



L'Architecture africaine de paix et de sécurité dans le Sahel : entre adaptation et compétition face aux menaces régionales

Par Ousmane Diallo

Page 1

La résolution du conflit syrien : entre bonnes intentions et mauvais choix

Par Emmanuel R. Goffi

Page 8

Nouvelles et annonces

Page 11

Bulletin

FrancoPaix

Vol. 3, no 5-6 | Mai - Juin 2018

L'Architecture africaine de paix et de sécurité dans le Sahel : entre adaptation et compétition face aux menaces régionales

Par Ousmane Diallo

Résumé exécutif

- Les dix premières années de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) ont été marquées par un retard dans l'opérationnalisation de plusieurs de ses piliers en dépit de son rôle de premier intervenant en cas de crise en Afrique, consacré par l'Organisation des Nations unies.
- En dépit de ses ambitions initiales, l'Architecture africaine de paix et de sécurité a un bilan mitigé marqué par le déficit en ressources financières de l'Union africaine (UA), ses frictions avec les communautés économiques régionales et, dans bien des cas, par l'obstruction des États.
- On note un nouvel élan de l'AAPS marqué par un leadership plus engagé au niveau continental, une volonté de s'assurer une indépendance financière et d'opérationnaliser tous ses piliers.
- La crise multidimensionnelle affectant le Mali a clairement montré les limites de l'AAPS et généré des tensions et des chevauchements entre les acteurs.
- Cette crise a insufflé un nouvel élan au niveau de l'UA, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et des États de la zone sahélienne, qui s'est traduit par une convergence du discours sur le terrorisme et le développement, mais aussi par la mise en œuvre d'une multiplicité d'initiatives.
- Au niveau continental, le processus de Nouakchott et la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) ont été instaurés pour répondre aux défis sécuritaires régionaux, dans le Sahel en particulier, suite à l'intervention internationale au Mali.
- En dépit des frictions et chevauchements initiaux entre ces initiatives, on note une convergence progressive depuis la mise en œuvre de la force conjointe du G5 Sahel en février 2017, force soutenue diplomatiquement, militairement et financièrement par les acteurs extra-continentaux dont la France.
- Au Sahel, le résultat final de ces mutations est à déterminer, même si on peut spéculer sur l'obsolescence progressive du processus de Nouakchott et un appui prioritaire au G5 Sahel sur les questions de sécurité et de développement.



« On note un regain de dynamisme de l'UA à la suite des défis rencontrés par les acteurs régionaux dans le cadre de la gestion du conflit malien et dans une moindre mesure, de la rébellion du M23 en République démocratique du Congo (RDC) ».

L'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) subit de profonds remaniements après plusieurs années de léthargie. Adoptée en 2004 comme la clé de voûte de la politique de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA), l'AAPS était voulue comme une rupture avec la politique de non-ingérence de l'ancienne Organisation de l'Union africaine sur les affaires intérieures des États membres, et comme la réalisation de « solutions africaines aux problèmes africains » à la suite des guerres civiles des années 1990.¹ Centrée autour du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA, l'AAPS s'appuie sur cinq piliers : la Commission de l'UA chargée d'appuyer et de mettre en œuvre les décisions du CPS, le Panel des Sages chargé des missions de médiation, le Système continental d'alerte rapide (SCAR) pour l'alerte précoce et la réponse rapide, la Force africaine en attente (FAA) pour rétablir et consolider la paix en cas de conflit, et le Fonds pour la paix, pour financer les opérations. Le CPS s'appuie en outre sur huit communautés économiques régionales (CERs) ou mécanismes régionaux dans la mise en œuvre de son agenda de paix et de sécurité concernant la prévention des conflits, l'alerte précoce, la consolidation de la paix, la reconstruction et le développement post-conflit.² En dépit de ses ambitions, l'AAPS a un bilan mitigé marqué par le déficit en ressources

financières de l'UA qui se traduit par une forte dépendance budgétaire, des frictions avec les communautés économiques régionales, et dans bien des cas des situations d'obstruction par les États.³

Ainsi, les dix premières années de son existence ont été marquées par le retard dans l'opérationnalisation de plusieurs de ses piliers en dépit de son rôle, consacré par l'Organisation des Nations unies, d'intervenant privilégié en matière de résolution des conflits en Afrique. Pour ces raisons, l'UA et l'AAPS ont été l'objet de critiques de plusieurs milieux, politiques comme universitaires, portant sur son manque de capacités et son manque de proactivité.⁴ Cependant, on note un regain de dynamisme de l'UA à la suite des défis rencontrés par les acteurs régionaux dans le cadre de la gestion du conflit malien et dans une moindre mesure, de la rébellion du M23 en République démocratique du Congo (RDC). Deux de ses piliers connaissent une nouvelle vie : l'exercice Amani Africa II mené à Lohatla en Afrique du Sud (octobre - novembre 2015) a été un pas décisif dans le processus d'opérationnalisation finale de la Force africaine en attente (FAA). Quelques mois plus tard, le rapport Kagamé portant sur des propositions de réformes de l'UA rappelait la nécessité pour l'organisation

de concentrer ses efforts sur les défis continentaux comme la sécurité et d'assurer son autonomie budgétaire.⁵ Un prélèvement de 0,2% sur les importations de chacun des États membres de l'UA avait été proposé en août 2016 et accepté lors du sommet des chefs d'État de janvier 2018. Par ailleurs, le Fonds pour la paix a été mis en œuvre en 2016 pour financer les opérations de maintien de la paix. En 2017, il disposait de 41,7 millions de dollars, le montant le plus élevé depuis sa mise en place.⁶ L'AAPS entre dans une nouvelle phase à travers ce dynamisme institutionnel mais de nombreuses questions demeurent, notamment sur sa relation avec les mécanismes sécuritaires ad hoc comme le G5 Sahel. Face à des conflits qui vont au-delà des régions telles que prévues par l'UA, l'AAPS connaît d'importantes tensions et transformations politiques, entre des logiques d'adaptation et de compétition entre plusieurs acteurs dans le domaine de la paix et de la sécurité.⁷

Après avoir présenté les défis rencontrés par les acteurs africains dans la gestion de la crise au Mali et dans le Sahel, ce texte analysera les efforts d'adaptation menés par l'Union africaine en lien avec les initiatives sécuritaires enclenchées par les États sahéliens. La dernière section discutera plus précisément des tensions et des efforts de convergence entre l'UA et le G5 Sahel ainsi que des possibilités futures de leurs relations.

L'AAPS confrontée à la crise multidimensionnelle malienne

La crise multidimensionnelle affectant le Mali a clairement montré les limites de l'AAPS et généré des tensions et des chevauchements entre les acteurs. En mettant en lumière les limites de l'AAPS, elle a été le catalyseur de réajustements au niveau de l'UA et de nouvelles initiatives sécuritaires au niveau des États de la zone sahélienne. La pluralité des acteurs impliqués dans la gestion de la crise malienne, ainsi que les différents niveaux d'interaction allant du local au transnational, contribuent à la complexité de sa gouvernance et amenuisent les chances de succès des acteurs régionaux africains, dont les efforts se concentrent essentiellement sur les États. Au Mali, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) était le principal acteur international intervenant au début de la crise en 2012. Déjà présent bien avant le coup d'État du 22 mars 2012 dans le cadre de son mécanisme d'alerte précoce et de réponse rapide, elle se retrouvera très vite confrontée à la complexité du rapport

entre acteurs politiques et militaires, et aux limites de son mécanisme de médiation en avril 2012. Consciente de ses avantages comparatifs, l'essentiel de son action a porté sur la crise constitutionnelle à Bamako, à travers l'installation et le soutien diplomatique au gouvernement de transition.⁸ En dépit de ces efforts, le soutien diplomatique de la CEDEAO au gouvernement de transition était fortement contesté non seulement par l'ex-junte militaire, mais aussi par plusieurs acteurs politiques maliens qui voulaient une rupture radicale avec les élites gouvernantes de la période démocratique. Le médiateur de la CEDEAO, Blaise Compaoré du Burkina Faso, et son ministre plénipotentiaire, Djibril Bassolé, ont été les architectes de l'action de la CEDEAO au Mali, même s'ils devaient nominalement rendre compte à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'organisation.

La subsidiarité, un des principes moteurs de l'AAPS, a également été l'objet de contestations au Mali. La crise, bien que se situant dans la région ouest-africaine telle que conçue dans le cadre de l'AAPS, était plus reliée aux dynamiques conflictuelles de l'Afrique du Nord (Mauritanie, Libye, Algérie)

qu'à celles de la zone d'intervention de la CEDEAO. Si la CEDEAO était la CER habilitée à intervenir en cas de conflit en Afrique de l'Ouest, les moteurs et les conséquences du conflit malien s'étendaient bien au-delà de cette région.

Le champ d'opération des groupes extrémistes violents allait de la Mauritanie à la Libye, et l'économie politique du conflit couvrait ce large espace. Étant donné cette réalité, l'avantage comparatif de la CEDEAO pour coordonner la réponse régionale à la crise sécuritaire dans le nord était incertaine. De ce fait l'Algérie, un poids lourd au niveau continental⁹, militait plus pour une négociation entre les parties maliennes, y compris les groupes extrémistes violents présents si près de sa frontière avec le Mali. Au-delà de la position algérienne, les capacités de projection et d'opération de la brigade ouest-africaine de la FAA étaient sévèrement remises en question, eu égard à l'état des armées de la région. Différentes discussions ont eu lieu entre les acteurs régionaux pour définir les modalités d'une intervention régionale, discussions au cours desquelles des divergences sont apparues entre la CEDEAO et l'UA sur le rôle potentiel de la junte militaire en cas d'intervention. En effet, l'UA se montrait plus accommodante que la CEDEAO à l'égard de la junte, que l'organisation ouest-africaine ne pouvait pas totalement isoler au niveau diplomatique et avec qui elle avait des relations conflictuelles.¹⁰ Les divergences de vues entre les États en plus du chevauchement de compétences

« L'histoire a montré que le succès des interventions régionales en zone de conflit était souvent déterminé par la volonté des États impliqués d'en assurer la direction, militairement, politiquement et financièrement ».

entre les organisations régionales ont caractérisé cette période et se manifesteront davantage ensuite lorsque des initiatives adaptatives seront mises en place pour répondre au défi de la crise malienne pour la région sahélienne.¹¹

Dans ce contexte, l'intervention militaire internationale au Mali en 2013 contre les groupes extrémistes violents, et le rôle militaire et diplomatique prépondérant de la France durant cette opération à travers l'opération Serval (janvier 2013-août 2014) ont été perçus comme une « humiliation » par certains États membres de l'UA à cause du passif colonial de la France en Afrique de l'Ouest.¹² La mise en place du processus de Nouakchott ainsi que de la Capacité africaine de réaction immédiate aux crises (CARIC) en 2013, peu après le début de l'intervention au Mali, étaient des tentatives de réponse à ce qui était perçu comme un échec. Ces deux mécanismes de gouvernance sécuritaire se distinguaient nettement des précédentes approches sécuritaires de l'UA, engoncées dans leur « corset régional ».

Adaptations aux menaces régionales : le processus de Nouakchott et la Capacité de réaction immédiate aux crises (CARIC)

À l'initiative de l'UA, le processus de Nouakchott a été lancé le 17 mars 2013 par 11 pays et plusieurs organisations internationales¹³ pour renforcer « la coopération en matière de sécurité et l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité dans la région sahélo-saharienne ». ¹⁴ Créé peu après le déploiement de la Mission internationale au Mali sous conduite africaine (MISMA) en janvier 2013, ce processus illustre le glissement vers plus de flexibilité de l'UA, dans le cadre de sa politique de paix et de sécurité. Les États membres du processus ont tenté d'identifier et d'établir les éléments d'une « architecture de sécurité pour les pays sahélo-sahariens »¹⁵ impliquant les trois brigades régionales pertinentes (Ouest, Nord et Centre) de la FAA, et intervenant de la forêt de Wagadou au bassin du lac Tchad. En ce sens, ce processus constitue un effort de réconciliation des régions « Sahel » et « Afrique de l'Ouest » et de la hiérarchie entre acteurs régionaux, en contournant les CERs préexistantes et le principe de la subsidiarité tout en les associant à cet effort. Il consacrait surtout un plus fort engagement de l'Algérie dans le Sahel, sa zone traditionnelle d'influence.¹⁶ La mise en place de la CARIC en mai 2013, à la suite du processus de Nouakchott, s'inscrit également dans cette dynamique. À la différence des brigades régionales de la FAA, la CARIC est un instrument exclusivement militaire et n'a pas de composante civile ou policière; elle a été envisagée par l'Afrique du Sud et l'Algérie comme une mesure intermédiaire d'intervention dans les zones de conflit, en attendant l'opérationnalisation

totale de la FAA.

S'appuyant sur la contribution de pays fournisseurs, indépendamment de leur région, la CARIC prévoit le déploiement immédiat d'un groupement tactique en cas de conflit (1500 hommes), dont les charges incombent initialement à ces pays fournisseurs.¹⁷ Tout comme le processus de Nouakchott, la CARIC contourne les CERs, en se basant sur les contributions des États volontaires, plutôt que sur des brigades régionales. Dans ce scénario, les pays fournisseurs de contingents sont supposés assurer tous les coûts liés au déploiement du groupe tactique d'intervention (1500 hommes) durant les 30 premiers jours, sans appui de l'UA. Par ce réajustement de l'AAPS, l'UA crée un espace pour les considérations relevant de l'intérêt national des pays fournisseurs de contingents, dans sa politique de paix et de sécurité. L'histoire a montré que le succès des interventions régionales en zone de conflit était souvent déterminé par la volonté des États impliqués d'assurer la direction, militairement, politiquement et financièrement. Tel était le cas de l'ECOMOG au Liberia et en Sierra Leone, qui était principalement financée par le Nigéria (dirigé alors par les généraux Babangida et Abacha), et plus récemment de l'ECOMIG (2017-), où le Sénégal avait été au front diplomatique et militaire pour garantir l'alternance politique menacée par le refus de Yahya Jammeh, proche des rebelles casamançais, de céder le pouvoir.

Le G5 Sahel et la question de la convergence entre les mécanismes ad hoc et l'AAPS

Si la crise malienne a induit ces développements au niveau continental, elle a aussi déclenché une dynamique similaire parmi les États de la région. Le G5 Sahel a été créé en février 2014 par le Mali, le Burkina Faso, le Niger, le Tchad, et la Mauritanie dans le but de promouvoir et coordonner leurs politiques de sécurité et de développement dans leurs espaces sahéliens. Partenaire privilégiée des acteurs extra-continents, la force conjointe du G5 Sahel constitue l'aboutissement d'opérations militaires conjointes transfrontalières¹⁸ avec l'opération française dans le Sahel, Barkhane, pour favoriser le contrôle de leurs frontières communes et l'interopérabilité de leurs armées. À ses débuts en 2014, le G5 Sahel a été l'objet de plusieurs critiques, allant de l'absence de l'Algérie étant donné son expérience en contre-terrorisme, à l'importance de son partenariat avec la France.¹⁹

Cette dynamique parallèle au niveau des États sahéliens, ainsi que l'établissement de la force conjointe, a certainement eu un impact sur les perspectives du processus de Nouakchott. En effet, les États du G5 Sahel qui se trouvent dans le voisinage immédiat de l'épicentre de la crise malienne à l'exception du

Tchad, se sont réunis au sein d'un autre cadre pour « avancer plus vite ensemble ». ²⁰ Cette réalité montre surtout les problèmes de l'AAPS et de sa dépendance budgétaire pour la mise en œuvre de ses programmes. À travers une coopération soutenue avec Barkhane, les armées des États du G5 Sahel ont lancé plusieurs opérations militaires conjointes transfrontalières à partir de novembre 2013 (Opération Roussette) et coopéré sur leurs défis communs à travers les Comités de coordination opérationnelle (CCO). ²¹ Par ailleurs, le soutien multiforme (financier, militaire, politique) de l'UE aux 5 États membres, en particulier le Mali et le Niger, constituait une forme de socialisation exclusive de ce nouveau cadre de coopération. Les avancées du G5 Sahel contrastent ainsi avec la lenteur d'une force d'intervention rapide au Sahel dans le cadre du processus de Nouakchott, qui devait apporter un nouveau souffle après l'échec du Comité d'état-major opérationnel conjoint (CEMOC) établi en 2010. ²²

Par ailleurs, en dépit des efforts récents de l'UA pour s'assurer une autonomie budgétaire, ses programmes demeurent toujours dépendants de l'appui des partenaires techniques et financiers extracontinentaux, ce qui entraîne une compétition vers les mêmes sources de financement entre ces différents processus. L'engagement diplomatique français pour la force conjointe, à l'ONU, dans le cadre de l'UE mais aussi auprès de ses autres partenaires bilatéraux, a abouti à l'appui financier et aux promesses de contributions de plusieurs acteurs. ²³ Cet engouement en faveur du G5 Sahel montre assez bien les priorités de partenariat, à l'heure actuelle. Le G5 Sahel disposait de plus de ressources diplomatiques et financières que le processus de Nouakchott et s'est imposé comme un acteur central dans l'embouteillage sécuritaire qui caractérise le Sahel. ²⁴

Malgré ces frictions initiales, on note cependant une convergence entre ces deux instruments de coopération sécuritaire, même si la nature de cette relation reste à être déterminée. La validation du concept d'opération de la Force conjointe par le CPS de l'UA, inscrit le G5 Sahel dans le cadre large de l'AAPS. Bien qu'elle constitue un soutien politique, elle marque une plus forte collaboration entre les deux institutions et le début d'une politique sahéenne commune, contrastant avec la défiance initiale. La réalité du G5 Sahel s'est manifestée lors du renouvellement des commissaires de l'UA en janvier 2017, avec le soutien des États membres à l'élection du Tchadien Moussa Faki Mahamat comme président de la Commission au détriment du candidat de la CEDEAO, Abdoulaye Bathily. Ainsi en novembre 2017, un pas important a été fait lors de la réunion du CPS sur les arrangements ad hoc régionaux, lorsque les différents acteurs rappelaient la nécessité pour tous les pays du processus de Nouakchott

d'apporter leur soutien à la force conjointe du G5 Sahel. Le communiqué soulignait aussi l'importance de renforcer la coordination politique et opérationnelle entre l'UA, la Commission du bassin du lac Tchad et du G5 Sahel, pour garantir l'efficacité des initiatives sécuritaires ad hoc. ²⁵ Ces résolutions se sont matérialisées lors de la réunion sur le Sahel de mars 2018 qui a vu la signature d'un protocole d'accord entre l'UA et le G5 Sahel afin de renforcer l'insertion de l'initiative sahéenne dans l'Architecture de paix et de sécurité.

En conclusion, la crise malienne a été le catalyseur de profonds réarrangements sécuritaires aux niveaux régional et continental. L'UA, à travers le processus de Nouakchott et la CARIC, a tenté de surmonter les lenteurs et les contingences régionales de l'AAPS, en misant sur des partenariats à plusieurs niveaux qui accordent une place importante aux considérations stratégiques des États. L'autre pendant de cette dynamique est un activisme politique au niveau continental marqué par un désir d'opérationnaliser toutes les composantes de l'APSA et de parachever l'indépendance budgétaire de l'UA. Au niveau régional, l'émergence de mécanismes ad hoc comme le G5 Sahel et la Force multinationale mixte de la Commission du bassin du lac Tchad (FMM-CBLT) en sont deux exemples. Pour le cas du G5 Sahel, le soutien massif de la France et de l'UE dans un contexte d'urgence sécuritaire remet au premier plan le poids des acteurs extracontinentaux sur les politiques de paix et de sécurité en Afrique.

L'impact potentiel de ces initiatives au Mali reste élastique. L'enjeu futur réside dans la collaboration à venir entre le G5 Sahel et les différentes initiatives de l'Union Africaine au Sahel. De ce fait, le résultat final de ces mutations reste à déterminer même si l'interdépendance stratégique euro-sahéenne demeurera une constante.

Ousmane Aly Diallo est candidat au doctorat à l'École d'affaires internationales Balsillie (BSIA) de l'Université Wilfrid Laurier. Ses recherches portent sur la reconfiguration des institutions régionales suite à l'insurrection islamiste dans le Sahel, particulièrement après la guerre du Mali.

¹ Pour une analyse des origines de l'AAPS et de ses défis voir Vines, Alex. 2013. « [A decade of African Peace and Security Architecture](#) ». *International Affairs*, 89 (1): 89-109. Pour une évaluation critique des mécanismes de l'APSA et de ses transformations au cours des dernières années, voir Williams, Paul D. 2016. *War and conflict in Africa*. (2nd Edition). Malden, MA: Polity et aussi Wyss, Marco et Tardy, Thierry (dir.). 2014. *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture*, Abingdon: Routledge.

² Union Africaine, (n.d.). « L'Architecture africaine de paix et de sécurité : La Feuille de route de l'Union africaine pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ». Ces institutions régionales sont l'Union du Maghreb arabe (UMA), la Communauté des États Sahélo-Sahariens (CEN-SAD), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté est-africaine (CEA), la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des états d'Afrique centrale (CEEAC), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

³ Hentz, James J. Söderbaum, Fredrik. et Tavares, Rodrigo. 2009. « [Regional Organizations and African Security: Moving the Debate Forward](#) ». *African Security*, 2 (2-3): 206-17 ; Franke, Benedikt, et Gänzle, Stefan. 2012. « How "African" Is the African Peace and Security Architecture? Conceptual and Practical Constraints of Regional Security Cooperation in Africa ». *African Security*, 5 (2) : 88-104. Pour une analyse du rôle des États membres voir Welz, Martin. 2014. « A 'Culture of Conservatism': How and Why the African Union member-states obstruct the deepening of the integration », *Strategic Review for Southern Africa*, 3 (1): 4-24.

⁴ Voir Hentz et al, 2009. *op. cit.*, mais aussi Prodi, Romano. 2008. « Prodi Report: Joint AU-UN Report on AU Peacekeeping Operations (2008) », [Report to the 63rd General Assembly on the Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects](#).

⁵ La contribution des partenaires techniques et financiers au budget de l'UA équivalait à la moitié du budget de 308 millions de dollars en 2014 et à 63% du budget de 393 millions de dollars en 2015. Cette proportion était encore plus élevée pour le financement des programmes de l'UA dépendant à 97% du budget en 2015. Cet état de fait est dû au défaut de contributions financières des États membres pour les activités de l'UA. En décembre 2016, seuls 25 des 54 États membres avaient payé leurs cotisations. Voir Kagamé, Paul. 2017. « The Imperative to Strengthen our Union: Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African

Union », *Union Africaine*, Assembly/AU/Dec.606.

⁶ De Coning, Cedric. [Compte Twitter](#). En ligne, (vu le 27 avril 2017).

⁷ L'UA divise l'Afrique en six régions, dont 5 sont composées de pays du continent (Afrique Australe, de l'Ouest, du Centre, du Nord et de l'Est), et la 6e composée de la diaspora africaine. Cette cartographie régionale est inspirée des travaux de la CNUCED en 1965, et sert de critère à l'élection de postes électifs au niveau de l'instance continentale. Pour en savoir plus voir OCDE, 2017. « [Les six régions de l'Union africaine](#) », *Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest*, Maps and Facts 48.

⁸ L'accord-cadre du 6 avril 2012 a pavé la voie au processus de transition au Mali, qui va durer jusqu'à l'élection du président Ibrahim Boubacar Keïta en août 2013. La négociation de l'accord-cadre n'était pas inclusive, mais a seulement réuni la médiation burkinabé de la CEDEAO et la junte militaire (le Conseil national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État).

⁹ L'Algérie préside depuis sa création en 2004, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA, clé de voûte de la mise en œuvre de la politique de paix et de sécurité de l'organisation continentale.

¹⁰ Thérout-Benoni, Lori-Anne. 2014. « The Long Path to MINUSMA: Assessing the International Response to the Crisis in Mali » in Wyss et Tardy (dir). *Peacekeeping in Africa: the evolving security architecture*, Abingdon: Routledge.

¹¹ Döring, Katharina P. W. 2018. « [The changing ASF geography: From the intervention experience in Mali to the African Capacity for Immediate Response to Crises and the Nouakchott Process](#) », *African Security* 11 (1): 32-58.

¹² Warner, Jason. 2015. "[Complements or Competitors? The African Standby Force, the African Capacity for Immediate Response to Crises, and the Future of Rapid Reaction Forces in Africa](#)". *African Security* 8 (1): 56-73.

¹³ Les 11 États membres du processus sont l'Algérie, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la République de Guinée, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal et le Tchad.

¹⁴ Union africaine, 2013. « [Déclaration suite au 1er sommet des pays participant au processus de Nouakchott sur le renforcement de la coopération sécuritaire et l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité dans la région sahélo-saharienne](#) », Déclaration de Nouakchott.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ À cela s'ajoutent les efforts d'Alger dans le cadre de la résolution du conflit malien qui vont aboutir à l'accord de paix et de réconciliation nationale de Bamako, de mai et de juin 2015.

¹⁷ C'était seulement après qu'ils recevraient un soutien (logistique, financier) de l'Union africaine. Voir, Warner, 2015. *supra* note 12. Le groupement tactique sert d'avant-garde à un réservoir maximal de 5000 troupes.

¹⁸ Pour une analyse détaillée de la genèse de la force conjointe et une discussion du rôle de la France dans ce processus, voir Robinet, Cyril. 2018. « [Genèse de la force conjointe du G5 Sahel](#) », *Ultima Ratio* (Blog), 16 janvier.

¹⁹ Voir « [G5 du Sahel : à quoi ça sert vraiment ?](#) », *Le Pays* (Burkina Faso), 18 février 2014 ; Tisseron, Antonin. 2015. « G5 Sahel : une simple organisation de plus? », *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (Éclairage)*, 25 mars, et aussi « [Le G5 Sahel aura du mal à se passer de la participation d'Alger](#) », *Courrier International*, 14 décembre 2017

²⁰ Robinet, Cyril. 2018. *op. cit.*

²¹ *Ibid*

²² Le CEMOC réunissait l'Algérie, le Mali, le Niger et la Mauritanie pour lutter contre le terrorisme dans le Sahel. L'état-major se trouve à Tamanrasset (Algérie).

²³ En février 2018, lors de la conférence de Bruxelles en faveur du G5 Sahel, l'UE promettait de contribuer à hauteur de 100 millions d'euros, le double de sa contribution projetée ; la France promettait d'augmenter de 40% sa contribution pour atteindre la somme de 1.2 milliard d'euros. En décembre lors d'une conférence à La Celle-Saint-Cloud, l'Arabie saoudite promettait 100 millions de dollars, et les Émirats arabes unis, 30 millions. Les 5 États membres du G5 Sahel vont contribuer à hauteur de 50 millions de dollars, chacun. Les estimations initiales pour l'opérationnalisation de la force conjointe durant sa première année étaient de 423 millions de dollars pour sa première année et 115 millions de dollars pour chaque année de suite. Voir Lebovich, Andrew. 2018. « [G5 Sahel : Much done, more to do](#) » *European Council of Foreign Relations* (Commentary) ; Barbière, Cécile et Flausch, Manon. 2018. « [More funds for G5 Sahel after Brussels Conference](#) », *EURACTIV* ; « [Saudi Arabia, UAE pledge \\$130m towards G5 Sahel force](#) », *Africanews*, 2017.

²⁴ International Crisis Group, 2017. « [Finding the Right Role for the G5 Sahel Joint Force](#) », *Africa Report* 258: 25.

²⁵ Conseil de paix et de sécurité, 2017. « Communiqué de la 733e réunion PSC/PR/COMM. (DCCXXXIII) », *Union Africaine*, 13 novembre.

La résolution du conflit syrien : entre bonnes intentions et mauvais choix

Par Emmanuel R. Goffi

Le bombardement conduit dans la nuit du 13 au 14 avril, par la coalition ad hoc composée des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni, fait partie de ces mesures de rétorsion sans effets conséquents sur la durée et pouvant au contraire mener à une polarisation des positions.

Entre bonnes intentions...

En décidant de bombarder trois installations de stockage et de production d'armes chimiques situées sur le sol syrien, la coalition se fixait plusieurs objectifs. Tout d'abord, il s'agissait selon le président Trump de mettre en place une « forte dissuasion contre la production, la propagation et l'utilisation d'armes chimiques » et d'amener le « régime syrien à arrêter d'utiliser des agents chimiques prohibés ». Ensuite, toujours selon Donald Trump, il fallait envoyer un message à la Russie et à l'Iran qui « soutiennent, équipent et financent le régime criminel d'Assad ».¹ La première ministre britannique Theresa May précisait qu'il ne s'agissait pas de changer le régime en place et de s'immiscer dans la guerre civile en Syrie, mais de « protéger la population innocente en Syrie » contre les armes chimiques, et de mettre un coup d'arrêt à « l'érosion de la norme internationale interdisant l'utilisation de ces armes ». Ce faisant, Mme May affirmait que ces frappes « limitées et ciblées » n'avaient pas pour objectif une escalade des tensions mais d'éviter de nouvelles victimes civiles.² Enfin, dans un communiqué de presse, le président français Emmanuel Macron considérait que « la ligne rouge fixée par la France en mai 2017 [avait] été franchie » par Damas en massacrant des civils « à l'arme chimique, en totale violation du droit international et des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies ».³ En tout état de cause, les trois dirigeants s'accordaient à dire à la fois que ces frappes limitées visaient à sanctionner l'emploi d'armes chimiques par Bachar al-Assad et à protéger les

populations civiles syriennes, et qu'une solution politique devait être trouvée pour parvenir à un règlement du conflit.

... et mauvais choix

Le problème réside ici dans l'inadéquation entre les mesures prises et l'objectif de résolution politique du conflit. D'une part, ces bombardements ne dissuaderont pas le gouvernement syrien de recourir aux armes chimiques contre sa population. Les précédentes frappes menées par les États-Unis en 2017 n'ont d'ailleurs pas permis d'éviter le massacre de Douma. D'autre part, ces mesures prises freinent le processus diplomatique de règlement du conflit enclenché dès 2012.

Bombarder les installations syriennes revient à stopper la violence directe mais ne permet pas de modifier la structure de cette violence. Pourtant, en résolution de conflit, le traitement de la violence structurelle est une condition essentielle à la pérennité du processus. En l'occurrence, l'objectif en Syrie serait de modifier la structure des relations entre le gouvernement et les opposants et de traiter les causes culturelles de cette violence. L'appui d'une tierce partie neutre est évidemment nécessaire et un investissement politique à long terme reposant sur une volonté claire de mettre fin au conflit serait par ailleurs indispensable. En l'occurrence, entre le processus de Genève conduit sous les auspices des Nations unies et celui d'Astana conduit par la Russie, la présence de deux tierces parties par ailleurs opposées sur de nombreux points, ne permet pas de dessiner de ligne de conduite cohérente.

Un processus de paix sous respiration assistée

Un processus de paix a en effet été initié dès avril 2012 avec la nomination de Kofi Annan comme envoyé spécial conjoint

des Nations unies et de la Ligue des États arabes pour la crise syrienne et l'établissement d'une Mission de supervision des Nations unies en République arabe syrienne (MISNUS). Établie par la résolution 2043 du Conseil de sécurité du 21 avril 2012, la MISNUS avait pour objectif de « faire cesser durablement toutes les formes de violence armée par toutes les parties », comme l'indiquait Kofi Annan dans sa proposition en six points. La dégradation rapide de la situation en Syrie aura raison de la MISNUS dont le mandat prenait fin à peine quatre mois après sa création. Pour autant, la promotion d'une solution pacifique ne sera pas abandonnée et malgré sa mise en sommeil, elle a doucement repris en 2014 avec la nomination de Staffan de Mistura comme envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies pour la Syrie. Mais c'est l'adoption en 2015 de la résolution 2254 du Conseil de sécurité qui relance réellement le processus de résolution politique du conflit syrien, en éludant toutefois la question délicate de l'avenir de Bachar al-Assad et de son maintien ou non à la tête du pays. Toutes ces démarches s'inscrivent dans la continuité des déclarations du Groupe de soutien international à la Syrie (ISSG) de novembre 2015. Ces déclarations, dites de Vienne, soulignent l'importance de l'application conjointe d'un cessez-le-feu et des termes du communiqué de Genève du 30 juin 2012, visant à assurer une transition politique répondant aux aspirations des Syriens et conduite par eux.⁴

Certes, depuis, la solution politique semble être au point mort. Cependant, il faut garder à l'esprit que les conflits ont une dimension dynamique qui nécessite une adaptation continue des moyens mis en œuvre pour les résoudre.⁵ Abandonner la démarche de règlement pacifique au motif qu'elle marque le pas ne doit pas être une option. La reprise des pourparlers intersyriens entre le régime et l'opposition, les 25 et 26 janvier 2018 à Vienne, est d'ailleurs venue relancer un processus diplomatique qui, bien qu'il peine à obtenir des résultats, demeure la seule voie possible et crédible vers une paix positive.

La conduite, en parallèle, du processus d'Astana vient évidemment compliquer une donne déjà extrêmement complexe. Initié par un traité signé en mai 2017 par les alliés du régime syrien, que sont la Russie et l'Iran, et la Turquie qui soutient, quant à elle, les rebelles syriens, le processus d'Astana propose la création de quatre « zones de désescalade en Syrie » dans le but d'instaurer une trêve durable. Le Congrès pour le dialogue national syrien organisé par la Russie les 29 et 30 janvier dernier à Sotchi, est clairement venu, bien qu'il se soit conclu par un échec, concurrencer si ce n'est parasiter, le processus onusien au profit d'un rétablissement de l'autorité du Kremlin sur la région. Cette concurrence traduit évidemment la confrontation continue entre les Occidentaux

d'un côté et les Russes, les Iraniens et les Turcs de l'autre.

Compenser l'inefficacité de la communauté internationale

Le constat étant fait de l'impasse dans laquelle se trouve le processus de résolution pacifique du conflit syrien et de la nécessité de pallier la relative incapacité des Nations unies à répondre efficacement aux défis contemporains, il est assez aisé d'en conclure la nécessité et la pertinence d'initiatives prises par des coalitions ad hoc.⁶ Mais c'est faire peu de cas de l'impact négatif à long terme de ces initiatives jugées partiales et répondant à des intérêts particuliers très éloignés de la résolution du conflit lui-même. Une des conséquences les plus dramatiques – outre le fait que pendant ce temps des populations civiles continuent de souffrir – est que le système international de règlement des différends porté par les Nations unies est décrédibilisé au-delà même des difficultés structurelles auxquelles l'organisation est confrontée depuis plusieurs années, minant sa légitimité. D'autre part, les blocages onusiens favorisent des actions menées en violation du droit international telles que les frappes des 13 et 14 avril.

La communauté internationale est tiraillée entre le respect de la norme de non-intervention qui prémunit les États contre toute velléité hégémonique, et l'argument moral consistant à affirmer que ne pas intervenir revient à accepter des comportements contraires aux valeurs qu'elle est supposée défendre. C'est d'ailleurs à la charnière de ces deux perspectives que la norme morale flexible et contingente se substitue à la règle de droit souvent rigide. On comprend dès lors pourquoi le discours de justification de frappes résolument illégales se place dans le champ d'une légitimité teintée de moralité.

Conclusion

Les frappes punitives, si elles peuvent être justifiées par une relative inertie onusienne, ont, au mieux, un effet positif sur le court terme en stoppant les exactions contre les civils. Au pire, elles accentuent les tensions entre d'un côté les États-Unis et leurs alliés et de l'autre les soutiens au régime de Damas, et décrédibilisent les Nations unies. En tout état de cause, elles n'offrent qu'une solution limitée et superficielle sur le large spectre des options de résolution de conflit. Les mener dans l'illégalité la plus totale affaiblit la légitimité internationale.

Dans l'idéal, il est donc nécessaire de transformer le conflit en amenant les parties à se réunir autour de la table de

négociation, en faisant en sorte qu'elles bénéficient d'une égalité de pouvoir moral et que l'opposition soit reconnue comme un interlocuteur légitime.⁷ Cela étant dit, le caractère évolutif du conflit et des positions respectives des parties limite cette possibilité par ailleurs optimiste. D'autre part, le jeu de certains acteurs extérieurs vient fausser les données du conflit et rend difficilement lisibles les facteurs l'influant.

Au final, et même s'il faut reconnaître que les interventions externes peuvent s'avérer importantes si ce n'est décisives pour stopper la violence directe, la volonté des parties au conflit de trouver une issue négociée au conflit reste primordiale à l'obtention d'une paix pérenne. À ce titre, l'épuisement des belligérants, quand aucune victoire ne semble possible pour un camp ou un autre, est un facteur qui, dans tout conflit, joue en faveur d'une paix négociée.⁸ Les conditions sont loin d'être réunies en Syrie... pour le plus grand malheur des populations civiles.

Emmanuel R. Goffi est spécialiste en éthique militaire et en études de sécurité et de défense. Il a servi durant 22 ans dans l'Armée de l'air française et est aujourd'hui chercheur associé au Centre for Defence and Security Studies à la University of Manitoba à Winnipeg. Il est également docteur associé à SciencePo - Centre de recherches internationales (CERI) à Paris et membre externe du Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix de la Chaire Raoul-Dandurand de l'Université du Québec à Montréal.

¹ Donald Trump. Communiqué de presse du président Trump sur la Syrie. Maison Blanche, Washington DC. 13 avril, 2018.

² Theresa May. Communiqué de presse de la première ministre de Grande Bretagne. Bureau de la première ministre, Londres. 14 avril 2018.

³ Emmanuel Macron. Communiqué de presse du président de la République sur l'intervention des forces armées françaises en réponse à l'emploi d'armes chimiques en Syrie. Palais de l'Élysée, Paris. 14 avril 2018.

⁴ Communiqué final du Groupe d'action pour la Syrie. Genève, 30 juin 2012.

⁵ Raimo Väyrynen (dir.). *New Directions in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation*. London: Sage, 1991, p. 4.

⁶ Philip C. Bobbitt. *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*. London: Penguin, 2002.

⁷ Daniel Druckman et Justin Green. Playing two games: internal negotiations in the Philippines. dans Ira William Zartman (dir.). *Collapsed States: The disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995, p. 299-331.

⁸ Voir notamment sur ce point, Ira William Zartman. Ripeness: The hurting stalemate and beyond. dans Stern et al.(dir.). *International Conflict Resolution after the Cold War*. National Academy Press, 2000, p. 225-250.



Nouvelles et annonces

- Le Centre FrancoPaix, en partenariat avec le West Africa Peace and Security Network (WAPSN), a organisé son [4ème symposium annuel](#) à l'École de maintien de la paix "Alioune Blondin Beye" de Bamako, Mali, les 4 et 5 mai. De nombreux universitaires et expert.e.s, principalement d'Afrique de l'Ouest, d'Europe et du Canada, mais également des praticiens de diverses organisations ont participé à cet évènement, créant un espace d'échange d'idées et une interaction entre le monde des praticiens et le monde académique. L'ambassadeur du Canada au Mali, S.E. Louis Verret, l'ambassadeur de l'Union européenne, S.E. Alain Holleville et le directeur de la division des droits humains de la Minusma, Mr Guillaume Ngefa, ont pris la parole lors de la cérémonie d'ouverture du symposium. Bruno Charbonneau, Jonathan Sears, Adam Sandor et Niagalé Bagayoko étaient conférenciers lors de l'évènement.
- Les résultats de recherche du Projet Mali ont été présentés le 9 mai par Bruno Charbonneau et Jonathan Sears au cours du "Challenges Ahead for Mali" à Washington DC - sur invitation du *U.S. Department of State Bureau of Intelligence and Research* et du *National Intelligence Council*. Le 15 mai, les résultats ont aussi été présentés par Bruno Charbonneau au Centre régional d'information des Nations unies pour l'Europe occidentale (UNRIC), en Belgique, lors d'un séminaire coorganisé par l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, le Bureau de liaison des Nations unies pour la sécurité et la paix, l'UNRIC et le Centre FrancoPaix.
- Le 10 mai, Bruno Charbonneau et Niagalé Bagayoko ont participé au groupe de travail sur les opérations de paix, présidé par l'ancien secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, Mr Hervé Ladsous, lors de la Conférence internationale « Déclaration Saint-Boniface : 12 ans près » qui s'est tenue à Ottawa (Canada) les 9, 10 et 11 mai 2018.
- Me Emile Ouédraogo, directeur du Centre africain de droit international pénal et de droit humanitaire (CADIPH), a aussi pris part à ce colloque, au sein duquel il a donné une conférence ayant pour thème « Droit international humanitaire et droit international pénal comme facilitateurs de sortie de crise ».
- Le 11 mai, dans le cadre du séminaire organisé par l'*African Studies Center*, Adib Bencherif a donné une conférence à la Tokyo University of Foreign Studies. Cette conférence s'intitulait : « *Security issues in the Sahel-Sahara region: An illustration through the Malian conflict* ».
- Yvan Conoir a été invité à animer une formation dans la première semaine de juillet sur la réintégration des combattants dans le cadre de l'Université d'été de l'Institut universitaire Varenne, en partenariat avec l'Association Francophone de Justice Transitionnelle (AFJT), à Saint-Étienne-de-Baïgorry (France), dont le thème de cette année est "Processus de paix et justice transitionnelle".

- Niagalé Bagayoko a été nommée présidente de l'*African Security Sector Network*/Réseau africain pour le secteur de sécurité (ASSN/RASS).

Elle a également publié 2 articles en collaboration avec Mpako Foaeng, "[Promouvoir la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité dans les États francophones](#)" dans l'infolettre d'Agora francophone, et "[L'Opinion: La réforme de l'UA, un test pour la collaboration entre l'UA et les Communautés économiques régionales](#)" sur le site du Forum de haut niveau de Tana sur la sécurité en Afrique.

- Maxime Ricard et Adib Bencherif participeront le 16 juillet au *World Congress of Sociology XIX* organisé par l'*International Sociology Association*. Maxime Ricard présidera le panel "[The Nature and Cause of Armed Conflict in Africa](#)". Il y fera une présentation sur le thème "[Unequal Society and Negotiated State: Post-War Plural Policing in Abidjan](#)", qui sera suivie par la présentation d'Adib Bencherif, "[Memories, Violence, Tuareg Rebellions and State Building in Mali and Niger](#)".

Le Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix a pour mission de valoriser la recherche scientifique, la formation universitaire et le développement des études dans le domaine de la résolution des conflits et des missions de paix dans la francophonie.

**Chaire Raoul-Dandurand | UQAM
C.P. 8888, Succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) Canada H3C 3P8
Tel. (514) 987-6781 | chaire.strat@uqam.ca
dandurand.uqam.ca**

Canada 