

ASPJ

Afrique et Francophonie

1^{er} trimestre 2016

Volume 7, No. 1

L'initiative stratégique trilatérale (TSI)

Poser les bases de la future coopération des forces aériennes

Peter Goldfein, Colonel, USAF

André Adamson, Commandant d'escadre, PhD, RAF

Les stratégies incitatives mises en place par des tierces parties et la gestion des conflits en Afrique

Nikolas G. Emmanuel, PhD

Afrique du Sud

Puissance régionale réticente et ambivalente du continent africain

John F. Clark, PhD

Agir contre la convergence

Les « Autorités centrales » et le Réseau mondial de la lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme

Dan Stigall

L'épidémie d'Ebola

Yohannes Woldemariam, PhD

Lionel Di Giacomo

Darra Adam Khel

Des armes « faites maison »

Aqab Malik, PhD



VISER HAUT ... VOLER, COMBATTRE ET GAGNER



Chef d'état-major de l'armée de l'Air américaine
Général Mark A. Welsh III

Commandant, commandement de l'éducation et de la formation de la force aérienne

Lt Général Darryl Roberson

Commandant et président d'*Air University*

Général de corps aérien Steven L. Kwast

Directeur, *Air Force Research Institute*

Allen G. Peck

Éditeur

Rémy M. Mauduit

Megan N. Hoehn

Assistante à l'éditeur

Marvin Bassett, PhD

Éditeur contribuant

Nedra O. Looney

Gestionnaire de la mise en pages et de la pré-production

Daniel M. Armstrong, *Illustrateur*

L. Susan Fair, *Illustratrice*

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 sans notice de copyright peuvent être reproduits entièrement ou partiellement sans permission au préalable. Les articles ayant une notice de copyright peuvent être reproduits sans permission par les agences du gouvernement des États-Unis. S'ils sont reproduits, nous demandons à ce que *Air & Space Power Journal* soit référé. Pour obtenir la permission de reproduire des articles ayant une notice de copyright en dehors du gouvernement des États-Unis, contactez l'auteur directement plutôt que *Air & Space Power Journal*.



<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
USA

Télécopieur : 1 (334) 953-1451
courriel afri.aspjrench@us.af.mil

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

Abonnez-vous à
<http://www.af.mil/subscribe>

Éditorial

- Développer la coopération future dans le domaine de la puissance aérienne, la gestion des conflits en Afrique, l'Afrique du Sud, agir contre la convergence, l'épidémie d'Ebola et des armes « faites maison »*. 2
Rémy M. Mauduit

Articles

- L'initiative stratégique trilatérale (TSI)*
Poser les bases de la future coopération des forces aériennes 5
Peter Goldfein, Colonel, USAF
André Adamson, Commandant d'escadre, PhD, RAF
- Les stratégies incitatives mises en place par des tierces parties et la gestion des conflits en Afrique* 14
Nikolas G. Emmanuel, PhD
- Afrique du Sud*
Puissance régionale réticente et ambivalente du continent africain 30
John F. Clark, PhD
- Agir contre la convergence*
Les « Autorités centrales » et le Réseau mondial de la lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme 49
Dan Stigall
- L'épidémie d'Ebola* 55
Yohannes Woldemariam, PhD
Lionel Di Giacomo
- Darra Adam Khel*
Des armes « faites maison » 74
Aqab Malik, PhD



Développer la coopération future dans le domaine de la puissance aérienne, la gestion des conflits en Afrique, l'Afrique du Sud, agir contre la convergence, l'épidémie d'Ebola et des armes « faites maison »

Un nombre croissant d'opérations aériennes est confié aux forces de la coalition. Dans l'article intitulé « *L'initiative stratégique trilatérale (TSI) : poser les bases de la future coopération des forces aériennes* », le colonel Peter Goldfein et le commandant d'escadre André Adamson présentent le concept de l'initiative stratégique trilatérale (TSI) qui vise à promouvoir la coopération entre trois forces aériennes. Les auteurs voient dans la TSI et son comité de pilotage un modèle convaincant qui permettrait d'améliorer la cohérence de la puissance aérienne internationale. Cette initiative incarne la vision des chefs d'état-major des armées de l'Air des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni, qui entendent renforcer la confiance et l'intégration au sein de leurs forces et plaider en faveur de la puissance aérienne. La TSI est pilotée hors de tout cadre bureaucratique sur la base d'une collaboration entre les groupes de réflexion stratégique de chaque force aérienne, incluant des officiers issus des trois nations. Ensemble, ils identifient les axes d'amélioration de l'interopérabilité. Ils examinent également les concepts relatifs à la puissance aérienne afin d'alimenter la réflexion des hauts dirigeants et de développer la coopération aux niveaux opérationnels. L'article étudie les convergences historiques et culturelles au sein des trois forces aériennes ainsi que les tendances compensatoires qui permettent d'exploiter pleinement le potentiel de l'initiative pour faciliter le développement et l'emploi trilatéral de la puissance aérienne. Les auteurs constatent par ailleurs que l'initiative alimente également le débat au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Ils s'interrogent enfin sur l'applicabilité de cette approche à une coopération plus étendue, et notamment dans un contexte interarmées.

Dans son article intitulé « *Stratégies incitatives mises en place par des tierces parties et la gestion des conflits en Afrique* », Nicolas Emmanuel se penche sur l'utilisation d'approches incitatives dans la gestion des conflits intra-étatiques en Afrique, l'exercice du seul pouvoir de coercition s'avérant souvent impraticable pour des questions de risques et de coûts. Par ailleurs, se conten-

ter d'ignorer les épisodes de guerre civile dans l'espoir qu'ils « se consomment d'eux-mêmes » n'apparaît pas non plus comme une solution viable. Cela dit, il existe des stratégies incitatives coercitives et non coercitives qui ont été déployées par des tierces parties dans de multiples situations de conflit. Elles visent à gérer les conflits en encourageant la négociation politique. Cette approche a pour vocation de détourner les acteurs concernés de la violence pour parvenir à une interaction plus pacifique. En effet, ces incitations présentent de multiples possibilités inexplorées de résorber les dissensions. L'étude poursuit deux objectifs principaux. Elle fait, d'une part, progresser le débat sur les modalités d'une contribution de tierces parties externes à la résolution des conflits, et propose, d'autre part, une typologie des stratégies incitatives existantes sur la base d'une classification entre stratégies non coercitives et coercitives. L'article expose ainsi les possibilités offertes par les mesures d'incitation en s'appuyant sur de récents exemples africains.

Depuis la fin de l'apartheid, l'Afrique du Sud a bénéficié d'une position politique et économique inégalée en Afrique. Dans l'article « *Afrique du Sud : puissance régionale réticente et ambivalente du continent africain* », le professeur John F. Clark soutient que les résultats du pays en matière de diplomatie régionale sont plutôt mitigés dans la mesure où il a rarement eu recours à la diplomatie coercitive pour résoudre les conflits locaux, préférant user du pouvoir de persuasion pour renforcer les codes régionaux de conduite interétatique. L'Afrique du Sud n'a que rarement utilisé la menace du recours à la force dans le but d'influencer la politique intérieure d'autres états ou de résoudre les conflits entre états africains. Il observe que le pays n'est globalement pas parvenu à formuler un ensemble de principes permettant d'orienter la politique économique ou les relations internationales du continent sur une base hégémonique. L'article s'attache alors à démontrer que l'Afrique du Sud a davantage agi comme une puissance régionale réticente et irrésolue que comme une puissance hégémonique quelconque. Si son statut de « puissance régionale » ne fait aucun doute, il est difficile de définir sa position à l'échelle continentale. Après avoir tenté d'expliquer le rôle de l'Afrique du Sud, l'auteur examine les raisons de son comportement ambigu sur le continent africain.

L'article de Dan Stigall, « *Agir contre la convergence : les "Autorités centrales" et le Réseau mondial de la lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme* » soutient que, face à un ordre mondial de plus en plus instable, la nécessité d'une coopération internationale renforcée dans la lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme n'a jamais été aussi pressante. Les opérations menées par des groupes armés non étatiques, des terroristes et des organisations criminelles transnationales ont pris une dimension mondiale. De plus, comme l'ont montré les récents événements, ces groupes s'avèrent plus meurtriers, perturbateurs et déstabilisateurs que jamais. Il ressort toutefois qu'une coopération efficace contre de tels groupes exige d'importants ajustements dans ce que le jargon du développement international appelle « le secteur de la justice ». Selon Stigall, la communauté internationale doit donc accorder une attention accrue au développement d'une autorité centrale dans les régions sensibles telles que le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et le Sahel. Les moteurs qui alimentent le cadre institué par les traités internationaux doivent être construits, révisés et correctement entretenus. Faute de quoi les efforts visant à combattre la criminalité transnationale et le terrorisme dans le cadre de l'état de droit risquent de se solder par un échec.

Dans « *L'épidémie d'Ebola* », le Prof. Yohannes Woldemariam et Lionel Di Giacomo s'interrogent sur les effets de l'épidémie qui a touché la Guinée, la Sierra Leone et le Liberia en 2014, tant sur les pays concernés que sur la communauté internationale. Face à l'expansion de la maladie, l'Organisation mondiale de la santé a décrété le 8 août une « urgence de santé publique de portée internationale ». À la mi-septembre, neuf mois après le signalement du premier cas, le nombre de malades et de décès recensés continuait à croître au fil des semaines, malgré les efforts multinationaux et multisectoriels déployés pour maîtriser la propagation de l'infection. L'ampleur de l'épidémie était telle que les trois pays susmentionnés, les plus touchés, se sont vu confrontés à d'immenses défis dans la mise en place des mesures de contrôle nécessaires pour juguler la transmission du virus et fournir des soins cliniques à toutes les personnes infectées.

Le Dr. Aqab Malik présente une analyse approfondie de la fabrication d'armes légères et de petit calibre dans la ville de Darra Adam Khel et, plus largement, dans les Régions tribales sous administration fédérale (FATA) du Pakistan. Son étude intitulée « *Darra Adam Khel : des armes "faites maison"* » en examine les facteurs, tels que la mise en place du trafic d'armes notoire en Afghanistan, les aspects logistiques liés à la fabrication des armes à feu, les relations entre les marchands d'armes et les narcotrafiquants, les problèmes politiques, les processus d'achat et de vente, les méthodes déployées pour assurer l'approvisionnement en armes, la distribution et le transport des armes ainsi que les routes utilisées, et les procédures inhérentes au système *Hawala* pour la gestion des transactions financières liées au trafic d'armes. L'article vise par ailleurs à mobiliser les efforts en vue d'éradiquer la menace que représente pour le Pakistan la diffusion généralisée des armes légères et de petit calibre. Pour ce faire, il plaide en faveur d'un effort concerté visant une amélioration cohérente de la législation existante et la mise en place de nouveaux dispositifs juridiques permettant au Pakistan de freiner la propagation de ces armes, qui découle de la culture de la « Kalachnikov » héritée de l'invasion soviétique en Afghanistan.

Rémy M. Mauduit, Éditeur
Air and Space Power Journal–Afrique et Francophonie
Maxwell AFB, Alabama

L'initiative stratégique trilatérale (TSI)

Poser les bases de la future coopération des forces aériennes

PETER GOLDFEIN, COLONEL, *US AIR FORCE**

ANDRÉ ADAMSON, COMMANDANT D'ESCADRE, PHD, *ROYAL AIR FORCE***

Depuis l'ébauche des premières mesures de déconfliction de la Première Guerre mondiale, l'US Air Force, la Royal Air Force et l'armée de l'Air française ont développé leur capacité à mener des opérations aériennes coordonnées ; une pratique qu'elles ont ensuite affinée au lendemain de la Guerre froide. L'interopérabilité, c'est-à-dire la capacité à intégrer efficacement les efforts de planification et d'exécution lors d'opérations menées en coalition, constitue aujourd'hui un facteur essentiel de succès. Propre aux opérations aériennes, l'importance de l'interopérabilité a été systématiquement constatée lors des missions de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dans les Balkans, en Afghanistan et en Libye, tout comme lors des efforts de coalition actuels en Irak, en Syrie et en Afrique subsaharienne. Bien que chaque campagne ait mis en lumière des défis spécifiques pour les trois forces aériennes, chacune d'elles a également démontré leur potentiel d'intégration mutuelle. Ainsi, même si les trois nations conservent leur prérogative d'agir de façon autonome, un effort de coalition demeure plus que jamais l'une des réponses probables aux futures crises.

La doctrine actuelle et la stratégie future confirment également l'importance d'une approche en coalition pour les opérations aériennes¹. De façon générale, les opérations en coalition présentent des avantages tangibles : la résilience politique, la portée stratégique et les capacités de niche individuelles peuvent gagner en efficacité en combinant leurs

*Le Colonel Goldfein est un pilote-commandant fort d'une vaste expérience opérationnelle acquise au sein de l'*Air Mobility Command* et de l'*Air Force Special Operations Command*. Il a occupé plusieurs fonctions d'état-major à l'OTAN, plus précisément au Centre de guerre interarmées (JWC) et au Groupe de commandement du Grand Quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE). Depuis 2013, il est officier d'échange des Forces aériennes des États-Unis au sein du bureau plans de l'armée de l'Air française.

**Le Commandant d'escadre Adamson est responsable des opérations aériennes et expert de l'étude de la guerre et des conflits contemporains (*war studies*), une discipline dans laquelle il est titulaire d'une maîtrise et d'un doctorat obtenus au King's College de Londres. Il a acquis son expérience opérationnelle au cours d'opérations en Afghanistan, en Bosnie et au Mali. Il a également rempli des missions en Allemagne et au Canada. Depuis 2014, il est officier d'échange de la Royal Air Force (RAF) au sein du bureau plans de l'armée de l'Air française.

capacités. L'identification d'objectifs communs permet un meilleur alignement et une meilleure cohérence des efforts consentis à l'échelle nationale. En outre, l'apport d'une réponse collective sous faible préavis revêt une importance sans cesse croissante pour les autorités nationales. Dans ce cadre, pour pleinement fonctionner, l'interopérabilité doit faire l'objet d'un suivi rapproché et constant et d'investissements appropriés, même pour les plus proches alliés. Bien que les opérations agissent comme un catalyseur de l'intégration (par pure nécessité), les frictions qui émergent lors d'opérations multinationales complexes soulignent la nécessité de les anticiper en renforçant le socle de confiance et l'interopérabilité avant chaque nouvelle mission. Cet effort exige une intention politique clairement articulée, de même que l'identification d'objectifs communs et la mobilisation des ressources nécessaires à la mise sur pied d'un partenariat efficace, basé sur la confiance mutuelle.

L'Initiative stratégique trilatérale (*Trilateral Strategic Initiative*, TSI) offre un tel cadre. Elle trouve ses origines dans les relations personnelles qu'entretenaient les trois chefs d'état-major des armées de l'air qui ont exprimé leur vision initiale dans une lettre d'intention rédigée en 2011. Deux ans plus tard, ils signèrent la charte de la TSI, qui définit d'une part son intention et ses objectifs, et qui désigne d'autre part un groupe de pilotage chargé de réfléchir à sa mise en œuvre. Trois piliers d'importance stratégique résident au cœur de l'initiative : le renforcement de la confiance, l'amélioration de l'interopérabilité et la promotion de la puissance aérienne. Ensemble, ils définissent les conditions d'un recours plus efficace à la force aérienne. La supervision de l'initiative relève de la responsabilité du Groupe de pilotage stratégique trilatéral (*Trilateral Strategic Steering Group*, TSSG), qui se compose d'officiers supérieurs des trois nations occupant, au sein des états-majors des armées de l'Air, des postes stratégiques proches du chef. L'objectif est de maximiser l'efficacité dans les domaines d'intérêt trilatéral². La TSI en est actuellement à sa troisième génération de chefs trilatéraux et tous ont apporté un même soutien à l'initiative, dont une nouvelle version de la charte a été signée en juillet 2015 au Royaume-Uni, lors du *Royal International Air Tattoo*.

Pour mieux comprendre le potentiel de la TSI comme modèle propice à faire avancer la coopération internationale, il est nécessaire d'étudier les éléments qui en font une proposition viable pour les forces aériennes qui la constituent. Cela nécessite de considérer ses caractéristiques déterminantes, les moyens choisis par son groupe de pilotage pour la développer et les défis auxquels elle est confrontée pour atteindre ses objectifs.

Les convergences naturelles et les caractéristiques du modèle de la TSI

Les armées de l'Air américaine, française et britannique partagent de forts liens historiques et culturels et chacune a joué un rôle déterminant dans le développement et l'emploi de la puissance aérienne comme instrument de sécurité nationale. Par ailleurs, des valeurs fondamentales telles que l'intégrité, le service et l'excellence imprègnent une culture militaire également façonnée par une expérience historique témoignant d'une

volonté politique constante d'employer la puissance aérienne pour soutenir les intérêts nationaux et internationaux.

Les crises actuelles et émergentes ont fait converger de nombreux objectifs de sécurité nationale pour les trois pays. De plus, la réalité contextuelle, les opérations globales multinationales simultanées, une diversification des menaces pour la sécurité collective et un environnement de contrôle financier croissant contribuent sans cesse davantage à la nécessité de coopération. Simultanément, chacune des trois armées s'est frottée aux défis du maintien de la réactivité tout en restant engagée dans des opérations expéditionnaires et dans une modernisation à grande échelle. Ces forces centripètes ont donc renforcé la nécessité de « se partager le fardeau » et ont souligné la valeur d'une coopération militaire efficace. L'ensemble de ces facteurs contribue à valider la vision des chefs de l'efficacité opérationnelle partagée.

S'agissant des caractéristiques de la TSI qui aident à définir son potentiel de progrès en vertu de cette perspective, deux ressortent du lot en particulier. Tout d'abord, l'échange d'officiers supérieurs reconstituant le groupe de pilotage offre un cadre à petite échelle, mais durable, permettant d'instaurer la confiance et d'améliorer l'interopérabilité au niveau stratégique de chaque armée de l'Air. Si l'épreuve d'une campagne aérienne multinationale, ou même d'un exercice complexe, engendre normalement une confiance et une interopérabilité renforcées entre les participants internationaux, les progrès réalisés risquent d'être négligés dans les efforts ultérieurs en l'absence d'un cadre permanent conçu pour en tirer profit. Si elle n'est pas conçue comme un mécanisme favorisant les enseignements à tirer et le « retour d'expériences », la TSI offre bel et bien au sein de chaque état-major un mandat pour défendre un programme visant à améliorer la coopération internationale. Son groupe de pilotage multinational est constitué d'officiers ayant cette responsabilité. Deuxièmement, le fait que le groupe de pilotage opère sans la lourdeur bureaucratique généralement associée à une alliance ou une coalition formelle lui confère la liberté de poursuivre d'une manière créative la vision des chefs dans les limites de ses ressources et d'être innovant dans son approche.

La convergence des valeurs, le contexte (historique comme actuel), associés aux objectifs nationaux et organisationnels des trois armées de l'Air, explique le « pourquoi » de la TSI. Les caractéristiques déterminantes de son groupe de pilotage aident quant à elles à expliquer les paramètres de leur mission. Le « comment », c'est-à-dire les moyens employés dans le cadre de la TSI pour atteindre ses objectifs, nécessite une cohérence claire avec ces paramètres en vue de créer les conditions des progrès tangibles nécessaires à la concrétisation de la vision des trois chefs d'état-major.

Les moyens

La mise en place, au sein de chaque état-major des trois armées de l'Air, d'une structure d'officiers internationaux ayant la responsabilité de piloter la TSI, qui en soi est une manifestation de confiance, est un pilier central pour matérialiser la vision des chefs. Comme pour tout échange d'officiers internationaux, les titulaires des postes recon-

naissent rapidement les limites d'une vision exclusivement nationale et leurs perspectives sont nécessairement enrichies par cette exposition plus large. Alors que les officiers d'échanges au niveau tactique se concentrent à juste titre sur le développement de techniques, de tactiques et de procédures, les officiers de cet échange stratégique mettent en synergie des idées et des concepts qui influent directement sur le recours à la puissance aérienne. En retour, avec un accès privilégié aux chefs d'état-major des armées de l'Air, ils sont bien placés pour influencer la pensée des hautes autorités.

L'approche adoptée par l'équipe TSI est relativement simple : il s'agit d'identifier les obstacles à l'interopérabilité de la puissance aérienne et de présenter des solutions impliquant la coopération trilatérale. La base fondamentale du modèle TSI est la collaboration entre les acteurs du groupe de pilotage au sein de chaque armée de l'Air, qui offre l'opportunité d'un échange d'idées informel, avec le partage et le débat autour des concepts, le tout agrémenté par la perspective de chaque état-major d'armée de l'Air de nourrir la réflexion des hautes autorités. En restant au fait des initiatives bilatérales en cours au sein des trois forces aériennes et en restant conscient de leurs priorités institutionnelles et opérationnelles, le groupe de pilotage peut identifier les domaines les plus susceptibles de présenter un intérêt commun pour la coopération trilatérale. Les résultats escomptés ne dépendent pas de la mise aux commandes de l'une ou l'autre nation. Au contraire, compte tenu du caractère ouvert de l'initiative, le degré d'interopérabilité et de confiance qu'elle vise pourrait constituer un appui précieux dans un certain nombre d'efforts de coopération. Pour amorcer ce modèle, chaque armée de l'Air a la responsabilité de sélectionner pour ce type d'échange les officiers satisfaisant professionnellement et personnellement aux exigences de responsabilité au niveau stratégique d'un état-major d'armée de l'Air et qui possèdent les caractéristiques nécessaires pour collaborer et faire avancer un programme bilatéral tout en servant à l'étranger. Pour nourrir ses propres discussions internes, le groupe de pilotage a réuni des experts du domaine et a accueilli un certain nombre de forums sur la base de rotations témoignant des priorités spécifiques des chefs d'état-major ou de celles découlant des principaux enseignements tirés d'opérations combinées. Les précédents thèmes portaient ainsi sur la réponse combinée aux crises, le Commandement et Contrôle national (C2), la préparation opérationnelle, la promotion du fait aérien (*air advocacy*) et les approches nationales quant aux tensions régionales. Les activités connexes comprenaient des ateliers, des exercices de planification axés sur des scénarios particuliers, des séminaires académiques sur des sujets relatifs à la puissance aérienne et une analyse approfondie. En règle générale, l'activité de la TSI intègre également des civils, des universitaires et des membres de groupes de réflexion (*think tanks*) afin de définir les recommandations qui auront le plus grand impact, non seulement en cherchant à faire évoluer les réflexes et à façonner les comportements, mais également en renforçant la confiance. La publication ultérieure des résultats trilatéraux est destinée à influencer plus largement le débat national, à un niveau plus élevé.

En développant continuellement le réseau d'officiers et de professionnels civils de la puissance aérienne associée à la TSI, les efforts visant à institutionnaliser cette approche collégiale gagnent en ampleur. En Europe, la coopération trilatérale a pris pied dans les

trois centres d'opérations aériennes. Elle a commencé avec une série d'exercices baptisés « *Tonnerre-Lightning* ». Lancés en 2013, ils avaient pour but de conduire un C2 Air combiné en intégrant de véritables sorties (*live sorties*) dans le cadre de scénarios de plus en plus complexes³. Avec l'impératif de maximiser les résultats des exercices trilatéraux, les états-majors combinés identifient continuellement les opportunités pour intégrer des objectifs collectifs au calendrier des exercices. Cet aspect de la relation trilatérale a été renforcé par les visio-conférences trimestrielles entre les commandants des opérations aériennes des trois pays et par une nouvelle charte opérationnelle trilatérale signée par ces derniers en mars 2015⁴.

L'exercice trilatéral de décembre 2015 sur la base aérienne de Langley, dans l'État de Virginie, qui accueille l'*Air Combat Command* de l'USAF, forme un autre exemple de coopération trilatérale. Les avions F-22 Raptor (américains), Rafale (français) et Typhoon (britanniques) ont opéré ensemble deux semaines durant afin de développer et de mieux intégrer leurs capacités de niche. Ce type d'initiative, qui vise à préparer nos forces de combat à un conflit complexe, se concentre sur la génération d'un avantage opérationnel disproportionné. Tout aussi pertinentes, d'autres opportunités existent. Un exercice de protection de l'infrastructure conduite en 2015 en Floride, sur l'aérodrome auxiliaire d'Avon Park, mettait en évidence que ce type de coopération pouvait aller au-delà de la participation des aéronaves. Les forces de sécurité de chaque armée de l'Air avaient pour mission de protéger et de défendre une base aérienne en utilisant des ressources et des objectifs communs. Ce type d'exercice pose les fondements solides d'une future intégration opérationnelle des mécanismes d'appui aux opérations aériennes.

Les efforts déployés contribuent également à une promotion du fait aérien plus efficace et plus crédible. Chacun des chefs d'état-major des armées de l'Air reconnaît que c'est une priorité pour les aviateurs que d'influencer positivement les décideurs interarmées et nationaux. Le thème du dernier atelier trilatéral, organisé à Washington en mars 2015, visait à définir un discours plus affiné et plus ciblé sur la puissance aérienne. De plus, en contribuant au développement de la force aérienne, d'autres alliés peuvent également bénéficier de la TSI de par le rôle de pionnier ou de catalyseur intellectuel qu'elle peut jouer. Les résultats des activités soutenues par la TSI ont déjà permis d'alimenter plusieurs débats au sein de l'OTAN et du quartier général des puissances alliées. L'initiative peut s'imposer sur le long terme comme un organe de représentation de la position des trois plus grandes forces aériennes de l'alliance sur un vaste spectre de déterminants. Le 7^e atelier de la TSI, qui se tiendra en France en 2016, portera sur les convergences potentielles entre les visions qu'ont nos armées de l'Air de l'emploi futur de la puissance aérienne et formulera des recommandations sur des domaines prioritaires dans la relation trilatérale qui puissent compléter une étude plus large de l'OTAN sur le futur de la puissance aérienne interarmées au sein de l'alliance.

Les défis intrinsèques

De la même manière que le progrès trilatéral exige un effort continu, il nécessite également de la persévérance afin de surpasser un certain nombre de défis. Accomplir la vision de la TSI implique endurance, patience et une profonde compréhension culturelle des trois armées de l'Air afin de parvenir à une position mutuellement favorable. L'indépendance du TSSG vis-à-vis de la bureaucratie organisationnelle, sorte de bénédiction conduisant à une grande liberté d'action, peut également être perçue comme une malédiction lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les initiatives de la TSI⁵. La nature rationalisée et simplifiée du modèle, qui habilite un petit groupe d'officiers supérieurs à proposer de façon créative la vision de leurs chefs de service, contribue en effet à réduire les coûts de mise en œuvre de chaque service. Elle se situe à l'autre extrémité du spectre de la coopération militaire fondée sur le traité, qui a été créée pour répondre à des objectifs politiques supérieurs, plus complexes et nécessitant des investissements conséquents de la part des états-majors interarmées des forces alliées en présence sur le plan de la supervision des objectifs de coopération. Bien que le groupe de pilotage trilatéral soit plus facile à mettre en œuvre qu'une hiérarchie militaire fondée sur un traité, son indépendance face à la supervision organisationnelle fait qu'il n'est pas une entité d'état-major exécutive habilitée. Il repose sur l'initiative et la créativité pour dépasser la friction et, compte tenu du degré limité de levier direct que la TSI peut exercer sur les décideurs et autorités supérieurs, le groupe doit utiliser son temps et ses effectifs le plus efficacement possible.

Au niveau pratique, un obstacle courant de la coopération se rapporte au manque d'interopérabilité technique. L'incompatibilité en matière de communication, d'information et de systèmes informatiques a un impact considérable sur l'efficacité et l'intégration. S'il s'y ajoute les sensibilités commerciales associées à l'acquisition et à la concurrence ouverte dans le secteur de la défense, le défi de la collaboration industrielle n'en devient que plus complexe. De nouvelles approches quant aux acquisitions pourraient dès lors avoir besoin d'innovation. Il est même concevable que l'interopérabilité trilatérale devienne une exigence contractuelle. De façon analogue, dans la conduite des opérations aériennes, les activités trilatérales seront par nature plus complexes que les alternatives nationales ou bilatérales et, du moins au début, nécessiteront plus de temps de planification. Des efforts et une confiance considérables seront nécessaires pour aborder efficacement des questions comme les échanges d'informations, les *caveats* et le partage de renseignements. Un aspect central de ce changement tiendra à la volonté d'échanger des informations sensibles. Afin de bâtir la confiance, le principe du « besoin de connaissance », qui sous-tend nombre de protocoles relatifs à la sécurité de l'information, doit évoluer vers un « besoin de partage » dans le contexte des opérations multinationales. La TSI facilite ce principe en promouvant un échange ouvert de concepts et de doctrines entre les nations partenaires qui peut se diffuser dans des pratiques plus larges et plus acceptées. La compétence linguistique peut également aggraver les barrières techniques et procédurales. Au cours d'un récent exercice de la force de projection multinationale interarmées franco-britannique, les problèmes de traduction et de communications ont

par exemple été identifiés comme un obstacle majeur à la prise de décision rapide et précise dans les états-majors combinés.

Cela étant, le principal obstacle stratégique à l'activité trilatérale demeure d'ordre culturel. En dépit des liens historiques et d'un capital opérationnel mobilisable de plus en plus riche, les intérêts et les « réflexes nationaux » peuvent encore fournir une alternative reconfortante aux inévitables frictions et incertitudes associées aux opérations multinationales. Même avec la doctrine partagée de l'OTAN, la politique de défense et l'ambition ne sont pas identiques et reflètent les capacités et les priorités propres à chaque nation. Les « rapports privilégiés » entre les États-Unis et le Royaume-Uni, quelle que soit la définition que l'on en donne, sont tissés dans la structure culturelle de plusieurs générations de promotions militaires et politiques au Royaume-Uni⁶. Si cela facilite grandement la coopération entre les forces aériennes des deux pays, c'est en soi insuffisant pour assurer une relation trilatérale tout aussi cohérente. De la même manière, l'autonomie stratégique est un principe incontournable de la politique de défense de la France qui continue à définir nombre d'aspects de la culture militaire française⁷. Le travail dans le cadre de la TSI doit donc honnêtement admettre ces différences et identifier et exploiter les opportunités dans chaque relation bilatérale afin de mieux aligner les comportements à un niveau trilatéral⁸.

De plus, les réalités pratiques de chaque armée de l'Air exigent que les efforts soient principalement concentrés sur les priorités nationales. L'inévitable conséquence pour la plupart des aviateurs est une raréfaction des contacts avec leurs homologues internationaux, ce qui accentue en retour les réflexes culturels à l'égard de solutions nationales lorsqu'ils sont confrontés à la nécessité d'employer la puissance aérienne. Les activités inspirées de la TSI sont conçues pour exposer les participants au potentiel des opérations multinationales et chercher à réorienter leurs réflexes vers une perspective trilatérale. Le modèle doit également mettre en confrontation les limites associées à toute initiative portant sur un service unique, compte tenu du fait que nombre de préoccupations que partagent les trois forces de l'air s'accompagnent inévitablement d'intérêts communs. Si la TSI doit aborder ces questions communes, une exposition au niveau interarmées sera nécessaire et, en l'absence d'initiatives trilatérales parallèles en dehors du domaine de la force aérienne, des solutions aux problèmes particuliers devront être recherchées au cas par cas.

Enfin, la nature dynamique et cyclique de la politique nationale représente un défi pour la continuité. L'ambition de la TSI d'améliorer continuellement l'intégration est vulnérable aux cycles politiques : la volonté d'une nation de s'engager dans une intervention étrangère peut changer très rapidement. De plus, le niveau de priorité accordé aux questions de défense et de sécurité dans les dialogues nationaux peut avoir un effet non négligeable sur le maintien des partenariats militaires. Les initiatives de coopération comme la TSI devront constamment faire montre de leur valeur pour être protégées de ces dynamiques. L'ambition devrait donc être tempérée en conséquence. La TSI n'a jamais eu pour but de devenir la base d'un organe exécutif au sein de chaque état-major d'armée

de l'Air ; elle sert plutôt de cadre conçu pour inspirer des activités visant à renforcer les relations personnelles, à développer la compréhension mutuelle et à bâtir la confiance.

Ainsi, alors que la TSI offre une vision commune pour la coopération trilatérale de haut niveau, les défis techniques, la dynamique culturelle et les priorités nationales pèseront inévitablement sur le taux de progrès. Compte tenu de ces défis, les résultats sont souvent difficiles à quantifier et doivent être validés au regard de critères plus pragmatiques. Dans ce contexte, les gains incrémentaux et le progrès graduel poursuivi par la TSI sont en phase avec l'esprit de la vision des chefs et reflète la nature relativement informelle du groupe directeur (*steering group*) qu'ils ont mis en place pour piloter l'initiative.

Conclusion

Bien que cette approche ne soit pas unique, la TSI et le groupe directeur chargé de sa mise en œuvre constituent un modèle original et potentiellement innovant pour explorer le terrain commun et améliorer la cohérence dans le développement et l'emploi de la puissance aérienne. Si chaque nation offre une perspective différente sur la manière d'employer les capacités aérospatiales, la TSI vise à parfaire les capacités combinées des trois armées de l'Air afin de répondre, en équipe, à des crises émergeant rapidement. En mettant en œuvre un forum d'importance pour la communication et la coordination stratégiques, les trois armées de l'Air identifient et abordent les obstacles opérationnels, établissent une plus grande cohésion et explorent les frontières de la coopération trilatérale.

Quant aux moyens choisis pour mettre en œuvre la TSI, la mise en place d'un groupe directeur multinational croisé au niveau stratégique des trois états-majors, qui collabore et parraine les activités trilatérales, exempt de supervision bureaucratique, mais limité dans son rôle exécutif, forme une approche assurément élégante. Sa simplicité diffère de façon significative d'autres modèles de coopération plus formalisés et plus ambitieux, tels que la structure de commandement de l'OTAN et le cadre créé au sein des états-majors français et britanniques visant à atteindre les objectifs politiques du traité de Lancaster House. En ce sens, ce groupe répond à l'intention des chefs de faire progresser leur vision, tout en respectant les réalités concrètes de chaque état-major et leur capacité à faire face aux barrières culturelles et aux défis pratiques. Le succès du TSSG dépend de sa capacité à continuer à cultiver une communauté de participants dans ses activités trilatérales et d'augmenter le nombre d'individus bénéficiant des résultats de ses débats.

Au fur et à mesure que le modèle de la TSI prend de l'ampleur se pose de manière inévitable quelques questions quant à une plus large applicabilité de l'accord : quelle pourrait par exemple être son applicabilité pour les forces terrestres et maritimes au sein d'une construction interarmées entre les États-Unis, le Royaume-Uni et la France ? Ces aspects pourraient élargir la coopération trilatérale pour bâtir la confiance et faire progresser l'interopérabilité à travers un plus large spectre d'opérations militaires. D'autres groupements internationaux trilatéraux pourraient-ils bénéficier d'une initiative similaire ? Les réponses à ce type de question pourraient dépendre de l'exposition et de l'éva-

luation de cette initiative trilatérale au-delà du carcan des trois puissances aériennes participantes.

Le succès futur de l'effort trilatéral dans le cadre de ce modèle repose sur plusieurs facteurs : une intention politique soutenue, les plus hauts niveaux de soutien au sein de chaque armée de l'Air et la preuve constante d'une avancée vers l'atteinte des objectifs. Cette avancée est anticipée sur de multiples fronts en 2016, dans des activités collatérales faisant suite à l'exercice trilatéral de la base aérienne de Langley de décembre 2015, dans la continuité de la série d'exercices *Tonnerre-Lightning* en Europe et directement lors du prochain atelier TSSG en France. Le contexte stratégique requiert que ces types d'efforts des alliés proches et les opérations en cours soient sûrs de renforcer cette exigence. Le modèle de la TSI est un outil précieux pour répondre à cette demande.

Notes

1. Joint Doctrine Publication 0-30, *UK Air and Space Doctrine*, juillet 2013, 2-5-2-6 ; Joint Concept Note 3/12, *Future Air and Space Operating Concept*, septembre 2012, 1-12-1-13 ; Department of the Air Force, *USAF Strategic Master Plan*, Washington, DC : Department of the Air Force, mai 2015, pp. 28-29, pp. 34-35 ; et ministère de la Défense, *Livre Blanc : Défense et Sécurité Nationale*, Paris : ministère de la Défense, 2013, p. 21.

2. L'US Air Force accueille des officiers britanniques et français au sein de son *Strategic Studies Group* (état-major de l'US Air Force, HAF/SSG) ; l'armée de l'Air française collabore avec des officiers américains et britanniques au sein de la division « études stratégiques » du bureau Plans de l'état-major de l'armée de l'Air ; et la Royal Air Force affecte des officiers américains et français à la division International et Engagement de son état-major.

3. Les trois centres concernés sont : le 603e Centre de commandement des opérations aériennes (AOC) de Ramstein (Allemagne) ; le centre de commandement du composant aérien des opérations interarmées (JFACC) de la RAF à High Wycombe (Angleterre) ; et le Centre national des opérations aériennes (CNOA) de la base aérienne de Lyon Mont-Verdun Air Base (France).

4. L'accord entre le troisième commandant des forces aériennes de l'USAF, le commandant des opérations de la RAF et le commandant de la défense aérienne et des opérations aériennes de l'armée de l'Air française, le document crée un cadre de travail pour de multiples groupes trilatéraux visant à renforcer l'interopérabilité dans la planification et la conduite des opérations aériennes.

5. Cette indépendance est bien différente de la prolifération de responsabilités bilatérales attribuées en 2010 aux officiers dans les états-majors militaires de France et de Grande-Bretagne lors de la signature du traité de Lancaster House, un accord contraignant destiné à améliorer de façon significative la coopération entre les deux alliés en matière de défense et sécurité. Sa mise en œuvre a conduit à des plans bien ficelés au niveau interarmées et du service unique qui ont permis de déployer une force expéditionnaire interarmées combinée garante d'une capacité extensible allant jusqu'à deux brigades, avec un groupe opérationnel naval associé et une escadre expéditionnaire aérienne. Par nécessité, cette approche nécessite la présence d'un officier général à différents niveaux d'état-major et un engagement envers un plan de formation et d'entraînement.

6. L'US Air Force et la Royal Air Force bénéficient d'un niveau de partage de l'information privilégié, qui sous-tend un solide programme d'échange d'officiers et une tradition de formation bilatérale de haut niveau qui, bien que reflétée par la croissance de la coopération franco-britannique au lendemain du traité de Lancaster House, continue à l'emporter sur les programmes similaires de l'US Air Force avec l'armée de l'Air française.

7. Ministère de la Défense, *Livre Blanc*, pp. 19-22.

8. Les relations bilatérales incluent celles prévues par le traité de Lancaster House, conclu par le Royaume-Uni et la France, et celles générées par la coopération croissante en Afrique entre les États-Unis et la France.

Les stratégies incitatives mises en place par des tierces parties et la gestion des conflits en Afrique

NIKOLAS G. EMMANUEL*

Il reste beaucoup à apprendre sur le rôle des acteurs externes dans la prévention des conflits violents et dans leur gestion lorsqu'ils surviennent. En conséquence, le présent article met l'accent sur l'éventail possible d'outils de gestion des conflits par des tierces parties, principalement par le biais d'une approche fondée sur des incitatifs. Les incitations mises en place par des tierces parties visent à gérer le conflit en permettant la négociation entre les parties impliquées. Une telle approche tâche d'aller au-delà du champ réaliste des experts des relations internationales, qui se concentrent principalement sur le pouvoir au sens strict, en considérant les options d'intervention douce pour modifier le comportement des parties en conflit¹. Il est évident que dans la plupart des cas, l'intervention militaire d'une part ou la volonté de l'éviter d'autre part ne peut pas être justifiée. Entre ces deux extrêmes, une vaste gamme d'alternatives existe. Ces options sont désignées ici sous le terme de stratégies incitatives, qui présentent un avantage bien supérieur à ce qu'il est souvent admis.

Les tierces parties extérieures (généralement les états et les organisations internationales, mais aussi les particuliers et les organismes non gouvernementaux) ont recours à diverses mesures d'incitation pour gérer les conflits. Le présent article porte un regard sur leur application d'une manière générale, notamment dans les cas africains. Il examine de quelle manière les acteurs externes utilisent des stratégies incitatives pour induire des changements de comportement en mettant sur pied des négociations et en désamorçant les graves conflits internes. L'auteur du présent article soutient que les incitatifs sont essentiels dans la gestion des conflits. Il avance que les stratégies incitatives non-coercitives disposent de potentiels élevés par rapport à des actions plus agressives, car les approches

*L'auteur est professeur adjoint au *Centre for Resolution of International Conflicts* (centre de résolution des conflits internationaux), département de science politique de l'Université de Copenhague, auquel il est également affilié. Le Professeur Emmanuel est titulaire d'une licence en sciences politiques de l'Université de Californie-San Diego, d'un M. Phil (équivalent du DEA) en sciences politiques et études africaines du Centre d'Études d'Afrique Noire de l'Institut d'études politiques de Bordeaux (France), et d'un doctorat en sciences politiques de l'Université de Californie-Davis. Ses recherches portent sur les relations internationales et les politiques comparatives, et mettent l'accent sur le recours aux stratégies d'intervention douce afin de faciliter les changements de comportement chez différents acteurs étatiques et non-étatiques en Afrique et sur d'autres continents.

plus douces offrent souvent des récompenses sans le ressentiment et la résistance susceptibles d'accompagner les mesures coercitives visant à changer les comportements et gérer les conflits. Pour analyser cette problématique plus en profondeur, le présent article pose les questions suivantes : qu'est-ce qu'une approche incitative de la gestion des conflits ? Quels types de stratégies incitatives de tierces parties sont disponibles ? Pouvons-nous tirer des généralisations concernant leur utilisation ? En abordant ces questions, l'étude cherche à atteindre trois objectifs : 1) combler une lacune dans la littérature polémologique à ce sujet en examinant le fondement théorique du recours aux incitatifs dans la gestion des conflits, 2) développer une typologie des stratégies incitatives utilisées fréquemment par les acteurs tiers, et 3) approfondir la discussion sur les avantages des approches non-coercitives par rapport à leurs homologues coercitives.

Les stratégies incitatives

Une approche incitative consiste en un ensemble de stratégies ou de politiques qu'un acteur tiers peut utiliser pour encourager les parties en conflit à adopter une solution pacifique en facilitant le processus de négociation et de compromis. Il faut noter que l'encouragement de ce changement de comportement loin des conflits violents et vers des négociations politiques ne peut se faire uniquement avec le pouvoir au sens strict. Il doit intégrer des alternatives de pouvoir discret². Autrement dit, les récompenses associées à de telles stratégies incitatives d'intervention douce / non-coercitive (par rapport à celles qui sont davantage coercitives comme les pressions diplomatiques, les sanctions ou l'intervention militaire) sont généralement considérées de manière plus favorable que les punitions par les acteurs cibles. En d'autres termes, « les gestes de conciliation mènent souvent à des réponses coopératives, tandis que les menaces déclenchent fréquemment des spirales d'hostilité et de méfiance³ ». Les incitatifs, en particulier ceux qui ne sont pas coercitifs, entraînent moins de ressentiment local et international que les mesures coercitives, plus agressives. Le pouvoir s'avère bien plus complexe que la simple force militaire. L'usage qui en est fait ou le contexte dans lequel elle est utilisée revêtent une très grande importance. En conséquence, les stratégies incitatives ont un potentiel sous-estimé d'aboutir à la paix par rapport à la coercition et à la force⁴.

S'il est évident que pour parvenir à une issue pacifique, les parties en conflit elles-mêmes doivent apprendre à résoudre leurs différends, toutefois les tierces parties externes peuvent les pousser (ou les tirer) en direction de la paix. Les acteurs externes peuvent y parvenir en faisant usage de certains incitatifs dont ils disposent. En dépit de leur évident potentiel, les incitatifs ont peu retenu l'attention des experts et de la communauté des décideurs. Au contraire, la majeure partie de la réflexion semble se concentrer sur l'intervention militaire, considérée comme la meilleure approche pour faire face aux conflits civils.

En outre, il faut souligner que certaines tendances de l'après-guerre froide poussent à l'exploration systématique des options de gestion des conflits par les tierces parties. Au cours du quart de siècle écoulé, deux tendances majeures se sont dégagées en termes de

guerres intra-étatiques. Tout d'abord, les guerres civiles sont beaucoup plus nombreuses que les guerres entre états, et ces conflits internes ont tendance à durer plus longtemps⁵. Ensuite, bien qu'étant souvent utilisés pour mettre fin aux conflits, les accords de paix négociés semblent être plus fragiles à l'ère de l'après-guerre froide qu'ils ne l'étaient pendant cette période⁶. Ces faits relatifs à la guerre civile dans un passé récent accroissent encore l'importance de l'évaluation du rôle des tierces parties et de leurs efforts dans le sens de la résolution de tels conflits. Les stratégies incitatives constituent un signe d'espoir, ou tout au moins ont le mérite d'offrir des options. Mais qu'entend-on au juste par « incitatifs », « stratégies incitatives », ou encore « approche incitative » de la gestion des conflits ?

Les incitatifs consistent en un éventail « de dispositions structurelles, de récompenses ou de sanctions (par exemple, dissuasions) distributives ou symboliques visant à encourager un état ou un mouvement cible dans une situation de conflit à modifier ses priorités et à accepter un compromis sur les principaux sujets de désaccord⁷ ». Qu'ils soient coercitifs ou non, associés au pouvoir discret ou au pouvoir au sens strict, les incitatifs cherchent à « augmenter le coût d'opportunité de la poursuite de la ligne de conduite antérieure en changeant le calcul des coûts et des avantages⁸ ». Autrement dit, selon Aaron Griffiths et Catherine Barnes, les incitatifs sont des mesures qui « peuvent être appliquées pour encourager ou persuader l'une ou l'autre ou la totalité des parties en conflit de coopérer en introduisant des récompenses en cas de conformité⁹ ». Par conséquent, les incitatifs sont des récompenses ou l'offre de récompenses. Cependant, ils ne seraient pas proposés si l'« émissaire » n'attendait rien du « récipiendaire », par exemple un certain type de comportement¹⁰. S'inscrivant dans le prolongement de cette logique, David Cortright, qui analyse de quelle manière les états utilisent les incitatifs avec d'autres états, définit un incitatif comme étant « l'octroi d'un avantage politique ou économique en échange d'une modification de politique par la nation bénéficiaire¹¹ ». Ici, un incitatif représente l'octroi d'un avantage dans l'attente précise de recevoir quelque chose en retour. La conditionnalité de l'aide est un type d'incitatif¹². L'objectif général des incitatifs étudiés dans le présent article s'intéresse à la gestion des conflits en facilitant les relations de négociation. Ces stratégies peuvent être utilisées pendant tout le cycle d'un conflit. De la situation de conflits potentiels à la consolidation de la paix après leur achèvement, l'objectif reste le même : encourager les relations pacifiques en rendant les négociations politiques possibles. Selon une telle approche, les tierces parties externes offrent un avantage (ou infligent une punition) afin d'amener les parties en conflit qui sont « suffisamment mécontentes de leurs coûts actuels ou des perspectives » de la guerre à rejoindre un processus de négociation¹³. Le but du recours aux incitatifs est d'accroître les coûts de la poursuite d'un conflit de plus en plus violent¹⁴. Les tierces parties y parviennent en élargissant les bénéfices de la conformité aux nouvelles règles d'une relation plus pacifique. Cependant, il faut garder à l'esprit que les incitatifs peuvent concerner des actions positives telles que les récompenses (légitimation, aide, etc.) ou des dissuasions et des incitations négatives (punitions, menaces ou coercition).

A mi-chemin entre les options de l'inaction et de l'action militaire se trouve le choix de la médiation, qui regroupe l'intervention d'une tierce partie (ou de plusieurs d'entre elles) en vue d'aider les acteurs impliqués dans le conflit à négocier. Dans un tel contexte, les incitatifs sont des ressources importantes à la disposition des médiateurs dans les efforts qu'ils déploient pour modifier le comportement des parties en conflit dans la direction souhaitée. Ils disposent de moyens de pression sur les parties. L'influence d'un médiateur provient de son aptitude à parvenir à un résultat minimal acceptable pour les deux parties ou qui les menace d'un résultat pire¹⁵. En recourant aux incitatifs, les médiateurs externes attirent l'attention des adversaires sur les avantages d'une issue négociée tout en les alertant des coûts accrus d'un échec des négociations et de la possibilité d'un retour à la guerre¹⁶.

Différents niveaux d'implication et d'utilisation des stratégies incitatives émergent, en fonction de la nature du conflit et du degré d'intérêt perçu par les tierces parties. Il ne fait aucun doute que dans un grand nombre de conflits africains comme au Mozambique, au Burundi et en République démocratique du Congo, les tierces parties ont utilisé différents moyens non-coercitifs pour laisser ouvertes les voies de communication et fournir des informations sur les intentions des parties rivales. À l'échelle supérieure, comme pendant les guerres Érythrée-Éthiopie de 1998 à 2000 et Soudan-Liberia en 2003, les médiateurs menés par les États-Unis ont été davantage proactifs, persuadant et critiquant, donnant des conseils, encourageant les parties à reconsidérer leurs options et formulant des propositions. Enfin, en Somalie et brièvement au Liberia en 2003, les États-Unis ont combiné la diplomatie avec l'intervention militaire (humanitaire) en vue de promouvoir le dialogue menant à la résolution des conflits.

Les incitatifs impliquent un compromis entre l'interférence et la promotion de la paix et sa protection¹⁷. Ces types d'instruments politiques sont utilisés pour influencer le comportement d'autres personnes. Ils y parviennent en réduisant l'incertitude inhérente au processus menant à une résolution pacifique du conflit, rendant crédibles les négociations qui s'ensuivent et atténuant l'incertitude concernant les relations futures entre les groupes¹⁸. Chose plus importante, les tierces parties externes peuvent recourir aux incitatifs pour privilégier certaines issues par rapport à d'autres. Comme l'indique Donald Rothchild, « les médiateurs déterminés n'ont pas besoin d'attendre passivement le moment propice¹⁹ ». Les incitatifs des acteurs externes peuvent avancer la « maturité » de la résolution des conflits²⁰. Par exemple, dans le cas du conflit inter-soudanais, le secrétaire d'État américain Colin Powell a, à plusieurs reprises, souligné l'applicabilité du concept d'« impasse dommageable pour tous » dans ses interactions avec les parties belligérantes, ayant mené à la signature de l'Accord de paix global au mois de janvier 2005²¹. L'application d'incitatifs et l'usage résolu de la pression diplomatique permettent aux médiateurs de faire avancer le processus de maturation dans certains cas. Dans d'autres, ils peuvent toutefois imposer un rythme trop rapide et transformer la maturité en pourrissement. Les accords s'effondrent et les conflits ravivent les violences, un résultat bien trop fréquent.

Une typologie des stratégies incitatives

Les acteurs tiers externes peuvent permettre de gérer les conflits de nombreuses manières. Ils peuvent recourir à un large éventail d'options diplomatiques, économiques et de sécurité pour désamorcer le conflit lorsque la spirale commence. Cette section met en évidence les principales catégories d'une approche incitative et aborde leurs contributions à la gestion et à la résolution des conflits. Ces différentes stratégies incitatives peuvent être organisées selon un continuum, de la moins coercitive à la plus coercitive. Cependant, les limites entre les différents moyens d'intervention des tierces parties ne sont pas toujours distinctes. Certains instruments politiques touchent différents modes d'influence dans la typologie.

Tel que l'indiquent le tableau et la figure ci-dessous, les mesures les moins coercitives (c'est-à-dire non-coercitives) susceptibles d'être appliquées pour diriger les relations des parties en conflit vers une négociation pacifique se trouvent à l'une des extrémités du spectre²². Elles englobent l'achat, l'assurance, la légitimation et le soutien économique. À l'autre extrémité du continuum de force se trouvent les mesures les plus coercitives comme la pression diplomatique, une large palette de sanctions et différents types d'intervention militaire. Bien que les méthodes coercitives soient présentes dans ces options, elles doivent être considérées comme des incitatifs tentant d'induire la coopération. En d'autres termes, les acteurs externes qui recourent à ces politiques tentent d'encourager les factions belligérantes à modifier leurs calculs (coûts et bénéfices) et à cesser d'alimenter des relations déjà tendues. L'objectif global est de rendre l'adoption d'un comportement plus pacifique favorable aux participants d'un conflit.

Tableau. Synthèse des stratégies incitatives non-coercitives et coercitives

Stratégies incitatives non-coercitives

Achat	Récompenses fiscales à court terme / paiements accessoires pour modifier les comportements
Assurance	Promesses ou garanties de protections politico-institutionnelles pour les groupes privés de leurs droits de représentation
Légitimation	Proposition de participation régulière à la communauté internationale
Soutien économique	Aide au développement afin de répondre aux doléances du groupe

Stratégies incitatives coercitives

Pression diplomatique	Stratégie partiellement coercitive ; expression d'une inquiétude face à un comportement
Sanctions	Stratégie punitive conçue pour modifier un comportement ; dimension symbolique
Intervention militaire	Stratégie utilisée par une tierce partie notamment pour renforcer l'initiative politique ; peut modifier de façon décisive l'équilibre des forces

Source : Donald Rothchild et Edmond J. Keller, *Africa-US Relations: Strategic Encounters*, Boulder, CO : Lynne Rienner, 2006.

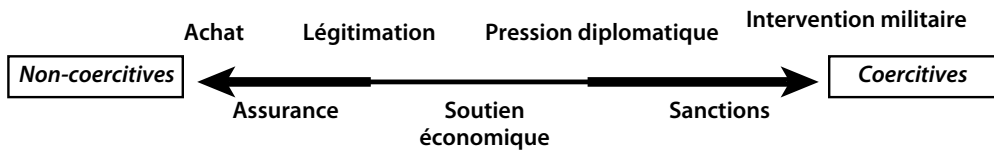


Illustration. Les principales stratégies incitatives. (basé sur ROTHCHILD, Donald et EMMANUEL, Nikolas, « Soft Intervention in Africa: US Efforts to Generate Support for Peace », in *Strengthening Peace in Post-Civil War States: Transforming Spoilers into Stakeholders*, éd. HODDIE, Matthew et HATZELL, Caroline A., Chicago : University of Chicago Press, 2010, pp. 123–143.

A ce stade, il est important de mentionner que les options incitatives sont souvent combinées. Par exemple, dans le cas des négociations de Machakos pendant la guerre civile au Soudan, la pression diplomatique a été associée à des menaces d'accentuation du régime de sanctions sur Khartoum afin d'accroître les coûts de la cible si elle ne modifiait pas ses préférences et continuait le conflit. Pour autant, le choix de la stratégie incitative à appliquer dans un certain cas dépend de la capacité de la tierce partie, de sa volonté de s'engager et de l'évaluation de ce qui s'avèrera efficace dans le désamorçage du conflit et la promotion de la paix. Les études futures doivent examiner ce point avec plus de précision.

Les stratégies incitatives non-coercitives

Comme l'indiquent Donald Rothchild et Nikolas Emmanuel, les incitatifs non-coercitifs ont davantage de chance d'aboutir à une paix durable. Par ailleurs, si des méthodes coercitives sont appliquées, elles doivent être suivies d'une aide internationale et d'un encouragement des réformes politiques importantes telles que la protection des minorités en vue de prévenir toute reprise des violences²³. Notons que, généralement, le choix des incitatifs repose sur la perception qu'a un diplomate des intérêts de son pays et de la capacité de son approche stratégique pour parvenir à la résolution du conflit à un coût raisonnable²⁴.

Il est difficile de formuler des généralisations quant à l'utilisation des approches de politique étrangère, dans ce cas, le recours aux incitatifs. Chaque conflit présente sa propre dynamique et ses spécificités. Ceci dit, il est tout à fait envisageable de réaliser une compilation globale des informations capitales tirées des expériences passées concernant les stratégies incitatives dans la gestion des conflits. Il est intéressant de considérer ces données pour mieux fonder les choix d'incitatifs susceptibles d'être pertinents dans chaque contexte futur. Afin de les étudier et d'éventuellement les généraliser, la suite de notre article examine une à une et en détail, les sept stratégies incitatives avant de tirer quelques conclusions.

L'achat. Il existe un certain nombre de moyens parfois assez efficaces pour faciliter la coopération à un coût relativement bas. La stratégie incitative de l'achat, non-coercitive, est l'une de ces options. L'achat fait référence à des récompenses fiscales ou des paiements accessoires tangibles à court terme, susceptibles de modifier les structures de bénéfices et les comportements afin de mettre fin aux conflits. L'achat se distingue de l'aide économique, qui est beaucoup plus vaste en termes de montants et de portée. En proposant une telle option, la tierce partie accroît le « gâteau » afin d'offrir la possibilité de réconciliation. Elle modifie les structures de bénéfices pour transformer un différend à somme constante en

un jeu à somme positive, augmentant ainsi la possibilité de compromis²⁵. Plus concrètement, l'achat peut être utilisé pour prendre des dispositions spéciales avec des individus ou des groupes afin d'encourager la sortie (du conflit). On espère ainsi éliminer le potentiel de perturbations susceptibles d'ébranler le mouvement vers l'abandon des conflits violents²⁶.

De tels paiements accessoires ou ententes particulières pour encourager une sortie ont été vus dans l'effort international, couronné de succès, visant à persuader l'ancien leader éthiopien Mengistu Hailé Mariam de quitter Addis-Abeba et de se rendre au Zimbabwe en mai 1991. De plus, cette façon de procéder peut procurer un financement à court terme aux mouvements rebelles afin de faciliter leur transformation en partis politiques légitimes, dans l'espoir de les voir devenir des acteurs du système politique. A la fin de la guerre civile du Mozambique, le groupe rebelle Renamo a reçu 19 millions de dollars de la part de bailleurs de fonds clés afin d'aider l'organisation insurrectionnelle à se muer en parti politique. De toute évidence, la communauté internationale peut énormément contribuer à l'atteinte des objectifs de gestion des conflits²⁷.

L'achat est communément utilisé, et malgré son coût relativement bas, il peut grandement faciliter l'avancée des buts de prévention des conflits. En eux-mêmes, ces types d'incitatifs ne sont pas susceptibles de surmonter le problème d'engagement dans les situations de conflit intense, mais même dans ce cas, leur apport dans la gestion des conflits ne doit pas être pris à la légère.

L'assurance. Les acteurs externes peuvent jouer un rôle important en encourageant les parties en conflit à adopter et à respecter des institutions politiques inclusives visant à la protection des minorités, ainsi qu'à honorer les ententes négociées. Ainsi, les incitatifs à l'assurance peuvent permettre de gérer les conflits en tentant d'atténuer les craintes de certains groupes privés de leurs droits de représentation. Ces mesures sont souvent proposées pendant l'étape de la mise en œuvre de la paix en vue de rendre possibles davantage d'interactions pacifiques à l'avenir. Les tierces parties externes peuvent essayer de transformer un différend intra-étatique en promettant des protections aux minorités et en protégeant leur participation aux institutions politiques une fois l'accord de paix mis en œuvre. En d'autres termes, les tierces parties de la communauté internationale peuvent avoir une capacité considérable à rassurer les groupes minoritaires par le biais de promesses de soutien lors d'élections régulières, d'autonomie politique, d'inclusion des plus faibles par une représentation proportionnelle dans la fonction publique et le gouvernement central d'un état de droit. Elles peuvent aussi garantir l'impartialité judiciaire, la mise en œuvre de règles sur la répartition proportionnelle des revenus, ainsi que la protection des droits des minorités linguistiques, religieuses et ethniques²⁸. Les garanties juridiques et constitutionnelles peuvent offrir une assurance générale aux peuples minoritaires vulnérables, ce qui encourage leur participation au processus de paix.

La question de l'assurance de la représentation des intérêts minoritaires dans les nouvelles institutions gouvernementales post conflit a fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre des processus de paix Nord-Sud au Soudan et au Darfour. L'Accord de paix global signé au Soudan en 2005 symbolise ce genre d'effort. Les acteurs externes ont

fourni bon nombre de protections dans ce règlement négocié. Notamment les mécanismes de partage des pouvoirs temporaire à Khartoum, l'usage de l'anglais et de la langue locale dans le sud et le référendum sur l'Indépendance en 2011, lequel a mené à l'autonomie du Sud Soudan.

Si encourageantes soient-elles, de telles promesses de garanties pour la sécurité et le bien-être des minorités montrent une efficacité limitée, et le parti majoritaire ne peut s'engager de façon crédible à ce que les futurs leaders s'abstiennent d'exploiter les petits partis dans le futur²⁹. De surcroît, les acteurs externes peuvent être sujets à des contraintes considérables susceptibles de saper de tels incitatifs. Sous la pression exercée par leurs propres électeurs nationaux afin de réduire les implications à l'étranger (en particulier celles qu'ils n'estiment pas correspondre à leurs « intérêts nationaux » perçus), les tierces parties trouvent souvent difficile d'honorer pleinement les « garanties » qu'elles donnent pour respecter l'accord.

La légitimation. L'inclusion de tel ou tel acteur dans la communauté internationale est probablement l'une des incitations les plus efficaces en vue de faciliter des relations pacifiques. L'acceptation (ou dans certains cas, la non-acceptation) par d'autres états est une forme d'intervention douce qui influe sur la crédibilité du processus de négociation sous-jacent³⁰. Les tierces parties peuvent recourir à de tels incitatifs de légitimité pour stimuler la coopération d'un état ou d'un mouvement cible afin de prévenir les conflits violents ou de les désamorcer quand ils ont éclaté. En portant un jugement sur la légitimité des autres acteurs, les états et les organisations internationales peuvent affecter la réputation des élites et leur aptitude à instaurer des relations bénéfiques avec d'autres membres de la communauté internationale, avec tous les avantages que cela présuppose. Cette option est une forme de ce que Joseph Nye appelle le « pouvoir discret » (*soft power*)³¹. La légitimation incite à l'inclusion d'acteurs dans la communauté internationale. En outre, empêcher les états ou d'autres acteurs de devenir membres ou participants à une organisation internationale implique des éléments de délégitimation qui peuvent s'avérer coûteux. Ils sont donc disposés à prendre de sérieuses mesures pour l'éviter.

Les incitatifs de légitimité constituent aussi une ressource pour stabiliser l'engagement dans la voie de la démocratisation après les conflits. En réaction à une série de coups d'état militaires au Niger, aux Comores, en Côte d'Ivoire et en Guinée-Bissau, l'Organisation de l'Unité africaine a décidé lors de son sommet d'Alger en 1999 que les gouvernements fomentant des coups contre des régimes constitutionnels établis après 1997 seraient suspendus des futurs sommets. Par la suite, l'organisation a interdit aux gouvernements militaires de Côte d'Ivoire et des Comores de participer au sommet de Lomé en 2000³². De la même manière, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest a demandé à ce que le Togo revienne à l'ordre constitutionnel à la suite de la tentative de passation du pouvoir entre l'ancien président, Gnassingbé Eyadéma, et son fils en février 2005.

Compte tenu de ces possibilités d'action internationale, il semble évident que les incitatifs de légitimité constituent un moyen non-coercitif au potentiel considérable dans différents contextes, parmi lesquels la prévention et le désamorçage des conflits. Complé-

mentairement, empêcher un état de devenir membre ou participant à part entière d'une organisation internationale implique des éléments de délégitimation qui peuvent s'avérer coûteux en termes d'accès à des bailleurs de fonds et des investisseurs potentiels ou pour s'attacher leur soutien. En conséquence, les états sont disposés à prendre de sérieuses mesures pour éviter la dégradation de leur image dans la communauté internationale. La volonté des organisations internationales d'offrir une perspective d'inclusion est de toute évidence un outil puissant à leur disposition.

Le soutien économique. Depuis maintenant plus d'une décennie, des études de plus en plus nombreuses ont fourni la preuve empirique que l'apparition de la guerre civile dans certains pays est étroitement liée à l'inégalité des revenus et à la faiblesse du salaire moyen³³. En accord avec cette constatation, les données de James Fearon et David Laitin précisent que les pays où le revenu par habitant est le plus faible tendent à être associés à une plus forte propension à la guerre civile dans la période qui s'ouvre après 1945³⁴. Il n'est donc pas étonnant que la perspective du soutien des bailleurs de fonds paraisse accroître la taille du gâteau disponible, facilitant le développement économique pour tous, améliorant la coopération mutuelle et réduisant par-là la probabilité de futurs conflits. Il semble évident que si une société et ses élites anticipent les gains de la coopération et de la négociation, elles sont idéalement préparées pour surmonter les éventuelles crises et pour installer le cadre d'un avenir plus prospère. Utiliser l'aide comme un incitatif peut par conséquent se révéler prometteur pour la paix³⁵.

L'aide au développement peut être particulièrement utile dans la première phase des conflits, avant que la violence ne se déchaîne. Les financements des bailleurs de fonds peuvent aider à surmonter les obstacles sociétaux et les griefs collectifs risquant de déboucher sur un conflit ravageur en anticipant sur la reconstruction de l'économie et la redistribution des bienfaits de la croissance économique. En outre, l'assistance économique peut être cruciale pendant la phase post conflit, car elle atténue les tensions et évite la reprise de la violence³⁶. Selon des études récentes, tirées d'une série de cas africains dans lesquels les bailleurs de fonds internationaux avaient fourni une assistance durable au développement entérinée par un accord de paix, on a observé que la majorité des territoires concernés n'a pas repris les combats au cours des cinq ans qui ont suivi³⁷. En revanche, quand l'assistance n'était pas durable ou avait été diminuée, la probabilité d'un retour à une guerre civile s'était sensiblement accrue. Compte tenu de cette réalité empirique, il n'est pas étonnant que les promesses d'aide économique puissent être perçues comme une possibilité d'opportunités pour toutes les communautés dans un conflit donné. Notons que de tels plans de soutien économique ne sont pas personnalisés comme l'option d'achat. L'aide économique des bailleurs de fonds est offerte pour assister la communauté nationale en général, dans l'espoir d'une réconciliation suivie d'un développement. La promesse d'aide (qui inclut l'assistance économique bilatérale, de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, les dépenses d'infrastructure, l'effacement ou la restructuration de la dette, etc.) constitue un futur dividende de la paix proposé aux parties pour les inciter à surmonter leurs différends et à s'entendre sur des approches communes de résolution des problèmes. Les adversaires sont incités à conclure un traité

de paix et ainsi à profiter des avantages nés de la fin de l'incertitude d'une guerre très longue tout en créant de nouvelles possibilités de développement économique³⁸.

La conférence de Lancaster House sur l'indépendance du Zimbabwe en 1979 est l'exemple presque parfait de l'impact que peut avoir l'assistance économique de bailleurs de fonds sur un processus de paix. Les bailleurs clés, principalement la Grande-Bretagne et les États-Unis, ont coordonné leurs efforts et pris d'importants engagements financiers afin d'inciter les parties à parvenir à un accord. Les incitatifs sous forme d'aide au développement se sont avérés essentiels dans ces négociations pour cultiver le processus de maturation et favoriser un règlement négocié.

Les stratégies incitatives coercitives

Parallèlement aux incitatifs non-coercitifs dont il a été question ci-dessus, il est important de souligner que trois incitatifs partiellement ou entièrement coercitifs sont à la disposition des tierces parties aux fins de gestion des conflits. Malgré leur aspect coercitif, ils doivent être considérés comme des incitations à la coopération car les acteurs externes recourent à des mesures coercitives pour modifier les calculs sur les coûts et les bénéfices des parties locales et pour les encourager à modifier leurs politiques en conséquence³⁹. L'intégration des mesures principalement coercitives dans le corpus de stratégies incitatives diffère de l'approche plus étroite adoptée par certains experts, mais elle semble être justifiée en termes d'objectifs des acteurs et des manières employées pour les atteindre. Ces approches englobent la pression diplomatique, les sanctions et l'intervention militaire.

La pression diplomatique. Les diplomates agissent fréquemment de manière préventive en sensibilisant les protagonistes aux éventuels coûts futurs d'un conflit qui s'intensifierait. Ils tentent de modifier les perceptions des parties belligérantes en les orientant vers des positions plus accommodantes. Une bonne communication sur l'éventuel impact négatif de la poursuite d'une attitude belligérante est essentielle pour le succès de cette stratégie. Cependant, les diplomates ont besoin d'exercer une pression sur les parties et les intérêts concernés pour pouvoir encourager une situation plus pacifique. Les avertissements ne sont souvent pas suffisants pour faciliter la négociation et mettre fin à un conflit violent. Pour créer ce levier, les efforts diplomatiques sont souvent combinés à d'autres incitatifs. Quelques unes des alternatives d'action les plus efficaces consistent à proposer une aide économique ou mettre en garde contre un retrait imminent de l'aide, menacer d'imposer des sanctions ou proposer de les retirer, ou encore décider de l'inclusion ou de l'exclusion d'un état cible d'une organisation internationale. Dans les négociations visant à mettre fin au conflit entre le Nord et le Sud Soudan, le levier des États-Unis mettait principalement l'accent sur les incitatifs diplomatiques, combinés à une menace d'intensifier le régime de sanctions si Khartoum refusait de s'y conformer. Ou, à l'opposé, d'agiter la promesse de les réduire s'il s'y pliait. D'une manière générale, les médiateurs recourent fréquemment à ce levier pour faire mûrir la situation, en convainquant les par-

ties belligérantes qu'elles sont effectivement arrivées dans une impasse défavorable pour les deux parties et qu'elles ont tout intérêt à trouver une solution négociée.

En 2003, au cours des négociations de Machakos concernant le conflit long et violent entre le Nord et le Sud du Soudan, le secrétaire d'État américain Powell a mentionné l'épuisement mutuel de toutes les parties en guerre⁴⁰. Il a expliqué que deux décennies de guerre pouvaient prendre fin et qu'une tierce partie comme les États-Unis, entre autres acteurs de la communauté internationale, pouvaient les aider à s'engager sur la voie de la paix. À ce moment-là, les médiateurs ont senti qu'ils étaient dans une impasse terriblement préjudiciable au Soudan. Après des décennies de combats, le Nord était devenu las des violences mais n'était pas capable d'obtenir et encore moins de conserver l'avantage dans le conflit. Khartoum pouvait contrôler les champs pétrolifères vitaux du Sud pendant la saison sèche, mais il éprouvait de grandes difficultés à s'y maintenir pendant les pluies de la saison humide. Les forces du Sud semblaient moins usées par le conflit, mais elles ne savaient pas non plus comment échapper aux allers et retours des combats, fortement dépendants des conditions météorologiques et des saisons. Les médiateurs ont utilisé cet état de fait pour avancer l'idée d'une impasse mutuellement défavorable afin de faire progresser les négociations. Une fois que les médiateurs ont réalisé qu'un moment de maturité était présent au Soudan, les diplomates américains ont agi pour pousser le processus de médiation en recourant à ce levier sur le régime d'Omar al-Bashir à Khartoum. Ce faisant, l'administration Bush a retiré le Soudan de sa liste de pays jugés non coopératifs dans la lutte contre le terrorisme et a fait entrevoir la possibilité de lever les larges sanctions économiques américaines. On a jugé que ces points seraient utiles pour créer une pression sur les leaders soudanais afin qu'ils s'engagent dans la voie d'un accord de paix négocié avec le Sud⁴¹.

Durant cette période, les États-Unis avaient prise sur les parties aux négociations, jouant ainsi un rôle constructif pour influencer les priorités des rivaux soudanais. *L'International Crisis Group* estime aujourd'hui que « la pression permanente des États-Unis sur les parties était le facteur primordial requis » pendant les négociations de Machakos⁴². Manifestement, pour que les pressions diplomatiques puissent avoir un maximum d'efficacité sur les parties impliquées dans le conflit, les médiateurs utilisent de puissants bras de levier. Dans le cas susmentionné du Soudan, le médiateur a aidé les parties à trouver un accord basé sur ce que I. William Zartman appelle une « opportunité mutuellement séduisante⁴³ ». Quand un conflit violent est intense et quand l'influence d'une tierce partie est requise, un médiateur a besoin de la capacité d'alourdir les coûts d'une certaine ligne de conduite⁴⁴.

Les sanctions. Les sanctions (telles que la conditionnalité des aides, les sanctions individuelles ciblées, les sanctions économiques, etc.) sont sans aucun doute importantes pour gérer les conflits, mais elles exigent une application rigoureuse pour obtenir l'effet escompté. La menace ou l'application d'un large éventail de sanctions sur un état ou un mouvement cible constitue une stratégie incitative coercitive essentielle. Les sanctions sont conçues pour modifier le comportement des belligérants dans une direction souhaitée, ici en vue d'un règlement pacifique du conflit. Ces mesures visent à punir ceux qui

transgressent des normes internationales largement reconnues et à proposer des incitatifs à la coopération en cas de changement de comportement. Par ailleurs, les sanctions recèlent une importante dimension symbolique car elles signalent le mécontentement de la communauté internationale à l'égard du comportement actuel de la cible. Cet autre aspect des sanctions est souvent sous-estimé. En d'autres termes, si l'on examine l'impact des sanctions de façon très large et si l'on inclue les effets psychologiques et symboliques qu'elles ont sur l'environnement de négociation, il est essentiel de souligner leur apport non négligeable aux négociations de paix ; citons par exemple la promulgation de loi d'abolition de l'apartheid par le Congrès américain en 1986. Les incitatifs utilisés avec l'Afrique du Sud défendaient les intérêts de l'émissaire (ici, les États-Unis) sans l'engager dans une intervention militaire. Dans le cas de l'Afrique du Sud, Washington a prouvé qu'un moyen réaliste et relativement peu cher d'exercer une influence pouvait encourager les principaux acteurs du pays cible à modifier leur comportement et à convenir de nouvelles institutions et normes.

Cependant, il est important de souligner que les sanctions sont généralement considérées comme des outils relativement inefficaces. Souvent, les sanctions économiques générales ont du mal à cerner les groupes jugés responsables du comportement belliciste⁴⁵. Jusqu'à aujourd'hui elles n'ont pu réellement prouver qu'elles pouvaient être des instruments coercitifs pertinents sur les régimes autoritaires, sur les états faibles ou encore ceux qui bénéficient d'un certain niveau d'autonomie vis-à-vis de l'émissaire, et plus généralement vis-à-vis de l'influence de la communauté internationale. Les sanctions requièrent une application rigoureuse pour encourager le changement.

Néanmoins, les sanctions peuvent être considérablement renforcées si elles sont appliquées de manière multilatérale avec des demandes de changement dont la portée est limitée et des états cibles clairement liés à l'économie mondiale. Les sanctions constituent une importante stratégie incitative coercitive pour la gestion des conflits, mais elles requièrent une application rigoureuse pour produire les effets souhaités. Les états puissants occupent une position avantageuse « pour exercer une influence afin de convaincre les parties en litige de modifier leur position et de convenir de termes qu'ils répugnent à accepter⁴⁶ ». Leur levier leur permet de persuader les adversaires et de faire pression sur eux pour qu'ils adoptent des positions plus coopératives sur les questions qui les divisent⁴⁷.

L'intervention militaire. Quand les incitatifs non-coercitifs et peu coercitifs ne parviennent pas à prévenir l'apparition de conflits ou leur envenimement, les tierces parties n'ont guère d'autre choix que d'accroître les coûts et la menace, ou recourir à la force militaire. De telles mesures doivent être considérées comme un dernier recours pour faire respecter la paix et protéger les populations vulnérables. Toutefois, la menace ou le déploiement réel de la puissance militaire peut s'avérer indispensable pour désamorcer une situation dangereuse et pour poursuivre des objectifs légitimes. Dans de bonnes conditions, l'intervention militaire par une tierce partie relativement modeste peut jouer un rôle constructif et fournir des pressions et des incitatifs permettant de modifier la trajectoire du conflit, de faciliter les négociations et de protéger la sécurité des peuples vulnérables⁴⁸. Dans la mesure où leurs troupes sont suffisantes en nombre pour atteindre les

objectifs assignés et sont bien entraînées et équipées, les actions militaires de tierces parties ou la menace de telles mesures peuvent s'avérer indispensables pour soutenir une initiative politique⁴⁹. Si les acteurs internationaux clés, ou la communauté internationale dans son ensemble, ne sont pas en mesure, ou ne sont pas disposés, à recourir à la force pour mettre un terme à d'horribles situations comme le génocide rwandais, les conséquences peuvent être désastreuses. Ces interventions militaires ne doivent pas être de grande envergure. La force britannique relativement limitée déployée en Sierra Leone en 2000 a suffi à sauver les casques bleus de l'ONU pris en otage et à remettre le processus de paix sur les rails. De la même manière, l'intervention militaire française en Côte d'Ivoire en 2002 a prouvé que la force militaire, sa menace ou son usage réel (bien qu'étant le dernier recours), pouvaient s'avérer décisifs pour atteindre des objectifs diplomatiques légitimes.

Au-delà de la protection des populations vulnérables, l'action militaire peut être un élément important pour surmonter la question de l'engagement crédible et la problématique de l'information qui sapent souvent les processus de paix⁵⁰. Outre la surveillance des actions des adversaires et la fourniture de renseignements, le recours d'une tierce partie à l'action militaire peut étayer davantage un processus de paix en accroissant les coûts pour quiconque tenterait de briser la nouvelle entente. A l'appui de cette conclusion, Barbara Walter explique que la probabilité de respecter un accord par les parties liées à un processus de paix est supérieure de 20 pour cent si une tierce partie intervient en qualité de protecteur de l'entente⁵¹. Par conséquent, les tierces parties peuvent jouer un rôle crucial pour surmonter les incertitudes associées au processus de consolidation, en fournissant un soutien nécessaire à l'état et en augmentant les coûts pour les éventuels opposants⁵².

De toute évidence, la force militaire peut parfois être utile dans les tentatives de tierces parties pour gérer le conflit. Elle peut protéger les populations à risque de violations massives des droits de l'homme ou même de génocide, comme dans le cas du Rwanda ou du Darfour. Toutefois, la guerre semble évoluer au XXI^e siècle, en Afrique comme partout ailleurs, les milices remplaçant de plus en plus les armées régulières sur le champ de bataille. La technologie moderne disponible et les tactiques de la guérilla se combinent et rendent difficiles l'intervention militaire, l'imposition et le maintien de la paix pour les forces armées traditionnelles⁵³. Les conflits du Soudan et du Mali accréditent cette thèse. Dans de telles situations, la notion même de victoire perd de son sens, car les forces irrégulières refusent tout simplement de capituler et se disséminent dans leurs communautés en attendant qu'une autre opportunité se présente. Par ailleurs, la présence militaire externe peut s'avérer contre-productive et favoriser un effet nationaliste de « ralliement au drapeau » qui sape les efforts des tierces parties. Manifestement, dans bon nombre de conflits actuels l'intervention militaire est une tâche délicate, surtout quand il convient de protéger les populations à risque tout en restant neutre et en aidant les parties concernées à trouver un accord ou à l'appliquer.

Conclusion

Un large éventail de stratégies incitatives est à la disposition des tierces parties afin de tenter de gérer les conflits en Afrique et sur d'autres continents. Néanmoins, les acteurs externes ne considèrent pas toujours toutes les options. Les stratégies incitatives dont nous avons fait état peuvent fournir un moyen de pression aux intervenants et les aider dans leurs efforts pour arbitrer les conflits meurtriers et, espérons-le, les résoudre. Ce levier est souvent de nature diplomatique avant d'être militaire. Il fournit une base mutuellement avantageuse pour l'intervention douce dans les conflits, en particulier quand les deux extrêmes du retrait et de l'intervention militaire sont inappropriés et peuvent même s'avérer contre-productifs. Le problème est que ces incitatifs non-coercitifs pèsent parfois trop peu sur les coûts de la non-conformité. Par conséquent, comme le suggèrent les discussions sur les sanctions économiques et l'action militaire, il est parfois nécessaire d'associer la diplomatie à la menace ou au recours à la force pour concrétiser le processus de négociation. Quoiqu'il en soit, les éléments de preuve ne manquent pas : les élites africaines ainsi que les experts, décideurs politiques et le public des pays source et cible préfèrent généralement les incitatifs non-coercitifs à leurs homologues coercitifs. En effet, la stigmatisation est moins visible et les négociations qui en résultent sont marquées du sceau de la volonté. Dans le prolongement de cet exposé, la recherche future devra approfondir les questions essentielles 1) du moment propice du déploiement des différents incitatifs et 2) de leur mise en interaction pour la conduite des négociations et la résolution positive des conflits.

Notes

1. ROTHCHILD, Donald et EMMANUEL, Nikolas, « Soft Intervention in Africa: US Efforts to Generate Support for Peace », in *Strengthening Peace in Post-Civil War States: Transforming Spoilers into Stakeholders*, éd. HODDIE, Matthew et HARTZELL, Caroline A., Chicago : University of Chicago Press, 2010, pp. 123-143.

2. NYE, Joseph S. Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004.

3. LAPIDUS, Gail W. et TSALIK, Svetlana, éd., *Preventing Deadly Conflict: Strategies and Institutions*, Washington, DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Carnegie Commission of New York, 1998, p. 57.

4. ROTHCHILD et EMMANUEL, « *Soft Intervention in Africa* ».

5. WALTER, Barbara, « Designing Transitions from Civil War: Demobilization, Democratization, and Commitments to Peace », *International Security* 24, n°1, été 1999, pp. 127-155.

6. LICKLIDER, Roy, « The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993 », *American Political Science Review* 89, n°3, septembre 1995, pp. 681-690 ; et WALTER, Barbara, « Does Conflict Beget Conflict? Explaining Recurring Civil War », *Journal of Peace Research* 41, n°3, mai 2004, pp. 371-388.

7. ROTHCHILD, Donald, *Managing Ethnic Conflict*, Washington, DC : Brookings Institution, 1997, p. 19.

8. CORTRIGHT, David, « Incentives Strategies for Preventing Conflict », in *The Price of Peace: Incentives and International Conflict Prevention*, éd. CORTRIGHT, David, Lanham, MD : Rowman and Littlefield, 1997, p. 273.

9. GRIFFITHS, Aaron avec BARNES, Catherine, éd., *Accord: Powers of Persuasion; Incentives, Sanctions and Conditionality in Peacemaking*, n°19, Londres : Conciliation Resources, 2008, p. 11, www.c-r.org/downloads/19_Powers_persuasion.pdf.

10. SUHRKE, Astri et SAMSET, Ingrid, « What's in a Figure? Estimating Recurrence of Civil War », *International Peacekeeping* 14, n°2, avril 2007, pp. 195-203.

11. CORTRIGHT, « *Incentives Strategies for Preventing Conflict* », p. 6.

12. EMMANUEL, Nikolas, « Undermining Cooperation: Donor-Patrons and the Failure of Political Conditionality », *Democratization* 17, n°5, octobre 2010, pp. 856-877 ; et EMMANUEL, « Evaluating a Political Conditionality Approach: The Role of Aid in Malawi's Democratic Transition », *African and Asian Studies* 12, n°4, décembre 2013, pp. 415-434.

13. ZARTMAN, I. William, « Negotiating Internal Conflict: Incentives and Intractability », *International Negotiation* 6, n° 3, octobre 2001, p. 301.

14. COUSENS, Elizabeth M., KUMAR, Chetan et WERMESTER, Karin, *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*, Boulder, CO : Lynne Rienner, 2001.

15. ROTHCHILD et EMMANUEL, « *Soft Intervention in Africa* ».

16. ROTHCHILD, Donald et EMMANUEL, Nikolas, « U.S. Intervention in Africa's Ethnic Conflicts: The Scope for Action », in *Africa-US Relations: Strategic Encounters*, éd. ROTHCHILD, Donald and KELLER, Edmond, Boulder, CO : Lynne Rienner, 2006, pp. 65-97.

17. NYE, Joseph, *The Paradox of American Power*, New York : Oxford University Press, 2002, p. 8.

18. ZARTMAN, I. William, « Negotiating Internal Conflict: Incentives and Intractability », *International Negotiation* 6, n° 3, octobre 2001, p. 300 ; et NORTH, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York : Cambridge University Press, 1990.

19. ROTHCHILD, *Managing Ethnic Conflict*, p. 148.

20. ZARTMAN, I. William, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, New York : Oxford, 1985.

21. PITSWANE, Johnny Thabo, « *The Dynamics of Mediation and Conflict Resolution in Darfur, Sudan: 2004-2011* », thèse de doctorat, Université de Witwatersrand, 2014.

22. ROTHCHILD et EMMANUEL, « *Soft Intervention in Africa* » ; et ROTHCHILD, *Managing Ethnic Conflict*, pp. 99-108 et pp. 256-273.

23. ROTHCHILD et EMMANUEL, « *Soft Intervention in Africa* ».

24. ZARTMAN, I. William Zartman, « Systems of World Order and Regional Conflict Reduction », in *Cooperative Security: Reducing Third World Wars*, éd. ZARTMAN, I. William et KREMENYUK, Victor A., New York : Syracuse University Press, 1995, p. 7.

25. TOUVAL, Saadia, *The Peace Brokers: Mediators in the Arab-Israeli Conflict, 1948-1979*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1982, p. 327 ; et RUBIN, Jeffrey, éd., *Dynamics of Third Party Intervention: Kissinger in the Middle East*, New York : Praeger en coopération avec la Society for the Psychological Study of Social Issues, 1981, p. 27.

26. HAASS, Richard et O'SULLIVAN, Meghan, *Honey and Vinegar: Incentives, Sanctions, and Foreign Policy*, Washington, DC : Brookings Institution Press, 2000, p. 163.

27. ROTHCHILD, *Managing Ethnic Conflict*, p. 257.

28. ROTHCHILD et EMMANUEL, « *Soft Intervention in Africa* », pp. 129-130.

29. FEARON, James, « Commitment Problems and the Spread of Ethnic Conflict », in *The International Spread of Ethnic Conflict*, éd. LAKE, David et ROTHCHILD, Donald, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1998, p. 108.

30. ZARTMAN, « *Negotiating Internal Conflict* », p. 300.

31. NYE, Joseph, « Soft Power », *Foreign Policy* 80, automne 1990, p. 168.

32. MUYANGWA, Monde et VOGT, Margaret A., *An Assessment of the OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management, and Resolution, 1993-2000*, New York : International Peace Academy, 2000, p. 31.

33. COLLIER, Paul et HOEFFLER, Anke, *Greed and Grievance in Civil War*, Policy Research Working Paper Series 2355, Washington, DC : banque mondiale, 2000.

34. FEARON, James D. et LAITIN, David, « Ethnicity, Insurgency, and Civil War », *American Political Science Review* 97, n° 1, février 2003, pp. 75-90.
35. EMMANUEL, Nikolas, « Peace Incentives: Economic Aid and Peace Processes in Africa », *African Conflict and Peacebuilding Review* 5, n° 2, automne 2015, pp. 1-32.
36. DOYLE, Michael W. et SAMBANIS, Nicholas, « International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis », *American Political Science Review* 94, n° 4, décembre 2000, p. 795.
37. ROTHCHILD, Donald et EMMANUEL, Nikolas, « United States: The Process of Decision-Making on Africa », in *Africa and the North: Between Globalization and Marginalization*, éd. ENGEL, Ulf et OLSEN, Gorm Rye, Londres : Routledge, 2005, p. 24.
38. EMMANUEL, « *Peace Incentives* ».
39. ROTHCHILD et EMMANUEL, « *Soft Intervention in Africa* ».
40. ROEDER, Philip G. et ROTHCHILD, Donald, *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, Ithaca, NY : Cornell University Press, 2005, p. 106.
41. *Africa Research Bulletin* 40, n°12, février 2004, p. 15771.
42. « Five Minutes to Midnight in Sudan's Peace Process », *International Crisis Group*, 8 août 2003, www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/apic.081403.html.
43. ZARTMAN, I. William, « Explaining Oslo », *International Negotiation* 2, n° 2, 1997, p. 197.
44. CORTRIGHT, « *Incentives Strategies for Preventing Conflict* », p. 273.
45. CORTRIGHT, David et LOPEZ, George, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 4.
46. TOUVAL, Saadia, *Mediation in the Yugoslav Wars: The Critical Years, 1990-95*, New York : Palgrave Macmillan, 2002, p. 173.
47. ROTHCHILD et EMMANUEL, « *Soft Intervention in Africa* ».
48. JENTLESON, Bruce et WHYTECK, Christopher A., « Who 'Won' Libya? The Force-Diplomacy Debate and Its Implications for Theory and Policy », *International Security* 30, n° 3, 2005-2006, p. 52.
49. JENTLESON, Bruce, « Use of Force Dilemmas: Policy and Politics », in *Eagle Rules: Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, éd. LIEBER, Robert J., Upper Saddle River, NJ : Prentice Hall, 2002, p. 274 ; et CRAIG, Gordon A. et GEORGE, Alexander L., *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*, 3e éd., New York : Oxford University Press, 1995, p. 258.
50. LAKE, David A. et ROTHCHILD, Donald S., éd, *The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, Diffusion, and Escalation*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1998.
51. WALTER, Barbara, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 2002, p. 83.
52. HARTZELL, Caroline, HODDIE, Matthew et ROTHCHILD, Donald, « Stabilizing the Peace after Civil War: An Investigation of Some Key Variables », *International Organization* 55, n°1, janvier 2001, p. 203.
53. HOFFMAN, Frank, « Lessons from Lebanon: Hezbollah and Hybrid Wars », *Foreign Policy Research Institute*, 24 août 2006.

Afrique du Sud

Puissance régionale réticente et ambivalente du continent africain

JOHN F. CLARK, PHD*

Le présent article s'intéresse au rôle tenu par l'Afrique du Sud à l'échelle régionale entre le démantèlement de l'apartheid en 1994 et la fin de la présidence de Thabo Mbeki en 2008. La fin de la ségrégation raciale et l'élection de Nelson Mandela à la présidence sud-africaine avaient suscité de grandes attentes dans le chef de la communauté internationale quant au rôle majeur que l'Afrique du Sud pourrait jouer sur le continent africain. Le poids économique du pays et la position de Nelson Mandela comme l'incarnation en personne de la tolérance et de la sagesse politique semblaient placer l'Afrique du Sud dans une position de leader continental incontesté. Pourtant, à bien des égards, le pays ne s'est pas montré à la hauteur des espérances qu'il avait fait naître en matière de leadership. De façon générale, le pays a bien plus souvent, certes avec succès, joué le rôle de premier représentant de l'Afrique à l'échelle mondiale que celui de puissance ou de leader hégémonique du continent. Comme nous le décrivons, il est malaisé de caractériser ou d'étiqueter précisément le rôle exercé par l'Afrique du Sud sur la scène continentale, même si personne ne conteste que le pays y fasse figure de « puissance régionale¹ ». Nous nous sommes dès lors interrogés, dans le présent article, sur les raisons qui expliquent pourquoi l'Afrique du Sud a déçu les espérances de la communauté internationale.

L'étude est organisée comme suit. Tout d'abord, elle décrit le potentiel de l'Afrique du Sud en tant que leader en 1994. À différents égards, le pays a eu depuis cette époque de nombreuses opportunités de faire valoir son leadership à l'échelle régionale. Dans un deuxième temps, nous dressons les grandes lignes de la politique étrangère de l'Afrique du Sud dans plusieurs domaines clés au cours de la période étudiée. Il est évident que nous ne pouvons procéder à une analyse exhaustive des réalisations du pays en la matière, dans la mesure où nous nous appuyons essentiellement sur des documents secondaires pour résumer les prises de position du pays. Bien que l'Afrique du Sud ait été étroitement impliquée dans bon nombre des conflits les plus sanglants et les questions les plus controversées du continent, le pays s'est rarement montré décisif, que ce soit dans l'établissement

*L'auteur est professeur au sein du Département de sciences politiques et de relations internationales de l'Université internationale de Floride (Miami).

de plans d'action, dans la résolution de conflits ou dans la mise sur pied et la mise en œuvre de nouvelles normes de conduite. La troisième section commence par une réflexion sur le rôle de l'Afrique du Sud en tant que puissance régionale et s'intéresse ensuite aux fondements de sa politique étrangère. Après avoir examiné un certain nombre d'hypothèses, l'article se propose d'analyser l'incapacité de l'Afrique du Sud à assumer le leadership du continent à travers le spectre de sa politique nationale, en se concentrant plus particulièrement sur la contribution du Congrès national africain (ANC, *African National Congress*), le parti politique au pouvoir.

Le potentiel de l'Afrique du Sud comme puissance régionale

Il ne fait guère de doute que l'Afrique du Sud était la principale puissance régionale en Afrique subsaharienne en 1990, année marquée par la libération de Nelson Mandela après un emprisonnement de 27 ans. Pendant les années sombres de l'apartheid, l'Afrique du Sud avait mis en place une formidable machine militaire, fondée sur les programmes d'armements gérés par Armscor (*Armaments Corporation of South Africa*), organisme statutaire du ministère de la Défense sud-africain établi en 1968. Cette entreprise étatique fabriqua une grande diversité d'armements militaires, dont des véhicules blindés, des chars d'assaut, des pièces d'artillerie automotrice et différents aéronefs à voilure fixe et voilure tournante. Ces armes furent produites en quantité considérable et déployée par les forces armées sud-africaines, qui acquièrent ainsi une expérience opérationnelle de premier plan dans la lutte contre les ennemis de l'apartheid à l'étranger, et plus particulièrement le Mouvement populaire de libération de l'Angola ; un pays qui aurait sûrement été envahi par les forces armées sud-africaines en 1975 ou dans les années suivantes sans le déploiement massif des troupes cubaines et l'envoi de conseillers et d'armements soviétiques. Si le nombre total des effectifs des « Forces de défense sud-africaines » s'élevait à seulement 80 000 pendant les années 1980, elles n'en demeuraient pas moins la première puissance armée de l'Afrique subsaharienne. Le pays développa même des armes chimiques, biologiques et atomiques dans les années 1970².

Après l'élection de Nelson Mandela en 1994, les différents gouvernements sud-africains qui se sont succédé ont laissé déperir la qualité et les moyens de l'armée sud-africaine, rebaptisée dans l'intervalle Force de défense nationale de l'Afrique du Sud (SANDF - *South African National Defence Force*). Cet élément est tout à fait compréhensible en raison de a) la nouvelle politique de développement intérieur des gouvernements post-apartheid et b) la fin des conflits avec les pays voisins. Néanmoins, selon des informations glanées sur un site de référence, cette force de défense nationale restait en 2015 la quatrième plus grande puissance militaire en Afrique (derrière l'Égypte, l'Algérie et l'Éthiopie) et la deuxième plus grande puissance de l'Afrique subsaharienne³. De plus, lorsqu'on compare l'Afrique du Sud à ses principaux concurrents militaires (le Nigéria et l'Éthiopie), il est évident que le pays est le seul des trois véritablement capable de procéder de façon fiable à une *projection* de puissance sur le continent. Le tableau ci-dessous fournit une photographie de la force militaire de base et de la capacité de projection des

trois puissances régionales d'Afrique subsaharienne. Les chiffres indiquent clairement que l'Afrique du Sud dispose d'une certaine capacité de projection de puissance, ce qui en fait un partenaire potentiellement important dans les missions de rétablissement de la paix, de même qu'une nation capable, si pas de dominer le continent, d'au moins y faire valoir son influence diplomatique de façon affirmée.

Tableau. Les forces armées des principales puissances régionales d'Afrique subsaharienne, 2015

	<i>Effectifs</i>	<i>Total aéronefs</i>	<i>Avions de transport</i>	<i>Avion d'attaque</i>	<i>Frégates et sous-marins</i>
Éthiopie	182 500	81	38	22	0
Nigéria	130 000	98	42	19	2
Afrique du Sud	88 565	209	106	29	7

Source : « African Countries Ranked by Military Power (2015) », *Global Firepower*, 15 août 2015, www.globalfirepower.com/countries-listing-africa.asp.

En termes économiques, l'Afrique du Sud a été et reste le leader incontesté de l'Afrique subsaharienne, avec un produit intérieur brut (PIB) qui s'élevait à 351 milliards de dollars en 2014⁴. Ce statut est resté inchangé entre 1994 et 2014 : le pays a dominé le sous-continent depuis l'adoption de la règle de la majorité. Son seul rival parmi les pays d'Afrique Noire est le Nigéria, dont le PIB aurait atteint la barre des 500 milliards de dollars en 2014. Avec seulement un peu plus d'un tiers du PIB de l'Afrique du Sud, l'Angola complète le podium. S'agissant du Nigéria, il est impossible de connaître les chiffres avec certitude en raison de la nature chaotique des institutions publiques du pays et de l'absence de données parfaitement fiables qui en résulte⁵. Le PIB par habitant de l'Afrique du Sud est approximativement six fois supérieur à celui du Nigéria. Le pays est en outre doté d'une force industrielle solide, alors que le Nigéria n'est actif que dans l'exportation du pétrole. L'Afrique du Sud compte plusieurs banques de premier plan (Standard Bank, Sanlam, FirstRand) et toutes ont des succursales dans plusieurs autres pays africains. Le Nigéria n'a rien de tel. L'Afrique du Sud possède également plusieurs multinationales actives dans les télécommunications (MTN, Vodafone), l'exploitation minière (DeBeers, AngloGold), les produits chimiques et les combustibles (Sasol) et dans le secteur brassicole (SABMiller). Le pays présente donc un potentiel d'investissement étranger qui dépasse très largement celui du Nigéria et de tout autre pays africain.

Enfin, il convient de ne pas sous-estimer l'autorité morale de l'Afrique du Sud en Afrique subsaharienne, même si cet atout est sur le déclin. Le combat héroïque des opposants noirs, « de couleur », et blancs à l'apartheid pendant plus de 30 ans, de même évidemment que la libération de Nelson Mandela, restent des faits historiques qui auront marqué comme jamais la conscience collective africaine. La plupart des Africains sont non seulement fiers de la capacité des Sud-Africains à s'être ainsi libérés de la tyrannie ségrégationniste et raciale, mais la majorité d'entre eux a même le sentiment d'avoir contribué à cette cause. Mandela a bien entendu incarné en premier le courage et le caractère extraordinaire des combattants pour la paix, mais même après son départ du pouvoir,

cette soif historique de liberté s'est perpétuée par l'entremise de l'ANC. De ce fait, les gouvernements sud-africains successifs ont bénéficié d'une voix sans précédent dans les affaires continentales africaines. Même si sa puissance militaire et économique avait été moindre, l'Afrique du Sud aurait donc quand même, pour cette seule raison, exercé son influence diplomatique sur les autres pays africains après la fin de l'apartheid.

La principale réserve qu'il convient de formuler à l'égard du considérable potentiel de leadership de l'Afrique du Sud se rapporte à sa situation géographique. En effet, l'hégémonie régionale et sous-régionale du pays aurait été considérablement supérieure si le pays avait été ailleurs sur le continent. En termes militaires, une nation qui aurait, par exemple, bénéficié de l'actuelle position de la République démocratique du Congo (RDC) aurait été davantage susceptible d'intervenir dans les conflits sur le continent. Et même en termes d'investissements étrangers, l'Afrique du Sud se tourne plus volontiers vers le Mozambique, par exemple, que vers le Ghana, le Nigéria, l'Éthiopie ou le Gabon. Les investissements par habitant bien supérieurs consentis par le pays dans ses états limitrophes le prouvent. À l'exception de sa force de persuasion morale, qui demeure inaltérée, l'Afrique du Sud souffre donc de sa situation géographique à l'extrémité méridionale du continent.

La performance de l'Afrique du Sud comme « puissance régionale »

Le tableau que nous dressons ci-dessus suggère que l'Afrique du Sud est une « puissance régionale » qui avait tout pour imposer sa suprématie sur le continent si elle l'avait souhaité. Mais les observations qui suivent indiquent que cela n'a pas été le cas. À certaines occasions, l'Afrique du Sud a pourtant bel et bien assumé un rôle important dans les affaires régionales. Cette ambiguïté nous pousse à nous interroger sur la meilleure façon de caractériser le rôle du pays sur la région. Les excellents travaux de Miriam Prys, qui a établi une typologie des différents rôles tenus par les « puissances régionales », nous offrent une bonne base de départ. Selon elle, les acteurs peuvent exercer trois rôles à l'échelon régional, de façon relativement active ou passive.

Citons tout d'abord, à l'une des extrémités, la puissance régionale dite « dominatrice ». L'unilatéralité des prises de décision constitue l'une des principales caractéristiques de ce type d'acteurs. Situé au centre de la constellation régionale, l'état dominateur commande et s'adjuge la soumission non consentie des états secondaires sous la menace constante de la force. La puissance dite « hégémonique », en revanche, continue de supporter la majeure partie de la charge de la région et rassemble, tout au plus, la contribution de ses états partenaires secondaires, à qui elle fait essentiellement appel pour la production de « biens communs ». Alors que les états dominateurs ou impérialistes violent directement la souveraineté externe et interne des autres états, la puissance hégémonique se l'interdit (idéalement). Enfin, à l'autre extrémité du continuum, nous retrouvons la puissance régionale dite « détachée », dont le détachement est induit soit par insuffisance de ressources, soit par d'autres facteurs, tels qu'un manque d'identification à la région. Ce profil d'acteur

régional se focalisera bien davantage sur sa politique nationale et/ou internationale et délaissera en grande partie son rôle régional. Les trois types englobent un spectre relativement complet des rôles pouvant être adoptés par une puissance régionale⁶.

En nous fondant sur cette typologie tripartite, on peut d'emblée avancer que l'Afrique du Sud a plus souvent exercé le rôle de puissance régionale « détachée » que celui de puissance « hégémonique ». En effet, elle n'a dans aucune circonstance essayé d'être une puissance « dominatrice » de sa région, à l'exception peut-être du cas de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), qui regroupe l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland⁷. Dans ce cas, l'Afrique du Sud a de fait dominé les débats, même si ce fut sans beaucoup d'efforts. Elle s'est surtout attelée à ne jamais apparaître comme un pays tyrannique imposant ses ordres. Dans le contexte plus large de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), les quelques efforts entrepris par l'Afrique du Sud pour asseoir son hégémonie ont en revanche été « contestés⁸ ». Bien que le pays éclipse tous les autres états de cette sous-région sur le plan économique, et qu'il consente à des investissements financiers considérables dans plusieurs états, les plus grands investisseurs dans le pétrole angolais, le cuivre congolais ou le gaz tanzanien restent des puissances extérieures. En d'autres termes, dans toute l'Afrique subsaharienne, l'Afrique du Sud a souvent été une puissance régionale passive. Comme l'indique Prys, ce pays a été bien davantage préoccupé par sa politique nationale (et son développement à cette échelle) et, dans un deuxième temps, du rôle qu'il souhaitait jouer à l'échelle internationale en tant que représentant de l'Afrique. Au niveau régional, le discours de l'Afrique du Sud a bien fait quelques émules, mais il est loin d'avoir « supporté la majeure partie de la charge », et encore moins d'avoir « rassemblé les contributions de ses états partenaires », en dehors évidemment des quelques retours sur ses investissements. Or, on attend d'une puissance dite « hégémonique » qu'elle *crée des normes* que les autres états sont invités à suivre. Comme l'affirment Chris Alden et Garth le Pere, agir en puissance « hégémonique » implique d'organiser des institutions, d'imposer de nouvelles normes aux états secondaires et de recadrer les états indisciplinés et/ou leurs politiques lorsque ceux-ci contredisent ou contestent la structure autoritaire mise en place⁹. Dans ce domaine, l'Afrique du Sud n'a apporté qu'une contribution modeste. Elle ne peut être rangée de façon ferme et définitive dans l'une des trois catégories de puissance régionale répertoriées par Prys.

Pour dresser un portrait plus clair du rôle régional de l'Afrique du Sud, examinons l'ensemble ses politiques et ses prises de position. Nous nous pencherons dans ce cadre sur le rôle du pays en tant que a) propagateur de normes politiques régionales, b) défenseur de changements sociaux sur le continent, c) diffuseur d'idéologie économique et de normes favorables au développement économique, et d) sphère d'influence diplomatique lors des conflits régionaux. Un bref inventaire des activités de l'Afrique du Sud dans ces domaines nous permettra de mieux cerner la façon dont nous pouvons caractériser son rôle régional.

S'agissant des activités du pays dans la propagation et la diffusion de normes politiques sur le continent africain, elles ont été clairement et étonnamment rares. Sur le plan

rhétorique, Mbeki a prononcé un discours resté célèbre sur l'inéluctabilité de la « Renaissance africaine ». En termes plus larges, l'idée d'une telle renaissance suggère de nombreuses notions qui s'interpénètrent et qui se renforcent mutuellement, dont celles de l'imminence d'une nouvelle ère d'unité africaine, de l'imminence d'un rôle étendu et plus marqué de l'Afrique dans les affaires mondiales, de l'imminence d'une gouvernance plus démocratique des états d'Afrique ou de l'imminence de l'assouvissement des besoins économiques du continent. Hélas, les analystes qui se sont sérieusement penchés sur la perspective d'une Renaissance africaine ont rejeté cette idée, jugée nébuleuse et inapplicable. Peter Vale et Siphon Maseko estiment ainsi que « l'idée d'une Renaissance africaine de l'Afrique du Sud est absconse, déconcertante, voire mystérieuse ; elle relève davantage de la vaine espérance que de la stratégie politique ». Ils affirment ensuite que « nonobstant la perspective d'une Renaissance africaine replacée au centre des projets diplomatiques de l'Afrique du Sud, ses caractéristiques essentielles restent volontairement vagues. Un projet empreint de beaucoup de volonté, mais vide de substance¹⁰ ».

En termes de résultats concrets, le processus de démocratisation n'a porté aucun fruit concluant sur le continent africain depuis l'adoption de la règle de la majorité en Afrique du Sud. La plupart des expériences démocratiques initiées peu après la fin de la Guerre froide ont échoué avant la fin des années 1990¹¹. L'Afrique du Sud n'a pas semblé se préoccuper outre mesure du déclin de la démocratie africaine et n'a jamais fait grand cas de la chute de régimes démocratiques sur son continent. De façon analogue, elle ne s'est jamais opposée aux grands dictateurs que ce dernier a connus, dont Denis Sassou-Nguesso (2006–7), Mu'ammar Gadhafi (2009–10), et Teodoro Obiang Nguema Mbasogo, président de l'Union africaine (UA) entre 2011 et 2012, pour n'en citer qu'une poignée. Plusieurs états africains géographiquement proches de l'Afrique du Sud qui avaient ouvert leur arène politique à la concurrence démocratique au début des années 1990 (dont l'Angola, le Mozambique et le Madagascar), ne sont pas parvenus à faire quelque avancée que ce soit sur ce plan. Pire encore, le Zimbabwe, voisin direct de l'Afrique du Sud, a même évolué dans le sens contraire. Et de façon plutôt spectaculaire : alors qu'il incarnait encore un paysage politique relativement ouvert et paisible en 1994, il s'est progressivement transformé en un régime autoritaire et personneliste. L'Afrique du Sud a également fait très peu, pour ne pas dire rien du tout, pour promouvoir le pluralisme au Swaziland, un royaume politiquement pré-moderne offrant très peu de droits à ses citoyens et traitant les femmes de façon effroyablement rétrograde.

D'aucuns pourront objecter que l'Afrique du Sud dispose bel et bien d'une vision politique pour les états africains, mais simplement qu'elle n'est pas celle d'une démocratie multipartite. Certains régimes africains, dont celui de l'Ouganda et de son président Yoweri Museveni, ont indiqué à plusieurs reprises qu'une démocratie multipartite n'était pas une bonne formule politique pour l'Afrique. Implicitement, certains régimes ont suggéré que le modèle chinois du parti unique était susceptible de mieux convenir à l'organisation des classes en Afrique ou à sa culture politique. L'Afrique du Sud ne s'est quant à elle jamais exprimée en faveur d'une telle vision politique pour l'Afrique, en lieu et place

d'une démocratie multipartite, mais est néanmoins souvent restée muette quant à la forme de régime politique que devraient adopter les états d'Afrique.

L'Afrique du Sud n'a pas non plus adopté ou revendiqué de position claire quant au respect des droits de l'homme sur le continent africain. Au contraire, la communauté internationale a été très déçue par l'indifférence que le pays a semblé afficher envers les violations des droits de l'homme massivement perpétrées par le régime de Robert Mugabe au Zimbabwe. Or, l'attitude de l'Afrique du Sud quant aux droits de l'homme en Afrique (et au-delà) dépasse le simple stade de l'indifférence. Un spécialiste a étudié la question au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et en a conclu que « l'Afrique du Sud était devenue un défenseur des pratiques inacceptables de certains régimes et un obstacle à la promotion des droits de l'homme à l'échelle internationale¹² ». Au sein du conseil, l'Afrique du Sud s'est présentée comme l'un des leaders du bloc africain, avec l'Égypte et l'Algérie, tout en démontrant parallèlement qu'elle était « l'un des états les plus obstructionnistes du groupe Afrique » vis-à-vis des sanctions et de la condamnation des violateurs des droits de l'homme¹³. D'autres états africains, dont la Zambie, l'île Maurice et le Ghana se sont pourtant parfois dissociés des prises de positions du groupe Afrique, qui a le plus souvent ignoré ou excusé les violations des droits de l'homme commises dans la région¹⁴.

À l'échelon des normes ou des relations interétatiques en Afrique, le pays a joué un rôle plus positif, mais n'est néanmoins pas parvenu à mettre en œuvre les principes qu'il a semblé vouloir défendre. Certains africanistes ont conscience que Mbeki, au même titre que le président Olusegun Obasanjo au Nigéria et que Mu'ammar Gadhafi en Libye, ont contribué à l'établissement du « plan directeur » de la nouvelle UA¹⁵. En reconnaissance de ce rôle, le sommet inaugural de la nouvelle organisation s'est tenu à Durban, en Afrique du Sud, en juillet 2002. L'Acte constitutif de la nouvelle Union africaine a marqué deux avancées majeures (dans la perspective internationaliste libérale) par rapport à l'ancienne Charte de l'organisation de l'Unité africaine. Tout d'abord, l'Article 4(h) affirme le « droit de l'Union d'intervenir dans un état membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité¹⁶ ». Ce nouveau principe octroie le droit aux membres de l'Union africaine d'intervenir collectivement dans un autre état membre en cas de graves violations des droits de l'homme, dont le génocide. La deuxième innovation concerne l'Article 4(p), qui prévoit la « condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement¹⁷ ». Ce principe semblerait donc refuser l'accès à l'Union africaine aux gouvernements formés à la suite d'un coup d'état.

La contribution de l'Afrique du Sud à l'intégration de ces deux principes dans l'Acte constitutif de l'Union africaine reste incertaine dans la mesure où les libérations qui ont permis d'y aboutir n'ont pas été rendues publiques. Mais qu'à cela ne tienne, puisqu'aucun de ces deux nouveaux principes n'a de toute façon été respecté dans la pratique¹⁸. L'Union africaine n'a autorisé qu'une seule intervention collective : la restauration de la souveraineté du gouvernement des Comores vis-à-vis de l'une de ses îles constituantes, qui avait tenté de faire sécession sous le règne d'un gouvernement rebelle. Elle n'est donc en aucun

cas intervenue de façon sérieuse contre les atrocités commises en masse au Soudan et dans l'est de la RDC, pour ne citer que deux exemples parmi les plus horribles. L'UA n'a pas non plus pris d'action sérieuse à l'encontre de ceux qui ont renversé les pouvoirs en place par coup d'état, c'est-à-dire par le biais de « changements anticonstitutionnels de gouvernement ». Dans les années qui ont suivi l'adoption de l'Acte constitutif, on dénombre pourtant des coups d'état au Togo (2005), en Mauritanie (2005 et 2008), en Guinée (2001), au Madagascar (une), et au Niger (2010)¹⁹. Mais l'Afrique du Sud n'a rien fait pour exiger la suspension de l'adhésion de ces nations de l'UA. Dans la plupart des cas, l'accession au pouvoir de ces nouveaux régimes a simplement fait l'objet d'une condamnation officielle par l'UA. Certains régimes ont aussi été suspendus brièvement, mais dès la restauration d'un nouvel « ordre constitutionnel », les états concernés ont pu regagner leur place au sein de l'Union africaine comme si de rien n'était. Par conséquent, les nouveaux principes gravés dans le marbre de l'Acte constitutif de l'organisation non en rien été respectés sur le terrain. En réalité, dans la mesure où l'UA n'est même pas capable de respecter ses propres principes, ces derniers démontrent surtout que l'organisation qui les a édictés n'a aucun respect pour l'état de droit. L'Afrique du Sud n'a formulé aucune objection à l'égard de ces pratiques hypocrites.

Penchons-nous à présent sur les efforts entrepris par l'Afrique du Sud pour améliorer les conditions socio-économiques en Afrique subsaharienne et plus particulièrement sur sa position à l'égard du sida. Ce point est abordé à titre exemplatif. Un des premiers ouvrages sur la politique étrangère de l'Afrique du Sud rédigé par un africaniste hautement respecté ne reprend pas une seule ligne sur le VIH/sida²⁰. Cette omission reflète non seulement le (supposé) manque d'intérêt de l'auteur quant à cette question, mais également l'absence de cette dernière des politiques étrangères de l'Afrique du Sud, alors même que des millions d'Africains ont été infectés par le virus dans le pays et dans les pays voisins. En ce qui concerne Mbeki, bien entendu, nous connaissons tous la « politique du déni » cultivée par l'ancien président sud-africain sur l'origine du fléau. Une grande partie de ses concitoyens a été outrée par ses prises de position à l'égard de la propagation du virus ; des politiques qui avaient au moins le mérite de la cohérence avec sa vision du monde pas vraiment orthodoxe, pour ne pas dire franchement désastreuse. La Ligue des jeunes communistes d'Afrique du Sud (YCLSA - *Young Communist League of South Africa*) en a même appelé à la mise en place d'une commission d'enquête judiciaire dotée de pouvoirs concrets en matière d'investigation et de poursuites afin d'évaluer si les agissements du président le rendaient « coupable de génocide²¹ ». Vu que Mbeki n'a jamais accepté que le VIH soit la cause du sida dans son pays, il n'a bien entendu jamais mis de campagne sur pied pour combattre la propagation du virus sur le continent africain²². Comme nous l'avons écrit précédemment, l'inaction du pays quant à cette question spécifique n'a été citée qu'à titre d'exemple. Nous pourrions ajouter qu'aucune autre initiative significative n'a été prise en faveur d'une quelconque amélioration sociale dans le cadre de la politique étrangère du pays au cours de ces mêmes années.

Un troisième domaine d'activité hégémonique potentiel de l'Afrique du Sud pourrait se rapporter à la diffusion d'idéaux économiques ou à la mise en œuvre de normes

favorables au développement économique. À gauche, les critiques de Mandela et de Mbeki ont reproché aux élus sud-africains d'avoir cédé au chant des sirènes du capitalisme mondial. Partisan de ce point de vue, le professeur Patrick Bond remarque que « Mbeki et ses principaux alliés ont déjà succombé à la restriction des classes résultant du nationalisme africain postindépendance, en agissant en étroite collaboration avec des entreprises transnationales et des forces multilatérales, dont les intérêts sont diamétralement opposés à ceux de l'Afrique du Sud et des principaux groupes de pays africains²³ ». De nombreux autres acteurs de la gauche sud-africaine partagent ce point de vue²⁴. Dans leur pays, aussi bien Mandela que Mbeki ont oublié l'engagement historique de l'ANC envers le socialisme et ont favorisé des politiques économiques « pro-marché » et des politiques fiscales conservatrices. Au lieu de s'engager dans la voie de politiques de redistribution, les deux présidents se sont engagés dans la voie de l'« émancipation économique des populations noires » au sein d'un système libéral, qu'ils ont agrémenté de quelques actions modestes en faveur des non-blancs²⁵.

Au niveau régional, il n'est en revanche pas possible de distinguer la diffusion systématique de quelque idéologie économique cohérente que ce soit. Alden et le Pere avancent que les idéaux économiques de l'Afrique du Sud ne sont pas ancrés dans les constitutions continentales, limitant ainsi leur influence. Ils ajoutent que les idées du pays ne trouvent guère de résonance dans le chef d'autres leaders d'Afrique :

les idées promulguées par l'État sud-africain, essentiellement au nom de la « Renaissance africaine » et de son programme NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique), n'ont suscité que peu d'intérêt parmi les élites régionales et ne sont apparemment pas reconnues par les populations²⁶.

L'Afrique du Sud a certainement cherché à promouvoir les investissements de ses propres entreprises à travers le continent africain, dont bon nombre des sociétés susmentionnées, ce qui n'est en soi pas surprenant. Sur le plan idéologique cependant, l'Afrique du Sud n'a pas cherché à répercuter son « étroite collaboration » avec les forces capitalistes ailleurs sur le continent. Au contraire, le pays s'est même placé dans une position de concurrence. L'Afrique du Sud a peut-être fait la promotion raisonnable de l'un des trois modèles économiques distincts auprès de ses homologues africains : 1) les politiques « pro-marché » plutôt traditionnelles qu'elle poursuit finalement dans son propre pays ; 2) le type de politiques socialistes et redistributionnistes qui ont marqué le discours de l'ancien président Mbeki lorsque celui-ci condamnait le capitalisme de l'Occident ; ou 3) le type de politiques étatiques et nationalistes qui ont eu tant de succès en Extrême-Orient²⁷. En pratique, l'Afrique du Sud n'a soutenu aucun modèle spécifique pour encourager le progrès de ses partenaires africains moins développés. Sur ce plan, le pays a donc clairement adopté une posture anti-hégémonique.

Enfin, penchons-nous sur les réalisations du pays en tant que sphère d'influence diplomatique. Un analyste reconnu de la politique étrangère sud-africaine a affirmé que le pays s'était pour la première fois profilé comme un acteur diplomatique majeur lors des négociations visant à mettre fin à l'interminable guerre qui avait éclaté en RDC en 1998.

Selon Chris Landsberg, « ce fut à travers ce mouvement (et son intervention comme médiateur dans le conflit congolais) que Pretoria s'est imposé comme une puissance régionale en dehors de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC). Pretoria a littéralement volé la vedette aux grandes forces externes qu'étaient les États-Unis, la Russie, la France et le Royaume-Uni en se positionnant comme la nouvelle puissance de la scène régionale²⁸ ». Plusieurs années plus tard, le même spécialiste a réaffirmé sa position et reconfirmé le statut de puissance hégémonique régionale de l'Afrique du Sud en matière de résolution de conflits :

(Sous la présidence de Mbeki), l'Afrique du Sud a joué un important rôle de médiation et de maintien de la paix au Lesotho, où elle a aidé à mettre fin à un coup d'état. Elle a exercé une fonction analogue en RDC et au Burundi. Le pays a contribué à la négociation d'accords de paix fondés sur le partage du pouvoir, certes fragiles, mais bien réels, en Côte d'Ivoire, aux Comores, au Soudan et au Zimbabwe. Mbeki a veillé à ce que l'Afrique du Sud tienne ce rôle sous les auspices d'une autorité multilatérale, que ce soit la SADC, l'Union africaine ou le Conseil de sécurité des Nations Unies²⁹.

Mais en dépit de cette situation, d'autres éléments manifestes nous incitent à douter de cette conclusion sur le rôle de l'Afrique du Sud en RDC. Landsberg semblait lui-même animé par quelques réserves en 2002 : « à l'échelle régionale, au sein de la SADC, les opinions sur les initiatives diplomatiques de Pretoria étaient très partagées. Alors que certains observateurs y voyaient l'émergence d'une grande puissance régionale, d'autres dénonçaient plutôt la position ambivalente d'un pays ne sachant pas vraiment comment exercer son influence³⁰ » (italique dans l'original). Cette vision s'étend en dehors des frontières de la SADC. Tout d'abord, l'Afrique du Sud n'a pris aucune action significative pendant la crise de 1994-96 dans l'est du Congo, alors que des centaines de milliers de Rwandais avaient trouvé refuge en territoire congolais. La poursuite de la présidence de Mobutu Sese Seko était devenue un problème pour toute la région des Grands Lacs, ainsi que pour l'Angola. Au cours de cette crise d'envergure, Mobutu avait été défait et déchu du pouvoir par l'Angola, le Rwanda et l'Ouganda (essentiellement), alors que l'Afrique du Sud s'était contentée d'un rôle de l'ombre et d'un engagement naïf de Mandela dans une tentative de négociation. Après l'accession au pouvoir de Laurent Kabila, il s'avéra très rapidement que ce chef d'État était finalement, tout comme son prédécesseur, à la fois inefficace et menaçant pour ses voisins. Une fois encore, même si elle a accueilli les pourparlers qui ont conduit à l'« Accord global et inclusif sur la transition en RDC » de décembre 2002, l'Afrique du Sud n'a joué aucun rôle majeur dans son expulsion. Et même lors de ces pourparlers, c'est Ketumile Masire, l'ancien président du Botswana, qui fit office de « médiateur neutre », et pas Mbeki.

Hélas, cet Accord conclu en 2002 ne parvint pas à mettre un terme au conflit dans ce pays. Bien que l'Angola, le Rwanda et l'Ouganda aient officiellement retiré leurs troupes, les combats perdurèrent dans l'est du pays, et notamment dans les deux régions du Kivu (Nord et Sud), dans la province d'Ituri et dans la province de l'Équateur. Le Rwanda a envoyé plusieurs fois ses troupes dans les régions du Kivu, tout en fournissant

des armes et du matériel à différents groupes et milices tutsis. Les combattants de la rébellion du M23 constituèrent le dernier et le plus célèbre de ces groupes armés. Ils ont pris à intervalles réguliers le contrôle de la ville de Goma, capitale du Nord-Kivu. Pendant ce temps, dans la mesure où chacun s'adonnait à sa propre « mise en application » de l'Accord global et inclusif de Pretoria de 2002, la communauté internationale décida de former le « Comité international d'accompagnement de transition³¹ ». Les ambassadeurs en RDC de 15 états et organes internationaux (dont l'Union européenne (UE) et l'UA) composèrent cette formation diplomatique sans précédent. Sans faire partie des acteurs dominants, un ambassadeur de l'Afrique du Sud faisait partie du groupe des 15³². Le principal objectif de ce comité était de maintenir la paix en RDC jusqu'à la (surprenante) tenue d'élections libres et équitables en 2006. Celles-ci furent essentiellement financées par l'Union européenne, quelques états membres individuels, et les États-Unis. L'Afrique du Sud ne joua pour sa part aucun rôle majeur dans la mise en place du processus de paix en RDC ou dans la périlleuse organisation de ces élections.

Dans les années qui suivirent, des conflits éclatèrent régulièrement parmi de différents groupes rebelles dans les deux provinces du Kivu et dans l'Ituri et ni les Forces Armées de la République Populaire du Congo (FARDC), ni la vaste mission des Nations Unies (NU) au Congo (appelées successivement MONUC [Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo] et MONUSCO [Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo]) ne furent capables de les apaiser. En fait, l'ONU n'avait de mandat pour aucune de ces deux missions. Les activités meurtrières commises par les rebelles dans l'est du Congo étaient un outrage à la planète et un objet de révolte pour tous les états de la région des Grands Lacs, à l'exception du Rwanda, qui continuait à soutenir les groupes dominés par les Tutsis. Et finalement, plusieurs de ces états en eurent assez, à commencer par le président de la Tanzanie, Jakaya Kikwete. Selon l'ancien commandant néerlandais des forces des Nations Unies dans l'est du Congo, « la stratégie de déploiement d'une force militaire pour combattre les groupes rebelles dans l'est de la RDC a été mise sur pied et décidée par les puissances régionales africaines lors de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) de juillet 2012³³ ». N'ayant, semble-t-il, aucun rôle à jouer dans la décision de mettre les rebelles hors d'état de nuire une bonne fois pour toutes dans l'est du Congo, l'Afrique du Sud ne fit pas partie de ce groupe. Plus tard, une « brigade d'intervention » des Nations Unies, rattachée à la vaste mission de l'organisation au Congo, reçut le mandat de lancer des actions contre les rebelles de l'est du Congo. Cette fois-là, l'Afrique du Sud participa bel et bien à cette mission remarquable.

Vale estime que la politique étrangère de Mbeki reste « énigmatique », en faisant notamment allusion à la myriade de contradictions de l'ancien président sud-africain³⁴. Parmi les initiatives de ce dernier, citons la solidarité instinctive de l'Afrique du Sud avec ses partenaires africains d'une part et sa reconnaissance du libéralisme comme idéologie mondiale dominante d'autre part. Autre exemple, qui nous apporte une deuxième contradiction tout aussi frappante : la résistance affichée d'une part par l'Afrique du Sud face à la détermination de l'Occident d'imposer ses normes en matière de droits de l'homme sur

certain régimes « hors-la-loi » (comme celui du Myanmar, où Aung San Suu Kyi, après les années 1990, a officiellement pris la succession de Nelson Mandela en tant que « prisonnier(ère) le(la) plus célèbre du monde³⁵ »), et sa volonté d'être à la hauteur des aspirations de son illustre ancien président d'autre part.

Une grande partie de l'analyse de Vale se concentre sur le Zimbabwe, qui a fait face à une extrême violence sociopolitique à la suite des élections de 2008 et à un déclin économique vertigineux par la suite. L'Afrique du Sud a toujours eu une attitude contradictoire face à ce pays : de nombreuses élites sud-africaines se sont offusquées des mesures extrêmement violentes employées par le président après les élections, mais dans le même temps, à en croire le soutien inébranlable dont Mugabe a témoigné pour l'ANC avant 1994, ces mêmes élites ont semblé attacher plus de valeur à la loyauté présidentielle qu'à la vie des citoyens zimbabwéens. Elles n'avaient en outre apparemment aucune envie d'intervenir de façon ferme et résolue dans ce pays. Par conséquent, l'Afrique du Sud a refusé de coopérer avec l'Occident dans les efforts entrepris par ce dernier pour sanctionner Mugabe. Elle fut également réticente à l'idée de s'excuser pour les violences perpétrées. En d'autres termes, la politique sud-africaine a été contradictoire. Le pays contribua finalement à la négociation du fort peu concluant partage du pouvoir entre Mugabe et Morgan Tsvangirai en septembre 2008. Résultat : Mugabe conserva le vrai pouvoir au Zimbabwe, tandis que Tsvangirai fut relégué politiquement au rang de figure de l'opposition. Ce dernier accepta de devenir un premier ministre dénué de tout pouvoir, à la tête d'un gouvernement d'unité, et perdit ainsi sa légitimité en tant que chef de l'opposition. Dans un état voisin fortement affaibli, où l'Afrique du Sud aurait pu faire tomber un despote, voire même provoquer une crise profonde pour forcer le changement, le pays a préféré se ranger derrière une « diplomatie silencieuse » qui déboucha sur un compromis diplomatique fallacieux et voué à l'échec. Nous conviendrons sans peine qu'il est difficile d'y voir l'attitude et la détermination d'une quelconque puissance hégémonique.

Ces quelques observations sur l'attitude sud-africaine à l'échelle du continent ne sont bien entendu que quelques exemples parmi tant d'autres. Une analyse exhaustive nécessiterait la publication d'un ouvrage de plusieurs tomes. Nous pourrions alors y inclure d'autres exemples d'attitudes « pseudo-hégémoniques ». Mais dans l'ensemble, notre analyse suggère que l'Afrique du Sud n'est en rien parvenue à assumer un quelconque rôle de puissance hégémonique régionale : elle n'a pratiquement jamais tenté d'imposer des normes politiques à l'échelle du continent ; dans le cas du VIH / SIDA, elle a adopté une position que nous pourrions pratiquement qualifier de diamétralement opposée à la mise en place de transformations sociales positives ; et, en tant qu'acteur économique, elle n'a jamais diffusé, et encore moins incarné, ce qui aurait pu servir de modèle économique à d'autres états africains. Dans le champ important de la diplomatie, il convient toutefois de formuler une analyse plus nuancée des performances de l'Afrique du Sud. Le pays a en effet souvent assumé un rôle de médiateur lors des grands conflits qui ont ravagé la région, tout particulièrement en RDC, et ce, même s'il n'a jamais témoigné d'une grande volonté de soutenir par la force militaire les accords diplomatiques négociés, à l'exception du cas

de la « brigade d'intervention » des Nations Unies. Mais même dans ce cas, d'autres acteurs la remplacèrent alors aux commandes.

L'Afrique du Sud : une puissance régionale réticente et ambivalente

Cette analyse nous amène à deux questions difficiles. Tout d'abord, comment définir exactement l'attitude régionale de l'Afrique du Sud en Afrique ? Il est tentant de qualifier l'Afrique du Sud de « puissance hégémonique passive », comme l'ont fait certains experts en relations internationales en allusion à la réticence des grandes puissances de ce monde de s'investir dans la diplomatie. Mais force est de reconnaître qu'au-delà de ses environs immédiats, l'Afrique du Sud n'est ni (complètement) passive ni hégémonique. D'un autre côté, aucune des catégories définies par Prys (« domination », « hégémonie », « détachement ») ne permet de couvrir l'ensemble des aspects qui caractérisent l'attitude de l'Afrique du Sud³⁶. Il est évident que le pays manque soit de la force militaire soit de volonté d'agir comme une « puissance dominatrice régionale ». Or, comme le soulignent Alden et le Pere,

qu'il s'agisse de la renaissance africaine, de la mise sur pied et de la mise en pratique du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), de la construction de l'Union africaine ou des efforts visant à élargir les initiatives commerciales et sécuritaires au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), tous les éléments corroborent l'*ambition* de l'Afrique du Sud d'imposer son assise hégémonique sur le continent³⁷ » (italique dans l'original).

Ces activités, de même que certaines missions diplomatiques de haut niveau dans lesquelles l'Afrique du Sud s'est engagée, démontrent qu'elle ne peut être décrite ni comme une puissance régionale « détachée » ni comme une « hégémonie passive ».

Malheureusement, aucun jeu de caractéristiques ne permet donc de décrire avec rigueur et précision le rôle tenu par l'Afrique du Sud sur le continent africain depuis la fin de l'apartheid. En vertu de ses capacités objectives et de ses ambitions de leadership régional, l'Afrique du Sud peut tout à fait être dépeinte comme une « puissance régionale ». Étrangement, elle a bien plus souvent porté la casquette de porte-parole de l'Afrique sur la scène mondiale que celle de puissance hégémonique continentale. Et en retour, la communauté internationale l'a également accepté dans ce rôle. Une fois encore, cette attitude témoigne de son statut de puissance régionale. Dans son approche à cet échelon, l'Afrique du Sud reste cependant une *puissance régionale réticente et ambivalente*. Cette conclusion nous ramène à la question posée par Alden et le Pere : « Pourquoi l'Afrique du Sud ne remplit-elle pas les critères qui lui permettraient d'accéder au statut de puissance hégémonique, alors même qu'elle réunit toutes les conditions classiques d'un État dominant sur son continent³⁸ ? » Leurs travaux ne donnent pas de réponse claire à cette question et se terminent par une sorte de repli sur soi plaintif évoquant les difficultés continues rencontrées par l'Afrique du Sud à l'échelle nationale³⁹.

Envisageons brièvement cinq causes possibles de la « sous-performance » sud-africaine en tant que puissance régionale. La première se rapporte à l'évidente question de la situation géographique, que nous avons déjà évoquée en début d'article. La situation du pays en périphérie du continent limite assurément sa capacité à réagir par la force militaire aux crises qui y éclatent. Son intervention au Lesotho (sous couvert d'un mandat de la SADC) en 1998 laisse penser que l'Afrique du Sud pourrait adopter une attitude plus hégémonique si elle était géographiquement plus proche des zones de crise. Néanmoins, son inaction au Zimbabwe, un pays pourtant limitrophe et dont l'instabilité interne a eu des conséquences dévastatrices sur la société sud-africaine de par l'afflux de centaines de milliers de Zimbabwéens, discrédite cette thèse. L'Afrique du Sud n'a pas non plus pris d'actions significatives pour influencer la politique de ses autres voisins que sont le Botswana, la Namibie, le Mozambique et le Swaziland. De plus, l'influence hégémonique ne dépend habituellement pas de la force militaire ou de la proximité. Des prises de position politiques tranchées sur des phénomènes tels que les « changements anticonstitutionnels de gouvernement », le génocide de la guerre du Darfour (Soudan), la montée en puissance des groupes salafistes dans le nord-ouest de l'Afrique, et sur tant d'autres questions inquiétantes, auraient permis au pays de s'ériger de façon claire et affirmée en leader de son continent. En bref, la situation géographique n'est pas le principal élément résidant à la base de la position réticente et ambivalente de l'Afrique du Sud.

Deuxièmement, il n'est pas dénué de sens de se demander si un état ou une organisation au niveau mondial n'a pas étouffé la position hégémonique du pays sur son continent. Hélas, à première vue, toutes les preuves dont nous disposons démontrent le contraire. En effet, il n'est pas de signe plus évident de la bonne disposition de la « communauté internationale » de voir l'Afrique du Sud assumer le rôle de puissance hégémonique africaine que son inclusion au G20 en 1999 en tant que seul représentant africain. De leur côté, les États-Unis ont longtemps cherché des « solutions africaines aux problèmes africains », moins en vertu d'une position idéologique de principe que par opportunisme face aux menaces grandissantes. L'administration Clinton est, de l'aveu de tous, restée les bras croisés en 1994 lors de l'éclatement du génocide au Rwanda, dont elle a volontairement détourné le regard. Elle a même à peine réagi lors de la destruction des deux ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie en 1998. L'administration George W. Bush s'est pour sa part très étroitement focalisée sur l'Afghanistan et ensuite l'Irak à la suite des attentats terroristes du 11 septembre. Et le président Obama a quant à lui soigneusement cherché à éviter toute action militaire où que ce soit à l'étranger autrement que par drone interposé. La Chine brille également par son absence en matière de leadership politique en Afrique et n'a aucune raison logique de s'opposer à l'émancipation sud-africaine sur ce terrain.

Trois autres facteurs témoignent encore de l'attitude réticente et ambivalente de l'Afrique du Sud sur le continent africain. Tout d'abord, l'Afrique se caractérise par un environnement où même un état pleinement capable et doté de toute la légitimité nécessaire peinerait à exercer son hégémonie. En effet, si l'on compare par exemple le continent à l'Amérique latine, on constate d'emblée que l'Afrique présente un tissu social et poli-

tique autrement plus diversifié. Le nombre de communautés identitaires différentes (les « groupes ethniques ») dépasse très largement celui de tout autre continent et la diversité d'opinions et de visions du monde y est immense. La principale source d'unité sociale africaine découle d'un sentiment collectif de victimisation vis-à-vis des esclavagistes, et ensuite des colonisateurs, venus d'Europe. Cette source « négative » d'identité commune est bien plus faible que, par exemple, le pouvoir rassembleur de l'église catholique en Amérique latine. Par ailleurs, l'Afrique du Sud reste aujourd'hui quelque peu en marge de l'identité africaine commune, malgré la grande solidarité dont témoignait jadis l'Afrique Noire à l'égard de l'ANC pendant les longues années de répression. Ainsi, la minorité blanche sud-africaine, mais aussi bon nombre des élites noires, aiment à se distancier du reste de l'Afrique⁴⁰.

Sur le plan politique, l'Afrique était également marquée par une grande diversité lorsque l'Afrique du Sud est sortie de la longue agonie passée sous la « minorité dominante ». Exercer son hégémonie sur les normes internationales du continent était assurément plus facile lorsque le régime de l'état à parti unique *de jure* était la règle et l'intervention d'un état dans les affaires internes de ses voisins l'exception. Lors de l'accession à la présidence de Mandela en 1994, l'Afrique comptait de très nombreux régimes différents : certains états en étaient aux balbutiements de la consolidation démocratique, alors que dans d'autres, de nouvelles transitions démocratiques commençaient déjà à échouer et à faire place aux troubles. Dans d'autres états encore, de vieux autocrates s'attelaient à transformer leurs anciens régimes à parti unique en « autocraties électorales ». Deux royaumes survécurent également aux frontières du continent : le Maroc et le Swaziland. Bien que les états occidentaux, dont les États-Unis et les anciens pays colonisateurs, poussèrent pour imposer la « démocratie » ou à tout le moins l'une ou l'autre forme de « multipartisme », leurs efforts restèrent limités. Les élites sud-africaines furent aux premières loges pour observer le déroulement de ce spectacle chaotique et ont très vite compris qu'il était hors de question d'imposer une seule forme de régime à toute l'Afrique. Dans l'intervalle, la nouvelle diversité des régimes politiques nationaux qui fit suite à la perte de légitimité du modèle à parti unique remit en question les normes *interétatiques* qui avaient été appliquées depuis l'avènement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1963⁴¹.

Deuxièmement, en tant que puissance continentale, l'Afrique du Sud est bien plus faible qu'elle ne le laisse penser de prime abord. Comme nous l'écrivions dans notre première section, l'Afrique du Sud dispose de tous les éléments tangibles dont elle a besoin pour faire figure de puissance hégémonique sur le continent africain, mais elle manque clairement des éléments *intangibles* qui permettent à une « puissance régionale » d'assumer un rôle hégémonique. Et puis surtout, l'Afrique du Sud n'a ni sens commun d'identité nationale ni vision continentale. Pour le dire sans ambages, les Sud-Africains ne sont pas suffisamment unis en tant que peuple pour que leur propre gouvernement agisse de façon cohérente en leur nom. Les clivages de la société sud-africaine sont, bien entendu, d'ordre essentiellement racial, mais il convient également de ne pas sous-estimer l'impor-

tance des clivages ethniques au sein même de la communauté noire. Les 11 langues officielles du pays en sont la preuve. Les clivages de classes sont également très profonds.

Ce manque d'homogénéité de la population nationale se reflète dans la qualité très modeste des institutions publiques sud-africaines. Au sein du service public sud-africain, les difficultés de l'intégration ont sans doute dégradé l'efficacité organisationnelle de la bureaucratie⁴². Au sein des forces armées, la mise sur pied de huit organisations militaires (six « statutaires » et deux « non statutaires ») dans le pays à partir de 1990 a été une gageure qui n'a été que partiellement accomplie⁴³. Par conséquent, en tant que machine militaire, les forces armées de l'actuelle Afrique du Sud sont bien moins capables que celles qui défendaient le pays au moment de l'apartheid. Si les coupes faites dans le budget de l'armée et la diminution du stock d'armes ont contribué à l'affaiblissement du pays, c'est surtout l'érosion de son sentiment d'identité et de sa vision qui ont conduit à la situation actuelle. Ce n'est guère regrettable, vu les circonstances.

Mentionnons en troisième instance, et avant tout, la nature de la politique nationale sud-africaine, qui limite le potentiel hégémonique du pays. En effet, dans la mesure où la nation est politiquement dominée par l'ANC, un parti fort d'une légitimité historique énorme et d'un statut international en tant qu'organe ayant ramené la paix dans le pays, sa position peut sembler parfaite pour jouer un rôle important vis-à-vis de l'extérieur. Or, l'ANC est confronté à un certain nombre de problèmes qui limitent son efficacité, aussi bien en matière de politique nationale qu'étrangère. Paradoxalement, l'un de ces obstacles se rapporte à la domination du parti sur la scène politique sud-africaine. L'ANC a remporté chacune des cinq élections parlementaires auxquelles il a participé entre 1994 et 2014, avec un pourcentage de voix relativement confortable, allant de 62 pour cent en 2014 à 70 pour cent en 2004. Mais en raison de cette domination longue de 20 ans, la démocratie n'a jamais été parfaitement « consolidée » dans le pays. Ajoutons que tous les leaders du parti de la génération actuelle se sentent toujours redevables d'une dette « amicale » envers leurs anciens (et encore fidèles) soutiens des autres pays africains. Bon nombre des partis au pouvoir à l'étranger qui ont soutenu l'ANC pendant l'apartheid, voire même leurs représentants politiques, sont restés en place dans leur pays respectif. Dès lors, il n'est guère surprenant de constater une réticence de l'Afrique du Sud à faire office de sphère d'influence diplomatique vis-à-vis de pays tels que l'Angola, le Botswana, le Mozambique, la Tanzanie ou le Zimbabwe. Ces anciens États « de première ligne » sont toujours dirigés par les partis politiques en place au moment de l'apartheid, et tous soutenaient alors l'ANC.

La domination politique de l'ANC pose également problème de par le fait que le parti compte aujourd'hui de très nombreuses factions dissidentes. Ces querelles intestines ne sont pas non plus étonnantes compte tenu de la façon dont le parti de Mandela domine l'espace politique. Les clivages internes empêchent donc le parti de dessiner la politique étrangère unie et cohérente qu'il pourrait mettre en œuvre au nom de la nation. Parallèlement, la domination politique de l'ANC n'incite pas les nombreux petits partis de l'opposition sud-africaine à se ranger derrière la politique étrangère du pays. Aussi bien les partis à dominance noire à gauche que les formations politiques à dominance blanche

et/ou « colorée » à droite sont habités par un trop grand ressentiment à l'égard de l'ANC que pour lui accorder leur soutien inconditionnel sur la scène internationale.

Enfin, l'ANC affiche un visage relativement schizophrénique dans ses prises de position économiques internes. Cette « maladie » se reflète dans la capacité du pays à formuler une idéologie cohérente en matière de développement économique du continent africain. Le dilemme fondamental auquel l'ANC fait face en matière de politique économique est clair, simple et parfaitement compréhensible. D'une part, le parti s'est pendant longtemps adjugé le pouvoir au nom de la « justice économique » et de la justice raciale. L'ANC a promis de façon tacite à ses partisans une amélioration rapide de leurs conditions de vie grâce au contrôle étatique de l'économie et la redistribution des richesses, par la force s'il ne fallait. D'autre part, l'ANC n'a jamais été dans une position lui permettant de mettre cette menace à exécution vis-à-vis des classes détenant le capital dans le pays. Si le parti avait adopté une telle politique dans les années 1990, le pays aurait immédiatement fait face à une fuite massive des capitaux et la plupart des investissements étrangers auraient cessé, ce qui aurait plongé l'économie dans une spirale négative et aurait encore rendu sa volonté d'améliorer le sort de la majorité noire du pays encore plus difficile à concrétiser. Par ailleurs, au cours des 20 années qui ont suivi l'adoption de la règle de la majorité, la classe des capitalistes de couleur noire, encore minuscule en 1994, s'est considérablement élargie. Un grand nombre d'entre eux entretiennent des liens étroits avec l'ANC. Par conséquent, le parti est plus réticent que jamais à mettre en œuvre des politiques économiques « confiscatoires », défavorables à cette élite, au nom de la justice sociale. Ce dilemme existentiel de la politique économique nationale sud-africaine a des répercussions sur sa politique étrangère : le pays a toujours été tiraillé entre la volonté de servir les intérêts d'une économie libérale et celle de mettre en place une politique de distribution socialiste, si bien qu'en définitive, il n'est jamais parvenu à délivrer un message économique cohérent à ses partenaires africains.

Il semble fort peu probable que la société et la politique sud-africaine connaissent un sursaut identitaire ou d'unité nationale dans un avenir proche. Les clivages forgés par des siècles de racisme et d'un demi-siècle d'apartheid ont légué à ce pays reculé un environnement politique pétri de suspicion et d'antagonismes. Alors que la domination politique de l'ANC semble acquise pour plusieurs décennies, une meilleure intégration de la société apparaît plus éloignée aujourd'hui qu'elle ne l'était lors de l'accession au pouvoir de l'incomparable Nelson Mandela en 1994. Le rêve d'unité de la « Nation arc-en-ciel » reste donc pour l'instant fermement accroché à un lointain horizon. Tant que cette perspective ne se rapprochera pas un tant soit peu de la réalité, l'Afrique du Sud ne pourra espérer exercer sur les affaires et les idéaux du continent africain l'influence que pourraient lui valoir sa puissance militaire et ses prouesses économiques.

Notes

1. Voir PRYS, Miriam, « Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood », *International Studies Review* 12, n° 4 (novembre 2010), pp. 479-504.

2. PURKITT, Helen E. et BURGESS, Stephen F., *South Africa's Weapons of Mass Destruction*, Bloomington : Indiana University Press, 2005.
3. « African Countries Ranked by Military Power (2015) », *Global Firepower*, 15 août 2015, www.globalfirepower.com/countries-listing-africa.asp.
4. « South Africa: Economic Indicators », *Trading Economics*, 11 décembre 2015, www.tradingeconomics.com/south-africa/indicators.
5. Ajoutons encore que la division par deux des prix pétroliers fin 2014 et début 2015 a encore réduit le poids théorique du Nigéria par rapport à l'Afrique du Sud.
6. PRYS, « *Hegemony, Domination, Detachment* », p. 489.
7. ALDEN, Chris et LE PERE, Garth, « South Africa's Post-apartheid Foreign Policy: From Reconciliation to Ambiguity? », *Review of African Political Economy* 31, n° 100, 2004, pp. 150-52.
8. La SADC réunit 15 états africains, dont tous les états de l'Afrique australe, la RDC et la Tanzanie, de même que les états insulaires de l'île Maurice et des Seychelles. ALDEN et LE PERE, « *Post-apartheid Foreign Policy* », pp. 152-56.
9. *Id.*, p. 148.
10. VALE, Peter et MASEKO, Siphon, « Thabo Mbeki, South Africa, and the Idea of an African Renaissance », dans *Thabo Mbeki's World: The Ideology and Politics of the South African President*, éd. Sean Jacobs et Richard Calland, Pietermaritzburg : University of Natal Press, 2002, p. 124 et p. 125.
11. VILLALÓN, Leonardo A. et VONDOEPP, Peter, éd., *The Fate of Africa's Democratic Experiments: Elites and Institutions in Comparative Perspective*, Bloomington : Indiana University Press, 2005.
12. JORDAAN, Eduard, « South Africa and the United Nations Human Rights Council », *Human Rights Quarterly* 36, n° 1, février 2014, p. 90
13. *Id.*, p. 94.
14. *Id.*
15. LANDSBERG, Chris, « Thabo Mbeki's Legacy of Transformational Diplomacy », dans *Mbeki and After: Reflections on the Legacy of Thabo Mbeki*, éd. Daryl Glaser, Johannesburg : Wits University Press 2010, pp. 220-21.
16. Acte constitutif de l'Union africaine, 7, consulté le 11 décembre 2015, www.au.int/en/sites/default/files/Constitutive%20act%20French-1.pdf Pour consulter une analyse préliminaire, voir KIOKO, Ben, « The Right of Intervention under the African Union's Constitutive Act: From Non-Interference to Non-Intervention », *International Review of the Red Cross*, n° 852, 2003, pp. 807-25.
17. Acte constitutif de l'Union africaine, 7.
18. Sur la non-mise en œuvre de l'Article 4(h), voir KUWALI, Dan et VILJOEN, Frans, éd., *Africa and the Responsibility to Protect: Article 4(h) of the African Union Constitutive Act*, Oxford et New York : Routledge, 2014.
19. OMOROGBE, Eki Yemisi, « A Club of Incumbents? The African Union and Coups d'État », *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 44, n°. 123, janvier 2012, pp.137-52, www.vanderbilt.edu/jotl/manage/wp-content/uploads/omorogbe-cr.pdf.
20. TALOR, Ian, *Stuck in Middle GEAR: South Africa's Post-apartheid Foreign Relations*, Westport, CT, É.-U. : Praeger, 2001.
21. GEVISSER, Mark, « Why Is Thabo Mbeki a 'Nitemare' », dans *Mbeki and After: Reflections on the Legacy of Thabo Mbeki*, éd. Daryl Glaser, Johannesburg : Wits University Press, 2010, p. 63.
22. Ironie du sort, ce fut (le très conservateur) George W. Bush qui, dans le cadre de son Plan d'urgence du Président des États-Unis pour la lutte antisida (PEPFAR), vint en aide aux millions de personnes infectées en Afrique, il est vrai avec l'appui d'autres donateurs et activistes externes.
23. BOND, Patrick, « Thabo Mbeki and NEPAD: Breaking or Shining the Chains of Global Apartheid? », dans Jacobs et Calland, *Thabo Mbeki's World*, p. 53.
24. SAUL, John, « Cry for the Beloved Country: The Post-apartheid Denouement », dans Jacobs et Calland, *Thabo Mbeki's World*, pp. 27-51.

25. GUMEDE, William Mervin, « Down to Business, but Nothing to Show », dans Jacobs et Calland, *Thabo Mbeki's World*, pp. 206–17.
26. ALDEN et LE PERE, « *Post-apartheid Foreign Policy* », p. 151.
27. Pour une description de ces politiques, voir par exemple KOHLI, Atul, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge, R.-U. : Cambridge University Press, 2004.
28. LANDSBERG, « *Impossible Neutrality?* », p. 180.
29. LANDSBERG, « *Thabo Mbeki's Legacy* », p. 217.
30. LANDSBERG, « *Impossible Neutrality?* », p. 180.
31. DE GOEDE, Meike et VAN DER BORGH, Chris, « A Role for Diplomats in Postwar Transitions? The Case of the International Committee in Support of the Transition in the Democratic Republic of the Congo », *African Security* 1, n° 2, 2008, pp. 92-114.
32. Communication personnelle avec l'un des ambassadeurs de l'époque, janvier 2015.
33. CAMMAERT, Patrick, ancien général de division aujourd'hui retraité, « Issue Brief: The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo », *International Peace Institute*, 5 juillet 2013, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/The%20UN%20Intervention%20Brigade%20in%20the%20Democratic%20Republic%20of%20the%20Congo.pdf>.
34. VALE, Peter, « Thabo Mbeki and the Great Foreign Policy Riddle », dans GLASER, *Mbeki and After*, pp. 254–61.
35. *Id.*, 257.
36. PRYS, « *Hegemony, Domination, Detachment* », p. 483.
37. ALDEN, Chris et LE PERE, Garth, « South Africa in Africa: Bound to Lead? », *South African Journal of Political Studies* 36, n° 1, 2009, p.148.
38. *Id.*, p. 149.
39. *Id.*, pp. 166–67.
40. Caractéristique de cette observation quelque peu surprenante, la remarque d'un assistant sud-africain (noir) de Mbeki qui assistait à une conférence en Angola : « c'est mon premier voyage en Afrique ». Cette histoire m'a été racontée par un diplomate qui a souhaité garder l'anonymat.
41. CLARK, John F., « A Constructivist Account of the Congo Wars », *African Security* 4, n° 3, septembre 2011, pp.147-70.
42. Voir également FERNANDEZ, Sergio et LEE, Hongseok, « *The Transformation of the South African Public Service: Exploring the Effects of Racial and Gender Representation on Organizational Effectiveness* », article présenté à l'occasion de la 14e édition de la International Winelands Conference, Stellenbosch, Afrique du Sud, avril 2014.
43. JACKSON, Terence et KOTZE, Elize, « Management and Change in the South African National Defence Force: A Cross-Cultural Study », *Administration & Society* 37, n° 2, mai 2005, pp.168-98.

Agir contre la convergence

Les « Autorités centrales » et le Réseau mondial de la lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme

DAN STIGALL*

De la fumée noire plane à nouveau au-dessus de l'horizon irakien. Alors qu'on le pensait quelque peu pacifié, ce pays du Moyen-Orient connaît une nouvelle recrudescence de violences et de conflits. La récente montée en puissance de l'État islamique (EI), qui a dévasté de larges zones du territoire et gommé la frontière du pays avec la Syrie, témoigne de la nature de plus en plus transnationale des organisations terroristes opérant au Moyen-Orient¹. Parallèlement, en Afrique du Nord et au Sahel, une série de rapports récents indiquent que des zones reculées du désert de Libye sont devenues un refuge pour Al-Qaïda au Maghreb islamique, ainsi que pour d'autres groupes djihadistes et différents groupes armés non étatiques cherchant à asseoir leur autorité dans le nord du Mali².

Avec un ordre mondial de plus en plus vacillant, le besoin de coopération internationale en matière de lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme n'a jamais été aussi grand. Les opérations des groupes armés non étatiques, des terroristes et des organisations criminelles transnationales s'exercent dorénavant à l'échelle mondiale³. En outre, comme ils l'ont démontré dernièrement, ces groupes tuent, sèment le trouble et déstabilisent sans cesse davantage les populations. Pour lutter efficacement contre ces organisations, la nécessité de développer ce que le jargon du développement international appelle « le secteur de la justice » s'impose comme une évidence⁴. Évoquer le renforcement de ce secteur s'accompagne inévitablement d'images de forces de l'ordre à l'entraînement et d'avocats ou de juges suivant des séminaires de formation dans les pays en développement. Un autre type d'institution nationale fait néanmoins office de préalable à l'efficacité de la coopération internationale en matière de lutte contre la criminalité transnationale : l'« autorité centrale⁵ ».

Les autorités centrales, entités nationales responsables de l'entraide judiciaire et de l'extradition, sont les moteurs de la coopération internationale dans le cadre juridique

*L'auteur est avocat au Bureau des affaires internationales du ministère de la Justice des États-Unis, où il coordonne les dossiers relevant de la sécurité internationale. De 2001 à 2009, il a exercé au sein du « Corps du juge-avocat général » de l'armée des États-Unis en Europe, au Moyen-Orient et aux États-Unis.

international moderne. Elles sont essentielles à la bonne coopération des services répressifs à l'échelle internationale. Comme l'indiquait un haut responsable des Nations Unies (NU), « la mise sur pied d'autorités centrales efficaces recevant et traitant les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition est primordiale à la traduction des terroristes en justice⁶ ».

Cette nécessité impérieuse d'autorités centrales efficaces résulte de la nature internationale de la criminalité et du déclin des frontières nationales, qui perdent peu à peu leur raison d'être. Dans le contexte actuel de sécurité internationale, la pertinence des frontières est en effet largement remise en question, a fortiori dans les zones les plus vulnérables de la planète, comme au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et au Sahel⁷. La virulence de l'activité transfrontalière souligne l'émergence, sur les territoires nationaux, de vastes zones non gouvernées favorisant la criminalité transnationale, les conflits, les délits et l'activité terroriste lorsque les gouvernements peinent à garder la mainmise sur l'ensemble de leur territoire et omettent de contrôler leurs frontières. Ainsi, certaines parties du globe sont aujourd'hui devenues un tourbillon de violence et de criminalité, qui déstabilise la région et menace le monde qui les entoure.

De façon analogue, l'immatérialité des frontières nationales est un facteur évident de la progression d'autres types de criminalité transnationale. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime fait état d'une propagation de nombreuses formes de criminalité transnationale, dont la traite des êtres humains, le trafic de clandestins, la cybercriminalité, la piraterie et le trafic de stupéfiants, d'armes et de marchandises de contrefaçon. Il est évident que les activités criminelles de ce type ont un effet de déstabilisation important, tout particulièrement dans les états plus vulnérables, et qu'elles peuvent ébranler certains gouvernements à un point tel que leurs effets en deviennent une question de sécurité internationale.

Par ailleurs, les experts en sécurité s'inquiètent aujourd'hui du problème de la « convergence », un terme qui désigne la collusion d'organisations criminelles transnationales et de groupes terroristes internationaux. Par le phénomène de convergence, ces groupes peuvent profiter des capacités logistiques d'organisations criminelles transnationales et gagner en puissance opérationnelle. D'aucuns voient la manifestation de cette convergence dans la façon dont l'EI finance ses activités terroristes en se livrant au trafic de pétrole et à d'autres pratiques illicites.

Pour les acteurs étatiques, les zones frontalières restent une source de grande inquiétude. La souveraineté et le principe de non-intervention concomitant, fondements de l'ordre juridique international, lui apportent de la stabilité en limitant fortement la capacité d'un état à mener une action unilatérale sur le territoire d'un autre état. Ce principe est repris à l'Article 2(7) de la Charte des Nations Unies, qui stipule clairement qu'en dehors de l'application de mesures coercitives conformément au Chapitre VII, « aucune disposition de la Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un état⁸ ». Les fonctions liées à l'application de la loi et au maintien de l'ordre font partie des affaires considérées historiquement comme « relevant essentiellement de la compétence nationale des états ». Par

conséquent, alors que les groupes terroristes et criminels sont sans cesse plus agiles, mobiles et transnationaux dans la portée de leurs actions, les services répressifs nationaux restent fortement limités dans leur liberté de mouvement.

Compte tenu des limites inhérentes aux interventions policières extraterritoriales, les états ont développé, par nécessité, des mécanismes de coopération spécifiques aux dossiers de criminalité transnationale, où le partage de renseignements, l'échange d'informations à travers les canaux des services de police, et les nombreuses formes de coopération informelle demeurent d'une importance capitale. Ajoutons encore que l'extradition et l'entraide judiciaire constituent deux mécanismes essentiels par lesquels les états peuvent solliciter et obtenir la coopération d'autres états dans les affaires pénales transnationales.

L'extradition, bien sûr, est le moyen par lequel un état souverain demande et obtient la détention d'un fugitif qui relève de la compétence juridictionnelle d'un autre état souverain. À travers l'extradition, un état souverain peut ainsi obtenir la détention physique de l'auteur d'un délit afin que celui-ci comparaisse devant une cour de justice. Rappelons à titre d'exemple l'extradition aux États-Unis du trafiquant d'arme Viktor Bout (surnommé le « Marchand de la mort »).

L'entraide judiciaire, terme plus obscur désignant une activité tout aussi importante, fait référence au mécanisme par lequel les états demandent et obtiennent des éléments de preuve et une assistance dans le cadre d'enquêtes criminelles et de poursuites judiciaires. Par le biais de ce mécanisme, un pays peut demander à un gouvernement souverain de lui transmettre des éléments de preuve de natures diverses. Ceux-ci pourront s'avérer extrêmement utiles à la résolution d'une enquête portant sur une activité criminelle transnationale. Néanmoins, cette pratique se situe au-delà des inévitables limites de l'assistance informelle. Des relevés bancaires, des documents professionnels, le contenu de mails, des documents fiscaux, des témoignages, de même qu'un grand nombre d'autres éléments de preuve, peuvent être réunis pour le compte d'un pays étranger à travers des demandes d'entraide judiciaire.

Certains états peuvent avoir recours à l'extradition et à l'entraide judiciaire sur la simple base de leur législation nationale, même en l'absence d'un traité international régissant la pratique. De nombreux états ont en outre conclu des accords bilatéraux, souvent appelés traités d'entraide judiciaire en matière pénale, qui peuvent servir de base à la mise en place d'une action concrète. Les États-Unis, par exemple, ont conclu un grand nombre de traités bilatéraux de ce type avec des pays partenaires à travers le monde. De plus, avec la montée en puissance de ce qu'on qualifie aujourd'hui d'ordre pénal international, un nombre de conventions multilatérales conclues sous l'égide des Nations Unies présuppose explicitement ce type de coopération formelle. Citons plus particulièrement la Résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations Unies, dans sa dernière version en date sur les combattants terroristes étrangers. Celle-ci stipule que :

Les états doivent se prêter mutuellement la plus grande assistance à l'occasion d'enquêtes criminelles ou de poursuites pénales relatives au financement d'actes de terrorisme ou à l'appui à de tels actes, y compris l'assistance en vue de l'obtention des éléments de preuve

qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure, et *souligne* qu'il importe de respecter cette obligation à l'occasion des enquêtes ou poursuites se rapportant à des combattants terroristes étrangers (souligné dans l'original⁹).

Néanmoins, répondre à des demandes étrangères à la nature aussi unique et profondément juridique n'est pas chose aisée. Par conséquent, en vertu de l'ordre juridique international contemporain, les états ont créé des autorités centrales qui ont pour objet de répondre à ces demandes d'extradition et d'entraide judiciaire. Ces institutions nationales font office d'antennes de coordination internationales. Elles reçoivent et répondent aux demandes traitant d'affaires criminelles transnationales et émanant d'autres pays. En d'autres termes, les autorités centrales donnent vie au cadre du traité en mettant en œuvre les instruments internationaux mis à leur disposition. En fait, de nombreux traités des Nations Unies, comme la Convention contre la corruption et la Convention contre la criminalité transnationale organisée, en appellent explicitement leurs états signataires à désigner des autorités centrales au sein de leur gouvernement à cette fin spécifique¹⁰.

Il va sans dire que dans l'éventualité où l'état ainsi sollicité se montrerait réticent à apporter son assistance ou incapable de ce faire, aucun traité ne pourra les contraindre à coopérer. Par ailleurs, les états seront généralement incapables d'apporter leur aide s'ils sont dépourvus de l'architecture institutionnelle nécessaire ; un problème récurrent aux pays en développement, où même les institutions nationales les plus rudimentaires peinent à fonctionner efficacement, alors que c'est précisément dans ces pays que la menace des groupes criminels transnationaux et des organisations terroristes est la plus grande.

Fort heureusement, le problème n'est pas passé totalement inaperçu : les Nations Unies ont initié des programmes visant à développer des autorités centrales en Afrique, au Moyen-Orient et ailleurs dans le monde. Ce type de projets a pour objectif d'aider les états membres à désigner une autorité centrale unique en charge des dossiers d'extradition et des demandes d'entraide judiciaire dans le but de renforcer leur capacité de coopération et de garantir une réponse plus rapide et plus efficace¹¹ ». Si ces efforts témoignent d'une évolution positive, bien davantage peut (et devrait) être fait. Les gouvernements nationaux et le système international sont rapidement dépassés par l'agilité des groupes criminels transnationaux, qui profitent de l'apparente incapacité de certains gouvernements à enquêter sur les actes de criminalité transfrontalière et à en poursuivre les auteurs¹².

Compte tenu de la hausse fulgurante de la criminalité transnationale et du terrorisme, une attention bien plus prononcée doit être accordée à la mise sur pied de secteurs judiciaires transversaux, en ce compris l'architecture institutionnelle nécessaire à la coopération internationale en matière de criminalité. Les menaces qui pèsent sur le monde ne pourront pas être écartées sans la création d'autorités centrales efficaces et sans la mise en place de l'indispensable réseau qui permettra aux états d'unir leurs forces et de lutter contre ce fléau d'envergure mondiale. La communauté internationale doit donc se pencher plus sérieusement sur la création d'autorités centrales dans les régions critiques telles que le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et le Sahel. Les moteurs qui donneront corps au

cadre institué par les traités internationaux doivent être construits, opérationnalisés et correctement gérés. À défaut, les efforts visant à lutter contre la criminalité transnationale et le terrorisme au nom de l'état de droit resteront sans lendemain.

Notes

1. « [L'EI est] un groupe armé non étatique qui est parvenu, par l'exploitation de zones sous-administrées et de la fragilité des États au Moyen-Orient, à asseoir son autorité sur de vastes portions de territoire qui dépassent les frontières de l'Irak et de la Syrie. Par ses actions, l'EI rappelle brutalement les dangers posés par les zones non gouvernées, ces étendues du globe dépourvues de toute législation et non réglementées par l'autorité souveraine, où les organisations terroristes et les autres groupes criminels transnationaux ont tout le loisir de prospérer ». STIGALL, Dan, « The Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) Is. . . », *Global Brief*, 7 novembre 2014, <http://globalbrief.ca/blog/2014/11/07/%E2%80%9Cthe-islamic-state-of-iraq-and-syria-is-is-%E2%80%A6%C2%A0/>.

2. Voir notamment SHEEHAN, Michael A. et PORTER, Geoff D., « The Future Role of U.S. Counterterrorism Operations in Africa », *CTC Sentinel* 7, n° 2, février 2014, pp. 1–3, www.ctc.usma.edu/v2/wp-content/uploads/2014/02/CTCSentinel-Vol7Iss2.pdf.

3. MANDEL, Robert, *Dark Logic: Transnational Criminal Tactics and Global Security*, Stanford, CA ; É.-U. : Stanford Security Studies, 2011, p. 1 et p. 17.

4. « La coopération internationale signifie également améliorer les capacités de nos pays partenaires à identifier, rechercher et poursuivre les auteurs d'actes visant à nuire à leurs citoyens. Aujourd'hui, 20 magistrats exerçant une fonction consultative sont mobilisables à la demande de pays hôtes dans le but d'y mettre en œuvre les conventions des Nations Unies et les dispositions d'autres conventions internationales et de fournir différents moyens d'assistance technique. Nous déployons des équipes de magistrats, d'enquêteurs, d'analystes et de criminologues spécialisés dans la lutte antiterroriste, qui ont pour mission d'aider les pays ayant fait l'objet d'une attaque terroriste ou qui font face à une arrivée massive de combattants terroristes étrangers afin de les aider sur les enquêtes et lors des poursuites ». « *Attorney General Loretta E. Lynch Delivers Remarks at Technische Universität Dresden* », département de la Justice des États-Unis, 1er juin 2015, www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-loretta-e-lynch-delivers-remarks-technische-universit-t-dresden.

5. « La réussite de telles initiatives [coopération internationale en matière répressive], associée à la demande croissante de coopération internationale et d'entraide judiciaire, présuppose la présence, au sein des autorités centrales, d'experts juridiques habilités à communiquer librement avec les partenaires internationaux afin de fournir les informations et les éléments de preuve nécessaires, de faire avancer les enquêtes et de traduire les criminels devant la justice. Ce n'est qu'en partant de ce postulat que les pays pourront remplir les engagements pris vis-à-vis de la Convention des Nations Unies contre la corruption et être à la hauteur des espérances suscitées par ce remarquable forum ». « *Attorney General Eric Holder Delivers Remarks at the Arab Forum on Asset Recovery* », département de la Justice des États-Unis, 28 octobre 2013, www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-eric-holder-delivers-remarks-arab-forum-asset-recovery.

6. « *International Cooperation by Central Authorities 'Essential' to Bringing Terrorists to Justice, CTED Expert Tells Regional Meeting in Morocco* », Comité contre le terrorisme du Conseil de Sécurité des Nations Unies, 11 février 2014, www.un.org/en/sc/ctc/news/2014-2-5_ctedexpert_morocco_essential.html.

7. « *Se disant vivement préoccupé* par l'insécurité et la détérioration rapide de la situation humanitaire dans la région du Sahel, que viennent compliquer la présence de groupes armés et de groupes terroristes et leurs activités, ainsi que la prolifération d'armes en provenance de la région et d'ailleurs, qui menacent la paix, la sécurité et la stabilité des états de la région » (souligné dans l'original). Résolution 2056 (2012), Paix et Sécurité en Afrique, S/RES/2056 (2012), Conseil de Sécurité des Nations Unies, 5 juillet 2012, 2, [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2056\(2012\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2056(2012)).

8. « Chapitre I : Buts et principes », Charte des Nations Unies, consultée le 14 septembre 2015, www.un.org/fr/documents/charter/chap1.shtml

9. *Résolution 2178 (2014), Menaces contre la paix et la sécurité internationales, S/RES/2178 (2014)*, Conseil de sécurité des Nations Unies, 24 septembre 2014, p. 6, www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178 (2014).

10. *Autorités nationales compétentes au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption, CAC/COSP/EG.1/2012/CRP.1*, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), 22 octobre 2012, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/EMInternationalCooperation/22-23October2012/CacCospEg1-2012-Crp1.pdf.

11. « *UNODC and CTED Hold the First Regional Meeting on Building Effective Central Authorities* », Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, consulté le 14 septembre 2015, www.unodc.org/unodc/en/terrorism/latest-news/regional_meeting_central_authorities_project_jan_2014.html.

12. Discutant des « évolutions sans précédent des groupes armés non étatiques modernes, dont bon nombre disposent désormais de capacités renforcées découlant de l'acquisition de nouvelles armes et des technologies de l'information » et postulant que « l'inquiétante montée en puissance de groupes armés non étatiques se poursuivra avec l'accès toujours plus rapide aux technologies, tout comme s'intensifiera la menace des intérêts des pays occidentaux et de la stabilité de l'ordre mondial ». STIGALL, Dan, « The French Intervention in Mali, Counterterrorism, and the Law of Armed Conflict », *Military Law Review* 223, n° 1, 2015, p. 36.

L'épidémie d'Ebola

YOHANNES WOLDEMARIAM, PhD*

LIONEL DI GIACOMO**

Le présent article examine sous un angle critique les différentes répercussions de l'épidémie d'Ebola en 2014 en Guinée, en Sierra Leone, au Liberia et au sein de la communauté internationale. Comment la pauvreté et les inégalités ont-elles exacerbé l'épidémie ? Comment l'héritage des années de guerre civile et de violences a-t-il compliqué la lutte contre Ebola ? L'analyse critique de cette flambée épidémique pourrait soulever plus de questions qu'elle n'apporte de réponses ; les leçons tirées de ce type de crise se révèlent néanmoins instructives. Que nous enseigne l'Histoire ?

Historien de la guerre du Péloponnèse, Thucydide fut sans doute le premier à faire le récit de l'épidémie connue sous le nom de « Peste d'Athènes », fléau qui emporta plus d'un tiers de la population et contribua à la défaite de la cité État dans le conflit qui l'opposait à Sparte. « Les cadavres s'entassaient les uns sur les autres ; on les voyait, moribonds, se rouler au milieu des rues et autour de toutes les fontaines pour s'y désaltérer. [...] La violence du mal était telle qu'on ne savait plus que devenir et que l'on perdait tout respect de ce qui est divin et respectable », écrivait Thucydide, témoin d'un théâtre qui semble être celui des ravages observés dans les pays touchés par Ebola en 2014¹.

Plus récemment, les explorateurs du Nouveau Monde ont introduit des maladies qui ont conduit à la disparition de 95 pour cent des Amérindiens entre 1492 et la fin du XVII^e siècle. À la tête de 168 soldats espagnols, Francisco Pizarro vainquit une armée inca de 80 000 hommes à la faveur d'une épidémie de variole emportant un grand nombre d'indigènes². Au XX^e siècle, le moral des troupes allemandes fut miné par la grippe de 1918, favorisant la victoire des Alliés. Lors de la Seconde Guerre mondiale, la maladie a coûté la vie à plus de soldats que dans les champs de bataille³.

*Yohannes Woldemariam est membre de la faculté de sciences politiques de l'Université du Colorado à Denver. Ses domaines de recherche portent sur les fleuves transfrontaliers, la migration, les échecs de la régulation étatique, le nationalisme et l'ethnicité. Ses écrits universitaires sont parus dans l'anthologie *Comparative Democracy and Democratization* (Harcourt College Publications, 2002). Le Prof Woldemariam a coédité un volume de *Comparative Politics : Critical Concepts in Political Science* (Routledge, 2005) avec le Prof Howard Wiarda et Zuhre Aksoy et a publié plusieurs critiques d'ouvrages, chapitres de livre ainsi que bon nombre d'articles sur les réseaux sociaux.

**Lionel Di Giacomo, diplômé du Fort Lewis College (FLC) en éducation socioécologique et leadership, mène actuellement un projet de recherche et de défense des intérêts au sein de l'organisme *Great Old Broads for Wilderness*, axé sur le changement climatique, les questions relatives aux terres domaniales et la formation en leadership des autochtones. Il fait également partie du bureau de l'Environmental Center du FLC et a mené campagne au sein de la FLC Foundation en faveur de l'abandon des énergies fossiles en 2013 et 2014.

Tout au long de l'Histoire, les épidémies ont joué un rôle décisif dans le destin des communautés, des armées, des états et des civilisations entières. En 2014, Ebola menaçait de ravager l'Afrique de l'Ouest, mettant à mal le bien-être social et le relèvement post-conflit de la Guinée, de la Sierra Leone et du Liberia. Cela révèle à quel point, à l'heure de la mondialisation, même les pays les plus riches ne sont pas à l'abri des maladies qui frappent le Sud.

L'ampleur et les répercussions de l'épidémie d'Ebola

Le virus Ebola a été découvert en 1976 au Zaïre, aujourd'hui République démocratique du Congo (RDC). Des flambées à petite échelle se sont produites en RDC, en Ouganda et au Soudan du Sud. Une grande confusion régnait sur la façon dont la maladie se transmettait. Selon le *New York Times*,

Il est peu probable que l'on attrape Ebola par le simple fait de côtoyer une personne porteuse du virus. Il ne se transmet pas par voie aérienne, comme la grippe et les virus respiratoires tels que le SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère).

Le virus Ebola est véhiculé par contact direct des liquides biologiques. Quand le sang ou les vomissements d'une personne infectée entrent en contact avec les yeux, le nez ou la bouche d'une autre personne, l'infection peut être transmise. En ce qui concerne la flambée épidémique actuelle, la plupart des nouveaux cas sont observés chez les personnes soignant les proches atteints par la maladie ou participant au rite funéraire⁴.

Ebola a conduit à l'isolement soudain des victimes et même des personnes venant des zones affectées ou soupçonnées d'être affectées, même si elles ne montraient aucun signe de la maladie. De surcroît, les symptômes du virus ressemblent étroitement à ceux d'autres infections, comme la grippe, ajoutant à la confusion et à la panique. D'une ampleur sans précédent, l'épidémie de 2014 a touché de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, défiant les stratégies d'endiguement des flambées précédentes. Le Liberia, la Guinée et la Sierra Leone ont été les plus durement touchés. Le Nigeria a également fait état de plus d'une douzaine de morts et de nombreuses personnes infectées. Selon l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le Kenya, important hub du transport aérien en Afrique de l'Est, encourait des risques élevés⁵. Par réflexe primaire et sous l'effet de la pression internationale, les compagnies aériennes kenyanes ont suspendu tous leurs vols à destination des pays touchés⁶. L'Afrique du Sud a suivi le mouvement et interdit les liaisons aériennes.

Seule Kenya Airways a été montrée du doigt, alors qu'elle n'était pas la seule compagnie à desservir l'Afrique de l'Ouest. En Éthiopie, par exemple, où se trouve le siège de plusieurs organisations comme l'Union africaine, Ethiopian Airlines opère des vols fréquents à destination de l'Afrique de l'Ouest et de nombreux autres pays africains⁷. Une étude d'Oxford présentait l'Éthiopie, et non le Kenya, comme l'un des pays les plus exposés aux flambées de propagation du virus Ebola par transmission de l'animal à l'homme, révélant ainsi la nature contradictoire et incohérente des réponses internationales à Ebola⁸.

Aux États-Unis, certains réclamèrent la fermeture totale des liaisons aériennes à destination des pays touchés. En août 2014, l'intégralité des compagnies américaines commerciales avait suspendu leurs vols à destination de cette région. Cela n'empêchait pas pour autant les personnes infectées de prendre un vol en correspondance sur une compagnie non américaine : c'est le cas de la personne diagnostiquée positive au virus Ebola qui avait atterri à Dallas, au Texas, après avoir transité par Bruxelles. Pourtant, il était crucial de maintenir le transport aérien pour acheminer du personnel soignant et des médicaments à l'appui des mesures locales d'endigement de l'épidémie. Comme l'écrit Vauhini Vara dans le magazine *The New Yorker*, « il se peut que dans certaines situations les États-Unis aient intérêt à ne pas s'immiscer dans les affaires des autres états ; en l'occurrence, selon l'avis des représentants des autorités sanitaires, il n'en est rien⁹ ». Interdire le trafic aérien a eu comme effet d'isoler et de stigmatiser les pays qui, de toute évidence, avaient un besoin pressant de personnels de santé, de médicaments, de matériel d'urgence et de moyens de communication à l'échelle internationale.

Les réponses locales à Ebola

Ebola a révélé la véritable ampleur des dysfonctionnements si ce n'est la quasi-inexistence du système de santé publique dans la majeure partie du territoire africain. Pourtant, certains états sont mieux bien mieux lotis que d'autres. En dépit de toutes ses imperfections et du licenciement par le président Goodluck Jonathan de 16 000 médecins internes pour fait de grève en août 2014, le Nigeria dispose d'une infrastructure de santé publique bien plus solide que tout autre pays touché en Afrique de l'Ouest¹⁰. Fin septembre 2014, le président Jonathan a annoncé à l'Organisation des Nations unies (ONU) la fin de la transmission du virus au Nigeria¹¹.

Certes, l'Éthiopie a annoncé avoir mis sur pied un hôpital spécifiquement destiné à soigner les victimes éventuelles d'Ebola, ce qui a fait bonne impression. Mais le pays est doté de l'un des pires systèmes de santé au monde. Journaliste de *National Public Radio*, Amy Walters a constaté lors de son voyage en Éthiopie en 2014 que le meilleur hôpital, Tikur Anbessa, disposait d'équipements, de locaux et de personnel médical inadaptés¹². La fuite des cerveaux sévissant dans le pays a considérablement réduit le nombre de médecins, qui continuent d'être attirés par les salaires occidentaux plus élevés. À cela s'ajoutent les inégalités sociales et les problèmes d'accessibilité. En fin de compte, 85 pour cent des Éthiopiens ne verront probablement aucun médecin au cours de leur vie¹³. Le Liberia, le plus frappé par l'épidémie, ne comptait au départ que 45 médecins locaux pour une population d'environ 4,5 millions d'habitants. Or la plupart des pays africains se trouvent dans une situation plus ou moins semblable¹⁴.

La rapidité de propagation du virus, largement minimisée dans les déclarations officielles, était attribuée à la nature poreuse des frontières africaines. La réponse des gouvernements a été de renforcer les frontières, mais l'isolement des pays affectés se révéla rapidement inefficace. Finalement, les mesures de surveillance épidémiologique et de suivi des contacts (identification et examens des personnes entrées au contact d'un malade

infecté par le virus) préconisées par Médecins sans frontières (MSF) et visant à assurer un suivi efficace des victimes d’Ebola ont été largement adoptées¹⁵.

La mise en quarantaine de pans entiers de la population en riposte à la maladie à virus Ebola ou à tout autre type d’infection contagieuse évoque le tableau brossé par Michel Foucault, dans *Surveiller et punir*, du traitement réservé aux villes européennes frappées par la peste au Moyen-âge : « d’abord, un strict quadrillage spatial : fermeture, bien entendu, de la ville et du “terroir”, interdiction d’en sortir sous peine de la vie¹⁶ ». Un traitement similaire a été réservé aux habitants des zones infectées par Ebola en 2014. D’ailleurs, la suspension des vols internationaux et le renforcement mondial des contrôles de sécurité aux frontières procèdent de ce phénomène d’isolement. Comme preuve de l’inefficacité de la quarantaine, « un étudiant porteur du virus Ebola a réussi à échapper aux mesures de surveillance sanitaire pendant plusieurs semaines en passant au Sénégal, véhiculant ainsi le virus mortel dans un cinquième pays d’Afrique de l’Ouest ; cela montre bien que la quarantaine, la fermeture des frontières et la suspension des vols n’ont pas permis de circonscrire la flambée épidémique¹⁷ ».

Les pratiques en Afrique de l’Ouest face à Ebola

Non seulement le virus Ebola tue les Africains, mais il met à mal les coutumes et les valeurs sociales auxquelles ils sont très attachés. Les cérémonies funéraires, qui impliquent de toucher, de laver et de préparer le corps d’un mort, sont perpétuées par la plupart des communautés africaines. Par exemple, des sociétés secrètes de femmes s’occupent de la dernière toilette des défuntes, tandis que des hommes prennent en charge le rituel d’inhumation des défunts. Or, devoir abandonner des coutumes funéraires ancestrales et assister à la levée de la dépouille d’un proche par un étranger vêtu d’une combinaison de protection chimique n’a fait qu’exacerber la tragédie. La situation s’est envenimée au point que les corps étaient abandonnés sur place. Le trauma vécu par les familles, obligées de renoncer au rituel leur permettant de tourner la page, a eu des conséquences psychologiques dévastatrices. Une émission de *Frontline*, diffusée sur le réseau de chaînes de télévision *Public Broadcasting Service*, montre un père mourant avancer à quatre pattes vers un iPad fourni par des membres de MSF pour voir une vidéo de ses quatre enfants lui adressant leurs dernières paroles de soutien avant qu’il ne succombe à la maladie¹⁸.

De plus, chez la grande majorité des Africains, les contacts physiques sont très fréquents. Saluer quelqu’un sans lui serrer la main, voire parfois l’embrasser, est considéré comme une impolitesse. Les accolades chaleureuses et les embrassades sont ancrées dans les mœurs. Ebola a donc frappé au cœur des coutumes et des liens sociaux des Africains, à savoir les salutations, la bonne humeur, l’esprit de communauté, le respect des anciens et la cohésion de la cellule familiale. En effet, les pratiques funéraires traditionnelles impliquant un contact avec le corps du défunt étaient interdites. Durant les prémices de l’épidémie, les Africains ont résisté et continué à observer leurs traditions, au péril de leur vie. Puis la peur l’a emporté et ils se sont préoccupés de leur survie. Malgré tout, certains déclaraient « préférer mourir d’Ebola plutôt que d’arrêter d’embrasser leurs êtres chers

infectés par la maladie », s'accrochant désespérément à leurs traditions et à leur humanité¹⁹.

Par ailleurs, la crainte d'Ebola a pris le pas sur certaines obligations religieuses comme le Hajj, pèlerinage effectué à la Mecque par des millions de musulmans une fois dans leur vie. Par mesure de protection, l'Arabie saoudite a rejeté 7 400 demandes de visa déposées par des pèlerins du Liberia, de Sierra Leone et de Guinée²⁰. Ainsi, la privation d'une pratique religieuse importante a renforcé l'isolement et l'aliénation créés par la maladie.

La situation de la santé publique était d'autant plus dramatique que les personnes atteintes d'une autre maladie infectieuse mortelle, comme le paludisme, n'allaient plus se faire soigner à l'hôpital, de peur d'y contracter Ebola. Pire, un centre d'isolement pour les cas suspects d'Ebola à Monrovia, capitale du Liberia, a été attaqué et saccagé par des opposants²¹. Selon un représentant du gouvernement, « les hommes s'opposaient à l'implantation dans leur quartier de patients d'autres secteurs ». En Guinée, des professionnels de la santé et des journalistes engagés dans la sensibilisation de la population ont été agressés puis retrouvés morts²². Cette défiance totale et cette violence envers le personnel de santé renvoient, dans l'œuvre de Foucault, au traitement réservé aux personnes chargées de s'occuper des malades et d'enterrer les corps des pestiférés morts : « les “corbeaux” qu'il est indifférent d'abandonner à la mort [...] sont “des gens de peu qui portent les malades, enterrent les morts, nettoient et font beaucoup d'office vils et abjects”²³ ». Selon Andrew T. Price-Smith, « les émotions et les distorsions perceptives [...] engendrées par une flambée épidémique mortelle [...] déterminent la construction de l'“autre” et déclenchent la stigmatisation, la persécution des minorités voire une violence interethnique ou interclasse généralisée²⁴ ».

Dans *La Peste* d'Albert Camus, les habitants luttent tant bien que mal contre les horreurs de l'épidémie dans le seul but d'y survivre, rejetant la faute sur les autres, ce qui a généré la violence. L'œuvre est la chronique détaillée d'une épidémie, narrée par un docteur avec une indifférence scientifique à travers laquelle il tente de comprendre la mort et les circonstances profondes qui poussent à l'isolement des êtres humains²⁵. Pourtant, l'épidémie réunit ce qu'il y a de plus disparate, du point de vue personnel et philosophique, au sein des villes ou des villages. Selon le message délivré par Camus, au-delà de la panique, de l'hystérie et de l'isolement, les hommes partagent la même lutte. De la même manière, en dépit des conditions terrifiantes observées en Afrique de l'Ouest, la coopération locale et internationale a conduit à la sortie de la crise.

La réponse internationale

Le 8 août 2014, dans un communiqué relayé par l'agence Reuters, l'OMS a décrété que l'épidémie d'Ebola constituait une urgence de santé publique de portée mondiale²⁶. L'organisation onusienne se devait donc d'émettre des recommandations pour former une coalition internationale immédiate et renforcer l'intervention. Simultanément, aux États-Unis, les autorités de santé ont annoncé que la propagation de la fièvre hémorragique à

virus Ebola au-delà des frontières d'Afrique de l'Ouest était « inévitable » et, selon MSF, qui a recensé plus de 60 foyers actifs d'épidémie, le virus mortel était « hors de contrôle²⁷ ». MSF, première organisation à prendre la mesure de la gravité de la situation, dénonçait le manque de leadership de l'OMS dans la lutte contre Ebola.

Jusqu'alors, la communauté internationale s'était montrée réticente à offrir une réponse constructive à la flambée épidémique. Les premières actions de l'OMS se limitaient à des opérations secondaires, à l'appui d'interventions locales menées par des organisations comme la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, jugées elles-mêmes lentes et inadaptées²⁸. Après plusieurs mois d'inaction, et poussée par les organisations humanitaires comme MSF à instaurer une coalition internationale, l'OMS a finalement présenté le 28 août 2014 sa feuille de route visant à endiguer la propagation du virus Ebola au-delà des frontières dans un délai de six à neuf mois²⁹. Comme toute agence onusienne, l'OMS est soumise à plusieurs contraintes telles que la bureaucratie, les intérêts des donateurs, les coupes budgétaires et la politique inter-institution. À titre d'exemple, le *New York Times* a déclaré que « l'OMS n'enverrait pas de messages sur Twitter en lien avec les informations de prévention contre Ebola émises par les CDC [les Centres de contrôle et de prévention des maladies, aux États-Unis], dans le cadre d'une politique visant à ne pas promouvoir les actions d'autres agences. Plusieurs bureaux au sein de la structure fragmentée de l'OMS ont par ailleurs tenté de se mettre en avant³⁰ ».

Cela illustre à quel point la bureaucratie est une entrave à une sortie de crise efficace. L'OMS/Afrique a notamment été critiquée pour le manque de compétences de sa direction, de nombreux cadres supérieurs devant leur nomination à des faveurs politiques ouvertement accordées au fil des ans. Cette pratique a eu pour corolaire la culture du népotisme, une confusion autour du mandat de l'organisation, des considérations politiques qui l'emportent sur la santé publique, un manque d'expertise et l'inaction du pouvoir face à une urgence de santé publique³¹. À l'opposé, MSF, organisation non gouvernementale indépendante qui n'a eu de cesse de tirer la sonnette d'alarme, est bien souvent la première à intervenir sur le terrain d'une action humanitaire et la dernière à quitter les lieux.

Malgré les efforts en cours, certains ont appelé à une riposte plus énergique en soulignant l'urgence d'une coordination logistique visant d'une part à acheminer le personnel médical volontaire et les équipements de protection indispensables et d'autre part à mettre à disposition des laboratoires et des outils de diagnostic. En sous-effectif, donc surchargés, disposant d'un nombre insuffisant de tenues antibactériologiques, les soignants s'occupant de ces populations démunies étaient constamment exposés au danger, y compris le chef du service médical au Liberia³². Et si des combinaisons de protection chimique étaient disponibles, des médecins et des infirmières courageux avaient déjà payé de leur vie. C'est ainsi que le Dr Victor Willoughby est mort en Sierra Leone, quelques heures avant la livraison des médicaments expérimentaux acheminés depuis le Canada pour le soigner³³. À cela s'ajoute l'interdiction des déplacements qui a entravé sérieusement la circulation des personnels de santé, immobilisant infirmières et médecins loin de leur destination.

Le 25 janvier 2015, après avoir tenté de justifier son inaction et nié ses dysfonctionnements pendant de longs mois, l'OMS a fini par reconnaître ses défaillances dans la gestion de l'épidémie : « Pendant de nombreuses années, nous avons su répondre à des flambées plus ou moins localisées [...] [mais] l'OMS a été dépassée par l'épidémie d'Ebola, crise d'une ampleur sans précédent. Le monde est moins bien préparé aux épidémies qu'à la guerre ». Pour parer à de futures crises sanitaires d'une telle envergure et assurer une intervention d'urgence, l'organisation a promis la constitution d'une force de réserve de 1500 professionnels de santé, avec une mise de fonds initiale chiffrée à 100 millions de dollars³⁴. À l'écoute des critiques formulées par le passé, l'OMS a nommé le Dr Matshidiso Moeti, originaire du Botswana, en qualité de directrice régionale de l'OMS pour l'Afrique, qui « lors du processus de sélection [...] n'a pas été incitée à promettre un poste à quiconque en échange d'un vote en sa faveur, comme cela s'est produit auparavant³⁵ ».

L'Ebola et les voyages à l'international

D'après les déclarations de l'OMS, il est peu probable que la maladie se transmette par le biais des déplacements en avion³⁶. Nous avons pourtant assisté à un vrai mouvement de panique qui s'est traduit, par exemple, par la suspension par les compagnies United Arab Emirates et British Airways de tous les vols à destination des pays affectés. L'Allemagne a invité ses ressortissants à quitter la région. Korean Airlines a interrompu ses liaisons avec le Kenya, le Liberia, la Sierra Leone et la Guinée. À l'occasion des Jeux olympiques de la jeunesse à Nankin, en Chine, le Comité international olympique a interdit aux athlètes des pays infectés de participer aux épreuves de sport de combat et de natation³⁷. Des hommes d'affaires brésiliens ont annulé leur déplacement en Namibie par crainte du virus Ebola, alors que le pays, qui n'a recensé aucun cas d'infection, se situe à quelque 5000 km du foyer épidémique³⁸.

À certains égards, les différentes réponses de la communauté internationale à l'épidémie nous conduisent à nous demander comment cette flambée aurait été gérée si elle était survenue dans les pays occidentaux et avait touché des franges plus aisées. Dans une colonne du *Guardian*, nous pouvons lire que « de l'Autriche à l'Irlande, en passant par l'Espagne et l'Allemagne, au moins une douzaine d'Ouest-Africains présentant des symptômes modérés de la grippe ont été isolés jusqu'à ce qu'il soit établi qu'ils ne souffraient pas d'Ebola³⁹ ». « Les portes d'un bâtiment de Berlin (avait) été verrouillées après qu'une Africaine s'était évanouie. Un Africain qui saignait du nez a été exclu d'un centre commercial à Bruxelles. La panique face à Ebola gagnant du terrain, le profilage racial pourrait bien être la prochaine étape », raconte de son côté la journaliste Barbie Latza Nadeau, le 20 août 2014⁴⁰. La femme évoquée par madame Nadeau s'est avérée être originaire du Kenya, à des milliers de kilomètres des zones touchées. La journaliste relate également comment, en Italie, des écoliers d'origine africaine ont dû présenter des certificats médicaux pour pouvoir reprendre l'école, exigence qui ne s'appliquait pas aux enfants européens, même s'ils étaient allés en Afrique peu de temps auparavant⁴¹.

D'autres faits discriminatoires ont été rapportés aux États-Unis, comme le cas d'un district scolaire de Géorgie qui a interdit aux étudiants libériens de s'inscrire⁴². Même les élites africaines n'étaient pas à l'abri de la suspicion : à l'occasion du Sommet des leaders africains organisé à Washington, DC, les chefs d'États africains invités ont dû se plier à des examens médicaux avant de poser le pied aux États-Unis⁴³. Les systèmes de santé sophistiqués des pays occidentaux et leur capacité à répondre à la crise Ebola n'expliquent pas l'hystérie avec laquelle les Africains ont été montrés du doigt, qui tenait davantage du mécanisme de « différenciation » :

la communauté scientifique s'accorde à dire que le virus Ebola ne représente aucun risque pour le grand public dans les pays occidentaux dotés d'un système de santé publique disposant des ressources nécessaires. Cependant, les réfugiés africains vivant à l'étranger sont souvent affectés par les flambées épidémiques comme la récente épidémie d'Ebola. [...] Les recherches montrent que les flambées de maladies comme la rougeole, la rubéole et l'hépatite A ont interrompu la réinsertion des réfugiés africains⁴⁴.

Des partis xénophobes ont, à profit, brandi la menace des maladies infectieuses dans leur programme, à l'appui de leur discours contre l'immigration et les réfugiés⁴⁵. En fait, bon nombre de preuves montrent que « depuis la traite atlantique du XV^e au XIX^e siècle jusqu'aux maladies, aux épidémies et aux conflits de notre époque, l'occident a consciemment, invariablement et systématiquement mené des politiques visant à contrôler, réduire et éliminer la population africaine » dans le but de prendre le contrôle des terres et des ressources⁴⁶. En écho au passé, certains Occidentaux considèrent Ebola et les autres maladies infectieuses comme un mal nécessaire pour limiter la croissance des populations pauvres. Aussi, l'opinion selon laquelle les virus mortels comme Ebola jouent le rôle de régulateurs démographiques sur le continent africain, exprimée par des personnalités comme Chris Brown, a-t-elle des relents de darwinisme social⁴⁷.

Renforçant la théorie d'une prédisposition au darwinisme social, les pays riches investissent en priorité dans des maladies « de riches » (le diabète, les maladies cardiaques, etc.), alors que la maladie à virus Ebola et les autres infections (la tuberculose, le choléra, le paludisme, etc.) sont considérées implicitement comme un moyen naturel d'équilibrer la population mondiale. Dans le *New Yorker*, James Surowiecki déclare que

l'intérêt de (l'industrie pharmaceutique) est d'orienter les recherches sur les maladies dont souffrent les plus riches (avant tout, les patients des pays développés), qui peuvent dépenser des sommes élevées pour se soigner. [...] En fournissant aux Occidentaux les médicaments qu'ils désirent, ce système remplit plutôt bien sa fonction. [...] Mais cela conduit également à un sous-investissement criant dans certains types de maladies. [...] Les maladies qui affectent majoritairement les pauvres des pays pauvres ne constituent pas une priorité de recherche, car il est fort peu probable que ces marchés soient rentables⁴⁸.

C'est exactement ce qui s'est passé avec Ebola. Depuis près d'une décennie, un vaccin efficace à 100 pour cent chez les singes, à la fois contre les virus Ebola et Marburg a été mis en veilleuse en raison de la faible rentabilité d'un vaccin majoritairement destiné

aux Africains pauvres. Les mêmes laboratoires qui, hier, jugeaient trop coûteux de développer un vaccin changent aujourd'hui volontiers de position, sous l'impulsion de donateurs fortunés soucieux de faire avancer la recherche, voyant poindre la menace d'une contagion d'Ebola dans les pays riches⁴⁹. Cette approche de la santé publique est tellement conditionnée par le profit que le Dr Margaret Chan, directrice générale de l'OMS, a « fustigé l'industrie pharmaceutique pour n'avoir pas encore développé de vaccin, alors que la menace du virus Ebola pèse sur l'Afrique de l'Ouest depuis 40 ans⁵⁰ ».

Comme pour le VIH, la panique créée autour d'une maladie qui se propagerait par une voie inconnue et non visible peut se révéler aussi néfaste que l'infection elle-même. Or, à la différence du VIH, le virus Ebola est transmis par des personnes présentant des symptômes visibles. Cela étant dit, le virus subit une mutation dans le temps et il est possible que des souches transmissibles par des individus asymptomatiques se développent. Face à ce risque suscitant les inquiétudes de la communauté internationale, le président Barack Obama a qualifié Ebola de menace à la sécurité nationale⁵¹. Cette déclaration faisait écho au rapport *National Intelligence Estimate* (NIE) de 2000 concernant la réponse des États-Unis à l'épidémie de tuberculose et de VIH/SIDA : « En juin 1996, le président Clinton a émis une directive présidentielle appelant à une politique gouvernementale plus ciblée sur les maladies infectieuses. [...] Pour la première fois, en janvier 2000, le Conseil de sécurité de l'ONU a consacré une séance au risque d'épidémie de VIH/SIDA en Afrique (ce qui traduisait) l'inquiétude de la communauté internationale face à la menace de cette maladie infectieuse⁵² ».

Certes, ce n'était guère la première fois que l'argument de la sécurité nationale était avancé en politique pour convaincre l'opinion publique, mais aborder les relations internationales sous l'angle nouveau de la « sécurité humaine » comme l'a fait le président Obama peut favoriser l'émergence de réponses plus efficaces et plus humaines aux maladies infectieuses comme Ebola. Comme l'écrivent Lincoln Chen et Vasant Narasimhan dans leur ouvrage consacré à la sécurité humaine et à la santé mondiale, « la sécurité humaine propose un cadre plus large que la sécurité au sens de la "sécurité nationale" et de la "défense nationale" qui se limitent aux frontières politiques, et inclut une dimension humaine permettant d'anticiper et d'affronter les menaces pesant sur les pauvres, dans un contexte de mondialisation croissante⁵³ ». Ainsi, envisager l'épidémie d'Ebola à travers le prisme de la sécurité humaine aurait permis de se concentrer sur les victimes et sur leur situation critique. À l'inverse, le discours sécuritaire dominant véhiculé par les médias et la classe politique présentait le virus Ebola comme mortel, contagieux et hors de contrôle. En cela, il a retardé la riposte.

Des épisodes d'Ebola s'étaient déjà déclarés par le passé dans des zones peu étendues ou dans des villages isolés. Contrairement aux flambées précédentes en RDC, en Ouganda et au Soudan du Sud, l'épidémie de 2014 s'est étendue aux villes et aux agglomérations. Cette avancée spectaculaire a nourri la crainte d'une mutation éventuelle du virus, d'une transmission par des voies nouvelles et d'une pandémie. Le 26 septembre 2014, le CDC prévoyait que si l'épidémie n'était pas enrayée, 1,4 million de cas d'Ebola apparaîtraient d'ici le 20 janvier 2015⁵⁴. Une réponse accrue et un changement des comporte-

ments ont toutefois permis de limiter considérablement le nombre de victimes, dont le total s'élevait à 28 601 fin décembre 2015⁵⁵.

La lutte contre Ebola a engendré des coûts exorbitants à tous les échelons. Le 3 septembre 2014, rares sont les états qui avaient affecté des sommes importantes contre le fléau. Le coût des efforts d'endiguement de l'épidémie a été évalué initialement par l'OMS à 490 millions de dollars minimum ; peu après, l'ONU a porté l'estimation à 600 millions de dollars, chiffre qui n'a cessé de croître par la suite⁵⁶. La Maison-Blanche a appelé le congrès à débloquer un fonds de 88 millions de dollars pour la lutte contre Ebola, somme que les républicains souhaitaient voir réduite de moitié, pour finalement approuver le montant total⁵⁷. Rapidement, la Fondation Bill-et-Melinda-Gates, association à but non lucratif, a versé une enveloppe de 50 millions de dollars d'aides à l'ONU et à d'autres agences pour combattre la crise⁵⁸. Avec un premier déploiement inédit dans les zones affectées de 165 médecins et infirmiers, Cuba avait mobilisé au 21 octobre 2014 un total de 276 soignants, répondant en partie au besoin vital de personnels médicaux⁵⁹. Au 16 octobre 2014, seule à répondre à une demande de fonds de l'ONU se chiffrant à 1 milliard de dollars pour la lutte contre Ebola, la Colombie a versé 100 000 dollars en espèces⁶⁰. La mobilisation internationale a fini par se généraliser sous diverses formes, notamment à travers la multiplication des contributions au fonds des Nations unies et une enveloppe de 6,2 milliards de dollars demandée par l'administration Obama et votée par le Congrès, dont 5,4 milliards de dollars étaient approuvés en décembre 2014⁶¹.

À la suite de l'appel enfin lancé par l'OMS pour une intervention internationale visant à enrayer l'épidémie d'Ebola, la réponse s'est accélérée. L'ONU a évoqué la nécessité d'une coalition mondiale contre le virus. Le 16 septembre 2014, le président Obama a annoncé que « [les États-Unis allaient] envoyer 3 000 militaires pour participer à la lutte contre Ebola, première étape du plan d'action, avec un déploiement principalement concentré au Liberia, où l'épidémie, se propageant à une allure vertigineuse, [était] hors de contrôle [...] [et prévoyaient] de mettre en place 17 centres de prise en charge des malades, de former des milliers de personnels de santé et de constituer un quartier général pour le commandement de la force internationale⁶² ». Malgré les mesures prises, l'avancée de la maladie était si rapide que personne ne pouvait savoir quand elle serait circonscrite. Nous étions en terrain inconnu. Pour Peter Piot, codécouvreur du virus Ebola il y a 40 ans, le risque était que cette maladie infectieuse devienne endémique chez l'homme⁶³.

La lutte contre Ebola souffre d'un manque criant d'innovation. Des médicaments expérimentaux doivent être mis à disposition très rapidement. Pour la première fois, au vu des circonstances, l'OMS a donné son feu vert pour l'utilisation d'« interventions non homologuées » (c'est-à-dire des médicaments comme le ZMapp) avec le consentement du patient⁶⁴. L'Avigan, un antiviral japonais déjà homologué et utilisé pour la grippe saisonnière, a été autorisé comme traitement d'Ebola⁶⁵. Certes, ces médicaments n'en étaient qu'au stade expérimental et aucun essai clinique n'avait encore été conduit, mais des vies auraient pu être sauvées s'ils avaient été fournis beaucoup plus rapidement. Par exemple, la transfusion de sérum sanguin des survivants à Ebola comptait parmi les traitements

possibles et aurait pu être réalisée plus rapidement que les traitements au ZMapp par exemple, dont l'administration, même à petite échelle, n'a débuté qu'en janvier 2015⁶⁶. La Russie, la Chine et d'autres pays européens ont fourni des laboratoires mobiles à des fins de diagnostic. Plus tard, la Marine des États-Unis a mis en place deux laboratoires mobiles, accélérant le temps nécessaire au diagnostic d'un porteur éventuel du virus de plusieurs jours à quelques heures⁶⁷.

Les défis postconflits

Le Liberia, la Guinée et la Sierra Leone, largement touchés, peinent encore à se remettre des années de différends internes et de guerre civile alimentés par la concurrence pour le contrôle des richesses minières de leur sous-sol. C'est en Sierra Leone, par exemple, que se déroule l'intrigue du film américain *Blood Diamond*, dépeignant un pays paralysé par la violence et la corruption liées au trafic de diamants. Le tourisme a joué un rôle essentiel dans le redressement économique fragile de la région. Mise à mal par Ebola, l'industrie hôtelière sierraléonaise a vu plusieurs entreprises en faillite et abandonnées⁶⁸. L'économie des trois pays a, dans une large mesure, subi le contrecoup de l'épidémie ; le 8 octobre 2014, la Banque mondiale a annoncé que si la flambée s'étendait sensiblement aux pays limitrophes, les dégâts pour la région se chiffraient à 32,6 milliards de dollars d'ici la fin de l'année 2015⁶⁹. L'impact de la crise sanitaire s'est fait sentir aussi dans les pays non infectés : en dépit de l'absence d'interdiction de vol en Éthiopie, le manque à gagner de la compagnie Ethiopian Airlines s'est élevé à 8 millions de dollars par mois, car les voyageurs évitaient cette région, selon le *Wall Street Journal*⁷⁰.

Fragilisés, les états postconflits sont vulnérables aux épidémies comme Ebola, en raison d'une mauvaise infrastructure de santé publique et du sentiment de défiance à l'égard des représentants de l'administration. Par conséquent, l'efficacité de la réponse à Ebola et aux questions de santé publique est étroitement liée au développement économique, à une meilleure gouvernance, à la paix et à l'état de droit. L'histoire du Liberia montre à quel point les années de guerre civile, longues et tumultueuses, affaiblissent les pays au point qu'ils ne peuvent pas lutter contre les épidémies et les catastrophes naturelles.

Le documentaire intitulé « *Firestone and the warlord* » (Firestone et le chef de guerre), diffusé par l'émission *Frontline* en 2014, décrit la façon dont l'entreprise américaine Firestone est enracinée dans l'économie du Liberia. À l'époque, Charles Taylor, le président libérien, devait s'assurer des sources de financement et une base arrière. Condamné par la Cour pénale internationale pour crimes de guerre pendant la guerre civile en Sierra Leone, l'ancien chef de guerre purge actuellement une peine de 50 ans de prison en Grande-Bretagne. Dans le Liberia post-Taylor, Firestone avait réussi à circonscrire Ebola dans la région de sa plantation de caoutchouc, là où le gouvernement avait échoué⁷¹. Dotée de ressources importantes, la puissante entreprise aidait les salariés de son exploitation tout en protégeant ses intérêts financiers. À l'inverse, le gouvernement libérien n'avait pas les moyens de gérer la crise, notamment à cause de la corruption, de

l'héritage de la guerre civile, et de l'aide tardive de la communauté internationale. Firestone illustre parfaitement comment les entreprises étrangères interagissent généralement avec les pays pauvres. Elles protègent leurs intérêts en soutenant le régime en place, tout dictatorial qu'il soit, et bénéficient en retour des coûts d'exploitation réduits, des ressources bon marché et de la complaisance des kleptocraties, avides d'échanges commerciaux.

Bien entendu, les retombées de la politique d'endiguement d'Ebola menée par l'entreprise ont été observées également en dehors de l'exploitation, mais il est évident que le « point zéro » du renforcement des mesures sanitaires se confondait avec les intérêts privés de l'entreprise. Si le gouvernement du Liberia employait ses efforts au service du peuple au lieu de se soumettre aux multinationales et d'enrichir les fonctionnaires corrompus, les infrastructures seraient plus solides, les autorités susciteraient la confiance et le pays serait mieux préparé à affronter les crises sanitaires ou autres.

Dans les états postconflits, la lutte contre la corruption est essentielle pour instaurer un système de santé efficace. Comme exemple notoire de corruption en Afrique de l'Ouest, nous pouvons citer le Nigeria, dont la partie nord se trouve hors de contrôle du gouvernement. Boko Haram, dont les insurgés kidnappent sans encombre des jeunes filles et attaquent les institutions publiques et privées, illustre l'immense difficulté du gouvernement à maîtriser le pays. Deuxième puissance économique de l'Afrique subsaharienne, l'état nigérian a perdu plus de 380 milliards de dollars en corruption depuis son indépendance en 1960⁷². La Guinée équatoriale, plus longue dictature en Afrique enrichie par les réserves pétrolifères du pays, est un exemple type du « fléau des ressources » qui ronge plusieurs pays. Pour entretenir son image et sa légitimité aux yeux de la communauté internationale, le pays s'est porté candidat pour accueillir la Coupe d'Afrique des nations 2015, profitant de la demande du Maroc à la Fédération internationale de football association de reporter l'événement en raison de la menace d'Ebola⁷³.

Les gouvernements des pays affectés ont vu leur capacité à subvenir aux besoins de leur peuple considérablement érodée par la crise Ebola, ce qui a sapé leur légitimité. Désavouant la mauvaise gestion de l'état, des contestations et des émeutes populaires ont éclaté et ont dégénéré en conflits internes violents. La défiance envers les autorités a été désignée comme facteur déterminant de l'évolution de la flambée d'Ebola au Liberia. Dans le magazine *The New York Review of Books*, Helen Epstein explique comment la crise sanitaire a été aggravée par les rumeurs et la corruption économique et, notamment, la mauvaise utilisation des aides financières. Pour Epstein, on ne saurait incriminer exclusivement la fragilité du système de santé ; bien plus, la cause première de la propagation du virus Ebola était d'ordre politique. En comparaison, la journaliste a analysé la situation du Soudan du Sud et de la RDC, également dotés d'infrastructures déficientes, qui ont cependant réussi à circonscrire la maladie assez rapidement. Selon elle, la population libérienne se sent tellement coupée de son gouvernement qu'elle a ignoré les mises en garde des autorités. En effet, déjà trompés par leur présidente Ellen Johnson Sirleaf, accusée de détournements d'aides internationales au profit de sa famille et de ses amis politiques, les Libériens voyaient en Ebola un complot de leur chef d'état visant à les éliminer et à obte-

nir des subsides étrangers. Ils soupçonnaient également les infirmières et les médecins de vouloir les empoisonner dans ce même but⁷⁴.

La longue histoire du Liberia explique en partie ce cynisme. Les esclaves africains affranchis quittèrent les États-Unis pour s'installer dans le pays, d'où leur nom d'Américano-Libériens. Ils y oppriment les indigènes et firent du Liberia une terre d'apartheid pendant quelque 200 ans. En 1980, l'assassinat du président réformiste William Tolbert souleva 20 ans de guerre civile et de débâcle. Madame Sirleaf a reçu un prix Nobel de la paix, probablement pour ce qu'elle pouvait faire : mettre un terme au cycle de la violence au Liberia. Mais en réalité, la nation a été bien plus tourmentée. Elle a été accusée de népotisme, de clientélisme avec les entreprises étrangères et de complicité avec Charles Taylor. Aussi le Liberia a-t-il été marqué, tout au long de son histoire, par des événements inspirant au peuple une certaine défiance vis-à-vis du pouvoir, ce qui entrave considérablement la gestion d'une épidémie comme Ebola.

L'avenir

Pendant les premiers mois de l'épidémie, la communauté internationale a fait preuve d'une relative indifférence. Mais quand les premiers cas d'Ebola se sont déclarés en Europe et aux États-Unis, le discours véhiculé sur la scène internationale a soudainement changé et le sentiment d'urgence s'est imposé. Même s'il était peu probable qu'Ebola fasse de nombreuses victimes dans les pays riches, la crainte d'une pandémie s'est intensifiée et le nom du virus revenait en boucle dans les médias et dans les déclarations publiques. Lors d'une intervention publique le 16 octobre 2014, Kofi Annan, ancien secrétaire général des Nations Unies, originaire du Ghana, a déclaré : « Je suis amèrement déçu par la réponse. [...] Je suis déçu par la communauté internationale parce qu'elle n'avance pas plus rapidement. [...] Si cette crise avait frappé une autre région, on aurait probablement géré cela très différemment. En fait si vous regardez l'évolution de la crise, la communauté internationale ne s'est vraiment réveillée que lorsque la maladie est arrivée en Amérique et en Europe⁷⁵ ».

Bien plus que la rhétorique de la peur, les interdictions de voyager et la stigmatisation, les pays touchés avaient besoin d'une réponse efficace et d'un appui de la communauté internationale, preuve tangible d'une humanité commune et, au plus haut point, de compassion raisonnée. Comme l'écrit Laurie Garrett, qui a obtenu le prix Pulitzer pour son livre sur Ebola,

aussi terrifiant soit-il, le virus Ebola a déjà été combattu par le passé et peut l'être à nouveau. La crise actuelle, qui menace 11 pays en Afrique dont le plus peuplé, le Nigeria, n'est pas tant biologique ou médicale que politique. Les trois nations victimes d'Ebola nécessitent un appui technique de l'extérieur, mais ne réussiront pas à arrêter le virus tant que leur chef d'État n'assurera pas une gouvernance effective⁷⁶.

En ces mots, Garrett appelait à une mobilisation politique internationale massive afin d'enrayer l'épidémie. Elle doutait de l'efficacité des contrôles aux aéroports et exhortait les

gouvernements à axer leur politique sur la lutte contre Ebola, plaidant pour une coordination optimale à l'échelle régionale et internationale. Autrement, l'épidémie risque de se transformer progressivement en pandémie, selon les mises en garde de l'expert du virus.

L'éducation et la sensibilisation des populations jouent un rôle primordial. Les superstitions ont aggravé l'épidémie, car, voyant en la maladie une arme utilisée par les sorciers, certaines victimes ne demandaient pas à être soignées⁷⁷. En outre, les théories de complot et la désinformation ajoutaient à la confusion et à la défiance envers les interventions humanitaires et les personnels de santé locaux⁷⁸. En mai, un groupe de musiciens a souhaité se rallier à la cause et sensibiliser la population. Malheureusement, leur chanson laissait entendre implicitement que des personnes asymptomatiques étaient extrêmement contagieuses et qu'il ne fallait pas les toucher⁷⁹. La radio, le téléphone mobile, les salles de classe, les leaders d'opinion et les chanteurs populaires auraient favorisé une prise de conscience plus rapide et les populations auraient mieux réagi face à l'urgence sanitaire⁸⁰.

Sur la scène internationale, des campagnes d'information et de financement à l'appui de la lutte contre Ebola et de la cause africaine en général auraient été plus efficaces si l'Afrique était présentée au travers de ses multiples visages et de la variété de ses pays, et non comme une victime perpétuelle, une et indivisible. Le 1er novembre 2014, le musicien Bob Geldof, qui a fondé en 1984 le groupe Band Aid afin de lever des fonds contre la famine en Éthiopie, a proposé de ressortir un titre au profit de la lutte contre Ebola. Des critiques, émanant notamment de musiciens, ont avancé que ce type d'initiative renvoyait une image négative de l'Afrique et pourrait avoir des répercussions indirectes à long terme. « La stratégie des images choquantes et négatives peut permettre de collecter de l'argent, mais les dommages à long terme seront plus longs à soigner », explique Fuse ODG, chanteur britannique d'origine ghanéenne, qui a refusé de participer au nouveau single⁸¹. Le titre de Band Aid a malgré tout vu le jour fin novembre, recueillant plus de 2 millions de dollars dans les cinq minutes qui suivaient sa sortie. Face aux critiques, Jack Lundie de British Oxfam considère « le single de Band Aid comme une "initiative caritative populaire" qui "rallie des gens qui ne se mobiliseraient pas autrement"⁸² ».

Aussi cela enseigne-t-il aux humanitaires, mais aussi aux musiciens, aux enseignants, aux organisations non gouvernementales et à la classe politique, qu'il est nécessaire d'investir dans les infrastructures de santé et la recherche sur les agents pathogènes tropicaux en Afrique. Le virus Ebola est connu depuis 1976. Si le Nord riche investit dans des vaccins principalement destinés au Sud, que cela implique-t-il ? Il ne fait pas de doute que le développement de vaccins contre les maladies comme Ebola n'est pas lucratif pour les laboratoires pharmaceutiques. Comment un système de santé publique équitable peut-il s'instaurer durablement quand le profit oriente la recherche sur telle ou telle maladie et désigne les malades qui valent le coup d'être guéris ?

Financer la recherche et découvrir un traitement ou un vaccin n'est pas seulement un acte d'altruisme, mais est également un signe d'intérêt personnel éclairé. À l'heure de la mondialisation, investir dans le système de santé des Africains coûte moins cher que les pertes humaines, le ralentissement des échanges commerciaux et la suspension des liai-

sons aériennes⁸³. À long terme, une infection comme Ebola, ou toute autre maladie infectieuse tropicale, ne peut être circonscrite au seul continent africain. La vision binaire « eux contre nous » est omniprésente, pas uniquement dans la médecine, mais dans la vie en général. Il convient de noter qu'Ebola est entré aux États-Unis et que cela a probablement joué un rôle dans l'accélération de la recherche et du développement d'un vaccin contre le virus⁸⁴. Ebola ne discrimine pas. Cela nous enseigne qu'au lieu d'isoler et d'ostraciser les communautés, les pays ou les régions dans le but de circonscire une épidémie, nous devrions reconnaître l'humanité en chaque victime, quels que soient sa race, son niveau de vie, ou son pays, et combattre la maladie.

Notes

1. PRICE-SMITH, Andrew T., *Contagion and Chaos: Disease, Ecology, and National Security in the Era of Globalization*, Cambridge, MA : MIT Press, 2009, p. 37.
2. PETERSON, Sue, « Epidemic Disease and National Security », *Security Studies* 12, no. 2, hiver 2002–2003, p. 55, p. 76, <http://smpete.people.wm.edu/files/epidemic.pdf>.
3. *Id.*, p. 76.
4. New York Times News Service, « What You Need to Know about the Ebola Outbreak », *Times of India*, 1er octobre 2014, <http://timesofindia.indiatimes.com/world/us/What-you-need-to-know-about-the-Ebola-outbreak/articleshow/43962114.cms>.
5. « Ebola Outbreak: Kenya at High Risk, Warns WHO », *British Broadcasting Corporation*, 13 août 2013, www.bbc.com/news/world-africa-28769678.
6. TRAN, Mark, « WHO Urges Calm As Kenya Bans Contact with Ebola-Affected Countries », *Guardian*, 17 août 2014, www.theguardian.com/world/2014/aug/17/ebola-kenya-bans-travel-west-africa-virus-fears.
7. Ethiopian Airlines, consultation le 9 décembre 2015, www.ethiopianairlines.com/book.
8. PHILLIP, Abby, « Oxford Study Predicts 15 More Countries Are at Risk of Ebola Exposure », *Washington Post*, 9 septembre 2014, www.washingtonpost.com/news/to-your-health/wp/2014/09/09/oxford-study-predicts-15-more-countries-are-at-risk-of-ebola-exposure/.
9. VARA, Vauhini, « Should We Ban Flights from Countries with Ebola Outbreaks? », *New Yorker*, 4 octobre 2014, www.newyorker.com/news/news-desk/ban-flights-countries-ebola-outbreaks.
10. IBEH, Nnenna, « Shocking: Jonathan Sacks 16,000 Resident Doctors in Nigeria », *Premium Times*, 14 août 2014, www.premiumtimesng.com/news/166732-shocking-jonathan-sacks-16000-resident-doctors-in-nigeria.html.
11. KROLL, David, « Nigeria Free of New Ebola Cases, Final Surveillance Contacts Released » *Forbes*, 23 septembre 2014, www.forbes.com/sites/davidkroll/2014/09/23/nigeria-free-of-ebola-as-final-surveillance-contacts-are-released/.
12. WALTERS, Amy, « Reporter's Notebook: A Not-So-Grand Tour of Ethiopia's Top Hospital », *National Public Radio*, 14 août 2014, www.npr.org/sections/goatsandsoda/2014/08/14/337792969/reporters-notebook-a-not-so-grand-tour-of-ethiopias-top-hospital.
13. KELTO, Anders, « Ethiopia's Crowded Medical Schools », *Public Radio International*, 20 décembre 2012, www.pri.org/stories/2012-12-20/ethiopias-crowded-medical-schools.
14. « *Statement on Ebola and Conflict in West Africa* », *International Crisis Group*, 23 septembre 2014, www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2014/africa/statement-on-ebola-and-conflict-in-west-africa.aspx.
15. « *Ebola* », *Médecins sans frontières*, consultation le 9 décembre 2015, www.doctorswithoutborders.org/our-work/medical-issues/ebola.

16. FOUCAULT, Michel, *Surveiller et punir, Naissance de la prison*, Gallimard, 2015, 360, p. 229.
17. « Ebola Crisis: Confusion As Patients Vanish in Liberia », British Broadcasting Corporation, 17 août 2014, www.bbc.com/news/world-africa-28827091.
18. « Ebola Outbreak », *PBS Frontline*, vidéo, 27:26, 9 septembre 2014, www.pbs.org/wgbh/frontline/film/ebola-outbreak/.
19. MCCONNELL, Tristan, « Some People Would Rather Die of Ebola Than Stop Hugging Sick Loved Ones », *Global Post*, 30 décembre 2014, www.globalpost.com/dispatch/news/health/141010/families-mourn-ebola-victims-liberia.
20. SHEIKH, Ayan -, « Saudi Arabia Bans Ebola-Stricken Countries from Hajj Pilgrimage », Public Broadcasting Service, 2 octobre 2014, www.pbs.org/newshour/rundown/saudi-arabia-bans-pilgrims-ebola-stricken-countriespilgrims-ebola-stricken-countries-banned-hajj/.
21. « Ebola Crisis ».
22. « Ebola Outbreak: Guinea Health Team Killed », British Broadcasting Corporation, 19 septembre 2014, www.bbc.com/news/world-africa-29256443.
23. FOUCAULT, Michel, *Surveiller et punir, Naissance de la prison*, Gallimard, 2015, 360, p. 229.
24. PRICE-SMITH, *Contagion and Chaos*, p. 20.
25. CAMUS, Albert, *La Peste*, Gallimard, 1947.
26. « Ebola Outbreak an “International Public Health Emergency”, Says WHO », Reuters, vidéo, 0:55, 8 août 2014, www.theguardian.com/society/video/2014/aug/08/who-ebola-outbreak-international-public-health-emergency-video.
27. Agence France-Presse, « Ebola's Spread to US Is “Inevitable” Says Health Chief », *Telegraph*, 8 août 2014, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/11020538/Ebolas-spread-to-US-is-inevitable-says-health-chief.html.
28. YOUDE, Jeremy, « The Ebola Outbreak in Guinea, Liberia, and Sierra Leone », *E-International Relations*, 26 juillet 2014, www.e-ir.info/2014/07/26/the-ebola-outbreak-in-guinea-liberia-and-sierra-leone/.
29. « 7 », World Health Organization, 28 août 2014, www.who.int/mediacentre/news/statements/2014/ebola-roadmap/en/.
30. FINK, Sheri, « Cuts at W.H.O. Hurt Response to Ebola Crisis », *New York Times*, 3 septembre 2014, www.nytimes.com/2014/09/04/world/africa/cuts-at-who-hurt-response-to-ebola-crisis.html.
31. CHENG, Maria, « After Botching Ebola, WHO to Pick New Africa Boss », *Dallas Morning News*, 3 novembre 2014, www.dallasnews.com/news/local-news/20141103-after-botching-ebola-who-to-pick-new-africa-boss.ece ; et SENGUPTA, Somini, « Effort on Ebola Hurt W.H.O. Chief », *New York Times*, 6 janvier 2015, www.nytimes.com/2015/01/07/world/leader-of-world-health-organization-defends-ebola-response.html.
32. Associated Press, « In Liberia and U.S., Precautions for Two Ebola Workers », *New York Times*, 27 septembre 2014, www.nytimes.com/2014/09/28/world/africa/liberia-health-chief-is-under-quarantine.html.
33. PRESTON, Richard, « Outbreak », *New Yorker*, 11 août 2014, www.newyorker.com/magazine/2014/08/11/outbreak ; et O'CARROLL, Lisa, « Ebola Kills Sierra Leone's Most Senior Doctor », *Guardian*, 19 décembre 2014, www.theguardian.com/world/2014/dec/19/ebola-sierra-leone-victory-wil-loughby.
34. BENNETT, Simeon et GALE, Jason, « Ebola Spurs WHO Plan for Health Reserves after Miss-tips », *Bloomberg Business*, 25 janvier 2015, www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-25/who-board-proposes-new-fund-and-workforce-to-avoid-ebola-repeat.
35. MCNEIL, Donald G. Jr., « Botswana Doctor Is Named to Lead W.H.O. in Africa », *New York Times*, 27 janvier 2015, www.nytimes.com/2015/01/28/world/africa/botswana-doctor-is-named-to-lead-who-in-africa.html.
36. « WHO: Air Travel Is Low-Risk for Ebola Transmission », World Health Organization, 14 août 2014, www.who.int/mediacentre/news/notes/2014/ebola-travel/en/.
37. « Ebola : Three Athletes Banned from Youth Olympics », *CNN*, 15 août 2014, <http://edition.cnn.com/2014/08/15/sport/youth-olympics-ebola/>.

38. DEARDEN, Lizzie, « Ebola Outbreak: Brazilians Cancel Namibia Visit over Ebola Fears, Despite Conference Being 3,000 Miles from Disease Hotspot », *Independent*, 19 août 2014, www.independent.co.uk/news/world/africa/ebola-outbreak-brazilians-cancel-namibia-visit-over-ebola-fears-despite-conference-being-3000-miles-9678108.html.
39. KASSAM, Ashifa, OLTERMANN, Philip, et MCDONALD, Henry, « Fear and False Alarms As Ebola Puts Europe on Alert », *Guardian*, 22 août 2014, www.theguardian.com/society/2014/aug/22/ebola-europe-spain-germany-ireland-risk-false-alarm.
40. NADEAU, Barbie L., « Ebola-Fueled Racism Is on the Rise in Europe », *Daily Beast*, 20 août 2014, www.thedailybeast.com/articles/2014/08/20/ebola-fueled-racism-is-on-the-rise-in-europe.html.
41. *Id.*
42. YUHAS, Alan, « Panic : The Dangerous Epidemic Sweeping an Ebola-Fearing US », *Guardian*, 20 octobre 2014, www.theguardian.com/world/2014/oct/20/panic-epidemic-ebola-us.
43. PAYE-LAYLEH, Jonathan, « Obama to Host Summit with African Leaders As Ebola Continues to Spread », *Al Jazeera America*, 3 août 2014, <http://america.aljazeera.com/articles/2014/8/3/us-africa-ebola.html>.
44. MAJAVU, Mandisi, « *Medical Racism and the African Patient* », South African Civil Society Information Service, 1er septembre 2014, <http://sacsis.org.za/site/article/2118>.
45. BORGES, Rodrigo F. Rodríguez, « Xenophobic Discourse and Agenda-Setting: A Case Study in the Press of the Canary Islands (Spain) », *Revista Latina de Comunicación Social*, no. 65, 2010, pp. 222–230, www.revistalatinacs.org/10/art2/895_ULL/17_RodrigoEN.html.
46. MARTIN, Guy, « The West, Natural Resources and Population Control Policies in Africa in Historical Perspective », *Journal of Third World Studies* 22, no. 1, printemps 2005, pp. 69–107, www.popline.org/node/257169.
47. FEUER, Alan, « The Ebola Conspiracy Theories », *New York Times*, 18 octobre 2014, www.nytimes.com/2014/10/19/sunday-review/the-ebola-conspiracy-theories.html.
48. SUROWIECKI, James, « Ebolanomics », *New Yorker*, 25 août 2014, www.newyorker.com/magazine/2014/08/25/ebolanomics.
49. GRADY, Denise, « Ebola Vaccine, Ready for Test, Sat on the Shelf », *New York Times*, 23 octobre 2014, www.nytimes.com/2014/10/24/health/without-lucrative-market-potential-ebola-vaccine-was-shelved-for-years.html.
50. BARBER, Elizabeth, « WHO Pillories Drug Industry on Failure to Develop Ebola Vaccine », *Time*, 4 novembre 2014, <http://time.com/3555706/who-ebola-vaccine-pharmaceutical-industry-margaret-chan/>.
51. TODD, Chuck, « Obama to Chuck: The Ebola Threat », *NBC News Meet the Press*, vidéo, 3:09, 7 septembre 2014, www.nbcnews.com/watch/meet-the-press/obama-to-chuck-the-ebola-threat-326074947883.
52. National Intelligence Council, *The Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the United States*, National Intelligence Estimate no. NIE 99-17D, Washington, DC : Wilson Center, 2000, www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Report6-3.pdf.
53. CHEN, Lincoln et NARASIMHAN, Vasant, « Human Security and Global Health », *Journal of Human Development* 4, no. 2, 2003, pp. 181–190.
54. MELTZER, Martin I. et al., « Estimating the Future Number of Cases in the Ebola Epidemic—Liberia and Sierra Leone, 2014–2015 », *Morbidity and Mortality Weekly Report* 63, no. 3, Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention, 23 septembre 2014, www.cdc.gov/mmwr/pdf/other/su6303.pdf.
55. « 2014 Ebola Outbreak in West Africa—Case Counts », *Centers for Disease Control and Prevention*, 30 décembre 2015, www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/2014-west-africa/case-counts.html.
56. CLARKE, Toni et SAMB, Saliou, « U.N. Says \$600 Million Needed to Tackle Ebola As Deaths Top 1,900 », *Reuters*, 4 septembre 2014, www.reuters.com/article/us-health-ebola-idUSKBN0GY1V320140904.
57. VIEBECK, Elise, « GOP Cuts Funding Request to Fight Ebola », *Hill*, 9 septembre 2014, <http://thehill.com/policy/healthcare/217115-gop-cuts-obamas-ebola-funding-request>.
58. KELLAND, Kate, « Ever-Present Endemic Ebola Now Major Concern for Disease Experts », *Reuters*, 23 septembre 2014, www.reuters.com/article/us-health-ebola-endemic-idUSKCN0HI1OX20140923.

59. KROLL, David, « Cuba Responds to Ebola Crisis As Black Market for Convalescent Serum Emerges », *Forbes*, 12 septembre 2014, www.forbes.com/sites/davidkroll/2014/09/12/cuba-commits-165-health-care-workers-to-who-ebola-response-in-sierra-leone/ ; et OPPMANN, Patrick et CASTILLO, Mariano, « In Ebola Fight, Cuba Flexes Medical Diplomacy », *CNN*, 21 octobre 2014, www.cnn.com/2014/10/21/world/americas/cuba-ebola-diplomacy/.

60. SENGUPTA, Somini, « New U.N. Ebola Trust Fund Falls Far Short of Goal », *New York Times*, 16 octobre 2014, www.nytimes.com/2014/10/17/world/africa/ban-ki-moon-pleads-for-ebola-aid-donations.html.

61. « Trust Fund Factsheet—Ebola Response Multi-Partner Trust Fund », *United Nations Development Group*, 4 janvier 2016, <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/EBO00> ; et WAYNE, Alex, « Congress Nearly Grants Obama's Ebola Wish List with \$5.4B », *Bloomberg*, 10 décembre 2014, www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-10/congress-nearly-grants-obama-s-ebola-wish-list-with-5-4b.

62. MASON, Jeff et GIAHYUE, James H., « Citing Security Threat, Obama Expands U.S. Role Fighting Ebola », *Reuters*, 16 septembre 2014, www.reuters.com/article/us-health-ebola-obama-idUSKBN0HB08S20140917.

63. KELLAND, Kate, « Gates Foundations Pledges [sic] \$50 Mln to Fight Ebola Epidemic », *Reuters*, 10 septembre 2014, www.reuters.com/article/health-ebola-gates-idUSL5N0RB1O420140910.

64. Organisation mondiale de la Santé, *Considérations éthiques liées à l'utilisation d'interventions non homologuées contre la maladie à virus Ebola*, WHO/HIS/KER/GHE/14.1, Genève, Suisse : Organisation mondiale de la Santé, 2014, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/130997/1/WHO_HIS_KER_GHE_14.1_fre.pdf?ua=1&ua=1.

65. DEARDEN, Lizzie, « Ebola Outbreak: Japan Offers Experimental Anti-flu Drug to World Health Organisation for Ebola Treatment », *Independent*, 25 août 2014, www.independent.co.uk/news/world/asia/ebola-outbreak-japan-offers-experimental-anti-flu-drug-to-world-health-organisation-for-ebola-9689715.html.

66. NEBEHAY, Stephanie, « WHO Sees Small-Scale Use of Experimental Ebola Vaccines in January », *Reuters*, 26 septembre 2014, www.reuters.com/article/us-health-ebola-who-idUSKCN0HL1J720140926.

67. PAYE-LAYLEH, Jonathan, « US Ebola Labs, Health Equipment Arrive in Liberia », *Merced Sun-Star*, 30 septembre 2014, www.mercedsunstar.com/news/nation-world/world/article3296464.html.

68. « Ebola Outbreak Cripples Sierra Leone's Tourism Industry », *British Broadcasting Corporation*, vidéo, 1:41, 3 octobre 2014, www.bbc.com/news/business-29479088.

69. « Ebola : New World Bank Group Study Forecasts Billions in Economic Loss If Epidemic Lasts Longer, Spreads in West Africa », *World Bank*, 8 octobre 2014, www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/10/08/ebola-new-world-bank-group-study-forecasts-billions-in-economic-loss-if-epidemic-lasts-longer-spreads-in-west-africa.

70. WALL, Robert, « Ethiopian Airlines' Sales Hit by Ebola Fears », *Wall Street Journal*, 20 novembre 2014, www.wsj.com/articles/ethiopian-airlines-sales-hit-by-ebola-fears-1416498962.

71. BEAUBIEN, Jason, « Firestone Did What Governments Have Not: Stopped Ebola in Its Tracks », *National Public Radio*, 7 octobre 2014, www.npr.org/sections/goatsandsoda/2014/10/06/354054915/firestone-did-what-governments-have-not-stopped-ebola-in-its-tracks.

72. « Corruption in Nigeria : Dragon-Slayers Wanted », *Economist*, 3 décembre 2011, www.economist.com/node/21541042.

73. LONGMAN, Jeré et SANDOMIR, Richard, « Equatorial Guinea Replaces Morocco as Africa Cup Host », *New York Times*, 14 novembre 2014, www.nytimes.com/2014/11/15/sports/soccer/equatorial-guinea-replaces-morocco-as-2015-africa-cup-host.html.

74. EPSTEIN, Helen, « Ebola in Liberia : An Epidemic of Rumors », *New York Review of Books*, 18 décembre 2014, www.nybooks.com/articles/2014/12/18/ebola-liberia-epidemic-rumors/.

75. « Ebola : Kofi Annan 'Bitterly Disappointed' by Response to Ebola », *British Broadcasting Corporation*, vidéo, 2:10, 16 octobre 2014, www.bbc.com/news/health-29654784.

76. GARRETT, Laurie, « Why an Ebola Epidemic Is Spinning Out of Control », *CNN*, 24 juillet 2014, www.cnn.com/2014/07/24/opinion/garrett-ebola/.

77. FREEMAN, Colin, « Ebola Outbreak: Fight against Disease Hampered by Belief in Witchcraft, Warns British Doctor », *Telegraph*, 30 juillet 2014, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/sierraleone/11001610/Ebola-outbreak-fight-against-disease-hampered-by-belief-in-witchcraft-warns-British-doctor.html.

78. NYHAN, Brendan, « Fighting Ebola, and the Conspiracy Theories », *New York Times*, 25 août 2014, www.nytimes.com/2014/08/26/upshot/fighting-ebola-and-the-conspiracy-theories.html.

79. HILLS, Carol, « This Catchy West African Dance Tune Carries a Public Health Message about Ebola », *Public Radio International*, audio, 3:40, 28 mai 2014, www.pri.org/stories/2014-05-28/catchy-west-african-dance-tune-carries-public-health-message-about-ebola.

80. « Statement on Ebola and Conflict in West Africa », *International Crisis Group*, 23 septembre 2014, www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2014/africa/statement-on-ebola-and-conflict-in-west-africa.aspx.

81. Fuse ODG, « Why I Had to Turn Down Band Aid », *Guardian*, 19 novembre 2014, www.theguardian.com/commentisfree/2014/nov/19/turn-down-band-aid-bob-geldof-africa-fuse-odg.

82. SYKES, Tom, « Do They Know It's Time to Stop Band Aid? », *Daily Beast*, 22 novembre 2014, www.thedailybeast.com/articles/2014/11/22/do-they-know-it-s-time-to-stop-band-aid.html.

83. THOMAS, Melvyn Reggie, « Ebola Outbreak Dulls Diamond Industry », *Times of India*, 7 septembre 2014, <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Ebola-outbreak-dulls-diamond-industry/articleshow/41906802.cms>.

84. « Ebola : The Race for Drugs and Vaccines », *British Broadcasting Corporation*, 27 mars 2015, www.bbc.com/news/health-28663217.

Darra Adam Khel

Des armes « faites maison »

AQAB MALIK, PHD*

Les impressionnantes quantités d'armes légères et de petit calibre (ALPC) qui circulent en Afghanistan et dans les régions environnantes résultent, dans une large mesure, de la dissémination massive de ce type d'armes par l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) ainsi que les États-Unis d'Amérique et leurs alliés respectifs à la fin de la Guerre froide, dans les années 1980. À cette époque, les ALPC étaient utilisées comme monnaie d'échange et servaient à armer les parties en conflit afin de neutraliser au maximum leurs avantages respectifs, leur contrôle était donc limité. L'Union soviétique est arrivée avec une armée conventionnelle dotée d'équipements modernes, tout comme son mandataire, la République démocratique d'Afghanistan, mais dans les premiers temps de l'occupation soviétique, les moudjahidines étaient loin d'être une armée de combattants bien équipés. La plupart ne disposaient que d'armes obsolètes, telles que des Lee Enfield 0.303 et des pistolets-mitrailleurs Sten britanniques. Les armements modernes ont été pris aux troupes vaincues ou déserteuses de la République démocratique d'Afghanistan ou de l'URSS¹. Il existait toutefois, outre le développement progressif des stocks d'armes disponibles favorisé par l'affrontement intense des superpuissances de la Guerre froide en Afghanistan, une industrie d'armement autochtone présente depuis plusieurs siècles dans la zone aujourd'hui appelée Régions tribales sous administration fédérale (FATA), et notamment à Darra Adam Khel, une petite ville frontalière prise en sandwich entre la frontière pakistano-afghane et la province pakistanaise de Khyber Pakhtunkhwa (autrefois appelée province frontalière du Nord-Ouest).

*Aqad Malik est Professeur adjoint dans le département d'études stratégiques de la *National Defence University* d'Islamabad, au Pakistan, où il a obtenu son doctorat en études stratégiques et nucléaires. Il a également été consultant principal et conseiller national en matière de contre-terrorisme auprès de l'autorité nationale de lutte contre le terrorisme du Pakistan, chercheur résident à la *School of Advanced International Studies* de la *Johns Hopkins University* et boursier de la Fondation Carnegie à la *New America Foundation*. Ses recherches englobent la prolifération des armes légères et de petit calibre, la dynamique des conflits en Afghanistan, la guerre irrégulière, le contre-terrorisme, la diffusion des informations, la révolution dans les affaires militaires, la puissance spatiale, la stratégie globale et, plus récemment, les technologies exponentielles. Parmi les articles qu'il a publiés figurent, entre autres, « *Violent Non-State Actors in South Asia and the Middle East* », « *Jihad: Conflict Resolution or Its Anti-Thesis* », « *The Modernisation Process in Afghanistan: A Retrospective* » (*Journal of Strategic Studies*) ; « *Strategic Communication: A Synchronised Effort for Information Dissemination by Pakistan* » (Sage International) et « *Strategic Communication: A Proposal* » (*Hoo-pae—Journal of the Military Intelligence School*).

Dans son récit relatant la députation de Mountstuart Elphinstone à la cour afghane en 1808, Sir Olaf Caroe évoque le *Darra* (le *col*) du clan Adam Khel de la tribu Afridi et ses fabriques de fusils dans la région de Zarghun Khel². L'Empire britannique a même octroyé aux armuriers de Darra une licence leur permettant de livrer des armes aux autres tribus afin de les tenir en échec. Selon John Fullerton, cette stratégie visait en réalité à empêcher les tribus de se procurer des armes originales de bien meilleure qualité, introduites en contrebande depuis l'étranger³.

Traditionnellement non soumises aux lois pakistanaises sur la production et la possession d'armes, les FATA sont devenues le centre névralgique de la production d'armes. Le *Prevention of Smuggling Act* (1977), qui s'applique à l'ensemble du Pakistan, stipule toutefois que le trafic d'armes à feu n'est pas soustrait à la loi, y compris dans les FATA⁴. Niobe Thompson et Devashish Krishnan estiment que près d'un million d'armes de toutes sortes circulent dans les FATA⁵. Il reste que ces statistiques étant établies à partir du nombre d'autorisations d'armes à feu recensées par le ministère pakistanais de l'Intérieur, on obtiendrait un chiffre nettement supérieur si l'on prenait en compte les nombreuses armes non autorisées et non déclarées, ainsi que celles qui ont été introduites dans la région depuis l'occupation de l'Afghanistan menée par les États-Unis en octobre 2001. Cette hypothèse se fonde sur la nature des affaires tribales vis-à-vis du gouvernement central pakistanais et le statut que ces armes confèrent aux tribus pachtounes.

L'industrie d'armement était présente dans la région de Darra Adam Khel (principale ville de la région frontalière de Kohat, dans les FATA, qui comptait 88 456 habitants lors du dernier recensement national de 1998) bien avant la création de la République islamique du Pakistan⁶. C'est cependant au début des années 1970 que la production à grande échelle et les ventes d'armes prennent leur essor, peut-être en raison de la déstabilisation des relations politiques entre l'Afghanistan et le Pakistan, alors que Mohammad Daoud est président de l'Afghanistan et que l'insurrection baloutche sévit au Pakistan⁷. Le coup d'état perpétré par le Parti démocratique populaire d'Afghanistan (PDPA) en avril 1978 (également appelé révolution de Saur) a donné une nouvelle impulsion au trafic d'armes dans les FATA car les armes modernes faisaient considérablement défaut à l'insurrection qui s'est ensuivie contre le gouvernement communiste : « En 1978, quand la révolution a éclaté et que sont arrivés les réfugiés, les rebelles ne recevaient aucun soutien de l'étranger pour acheter des armes. En 1978 et 1979, ils venaient ici [à Darra Adam Khel] en personne pour acheter les armes qui leur ont permis de déclencher la guerre puis de combattre. Ce n'est que plus tard que les étrangers leur ont donné des armes⁸ ».

Avant le coup d'état du PDPA et l'invasion soviétique, les armes produites étaient pour l'essentiel des armes à répétition comme les fusils de chasse. L'extension du conflit afghan a cependant permis aux armuriers de Darra de développer leurs connaissances et leur savoir-faire dans la fabrication d'armes plus sophistiquées grâce à la rétro-ingénierie des nouvelles armes introduites par l'URSS⁹.

Les types d'armes

Darra produit un éventail d'armes impressionnant, incluant des poignards, des revolvers Colt et Webber, des fusils Lee Enfield, plusieurs types d'armes automatiques, dont des M-16, des Protecta, des Kalakov 222 et des fusils d'assaut AK-47 russes, des pistolets Beretta italiens, des Walther allemands et des TT chinois, et un vaste choix de fusils de calibre 12, armes à répétition, mitraillettes et petites mitrailleuses antiaériennes¹⁰. La gamme d'armes à feu produites ou acquises pour être revendues, tels les mines antipersonnel et les lance-roquettes RPG-7, a facilité l'essor du trafic d'ALPC dans les FATA, et en particulier à Darra Adam Khel.

Les fusils d'assaut Heckler et Koch G-3 fabriqués sous licence aussi bien en Iran qu'au Pakistan étaient souvent disponibles dans les armureries de Darra¹¹. Les marchands d'armes affirment que les G-3 n'étaient pas fabriqués par les armuriers de la ville, mais achetées en Afghanistan, l'aide militaire apportée par le Pakistan aux groupes moudjahidines dans les années 1980 incluant la livraison d'armes de ce type en nombre limité¹². L'Iran a également fourni de nombreux G-3 aux groupes moudjahidines chiites pendant l'occupation soviétique dans les années 1980¹³. En outre, préférant les AK-47, de nombreux groupes et individus ont revendu leur G-3 aux marchands de Darra.

Les ateliers de fabrication d'armes

La qualité des armes fabriquées à Darra s'est sensiblement améliorée avec l'arrivée de l'électricité et l'acquisition de machines plus performantes par les armuriers et artisans. Abdul Karim Qasuria, ministre de l'Intérieur du gouvernement de la province du Khyber Pakhtunkhwa, a constaté, d'après une étude menée par les *Pakistan Ordnance Factories* en octobre 2000, que Darra Adam Khel comptait environ 60 unités de production (usines) d'armes légères employant chacune entre 20 et 25 personnes¹⁴. Il existe par ailleurs, environ 300 unités plus petites (ateliers) employant chacune entre 4 et 5 personnes rémunérées à la journée et touchant en moyenne 500 à 1000 Rs (roupies), soit 5 à 10 dollars, par jour, en fonction de leur productivité et de leur spécialité¹⁵. Un rapport sur les *FATA*, réalisé en 2009 par le Pakistan Institute for Peace Studies et intitulé *Tribal Economy in the Context of Ongoing Militancy*, cite les propos de Mohammad Tariq, président-directeur général de la Pakistan Hunting and Sporting Arms Development Company, précisant que « près de 250 petites et moyennes entreprises et 2 200 familles sont impliquées dans la fabrication d'armes à Darra Adam Khel et Barra¹⁶ ». Les estimations plus récentes de la Pakistan Hunting and Sporting Arms Development Company, indiquent toutefois une diminution du nombre de petites unités de production qui serait passé à 200, ce qui représente 1 600 ateliers à Darra Adam Khel¹⁷. Une étude plus poussée visant à évaluer la fabrication d'armes et le nombre d'unités actives n'a pu être réalisée pour des raisons de sécurité liées aux intenses opérations militaires actuellement menées par le Pakistan contre de multiples groupes, partis et individus terroristes dans les FATA.

Si les ateliers sont généralement installés dans les ruelles, sans aucune considération pour la population, par exemple à proximité d'une école de jeunes filles, près de 400 armureries de tailles variables, souvent situées sur la rue principale de Darra, sont impliquées dans la vente d'armes et de munitions. Les estimations du nombre d'armureries varient considérablement. Une étude réalisée par le National Institute of Public Administration, Lahore (*Deweaponisation: Problems, Challenges, and Viable Strategy*), en 2001, indique qu'il « existe dans cette petite ville 2 600 unités de fabrication, de réparation et de vente d'armes qui emploient plus de 30 000 ouvriers, dont 8 000 ouvriers qualifiés¹⁸ ». Les marchands d'armes de Darra estiment cependant à 5 000 le nombre de magasins impliqués dans la vente d'armes (sur l'ensemble du territoire des FATA) durant la guerre soviéto-afghane (1979–1989), affirmant que ce chiffre a considérablement diminué après le retrait des troupes soviétiques¹⁹. La rue principale de Darra regorge de vitrines présentant des armes légères de toutes sortes. Le ministre de l'Intérieur Qasuria note également que 10 000 familles de la région de Darra pourraient dépendre de l'industrie locale de l'armement²⁰ et qu'environ 400 000 personnes sont directement ou indirectement impliquées dans cette activité (dans l'ensemble des FATA)²¹. D'après la Pakistan Hunting and Sporting Arms Development Company, Darra compterait à elle seule quelque 2 500 armureries²².

Les producteurs d'armes de Darra ont généré un flux constant d'ALPC de divers types pour satisfaire à la demande des tribus pachtounes et des Pachtounes détribalisés, ainsi que des divers groupes impliqués dans l'insurrection en Afghanistan. Cette production répond également à la fluctuation des besoins dans l'ensemble de la région. Ce flux a ainsi équipé le mouvement séparatiste sikh qui combattait en faveur d'un Khalistan indépendant dans la province indienne du Pendjab au cours des années 1980²³, et soutenu l'essor du MQM (*Muttahida Qaumi Movement*) dans la province du Sindh et à Karachi, notamment dans les années 1990²⁴ :

Il n'y a pas au Pakistan une organisation spécifique qui achète des armes. Tout d'abord, les hommes du MQM d'Altaf Hussain sont venus acheter des armes. Ensuite, les hommes de la *Jamaat-i-Islami* de Qazi Hussain Ahmed, les moudjahidines du Cachemire, tel le groupe *Lashkar-e-Taïba* et les Sikh militant en faveur d'un État indépendant au Khalistan se sont également procuré des armes à Darra. [...] Sous le régime de Zia, ils le faisaient souvent [...] afin de déstabiliser l'Inde²⁵.

Pendant la guerre soviéto-afghane, l'agence de renseignement pakistanaise ISI (*Inter-Service Intelligence*) a joué un rôle croissant dans la fourniture d'armes, provenant notamment de Darra, aux moudjahidines présents dans les FATA. Bien que les marchands d'armes interrogés à Darra aient réfuté avoir des contrats avec le gouvernement, ils ont évoqué un marchand d'armes en particulier, Haji Baz Gul, et son vaste dépôt d'armes asiatiques situé sur l'*University Road*, à Peshawar²⁶. Ancien sénateur et membre de l'Assemblée nationale pakistanaise, Gul reconnaît l'existence d'une coopération entre les marchands d'armes de Darra et les différents groupes de moudjahidines mais dément formellement toute implication du gouvernement pakistanais, même après avoir reconnu

que d'autres pays, dont l'Inde, la Russie et l'Ouzbékistan, fournissaient des armes aux parties en conflit en Afghanistan : « La population et les marchands de Darra ont largement coopéré avec les leaders moudjahidines afghans comme Mohammad Naveed Shabib et Pir Shabib. Ces derniers affirment avoir largement collaboré avec la population de Darra. Mais elles [les armes fournies] ne venaient pas du Pakistan²⁷ ».

La production d'armes à Darra Adam Khel

Plusieurs visites d'études à Darra Adam Khel ont donné un aperçu des procédés utilisés par les armuriers locaux pour fabriquer différents types d'armes. Le processus de fabrication des armes était en place bien avant la colonisation du sous-continent indien par les Britanniques. Cependant, la récente prolifération massive d'armes dans la région, dans le cadre du conflit afghan, a entraîné une évolution notable de ce processus. Ainsi, l'arrivée de l'électricité et des machines a sensiblement accru la productivité de Darra. On trouvera ci-dessous un bref exposé du procédé de fabrication global utilisé à Darra Adam Khel et dans d'autres ateliers à travers les FATA. Cette description est illustrée par divers graphiques visant à faciliter la compréhension de ce processus.

L'acquisition de matières premières

Les ateliers de Darra se procurent les matières premières indispensables à la production d'armes auprès de différents fournisseurs. Avant le coup d'état du PDPA et l'invasion soviétique de l'Afghanistan, ils se fournissaient en fer auprès de petits revendeurs de ferraille et de plusieurs fonderies pakistanaises. La quantité d'armes produites était limitée à la faible demande locale et leur qualité restreinte par le manque de machines et l'absence de sources d'électricité fiable. La demande d'armes a cependant augmenté suite au coup d'état du PDPA avec l'introduction de l'électricité et des machines, la rétro-ingénierie d'armes modernes désormais disponibles et la présence accrue de déchets métalliques provenant de la destruction d'équipements militaires en Afghanistan. Dans le même temps, Darra et d'autres ateliers des FATA ont développé leurs capacités de fabrication afin de produire des armes modernes en plus grandes quantités et de meilleure qualité : « Les déchets métalliques provenant de chars et d'avions détruits transitaient habituellement par cette route [par Darra] du Waziristan vers Dera Ismail Khan et Lahore. De nombreuses armes passaient également en contrebande avec les déchets métalliques et les pièces automobiles. Elles étaient vendues ici tandis que les déchets étaient réceptionnés par la fonderie Ittefaq de Lahore. Nous nous procurions ensuite le fer indispensable grâce à un système de troc²⁸ ».

Certains marchands d'armes disposés à parler ont également indiqué que les armes fournies aux moudjahidines par les États-Unis dans les années 1980 étaient en très mauvais état. Ces armes à feu étaient souvent envoyées à Darra pour y être rénovées. D'après eux, les armes fournies dans un premier temps par l'Égypte et la Turquie au début des années 1980 étaient obsolètes et dans un tel état qu'il était impossible de les réparer ou de

les rénover²⁹. Beaucoup ont fini comme pièces détachées, et d'autres, entièrement inutilisables, à la ferraille. Ce fut notamment le cas d'une cargaison d'armes en provenance d'Égypte en 1985³⁰ : « Nous avons découvert avec horreur pas moins de 30 000 obus de mortier de 82 millimètres entièrement inexploitable sur le champ de bataille car les cartouches avaient gonflé sous l'effet de l'humidité et n'entraient pas dans les mortiers. Les Égyptiens avaient ramassé des armes qui avaient été exposées à l'atmosphère pendant de nombreuses années afin de se procurer une somme d'argent substantielle³¹ ».

Les affirmations de nombreux autochtones révèlent que les États-Unis ont beaucoup perdu de leur crédibilité au début du conflit soviéto-afghan pour avoir fourni des armes soviétiques dans le but de préserver leur politique de déni plausible sur la scène internationale³². Cette approche a poussé plusieurs états à profiter de la situation pour gagner de l'argent rapidement en se débarrassant de stocks d'armes obsolètes et détériorées. Un marchand d'armes pakistanais, qui avait convaincu la CIA (*Central Intelligence Agency*) d'acheter « 30 millions de cartouches de .303 [...] à 50 cents pièce » a été confronté à autre incident. Inconnues de la CIA, ces cartouches provenaient d'un vieux stock de l'armée pakistanaise estampillé du label de la *Pakistan Ordinance Factory*, ce qui annulait toute perspective de déni et les rendaient inutilisables à moins d'être dégradées à un coût exorbitant³³. D'autres fournisseurs étaient également sans scrupules. Ainsi, la livraison turque de « 60 000 fusils, 8 000 mitrailleuses légères, 10 000 pistolets et plus de 100 millions de cartouches », dont une bonne partie s'est avérée rouillée, défailante et inutilisable, a toute de même été acceptée afin d'éviter un incident diplomatique³⁴.

Les moudjahidines se sont également procuré de grandes quantités de munitions, soit par saisie, soit au titre de l'aide des États-Unis ou de leurs alliés. La majeure partie était inutilisable car dans un état dangereux ou de type inadapté aux armes employées par les moudjahidines, qu'il s'agisse de cartouches pour armes de petit calibre ou d'obus de char de combat. Ces munitions étaient souvent vendues sous forme de ferraille aux marchands de Darra. Ils récupéraient les composants métalliques qui leur servaient de matière première pour la fabrication locale de munitions³⁵. Les composants des obus saisis avec les chars détruits (étuis en bronze, projectiles faits de différents métaux et explosifs) étaient ainsi entièrement démontés. Les munitions pour armes légères inutilisables subissaient le même sort et étaient échangées contre de l'argent ou des armes en état de marche : « Les chefs revendaient les obus de char comme ferraille. Comme ils ne disposaient pas de chars, ces munitions ne leur servaient à rien. Ils nous contactaient et nous nous rendions sur place [en Afghanistan] pour les démanteler avant de les emmener³⁶ ».

Si la fabrication d'armes de Darra enfreint les lois pakistanaises, elle n'en reste pas moins soumise aux *Frontier Crimes Regulations*. Ainsi, le gouvernement pakistanais s'est efforcé d'intégrer l'industrie de l'armement des FATA dans le périmètre des *Pakistan Ordinance Factories* (situées à Wah Cantt, dans le Pendjab), tout en soutenant l'essor économique de la région en favorisant le développement d'autres sources de revenu pour les personnes impliquées dans la fabrication d'armes³⁷. Cependant, les organismes pakistanais pouvaient, s'ils le souhaitaient, imposer des restrictions strictes à l'approvisionnement en matières premières des ateliers. Les camions transportant la ferraille, les pièces auto-

mobiles et les armes obsolètes vers les fonderies étaient contraints de passer de multiples barrières et postes de contrôle mis en place par les organismes politiques, les douanes et la police :

Quand ils passaient le contrôle de l'agent politique, ils donnaient 10 000 roupies par camion, 10 000 roupies aux douaniers et 10 000 roupies à la police et passaient en contrebande le matin, entre dix heures et midi. Tout ceci reposait sur une entente mutuelle. À choisir entre accepter une commission ou contrôler le trafic d'armes, ils préféraient renoncer aux contrôles. Ils prenaient l'argent, et tout ceci est revenu à l'administration³⁸.

Les quantités d'armes produites

Darra ne prétend pas produire d'importantes quantités d'armes. Cependant, les ateliers de cette petite ville ont un impact considérable sur la production autochtone d'armes à feu et contribuent directement à la prolifération des ALPC dans la région. Les estimations varient sensiblement, même si elles sont souvent dépassées en raison de l'évolution rapide de l'offre et de la demande qu'a connu le marché des armes au cours des dix dernières années. L'étude *Small Arms Survey 2003* indique que « la région de Darra produit chaque année environ 20 000 armes de toutes sortes³⁹ ». Selon les estimations de Thompson et Krishnan ce chiffre annuel serait deux fois plus élevé rien que pour la production d'AK-47 : « Ils ont les moyens de produire plus de 100 AK-47 par jour pour moins de 153 dollars US⁴⁰ ». Une production journalière de 100 fusils d'assaut AK-47 équivaut à une production annuelle de plus de 36 000 unités. Si l'on y ajoute les autres armes produites, le total s'élève probablement à plus de 50 000 unités par an, en fonction des conditions de sécurité et de la demande des individus, groupes et parties impliqués dans les conflits qui sévissent en Afghanistan, au Pakistan et dans d'autres régions — ce qui représente un afflux massif d'armes non réglementées et non contrôlées dans la région. Corroborant ces estimations, un armurier de Darra affirme qu'un atelier expérimenté comptant quatre à cinq ouvriers est capable de fabriquer « une Kalachnikov [AK-47 ou Kalakov] par jour⁴¹ ». D'autres ateliers peuvent en produire davantage, jusqu'à cinq armes par jour⁴². Si l'on estime qu'il existe 3 000 unités de production familiales, la quantité d'armes produites pourrait être encore plus élevée⁴³. Le rapport du *Pakistan Institute for Peace Studies* indique une production de plus de « 6 000 pistolets de 30 mm par mois et 73 000 par an [...] [ainsi que] de 4 500 fusils de chasse de différents calibres [Miranshah, Sakhakot et Momand Agency] par mois [à Darra Adam Khel et Peshawar]⁴⁴ ». D'après la Pakistan Hunting and Sporting Arms Development Company, « Darra produit entre 400 et 700 armes par jour et ce chiffre ne cesse d'augmenter avec l'adoption de nouveaux outils », ce qui fait, rien que pour Darra, un total compris entre 12 000 et 21 000 unités par mois, soit entre 144 000 et 252 000 par an⁴⁵. Il s'agit d'une quantité stupéfiante d'armes qui finiront probablement entre les mains de la population du Pakistan, de l'Afghanistan et des pays voisins.

Le processus de fabrication

Dans les nombreux ateliers de Darra et de sa région le processus de fabrication se distingue à peine de celui qu'utilisent les fabriques d'armes modernes (fig. 1 et 2). La différence réside essentiellement dans l'automatisation des usines modernes comparées aux processus artisanaux des ateliers de Darra. Leur approche, qui repose sur la séparation claire et la délégation des responsabilités dans la réalisation des différents composants, est toutefois similaire. Au lieu de concentrer la production d'une arme entre les mains d'une personne ou d'un groupe d'ouvriers, Darra a mis en place une méthode collaborative impliquant divers groupes d'ateliers dans le but d'accroître la productivité et la rentabilité. Les ateliers se sont ainsi spécialisés dans la fabrication de pièces et composants spécifiques. La coordination a été renforcée au fil du temps afin d'accroître l'efficacité de la chaîne de production. Ces ateliers disparates forment une ligne de production car ils sont reliés aux autres à une certaine étape du processus. Un atelier produit, par exemple, les canons de certains fusils tandis que d'autres sont spécialisés dans les blocs de culasse et les mécanismes de tir de certaines armes ou dans les stocks et munitions. Les pièces fabriquées sont transférées ou vendues à d'autres ateliers qui les montent et les testent avant de les transférer ou de les vendre aux commerces de détail qui les commercialisent. Les rachats n'étant pas rares, il est possible qu'une personne ou un groupe possède plusieurs ateliers et commerces. Les armes sont également vendues en gros à diverses agences ou parties souhaitant éviter les armes enregistrées et réglementées.

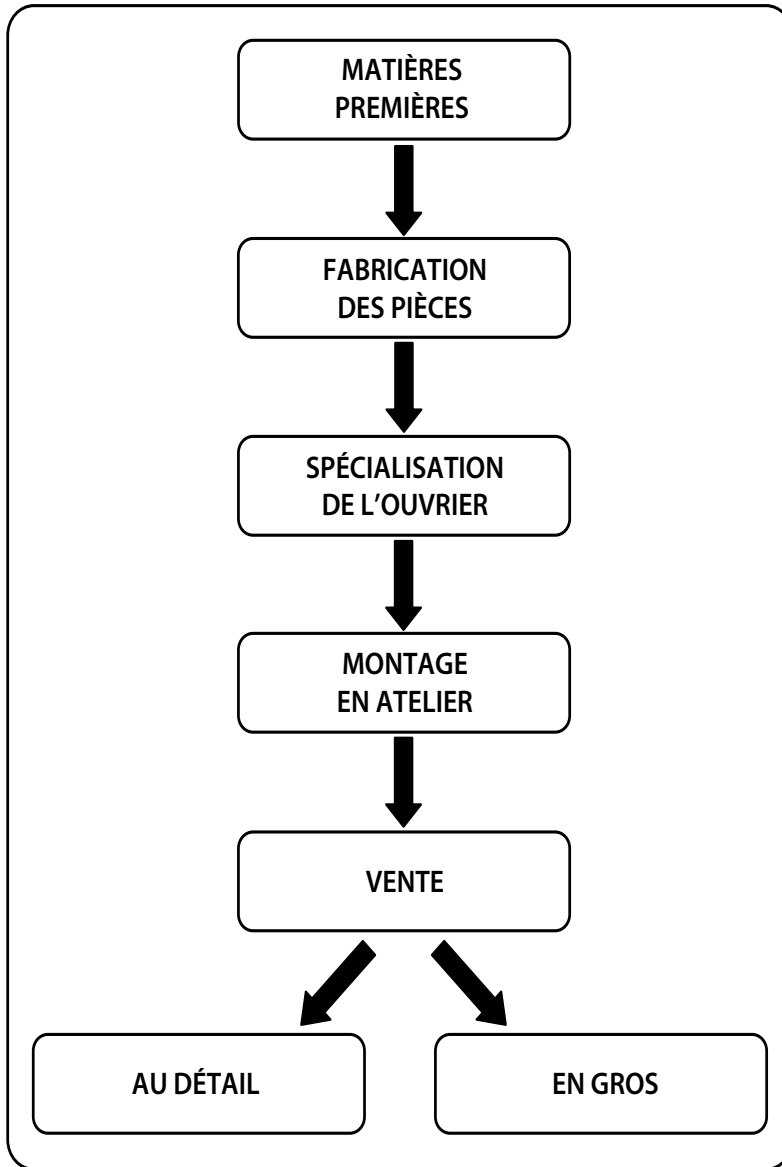


Figure 1 : Le processus de fabrication des armes à Darra Adam Khel

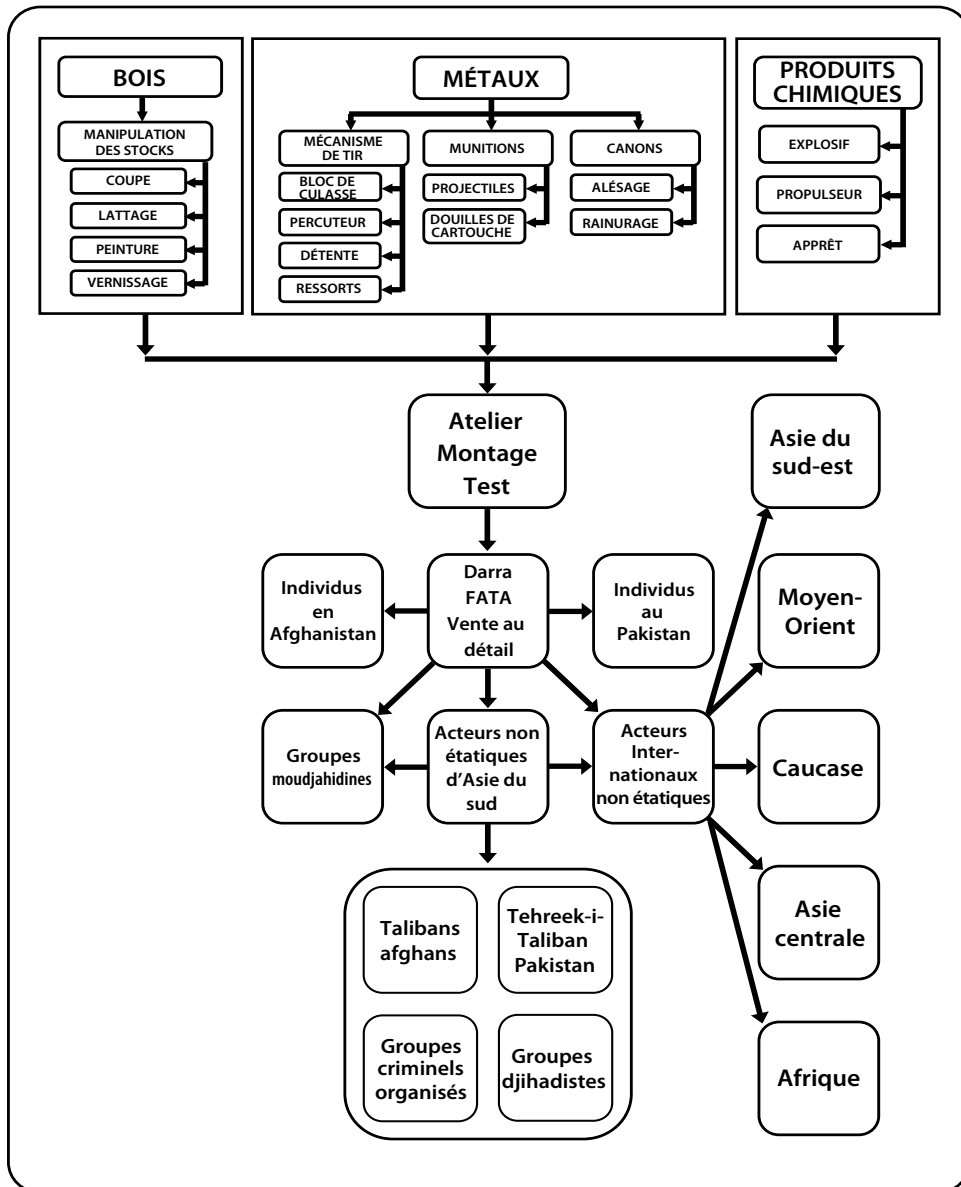


Figure 2 : La production autochtone d'armes légères à Darra Adam Khel et dans les FATA : fabrication et distribution depuis 1980

Contourner la réglementation des catégories d'armes

Darra est également parvenu à contourner les lois pakistanaises sur l'interdiction de certains types d'armes. Il est, par exemple, impossible d'obtenir un permis pour un AK-47 Kalachnikov, car cette arme est interdite au Pakistan. En modifiant certaines spécifica-

tions du standard AK-47, les ateliers de Darra et des FATA ont réussi à contourner les lois et réglementations et à maintenir leurs ventes à un certain niveau. L'AK-47 Kalachnikov a été transformé en Kalakov grâce à une modification du canon : « Le calibre de la Kalachnikov est de 62, celui du Kalakov de .333. Ils l'ont créé [le Kalakov] à partir d'une Kalachnikov originale. [...] Ils ont simplement modifié le canon ; le reste du mécanisme est inchangé. Ils ont adapté les canons à la demande⁴⁶ ».

Les essais et les différences de qualité

La précision et la qualité du produit fini ne sont pas soumises à la procédure traditionnelle de tirs d'essai sur un terrain de tir sécurisé. À Darra, le champ de tir est l'espace qui sépare l'arrière-boutique de l'atelier et les montagnes qui entourent la ville. De toute évidence, la qualité des armes fabriquées localement n'est pas la même que celle des armes produites sous le contrôle qualité d'une grande entreprise. Les armuriers de Darra s'accordent à dire que les armes à feu locales sont d'une qualité foncièrement inférieure. Les principaux défauts tiennent à la qualité des matériaux utilisés. En ce qui concerne les armements russes et chinois, « ces armes sont fabriquées à la machine ; le matériau utilisé est nettement meilleur que celui qu'on utilise ici car ce dernier n'est pas aussi bien transformé et est en général de qualité inférieure⁴⁷ ». La qualité se mesure à la durée de vie d'une arme avant l'apparition des premières défaillances. C'est pourquoi le prix de vente des armes produites à Darra est nettement inférieur à celui des armes originales : « Comme elles sont fabriquées à la main, leurs canons ne sont pas suffisamment précis. S'ils éclatent, ils sont réparés. Mais il arrive qu'ils ne soient pas bien conçus. Soit leurs canons explosent au niveau du défaut, soit les boulons se cassent sous les coups répétés du marteau. Elles ne sont pas aussi robustes ni aussi fiables que les armes étrangères⁴⁸ ».

Les mécanismes assurant l'approvisionnement, la distribution et la diffusion des armes

La diffusion

La plupart des méthodes employées pour distribuer les armes légères fabriquées à Darra et dans les FATA remontent à l'époque de l'Empire britannique. La seule différence réside dans l'introduction de nouvelles technologies permettant d'échapper aux forces de l'ordre. De nombreux ateliers et usines disposent de leur propre commerce de détail pour écouler les armes qu'ils produisent. Certains possèdent des commerces dans l'ensemble des FATA afin d'en faciliter l'accès et la distribution. « Les ateliers ont des employés chargés de la distribution des armes au Pakistan. Ils les transportent vers l'Agence de Kurram, le Nord-Waziristan, le Sud-Waziristan, puis vers Quetta⁴⁹ ».

Les activités de distribution ont toutefois été renforcées de façon spectaculaire après le coup d'état du PDPA. Les marchands d'armes de Darra vendaient alors non seulement les armes qu'ils produisaient, mais servaient également d'intermédiaire entre les vendeurs

et les acheteurs. L'établissement des groupes moudjahidines a entraîné une croissance proportionnelle de leur demande d'armes, une grande partie des armes qu'ils avaient initialement acquises ayant été saisie par leurs adversaires. Cependant, les membres ou les chefs d'un groupe qui saisissaient des armes sur le terrain étaient contraints de les céder aux magasins du groupe. Par conséquent, les efforts des nombreuses personnes qui saisissaient des armes sans avoir de véritable relation avec un groupe ou un autre n'étaient pas récompensés. Dans ces circonstances et dans le but d'en tirer quelque profit, les armes étaient souvent revendues sur les bazars des FATA par le biais de divers intermédiaires qui achetaient les armes à des individus ou groupes moudjahidines et les revendaient à un prix plus élevé aux moudjahidines et autres groupes qui en avaient besoin : « Tout ce qui était saisi là-bas [en Afghanistan] auprès des soldats russes ou afghans nous était vendu ici. Nous achetions les armes et les munitions à bon prix et les revendions plus cher à un autre groupe afin de réaliser un bénéfice⁵⁰ ».

Au début des années 1980, une grande partie des armes données aux moudjahidines étaient obsolètes et inefficaces. En outre, la plupart des moudjahidines ne disposait pas des fonds nécessaires pour combattre les Soviétiques. Ils revendaient souvent les armes qu'ils possédaient pour acheter de la nourriture, du pétrole et payer les salaires des combattants. C'est pourquoi « les armes en provenance de l'étranger finissaient ici ou au Pakistan. Toutes les armes vétustes étaient données aux moudjahidines afghans qui les revendaient rapidement et en demandaient davantage⁵¹ ». Ils pillaient régulièrement les caches d'armes des groupes rivaux, revendaient les armes dont ils n'avaient pas besoin⁵² et s'équipaient avec les armes meilleur marché produites à Darra : « Les Afghans nous vendaient les armes étrangères pour obtenir davantage d'argent et achetaient des armes locales moins chères⁵³ ».

Après le retrait des troupes soviétiques et la chute du PDPA, les États-Unis ont promis une récompense pour chaque lance-missiles Stinger encore en possession de divers moudjahidines qui serait rapporté. Il s'est ensuivi un pillage systématique des dépôts d'armes, à la recherche de ces lance-missiles et autres armes de grande valeur, entretenu par les propriétaires d'armureries disposés à vendre des armes illicites ou volées. Cette situation ouvrait un marché pour les pilleurs⁵⁴. Interrogé sur la présence de lance-missiles sol-air Stinger à Darra, un marchand d'armes a diplomatiquement admis qu'on en trouvait il y a dix ans, mais a coupé court à la conversation⁵⁵ : « Les Américains achetaient les Stinger. Ils offraient entre 60 000 et 80 000 dollars US. C'est pourquoi il y avait beaucoup de gens qui s'introduisaient dans les dépôts d'armes, notamment pour récupérer des Stinger⁵⁶ ». Il ne s'agissait pas uniquement des lance-missiles fournis aux moudjahidines : « Sur les 900 Stinger SAM [missiles sol-air] et les 50 000 fusils M16 fournis par les États-Unis au Pakistan, 560 Stinger et près de 20 000 fusils sont demeurés introuvables. Selon les informations recueillies, 312 d'entre eux auraient été vendus sur le marché de Landi-Kotal en janvier 1993⁵⁷ ».

La contrebande

Dans une certaine mesure, le trafic d'armes de Darra a été facilité par l'existence antérieure d'un commerce lucratif de marchandises de contrebande, notamment des appareils électriques, né des lacunes de l'accord sur le commerce de transit afghan signé en 1965 par les gouvernements afghans et pakistanais⁵⁸. Cet accord exonère de droits de douane les marchandises importées par l'Afghanistan qui transitent par le port de Karachi. Ces marchandises sont ensuite transportées, entre autres, via deux routes principales : Peshawar-Torkham et Chamman-Spin Boldak. Une fois arrivées en Afghanistan, les marchandises sont déchargées puis chargées sur des mules, avant de repasser la frontière poreuse en contrebande par les nombreux cols de montagne, pour être revendues sur les nombreux *barras* (littéralement *bazars*, mais ce terme désigne les bazars des FATA) à un prix bien moins élevé que celui des produits nationaux pakistanais et des biens importés⁵⁹. La différence de prix semble résulter de la politique du Pakistan sur les tarifs douaniers et le commerce qui encourage le marché noir, comme l'a montré une récente étude sur « les causes du trafic transfrontalier lié au transit de marchandises entre le Pakistan et l'Afghanistan » :

Selon nos estimations, pour certaines marchandises de contrebande prisées, les prix du marché sont en moyenne 30 à 40 pour cent inférieurs aux prix au débarquement des importations officielles. Ceci est essentiellement dû aux taxes et droits de douane élevés perçus sur ses marchandises. Par ailleurs, les coûts engendrés par la contrebande sont relativement faibles, entre 5 pour cent et 17 pour cent (moyenne comprise entre 10 pour cent et 20 pour cent) ce qui incite les trafiquants à fournir des marchandises via des canaux parallèles⁶⁰.

Ainsi, les routes et méthodes préexistantes sont également utilisées pour le trafic d'armes, qui sont simplement substituées aux biens de consommation, à destination et au départ de l'Afghanistan⁶¹. Les étroits liens tribaux et de parenté permettent de garder plus facilement le silence face aux autorités. Les tribus se portent même garantes des trafiquants impliqués dans le trafic illicite de stupéfiants, d'armes et autres articles de contrebande⁶². Une importante présence policière est maintenue sur les routes principales qui traversent la province de Khyber Pukhtunkhwa et mènent vers les autres provinces, et en particulier vers le Pendjab, afin de dissuader la contrebande. Cependant, la corruption endémique des forces de police n'a pas freiné l'essor de la contrebande et a, au contraire, favorisé la diffusion massive d'armes sophistiquées sur l'ensemble du territoire pakistanais.

Il convient de souligner qu'une méthode différente peut être adoptée pour chaque opération de contrebande de marchandises ou d'armes en provenance et en direction de l'Afghanistan, en fonction des conditions plus ou moins favorables au trafic. L'aspect humain revêt une importance capitale pour chaque opération. Des obstacles sont susceptibles de survenir à tout moment, obligeant les trafiquants à adopter différentes tactiques pour réussir : « Ils sont armés car ils ont toutes les chances de faire de mauvaises rencontres⁶³ ». Il existe deux moyens pour faire passer la frontière aux marchandises illicites

(armes, stupéfiants et autres produits de contrebande) : « Soit dans un véhicule. Les passeurs dissimulent les armes, pistolets et fusils, puis prennent la route. Soit par les sentiers escarpés qui traversent les montagnes⁶⁴ ». Dans ce dernier cas, les trafiquants qui se nomment eux-mêmes *Sauda Ghar* (négociants) voyagent rarement seuls, préférant s'armer jusqu'aux dents et se déplacer en convois de 20 à 50 personnes, transportant les marchandises sur leurs dos ou à dos d'animaux tels que mules et chameaux⁶⁵. Cette propension à prendre les chemins de montagne plutôt que la route a une explication juridique. Le Règlement relatif aux crimes commis dans la zone-frontière, hérité de l'Empire britannique et maintenu par le gouvernement pakistanais afin de faire régner une apparence de loi et d'ordre dans les FATA, autorise les représentants politiques des bureaux tribaux de la juridiction concernée à exercer leur pouvoir sur les routes des FATA mais pas dans les zones situées au-delà, telles les montagnes⁶⁶. Ainsi, les régions montagneuses offrent aux trafiquants une certaine immunité face aux forces de l'ordre.

Le système Hawala

Durant la guerre soviéto-afghane, les trafiquants d'armes avaient recours à diverses méthodes pour se procurer et distribuer des armes. L'une des méthodes les plus prisées et les plus largement répandues s'appuie sur la mise en place d'un réseau clandestin de transaction supposant une relation de confiance solide entre les marchands et les passeurs. En raison de la nature illicite de l'entreprise, de nombreux trafiquants d'armes ont adopté le système *Hawala*. Marchands et passeurs utilisaient un *parchi* (littéralement, une note) pour identifier les armes et préciser leur état. Selon Saeed Afridi (un marchand d'armes de Darra), une transaction de base impliquait un marchand de Darra, un acheteur, un fournisseur et plusieurs passeurs⁶⁷. Un acheteur thaïlandais, par exemple, contacte un marchand de Darra et indique son intention d'acquérir 1 000 armes. Le marchand lui présente une arme originale d'Afghanistan, par exemple de Bamiyan : « Les marchands thaïlandais ont acheté de nombreuses armes à Bamiyan⁶⁸ ».

Afridi décrit le système *Hawala* comme suit⁶⁹ : le marchand de Darra, qui a déjà conclu un contrat avec le fournisseur de Bamiyan, négocie un prix fixe pour la fourniture de 1 000 armes, par exemple, 100 000 roupies par unité (fig. 3)⁷⁰. Le fournisseur de Bamiyan transfère, à ses propres risques, les 1 000 armes à feu vers Jalalabad où un passeur lui paie l'ensemble de la livraison, soit un total de 100 000 000 roupies, et lui remet le *parchi*, qui est une preuve de l'état des armes réceptionnées et une forme de protection pour le fournisseur. Le fournisseur remet également un *parchi* qui précise l'état des armes endommagées et l'ampleur des dégâts. Le passeur de Jalalabad transporte les armes vers Torkham, une ville afghane située à la frontière avec le Pakistan. Il est intégralement payé par le passeur de Torkham, soit les 100 000 000 roupies avancées plus une commission couvrant les frais de transport, les risques et un prix fixe prédéterminé (par exemple, 5 000 roupies par arme). Il perçoit donc un montant total de 105 000 000 roupies. Les deux passeurs échangent un *parchi* indiquant respectivement l'état des armes livrées et réceptionnées. Si les armes à feu présentent des dommages quelconques, le passeur de Jalalabad

peut produire le *parchi* du fournisseur de Bamiyan, prouvant ainsi qu'il n'est pas responsable des dommages. S'il n'est pas en mesure de prouver le contraire, il est contraint d'admettre qu'il a livré des armes endommagées et fournir un reçu précisant cet état de fait. Une pénalité par arme prédéfinie en fonction de l'étendu des dégâts est indiquée sur le *parchi*.

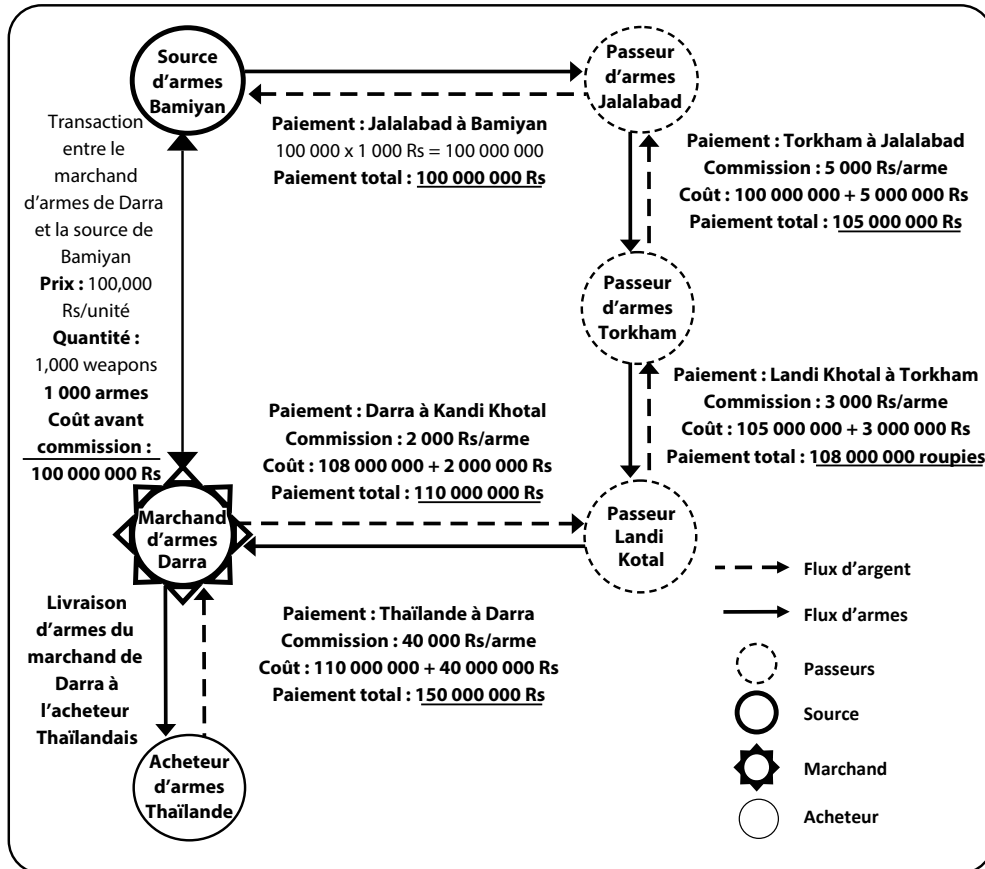


Figure 3 : le système Hawala appliqué aux ventes d'armes

Le passeur de Torkham transporte les armes de l'autre côté de la frontière. À Landi-Kotal, un passeur lui paie les 105 000 000 roupies ainsi qu'une commission préfixée, par exemple 3 000 roupies par armes pour compenser le risque pris pour passer les armes en contrebande à la frontière, soit un total de 108 000 000. Les deux passeurs échangent un *parchi* indiquant respectivement l'état des armes livrées et réceptionnées, les dommages des armes si nécessaire et la responsabilité de chacun. Le passeur de Landi-Kotal transporte les armes vers Darra et perçoit le paiement de 108 000 000 roupies ainsi qu'une commission préfixée de 2 000 roupies par arme, soit un montant total de 110 000 000 roupies.

Il produit les *parchi* qui attestent de l'état des armes et indique le moment où sont survenus les éventuels dommages. Dans ce cas, le marchand de Darra peut contacter ultérieurement les responsables pour exiger éventuellement une compensation. Toutefois, dans le cadre de la transaction entre l'acheteur thaïlandais et le marchand de Darra, ce dernier assume l'entière responsabilité des dommages occasionnés durant le transport de Bamiyan à Darra. L'acheteur prend en charge les risques et tous les frais supplémentaires liés au transport des armes entre le lieu de livraison, à Darra, et leur destination finale en Thaïlande ou ailleurs. Le marchand de Darra perçoit le paiement complet du prix préfixé pour les armes livrées, soit 150 000 000 roupies. Ce montant comprend le coût total des armes, jusqu'ici 110 000 000 roupies, et la commission du négociant qui couvre les risques et les profits (par exemple, 40 000 roupies par unité, moins en cas de dommages). Si les armes sont endommagées au cours du transport ou volées par un passeur, même si ce dernier a payé les armes, le négociant de Darra peut faire directement appel à un conseil tribal (*Jirgab*) de la localité du coupable afin de recouvrer les armes et d'imposer des amendes et sanctions au coupable et à sa famille⁷¹. Dans ce contexte, des relations personnelles entre les négociants et les passeurs se sont développées au fil du temps et souvent sur plusieurs générations.

Les routes de la contrebande

Les nombreuses routes disponibles pour ce type de transactions, les mesures de sécurité prévues par le système *Hawala* et le soutien semi-tribal dont bénéficie ce commerce ont empêché les forces de l'ordre de prendre le contrôle du trafic d'armes. L'une des routes prises pour entrer en Afghanistan, fréquemment utilisées par les trafiquants mais rarement contrôlées, suit un chemin de terre reliant Peshawar et Sper Sang puis la rivière Kaboul à travers les montagnes. Sur ce même trajet, plusieurs petites caravanes de mules chargées de sacs de stupéfiants faisaient le chemin en sens inverse. Elles ont passé la frontière après avoir consulté les chefs de tribu, autour d'une tasse de thé vert, pour traverser en toute sécurité le territoire tribal, théâtre de multiples conflits, à travers une plaine désertique, aride et incertaine, dépourvue de routes. De l'autre côté de la frontière, il faut traverser le Kaboul pour rejoindre la route principale qui relie Peshawar et Jalalabad. Sur cette route de contrebande, l'absence de pont a entraîné le développement d'un point de passage local sur le Kaboul, à La'l Pür. Il est formé de plusieurs embarcations assez larges pour transporter une grosse voiture sur la rivière. Tous ces bateaux sont reliés par des câbles et cordes robustes tendues entre les deux rives, servant de guide et de soutien aux embarcations ainsi halées perpendiculairement au courant. Il n'était pas permis de prendre des photos à cet endroit car l'administrateur tribal local et ses gardes étaient présents, parfaitement conscients du trafic qui se déroulait sous leurs yeux (fig. 4).

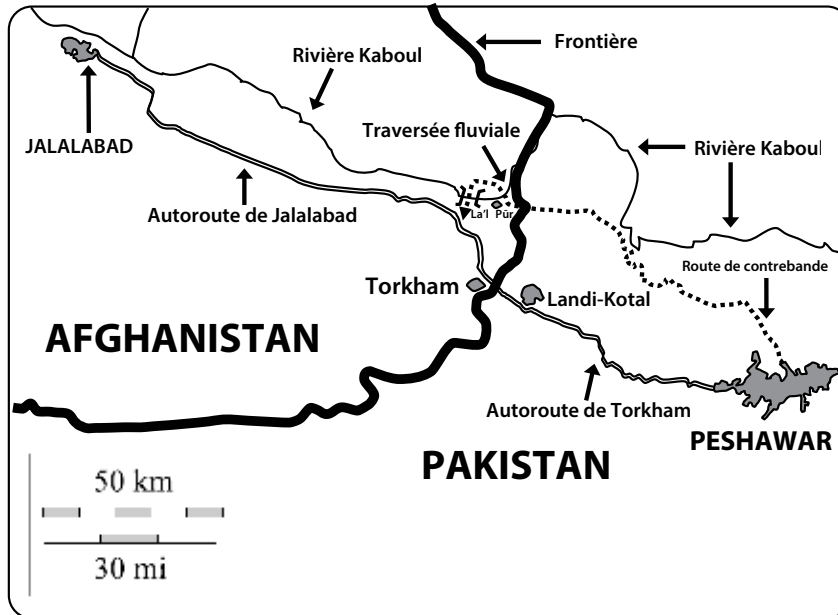


Figure 4 : Une route de contrebande à la frontière entre le Pakistan et l'Afghanistan. (Carte de référence tirée de « Pakistan Tribal Areas », D-maps, cartes gratuites, consulté le 16 décembre 2015, http://d-maps.com/carte/php?num_car=29641&lang=en)

L'interrelation entre le trafic d'armes et le trafic de drogue

Ce vide juridique a également favorisé le trafic de drogue qui a connu un véritable essor aux cours des dernières années avec le développement de la culture du pavot en Afghanistan. Les nombreux *barras* qui commercialisent ouvertement des produits de contrebande soutiennent des boutiques proposant toutes sortes de drogue, notamment du haschisch (vendu ouvertement), de l'opium (vendu sous le manteau) voire des drogues non cultivées localement comme la cocaïne. Malgré l'absence de statistiques officielles l'auteur a constaté que, mis à part ces boutiques spécialisées dans la vente de stupéfiants, la plupart des armureries qu'il a visitées vendaient également de petites quantités de drogue. Haybat Khan, un marchand d'armes de Darra, dément cependant tout lien entre le trafic et le commerce d'armes et celui de stupéfiants : « Il y a différentes personnes pour différentes choses. Les personnes impliquées dans le trafic d'armes ne sont pas impliquées dans le trafic de drogue et inversement. Ce sont deux domaines différents, avec un personnel différent. Tout est différent⁷² ». Ce genre de démentis est toutefois en contradiction avec les preuves fournies par les forces de l'ordre pakistanaise. Le commissaire Iqbal Khan, de la Force de lutte contre les stupéfiants du Khyber Pukhtunkhwa, conteste fermement l'idée d'une stricte séparation entre les trafiquants d'armes et les narcotrafiquants : « Ici, les gens ne cessent de passer d'un secteur à l'autre. Des drogues aux produits de contrebande, des produits de contrebande aux armes. Pourvu qu'il y ait de l'argent à

gagner [...]»⁷³. Les affirmations du commissaire Iqbal Khan sont fondées sur les nombreuses saisies d'armes et de stupéfiants qu'il a régulièrement effectuées au cours de sa carrière.

La vente et le prix des armes

La production d'armes n'est pas la seule source de revenu des habitants de Darra Adam Khel. La ville a développé un vaste commerce d'armes qui devaient être livrées aux groupes moudjahidines par la filière CIA-ISI mais ont été interceptées par des sources soviétiques ou proches de la République démocratique d'Afghanistan. La corruption sévissait sur l'ensemble du réseau de vente d'armes : « Il apparaît clairement qu'une part importante des armes vendues à Darra, et sur les autres marchés de la région, provenait des cargaisons envoyées par la CIA à destination des moudjahidines afghans⁷⁴ ». De nombreux commandants vendaient les armes qu'ils avaient saisies, et même celles qui étaient fournies par la CIA-ISI, afin d'obtenir l'argent nécessaire pour fournir soutien logistique et nourriture aux combattants et à leurs familles⁷⁵. Pour Mohammad Yousaf ces pratiques étaient le reflet de leur corruption⁷⁶. À toutes les étapes du transfert, le financement étaient « dévié [...] ou vendu par des représentants corrompus des groupes moudjahidines de Peshawar⁷⁷ ». Ces détournements touchaient au moins un tiers et parfois jusqu'à la moitié du financement⁷⁸. Par ailleurs, de nombreux chefs moudjahidines étaient contraints de vendre des armes pour payer les frais de transport et financer le fonctionnement de leurs organisations, notamment en raison du manque de fonds accordés par la CIA-ISI et les donateurs arabes⁷⁹. Ceci s'appliquait en particulier aux partisans de l'ancien régime nationaliste dirigé par Pir Sayyid Ahmed Ghailani et Sibghatullah Mojaddedi⁸⁰. Avec plus d'une centaine d'armureries, Darra était le centre névralgique d'un trafic d'armes lucratif et peut-être, selon Yousaf, « le plus grand marché aux armes libre du monde⁸¹ ».

Le coût des armes vendues à Darra a fluctué au cours du conflit afghan. Francis Fukuyama affirme qu'au début des années 1980, « un Enfield standard coûtait 10 000 roupies ou 1 000 dollars. [...] Un lance-grenades coûtait la somme faramineuse de 9 000 dollars. Au début de la guerre, une grenade pour RPG-7 était vendue 700 dollars et une balle de .303 entre 2 et 3 dollars »⁸². Yousaf déclare qu'en 2001 un fusil d'assaut AK-47 coûtait 1 500 dollars US⁸³. Fukuyama constate qu'en 1980, son coût était compris entre 2 000 et 2 400 dollars⁸⁴. Plus récemment, le coût des armes a baissé, comme l'indique le *Pakistan Institute for Peace Studies* dans son étude intitulée « *FATA: Tribal Economy in the Context of Ongoing Militancy* » :

Auparavant, ces derniers vendaient des armes [à Darra Adam Khel] mais à cette époque, ils achetaient des armes et des munitions pour leur propre utilisation. Un marchand souhaitant garder l'anonymat déclare que le prix qu'une Kalachnikov d'occasion est passé de 20 000 à 35 000 roupies et celui d'une arme neuve de 25 000 à 45 000 roupies. Le prix des balles fabriquées en Égypte a augmenté de 14 pour cent et celui des balles chinoises de 19 pour cent. Auparavant, le marché aux armes de Miranshah, dans le Nord-Waziristan,

répondait aux besoins des militants mais la croissance de la demande s'est avérée plus rapide que celle de l'offre⁸⁵.

Le prix dépendait également de l'origine des armes. Généralement de meilleure qualité, les Kalachnikov fabriqués en URSS étaient plus chers que les modèles fabriqués en Chine, en Égypte ou à Darra. Avant l'invasion soviétique, il était très difficile de se procurer des fusils d'assaut tels que les AK-47. Un marchand d'armes de Darra indique que les AK-47 originaux coûtaient plus de 35 000 roupies⁸⁶. Les prix ont inévitablement baissés suite à l'afflux massif d'ALPC durant la guerre soviéto-afghane. En 1987, le prix d'un fusil d'assaut AK-47 avait été divisé par deux⁸⁷. En 1990, il coûtait 15 000 roupies⁸⁸. Le retrait des troupes soviétiques et américaines d'Afghanistan au début des années 1990 marque le début d'une augmentation progressive du prix des armes : « Pendant la guerre, les Kalachnikov [AK-47] fabriquées en Chine ou en Russie coûtaient entre 15 000 et 16 000 roupies. À présent, leur prix tourne autour de 22 000-23 000 et 25 000 roupies⁸⁹ ». Le commissaire Iqbal Khan confirme, affirmant que « les AK-47 neufs livrés dans du papier graissé coûtent entre 20 000 et 22 000 roupies⁹⁰ ». Ces prix sont légèrement supérieurs à ceux des copies fabriquées à Darra et des armes originales d'occasion qui sont vendues entre 12 000 et 15 000 roupies⁹¹. Les prix fluctuent cependant en fonction de l'offre et de la demande : « Quand nous recevons une grande quantité d'armes d'Afghanistan et que la demande est faible, les prix baissent. Mais quand la demande est supérieure aux armes disponibles, ces dernières sont chères et les prix s'envolent⁹² ». Plus récemment, après les terribles attentats du 11 septembre perpétrés aux États-Unis contre les tours jumelles et le Pentagone, les stocks d'armes fabriquées aux États-Unis ont progressivement augmenté. Au moment où nous rédigeons ce rapport, le prix d'une carabine américaine Colt M-4 peut atteindre jusqu'à 15 000 dollars US. L'offre limitée et la forte demande pour ce type d'armes, notamment en raison de la valeur de trophée qu'elles revêtent au Pakistan, en Afghanistan et dans le reste de la région, ont entraîné une forte hausse de leur prix de vente. Toutefois, les attaques orchestrées par les Talibans afghans et le groupe Tehrik-i-Taliban Pakistan contre les conteneurs convoyés par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) vers l'Afghanistan via le Pakistan ont provoqué une diminution relative du prix des armes américaines jusqu'au retrait complet des forces de l'OTAN fin 2014, qui a entraîné une nette réduction des stocks d'armes. Cette situation a provoqué une nouvelle hausse du prix à l'unité d'un certain nombre d'armes américaines.

Avant la guerre, à la fin des années 1970, les munitions d'AK-47 étaient relativement bon marché, de l'ordre de douze roupies la cartouche de 7,62 mm, car cette arme était peu connue et son offre limitée⁹³. Cette situation a radicalement évolué après le coup d'état du PDPA qui avait besoin de s'armer davantage, notamment en raison du soutien militaire et financier massif dont bénéficiaient les moudjahidines dans les années 1980. À l'heure actuelle, le prix des munitions originales tourne autour de 600 roupies par cartouche tandis que les modèles fabriquées à Darra sont vendus environ 120 roupies⁹⁴.

La devise « bienvenue à tous » adoptée par les marchands de Darra a contribué à la prolifération massive des armes au sein de la population civile des régions tribales et des

clients venus des quatre coins du Pakistan et d'Afghanistan. Ainsi, dans les affrontements tribaux, les fusils de chasse et les Lee Enfield 0.303 vétustes ont laissé la place aux fusils d'assaut automatiques, aux mitrailleuses, aux lance-roquettes et aux mortiers. Ces armes ont sensiblement accru la puissance de feu des tribus, transformant les dissensions entre opposants en conflits armés plus vastes favorisés par des conditions économiques et socio-politiques propices.

Conclusion

La prolifération des ALPC en Afghanistan est un processus continu qui a été aggravé par l'effondrement de l'Émirat islamique d'Afghanistan (les Talibans) en 2001. Le gouvernement actuel, dirigé par le président Ashraf Ghani, contrôle uniquement certaines banlieues de la capitale et des autres villes principales du pays. Les relations établies entre le gouvernement et les provinces reposent sur un échange de bons procédés avec les différents chefs de guerre qui continuent de contrôler leurs territoires locaux. Désireux de préserver cette autorité, ces derniers encouragent également la prolifération des ALPC. En outre, l'Afghanistan s'est tristement rendu célèbre pour ses livraisons illicites d'ALPC, gérées par des acteurs infra-étatiques, des marchands d'armes et des négociants, aux rebelles des pays de la région, et notamment vers le Pakistan, la Somalie, l'Afrique du Sud, le Sri Lanka, le Mozambique, l'Inde, la Birmanie, la Tchétchénie, la Chine et diverses républiques centre-africaines⁹⁵. Le conflit afghan n'a pas cessé avec l'invasion conduite par les États-Unis. En réalité, le conflit permanent a été exacerbé par les clivages ethniques et tribaux locaux. Un ralentissement de la diffusion des armes en Afghanistan et dans la région est peu probable tant qu'un gouvernement représentatif reflétant la diversité ethnique, culturelle et religieuse du pays ne sera pas mis en place sans ingérence extérieure, sur la base d'un règlement négocié entre les parties autochtones en conflit. Il s'agit d'un défi de taille pour une région soumise depuis de nombreuses années à de perpétuelles invasions et interventions extérieures.

Notes

1. Interview de MASOUD, Kareem et TOURI, Iqbal Hussain (respectivement avocat et marchand d'armes, par l'auteur, résidence de l'avocat à Peshawar, le 4 février 2013.

2. CAROE, Sir Olaf, *The Pathans, 550 B.C.–A.D. 1957*, neuvième édition, Karachi : Oxford University Press, 1996, c. 1958, p. 277.

3. FULLERTON, John, *The Soviet Occupation of Afghanistan*, Londres : Methuen London, 1984, p. 77.

4. KAZMI, Yousuf « The Prevention of Smuggling Act, 1977, Act No. XII of 1977 », in *The Controlling and Preventive Laws about Prohibition: Price Control, Profiteering, Blackmarket, Hoarding Smuggling, Hydrogenated Vegetable Oil Industry*, Lahore : Pakistan Legal Publications, 1978, chap. 1, para. 1 (2), pp. 21–43.

5. THOMPSON, Niobe et KRISHNAN, Devashish, « Small Arms in India and the Human Costs of Lingering Conflicts », in *Over A Barrel: Light Weapons and Human Rights in the Commonwealth*, éd. Abdel-Fatau Musah and Niobe Thompson, 1^{er} éd. Londres : Commonwealth Human Rights Initiative, 1999, p. 38, p. 60, pp. 94–96.

6. « *FR Kohat* », Federally Administered Tribal Areas (FATA), consulté le 17 décembre 2015, <http://fata.gov.pk/Global-fac.php?iId=412&fid=28&pId=352&mId=43>. Ce chiffre de population est tiré du recensement pakistanais de 1998, fourni par le bureau des statistiques du Pakistan, gouvernement du Pakistan, www.pbs.gov.pk/sites/default/files/other/pocket_book2006/2.pdf. L'estimation de la population actuelle du district de Kohat devrait toutefois prendre en compte l'évolution de l'accroissement annuel de la population liée aux variations de la différence entre le taux de natalité et le taux de mortalité et aux flux migratoires, notamment au cours des dix dernières années. Ces derniers sont dus à l'instabilité de la situation sécuritaire liée aux actions terroristes et aux opérations militaires menées dans les FATA depuis 2005.

7. Interview de ZAMAAN, Noor (marchand d'armes) par l'auteur, trad. par l'avocat MASOUD, Kareem, réalisé dans une armurerie de Darra en présence de plusieurs individus impliqués dans le commerce d'armes local, le 5 février 2013.

8. *Id.*

9. « 1998 Pakistan Census », Government of Pakistan, Directorate of Projects—Orakzai Agency, consulté le 25 novembre 2013, http://dop.fata.gov.pk/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=59.

10. National Institute of Public Administration (NIPA), *Deweaponisation: Problems, Challenges, and Viable Strategy*, Syndicate Research Paper 1, Lahore : NIPA, septembre 2001, p. 12.

11. Interview de BABAR, Maj Saifullah (ancien agent de l'*Inter-Services Intelligence*), par l'auteur dans la résidence de Peshawar, le 23 novembre 2013. Voir également, FULLERTON, *Soviet Occupation of Afghanistan*, p. 77.

12. Interview de KHAN, Sajid (marchand d'armes de Darra), par l'auteur, trad. de ZAIB, Alam, réalisé dans une armurerie de Darra, le 5 février 2013.

13. BRIGOT, Andre et ROY, Oliver, *The War in Afghanistan*, Londres : Hvester-Wheatsheaf, 1988, p. 145 ; et ROY, Oliver, *Islam and Resistance in Afghanistan*, Cambridge, Royaume-Uni : Oxford University Press, 1990, p. 185.

14. Ministère pakistanais de l'Intérieur, « Illicit Manufacturing in and Trafficking of Fire Arms from Tribal Areas », in *Seminar on Arms Control in Pakistan*, QASURIA, Abdul Karim, Islamabad : Ministère de l'Intérieur, gouvernement du Pakistan, 2 août 2001.

15. Interview de ZAMAAN.

16. MIAN, Asif, « FATA: Tribal Economy in the Context of Ongoing Militancy », *Conflict and Peace Studies* 2, no. 3, 2009, p. 2.

17. « *History of Darra Adam Khel* », Pakistan Hunting and Sporting Arms Development Company, consulté le 18 octobre 2015, www.phsadc.org/index.php?parentname=The%20Industry&childname=History%20of%20Darra%20Adam%20Khel&parentid=17&childid=47&page=mainbody.

18. NIPA, *Deweaponisation*, p. 12.

19. Interview de ZAMAAN.

20. Ministère pakistanais de l'Intérieur, *Illicit Manufacturing*.

21. South Asia Partnership (SAP), *Canada, South Asia and Small Arms: Synthesis Report on National Consultation and Regional Strategy Meeting*, Ottawa : SAP Canada, 2002, pp. 23–25.

22. « *History of Darra Adam Khel* ».

23. Interview de ZAMAAN ; et interview de MASOUD et TOURI.

24. Interview de MASOUD et TOURI.

25. *Id.*

26. Interview de ZAMAAN.

27. Interview du sénateur GUL, Haji Baz (ancien sénateur et député de Darra Adam Khel à l'Assemblée nationale), réalisé en anglais par l'auteur, dans l'Asia Arms Store, University Road, Peshawar, le 24 novembre 2013.

28. Interview de MASOUD et TOURI.

29. *Id.*

30. SCHWEIZER, Peter, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, New York : Atlantic Monthly Press, 1994, p. 10, p. 25.
31. YOUSAF, Mohammad et ADKIN, Mark, *Afghanistan—The Bear Trap: The Defeat of a Superpower*, Havertown, Pennsylvanie : Casemate, 2001, p. 85.
32. CRILE, George, *Charlie Wilson's War: The Extraordinary Story of the Largest Covert Operation in History*, New York : Atlantic Monthly Press, 2003, p. 209. Voir également BRÉMAUD BILLAND, Benjamin, « *Of the Use of Plausible Deniability by the United States in Iraq and Afghanistan* » (mémoire de master : Université d'Angers, France, 24 juin 2013, p. 8, <http://dune.univ-angers.fr/fichiers/20031843/20132MALLC1111/fichier/1111F.pdf>).
33. YOUSAF et ADKIN, *Afghanistan*, p. 86.
34. *Id.*
35. Interview de AFRIDI, Saeed (marchand d'armes de Darra) réalisée par l'auteur, trad. de ZAIB, Alam, réalisé dans une armurerie de Darra, le dimanche 10 février 2013.
36. *Id.*
37. « *Pakistan's National Report on the Implementation of the UN Programme of Action on Small Arms and Light Weapons (SALW)* », juillet 2008, www.un.org/disarmament/convarms/BMS/bms3/1BMS3Pages/1NationalReports/Pakistan.doc.
38. Interview de MASOUD et TOURI.
39. Graduate Institute of International Studies, *Small Arms Survey 2003: Development Denied*, Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press, 2003, pp. 32 et 33.
40. THOMPSON et KRISHNAN, « *Small Arms in India* », p. 38, p. 60, pp. 94-96.
41. Interview de ZAMAAN.
42. Interview de KAHN, Sajid.
43. Graduate Institute of International Studies, *Small Arms Survey*, pp. 32-33.
44. MIAN, « *FATA* », p. 2.
45. « *History of Darra Adam Khel* ».
46. Interview de ZAMAAN.
47. Interview de KHAN, Haybat (marchand d'armes et propriétaire d'un commerce à Darra), par l'auteur, trad. QAZI, Ali, dans une armurerie de Darra, le 23 novembre 2013.
48. *Id.*
49. Interview de ZAMAAN.
50. Interview d'AFRIDI.
51. Interview de MASOUD et TOURI.
52. Interview d'AFRIDI.
53. Interview de KHAN, Haybat.
54. NIPA, *Deweaponisation*, p. 2.
55. Interview de MASOUD et TOURI.
56. Interview d'AFRIDI.
57. NIPA, *Deweaponisation*, p. 12.
58. MAHMOOD, Zafar *A Study of Smuggling on Pak-Afghan Border*, Research Report Series no. 164, Islamabad : Pakistan Institute of Development Economics, 1998, p. 12.
59. *Id.*, p. 25. (Voir « *Routes and Mechanisms of Afghan Transit Trade for a Better Understanding of the Actual Process of Smuggling Goods* », dans l'encadré 1 de cette page.)
60. HUSSAIN, Sayed Waqar, ULLAH, Asmat et KHILJI, Bashir Ahmad, « *The Causes of Transit Related Pak-Afghan Cross Border Smuggling* », *Dialogue* 9, no. 1, 2014, pp. 40-66.
61. Interview du commissaire KHAN, Iqbal (ancien membre de la *Kohat District Anti-Narcotics Force*) par l'auteur, résidence de Peshawar, le 17 novembre 2013.
62. *Id.*
63. *Id.*
64. *Id.*

65. Interview de KHAN, Sajid et interview de KHAN, Iqbal.
66. « *The Frontier Crimes Regulations (Amended in 2011)* », Institute for Social Justice, consulté le 19 octobre 2015, www.isj.org.pk/the-frontier-crimes-regulations-amended-in-2011/.
67. Interview d'AFRIDI.
68. *Id.*
69. *Id.*
70. Dans cet exemple, le prix des armes et des commissions est factice et ne vise qu'à la compréhension du processus. La valeur réelle des armes fluctue en fonction des types d'arme, de leur état, des fournisseurs, des acheteurs, des passeurs et du marché, par exemple la fluctuation de la demande en fonction des conditions actuelles de sécurité.
71. Interview de KHAN, Iqbal.
72. Interview de KHAN, Haybat.
73. Interview de KHAN, Iqbal.
74. RUPERT, James, « Arms for Rebels Siphoned Off: Rebels Handicapped by Lack of Training », *Washington Post*, 16 janvier 1986, A1 et A24.
75. FULLERTON, *Soviet Occupation of Afghanistan*, p. 77.
76. YOUSAF et ADKIN, *Afghanistan*, p. 135.
77. BRADSHER, Henry S., *Afghanistan and the Soviet Union*, Durham, Caroline du Nord : Duke University Press, 1985, p. 278.
78. « Middlemen Divert U.S. Arms Intended for Afghan Rebels », *Sunday Times*, 10 mars 1985, p. 23.
79. RUBIN, Barnett R., *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*, Lahore : Vanguard Books, 1996, p. 198.
80. Pir Sayyid Ahmed Gailani est un Pachtoun, leader (Pir) de l'ordre afghan Qadiriyyah Sufi et fondateur du Front national islamique d'Afghanistan (*Mahaz-i-Milli Islami ye Afghanistan*). Sibghatullah Mojaddedi, qui fut président par intérim de l'Afghanistan en avril 1992, est également fondateur du front national de libération de l'Afghanistan. En 2005, il a été nommé président du *Mesbrano Jirga*, la chambre haute de l'Assemblée nationale afghane, et du Haut conseil de la paix de l'Afghanistan.
81. YOUSAF et ADKIN, *Afghanistan*, p. 135.
82. FUKUYAMA, Francis, *The Security of Pakistan: A Trip Report*, Rand Note N-1584-RC, Santa Monica, Californie : RAND Corporation, septembre 1980, p. 12.
83. YOUSAF et ADKIN, *Afghanistan*, p. 135.
84. FUKUYAMA, *Security of Pakistan*, p. 12. Il est possible que les prix indiqués par un marchand d'armes de Darra à un étranger aient été exagérés comparé au prix pratiqués avec les autochtones et les moudjahidines.
85. MIAN, « *FATA* », 3.
86. Interview de KHAN, Sajid.
87. YOUSAF et ADKIN, *Afghanistan*, p. 135.
88. Interview de KHAN, Sajid.
89. Interview de KHAN, Haybat.
90. Interview de KHAN, Iqbal.
91. *Id.*
92. Interview de KHAN, Sajid.
93. Interview de ZAMAAN.
94. *Id.*
95. SREEDHAR, Mahendra Ved, *The Afghan Turmoil: Changing Equations*, New Delhi : Himalayan Books, 1998, p. 152.