procédures employés restaient en place pour menacer le régime. Des forces terrestres étaient également disponibles pour distribuer des approvisionnements, assurer la sécurité et élargir la zone sécurisée pour le retour des réfugiés kurdes. Les États-Unis insérèrent 5000 hommes dans la région et le commandant du groupe de forces multinationales, le général de corps d'armée John Shalikashvili, s'entretint personnellement avec les représentants militaires irakiens stationnés le long de la frontière du nord de l'Irak pour leur faire connaître les termes de l'intervention et l'étendue de la zone sécurisée.⁶⁰ Le lendemain de cette réunion, des fusiliers-marins dirigèrent du sol des frappes aériennes simulées visant les positions irakiennes et obligèrent les forces irakiennes à évacuer la zone.⁶¹ En outre, des avions de l'OTAN et 2500 hommes placés en état d'alerte dans le sud-est de la Turquie agirent comme force de dissuasion lorsque des organismes de l'ONU et des ONG prirent en charge la distribution de l'aide humanitaire.⁶² La faiblesse des forces armées irakiennes et la crédibilité de l'intégration par les États-Unis et leurs alliés des forces aériennes et terrestres contre un adversaire conventionnel jouèrent un rôle décisif dans le succès de l'opération *Provide Comfort*.

L'histoire de l'intervention militaire et de la coercition au Darfour ne donne pas d'exemple d'aptitude et de détermination à appliquer la force, en particulier contre les innombrables parties non étatiques au conflit. L'ONU approuva à deux reprises l'emploi de

forces de maintien de la paix pour résoudre la crise du Darfour. En juin 2004, une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU créa la Mission de l'Union Africaine au Soudan (AMIS), une force de 7500 soldats et policiers de pays africains chargée de veiller au respect d'un accord verbal de cessez-le-feu et d'« assurer un environnement sécurisé pour le retour des personnes déplacées dans leur propre pays et des réfugiés »⁶³. Malheureusement, le mandat, les règles d'engagement et les effectifs de la mission se révélèrent totalement inadéquats pour l'accomplissement de la tâche. Souffrant d'une insuffisance d'armements et de ressources, la mission ne pouvait même pas s'attaquer aux barrages routiers établis par les rebelles alors qu'elle s'efforçait de protéger 34 camps de réfugiés, dont certains abritaient plus de 120 000 personnes, dans une région de la taille de la France. L'ONU approuva l'envoi d'une deuxième force « mixte » de maintien de la paix composée de 20 600 soldats de l'UA et de l'ONU en août 2006 pour renforcer les effectifs de l'AMIS et élargir son mandat mais le groupe éprouva des difficultés à assurer sa protection, sans parler de celle des réfugiés.⁶⁴ En septembre 2007, les forces de l'UA se retrouvèrent à cours de munitions lorsque des centaines de rebelles en camions se rendirent maîtres de la base qu'elles occupaient dans l'est du Darfour, s'emparant de plusieurs tonnes d'approvisionnements et d'armes lourdes.⁶⁵ Si les interventions militaires doivent réussir à l'avenir au Darfour, il sera nécessaire de surmonter le pessimisme créé par des années de réticence de la part de la communauté internationale à aller au-delà d'une position de neutralité dans le maintien de la paix et la médiation au Soudan.

Opération Deny Flight

Les opérations de maintien de la paix menées par l'ONU en Bosnie souffrirent elles aussi d'un manque de crédibilité mais les États-Unis et l'OTAN purent surmonter l'impotence de l'opération *Deny Flight* grâce à l'opération *Deliberate Force*. À partir de l'été 1992, l'agression serbe et le soutien apporté à une campagne de nettoyage ethnique par les Serbes bosnia-

ques conduisirent l'ONU à imposer des sanctions générales à la Serbie, à déployer des soldats de la paix de l'ONU et à charger l'OTAN de faire respecter une zone d'exclusion aérienne dans l'espace aérien bosniaque.⁶⁶ L'emploi de la force, toutefois, même pour défendre les soldats de la paix de l'ONU, fut « hautement circonscrit » pendant l'opération *Deny Flight* et les Serbes bosniaques profitèrent de l'indécision de l'ONU pour se saisir d'un territoire et terroriser la population civile.⁶⁷ La chute de la zone de sécurité et de protection des musulmans à Srebrenica, l'utilisation d'otages de l'ONU pour dissuader l'OTAN de mener des représailles et le risque d'un retrait de l'ONU hors de la Bosnie incitèrent les États-Unis à mener une campagne aérienne accrue contre les Serbes bosniaques entre août et décembre 1995.⁶⁸ Un approvisionnement clandestin des musulmans bosniaques et des frappes aériennes synchronisées stratégiquement avec les offensives terrestres menées par les musulmans et Croates de Bosnie changèrent l'équilibre territorial de la région. Les pertes de territoire et la perspective d'une élimination des sanctions obligèrent Milosevic à négocier les termes de la fin du conflit.⁶⁹ L'inculpation de Radovan Karadzic et de Ratko Mladic pour crimes de guerre permit également à un émissaire américain d'isoler les « empêcheurs de tourner en rond » serbes bosniaques des pourparlers de cessez-le-feu, ce qui aida les Américains à négocier et à appliquer les accords de paix de Dayton.⁷⁰

Une hypothèse clé qui émerge des opérations *Deny Flight* et *Deliberate Force* est que des frappes aériennes à point nommé et l'inculpation des criminels de guerre peuvent faciliter les négociations et l'élaboration d'un accord de cessez-le-feu viable. Deux différences avec le conflit du Darfour rendent cette généralisation improbable si les États-Unis utilisent une stratégie comparable contre le gouvernement soudanais. La première est que les Darfouriens désirent des garanties de sécurité et une part accrue de la richesse nationale, pas un affranchissement de la tutelle du Soudan. La deuxième est que quiconque exerce une coercition doit prendre en compte le conflit connexe et potentiellement plus déstabilisateur

entre le Nord et le Sud dans toute stratégie de paix au Darfour.

Différences d'objectifs. L'objectif des parties au conflit bosniaque était l'indépendance. Le 1^{er} mars 1992, une majorité parlementaire composée des délégués musulmans et croates suivit l'exemple de la Slovénie et de la Croatie et vota en faveur de l'affranchissement de la tutelle yougoslave. Les Serbes bosniaques rejetèrent le référendum et, redoutant leur assujettissement aux musulmans et Croates de Bosnie, mirent à exécution leur plan d'urgence d'autodétermination et firent sécession.⁷¹ L'expansion des frontières régionales et le contrôle du territoire devinrent l'objectif principal des trois groupes de belligérants. Les États-Unis et leurs alliés réussirent à contraindre les Serbes bosniaques à accepter les termes des accords de Dayton parce que les offensives aériennes et terrestres combinées les empêchèrent d'atteindre leur objectif. Les effets des sanctions économiques et des inculpations par la Cour pénale internationale isolèrent également les Serbes bosniaques de leur principale source de puissance militaire, la Serbie, et obligèrent Milosevic à exercer une coercition tierce.⁷² Les objectifs d'indépendance et de contrôle du territoire représentaient des aspects importants de la dynamique de la coercition dans la guerre de Bosnie.

L'objectif des Darfouriens n'est pas l'indépendance mais la protection physique, l'accès politique et une part accrue de la richesse nationale. La rébellion est une réaction à la négligence manifestée par le gouvernement soudanais, qui ne protégea pas les Darfouriens des violences exercées par les tribus arabes même avant qu'il n'apporte son soutien tacite aux *djandjaws*.⁷³ Cette négligence et l'« hégémonie exercée par les élites du nord et du centre pour maintenir la marginalisation du Darfour et des autres régions périphériques » forment la base des griefs des Darfouriens.⁷⁴ Le Darfour, enclavé et surpeuplé, n'a que peu de ressources naturelles et ne peut survivre en tant que pays indépendant sans une aide considérable. Certains soutiennent que la région est plus pauvre aujourd'hui qu'elle l'était à la fin du dix-neuvième siècle après des années de sécheresse et de surpâturage.⁷⁵ Les

Arabes qui gouvernent dans le Soudan Nord ne sont pas favorables à un Darfour indépendant parce qu'ils ont besoin de la population en majorité musulmane du nord pour faire équilibre à la population chrétienne du sud. La communauté internationale craint un Darfour indépendant à cause de l'énormité de l'aide et du parrainage qui seraient nécessaires pour soutenir la région. L'indépendance ne représente pas une option viable pour les principaux participants au conflit du Darfour. La survie à long terme des Darfouriens dépend en fin de compte de la coopération et du soutien du gouvernement soudanais. C'est la raison pour laquelle il est difficile de faire pression sur le régime au pouvoir.

Si les États-Unis essaient d'employer la puissance aérienne pour faire pression sur le régime d'el-Béchar, l'inculpation imminente du président soudanais pour crimes de guerre pose également un problème.⁷⁶ Le mandat d'arrêt lancé par la Cour pénale internationale constituée pour le président du Soudan une incitation à consolider son pouvoir et à résister aux demandes qui menacent en quoi que ce soit la stabilité de son régime. Depuis son inculpation par la Cour, el-Béchar a expulsé 13 organisations d'assistance qu'il accuse d'encourager les poursuites internationales contre lui.⁷⁷ Le chef du service de renseignement du Soudan réclama récemment l'« amputation des mains et l'égorgeement » des Soudanais qui soutiennent les accusations.⁷⁸ Une perte de contrôle par el-Béchar ou son appréhension par une opération de l'ONU pourrait déboucher sur des poursuites et une humiliation à La Haye. L'objectif d'el-Béchar est de rester au pouvoir et la source de son pouvoir et de son influence – le pétrole – n'est pas vulnérable à la puissance aérienne.⁷⁹ Dans le cas du Darfour, l'inculpation au pénal par la CPI est en contradiction avec les stratégies de coercition qui cherchent à obtenir des concessions de la part d'el-Béchar et de son gouvernement.

Différences de priorités. Les aspects régionaux constituaient sans doute des facteurs importants lors des négociations visant à mettre fin à la guerre de Bosnie mais une résolution de ce conflit restait prioritaire pour les

États-Unis et la communauté internationale. Richard Holbrooke, le principal négociateur américain à Dayton, compatissait envers la détresse des Albanais du Kosovo mais pensait qu'il serait plus difficile d'arriver à un accord de paix si le sujet était évoqué.⁸⁰ Il est vrai que l'offensive croate menée en 1995 à Krajina joua un grand rôle dans la stratégie employée par l'Amérique pour mettre fin au conflit de Bosnie. Ses conquêtes territoriales « renforcèrent la Croatie dans sa position de contrepoids stratégique à la Serbie » et aidèrent l'OTAN à « forger une alliance entre Croates et musulmans agissant comme contrepoids militaire aux Serbes bosniaques » mais les États-Unis dirigèrent leurs efforts de coercition vers la Serbie pour arriver à une résolution du conflit de Bosnie, pas des conflits satellites de Croatie ou du Kosovo.⁸¹

En revanche, le conflit du Darfour a été historiquement subordonné à la guerre civile au Soudan. En 2004, en dépit de la violence et des atrocités au Darfour, la politique des négociateurs américains, britanniques et norvégiens était de continuer à travailler sur l'accord de paix global entre le Nord et le Soudan Sud sans résoudre la crise du Darfour.⁸² L'accord de 2005 établit un « système confédéral » composé de deux gouvernements régionaux : un au Soudan Nord dominé par le Parti du congrès national d'el-Béchar et un gouvernement semi autonome au Soudan Sud contrôlé par le Mouvement populaire de libération du Soudan.⁸³ L'accord contient un calendrier pour des élections multipartites en 2009 et un référendum sur l'indépendance du Sud en 2011.⁸⁴ L'accord impose en outre une répartition égale des revenus du pétrole entre le Nord et le Sud, qui contrôle la plus grande partie du territoire producteur de pétrole. L'année dernière, des accrochages le long de la frontière et la suspension du paiement des revenus du pétrole faillirent déclencher une guerre totale mais ceux qui surent garder la tête froide l'emportèrent.⁸⁵ Une rupture de l'équilibre militaire entre le Nord et le Sud par une intervention au Darfour pourrait conduire à une guerre civile élargie plus meurtrière ayant des répercussions humanitaires encore plus graves. Un aspect peut-être plus

instructif du conflit de Bosnie est la façon dont le processus de paix de Dayton et l'abandon ressenti par les Albanais du Kosovo conduisirent à la violence au Kosovo et à l'opération *Allied Force*.⁸⁶ L'application de solutions militaires à la crise du Darfour risque de rallumer la guerre civile entre le Nord et le Sud.

Opération Allied Force

La troisième et dernière analogie examinée pour la crise du Darfour est l'opération *Allied Force*, qui est pour beaucoup l'une des campagnes aériennes les plus réussies de l'histoire. En réaction à la violente persécution des Albanais du Kosovo, l'OTAN déclencha cette opération aérienne pour contraindre Milosevic à accepter les termes sur lesquels aucun accord n'avait pu se faire lors des négociations de Rambouillet : « les Serbes dehors ; l'OTAN dedans ; les réfugiés chez eux ; un cessez-le-feu en place ; et un engagement à travailler pour un accord de paix. »⁸⁷ L'opération dura beaucoup plus longtemps que prévu et les aéronefs de l'OTAN furent incapables d'arrêter la campagne de nettoyage ethnique menée par les Serbes ; pourtant, après 78 jours de frappes aériennes, Milosevic s'inclina devant les exigences de l'OTAN. L'OTAN finit par l'emporter parce que les frappes aériennes firent la preuve d'une capacité à menacer la base politique du régime de Milosevic et que les Serbes se montrèrent incapables de faire payer un prix élevé aux États-Unis ou à ses alliés. Le conflit du Kosovo représente une analogie séduisante pour les partisans d'une intervention militaire au Darfour parce que les États-Unis conduisirent l'opération « pour faire face à une crise humanitaire moins grave » contre « un adversaire plus redoutable » et « pas un seul Américain ne périt au combat. »⁸⁸ L'hypothèse clé est qu'il est possible pour la puissance aérienne américaine d'arracher des concessions à un régime autoritaire pour un prix modeste et sans vigoureux engagement de forces terrestres. Deux différences importantes entre les crises du Kosovo et du Darfour rendent cette hypothèse erronée : le pouvoir du régime d'el-Béchar a sa source dans les

revenus de l'industrie pétrolière du Soudan, pas dans une économie industrialisée et l'intérêt international qu'attisent les réserves pétrolières du Soudan rendra difficile d'isoler le régime et de faire pression sur lui.

Différences de base politique. Lorsqu'ils sont soumis à des attaques aériennes et connaissent des difficultés économiques, les régimes dictatoriaux ont souvent recours aux médias ainsi qu'aux forces de police et de sécurité pour maintenir l'ordre. Les dirigeants serbes n'y firent pas exception lors de l'opération *Allied Force* et Milosevic utilisa la machine politique, les médias et les forces de sécurité serbes pour attiser le nationalisme serbe, éliminer les médias indépendants et mettre les dirigeants militaires mécontents en résidence surveillée.⁸⁹ Le moteur de la base politique et de l'influence de Milosevic était l'économie industrielle de la Serbie, qui était particulièrement vulnérable aux frappes aériennes systématiques d'une armée de l'air moderne.⁹⁰ Cette société économiquement avancée endura des années de sanctions économiques imposées à la suite de la guerre de Bosnie et les perspectives de reconstruction étaient médiocres à cause de l'isolement international. Après une réunion au sommet de l'OTAN tenue à Washington, à l'occasion de laquelle les dirigeants de l'organisation célébrèrent son 50^e anniversaire et réaffirmèrent leur détermination à gagner la guerre du Kosovo, l'OTAN élargit sa stratégie de coercition et prit pour cible la base politique du régime de Milosevic.⁹¹ A la fin d'avril 1999, les frappes aériennes avaient coupé l'économie de la Serbie en deux et, le 28 mai, 80 % des Serbes furent privés de courant à la suite de la destruction d'installations électriques dans les trois plus grandes villes de Serbie.⁹² La volonté de l'OTAN d'escalader le conflit et de menacer sérieusement l'économie industrielle de la Serbie joua un rôle important dans la pression exercée sur Milosevic et le succès de l'opération *Allied Force*.

Le Parti du congrès national d'el-Béchar et les élites du nord ont également recours à une vaste organisation partisane, à une fonction publique politisée et à des centaines de milliers d'agents et d'indicateurs pour maintenir la sécurité et garder le pouvoir au Soudan.

Une bureaucratie de plus de deux millions de Soudanais contrôle les activités quotidiennes de l'État mais, contrairement à Milosevic en 1999, le régime d'el-Béchar dépense des milliards de dollars de revenus du pétrole pour prendre soin de l'élite de ses partisans et l'influencer.⁹³ Les cinq milliards de barils de réserves de pétrole confirmées du Soudan et des réserves potentielles encore bien plus vastes isolent également le pays des pressions économiques internationales.⁹⁴ En dépit de sévères sanctions unilatérales de la part des États-Unis, l'économie soudanaise connaît une croissance annuelle de presque 10 %.⁹⁵ Depuis 1998, el-Béchar a mis l'accent sur le développement de la richesse pétrolière du Soudan et sa vision a aidé le régime à atteindre son principal objectif, qui est de rester au pouvoir. Perché sur une fortune tout en faisant face à une inculpation au pénal à l'étranger et à des représailles dans le pays, le régime d'el-Béchar est « prêt à tuer n'importe qui, à accepter des pertes civiles massives et à violer toutes les normes internationales de droits de l'homme pour rester au pouvoir. »⁹⁶ Sauf si des frappes aériennes ont lieu en même temps qu'un embargo pétrolier soutenu par le reste de la communauté internationale, il s'avèrera extrêmement difficile de faire pression sur le gouvernement du Soudan dans la mesure où les frappes aériennes et les zones d'exclusion aérienne ne peuvent pas faire grand-chose pour menacer la ressource naturelle la plus précieuse du Soudan.

Différences d'isolement politique. En plus de la vulnérabilité économique, l'isolement diplomatique empêcha Milosevic et son régime d'exécuter une stratégie efficace de contre-coercition contre l'OTAN lors de l'opération *Allied Force*. En dépit de la dislocation de la Yougoslavie, de la guerre de Bosnie et de plusieurs années de sanctions économiques, il est probable que Milosevic espérait que les difficultés de la Serbie susciteraient la sympathie de la Russie, un autre pays slave et orthodoxe. A la grande consternation de Milosevic, le président russe Boris Eltsine ne lui apporta jamais plus qu'un soutien verbal lors de la guerre du Kosovo pour plusieurs raisons. Eltsine et les autres responsables russes n'éprou-

vaient aucune sympathie personnelle pour Milosevic. Ils étaient fatigués des promesses qu'il faisait sans pouvoir les tenir et ne lui pardonnèrent jamais son soutien au coup d'état de 1991 contre Eltsine et le président soviétique Mikhaïl Gorbatchev.⁹⁷ La réputation et l'économie de la Russie étaient en outre trop affaiblies pour qu'elle risque une confrontation coûteuse avec l'Occident ou fournisse à la Serbie des missiles antiaériens évolués pour « massacrer » les aéronefs de l'OTAN.⁹⁸ Eltsine et Milosevic s'attendaient tous les deux à voir apparaître des fissures dans la coalition de l'OTAN si la guerre devait s'éterniser mais la détermination de l'OTAN se renforça en même temps que se tenaient des pourparlers concernant l'élargissement de l'organisation. Trois semaines après le début de la guerre aérienne, Eltsine chargea Victor Tchernomyrdine, un ancien premier ministre entretenant des relations étroites avec les États-Unis, de négocier la fin de la guerre. Tchernomyrdine ne portait pas Milosevic dans son cœur et, après avoir négocié un plan de paix avec le Groupe des Sept, il se rendit à Belgrade et déclara froidement à Milosevic qu'il devait accepter la proposition sous peine d'une escalade des frappes aériennes.⁹⁹ La puissance croissante de l'OTAN et sa capacité d'attaquer la Serbie avec impunité obligèrent le seul allié de Milosevic à exercer une coercition tierce pour le compte de l'OTAN. L'abandon de la Serbie par la Russie et son isolement du reste de la communauté internationale jouèrent un rôle crucial dans l'acceptation par Milosevic des exigences du Groupe des Sept.

El-Béehir a des liens plus solides avec la communauté internationale, à cause principalement de l'importance des investissements étrangers dans le secteur pétrolier du Soudan et des milliards de dollars que pourraient représenter d'autres programmes de développement. En dépit de l'ampleur des sanctions économiques appliquées par les États-Unis, de nombreux pays investissent au Soudan, y compris des pays arabes et plusieurs alliés de l'Amérique. La France, la Jordanie, les Pays-Bas, l'Arabie Saoudite, l'Afrique du Sud, la Suède, les Émirats Arabes Unis et le Royaume Uni ont tous des participations dans les blocs

d'exploration pétrolière du Soudan.¹⁰⁰ L'Inde et la Malaisie ont également largement investi dans le pays mais le partenaire politique et diplomatique le plus puissant du Soudan est la Chine.

En 1959, le Soudan fut le quatrième pays africain à reconnaître la République Populaire de Chine. Les deux pays ont entretenu de bonnes relations depuis lors et, en 1994, el-Béehir invita des entreprises chinoises à développer le secteur pétrolier naissant du Soudan.¹⁰¹ La Chine accepta l'offre et maintint avec le Soudan des relations avantageuses pour les deux pays. La Chine utilisa le Soudan comme tête de pont pour investir dans le reste de l'Afrique. Le Soudan développa rapidement son industrie pétrolière et utilisa ses bénéfices pour renforcer la sécurité et se procurer des armes. Les huit milliards de dollars investis par la Chine dans un oléoduc, des raffineries et l'infrastructure de base représentent une incitation substantielle à soutenir un gouvernement soudanais fort et stable. La Chine se sert de sa position au Conseil de sécurité de l'ONU pour affaiblir les initiatives qui pourraient nuire à l'autorité du régime d'el-Béehir et pour rester fidèle à sa philosophie de non ingérence dans les affaires intérieures des pays souverains.¹⁰²

Les disparités entre la rhétorique et l'application des résolutions de l'ONU après les atrocités du Darfour illustrent la difficulté de l'utilisation des sanctions économiques et de l'isolement politique comme instruments d'érosion de la base politique d'el-Béehir. La première résolution de l'ONU consacrée spécialement au Darfour est la résolution 1556 (30 juillet 2004), qui exigeait du gouvernement qu'il désarme les *djandjaws* dans un délai de 30 jours. Le seul mécanisme d'application prévu dans la résolution était l'imposition d'un embargo sur les livraisons d'armes à la région du Darfour, pas au Soudan lui-même. Peu de choses changèrent en mars 2005 lorsque le Conseil de sécurité adopta la résolution 1591, qui imposait des interdictions de voyager à quatre protagonistes des deux camps du conflit mais sans condamner le gouvernement soudanais ou son industrie pétrolière, ni étendre les sanctions à ceux-ci.¹⁰³ La Chine, la

Russie et la Ligue arabe s'opposèrent aux sanctions plus sévères proposées par l'Amérique par intérêt économique et scepticisme quant aux arguments humanitaires que pourraient utiliser les États-Unis et d'autres pays pour empiéter sur leur souveraineté nationale.¹⁰⁴ Si la sécurité et la situation humanitaire ne changent pas radicalement au Soudan, il sera difficile aux États-Unis d'appliquer des mesures coercitives efficaces contre le régime d'el-Béchar dans la mesure où, en particulier, la communauté internationale s'était refusée à condamner le gouvernement soudanais immédiatement après que les atrocités au Darfour eurent atteint leur paroxysme.

Implications politiques pour le Darfour

Les opérations *Provide Comfort*, *Deny Flight* et *Allied Force* sont aux yeux des partisans d'une intervention humanitaire au Darfour des analogies séduisantes parce que ces campagnes se caractérisèrent par les souffrances endurées par les réfugiés et la coercition exercée avec succès sur un dictateur malveillant au moyen principalement de la puissance aérienne. L'utilisation de ces opérations comme outils analytiques devant permettre de déterminer l'initiative politique exigée par une réponse humanitaire à la situation au Darfour est toutefois imprudente. La grande diversité des acteurs, les intérêts concurrents, la priorité relativement basse de la crise du Darfour et le paysage géopolitique défavorable rendent difficile l'arrivée au consensus international nécessaire pour conférer la légitimité à une intervention militaire. Plusieurs pays influents, y compris la Chine, investissent sur une grande échelle dans l'industrie pétrolière du Soudan et préfèrent un gouvernement soudanais suffisamment fort et stable pour garantir un rendement raisonnable de leurs investissements. Il sera beaucoup plus difficile en 2009 de forcer la puissante Chine à tourner le dos à la porte qui s'ouvre pour elle sur le continent africain qu'il l'avait été en 1999 de convaincre une Russie relativement affaiblie d'abandonner Milosevic. L'hypocrisie de l'intervention

des États-Unis en Irak et du surengagement qui s'ensuivit au Moyen Orient conduit également des puissances de moindre stature et la Ligue arabe à s'opposer à l'activisme international et au recours abusif à la « responsabilité de protection » pour justifier des interventions.¹⁰⁵ D'autres encore sont opposés à l'application de solutions militaires à la crise du Darfour parce qu'elles pourraient nuire au processus de paix Nord-Sud et menacer les opérations d'aide humanitaire. A cause des conditions intrinsèques et extrinsèques du conflit du Darfour, les États-Unis devront employer un capital politique considérable, largement supérieur à celui des années 90, pour obtenir l'approbation par l'ONU, ou même l'OTAN, d'une intervention humanitaire employant des forces armées.

Les États-Unis pourraient théoriquement agir unilatéralement en espérant qu'une bonne partie de la communauté internationale ou que l'ONU donnerait sa bénédiction rétroactive à l'opération, comme ce fut le cas au Kosovo. Peut-être le président Obama et sa secrétaire d'État croient-ils qu'une vraie zone d'exclusion aérienne, à l'exclusion de toute autre mesure, est suffisamment inoffensive pour résister aux critiques internationales tout en étant suffisamment impressionnante pour empêcher le gouvernement soudanais et ses clients de terroriser les villages du Darfour ?¹⁰⁶ Une démonstration de faible ampleur de la puissance aérienne américaine obligea les forces de sécurité irakiennes à évacuer Zakho, au Kurdistan ; pourquoi une démonstration comparable ne réussirait-elle pas contre les *djandjawhids* au Darfour ?¹⁰⁷ Le problème qui se pose au Darfour est qu'une zone d'exclusion aérienne ne donnerait aux *djandjawhids* aucune raison impérieuse d'évacuer la région. Les avantages offensifs procurés par l'éjection de fûts explosifs de 50 gallons par l'arrière d'un avion cargo sont relativement mineurs, même contre des villages sans défense. Il est facile aux tribus arabes locales, à la milice et aux rebelles tchadiens qui forment les *djandjawhids* de rester où ils sont, survolés ou non par des aéronefs américains. Leur seule alternative consiste à devenir des réfugiés eux-mêmes. Une zone d'exclusion aérienne n'est

pas assez impressionnante pour convaincre les gens de quitter ce qu'ils considèrent comme leur territoire d'origine.

Peut-être la « zone d'exclusion aérienne » préconisée par le président Obama va-t-elle plus loin. Peut-être a-t-il l'intention de suivre les conseils de l'ambassadeur américain auprès des Nations Unies et d'éparpiller des frappes aériennes sur Khartoum et les bases aériennes pour obliger le régime d'el-Béchar à mettre au pas les *djandjawahids* déstabilisateurs.¹⁰⁸ Le problème est de savoir qui se chargera de la mise au pas. Le régime s'assura en 2003 le concours des *djandjawahids* pour mener sa campagne de contre-insurrection parce qu'il ne disposait pas des forces armées qui lui auraient permis de le faire lui-même. Il n'y a aucune raison de croire que c'est aujourd'hui le cas. Peut-être les partisans de frappes aériennes sur une grande échelle croient-ils que la dévastation pourrait être suffisamment coûteuse pour forcer el-Béchar à faire un peu plus d'efforts. Si c'est le cas, leurs espoirs ne sont pas fondés. Les vastes réserves pétrolières du Soudan sont en parfaite sécurité sous terre et des opérations aériennes visant les *djandjawahids*, quand il est possible de les localiser, ne feront pas grand-chose pour menacer le régime. En outre, l'inculpation d'el-Béchar pour crimes contre l'humanité et les ouvertures visant un « changement de régime » ne font rien pour convaincre le président que le prix d'une capitulation est acceptable, quelle que soit la dévastation causée par les attaques aériennes. S'ils ne sont pas prêts à déposer el-Béchar par la force brute en employant des forces terrestres amies ou des rebelles clients, les États-Unis devront offrir au président une alternative crédible à une reddition pour qu'une campagne aérienne réussisse.¹⁰⁹

En plus des perspectives limitées de succès, les coûts associés à l'emploi d'une puissance aérienne coercitive au Darfour pourraient être énormes. Les Soudanais exécuteront des contre-stratégies pour neutraliser les menaces et créer des problèmes pour les États-Unis et les forces adverses.¹¹⁰ La présence de milliers d'humanitaires, les deux millions de personnes déplacées, une paix précaire avec le Soudan Sud et les liens économiques variés avec la

Chine fournissent au Soudan d'excellentes armes de dissuasion. Si la dissuasion échoue, le régime dispose de nombreux moyens de créer un désordre indescriptible et de menacer l'efficacité de l'intervention ainsi que le soutien dont elle bénéficie dans l'opinion publique nationale. La récente expulsion d'organismes de secours qui apportent 40 % de l'aide au Darfour et l'absence de réaction de la part des Nations Unies constituent un bon exemple.¹¹¹ Le désir de recyclage des stratégies de puissance aérienne au Darfour et l'exécution de contre-stratégies par le régime d'el-Béchar pourraient entraîner une pagaille complète au Soudan et mettre le gouvernement Obama dans la position peu enviable de devoir expliquer à l'opinion publique américaine comment quelques bonnes intentions conduisirent à une catastrophe.¹¹²

Au lieu de risquer une escalade et un désastre pour résoudre des injustices passées, la stratégie de l'Amérique au Soudan devrait mettre l'accent sur l'avenir. Conformément à l'accord de paix global de 2005, le Soudan conduira des élections multipartites en 2009 et un référendum en 2011 pour déterminer si oui ou non le Soudan Sud fera sécession. Si le Soudan Sud se sépare du reste du pays, comme il le fera très vraisemblablement, le Soudan Nord perdra 80 % de ses réserves pétrolières confirmées, ce qui représente une menace beaucoup plus crédible pour el-Béchar que des frappes aériennes.¹¹³ Entraver le vote du Soudan Sud pour l'indépendance, en contester les résultats ou suspendre le paiement des revenus pétroliers équivaldrait à une déclaration de guerre et le carnage qui s'ensuivrait pourrait éclipser celui du conflit du Darfour. Les États-Unis doivent donner des encouragements positifs et des assurances que les élections de 2009 et de 2011 sont dans l'intérêt bien compris du gouvernement soudanais. Permettre à la Chine de faire voter une résolution du Conseil de sécurité suspendant l'inculpation d'el-Béchar est un bon point de départ. L'inculpation est contre-productive et ne fait pas grand-chose pour dissuader les parties au conflit de mener les opérations qu'elles estiment nécessaires à leur survie.¹¹⁴ Les États-Unis pourraient également compenser les

	Résumé du conflit	Hypothèses clés	Similarités à une intervention militaire au Darfour	Différences par rapport au conflit du Darfour
Opération Provide Comfort (Irak)	Une vaste coalition d'États défendirent les réfugiés Kurdes contre les forces irakiennes et facilitèrent leur retour en sécurité au Kurdistan.	Une opération comparable pourrait aider les réfugiés Darfouriens du Tchad.	Les coalitions internationales firent face à des gouvernements incompetents qui utilisaient les identités raciales ou ethniques pour diviser, contrôler et opprimer leurs populations.	Le retour des réfugiés Darfouriens ne représente pas un intérêt vital des États-Unis ni de ses alliés. La communauté internationale n'a pas fait la preuve du désir ni de la capacité d'appliquer la force efficacement au Soudan.
Opération Deny Flight (Bosnia)	Des sanctions économiques, mesures juridiques, inculpations et frappes aériennes synchronisées stratégiquement avec les offensives des forces terrestres musulmanes et croates forcèrent Milosevic à négocier avec l'OTAN.	Des frappes aériennes à point nommé et des inculpations pourraient faciliter les négociations de cessez-le-feu au Darfour.	Des intérêts stratégiques limités, des objectifs contradictoires des membres des coalitions et des acteurs non étatiques insaisissables posaient des difficultés considérables de coercition des gouvernements visés.	L'objectif des Darfouriens n'est pas l'indépendance mais leur protection physique, l'accès politique et une plus grande part de la richesse nationale. Les inquiétudes relatives au Darfour sont subordonnées à la résolution de la guerre civile entre Nord et Sud.
Opération Allied Force (Kosovo)	Sans subir de pertes au combat, une massive opération aérienne força Milosevic à replier les forces serbes hors du Kosovo.	La puissance aérienne peut arracher des concessions pour un prix modeste et sans engagement de puissantes forces terrestres	Les coalitions utilisaient deux mécanismes de coercition : interdiction et érosion de la base politique. Les coalitions utilisèrent trois instruments de coercition : puissance aérienne, sanctions économiques et isolement politique.	Le Soudan ne possède pas une économie industrielle moderne sensible aux frappes aériennes. Le Soudan n'est pas aussi isolé politiquement en 2009 que la Serbie l'était dans les années 90.

Figure 2. Similarités et différences entre le Darfour et des opérations humanitaires analogues.

perdes de revenu que ne manquera pas d'occasionner la sécession du Soudan Sud en levant les sanctions, en donnant au Soudan accès à la technologie américaine de raffinage du pétrole et en facilitant l'exploitation par le Soudan des ressources pétrolières de la Mer rouge.¹¹⁵ Petit à petit, l'offre d'incitations positives à appliquer l'accord global de paix et le retrait du Soudan de la liste des états parrains du terrorisme établie par l'Amérique feront plus pour réduire les atrocités au Darfour que n'importe quelle zone d'exclusion aérienne.

Conclusion

La communauté internationale se doit de ne jamais oublier les événements tragiques du Darfour mais il convient que le gouvernement Obama ne laisse pas les atrocités passées ni les analogies historiques irréfutables obscurcir son jugement quant à l'efficacité de la coercition employant la puissance aérienne au Soudan. Les opérations *Provide Comfort*, *Deliberate Force* et *Allied Force* réussirent brillamment à obliger Saddam et Milosevic à s'incliner devant la pression exercée par la puissance aérienne américaine mais les conditions intrinsèques et extrinsèques des conflits en question furent d'une importance vitale pour le succès de ces opérations. Le déclin de la Russie et l'élargissement de l'OTAN offrirent aux États-Unis et à leurs alliés des conditions favorables pour faire pression sur Saddam, Milosevic et leurs partisans. Aujourd'hui, l'alliée politique du Soudan, la Chine, est en plein essor, alors que les forces armées américaines ont fort à faire avec l'occupation de l'Irak et celle de l'Afgha-

nistan. En dépit des proclamations du président Obama pendant la campagne électorale et de la nomination du général de division en retraite J. Scott Gration comme envoyé spécial au Soudan, le gouvernement s'apercevait qu'il lui sera très difficile de générer la dynamique et le consensus politiques nécessaires à une intervention militaire légitime.¹¹⁶

Consensus international à part, il est douteux qu'une zone d'exclusion aérienne ou des frappes aériennes puissent reproduire au Darfour les succès enregistrés dans le nord de l'Irak et en Serbie. La source du pouvoir et de l'influence d'el-Béchar et de son vaste appareil d'État est le pétrole, une ressource souterraine capable de résister à long terme aux effets de la puissance aérienne. Lorsqu'il est menacé, el-Béchar peut se servir de l'ébauche de paix dans la guerre civile du Soudan, des prochaines élections et des deux millions de personnes déplacées dans leur propre pays comme armes de dissuasion. Une intervention militaire américaine et l'échec de cette dissuasion pourraient déclencher une autre guerre civile et, pour citer un diplomate africain, « Si le Nord et le Sud reprennent le chemin de la guerre, cela ouvrira les portes de l'enfer. »¹¹⁷ Il va sans dire que ce n'est pas l'objectif de la puissance aérienne en termes d'imposition de la paix et les États-Unis n'ont ni l'envie ni la capacité de pratiquer une politique de la corde raide avec el-Béchar. Les États-Unis doivent donner à el-Béchar des assurances tangibles qu'une coopération avec la communauté internationale conduira à sa survie, un engagement que la puissance aérienne américaine ne peut prendre. □

Notes

1. US Government Accountability Office (GAO), "Darfur Crisis: Death Estimates Demonstrate Severity of Crisis, but Their Accuracy and Credibility Could Be Enhanced," (Washington, DC: GAO, novembre 2006), www.gao.gov/new.items/d0724.pdf, 8, 17.

2. Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance (BDHA), *Sudan—Complex Emergency, Situation Report 8* (Washington, DC: US Agency for International Development, 27 janvier 2006).

3. Katherine J. Almquist, *The Continuing Crisis in Darfur, Testimony before Senate Committee on Foreign Relations*, 23 avril 2008.

4. Human Rights Watch et Leslie Lefkow, *Darfur in Flames: Atrocities in Western Sudan* (New York: Human Rights Watch, 2004), 17; Human Rights Watch, *Darfur Destroyed: Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Sudan* (New York: Human Rights Watch, 2004), 24.

5. Jim Wallis, "Truth and Consequence," *Sojourners Magazine* 36, n° 8 (2007); Alex de Waal, "The Humanitarian Carnival: A Celebrity Vogue," *World Affairs* 171, n° 2 (2008).

6. de Waal, "Humanitarian Carnival," 5; Nations Unies, "If Given Adequate Support, Robust Deployment of African

Union–United Nations Hybrid Force Could Contribute to Security in Darfur, Security Council Told,” *US Fed News Service, Including US State News* (2008).

7. Straus Scott “Darfur and the Genocide Debate,” *Foreign Affairs* 84, n° 1 (2005) ; Robert G. Kaiser, “Iraq Aside, Nominees Have Like Views on Use of Force,” *Washington Post*, 27 octobre 2008, A-4.

8. Susan E. Rice, Anthony Lake et Donald M. Payne “We Saved Europeans. Why Not Africans?” *Washington Post*, 2 octobre 2006, A-19.

9. Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976), 266.

10. Gérard Prunier, *Darfur: A 21st Century Genocide*, 3e éd. (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2008), 96.

11. Ali Hagggar, “The Origins and Organization of the Janjawid in Darfur,” in *War in Darfur and the Search for Peace*, sous la direction d’Alex de Waal (Cambridge, Massachusetts: Global Equity Initiative; Justice Africa, 2007), 70.

12. Prunier, *Darfur: A 21st Century Genocide*, 97.

13. Alex de Waal, “Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect,” *International Affairs* 83, n° 6 (2007): 1040.

14. Alex de Waal, “Darfur: Make or Break for the African Union,” *Africa Analysis*, n° 453 (2004).

15. Prunier, *Darfur: A 21st Century Genocide*, 100.

16. BDHA, *Sudan—Complex Emergency*.

17. James Kurth, “Legal Ideals Versus Military Realities,” *Orbis* 50, n° 1 (2006) : 87 ; Prunier, *Darfur: A 21st Century Genocide*, 8 ; de Waal, “Darfur and the Failure ...”, 1043.

18. de Waal, “Darfur and the Failure ...” 1043.

19. Prunier, *Darfur: A 21st Century Genocide*, 1.

20. A la suite de l’expulsion par le gouvernement soudanais de 13 organismes de secours humanitaires de la région, la secrétaire d’État Hillary Rodham Clinton déclara « Il s’agit d’une situation épouvantable qui va causer d’indicibles souffrances pour le peuple du Darfour, en particulier dans les camps de réfugiés. La vraie question est de savoir quel genre de pression peut être exercé sur le président el-Béchar et le gouvernement de Khartoum pour leur faire comprendre qu’ils seront tenus pour responsables de la mort de chaque victime de ces camps » ; Peter Baker, “Adding Pressure to Sudan, Obama Will Tap Retired General as Special Envoy,” *New York Times*, 18 mars 2009 ; Rice, Lake et Payne, “We Saved Europeans.”

21. Dans *Analogies at War*, Yuen Foong Khong examine la façon dont les responsables politiques ont recours à des analogies pour classer, interpréter et simplifier les options de politique et soutient que la psychologie du raisonnement analytique rend difficile mais pas impossible d’utiliser des analogies à bon escient en politique étrangère. Khong conclut que les responsables politiques continuent souvent à tirer des enseignements analogiques incorrects en dépit de la preuve du contraire parce qu’ils sont incapables d’ignorer les « énormes similarités ». Yuen Foong Khong, *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992), 13, 257.

22. Richard Neustadt et Ernest May proposent une technique de « mini-méthodes » pour distinguer l’« avéré »

de l’« obscur » et du « présumé » lorsque les problèmes contemporains obligent les responsables politiques à utiliser des analogies floues pour faciliter l’analyse et recommander une action. Cette étude applique leur technique à l’analyse des similarités et des différences entre des exemples récents de mise en vigueur d’une zone d’exclusion aérienne et la crise du Darfour. Richard E. Neustadt et Ernest R. May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers* (New York; Londres: Free Press; Collier Macmillan, 1986), 33, 273.

23. Daniel Byman et Stephen Van Evera, “Why They Fight: Hypotheses on the Causes of Contemporary Deadly Conflict,” *Security Studies* 7, n° 3 (1998): 4.

24. Directive décisionnelle présidentielle 56 (livre blanc), *The Clinton Administration’s Policy on Managing Complex Contingency Operations* (Washington, DC : la Maison Blanche, 1997).

25. Ibid.

26. Daniel Byman et Matthew C. Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, RAND Studies in Policy Analysis (New York: Cambridge University Press, 2002), 1. Le chapitre 7 analyse les difficultés de l’exercice de la force militaire dans les interventions humanitaires.

27. Prunier, *Darfur: A 21st Century Genocide*, 184.

28. Benjamin Miller, “The Logic of US Military Interventions in the Post-Cold-War Era,” *Contemporary Security Policy* 19, n° 3 (1998): 73.

29. Patrick Paterson, “Darfur and Peacekeeping Operations in Africa,” *Military Review* 88, n° 4 (2008) : 18; “Xinhua: Chinese Follow-up Engineering Troop Arrives in Darfur,” *World News Connection*, 18 juillet 2008.

30. John Mueller, “The Banality of ‘Ethnic War’,” *International Security* 25, n° 1 (2000) : 42–43.

31. Hagggar, “Origins and Organization of the Janjawid,” 113–14.

32. Byman et Waxman, *Dynamics of Coercion*, 48. Le chapitre 3 décrit les cinq formes les plus courantes de mécanismes de coercition.

33. Robert Anthony Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*, Cornell Studies in Security Affairs (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1996), 69.

34. George D. Kramlinger, *Sustained Coercive Air Presence: Provide Comfort, Deny Flight, and the Future of Airpower in Peace Enforcement*, thèse soutenue à School of Advanced Air and Space Studies – SAASS (Maxwell AFB, Alabama: Air University Press, 2001), 40–41.

35. Opheera McDoom, “Sudan Bombs Darfur School and Market, 13 Killed,” Reuters, 5 mai 2008.

36. UNSCR 1591, 29 mars 2005.

37. Byman et Waxman, *Dynamics of Coercion*, 59.

38. Kramlinger, *Sustained Coercive Air Presence*, 25.

39. Benjamin S. Lambeth et autres, *NATO’s Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment* (Santa Monica, Californie : RAND, 2001), 70–71 ; Daniel L. Byman et Matthew C. Waxman, “Kosovo and the Great Air Power Debate,” *International Security* 24, n° 4 (2000) : 19.

40. Rice, Lake et Payne, “We Saved Europeans.”

41. Byman et Waxman, *Dynamics of Coercion*, 88. Le chapitre 4 décrit les forces et les faiblesses des instruments de coercition.

42. Eliot A. Cohen "The Mystique of U.S. Air Power," *Foreign Affairs* 73, n° 1 (1994) : 109.
43. Rice, Lake et Payne, "We Saved Europeans."
44. Byman et Waxman, *Dynamics of Coercion*, 62.
45. Kenneth A. Rodman, "Darfur and the Limits of Legal Deterrence," *Human Rights Quarterly* 30, n° 3 (2008), 538.
46. UNSCR 1556, 30 juillet 2004, et UNSCR 1591.
47. UNSCR 1672, 25 avril 2006.
48. Il s'agit du premier mandat d'arrêt lancé par la Cour contre un chef d'état en place. Marlise Simons et Neil MacFarquhar, "Warrant Issued for Sudanese Leader over Darfur War Crimes," *New York Times*, 18 mars 2009.
49. Khong, *Analogies at War*, 12.
50. Thomas George Weiss, *Military-Civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises*, New Millennium Books in International Studies (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 1999), 50.
51. *Ibid.*, 54.
52. Maureen Dowd, "Bush, Scorning Offer, Suggests Iraqis Topple Hussein," *New York Times*, 15 février 1991.
53. Kramlinger, *Sustained Coercive Air Presence*, 20.
54. Weiss, *Military-Civilian Interactions*, 53, 60.
55. Andrew S. Natsios, "Beyond Darfur," *Foreign Affairs* 87, n° 3 (2008) : 93.
56. Stephen J. Morrison, "Will Darfur Steal the Olympic Spotlight?" *Washington Quarterly* 31, n° 3 (2008).
57. BDHA, *Sudan—Complex Emergency*.
58. S. J. Laizer, *Martyrs, Traitors, and Patriots: Kurdistan after the Gulf War* (Atlantic Highlands, New Jersey : Zed Books, 1996), 25.
59. Jonathan Shimshoni, *Israel and Conventional Deterrence: Border Warfare from 1953 to 1970*, Cornell Studies in Security Affairs (Ithaca: Cornell University Press, 1988), 14.
60. Weiss, *Military-Civilian Interactions*, 54.
61. Kramlinger, *Sustained Coercive Air Presence*, 22, 23.
62. Weiss, *Military-Civilian Interactions*, 56.
63. UNSCR 1547, 11 juin 2004; Paterson, "Darfur and Peacekeeping Operations in Africa," 17.
64. Service d'information des Nations Unies, "If Given Adequate Support, Robust Deployment of African Union—United Nations Hybrid Force Could Contribute to Security in Darfur, Security Council Told," communiqué de presse, 28 octobre 2008.
65. Paterson, "Darfur and Peacekeeping Operations in Africa," 18.
66. UNSCR 757, 30 mai 1992 ; UNSCR 781, 9 octobre 1992 ; UNSCR 816, 31 mars 1993.
67. Steven L. Burg et Paul Shoup, *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1999), 129.
68. *Ibid.*, 325.
69. *Ibid.*, 327.
70. Rodman, "Darfur and the Limits of Legal Deterrence," 538.
71. Burg et Shoup, *War in Bosnia-Herzegovina*, 117, 3.
72. Byman et Waxman, *Dynamics of Coercion*, 82.
73. Mohamed Baraka Mohamed Nurain "The Decline of Darfur," *Peace Review* 20, n° 2 (2008).
74. International Crisis Group, *Darfur Rising: Sudan's New Crisis*, Africa Report n° 76, 25 mars 2004, 19.
75. Prunier, *Darfur: 21st Century Genocide*, 3, 4, 167.
76. Rodman, "Darfur and the Limits of Legal Deterrence," 549.
77. Marlise Simons et Neil MacFarquhar, "Sudan's Leader Scolds the West and Assails Aid Groups," *New York Times*, 6 mars 2009.
78. Simons et MacFarquhar, "Warrant Issued for Sudanese Leader over Darfur War Crimes," *New York Times*, 5 mars 2009.
79. Natsios, "Beyond Darfur."
80. Tim Judah, *Kosovo: War and Revenge* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 2000), 124.
81. Burg et Shoup, *War in Bosnia-Herzegovina*, 327.
82. de Waal, "Darfur and the Failure . . .", 1040.
83. Natsios, "Beyond Darfur," 83.
84. Accord global entre le gouvernement de la République du Soudan et le Mouvement populaire de libération du Soudan/Armée populaire de libération du Soudan, 26 mai 2004, 4, 8, 20, 24, 54.
85. Natsios, "Beyond Darfur," 81.
86. Judah, *Kosovo: War and Revenge*, 124–25.
87. "Interview: General Wesley Clark," *Jane's Defense Weekly* (1999) : 40.
88. Rice, Lake et Payne, "We Saved Europeans."
89. Byman et Waxman, "Kosovo and the Great Air Power Debate," 21.
90. Barry R. Posen, "The War for Kosovo: Serbia's Political-Military Strategy," *International Security* 24, n° 4 (2000) : 73.
91. Lambeth et autres, *NATO's Air War for Kosovo*, 38–39.
92. Steven Erlanger, "Production Cut in Half, Experts Say," *New York Times*, 30 avril 1999 ; Lambeth et autres, *NATO's Air War for Kosovo*, 42.
93. Natsios, "Beyond Darfur," 87.
94. Energy Information Administration, *Country Analysis Briefs: Sudan*, 2007.
95. "European Coalition on Oil in Sudan et autres," *Sudan's Oil Industry: Facts and Analysis*, avril 2008, www.ecosonline.org/back/pdf_reports/2008/dossier%20final%20groot%20web.pdf, 8.
96. Natsios, "Beyond Darfur," 82.
97. Judah, *Kosovo : War and Revenge*, 272.
98. *Ibid.*
99. *Ibid.*, 278.
100. International Crisis Group, *China's Thirst for Oil*, Asia Report n° 153, 9 juin 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5478&l=1>, 24.
101. Daniel Large, "Sudan Issue Brief: Arms, Oil, and Darfur," in *Small Arms Survey* (Genève, Suisse : Human Security Baseline Assessment, 2007), 1.
102. International Crisis Group, *China's Thirst for Oil*, 21, 23.
103. Rodman, "Darfur and the Limits of Legal Deterrence," 547.
104. *Ibid.*, 543.
105. Alex J. Bellamy, "Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq," *Ethics & International Affairs* 19, n° 2 (2005): 33.
106. Lors d'une comparaison devant la commission des Affaires étrangères du sénat en janvier, la secrétaire d'État Hillary Clinton déclara que le gouvernement Obama pourrait mettre en vigueur une zone d'exclusion aérienne au

Darfour . Mark Landler, "Clinton Pledges Tough Diplomacy and a Fast Start," *New York Times*, 14 janvier 2009.

107. Kramlinger, *Sustained Coercive Air Presence*, 22.

108. Rice, Lake et Payne, "We Saved Europeans."

109. Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, Connecticut : Yale University Press, 1966), 74.

110. Byman et Waxman, *Dynamics of Coercion*, 194.

111. Neil MacFarquhar et Sharon Otterman, "U.N. Panel Deadlocks over Taking Any Action on Sudan," *New York Times*, 7 mars 2009.

112. Natsios, "Beyond Darfur," 88.

113. Ibid., 90.

114. Rodman, "Darfur and the Limits of Legal Deterrence," 529.

115. Natsios, "Beyond Darfur," 88.

116. Baker, "Adding Pressure to Sudan."

117. Natsios, "Beyond Darfur," 82.



Regime Change: A U.S. Strategy through the Prism of 9/11 (Le changement de régime : une stratégie américaine vue à travers le prisme du 11 septembre) par Robert S. Litwak. Johns Hopkins University Press, 2007, 424 p., \$65,00.

Cet excellent récit historique appartient à un genre littéraire unique que l'on peut appeler « l'histoire du présent ». Au fur à mesure que les événements de l'après 11 septembre ont continué à se dérouler, des phénomènes rarement visibles au début de 2002 sont maintenant régulièrement couverts par la presse internationale. Litwak a remis en lumière le passé immédiat, discernant intelligemment le contour sous-jacent d'une époque de crise et de confrontation. Toutefois, *Regime Change* ne court pas inutilement après les événements quotidiens, un domaine réservé à juste titre aux journalistes et aux commentateurs. Litwak a au contraire fait la distinction entre son travail et une simple anecdote. Ce qui lui donne son caractère historique est le fait que l'auteur place les événements dans le contexte d'un processus planétaire, enregistrant à la fois la continuité et le changement affectant les responsables politiques américains confrontés à un contexte stratégique mal connu.

La motivation qui conduisit l'auteur à traiter ce sujet comme il l'a fait fut l'attaque terroriste menée le 11 septembre 2001 par al-Qaïda et la guerre d'Irak. Rappelant la conjonction paradoxale de la suprématie et de la vulnérabilité américaines, il partage l'opinion selon laquelle les États-Unis, en tant que seule superpuissance restante à laquelle fut en quelque sorte conférée la responsabilité du leadership planétaire, ne peuvent avoir une perspective « autonome ». Des décisions stratégiques efficaces doivent au contraire découler d'un processus contrôlé qui donne naissance à une perspective par consensus plus large que celle de n'importe quel pays pris isolément.

La politique d'unilatéralisme, d'opérations préventives et de changement de régime du gouvernement Bush a été comparée à la troisième loi du mouvement de Newton, selon laquelle si un changement est introduit dans un système – de l'extérieur ou de l'intérieur – ce changement déstabilise celui-ci et un mouvement opposé est déclenché par les puissants mécanismes de conservation. En particulier, ces politiques ont provoqué une violente réaction de la part des forces conservatrices et, comme l'indiquent aujourd'hui les actions de

l'insurrection sunnite en Irak, les efforts visant à imposer un changement par la force ont provoqué une réaction plus violente et désastreuse que l'auraient suggéré les troubles initiaux.

Le professeur Litwak est un historien politique bien informé qui s'intéresse aux mouvements de masse, à la sécurité et aux relations internationales. En tant que tel, il n'a pas donné de son sujet une interprétation étroite ; au contraire, son style narratif a le don de concevoir des critiques inventives ou novatrices avec une précision et une efficacité satisfaisant les principales exigences de l'analyse. L'auteur travaille dans un environnement riche en informations. Ses références proviennent d'un ensemble exceptionnellement diversifié de sources. Les idées clés sont ici une cohérence et un récit guidant l'organisation de ses observations pour les incorporer à une structure et à un modèle constructifs.

Litwak fait remonter l'origine du changement de régime en tant que cadre conceptuel acceptable dans les relations internationales à deux cas exceptionnels – l'intervention du Viêt-Nam au Cambodge en 1978 pour renverser Pol Pot et l'incursion de la Tanzanie en Ouganda en 1979 pour aider les forces de l'opposition à déloger le dictateur Idi Amin. Ces deux cas impliquaient des archétypes d'états voyous, hors-la-loi ou parias de la période pré-1980. La communauté internationale, d'après lui, ferma les yeux sur les violations des normes de souveraineté nationale et sur la violation des frontières des états ; l'ironie c'est que, en revanche, les États-Unis ne purent obtenir un soutien international de l'action militaire qu'ils menèrent en 2003, passant outre à la souveraineté irakienne, pour renverser Saddam Hussein et son régime. Bien que les efforts en cours soient passés très près du succès, cette action suggère néanmoins qu'un jeu politique très différent est en train de se créer et, dans une large mesure, déjà pratiqué.

Concernant les opérations préventives, l'auteur établit un lien entre deux exemples datant de l'époque de la guerre froide et associés à l'emploi préventif de la force dans la politique de contre-prolifération : l'exécution envisagée par les États-Unis au début des années 60 d'une attaque préventive des installations d'armement nucléaire de la Chine et le bombardement par Israël du réacteur nucléaire irakien Osirak en juin 1981. Cependant, comment a réagi la communauté internationale à ces approches novatrices ? Au débit, toutes sor-

tes de problèmes sont propres au traitement du changement de régime et des opérations militaires préventives. Litwak pose à l'intention des responsables politiques de nombreuses questions qui ont la même valeur que le catéchisme biblique de jadis.

Le concept est néanmoins devenu un moyen de maîtriser les comportements extérieurs préoccupants des états voyous et de créer un ordre international qui encourage un comportement responsable, échappant à l'impasse diplomatique qui caractérise souvent la poursuite de relations bilatérales. Considérée dans son ensemble, la nouvelle direction représente une nouvelle dramaturgie historique sur une scène planétaire, comme une pièce en trois actes qui pourrait être répétée à de nombreuses reprises avec des décors et des distributions différents. À moins d'une probable contrainte, quelle qu'elle puisse être, la communauté internationale ne peut choisir qu'entre trois prototypes – opérations préventives, changement de régime et changement de comportement.

L'auteur examine les circonstances dans lesquelles les pays attribuent le comportement à l'humeur égale des dirigeants ou aux caractéristiques historiques du pays. Par conséquent, la décision de mettre fin aux programmes libyens d'ADM en décembre 2003, juste huit mois après la chute de Bagdad, offrit un exemple de préjugé apparent dans l'attribution causale. Le gouvernement Bush ne perdit pas de temps pour citer le changement de direction libyen comme justification de sa stratégie musclée de non-prolifération. Contestant cette hypothèse, Litwak s'efforce de démontrer que, lorsque les actions d'un pays correspondent aux souhaits des États-Unis, l'explication la plus évidente en l'absence d'une preuve du contraire est que la décision a été en réalité influencée par la politique américaine. Lorsqu'il analyse la raison pour laquelle la Libye agit comme elle le fit, l'auteur suggère que Khadafi décida de changer ses intentions de prolifération à la suite de la volonté du gouvernement Bush de rejeter un changement de régime en Libye et d'offrir au contraire une garantie tacite de la survie du régime.

Dans l'ensemble, les analyses de Litwak sont dans certains cas handicapées par l'insuffisance d'informations. Les observations limitées aux échelons supérieurs de la hiérarchie politique ne peuvent pas ouvrir de vastes perspectives sur les trajectoires des régimes. En Irak, les événements les plus dynamiques se déroulent à l'extérieur du parti Baath, dans le domaine social, bien au-delà du champ de vision des politologues. Plus que tout, l'expérience américaine de changement de régime en Irak a montré que le volume d'informations

disponible est plus grand après coup qu'à l'avance. L'auteur prétend que les efforts collectifs plutôt que les actions unilatérales, telles que celles vis-à-vis de l'Irak, sont essentiels pour combattre al-Qaïda et s'occuper efficacement des crises en cours impliquant la Corée du Nord et l'Iran.

Regime Change laisse de côté les raisons pour lesquelles les services de renseignement américains, la CIA en particulier, comprirent si mal les paysages politiques nord-coréen et irakien et, pour cela, ne purent lancer l'assaut américain en Irak quand il leur fut demandé d'agir. Litwak ouvre par contre sur les parrains non étatiques du terrorisme des perspectives claires qui ne demandent pas beaucoup plus d'explications. Toutefois, la dimension et le potentiel de ce réseau de terrorisme, en particulier son aspect politique, restent mal compris. Par exemple, le gouvernement pakistanais limite l'accès des officiers de renseignement américains au père autoproclamé de sa technologie nucléaire, A. Q. Khan, pour des raisons politiques, alors qu'il a été associé au transfert de centrifugeuses à uranium à la Libye, à l'Iran et à la Corée du Nord. Cependant, une chose est claire : la guerre planétaire contre le terrorisme a besoin d'une structure correspondant à sa complexité. De bien des façons – parfois au grand jour, parfois clandestinement – le réseau de renseignement contemporain a donné naissance à un puissant système faisant pression sur le marché noir du nucléaire.

En examinant attentivement la plus longue période de développements politiques dans l'histoire de ces états clés, les professionnels qui veulent acquérir une compréhension approfondie de la voix de notre époque découvriront dans le *Regime Change* de Litwak un abrégé irrésistible de la documentation qui leur permettra d'entreprendre la tâche compliquée de compréhension des défis lancés par l'époque historique qui commença dans le passé récent.

Ilyu Bello

Directeur de la publication et rédacteur en chef,
Space Watch
Abuja, Nigeria

Electoral Systems and Democracy (Systèmes électoraux et démocratie), sous la direction de Larry Diamond et Marc F. Plattner. Johns Hopkins University Press, 2006, 245 p., \$18,95.

Electoral Systems and Democracy est une anthologie d'articles publiés à l'origine dans la revue trimestrielle *Journal of Democracy*. Larry Diamond est associé principal au *Hooover Institute of War, Revolution,*

trielle *Journal of Democracy*. Larry Diamond est associé principal au *Hoover Institute of War, Revolution, and Peace* à Stanford University et Marc Plattner est vice président pour la recherche et les études au *National Endowment for Democratic Studies*. Diamond et Plattner sont également co-rédacteurs en chef de la revue. Cet ouvrage est le 18^e d'une série de livres publiés sous l'égide du *Journal of Democracy*, qui publie généralement les communications présentées lors d'une conférence particulière. Ce livre est différent, couvrant une période de 15 ans allant de 1991 à 2006 pour examiner les systèmes électoraux – un sujet qui éveille l'intérêt constant de la revue.

Diamond et Plattner ont assemblé dans une même source une fondation solide pour une réflexion et une recherche plus poussée sur les systèmes électoraux. L'ouvrage s'adresse manifestement au politologue et présume au départ un niveau élevé de familiarisation avec le sujet. Le thème central que l'on retrouve dans chaque chapitre est une comparaison entre les deux principales approches des systèmes électoraux – le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle. Le domaine est modérément technique et ce livre est parsemé d'un certain jargon. Le profane aura du mal à suivre les subtilités du raisonnement préliminaire des auteurs dans la mesure où ceux-ci présument que le lecteur connaît parfaitement divers modes de scrutin tels que, entre autres, le scrutin majoritaire uninominal à un tour, la représentation proportionnelle avec vote préférentiel ou avec listes bloquées et la représentation proportionnelle à scrutin de liste sans panachage ni vote préférentiel.

Electoral Systems est organisé en trois sections : I. *Electoral Systems and Institutional Design* (systèmes électoraux et institutions) ; II. *Is Proportional Representation Best?* (la représentation proportionnelle est-elle le meilleur système ?) ; III. *Country and Regional Experiences* (expériences accumulées aux niveaux national et régional). L'ouvrage commence par une excellente introduction de 16 pages qui expose clairement la façon dont les auteurs abordent le sujet. Le livre, qui représente une solide ressource unisource, décrit les diverses façons d'aborder la planification et l'organisation d'élections démocratiques, faisant ressortir les objectifs que peuvent choisir de poursuivre les planificateurs d'élections et la tension qui règne entre ces objectifs. Parmi les exemples donnés figure une représentation qui reflète étroitement le vote populaire, maintenant les éléments extrémistes hors des corps législatifs (ou leur garantissant de pouvoir faire entendre leur voix) et

encourageant les politiques dont la modération séduit le plus grand nombre. Il sera important pour les officiers occupant des postes d'influence en termes de politique gouvernementale en soutien des démocraties naissantes de comprendre ces différents objectifs et les tensions intrinsèques qui règnent entre ceux-ci. Cet ouvrage illustre les raisons pour lesquelles il n'existe aucune façon meilleure que les autres d'aborder les élections et décrit deux camps principaux de politologues qui voient la même chose dans des optiques très différentes. La deuxième section met l'accent sur cette différence d'opinion.

La question « La représentation proportionnelle est-elle le meilleur système ? » est au centre de la deuxième section mais sous-tend également l'ensemble de l'ouvrage. Au cœur de cette section se trouvent deux articles qualifiés de « classiques » par les responsables de la publication dans leur introduction. « *Constitutional Choices for New Democracies* » (Choix constitutionnels pour les nouvelles démocraties), par Arend Lijphart et « *The Problem with PR* » (Le problème posé par la RP), par Guy Lardeyret sont extraits des éditions de l'hiver et de l'été 1991 respectivement de la revue et présentent deux facettes de la question. D'une façon très comparable à l'article « *Dueling Globalizations* » (Duel de globalisations) de Friedman et Ramonet dans *Foreign Affairs* (automne 1999), ces deux articles se contredisent et s'ignorent à la fois. Ils sont suivis de trois articles, dont chacun se réfère à ce débat. Malheureusement pour le lecteur à la recherche d'une solution simple, bien des questions soulevées restent sans réponse, ce qui reflète la réalité de l'état de l'art.

Au moment même où vous pensez que vous en avez assez des mêmes échanges entre spécialistes chamailleurs, l'ouvrage passe à des exemples relatifs à des pays particuliers. Les débats académiques s'animent alors, même si les chamailleries se poursuivent, bien qu'apaisées quelque peu. Après avoir traversé péniblement les deux sections très fortes, même le lecteur profane tirera beaucoup de cette section. Elle s'ouvre par deux articles traitant de l'Amérique Latine, dont le premier se concentre sur l'Uruguay et le deuxième sur la région dans son ensemble. L'article suivant, intitulé « *Why Direct Election Failed in Israel* » (La raison pour laquelle le suffrage direct a échoué en Israël), offre un regard fascinant sur les subtilités de la démocratie israélienne, souvent ignorées par les journaux. Il réussit très bien à présenter une vue historique de l'origine et des raisons de la mise en application du suffrage direct en Israël, ainsi que de ce qui est arrivé en fait – et des raisons pour lesquelles

la pensée à l'origine de cette mise en application était dans l'erreur. L'article suivant compare les expériences du Japon et de Taïwan, faisant apparaître les similitudes et les différences tout en mettant en évidence le caractère relativement exceptionnel de leurs parcours quand on les compare à ceux du reste du monde démocratique. Comme on pouvait s'y attendre, le livre se termine par des articles sur l'Afghanistan et l'Irak – les conversions en cours les plus visibles à la démocratie – qui offrent un regard utile dans les coulisses de la théorie et des machinations derrière les récentes élections dans les deux pays.

Ce livre arrive au bon moment. A la date de la présente critique, les États-Unis sont au milieu des élections primaires présidentielles de 2008 et ce livre fait sans le vouloir se remémorer les forces et les faiblesses du système électoral américain. À plus long terme, compte de tenu de la focalisation du gouvernement Bush sur la démocratisation, il rappelle au lecteur que la démocratie est plus que des élections et que ces dernières sont plus que la

simple programmation d'une campagne et d'un vote. Bien que le livre soit focalisé largement sur les approches électorales pour les démocraties en voie de développement, ce ne sont pas non plus les signes de changements électoraux récents qui manquent dans les démocraties établies.

Il est probable qu'on ne trouvera pas *Electoral Systems* dans les aires d'alerte des équipages ni dans les bibliothèques des bases. En tant qu'ouvrage écrit par des spécialistes pour d'autres spécialistes, son application au militaire professionnel est limitée. Néanmoins, pour le personnel destiné à passer un an dans un ministère du gouvernement irakien ou afghan, sa lecture pourrait représenter un emploi à bon escient du temps de préparation. Pour le lecteur désireux d'en savoir plus sur les pièges et les promesses de la démocratie dans le cadre de sa formation continue, cet ouvrage pourrait se révéler très précieux.

Colonel Walter H. Leach, USAF
US Army War College

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp