



2

Éditorial

*Contre-amiral Olivier Lajous
commandant le Centre d'enseignement supérieur de la Marine*

AFRIQUE COMPLEXE ET CONTRASTÉE

6

Éditorial

Monsieur Blaise Compaoré, Président du Burkina Faso

7

L'afro-optimisme est-il possible ?

Capitaine de frégate (R) Pascal Chaigneau

13

Les vertus de l'intégration régionale en Afrique

Monsieur Francis Saudubray

19

La pénétration chinoise en Afrique

Monsieur Guy Schülders

33

L'Afrique face à ses défis démographiques

Monsieur Philippe Antoine

42

Enjeux humanitaires en Afrique

Monsieur Michel Katz

49

La santé des populations africaines : des politiques aux réalités

Docteur Dominique Kerouedan

63

Le coton en Afrique francophone, enjeu de société pour l'Afrique et l'Europe

Monsieur Pierre-Henri Texier

69

L'Afrique, l'énergie et le jeu des puissances

Lieutenant de vaisseau (R) Christophe-Alexandre Paillard

75

La judiciarisation des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité en Afrique

Madame Dominique Bangoura

85

Entretien avec Maître Jacques Vergès

Propos recueillis par le Capitaine de corvette Éric Levy-Valensi

91

L'adaptation des forces terrestres américaines aux opérations de stabilisation et de reconstruction

Colonel Jean-Baptiste Minjoulat-Rey

107

Le renouveau de la puissance maritime russe

Capitaine de corvette Alexandre de Lapeyrière

115

La défense des côtes métropolitaines françaises après la seconde guerre mondiale (1944 -1958)

Capitaine de frégate Emmanuel Boulard

territoria

Nous commençons avec ce numéro notre saga continentale. Elle s'écrira en partenariat avec le Centre d'études stratégiques et de diplomatie dont le directeur, le professeur Pascal Chaigneau est un des auteurs de ce numéro. Première escale, l'Afrique ! Pourquoi débiter avec l'Afrique ? Peut-être est-ce un clin d'œil à mes premières années d'officier sur le patrouilleur togolais *Mono* ou tout simplement, pour montrer que ce continent, parfois méprisé, souvent délaissé, mérite plus d'attention, car il cultive les paradoxes. Cet ensemble de nations très grand et diversifié ne laisse personne indifférent. Oscillant entre richesse et pauvreté, sécurité et insécurité, modernisme et tradition, l'Afrique est la terre de toutes les craintes et de tous les espoirs. Nous avons ainsi pris le parti de faire écrire sur de grands sujets transverses plutôt que de se livrer à une liste de maux et de solutions. Nous aurions aussi pu vous parler des missions *Corymbe* (déjà évoquées dans le numéro précédent) et de la présence ininterrompue de la Marine sur le continent depuis la décolonisation. Mais nous avons privilégié certains enjeux stratégiques aux moyens.

"L'Afrique n'est pas l'homme malade du monde d'aujourd'hui. L'Afrique n'a pas besoin de notre charité. (...) L'Afrique a tout pour réussir dans la mondialisation et la France veut l'y aider." Ces propos étaient ceux du président de la République, lors de la conférence prononcée aux ambassadeurs, le 27 août 2007.

Il était cependant difficile de parler de l'Afrique sans laisser un Africain introduire ce dossier. Monsieur Blaise Compaoré, président du Burkina Faso, nous a fait l'honneur de bien vouloir écrire dans ce numéro. Si



certains de nos auteurs exposent leurs inquiétudes pour l'Afrique comme le professeur Guy Schulders sur la pénétration chinoise, le lieutenant de vaisseau de réserve Christophe-Alexandre Paillard sur l'exploitation du pétrole, le docteur Dominique Kerouedan et le professeur Michel Katz respectivement sur les situations sanitaire et humanitaire, il existe des raisons d'espérer un avenir meilleur. Le professeur Philippe Antoine, nous présente les particularités de la démographie africaine, dont la jeunesse est, peut-être, la plus grande richesse de ce continent ; Monsieur Francis Saudubray, ex-ambassadeur en Afrique de l'Est, démontre que l'intégration régionale offre des solutions de développement et de reconstruction ; Madame Dominique Bangoura nous explique qu'en Afrique aussi, les crimes contre l'humanité sont et seront jugés. Enfin, nous clôturons ce dossier par entretien avec Maître Jacques Verges, personnalité atypique, mais dont le témoignage sur l'évolution de l'Afrique depuis la décolonisation est porteur d'enseignements.

Ce numéro se termine, en prolongeant celui sur la coopération civilo-militaire : le colonel Jean-Baptiste Minjoulat-Rey y expose les enseignements américains de la guerre en Irak dans ce domaine. Le capitaine de corvette Alexandre de Lapeyrière nous détaille comment la renaissance d'une stratégie de puissance russe s'accompagne du redéveloppement de ses marines (concept intéressant pour une puissance continentale). Enfin, nous publions une synthèse de la thèse du capitaine de frégate Emmanuel Boulard sur les fortifications côtières, thèse primée par le *prix Daveluy*. J'en profite pour rappeler que la compétition pour ce prix annuel de stratégie maritime est de nouveau ouverte.

Avec ce dernier numéro de l'année, je vous présente, à vous lecteurs et à vos proches, mes meilleurs vœux pour l'année 2008. En ce qui nous concerne, nous prenons la "bonne" résolution de rester au poste de manœuvre pour promouvoir la réflexion stratégique et le fait maritime, indissociables dans ce monde globalisé, toujours plus "maritimisé". Je vous donne rendez-vous dans nos prochains numéros qui auront pour sujets : l'Eau, l'Europe, l'Éthique et l'Asie. Merci de votre fidélité, bon vent et bonne mer.

Contre-amiral Olivier Lajous

Bulletin d'études de la Marine

Pour être ajouté(e) à notre liste de relais privilégiés et recevoir régulièrement de l'information sur la Marine, ainsi que des invitations pour des conférences, le Centre d'enseignement supérieur de la Marine vous remercie de bien vouloir renseigner la fiche d'inscription suivante :

Nom* : Prénom* :

Grade* :

Fonction* : Organisme* :

Domaine d'activité* :

Adresse où vous souhaitez recevoir le Bulletin d'Études de la Marine :

.....
.....
.....

Code postal : Ville :

Remarques éventuelles :

.....
.....
.....

*(Les champs marqués d'une * devront être obligatoirement renseignés)*

Merci de nous retourner cette fiche dûment complétée à l'adresse suivante :

CENTRE D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DE LA MARINE – 21, place Joffre – BP 8 – 00300 ARMÉES

ou par courriel à l'adresse suivante : cesm.rayonnement@marine.defense.gou.fr

En vertu de la loi modifiée "Informatique et Libertés" du 6 janvier 1978, vous disposez d'un droit d'accès, de rectification et d'opposition sur les données collectées vous concernant. Toute demande de modification, de rectification et d'opposition devra être adressée au CESM.



Afrique complexe et contrastée

À l'aube du XXI^e siècle, l'Afrique revêt un profil tout différent des clichés et des stéréotypes intellectuels trop longtemps acceptés pour des vérités.

Économiquement, la croissance continue à se maintenir à une moyenne supérieure à 6 % par an en Afrique Noire.

Un pays comme le Burkina Faso est, au demeurant, la preuve qu'un pays enclavé et sans richesse autre que sa volonté peut devenir un modèle pour le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Diplomatiquement, l'Afrique a su prendre en mains la gestion de ses principales crises. Ainsi, ce sont les accords de Ouagadougou du 4 mars dernier qui permettent aujourd'hui un retour à la paix et au dialogue en Côte-d'Ivoire.

L'Union africaine travaille désormais en totale collaboration avec l'Organisation des Nations unies sur le dossier du Darfour.

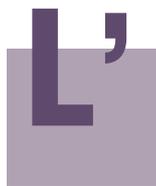
Militairement, la prétendue fatalité des conflits sans issue est en train de s'effacer au profit de la normalisation et du passage des armes aux urnes, de la République démocratique du Congo à la Sierra Leone.

Avec la cherté naissante des matières premières, le sous-sol africain n'en est qu'aux prolégomènes de son importance stratégique. Il appartient aux dirigeants du continent de ne pas en faire une nouvelle économie de rente mais de profiter de cette opportunité en vue d'un développement durable et industrialisant.

Sur le plan énergétique, si l'Afrique ne représente aujourd'hui que 12 % de la production mondiale de pétrole, ses potentialités sont désormais reconnues. Du golfe de Guinée jusqu'en Afrique centrale, le nouveau profil de l'Afrique pétrolière se dessine. Certes, le risque est d'y voir l'émergence d'une Afrique à deux vitesses et de convoitises extérieures. Néanmoins, il s'agit aussi d'une authentique opportunité historique pour le continent. Au moment où les États-Unis, le Japon et les deux Chines opèrent une politique de plus en plus dynamique sur le continent africain, les chantres de l'Afro-pessimisme devraient admettre que jamais autant d'intérêts n'ont convergé pour faire de l'Afrique une priorité.

J'y vois, s'il n'en était besoin, une raison supplémentaire de plaider, comme je le fais depuis des années, pour que l'Afro-optimisme prévale dans les esprits comme dans les comportements.

Monsieur Blaise Compaoré
Président du Burkina Faso



ACTUALITÉ STRATÉGIQUE FOCALISE LE REGARD DES OBSERVATEURS SUR les conflits post-11 septembre : Irak et Afghanistan. On ne peut pourtant ignorer que la moitié des conflits de ces dix dernières années a eu pour théâtre l'Afrique subsaharienne et que la guerre qui a fait le plus de victimes (directes et indirectes) depuis 1945 a été celle de République démocratique du Congo (RDC).

L'actualité diplomatique place, incontestablement, le Proche et le Moyen-Orient au tout premier rang. C'est négliger que plus d'un tiers des réunions du Conseil de Sécurité ont été, depuis un an, consacré à l'Afrique orientale (Darfour, Somalie).

L'actualité économique se concentre sur les pays du BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine). Pourtant, la dynamique des importations chinoises a fait, des matières premières africaines, un élément central des convoitises internationales. De plus, l'augmentation des cours des matières premières minérales est, tendanciellement, en passe de remettre en cause le dogme de la détérioration des termes de l'échange.

Il existe, en outre, une certaine malhonnêteté intellectuelle à l'égard de l'Afrique. Ainsi, si les médias ont largement repris le dernier rapport de *Transparency international* pour rappeler que le Tchad détiendrait la lanterne rouge de la mauvaise gouvernance, peu ont précisé que le Botswana, tout aussi africain, était cité en exemple.

Face à la complexité de la situation du continent noir, l'honnêteté intellectuelle doit consister à admettre que l'Afrique fait face à une crise protéiforme... mais, que dans le même temps, des facteurs d'afro-optimisme se dégagent incontestablement.

[Des crises enchevêtrées.]

L'afro-optimisme est-il possible ?

Capitaine de frégate (R) Pascal Chaigneau

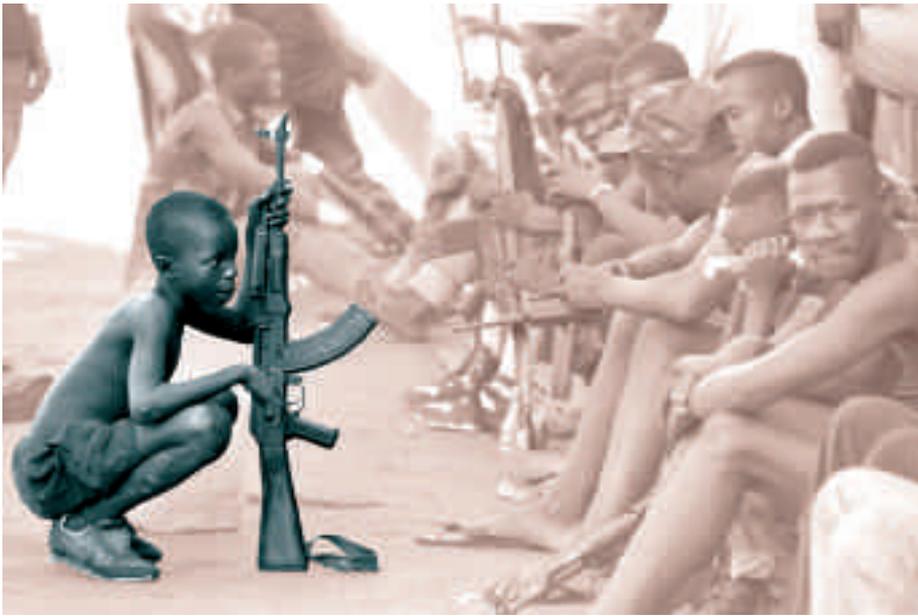
Professeur de sciences politiques
à l'université Paris-Descartes,
Directeur du Centre d'études diplomatiques
et stratégiques,
Directeur de mastères scientifiques HEC

Des difficultés socio-économiques en marge de la mondialisation.

Macro-économiquement, les 50 États subsahariens génèrent un PNB cumulé d'environ 350 milliards de dollars soit... à peine plus de 1% du produit mondial brut, l'équivalent du PNB de la Belgique de dix millions d'habitants. Hors l'Afrique du Sud qui compte pour près de la moitié de ce total, et hors "économies populaires" (par définition inquantifiables), l'Afrique subsaharienne dégage officiellement un PNB équivalent à celui de l'Autriche, soit 10% de celui de la France. Un constat analogue doit être opéré quant aux flux d'investissements directs étrangers puisque l'Afrique subsaharienne draine à peine plus de 1% des flux internationaux d'investissements directs à l'étranger. L'OCDE définit ceux-ci comme une activité par laquelle un investisseur résidant dans un pays obtient un intérêt durable et une influence significative dans la gestion d'une entité résidant dans un autre pays.

La dette publique extérieure des États subsahariens atteint quelque 300 milliards de dollars. Marginale en volume, elle est considérable en termes de solvabilité. Le seul service de la dette aura ainsi englouti, en 2006, près du quart des devises encaissées par les États subsahariens grâce à leurs exportations. Depuis 20 ans, l'Afrique subsaharienne a reversé plus de 150 milliards de dollars à ses créanciers sans parvenir à se remettre à niveau. On comprend mieux, dès lors, l'initiative en faveur des "pays pauvres très endettés" relancée par la France et la politique d'annulation des dettes publiques africaines, les unes après les autres.

Face à la crise économique qui frappe l'Afrique, ce que le Fonds monétaire international appelle pudiquement la "fatigue de l'aide", a



continué à s'aggraver. En fait, en 2006, le continent aura reçu deux fois moins d'aide publique au développement qu'en 1996. Comparativement à l'Amérique latine, le différentiel macro-économique qui était de un à quatre en 1970 est aujourd'hui de presque un à dix. Plus globalement, on pourrait résumer la situation de l'Afrique en précisant que, selon le rapport annuel de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, le revenu par habitant y est en moyenne inférieur de 10% à ce qu'il était en 1980. Sans actions volontaristes, le continent risque bien de rester purement et simplement en marge du processus de mondialisation.

En termes sociologiques, seuls 60% des Africains bénéficient d'un accès direct à l'eau potable. Soixante millions n'ont jamais utilisé, ne fût-ce qu'une fois, un appareil téléphonique. À l'exception de l'Afrique du Sud, les discours sur l'avenir d'Internet et de l'e-business au sud du Sahara sont donc à considérer avec une légitime prudence.

Phénomène aggravant, le spectre de la famine s'étend à nouveau sur le continent où la sécurité alimentaire est très sérieusement menacée. Selon la *Food and Agriculture Administration* –organisation spécialisée des Nations unies–, ce sont 45 millions de personnes qui sont aujourd'hui concernées ou menacées.

Le retour de la famine permet également une prise de conscience plus aiguë du facteur dramatique que constitue le sida. Ainsi, sur les quatorze millions de personnes touchées par la famine en Afrique australe, près de la moitié est séropositive ou

malade du sida. On estime que, pour la seule année 2005, la maladie, selon le programme alimentaire mondial, a réduit la main-d'œuvre agricole de près de 10% dans un pays comme le Zimbabwe. L'épidémie apparaît donc comme un accélérateur de catastrophe. Concrètement, le sida met désormais en péril la capacité même des sociétés africaines à se perpétuer.

L'ampleur du problème prend toute sa dimension si l'on rappelle que, selon l'ONUSIDA, quelques 30 millions, sur 45 millions de séropositifs, sont africains; 2,5 millions d'entre-eux en sont morts l'an dernier tandis que, sur le plan épidémiologique, 3,5 millions de nouvelles infections se produisaient. En termes de taux de prévalence, la pandémie est d'autant plus inquiétante pour la stabilité économique du continent que les pays les plus infectés sont économiquement les plus dynamiques, notamment en Afrique australe. Quelles que soient les mesures prises, les effets de déstabilisation socio-économiques seront donc considérables dans les années à venir sur un continent où, chaque jour, la pandémie fait deux fois plus de victimes que l'attentat contre le *World Trade Center*.

Parallèlement aux défis socio-économiques, un constat polémologique s'impose: près de la moitié des conflits dénombrés sur l'échiquier international a l'Afrique subsaharienne pour théâtre.

Un continent en conflits.

Au Sud du Sahara, l'analyse typologique confronte l'observateur aux problématiques suivantes.

- **Les États opposés**: tension entre l'Éthiopie et l'Érythrée. Après un conflit qui a vu se déployer des armes de la guerre de Corée, des stratégies de la première guerre mondiale et des moyens sanitaires des guerres du XIX^e siècle, c'est une paix "chaude" qui prévaut désormais entre Asmara et Addis-Abeba.
- **L'État implosé**: la Somalie où, à l'exception de l'ex-Somaliland britannique au nord, l'anarchie armée continue de prévaloir.
- **L'État divisé**: le Soudan où, depuis plus de 30 ans, perdure un antagonisme ethno-religieux et pétrolier dans le Sud chrétien sur fond de conflit communautariste à l'ouest (Darfour).
- **Les États ethnicisés**: les Grands Lacs où la minorité tutsi a accaparé le champ politique et le pouvoir sur fond de fragilité et de séquelles du génocide au Rwanda et de sortie de guerre civile au Burundi.
- **L'État démembré**: la République démocratique du Congo, première guerre inter-régionale africaine avec exercice d'impérialismes afro-africains. Depuis les élections de 2006, le pays légal tente de s'imposer aux divisions du pays réel.
- **L'État fragmenté**: Liberia et Sierra Leone, où une présence durable de forces extérieures sera nécessaire pour reconstruire ces pays.
- **L'État contesté**: Côte-d'Ivoire, où la fracture économique, ethnique et religieuse, entre le nord et le sud, se greffe, en fait, sur des stratégies de pouvoir.

L'embrassement de l'Afrique orientale.

Le "jeu" Éthiopie/Somalie/Érythrée. Dès le mois de février 2006, de violents combats opposent, en Somalie, après quatorze années d'anarchie, les milices islamiques à la classe des commerçants alliés aux seigneurs de guerre.

Le 7 mai, des combats à l'arme lourde éclatent dans Mogadiscio entre les miliciens des Tribunaux islamiques et les troupes des chefs de guerre, regroupées au sein de l'Alliance pour la restauration de la paix et contre le terrorisme (ARPCT). Les États-Unis, en mal de politique dans la région, arment et soutiennent ces dernières. Las, après quelques semaines de combats et un cessez-le-feu purement tactique, les Tribunaux islamiques prennent Mogadiscio tandis que les chefs de guerre de l'ARPCT se replient sur Jawar, à 100 kilomètres au nord de la capitale. Représentants du parti islamique Al-Ittihad, anciens



Frères musulmans et chefs de confréries soufistes se partagent le pouvoir et imposent la charia au grand dam de Washington.

Le 14 juin, Jawar tombe à son tour et Cheik Hassan Dohir Aways est nommé à la tête du conseil des Tribunaux islamiques. Faisant fi des accords avec le gouvernement de transition pour la Somalie, les forces des Tribunaux islamiques attaquent la ville de Baïdoa, siège du gouvernement de transition. L'Union africaine adopte alors un plan de déploiement en Somalie d'une force de paix de l'Autorité intergouvernementale de développement (IGAD) regroupant des militaires de sept pays de l'Afrique orientale.

Le 6 décembre 2006, le conseil de Sécurité de l'ONU adopte la résolution 1725 qui entraîne l'IGAD à protéger le gouvernement provisoire somalien réfugié à Baïdoa face à l'avancée des Tribunaux islamiques. Le but est également d'éviter un conflit régional. En effet, l'Érythrée, qui tente vainement de faire respecter, par l'Éthiopie, la frontière définie par l'ONU dans la dynamique de la guerre entre Asmara et Addis Abeba soutient activement les Tribunaux islamiques.

A *contrario*, l'Éthiopie, qui veut à tout prix éviter que la Somalie ne devienne un terrain de dérivation de sa rivalité avec l'Érythrée, bénéficie du soutien ouvert d'une Amérique tétanisée à l'idée que sa dernière stratégie a ouvert la corne de l'Afrique aux islamistes.

C'est dans ce contexte que l'armée éthiopienne intervient directement, fin décembre 2006, pour vaincre les Tribunaux islamistes et reprendre Mogadiscio.

Pour l'avenir, plusieurs inconnues demeurent cependant : après une victoire militaire, les Éthiopiens vont être perçus comme des occupants. Resurgira alors la vieille rivalité entre les deux pays. Les Américains ont, maladroitement, trop affiché leur aide et leur soutien à l'Éthiopie, la discréditant du même coup sur le thème "Meles Zenawi = G. W. Bush". Un foyer islamiste demeure donc en Somalie.

Quant à l'Érythrée, trop faible pour envisager de reprendre un conflit frontal avec l'Éthiopie, on peut miser sur la stratégie du pourrissement que ne manquera pas de jouer le président Afewerki pour déstabiliser, *via* la Somalie, son voisin éthiopien... Autant de paramètres qui augurent mal de la stabilité de cette région stratégique à l'heure où s'aggrave la crise soudanaise.

Le conflit du Darfour. Après quatre années, 250 000 victimes et deux millions de déplacés selon le HCR, il serait temps d'admettre que la guerre du Darfour est un massacre de populations noires (Fours, Zagawas, Messalits) par des populations qui se vivent comme arabisées. Présenter le conflit comme une guerre de religions n'a pas de sens puisque tous les acteurs sont musulmans sunnites. En revanche, rappeler l'ampleur de l'enjeu pétrolier est une nécessité pour comprendre la stratégie de Khartoum.

Le 11 mars 2006, l'Union africaine décide de transférer à l'ONU sa force de paix au Darfour. Le 5 mai, à Abuja (Nigeria), le gouvernement soudanais et le principal groupe militaire du Darfour, le Mouvement de libération du Soudan (SLM), signent un accord de paix sous l'égide de l'Union africaine. L'autre rébellion, le Mouvement pour la justice et l'égalité, rejette l'accord ; de même qu'une faction minoritaire du SLM. L'accord prévoit le désarmement des milices arabes djendjawid soutenues par Khartoum ainsi qu'un référendum d'autodétermination avant 2010.

Le 17 mai 2007, l'ONU adopte la résolution 1679 visant à l'envoi de Casques bleus. Le gouvernement El Béchir récuse toutefois l'idée même de ce déploiement, se réservant le droit de l'empêcher militairement. Le 1^{er} août 2007, l'ONU adopte la résolution 1769 sur l'UNAMIS.

En fait, après avoir temporisé avec le sud, Khartoum cherche à contrôler l'ouest et son pétrole. Dans le même temps et dans une logique régionale, l'Érythrée sert de médiateur au gouvernement soudanais

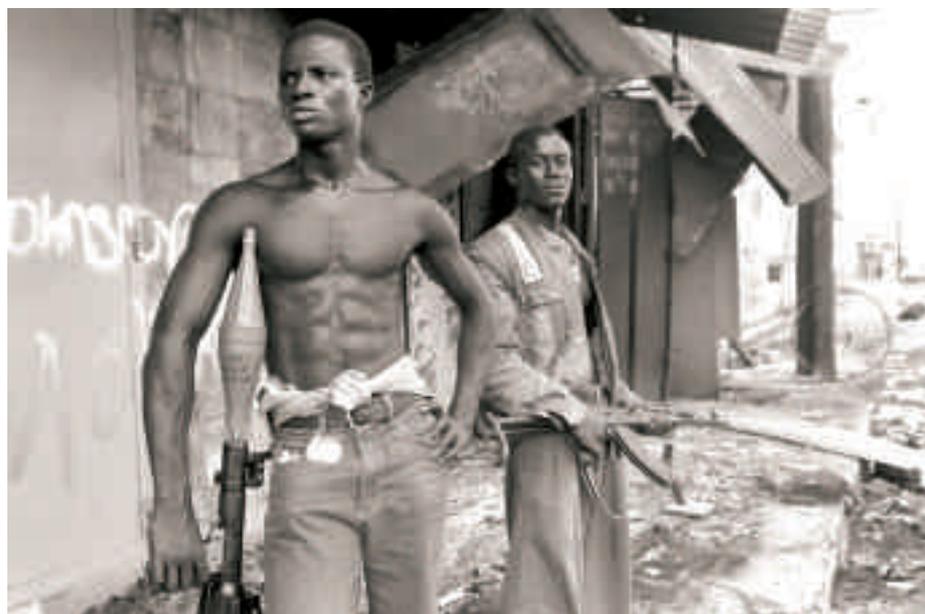
pour normaliser la situation dans l'est du pays et pouvoir se concentrer sur le Darfour. C'est ainsi que la capitale érythréenne a été, le 14 octobre 2006, le lieu de la signature d'un accord de paix entre le Soudan et les rebelles du front oriental ; accord négocié par les Érythréens et qui met fin à douze années de conflit.

Le 5 novembre, la frontière entre l'Érythrée et le Soudan est rouverte et l'Érythrée propose, en outre, une médiation entre le gouvernement soudanais et les mouvements du Darfour. Un renversement d'alliances est en marche. Alors qu'en 2002 le Soudan avait accusé l'Érythrée de soutenir les rebelles et fermé sa frontière, l'axe Asmara-Khartoum est devenu aujourd'hui une alternative au soutien américain à l'Éthiopie.

La stratégie soudanaise consiste, au demeurant, dans une fuite en avant, à régionaliser la crise. Ainsi s'expliquent les conséquences pour le Tchad et la RCA.

Les conséquences pour le Tchad et la RCA. Le président du Tchad, Idriss Deby, d'origine zagawa, a été déstabilisé jusque dans son entourage proche par le massacre de ses frères, de l'autre côté de la frontière soudanaise. L'instabilité politique du pays en a été d'autant plus affectée que N'Djamena et Khartoum ont eu pour stratégie de soutenir, l'un et l'autre des mouvements de guérilla armée chez le voisin.

Le 30 mars 2006, des combats opposent, près de la frontière soudanaise, des rebelles du Front uni pour le changement aux forces armées tchadiennes.



Entre le 9 et le 11 avril, les rebelles, soutenus par le Soudan, s'emparent d'Harbaz Manguegne, dans le sud-est du Tchad, près de la frontière centrafricaine. Ils prennent Koukou et Moango et avancent vers la capitale tchadienne. Le 13 avril, des combats ont lieu à N'Djamena tandis que les avions français du dispositif *Épervier* font de l'observation aérienne et des tirs de sommation.

Le 14 avril, le président Déby annonce la rupture des relations diplomatiques avec Khartoum et déclare l'état de guerre avec le Soudan.

Le 3 mai, le même président Déby, au pouvoir depuis 1990, est réélu pour cinq ans.

Le 13 novembre, le Tchad décrète l'état d'urgence sur la majeure partie de son territoire pour tenter d'enrayer les violences entre les ethnies arabes et non arabes qui embrasent l'est du pays avec l'appui évident des autorités soudanaises.

Début décembre, Paris s'engage militairement pour soutenir le régime tchadien et éviter la déstabilisation de la République centrafricaine.

L'année 2007 est caractérisée par la "guerre des trois frontières" (Tchad, Soudan, RCA) qui voit l'intervention des *Mirage F1* français pour éviter l'embrassement de toute la région face à la volonté du Soudan de jouer la politique du pire et de la contamination.

À cette stratification de conflits s'ajoute en outre une instabilité politique endémique. L'ampleur des problèmes contraint, dès lors, à s'interroger sur les facteurs susceptibles d'expliquer une telle situation.

La diversité des facteurs explicatifs.

Les facteurs endogènes ne doivent, bien sûr, pas être sous-estimés. Au premier rang de ceux-ci, les facteurs ethniques sont une constante. L'antagonisme Hutus/Tutsis de l'Afrique des Grands Lacs, le problème Afar dans la Corne, la question targaie au Sahel, le problème Oromo en Éthiopie, en sont autant de démonstrations. Le fait religieux vient souvent y aggraver l'antagonisme ethnique. Ainsi en est-il au Nigeria notamment.

Parallèlement, les enjeux économiques constituent un facteur lourd : du pétrole de la presqu'île de Bakassi et du "Somaliland", aux diamants de la Sierra Leone, du Cabinda et de l'ex-Zaïre, la logique occupation-prédation explique, pour beaucoup, la calamité que constituent, paradoxalement, les richesses naturelles.

Enfin, on ne saurait oublier la dimension démographique et les processus d'urbanisation dans les conflits africains. Rappelons, à titre d'exemple, que la guerre du Biafra eut notamment pour détonateur la publication au Nigeria de la répartition ethnique de la population.

En second lieu, parmi les facteurs exogènes, on ne peut négliger une décolonisation qui a fabriqué des États sans toujours engendrer des nations, condamnant des populations diverses à vivre dans des frontières trop souvent artificielles.

Le Sahara ex-espagnol est, au demeurant, la démonstration que les conflits de décolonisation ne sont pas achevés sur le continent. Pire, des impérialismes locaux constituent aujourd'hui des tentatives de colonisations territoriales entre pays africains, comme en ont attesté les stratégies ougandaise et rwandaise en RDC.



Les séquelles de la guerre froide se font également toujours sentir en Afrique. Ainsi, avant leur réintégration après la mort de leur chef, les forces de Jonas Savimbi ont-elles pu durablement s'appuyer sur l'impressionnante quantité de matériels fournis à l'époque où l'Angola marxiste attentait, dans la région, aux intérêts américains.

De même, l'action des acteurs extérieurs ne saurait être négligée. Ainsi, les États-Unis, en soutenant les milices somaliennes, n'avaient pas prévu les conséquences préalablement évoquées.

Enfin, une série de facteurs aggravants rend encore plus complexes les processus en cours. La drogue est devenue, en Afrique, un enjeu économique et une source de financement des conflits. Au Liberia, elle s'est vite avérée, avec le trafic des pierres précieuses, le premier élément économique du conflit. En Casamance, les productions illicites de cannabis constituent la base des ressources du Mouvement des forces démocratiques de la Casamance.

En Sierra Leone, la drogue fut le moteur financier du conflit.

On ne peut, par ailleurs, sous-estimer l'impact de l'enrôlement forcé des enfants-soldats dans les guerres et le retour du mercenariat en Afrique. L'affaiblissement de l'autorité de l'État y a pour conséquence quasi mécanique, la déliquescence des armées nationales et leur remplacement par des prestataires privés, comme on l'a vu au Congo, dans l'ex-Zaïre, au Liberia et en Sierra Leone.

Face à un tel constat, quels facteurs d'espoir peut-on, néanmoins, déceler ?

[Les paramètres d'afro-optimisme.]

Démographiquement.

Avant 20 ans, l'Afrique subsaharienne dépassera le milliard d'habitants, devenant ainsi le troisième pôle démographique mondial après la Chine et l'Inde. En fait, alors que l'Afrique australe verra sa population diminuer de moitié si aucun traitement anti-sida n'est mis sur pied, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Est connaîtront une dynamique démographique sans précédent ; 45% de la population de cette zone ont d'ores et déjà moins de 20 ans



et c'est un quasi-doublement par génération que l'on doit aujourd'hui prendre en compte.

Poser la question en termes de flux migratoires impose de comprendre que les migrations sont infra-régionales puis inter-régionales avant d'être internationales. C'est donc d'équilibres sous-régionaux et régionaux qu'il s'agit prioritairement. En termes d'atout, de marché potentiel et de poids relatif, cette dynamique obligera à accorder à l'avenir une attention totalement différente à l'Afrique.

**Énergétiquement :
le pétrole chance ou malédiction ?**

La hausse des cours des hydrocarbures crée, plus que jamais, une Afrique à deux vitesses.

Alors que les pays du golfe de Guinée et les nouveaux États pétroliers, de la Mauritanie au Tchad, y voient une opportunité, le reste du continent constate l'aggravation de sa situation. De surcroît, la manne pétrolière apparaît comme un nouveau défi pour la stabilité du 16^e parallèle. En Côte-d'Ivoire, au Nigeria, au Tchad et au Soudan, d'ouest en est, la fosse pétrolière du 16^e parallèle, qui n'en est qu'au début de son exploitation, va, incontestablement, engendrer une nouvelle ligne de fracture.

S'y rencontrent :

- une difficulté ethnologique ;
- la migration historique des peuples du Sahel sur ceux de la forêt ;
- un enjeu religieux : la progression, vers le sud, de l'Oumma – communauté des musulmans au-delà des nationalités, des liens du sang et de la parcellisation des pouvoirs politiques qui les gouvernent –, sur le monde chrétien et le fait que la quasi-totalité des ressources pétrolières se trouve chez les chrétiens du sud.

Le pétrole, à défaut de politiques appropriées de redistribution des richesses, risque fort d'être, sur cet axe géopolitique, le facteur de réactivation et d'aggravation des antagonismes. Les leçons de la guerre du Biafra devraient, à cet égard, rester dans les esprits.

Au vu de la manière dont le Tchad se comporte en utilisant les profits pétroliers pour "acheter" sa sécurité aux chefs de clans et pour se réarmer permet, à cet égard, de nourrir de légitimes inquiétudes. On se souviendra, en effet, que les accords signés sous les auspices du FMI prévoyaient initialement un partage des richesses avec les chrétiens du sud et une



affectation au développement commun des gains. De plus, l'enjeu pétrolier a engendré l'apparition de nouveaux acteurs sur le champ africain. Ainsi, la Chine est-elle en train de se doter d'une authentique diplomatie énergétique. Les "tournées" africaines du président Hu Jin Tao ont d'abord été des déplacements "pétroliers". En Côte-d'Ivoire c'est à la Sinovec chinoise que les droits de prospection *off shore* ont été attribués.

Au Soudan, la Chine ayant obtenu des intérêts pétroliers au Darfour, sa diplomatie au Conseil de Sécurité de l'ONU

consiste à soutenir plus que fermement la politique de Khartoum. Quant aux États-Unis, ils ont décidé qu'avant quinze ans, ils importeraient autant de pétrole d'Afrique que du Moyen-Orient.

Ainsi s'explique leur choix d'investir 50 milliards de dollars au seul Nigeria sur les dix ans à venir. À l'heure du pétrole cher, l'Afrique, qui ne produit actuellement que 11% des hydrocarbures, voit son profil stratégique redessiné à la hausse. Elle constitue désormais le partenaire alternatif.

Économiquement : la situation des pôles de développement.

Économiquement, pour la troisième année consécutive, la croissance africaine a été importante. De 4,9% en 2005, elle est passée à 5,8% en 2006 et devrait se maintenir en 2007.

Le poids de l'Afrique du Sud sur le continent noir est de plus en plus considérable : 25 des 30 premières entreprises subsahariennes sont sud-africaines. Le pays maîtrise ses finances publiques. Son secteur tertiaire demeure performant et son industrie (comme ses ressources minières) assez diversifiée.

Avec la flambée des prix du pétrole, le Nigeria est, plus que jamais, appelé à jouer un rôle de locomotive de l'Afrique de l'Ouest même si l'économie y demeure tributaire des hydrocarbures et si la dette extérieure continue de peser lourdement sur les finances publiques, dont les déséquilibres sont récurrents.

En Afrique de l'Est, le Kenya continue de bénéficier d'une économie plus diversifiée que la plupart des États africains. Plus que jamais, le pays joue le rôle de plate-forme régionale, économiquement et financièrement. L'actuelle mise en œuvre d'une union douanière au sein de la communauté d'Afrique de l'Est constitue, au demeurant, un atout supplémentaire pour Nairobi.

Au sein de la zone franc, depuis l'effondrement de la Côte-d'Ivoire, c'est le poids relatif du Cameroun qui permet de sauver la face.

Militairement : une dynamique de paix chaude.

L'axe Grands Lacs/RDC/Angola. Si la tension entre la France et le Rwanda a été relancée, fin 2006, par les conclusions de l'enquête du juge Bruguière, c'est au Burundi que ces derniers mois ont été les plus riches d'événements et les plus porteurs d'espoirs.

Le 29 mai 2006, les autorités burundaises entamaient dans la capitale tanzanienne, Dar-es-Salaam, des négociations de paix avec les Forces nationales de libération, le dernier groupe rebelle burundais à ne pas avoir posé les armes depuis les élections générales. L'objectif est de mettre fin à une guerre civile qui, en treize ans, a fait plus de 300 000 morts en opposant rebelles hutus et forces armées nationales, dominées, jusqu'en 2005, par la minorité tutsie. Le 7 septembre 2006, l'accord de cessez-le-feu a été signé et un calendrier de

démobilisation fixé. La zone des Grands Lacs, après tant de bruit et de fureur, renoue progressivement avec la paix.

La RDC, pays-charnière de plus de 50 millions d'habitants, près de cinq fois grand comme la France, aux frontières du Burundi, de l'Ouganda, du Rwanda, du Soudan, de la Zambie, de l'Angola et du Congo, retiendra 2006 comme une année-clé de sa normalisation.

Le 10 mars 2006, le président Joseph Kabila promulgue la Constitution, votée par voie référendaire en décembre 2005. La loi électorale définit le calendrier des premières élections depuis... 46 ans ! Les 30 juillet et 29 octobre 2006, se tiennent respectivement les deux tours de l'élection présidentielle avec la présence de forces onusiennes et européennes.

En dépit d'un vote ethnique qui traduit une véritable fracture est/ouest du pays, Joseph Kabila est élu avec 58% des voix. Après de graves tensions, Jean-Pierre Bemba, ex-chef de guerre et candidat malheureux, quitte le pays. La communauté internationale se prend à espérer une stabilisation durable et pense désormais à la reconstruction sur fond d'investissements. Alors que l'Angola avait joué un rôle-clé dans le conflit de RDC face aux troupes ougandaises et rwandaises, Luanda, après 30 ans d'affrontements armés dans la province de Cabinda, obtient un accord de paix avec les séparatistes le 2 août 2006. L'enclave pétrolière du nord du pays bénéficie désormais d'un statut d'autonomie ; prix à payer pour éviter la sécession et retrouver la paix.

Diplomatiquement : vers des médiations afro-africaines.

Des régulateurs régionaux apparaissent désormais sur le continent. L'Afrique du Sud s'est directement impliquée dans le dossier de la RDC. Le Nigeria a obtenu que Charles Taylor quitte le pouvoir au Liberia. Le "nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique" constitue, à bien des égards, un G5 africain qui ne dit pas son nom. La jeune Union africaine tente, après tant d'échecs de l'OUA, de constituer un outil de régulation.

Durant la crise malgache de 2002, ce fut le Sénégal qui négocia le départ du président Didier Ratsiraka évitant ainsi, à la Grande Île, les affres d'une guerre civile.

En Côte-d'Ivoire enfin, si la normalisation prévaut dans la durée, elle sera la conséquence des accords de Ouagadougou du 4

mars 2007 et de la médiation burkinabé entre Laurent Gbagbo et Guillaume Soro. Là encore, la France, directement impliquée, se prend à espérer une sortie de crise négociée à l'africaine et entre Africains pour un dossier qui, depuis le 19 septembre 2002, n'a fait que trop de victimes.

Politiquement.

Le mythe de l'Afrique aux régimes monolithiques ne résiste plus aux évolutions récentes. Du Botswana au Kenya en passant par le Mali, la démocratie progresse, démontrant que l'Afrique n'est pas condamnée aux régimes autocratiques ou "cleptocratiques". D'authentiques processus de démocratisation sont ainsi à souligner, du Libéria au Mozambique, tandis que le "miracle sud-africain" perdure en dépit des crises récentes.

Concernant les chefs d'État-chefs de guerre, le jugement, en cours à La Haye, de Charles Taylor est un message fort qui leur est adressé marquant la fin de leur impunité.

De nouveaux acteurs extérieurs.

Dans le même temps, les acteurs extérieurs se diversifient sur le continent noir, au premier rang desquels l'Asie, en mal de matières premières et d'hydrocarbures.

Du 29 avril au 2 mai 2006, le Premier ministre japonais, Junichiro Koizumi, effectuait une tournée africaine. Simultanément, le président chinois Hu Jintao traversait le continent d'ouest en est, du Nigeria au Kenya.

Au mois de Juin, c'était au Premier ministre, Wen Jiabao de se rendre au Ghana, au Congo, en Angola, en Afrique du Sud, en Tanzanie et en Ouganda. Enfin, en Novembre 2006, le sommet Chine/Afrique réunissait, à Pékin, 48 chefs d'États africains et offrait le spectacle d'un nouveau partenariat. La tournée africaine effectuée en 2007 par le numéro un chinois n'a fait que confirmer le phénomène.

Dans ce contexte, le comble serait peut-être que la France se désintéresse sans l'avouer d'un continent dont d'autres perçoivent désormais tout l'intérêt.

C'est, semble-t-il, la vision qui a prévalu fin Juillet 2007, durant le déplacement africain du président Nicolas Sarkozy ; le chef de l'État sénégalais, Abdoulaye Wade ayant rappelé à cette occasion que le soutien de l'Afrique demeurerait le principal atout de la diplomatie française. ■



PARMI LES ORIENTATIONS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE adoptées en juin 2006 par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), on relève, au titre de la priorité donnée à l'Afrique, *"l'accélération de l'intégration régionale et l'ouverture au commerce international"*. L'Union européenne, de son côté, notamment via les 9^e et 10^e fonds européens de développement (FED), investit des montants toujours plus considérables⁽¹⁾ en appui aux unions régionales d'Afrique subsaharienne. Les États-Unis d'Amérique, la Chine, l'Inde accentuent chaque année leur soutien aux organisations régionales africaines telles que la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest ou CEDEAO à l'ouest du continent, la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale ou CEMAC en son centre, le marché commun d'Afrique orientale et australe ou COMESA à l'est ou la Commission pour le développement de l'Afrique australe SADC au sud.

Pourquoi tant d'attentions pour ces constructions d'apparence technocratique et qui semblent éloignées des préoccupations quotidiennes des 400 millions d'Africains qui vivent avec moins d'un dollar par jour, qui n'ont pas accès à l'eau potable, à des soins de santé primaire ou à une éducation de base ?

Parce que nous devons faire plus que tenter de nous claquemurer face à des populations dont l'espérance se résume souvent au miroir aux alouettes des économies des anciennes puissances coloniales. Parce que c'est notre intérêt d'aider à l'émergence d'une Afrique politiquement stable, raisonnablement gouvernée, autosuffisante pour son alimentation, capable de fournir un emploi à ses populations, de les soigner et de les éduquer. Parce que la construction d'ensembles économiques viables en Afrique est sans doute l'une des meilleures voies d'y parvenir. L'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et le COMESA sont des illustrations honorables de ce qu'on peut attendre de l'intégration régionale en Afrique.

La démographie de l'Afrique nous concerne. En 1950, on comptait deux Européens pour un Africain ; en 2050, il y aura deux Africains pour un Européen. Nous ne sommes plus très loin d'un continent comptant un milliard d'habitants. Plus de la moitié de la population de l'Afrique a moins de 20 ans. C'est le seul continent qui a vu le niveau de vie et l'espérance de vie de ses habitants diminuer au cours de la dernière génération. Le seul continent qui, chroniquement, ne parvient pas à nourrir sa population. Le seul continent où l'on meurt encore majoritairement de maladies infectieuses ou parasitaires. Le continent qui contribue majoritairement à une immigration que l'Europe peine à maîtriser. L'intégration régionale peut apporter des réponses à ces défis économiques et sociaux.

Son instabilité nous interpelle. Les conflits et les tragédies humanitaires en Afrique endeuillent régulièrement l'actualité internationale. Ils constituent plus de la moitié de l'agenda du Conseil de sécurité des Nations unies, où l'Afrique ne compte pourtant – c'est le seul continent dans ce cas – aucun membre permanent. C'est en Afrique que l'on compte le plus de réfugiés. Elle, qui se veut pourtant unie et solidaire selon la charte de l'UA, s'entredéchire pour des raisons ethniques, religieuses et/ou économiques. Ces convulsions sont souvent liées à l'arbitraire du découpage territorial hérité du congrès de Berlin de 1884, arbitraire que l'intégration régionale peut compenser.

Sa richesse nous fascine. Depuis un siècle et demi, son esthétique, ses rythmes, ses couleurs, n'ont cessé d'irriguer la créativité de

Les vertus de l'intégration régionale en Afrique

Monsieur Francis Saudubray
Conseiller référendaire à la Cour des comptes,
Ancien Ambassadeur de France
en Zambie et au Malawi,
Représentant spécial de la France
auprès du COMESA,
Auditeur de la 51^e session de l'IHEDN

l'Occident. Elle compte encore d'immenses espaces vierges. Sa faune sauvage est un trésor. Ses fleuves sont parmi les plus puissants du monde. Son sous-sol recèle bien des ressources inexploitées. Les entreprises qui s'y sont implantées y sont, le plus souvent, profitables. Les nouvelles puissances économiques mondiales, Chine et Inde surtout, y sont chaque jour davantage présentes. Pourtant, paradoxe irritant, l'immense majorité des Africains est pauvre dans ce fastueux continent. L'économie y reste essentiellement minière, c'est-à-dire de prélèvement de la richesse brute, la valeur ajoutée se forgeant ailleurs, au détriment des peuples d'Afrique qui voient partir les chargements de minerais, de bois ou de coton vers les usines d'autres continents. L'intégration des économies doit permettre de générer la valeur ajoutée sur le continent.

La France a pu garder sa place dans le monde notamment grâce à la construction européenne et à l'intégration de son économie dans un plus vaste ensemble. Cette chance doit être donnée aux États africains. Pour qu'ils aient un rôle dans l'économie mondiale en rapport avec leur poids démographique et leurs ressources naturelles. Pour qu'émergent les marchés communs dont l'Afrique a besoin pour créer la valeur ajoutée qui fait défaut, favoriser les échanges intra-africains et renforcer le secteur privé. Pour que l'interpénétration de leurs économies apporte davantage de paix et de stabilité.

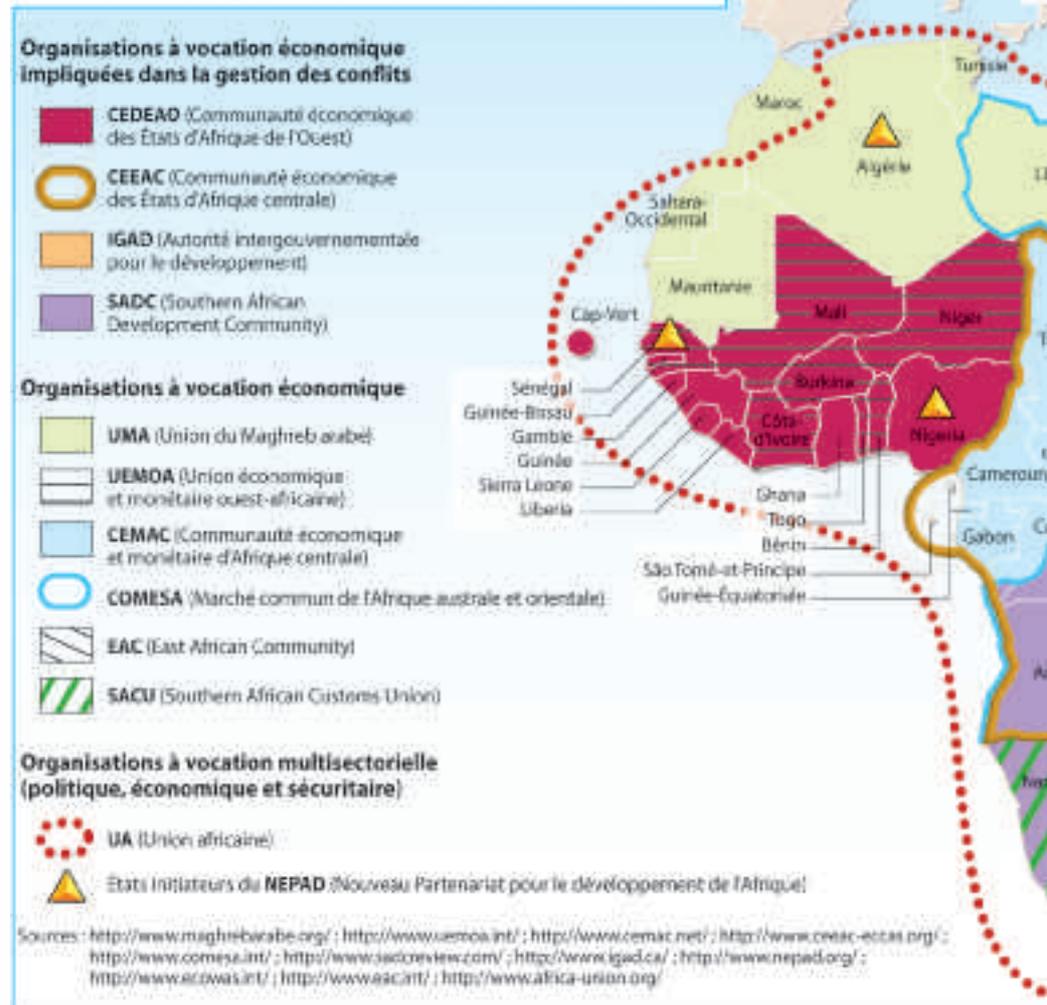
D'un point de vue politique, conformément à la charte des Nations unies, la prévention et la résolution des conflits incombent en premier lieu aux Organisations régionales. En Afrique, ce rôle revient à l'Union africaine (UA), que ses membres, la faisant succéder à l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), ont voulu plus politique et plus opérationnelle ⁽²⁾, notamment en matière de paix et de sécurité, un comité spécialement dédié à ces problèmes étant constitué à cette fin.

L'action politique et diplomatique de l'UA doit trouver son prolongement dans la constitution de forces pré-constituées adossées à des états-majors régionaux : c'est le concept de brigade régionale, une par grande sous région de l'Afrique. Malgré le soutien de l'Union européenne, via la facilité de paix mise à la disposition de l'UA, et celui de la France et de quelques

autres partenaires, via le concept de "renforcement des capacités africaines de maintien de la paix" (RECOMP), la réticence des États à consentir des concessions vécues comme des abandons de souveraineté associée à la faiblesse opérationnelle et de programmation des armées de l'Afrique sub-saharienne, ont jusqu'ici notablement différé la constitution de ces brigades. Dans le même sens, l'engagement d'une force interafricaine au Darfour sous l'égide de l'UA n'a pas eu les résultats escomptés,

La dimension continentale de l'UA limite sa capacité à résoudre des conflits à caractère sous-régional. Le risque de la diplomatie continentale africaine est d'aboutir à un unanimité de façade. Les récents sommets de l'UA l'ont montré. On conçoit facilement que les intérêts des pays du Maghreb et du Machrek, qui sont par ailleurs loin de constituer un front uni, ne convergent pas nécessairement avec ceux de l'Afrique sub-saharienne. Quoi de commun entre un Nigeria très peuplé et riche

Institutions régionales en Afrique, janvier 2007



pour des raisons politiques mais aussi du fait de l'absence de réelles capacités d'état-major de planification et de programmation. C'est pour tenter d'aider à renforcer cette capacité de commandement intégré que la France a confié aux commandants de ses forces stationnées en Afrique la mission de mener une coopération opérationnelle avec les états-majors des brigades ⁽³⁾. Dans certains cas, des officiers supérieurs ou généraux français ont pu être détachés auprès de ces états-majors.

et malade de son pétrole, et les États enclavés du Sahel ? Quel terrain d'entente possible entre l'Éthiopie encore majoritairement chrétienne et ses voisins à l'islam militant ? Les pays des Grands Lacs finiront-ils pas s'accorder vraiment pour aider à la reconstruction du Congo ?

L'approche de l'UA a donc été de confier la gestion des crises à ses correspondantes sur le continent, les organisations d'intégration régionale, voire à des regroupements *ad hoc*. On s'y retrouve dans un cadre



géographique et économique cohérent, entre voisins, entre groupes ethniques ou communautés linguistiques homogènes, et cela facilite, en principe, les conversations. Ainsi, la situation en Côte-d'Ivoire a été d'abord dévolue à la CEDEAO. La gestion de la crise somalienne a été confiée à l'IGAD⁽⁴⁾. La SACD s'est chargée de trouver une solution aux difficultés récurrentes du Zimbabwe. Même si ces interventions ont pu connaître des bonheurs mitigés, il faut se féliciter

type de discours soit entendu quand les chefs d'État africains se retrouvent entre eux. Dans ce sens, l'intégration régionale, qui se forge sur la décolonisation des économies, devrait vite aboutir à celle des esprits.

Certes, quand la dimension de la crise dépasse le cadre d'une organisation préexistante, on a recours à d'autres géométries. Ainsi, les conflits à répétition de la région des Grands Lacs ont été traités, après les accords de Lusaka en 1999, par une organisation *ad hoc*, la conférence des Grands Lacs, qui réunit en cercles concentriques les États immédiatement ou indirectement intéressés à la résolution de la crise, ainsi que des partenaires extra-continentaux. Dans le cas du Darfour, la complexité de la crise et son chevauchement sur deux sous-régions au moins du continent, ont fini par convaincre les Africains de recourir à l'échelon supérieur de la résolution des conflits – l'Organisation des Nations unies – les blocages entre une Afrique blanche et musulmane et une Afrique Noire et chrétienne conduisant à la perpétuation des exactions et à l'extension du conflit au Tchad et à la Centrafrique. Mais à chaque fois, on tente de s'affranchir de l'héritage westphalien – les relations entre États souverains – appliqué à des pays encore fragiles, pour accéder à un dialogue régional sinon supranational.

Il est donc de plus en plus évident que l'avènement d'une Afrique politiquement stable passe par la construction d'ensembles sous régionaux cohérents et reconnus. En Europe de l'Ouest, où il a fallu deux guerres mondiales pour convaincre les gouvernements de construire une intégration régionale, la solution politico-militaire a échoué en 1954 avec l'abandon du projet de communauté européenne de défense. C'est l'approche économique et industrielle qui a permis le lancement de la construction européenne. On voit mal comment il pourrait en être autrement en Afrique.

L'émergence d'un espace commun présente des avantages évidents pour les économies africaines : des marchés ouverts à l'intérieur et protégés vis-à-vis de l'extérieur, une zone d'échanges et d'investissements étendue pour des pays dont les poids démographiques ou économiques sont souvent limités, un gage de compéti-

tivité accrue mais raisonnée, un pouvoir de négociation renforcé dans les instances internationales, des règles commerciales communes, des droits de douane identiques, des procédures administratives unifiées, un instrument de développement pour les principaux bailleurs de fonds, etc. Ces avantages ont d'autant plus d'intérêt dans le contexte de la mondialisation où les économies nationales les plus solides sont malmenées par les flux et les décisions internationaux. Le nombre d'accords régionaux dans le monde était de l'ordre de 260 en 2002 ; il dépasse maintenant 300⁽⁶⁾.

L'Union économique et monétaire ouest africaine⁽⁷⁾ recouvre un territoire de 3,5 millions de km² et compte une population de 80 millions d'habitants. Aucun de ses États-membres ne dépasse la vingtaine de millions d'habitants. Son produit intérieur brut est de l'ordre de 52 milliards de dollars avec un taux de croissance annuel de l'ordre de 4%. L'UEMOA est comprise dans le champ géographique de la CEDEAO. Le COMESA ou marché commun de l'Afrique orientale et australe⁽⁸⁾ rassemble une population de 390 millions d'habitants sur 12 millions de km². Son PIB est de 275 milliards de dollars avec un taux de croissance moyen supérieur à 5% par an. Il s'étire de l'Égypte au Swaziland et recouvre en tout ou partie les aires d'autres organisations régionales telles que l'EAC⁽⁹⁾, l'IGAD⁽¹⁰⁾ ou la SACD⁽¹¹⁾.

Dans les deux cas, il s'agit d'organisations d'intégration régionale peu politiques, ce rôle étant dévolu à l'ouest à la CEDEAO et au sud à la SACD, notamment. Or, dans les deux cas, on constate que ces deux entités sont au travail, sur des domaines techniques, commerciaux, douaniers, etc. tandis que SACD et CEDEAO, plus "politiques", discutent beaucoup mais produisent peu. Ainsi, comme évoqué précédemment, leur valeur ajoutée dans les crises respectivement zimbabwéenne et ivoirienne relève plus de l'intermédiation que de la résolution du conflit. Pour le reste, c'est par l'UEMOA ou le COMESA que se forge l'intégration des économies de deux sous-régions.

En matière de libéralisation du commerce intérieur, UEMOA et COMESA ont des politiques similaires. L'une en est déjà au stade de l'union douanière alors que l'autre a mis sur pied une zone de libre échange en octobre 2000. Treize États y participent, les



du fait que les Africains tentent désormais d'assumer leurs différends par eux-mêmes. Ils s'y engagent, comme nous l'avons fait en Europe, dans un cadre sous-régional. Ils s'y trouvent placés sous le regard de leur pairs⁽⁵⁾ : si on peut toujours incriminer, au Zimbabwe, en Côte-d'Ivoire ou ailleurs, pour des opinions publiques encore malléables, la supposée responsabilité de l'ancienne puissance coloniale, des décennies après les indépendances, pour éluder les siennes dans la débâcle de son pays, il semble peu probable que ce

six autres ayant déjà consenti des baisses de droits de douanes allant de 60 % à 90 %. Depuis, le commerce intra COMESA a augmenté de 7 % par an en moyenne. Des règles d'origine simples et pragmatiques permettent d'obtenir assez facilement le traitement préférentiel de la zone de libre échange pour les marchandises produites en son sein. Un tarif extérieur commun est en vigueur depuis plusieurs années au sein de l'UEMOA. Le système d'information douanier commun ⁽¹²⁾ est quasiment généralisé dans les deux zones. Il permet la production de statistiques harmonisées – un point capital pour la compensation des pertes de recettes pour les États enclavés – et facilite la collecte des droits. Les obstacles non tarifaires (licences d'exportation, restrictions de change, barrages routiers, postes douaniers juxtaposés, prélèvements indus, etc.) sont également à l'agenda des deux organisations, même s'ils impliquent un important travail sur le terrain.

La facilitation du commerce est un autre axe d'action des deux organisations. Des systèmes de péages de transit routier ont été institués dès 1991. Une licence unique de transport COMESA permet aux camions de circuler dans toute la zone. Une carte jaune, régime d'assurance automobile unique, est valide pour toute la zone également. Un régime de garantie de cautionnement douanier et un système de suivi de la circulation des marchandises sont en cours de diffusion dans plusieurs pays du COMESA ⁽¹³⁾. L'approche normative de l'UEMOA mérite d'être soulignée, avec la réforme des procédures de marchés publics, l'harmonisation des législations comptables ⁽¹⁴⁾ ou du droit des affaires ⁽¹⁵⁾ ou les tentatives de convergence des finances publiques.

En matière monétaire, l'UEMOA, en grande partie basée sur l'existence du franc CFA, est évidemment plus avancée que le COMESA. Celui-ci s'est assigné un programme d'harmonisation monétaire dont l'objectif, lointain encore, est la création d'une union monétaire (en 2025). À noter l'existence d'une chambre de compensation interbancaire, qui va permettre la compensation des règlements dans la région et qui donne accès au service "swift" pour les virements bancaires internationaux. L'existence d'une monnaie unique, du fait du rôle de régulation de la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest,

permet à l'UEMOA d'être plus avancée en matière de convergence des économies, d'harmonisation des fiscalités et de mise en phase des finances publiques.

Dans les négociations commerciales, UEMOA et COMESA ne sont ni l'une ni l'autre en première ligne dans les discussions avec l'Union européenne pour la finalisation d'un accord de partenariat économique (APE). C'est la CEDEAO qui regroupe les États d'Afrique de l'Ouest, tandis que ceux d'Afrique orientale et australe se sont scindés en plusieurs groupes ⁽¹⁶⁾. Mais dans les deux cas, les structures permanentes des deux organisations jouent un rôle important d'analyse, de proposition, de formation et de conseil des négocia-



Gare de Maputo au Mozambique

teurs nationaux. Dans le cas du coton, une culture essentielle pour des millions de petits producteurs en Afrique de l'Ouest, l'UEMOA intervient en appui des négociateurs nationaux dans les discussions avec l'OMC et les pays producteurs du nord. On ne voit pas comment les États concernés pourraient faire face à la complexité de ces différentes négociations sans le soutien des deux organisations.

Enfin, en matière d'infrastructures, les deux organisations tentent de promouvoir, notamment *via* le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), des réseaux dynamisant les échanges entre pays d'une même zone. L'héritage colonial a laissé, en effet, des

réseaux routiers, ferroviaires, portuaires presque exclusivement tournés vers l'exportation de matières premières vers les économies du Nord et peu ou pas interconnectés d'un pays à l'autre au sein du continent. Mais il n'y a pas que les transports : on pourrait également évoquer les interconnexions électriques en Afrique de l'Ouest ou entre l'Afrique australe et l'Afrique de l'Est, l'aménagement concerté du bassin des grands fleuves ⁽¹⁷⁾, ou la constitution d'une épine dorsale d'information par le biais du câble sous-marin longeant les rives de l'océan Indien. Tout ceci est facilité par la constitution de banques de développement qui ont finalement acquis une crédibilité réelle et lèvent des fonds sur les marchés financiers internationaux : Banque ouest africaine de développement et PTA Bank ⁽¹⁸⁾ pour l'Afrique orientale et australe.

Naturellement, ces progrès restent dans une certaine mesure théoriques. Il faut avoir déposé un dossier de création d'entreprise à Addis Abeba, avoir franchi la frontière entre le Katanga congolais et la *Copperbelt* zambienne ou avoir visité le port de Maputo, pour se rendre compte qu'il y a loin de la coupe aux lèvres. Bureaucratie, impérialisme, corruption, insécurité juridique, harcèlement fiscal, affairisme, surcoûts logistiques, encombrements, etc., caractérisent encore trop souvent le climat des affaires en Afrique. La lecture du MOCI, le périodique du Conseil des investisseurs français en Afrique (CIAN), en dit long sur la perception des entreprises françaises sur cette réalité. En outre, la géographie étirée du nord au sud de l'Afrique du COMESA, ou incomplète en Afrique de l'Ouest de l'UEMOA, jette le doute sur leur crédibilité géostratégique. C'est pourquoi, malgré leurs résultats honorables, elles restent dans l'ombre de la CEDEAO ou de la SADC.

Enfin, et surtout, ces constructions régionales pâtiennent de la réticence des États africains à consentir à de véritables délégations de souveraineté en matière économique. Souvenons-nous qu'à la fin des années cinquante, les six États fondateurs des communautés européennes avaient compris qu'il fallait en passer par là.

Or, en l'absence d'autorité supranationale, COMESA et UEMOA, tout comme la CEDEAO, la SADC voire l'UA elle-même, sont réduites au rôle d'arènes de débat et de proposition, la décision de faire revenant, en tout état de cause, aux États. Des États



aux ambitions avouées ou cachées qui peuvent être en contradiction avec le bien commun et l'intérêt général.

Mais cet inventaire superficiel et partiel des réalisations du COMESA ou de l'UEMOA donne une idée de la diversité des chantiers en cours. Ce ne sont sans doute pas des sujets faciles, mais ce sont des réponses concrètes données aux soucis de tous les jours de centaines de milliers d'opérateurs économiques. La plupart des pays qui en bénéficient sont vastes, relativement peu peuplés, sous-administrés, parfois en proie à des crises durables et profondes. En aucun cas ne peuvent-ils faire face seuls aux chocs de la mondialisation et aux conséquences de la libéralisation du commerce en cours.

Et les économies de ceux des pays du COMESA ou de l'UEMOA qui ont joué le jeu de l'ouverture et de la concurrence, ont déjà engrangé des bénéfices substantiels. En Afrique de l'Est, le décollage de l'économie kenyane doit beaucoup à la libéralisation et à la facilitation des échanges sous couvert du COMESA. Le dynamisme des exportations égyptiennes s'explique notamment par l'accès en franchise de taxes, grâce au COMESA, à un marché de près de 400 millions d'habitants. En Afrique de l'Ouest, les économies enclavées du Burkina Faso, du Mali ou du Niger ont moins souffert de la crise ivoirienne grâce aux résultats déjà acquis par l'UEMOA. Dans les deux régions, il est probable qu'en l'absence de ces prémices d'intégration économique, une part significative de la croissance ne serait pas au rendez-vous. De façon générale, ces opportunités croissantes d'échanges entre les peuples et les économies sont des facteurs d'interdépendance, de reconnaissance mutuelle, d'apaisement.

Et il ne s'agit pas là uniquement de données macro-économiques ou statistiques. Derrière ces chiffres, il y a des emplois, de la formation professionnelle, des échanges, de la valeur ajoutée, des investissements, des impôts versés aux trésors nationaux, l'émergence de classes moyennes éduquées et informées, de citoyens à part entière en fin de compte...

C'est avant tout par ce biais que l'Afrique sortira de ses difficultés. Tout ce qui contribue à la création de valeur ajoutée sur le continent est bénéfique. Chacun sait

que l'argent qu'on reçoit a moins de valeur que l'argent que l'on crée par la vertu de son propre travail.

Que reste-t-il de 45 ans de l'APD en Afrique ?

Souvenons-nous que les investissements directs étrangers représentent environ le triple du total de l'aide publique reçue chaque année en Afrique sub-saharienne. Si l'on veut favoriser cette tendance – les trésors publics des grands pays donateurs peinant manifestement à atteindre l'objectif de 0,7% du PIB consacré à l'APD recommandé par les Nations unies – il faut clairement encourager tout ce qui facilite le commerce, l'emploi, l'investissement en Afrique. Cela passe sans aucun doute par l'accélération des intégrations régionales.

Lors du sommet du G8 à Gleneagle en 2005, Tony Blair avait lancé l'idée d'un *plan Marshall* pour l'Afrique. Pourquoi ? Non pas seulement pour accroître le volume d'aide allouée au continent, ce qui est nécessaire, mais surtout pour reprendre la formule efficace que les Américains avaient alors trouvée pour reconstruire une Europe détruite et déchirée. Car le *plan Marshall* ne s'adressait pas aux États en premier ressort, mais à une organisation interétatique, devenue depuis l'OCDE, chargée de distribuer la manne d'un commun accord. Ce puissant moteur d'intégration portait en lui les germes de la construction européenne. Il a parfaitement fonctionné à cet égard aussi. Donc "oui" à un *plan Marshall* pour l'Afrique, mais dans ces conditions-là. Pour faire prévaloir les solidarités continentales et non les intérêts étroits des États ou des gouvernants, pour gérer l'aide efficacement et non selon les errements qui ont trop souvent abouti à la dilapidation de l'aide, pour accélérer l'intégration régionale sans laquelle l'Afrique continuera à chercher ailleurs les responsabilités et les solutions qu'elle doit trouver en son sein même.

D'ailleurs, aborder les problèmes collectivement n'est pas une idée neuve en Afrique, où l'agora de l'arbre à palabre a toujours mieux valu que le secret de la case du chef. ■

(1) Ainsi, pour la sécurité collective du continent et son intégration économique, le 9^e FED a alloué 250 millions d'euros à l'Union africaine dans une "facilité de paix" et 120 millions d'euros

pour l'intégration régionale au sein du marché commun de l'Afrique orientale et australe.

(2) Décisions du sommet de Syrte en 1999.

(3) Ainsi, le commandant des Forces françaises (COMFOR) stationnées au Sénégal est-il chargé de coopérer avec la CEDEAO. Le COMFOR Djibouti doit assister la brigade de l'IGAD (voir note suivante). Le commandant supérieur des forces de l'océan Indien (FAZSOI) a la responsabilité de coopérer avec celle de la SACD.

(4) Autorité intergouvernementale pour le développement de l'Afrique de l'Est, dont le siège est à Djibouti.

(5) L'UA a instauré un mécanisme de revue entre pairs. Le Ghana a été le premier État à s'y soumettre.

(6) Source : OMC.

(7) UEMOA : Sénégal, Guinée Bissau, Mali, Niger, Burkina Faso, Côte-d'Ivoire, Togo, Bénin.

(8) COMESA : Libye, Égypte, Soudan, Éthiopie, Érythrée, Djibouti, Kenya, Ouganda, Rwanda, Burundi, Congo RDC, Zambie, Zimbabwe, Malawi, Swaziland, Comores, Seychelles, Madagascar et Maurice. Tanzanie, Mozambique et Angola s'en sont retirés plus ou moins récemment.

(9) *East Africa Community* : Kenya, Ouganda et Tanzanie – le Rwanda a entamé une procédure d'adhésion.

(10) IGAD : Kenya, Ouganda, Djibouti, Éthiopie, Soudan et Somalie. L'Érythrée vient de s'en retirer.

(11) SACD : Afrique du Sud, Angola, Botswana, la République démocratique du Congo (RDC), Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe – l'Ouganda a entamé une procédure d'adhésion.

(12) *Sydonia Eurotrace*.

(13) RGSD et SIAM.

(14) SYSCOA.

(15) Sous couvert du traité instituant l'OHADA, organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique de l'Ouest.

(16) L'Égypte a négocié un accord particulier avec la Commission. Certains États de la SACD se sont groupés sous cette organisation. D'autres et tous ceux d'Afrique orientale, se sont rassemblés dans un groupe *ad hoc* des pays de l'est et du sud de l'Afrique. La RDC est, quant à elle, regroupée avec les États d'Afrique centrale (CEMAC).

(17) Voir par exemple les réalisations de l'Autorité du bassin du Niger, qui pourraient aller bien au-delà de ce qui s'est fait jusqu'ici si les États consentaient à plus de délégations de pouvoirs.

(18) Preferential Trade Area Bank, la banque de développement du COMESA.

Hervé COUTAU-BÉGARIE

L'OCÉAN GLOBALISÉ

GÉOPOLITIQUE DES MERS
AU XXI^e SIÈCLE



ECONOMICA



*En 1937, Karl Haushofer publiait *Weltmeere und Weltmächte*, premier essai de géopolitique globale des mers. 70 ans après, ses géniales intuitions sur la place de la mer en tant que vecteur de puissance ont largement été confirmées, mais également profondément transformées, avec une géostratégie désormais concurrencée par la géoéconomie. La globalisation est une réalité et la mer en est le milieu privilégié à la fois en tant que source de richesse, moyen de communication et milieu de projection de la puissance. Cet essai tente une synthèse des multiples dimensions de ce nouveau milieu maritime pour mettre en évidence sa place au cœur du système international contemporain.*

Hervé Coutau-Bégarie est directeur d'études à l'École pratique des Hautes Études et directeur du cours de stratégie au Collège Interarmées de Défense qui a succédé aux Écoles de guerre. Il est directeur de la revue *Stratégique* et président de l'Institut de Stratégie Comparée. Il a déjà consacré une quinzaine d'ouvrages aux questions stratégiques et à l'histoire navale. Il est membre de l'Académie royale des sciences navales de Suède.

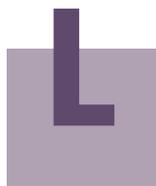
En couverture: Exercice franco-italien, 2005. © Marine nationale.



9 782717 854107

ISBN 978-2-7178-5410-7

30 €



La pénétration chinoise en Afrique

Monsieur Guy Schülders

Économies et Marchés asiatiques

Conférencier au Centre d'études diplomatiques et stratégiques

schulders@orange.fr

LE THÈME DE LA PRÉSENCE CHINOISE EN AFRIQUE PRÉOCCUPE DÉSORMAIS tous les acteurs politiques et économiques, qu'ils soient africains, latino-américains, est-asiatiques ou occidentaux. Néanmoins, on peut regretter que leurs préoccupations se soient manifestées de manière aussi tardive et surtout aussi modestement anticipée.

Les puissances qui avaient historiquement vocation à s'intéresser au devenir du continent africain, en particulier les Français, les Britanniques, les Portugais et, plus récemment, les Américains, les Libanais, les Japonais et les Coréens, entretenaient des activités commerciales, financières mais aussi humanitaires, qui avaient constitué des réseaux économiques et culturels souvent très denses. L'ensemble de ces réseaux qui correspondaient à une forme plus ou moins réussie de coopération Nord/Sud, est remis en cause par la nouvelle dynamique des rapports de forces mondiaux, induite par le processus de croissance économique accéléré que connaît la Chine depuis un peu plus de deux décennies.

Cet essor inédit de l'économie chinoise conduit à la remise en cause des relations économiques internationales dans leur ensemble, mais surtout des relations eurafricaines, en contrecoup des nouvelles synergies sino-africaines, qui donnent naissance à une forme atypique de coopération Sud/Sud. Cette coopération procède simultanément d'importants effets d'économies d'échelle, permis par la dimension des nouveaux marchés, et d'effets de création et de détournement de trafic liés, d'une part, aux modifications des cours des produits de base engendrées par l'entrée récente de la Chine sur les marchés internationaux et, d'autre part, aux bas prix des produits chinois dont la consommation est devenue abordable pour une plus grande partie des populations africaines.

Sur le plan de l'analyse géostratégique, trois séries de questions s'imposent.

En premier lieu, il convient de présenter une analyse de la situation actuelle. Quelle est la cause exacte de la pénétration chinoise en Afrique qui s'est opérée de manière aussi rapide? Quelle en est la véritable ampleur? Sous quelle forme se présente-t-elle? À quel rythme évolue-t-elle?

En deuxième lieu, la nouvelle coopération Sud/Sud proposée par les Chinois aux Africains est-elle de nature à permettre à ces derniers de doter leurs économies de processus réalistes de croissance et de développement?

Enfin la coopération sino-africaine pourra-t-elle "booster" les processus régionaux d'intégrations africaines, – condition qui paraît nécessaire pour assurer la pérennité des croissances économiques des États africains et l'amélioration durable du bien-être des populations de ce continent?

[La dynamique de pénétration chinoise en Afrique.]

Le monde est en perpétuelle mutation, mais les transformations qui le façonnent ne sont homogènes ni dans l'espace, ni dans le temps. Depuis environ 25 ans, trois dynamiques bouleversent la géopolitique mondiale :

- les pays occidentaux, en particulier l'Europe, stagnent (à une croissance annuelle moyenne de 1,5%) ;
- l'Asie, et avant tout la Chine, connaissent des taux de croissance extrêmement élevés (9,5% en moyenne entre 1978 et 2006) soit une valeur des richesses réalisées en Chine multipliée par dix durant la même période ;
- l'Afrique a vécu de longues périodes de graves difficultés économiques, même si elle connaît, dans quelques pays, des taux de

croissance qui se sont récemment améliorés, au demeurant grâce aux retombées de la croissance chinoise, en grande partie.

Ces turbulences internationales accompagnent le processus de mondialisation et induisent une nouvelle dynamique des rapports de forces, contraignant les ensembles internationaux à se reformater et à se repositionner les uns par rapport aux autres. Ces repositionnements concernent bien entendu les grandes puissances politiques, économiques et commerciales du monde, mais aussi les États de tailles et de résultats économiques plus modestes – y compris africains, latino-américains, du Sud-Est asiatique – dans le cadre de futurs rapprochements qui s'imposent rapidement à eux.

politique mondial, étant donnée l'ampleur des besoins chinois en matières premières et en ressources énergétiques, liés à sa croissance rapide et récurrente, mais aussi le volume considérable des produits finis que le pays est maintenant en mesure de fournir, à des prix défiant toute concurrence, sur les marchés mondiaux, en particulier africains.

Alors que la Chine est parvenue à maîtriser sa croissance démographique et à l'aligner, *grosso modo*, sur la moyenne de l'augmentation mondiale (+20% entre 1988 et 2006), elle a réussi, parallèlement, à multiplier son PIB par 7,5 sur la même période. Bien entendu, les données économiques sont toujours sujettes à caution dans le cas de la Chine, car l'appareil statistique reste vétuste et imprécis. Au demeurant, bien que pleinement réintégrée au "main-

si ce concept reste très ambigu et difficile à définir, est manifeste dans le cas de la Chine actuelle ; cette classe sociale a sans aucun doute constitué le plus solide support national à la production industrielle chinoise et à ses débouchés.

La Chine face à des marchés africains non homogènes.

Le rôle-moteur que peut jouer la naissance ou le développement d'une classe sociale moyenne sur la croissance économique d'une nation, peut constituer un signal fort à l'endroit des pays africains qui auraient les moyens – toute comparaison devant rester prudente en la matière – d'encourager un phénomène similaire de promotion sociale d'une partie de leur population. Car, si globalement, en connaissant une croissance démographi-

Tableau 1. – La nouvelle dynamique des rapports de forces (Sources : *Atlaseco, 2003 et 2007*).

PAYS	Population*		Coef. de variation	PAYS	Produit intérieur brut**		Coef. de variation
	en 1988	en 2006			1988	2006	
Chine & Hong Kong	1 085	1 375	1,21	États-Unis	4 488	12 970	2,89
Inde	781,4	1 095	1,40	Japon	1 923,7	4 989	2,59
États-Unis	244	297	1,22	Allemagne	881,8	2 852	3,23
Indonésie	170	221	1,30	Chine & Hong Kong	353,8	2 560	7,24
Brésil	140	187	1,34	Royaume-Uni	586,7	2 264	3,86
Pakistan	102	156	1,53	France	715,5	2 178	3,04
Afrique	720	975	1,30	Afrique	600	1 130	1,88
Monde	5 200	6 400	1,20	Monde	14 000	44 100	3,15

* en millions d'habitants, ** en milliards de dollars américains.

La renaissance politique, économique et commerciale du géant chinois.

La Chine avait été, dix années durant, étouffée par la Révolution culturelle de Mao Zedong (1966-1976), revigorée par l'économie socialiste de marché de Deng Xiaoping (1977-1989), stimulée par les réformes de Jiang Zemin (1989-2004) ; elle est désormais internationalisée et mondialisée par Hu Jintao (depuis 2004). Par son ouverture au reste du monde et son modèle atypique d'économie de marché, la Chine modifie la géopolitique et par ricochet, les géostratégies mondiales et fournit, par l'ampleur géographique et démographique de l'Empire du Milieu, une nouvelle échelle aux échanges économiques et commerciaux avec tous ses partenaires, en particulier avec l'Afrique.

D'une manière désormais très perceptible, la renaissance du géant chinois déplace notablement le barycentre économique et

land" sur le plan politique depuis 1997, Hong Kong fait toujours l'objet d'une comptabilisation statistique et de publications séparées⁽¹⁾. Mais les tendances, concernant aussi bien sa démographie que sa croissance économique, s'inscrivent de manière incontestable dans la durée.

L'on notera cependant que, si au niveau purement quantitatif, le revenu annuel moyen par habitant de la Chine (y compris des sept millions de Chinois de Hong Kong) approche désormais de 2000 dollars US (1 850 en 2006), cette augmentation rapide du revenu *per capita* n'a pas profité, de manière égalitaire, à toutes les couches sociales et ethniques chinoises. En revanche, comme cela avait d'ailleurs été le cas lors des croissances rapides et récurrentes du Japon, de la Corée – et dans une certaine mesure du Viêt-Nam –, la constitution d'une classe moyenne, même

que de 30% en 18 ans, les Africains ont augmenté leur PIB de 88% dans le même temps, les inégalités au sein d'un même pays (problèmes ethniques graves dans nombre d'entre-eux) et entre les pays d'une même zone géographique sont demeurées extrêmement fortes.

Le dépassement de ces inégalités, par la promotion d'une classe sociale moyenne, comme en Chine, serait certainement de nature à soutenir la croissance des économies africaines.

L'hétérogénéité des économies et des populations africaines rend, à l'évidence, hasardeuses toute analyse globale concernant les implications des nouveaux marchés sino-africains sur les économies africaines. En effet, sur quelque 50 pays, qui ont des revenus *per capita* qui vont de 200 dollars à 7 500 dollars, deux – Nigeria et Afrique du Sud – sont des super-puissances concentrant 55% des activités du



continent et 18 pays seulement ont connu une croissance régulière et appréciable au cours des dix dernières années. Celle-ci a été permise essentiellement, d'une part, par l'augmentation des cours des produits, généralement primaires, que ces pays présentaient sur les marchés mondiaux et, d'autre part, du fait de l'augmentation de la demande mondiale de ces produits, attisée par le développement de l'économie chinoise et des classes moyennes asiatiques⁽²⁾.

Les processus d'intégrations régionales pourraient, par phénomène de capillarité, étendre les bienfaits de la croissance aux populations des autres pays de la zone concernée qui, par définition, n'auraient plus de tarifs douaniers en leur sein : union

et en ressources énergétiques liés à la croissance rapide et récurrente de la Chine et, d'autre part, le volume considérable des produits finis que le pays est en mesure de présenter, à des prix défiant toute concurrence, sur les marchés mondiaux.

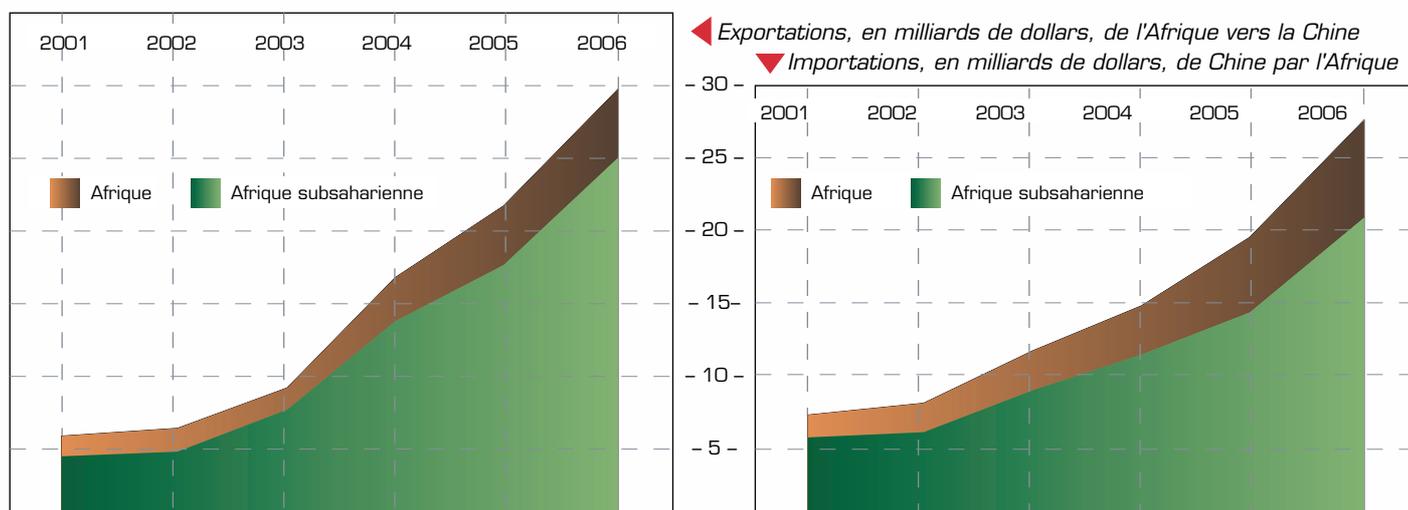
Les Chinois s'approvisionnent en Afrique.

Le rythme encore mal maîtrisé de la croissance économique chinoise, soutenue et entretenue depuis 25 ans à un taux très élevé de près de 10% en moyenne chaque année, oblige les industriels chinois à utiliser des quantités considérables de produits énergétiques et de matières pre-

multiplier les accords diplomatiques, industriels, économiques et commerciaux tous azimuts avec les pays :

- qui peuvent les approvisionner en ressources énergétiques (Afrique du Nord, Monde arabe, Afrique Noire) ;
- dont ils peuvent attendre la transmission de technologies modernes (États-Unis, Europe) ;
- principalement d'Afrique subsaharienne auxquels ils proposent la recherche puis l'exploitation de gisements minéraux ou énergétiques divers (Gabon, Soudan, Nigeria, Guinée équatoriale, etc.), la création d'unités de transformation textiles (Mali), la construction d'infrastructures de transport ou de bâtiments publics (dont a déjà profité une grande partie des cin-

Graphique 1. – Les échanges sino-africains (UN Comtrade 2007).



douanière, union monétaire, union économique efficace, voire communauté économique réelle (libre circulation des marchandises, des capitaux et des travailleurs y compris des mieux formés d'entre-eux). Pour les États africains qui s'orienteront vers la constitution d'unions régionales, les effets de masse permettront, outre les traditionnelles économies d'échelles, une baisse des coûts pour de nombreux produits fabriqués localement et, par conséquent, plus facilement exportables, une harmonisation des normes de production des pays producteurs ainsi qu'une meilleure adéquation aux goûts et exigences techniques des clients.

Au niveau géostratégique, la montée en puissance du géant chinois réoriente la dynamique mondiale des rapports de forces étant donné, d'une part, l'ampleur des besoins chinois en matières premières

pour nourrir leurs activités industrielles.

Mais, compte tenu d'une population qui, bien que globalement sous contrôle, dépassera sans doute 1,4 milliard d'habitants en 2008, les besoins de la Chine sont colossaux et ne peuvent être couverts par les seules ressources internes ; sa production industrielle – également considérable – qui entretient le croissance, ne peut non plus trouver suffisamment d'acquéreurs dotés d'une solvabilité adéquate auprès des seuls nationaux.

En conséquence, les Chinois sont contraints de trouver à l'étranger une partie des ressources dont ils ont besoin⁽³⁾ et de payer l'importation de ces ressources énergétiques et de ces matières premières avec les devises obtenues par la vente de leurs produits manufacturés sur les marchés extérieurs. Dans cette perspective, ils

quante pays africains) ou commerciales (commerce de base, parfois en lieu et place des Portugais ou des Libanais installés en Afrique depuis des générations) ;

- qui ont besoin de produits manufacturés à prix fortement inférieurs aux prix pratiqués par leurs fournisseurs occidentaux traditionnels, mais aussi par les producteurs des pays asiatiques (tigres ou dragons : Japon, Corée du Sud, pays de l'ASEAN) et moyen-orientaux.

Les Chinois, par leur présence subite et surtout par leurs méthodes inédites de coopération Sud/Sud, apportent ainsi un changement radical, aussi bien au niveau commercial que culturel. Les style et mode de vie des Chinois en Afrique, qui arrivent par petits groupes, résident en "bases-vie", vivent de manière tout à fait "étanche" à l'égard des populations des pays d'accueil, diffèrent fondamentale-

ment de ceux des Britanniques, des Français ou des Portugais qui, pour nombre d'entre-eux, s'installaient "à vie", parfois en famille, dans le pays africain, arrivant souvent avec toute leur fortune personnelle, se fondant dans la plupart des cas dans la culture et la population locales (mariages mixtes).

Mais il reste que, sur le plan strictement économique, la dynamique interne de la Chine s'est accompagnée de l'ouverture au reste du monde, et particulièrement au continent africain, de ce géant longtemps replié, appauvri et isolé. Symétriquement, la croissance chinoise va impulser des transformations incontestables au sein de nombreux appareils économiques des pays africains avec lesquels les Chinois coopèrent et contribuent à l'amélioration des revenus des populations locales et donc de leur bien-être social.

[Les implications pour l'Afrique de la coopération chinoise.]

La diffusion de la croissance aux économies africaines.

Ainsi que le montre l'encadré ci-dessous, les rouages de la diffusion de la croissance chinoise aux économies africaines sont

assez clairs pour ne pas permettre de doute quant à la réalité du phénomène.

Il y a incontestablement un effet simultané et de très grande ampleur de "création" et de "détournement de trafic" ⁽⁴⁾ opéré par les exportations chinoises sur le marché mondial des biens de consommation et de production, en particulier sur ses composantes africaines.

La coopération Sud/Sud initiée par la Chine peut donc être sans aucun doute considérée comme ayant permis ou favorisé les processus de croissance africains, l'amélioration des balances commerciales, donc des revenus globaux et plus généralement du bien-être social de nombreux pays du continent africain avec lesquels les Chinois ont passé des accords commerciaux, économiques et financiers.

Les principaux produits du commerce extérieur sino-africain.

La Chine est, depuis 2005, le troisième exportateur mondial et le premier fournisseur de l'Afrique (28,8 milliards de dollars en 2006) ; elle en est le second importateur (26,7 milliards la même année).

En cinq ans, ses importations en provenance du continent africain ont été multi-

Tableau 2.– Les produits exportés aux Africains par la Chine (Source : à partir de "China and India: What's in it for Africa?", OCDE, Janvier 2006.)

Produits en cuir

Afrique du Sud

Textile

Angola, Bénin, Congo, Ghana, Kenya, Madagascar, Mali, Mauritanie, Maurice, Nigeria, Sénégal et Soudan

Vêtement

Angola, Bénin, Cameroun, Congo, Ghana, Guinée, Mozambique, Nigeria, Soudan, Tanzanie, Togo et Uganda

Chaussures

Angola, Ghana, Nigeria, Afrique du Sud, Soudan

Produits manufacturés, équipements électriques, bimbeloterie

Dans presque tous les pays africains partenaires d'accords commerciaux avec la Chine

pliées par six et ses exportations à destination de l'Afrique par quatre. Les termes de l'échange ont progressivement évolué en faveur des Africains dont les exportations portent avant tout sur des matières premières et des ressources énergétiques particulièrement recherchées par les Chinois et dont les cours se sont améliorés sur les marchés mondiaux ⁽⁵⁾.

La part des importations et des exportations en provenance et à destination des pays de l'Afrique sub-saharienne correspondait respectivement en 2006 à 84,4 % et à 70,5 % du total du commerce extérieur de la Chine avec l'ensemble du continent africain.

La tendance du commerce extérieur sino-africain semble devoir s'accroître en 2007 et poursuivre une croissance annuelle encore supérieure à 30 % ⁽⁶⁾ ; cette augmentation devrait s'affirmer de nouveau, au cours des prochaines années, pour faire face, en ce qui concerne les importations chinoises, aux énormes besoins que ses nouvelles unités industrielles créées ou en cours de création laissent envisager, et, pour ce qui est de ses exportations, afin de collecter les ressources financières nécessaires au paiement de ses importations.

Il faut malgré tout regretter que les produits manufacturés ne concernent que

Diffusion de la croissance chinoise vers l'Afrique

1 – La Chine de Deng Xiaoping, de Jiang Zemin puis de Hu Jintao se rapproche progressivement du système capitaliste par le biais d'une gestion atypique d'économie socialiste de marché – dans laquelle rien ne se décide sans l'aval du parti communiste chinois.

2 – S'ensuit une croissance élevée et auto-entretenu, correspondant à l'expression de besoins non encore assouvis en terme de biens de consommation ainsi qu'à un effet de rattrapage concernant les besoins d'équipement.

3 – Rapidement, les matières premières et les ressources énergétiques indispensables à la fabrication des biens de plus en plus demandés par les entrepreneurs chinois deviennent insuffisants et dépassent les capacités de production des gisements du pays.

4 – La Chine se présente en conséquence sur les marchés mondiaux pour acquérir – en très grande quantité – les produits primaires et énergétiques qui manquent à ses producteurs pour honorer les attentes d'une économie en pleine croissance.

5 – La nouvelle demande chinoise, par son volume, modifie la morphologie des marchés mondiaux et en fait monter les principaux cours.

6 – Les pays producteurs de matières premières, en particulier africains, qui subissaient depuis plusieurs décennies une baisse tendancielle des cours de leurs produits de base, voient subitement leurs ressources augmenter : ils peuvent donc mettre en œuvre des programmes de croissance et de développement beaucoup plus ambitieux ;

7 – Pour leur part, les Chinois doivent mobiliser suffisamment de devises afin de payer les produits de base qu'ils importent ; ils stimulent la production de biens de consommation et de produits de petit équipement qu'ils exportent à bas prix, en particulier aux Africains qui en ont le plus grand besoin.

8 – Les coûts de production chinois comptant parmi les plus bas du monde – ils sont, au demeurant, notablement inférieurs aux coûts de production et aux prix de vente de leurs homologues africains – leurs produits trouvent facilement acquéreurs auprès des populations africaines qui ne pouvaient pas accéder aux prix affichés par les producteurs occidentaux pour les mêmes produits.



Tableau 3.- Afrique sub-saharienne (ASS) : part de la Chine en %

<i>Dans les exportations de l'ASS</i>		<i>Dans les importations de l'ASS</i>	
Soudan	67	Bénin	33
Angola	36	Zambie	27
Burkina Faso	32	Madagascar	16
Malawi	32	Soudan	13
Bénin	30	Ghana	12
Congo Brazzaville	27	Maurice	10
Guinée équatoriale	23	Nigeria	10
Tchad	21	Tanzanie	8

Sources : FMI – Direction of Trade Statistics, à partir des données calculées par J-R Chaponnière pour 2004.

20% des exportations africaines, vers l'Asie alors qu'ils concentrent 80% de la valeur des produits asiatiques importés par les Africains. Pour leur part, ceux-ci exportent 86% de produits primaires, matières premières et sources énergétiques, vers l'Asie.

Par ailleurs, les exportations de produits africains vers la Chine ne représentent en réalité qu'une faible partie de la valeur totale (3,5% en 2006) des exportations africaines, la Chine étant encore le partenaire commercial le plus important du continent asiatique ⁽⁷⁾. Mais si les flux sino-africains ne correspondent encore qu'à une valeur fort modeste – l'Afrique au sud du Sahara ne fournissant, pour l'heure, qu'à peine 32% des matières premières et 20% du pétrole importés par les Chinois – les importants besoins de l'appareil productif de la Chine, évoqués précédemment, font du continent africain un partenaire longtemps marginal, mais devenu incontournable, dans la mesure où elle y trouvera précisément les éléments qui lui manquent pour assurer la pérennité de sa croissance économique.

Toutes proportions gardées, les Chinois se sont, en fait, inscrits dans le modèle de développement des Japonais et des Coréens des années soixante-dix et quatre-vingt. Ensemble, Chine, Japon, Corée et autres pays asiatiques sont désormais les troisièmes partenaires des Africains (28% des exportations africaines) après l'Union européenne (33%) et les États-Unis (29%). À l'évidence, ce classement pourrait rapidement s'inverser. La Chine importe 40% du total des exportations africaines vers l'Asie, soit une valeur totale de quinze milliards de dollars en 2006; comparativement, le Japon 8%, l'Inde 3,5% et la Corée 3,4 ⁽⁸⁾.

Les investissements chinois en Afrique : une préférence pour les joint-ventures.

Les Chinois ont déjà réalisé d'importants investissements sur le continent africain, principalement en Afrique au sud du Sahara, généralement sous forme de *joint-ventures* avec des sociétés de droit local qu'ils ont reprises, assainies et enrichies. Le paradoxe est que la Chine, qui reste

l'un des dix pays économiquement les plus aidés du monde, et vers lequel s'orientent massivement les investissements étrangers de toute provenance (elle a été le premier bénéficiaire des investissements directs étrangers en 2006), devient elle-même un important pourvoyeur d'aides internationales à l'égard des pays du sud, en particulier au profit du continent africain : 317 millions de dollars en 2004, 392 en 2005 ⁽⁹⁾.

En 2006, 900 entreprises chinoises, dont 100 entreprises publiques, ont investi en Afrique. Les montants exacts de ces investissements sont parfois difficiles à connaître, car les différentes sources s'avèrent peu homogènes. D'autres flux d'origine publique circulent de la Chine vers l'Afrique, en provenance, par exemple de la *China Exim Bank* (banque commerciale d'État), de la *China Development Bank* (banque spécialisée dans le financement des infrastructures), de la *SINOSURE* (banque chinoise pour financer les exportations, les investissements extérieurs et couvrir les "risques-pays"); ces flux soutiennent les opérations des entrepreneurs chinois, indépendants ou mandatés par leur gouvernement.

Mais, pour leur plus grande part, les flux financiers chinois en direction de l'Afrique sont massivement concentrés dans l'exploitation de l'énergie et des matières premières. Ils ont pour conséquence directe de renforcer les équipes en place et l'économie de rente qui soutient la corruption de certains dirigeants peu scrupuleux. Au demeurant, les centres vitaux des économies africaines qui les accueillent passent entre les mains des Chinois et échappent plus ou moins aux décisions souveraines et aux intérêts des populations. Dans cette perspective, les nouvelles politiques économiques chinoises s'orientent dans des directions toutes pragmatiques, généralement avec l'aval du parti communiste chinois – sans lequel rien ne se fait encore en Chine, même si le pays se dote d'un modèle de fonctionnement de type capitaliste. Les autorités appellent les grandes sociétés d'État à "s'intéresser" aux territoires africains, principalement à ceux qui regorgent des ressources tant convoitées par les entreprises chinoises qui entendent poursuivre leurs efforts industriels.

L'Afrique au sud du Sahara fournit déjà 32% des matières premières et 20% du pétrole importés par les Chinois.



Ce fut récemment le cas des grands groupes pétroliers chinois, tels la SINOPEC (en Angola), la SINOSTEEL (au Gabon) ou la CNOOC (en Guinée équatoriale) : la SINOPEC (China Petroleum & Chemical Corporation) a investi 3,5 milliards de dollars dans un contrat d'association avec la SONANGOL angolaise, recevant l'autorisation d'exploiter le pétrole en échange de la construction d'une raffinerie d'une valeur comparable.

Au Gabon, la CMIEC-SINOSTEEL Corporation⁽¹⁰⁾, déjà très bien implantée en Australie, financée par la Banque chinoise d'Import-Export – chargée avant tout d'approvisionner la Chine en matières premières –, ouvre une filiale SINOSTEEL à Libreville et investit trois milliards de dollars dans l'ouverture et l'exploitation d'une mine de fer découverte à Bélinga qui devrait être fonctionnelle en 2010⁽¹¹⁾. En marge de ce projet, les Chinois devraient construire un chemin de fer, un port d'évacuation du minerai ainsi qu'une centrale hydroélectrique.

En Guinée équatoriale, une filiale de la CNOOC⁽¹²⁾ (China National Offshore Oil Corporation) apporte son appui financier et technique pour soutenir la production pétrolière de la National Oil Company of the Republic of Equatorial Guinea créée en 2001 en Guinée. Le contrat sino-équato-guinéen prévoit l'égalité de répartition de la production pétrolière exploitée en commun.

Au Soudan, suite à des accords conclus lors de la visite du président Omar-el-Béchir au Sommet de Pékin en novembre 2006⁽¹³⁾, la Chine est devenue le plus important partenaire commercial du pays ; des entreprises chinoises détiennent 40% des concessions pétrolières dans le Darfour et contrôlent des gisements pétroliers dans le haut-Nil occidental. Ce sont également des entreprises chinoises qui construisent un pipeline de 1 400 kilomètres reliant le bassin de Melut à Port-Soudan. C'est encore la Chine qui installe, dans cette ville, un terminal pétrolier destiné à l'exportation des hydrocarbures⁽¹⁴⁾. Bien que répétant régulièrement qu'elle souhaite rester fidèle au principe de non-intervention dans les affaires politiques et diplomatiques des pays aidés qui relèvent de la stricte souveraineté des États, la Chine se retrouve à la limite de sa position de principe dans le cas du Soudan (et de la guerre du Darfour), auquel elle a cependant proposé l'extension de sa coopération militaire. C'est donc discrètement qu'elle appelle les autorités soudanaises à



Grue de la société chinoise SINOPEC en Angola

Encadré 2.– La coopération chinoise avec le Bénin

Au Bénin, où la Chine est le premier acheteur et le second fournisseur, les projets se sont multipliés à chaque période de relance diplomatique sous chacun des présidents chinois depuis Deng Xiaoping :

- aménagement de plusieurs périmètres agricoles (Dévé, Cové, Malanville, etc) avec encadrement d'ingénieurs agronomes chinois ;
- transfert de technologie concernant la pêche maritime, manufacture de cigarettes et allumettes, industrie du textile à Lokassa (joint-venture CTEXIC-SITEX) ;
- usine chinoise d'alcool de Manioc à Savalou (Yuen Ken International) ;
- montage de motocyclettes (Jianshe Africa) à Cotonou ;
- projets de travaux publics (stade de l'Amitié, hôpital de Mono-Coffou, palais des congrès, Centre chinois du Développement économique et commercial, route Savé-Parakou, Centre culturel islamique de Cotonou, hôpitaux de Porto-Novo, de Ouidha, d'Aploué, Maison des Filles à Natitingou) ;
- barrages hydrauliques d'Ajahara, forages ;
- télécommunications (ZTE Corporation en joint-venture avec l'OPT du Bénin) ;
- quatorze missions médicales de deux ans depuis 1978, 500 000 visites médicales et 50 000 opérations effectuées par les médecins chinois.



envisager avec flexibilité le plan proposé par les Nations unies pour atténuer ce grave conflit régional ⁽¹⁵⁾.

Au demeurant, en offrant son aide politique et économique (voire militaire) à des régimes africains qui bafouent très ouvertement les droits de l'Homme ou entretiennent des insécurités régionales, la Chine rend plus difficile la tâche des autres puissances qui tentent d'encourager les États concernés à promouvoir les réformes qui les stabiliseraient.

En dehors des secteurs miniers ou pétroliers, les Chinois financent de nombreux projets industriels en Afrique. À titre d'exemple, citons le cas du Bénin (voir l'encadré 2, page précédente).

D'autres initiatives sino-africaines développent des projets d'assistance technique portant sur la formation des Africains dans les entreprises, les usines ou des centres de formation chinois. La Chine alloue également des prêts à intérêt zéro, des prêts préférentiels et de très larges remises de dette au profit des gouvernements africains. Les Africains admettent volontiers que les aides chinoises soient "liées" à des contrats d'exploitation et de développement de sites miniers et énergétiques sur leurs territoires ou que les aides soient remboursables par la vente à terme de produits pétroliers aux Chinois, ou encore de faire construire leurs infrastructures prioritairement, sinon totalement, par les entreprises chinoises.

L'assistance financière de la Chine au profit de l'Afrique, s'est notablement renforcée en 2006, année au cours de laquelle les prêts et les ouvertures de lignes de crédit ont approché 20 milliards de dollars. Ont été avant tout concernés, les pays les mieux dotés en ressources minérales et énergétiques : l'Angola, la Guinée équatoriale, le Congo, le Nigeria, le Gabon, etc.,

les deux premiers recevant pas moins de quatorze milliards de dollars.

Lors du sommet du G8, à Gleneagle (juillet 2005), comme lors du sommet Chine/Afrique de Pékin (novembre 2006), les Chinois ont annoncé le doublement, entre 2006 et 2009, de leur aide financière au profit de l'Afrique, promis l'octroi de crédits préférentiels pour un montant de cinq milliards de dollars et décidé la création d'un fonds d'aide à l'Afrique, doté d'un même montant, qui a pour but d'encourager les entreprises chinoises à investir en Afrique. D'autres pays (République démocratique du Congo, Éthiopie, Mali, Sénégal, Rwanda, Guinée et Ouganda) bénéficient, pour leur part, d'une annulation de leur dette pour environ 260 millions dollars ⁽¹⁶⁾. L'ensemble de ces éléments constitutifs d'une nouvelle coopération Sud/Sud, s'inscrit dans l'esprit d'une parfaite égalité entre pays aidants et pays aidés et en dehors de toute conditionnalité politique, à l'exception toutefois de l'exigence, par les Chinois, de la non-reconnaissance de Taïwan par leurs partenaires africains.

Nécessité de réformes en Afrique.

Plusieurs remarques doivent cependant être formulées à ce niveau de l'analyse.

Incontestablement, la coopération Sud/Sud récemment initialisée entre la Chine et l'Afrique a conduit à des résultats extrêmement bénéfiques pour nombre d'économies et de populations africaines.

Malheureusement, étant donnée leur extrême diversité géologique, tous les pays africains n'ont pu bénéficier de cette manne tirée de ressources tant convoitées. Quelle que soit leur dotation à ce niveau, la pérennité des dynamiques de croissance et de développement, pour ceux des

pays africains qui ont pu en profiter, n'est de manière impérative, à terme concevable, que si les équipes dirigeantes des États parviennent à impulser de profondes réformes nationales et de réelles modifications dans leur système de gouvernance ⁽¹⁷⁾ : réduction drastique de la corruption, fin des préférences ethniques, progrès au niveau du fonctionnement de la démocratie et des droits de l'Homme, de nature à faire revenir dans leur pays d'origine les élites de la diaspora, etc.

Enfin, les risques d'épuisement dans le futur proche des gisements, qui font aujourd'hui leur richesse, doivent amener les pays africains à se concerter pour mettre en œuvre des études géologiques et à calculer l'importance des réserves qu'ils possèdent en matières premières et en ressources énergétiques. De telles études, ainsi que les politiques qui devront en conséquence être mises en œuvre, ne peuvent se concevoir à l'échelle d'un seul pays et rendent encore plus impérieux les efforts d'intégration régionale hors desquels les pays africains ne pourraient pas assurer l'avenir des prochaines générations; les pays isolés encourraient le risque d'être phagocytés par des pays moins riches mais beaucoup plus peuplés.

Une coopération sino-africaine très bien accueillie, dans un premier temps.

Dans un premier temps, les Africains n'ont pu que se réjouir des propositions alléchantes de la Chine et de la mise en œuvre d'une forme de collaboration.

En effet, les Chinois leur ont donné l'assurance d'être traités sur un strict pied d'égalité, promettant de ne jamais s'immiscer dans les affaires politiques nationales ou de gouvernance.



Chine et Afrique : d'une armée l'autre...



De plus, la croissance accélérée de l'économie chinoise entraîne une nette hausse des cours des produits primaires que vendent les Africains, de sorte que ceux-ci peuvent désormais se présenter avec une solvabilité suffisante sur les marchés des produits manufacturés, en particulier chinois, et ainsi combler leur retard en matière en produits de consommation et d'équipement de base ;

Enfin, la Chine promet la formation des élites locales, soit en aidant à la création de centres spécialisés d'enseignement technique dans les pays aidés, soit en accordant directement des bourses d'études aux étudiants africains.

La satisfaction avec laquelle les Africains ont accueilli la coopération chinoise a été très clairement reconfirmée lors de la venue de plus de 40 de leurs chefs d'État au sommet de Pékin en novembre dernier. En se déplaçant personnellement, ces dirigeants marquaient toute l'importance, la confiance et surtout les énormes espoirs qu'ils plaçaient dans l'accélération de cette coopération sino-africaine.

Des critiques, qu'il convient parfois de relativiser.

Cependant, des doutes, des amertumes et parfois des critiques ont pu être émis tant par les bénéficiaires africains que par les concurrents occidentaux, et beaucoup plus discrètement, il est vrai, par les acteurs chinois qui, sur le terrain, éprouvent une certaine incompréhension des événements socio-culturels ou politico-militaires (enlèvements de techniciens sur le terrain, risques sécuritaires des techniciens au Soudan).

Au niveau individuel des acteurs du développement africain, les populations s'émeuvent parfois de ne pas profiter, autant qu'elles le souhaiteraient, des retombées positives de la croissance dont leur pays semble avoir effectivement bénéficié dans un passé récent. Elles dénoncent le fait que les accords sino-africains ont davantage abouti à l'enrichissement des signataires africains et à la consolidation des appareils politiques en place qu'à la véritable promotion des techniciens et travailleurs africains, y compris de ceux qui travaillent dans les gisements miniers et pétroliers, à la construction de routes et sur les chantiers divers.

Fait plus grave à terme, les entrepreneurs africains qui, au prix d'efforts considérables, sont parvenus à créer des unités de production dans leur pays, se trouvent dans l'incapacité de concurrencer les Chinois qui arrivent sur leur marché, à la demande de leurs dirigeants, nantis de l'aide financière directe ou indirecte de leur propre gouvernement. L'on découvre alors que le monde du travail africain perçoit de plus en plus souvent les acteurs chinois de la coopération africaine comme des concurrents qui ne les associent que fort marginalement à leurs actions locales et qui bloquent, par les bas prix pratiqués, le fonctionnement des jeunes entreprises africaines naissantes ou encore fragiles.

Au niveau national, l'analyse peut également engendrer l'inquiétude. Il suffit de constater que la coopération sino-africaine, telle que les gouvernements africains veulent généralement en faire bénéficier leurs pays – en profitant au maximum de la rente de situation minière

La Chine promet la formation des élites locales, en accordant directement des bourses d'études aux étudiants africains, par exemple.

et/ou pétrolière que leur confère leur riche sous-sol –, réoriente en réalité les économies vers une spécialisation dans le secteur primaire des matières premières, des ressources énergétiques et des produits de base. Or, c'est l'effort contraire qui avait été mis en œuvre depuis plusieurs décennies : le refus du schéma caricatural qui voudrait que les nations riches se spécialisent dans la production de produits manufacturés, fortement générateurs de valeur ajoutée, et les nations pauvres dans l'extraction de matières premières et de produits de base.

La valeur ajoutée substantielle est toujours le fait des entreprises transformatrices, le plus souvent étrangères ou situées à l'étranger. Seule une localisation de ces valeurs ajoutées sur les lieux d'exploitation des produits primaires accorderait aux pays africains concernés, d'une part, un regard plus directif sur les marchés des produits primaires et/ou énergétiques et, d'autre part, les ressources minimum octroyant des possibilités d'accès plus faciles aux marchés des produits manufacturés (Europe, États-Unis, Chine, Japon, Australie, etc.).

Les craintes que peuvent susciter l'orientation, sur le long terme, de la coopération chinoise et la perception qu'en ont les gouvernements africains, n'enlèvent rien à ses incontestables apports au niveau de l'équipement et de la croissance de certains pays du continent au cours des cinq dernières années. Mais elle pose en même temps le problème de l'épuisement inéluctable des gisements africains qui pourrait s'accélérer si la Chine, comme l'ampleur de ses besoins peut le laisser présager, venait à forcer le rythme de sa demande. D'où la question que se posent les responsables économiques et les géopoliticiens : la présence chinoise, de plus en plus effective en Afrique représente-t-elle principalement un atout majeur pour les pays-hôtes ou s'accompagne-t-elle aussi d'un risque, peut-être même à court terme, de voir les besoins considérables des industriels chinois épuiser les ressources énergétiques et les matières premières des pays africains ⁽¹⁸⁾ ?

La question n'est nullement polémique, dans la mesure où elle doit conduire à une réflexion approfondie et si possible régionale des pays concernés, qui porterait sur



le devenir de chaque État et amènerait à rechercher des courroies de transmission pérennes entre les besoins des Chinois et le développement harmonieux des pays africains.

Certains de ces pays sont aujourd'hui insuffisamment équipés et n'ont pas encore pu mettre en œuvre un processus régulier et auto-entretenu de développement. Mais l'Afrique existera encore dans 50 ans. Lorsqu'ils parviendront à ce terme, les pays africains ne seront-ils pas privés alors de ces ressources, aujourd'hui tant convoitées par la Chine et demain partiellement épuisées et cruellement manquantes pour appuyer leurs appareils nationaux de croissance économique ?

Des économistes se demandent ouvertement ce qui, en dehors de l'accès aux ressources naturelles qui font actuellement défaut à ses industriels, motive, en réalité, le rôle croissant de la Chine en Afrique ⁽¹⁹⁾. Ils évoquent également les risques élevés encourus par les Chinois eux-mêmes au niveau des investissements qu'ils réalisent en Afrique, sur des terrains militairement non contrôlés et qu'ils ne connaissent pas forcément très bien, pouvant placer leurs techniciens dans des situations dangereuses.

Se situant dans une perspective exclusivement économique, le directeur de la société d'État CNOOC, l'un des plus grands groupes pétroliers chinois, a tenu à répondre aux multiples critiques adressées à ce sujet par de nombreux médias occidentaux aux Chinois concernant leur pénétration du marché africain de l'énergie ⁽²⁰⁾.

Ces critiques soulignent en particulier les énormes risques financiers supportés par les investisseurs chinois dans certaines régions du continent africain, en particulier au Nigeria, où la CNOOC s'est engagée sur plus de 2,7 milliards de dollars avec la *South Atlantic Petroleum* pour l'exploitation du site *offshore* (en eaux profondes, - 1 500 mètres) d'Akpo ⁽²¹⁾. Selon le directeur de la CNOOC, de telles critiques semblent d'autant moins justifiées, à l'endroit du groupe pétrolier chinois, que d'autres consortiums occidentaux ont pris dans le passé et continuent de prendre des risques au moins aussi élevés dans le même secteur d'activité.

D'autres effets indésirables, parfois sévères, sont également évoqués ; d'autres sont plus ponctuels et inévitables dans tout type de coopération, ce que d'aucuns appellent "l'ambivalence" de certains partenaires africains ⁽²²⁾ :

- expatriés chinois kidnappés au Nigeria ;
- investissements miniers critiqués en Zambie ;
- compagnies pétrolières chinoises mises en cause dans la déforestation au Gabon ;
- exportations faisant craindre le chômage en Afrique du Sud ;
- effets dévastateurs du textile chinois sur les filatures locales ;
- mise en garde contre des relations de type colonial, par le président Thabo Mbeki.

Il convient cependant de relativiser les critiques à l'endroit de la coopération chinoise en Afrique. La plupart de ces critiques concernent en réalité un processus d'aide sino-africain qui n'en est qu'à ses débuts. Les évolutions récentes de la Chine, tant au niveau politique qu'économique, ont amené ce pays à collaborer avec les plus grands pays du monde, à

Cette coopération s'accroît dans une direction qui semble positive aux yeux des dirigeants africains : début 2007, lors de sa troisième tournée africaine dans huit pays, le président Hu Jintao (ci-dessous) a renouvelé la promesse chinoise d'une assistance renforcée à l'ensemble des pays de l'Afrique subsaharienne (annonce de trois milliards de dollars de crédits à taux préférentiels en plus de ceux promis à Pékin en novembre 2006 ; doublement des prêts sans intérêt d'ici 2010, etc.).

Certes, l'aide chinoise à l'Afrique gagnerait grandement à être plus transparente et compatible avec celles des autres donateurs des pays du Nord, surtout lorsqu'ils sont de longue date actifs sur le terrain.

À moyen terme, si les pays africains du sud du Sahara veulent maximiser les bénéfices tirés de l'aide que leur octroient les Chinois, ils doivent s'efforcer d'associer



s'intégrer au sein d'organismes internationaux et à côtoyer des cultures politiques et des démocraties modernes.

Le monde est, avec le temps, de plus en plus convaincu que le respect que portent les Chinois aux processus d'indépendance et de souveraineté, ajouté à la grande sagesse des décideurs africains et la conscience qu'ils ont de leurs intérêts à terme, laissent augurer (malgré quelques dysfonctionnements au niveau des enrichissements personnels, de la bonne utilisation des rentes de situation pétrolières, etc.) d'une réflexion commune, constructive, harmonieuse et bénéfique pour les deux parties.

davantage de travail qualifié national aux activités chinoises qui s'exercent sur leur territoire. Encore faut-il que les Chinois en admettent la possibilité et qu'avec les Africains ils s'entendent sur les moyens d'y parvenir. Main-d'œuvre et techniciens qualifiés peuvent, au demeurant, être formés par les entreprises étrangères chinoises venues exercer leur activité sur les sites qu'elles créent en Afrique, tout en développant d'autres formes plus avancées de coopération. On pourrait souhaiter, par exemple, l'élaboration de *joint-ventures* (elles sont de nature à transférer les technologies de manière efficace et durable) plus nombreuses, à condition toute-

fois qu'elles soient bien adaptées au milieu culturel qui les accueille.

[La coopération chinoise en Afrique peut-elle "booster" les intégrations africaines ?]

Malgré les amertumes des uns et les critiques des autres, nous ne doutons pas que la coopération sino-africaine pourra devenir un atout considérable pour le développement du continent africain ⁽²³⁾.

Une régionalisation impérative : pragmatisme et réalisme obligent.

Pour les Africains, la coopération entre l'Afrique et la Chine ne s'oppose pas mais s'ajoute aux autres coopérations internationales et régionales. Notre époque d'ouverture et de mondialisation requiert indiscutablement une approche des processus de développement – comme des coopérations qui les aident à se réaliser – en termes, non plus nationaux, mais régionaux ⁽²⁴⁾. La coopération sino-africaine ne peut que procéder de la même approche afin de maximaliser son efficacité auprès des appareils africains. Elle optimisera, en effet, les potentialités qu'elle propose si elle constitue durablement une synergie gagnant/gagnant qui conduirait les Africains et les Chinois à partager les énormes avantages qui peuvent découler des regroupements des États africains au sein d'unions régionales comme il en existe déjà, même si leur fonctionnement et leur efficacité demandent à être améliorés (unions douanières, économiques, financières, techniques, universitaires, médicales, etc.).

De nombreux avantages devraient en découler directement, qui maximiseraient l'efficacité de l'aide chinoise, principalement dus aux économies d'échelle mais aussi à la mise en commun des rares moyens matériels et humains qui sont disséminés dans les divers pays africains, parfois voisins.

Dans l'immédiat, les produits de consommation et d'équipement chinois seraient harmonisés et rendus compatibles entre eux comme avec les autres produits déjà sur place, circuleraient à des prix abordables pour les Africains et seraient unifiés entre les différents marchés nationaux et régionaux; pour les Chinois, l'immédiat consisterait à accéder aux ressources énergétiques et aux matières premières.

À moyen terme, des réseaux d'échanges structurés et crédibles au niveau mondial

se constitueraient et permettraient la transmission de technologies ainsi que la formation de cadres et techniciens africains regroupés dans des centres régionaux créés, pour certains d'entre-eux, par les ingénieurs chinois.

À plus long terme, s'amorcerait une insertion des processus de croissance et de développement des régions africaines dans une dynamique internationalisée, maîtrisée, partagée, respectueuse des dotations en ressources naturelles, de l'environnement, de l'écologie, du bon fonctionnement des marchés, d'une détermination des cours des produits de base qui permettront un niveau de vie correct pour tous les producteurs des pays du sud. Au niveau des États, les exigences de l'immédiateté conduisent parfois les consommateurs comme les entreprises, où qu'ils se trouvent, à accepter l'achat de produits ou les termes de marchés qui sont, pour eux, incontournables à court terme à cause des situations d'urgence; les regroupements régionaux constitueront sans nul doute un filtre face aux propositions extérieures et favoriseront le rapprochement de consommateurs.

Au niveau des régions, les réflexions inter-africaines auront une portée plus planétaire, les logiques, y compris celles concernant l'utilisation de l'aide chinoise, seront rapportées à des périodes plus étendues, le coût de leurs applications sera dilué auprès de populations plus larges, ou réparti plus équitablement en fonction des revenus des pays concernés, intégrés au sein d'une zone économique plus représentative.

Certes, il s'agit d'être pragmatique mais aussi réaliste: il y a 1 000 Chinois pour un Gabonais, 100 Chinois pour un Malien, treize Chinois pour un Nigérian. En ce domaine aussi, l'effet de masse opère. En Afrique, il y a 2 050 ministres et secrétaires d'État (sans compter les dirigeants et responsables d'organisations interrégionales importantes) qui ne veulent, bien entendu, rien abandonner de leurs prérogatives et de leurs privilèges. Cela signifie que les décideurs ont des conceptions, des intérêts, des cultures, voire des religions différentes, dont il faut tenir compte. Pour définir la régionalisation, il faut ajuster l'observation pour ne rien déformer des réalités africaines individuelles, nationales, régionales comme continentales, ni par excès ni par défaut.

Une intégration réussie est constructive; mais une intégration ratée peut s'avérer très déstructurante, voire destructrice.

Bien entendu, on devine bien que le continent africain – 50 États et un milliard d'habitants –, s'il était un partenaire parlant d'une seule voix, serait un client comme un fournisseur mieux armé, plus pertinent face aux grands ensembles déjà constitués (Chine, États-Unis, Union européenne, Inde, ASEAN, ALENA).

Restons réalistes: dans les années à venir, un ensemble politico-économique totalement unifié au niveau africain sera plus difficile et plus long à venir que la consolidation des sous-ensembles régionaux, de mieux en mieux structurés; ceux qui existent déjà en Afrique occidentale, centrale ou australe, doivent être soutenus et dynamisés.

Coopération sino-africaine facteur de régionalisation ?

De quelle manière la coopération Afrique/Chine peut-elle encourager les intégrations africaines de sorte que les nations isolées n'encourent plus les affres de la "phagocytose"? C'est tout à fait concevable; envisageons deux scénarios, l'un au niveau des marchés de biens et services, l'autre au niveau du transfert du savoir ou de la technologie.

Au niveau des marchés, l'entremise de la région :

– la Chine connaît un besoin portant sur plusieurs sortes de matières premières: elle s'adresse à la CEDEAO (ou à toute autre organisation régionale, peut-être même créée dans cette perspective) pour les lui demander; la CEDEAO répercute la demande auprès de ses membres; un ou plusieurs d'entre-eux se déclareront prêts à l'honorer;

– la Chine propose des aides ou prêts à taux très bas: elle les présente à la CEDEAO; celle-ci répercute auprès des pays de la région d'Afrique occidentale qui en ont le plus besoin, ou selon toute autre modalité que les pays de la zone décident entre eux ou jugent équitable;

– inversement, plusieurs membres de la région africaine émettent une demande en matière de produits de consommation et d'équipement: ils s'adressent à la CEDEAO qui cherche le meilleur fournisseur; elle le trouve en Chine. La région s'adresse alors en tant que telle aux fournisseurs chinois potentiels; elle choisit le "mieux-offrant", acquiert les produits, qu'elle oriente vers le(s) pays demandeur(s).



De la sorte, les politiques de gestion des ressources naturelles, de la protection de l'environnement, de la sécurité alimentaire, de l'industrialisation, de la formation, de la santé, etc., pourraient être élaborées et affinées au niveau régional de manière à maximaliser les effets bénéfiques de la coopération chinoise qui réalise des investissements nouveaux (900 entreprises), qui installe des équipements performants (la Chine va envoyer dans l'espace un satellite kenyan), qui propose des cursus de formation et de perfectionnement (Centre Confucius à Nairobi), qui offre des produits de consommation, de santé, etc...

Au niveau du transfert des connaissances, l'encouragement à l'intégration des régions africaines pourrait être le fait, non seulement du pays aidant, initiateur d'un type nouveau de coopération (la Chine en l'occurrence), mais également de l'ensemble des pays (du nord ou d'Afrique) dotés de personnels et de moyens de formation. La mise en commun de ces moyens par ceux qui transmettent leur expérience et leurs connaissances augmenterait considérablement l'efficacité des diverses formations.

Les formateurs pourraient être issus de différentes nationalités (Occidentaux, Chinois, autres techniciens ou professeurs d'origine asiatique – Coréens, Japonais, Vietnamiens, Indiens, etc –, y compris Afri-

cains), de pays ayant une infrastructure pédagogique et des champs de connaissance de qualité incontestable dans des domaines précis (recherche sur le paludisme, par exemple).

La localisation des formations serait répartie entre les pays d'une même zone. Pourquoi, en effet, attendre des diverses sources de coopération qu'elles développent, entretiennent et/ou animent une université complète avec l'ensemble des facultés qui s'y rattachent dans chacun des divers pays d'une même zone géographique (à Libreville, Brazzaville, Yaoundé, Malabo, Bangui et Ndjaména)? Les moyens nécessaires à une formation complète et de qualité sont de la sorte – celle qui perdure depuis les indépendances – considérables, les possibilités insuffisantes et les résultats parfois contestables, souvent non homogènes.

Des experts chinois, français, britanniques, américains, japonais, africains, etc. pourraient se regrouper et constituer ensemble des "pôles d'excellence" qu'ils financeraient en commun :

- à Libreville, le pôle "médecine, hygiène, santé, pharmacie" ;
- à Brazzaville, le pôle "physique, chimie, mathématiques, géologie" ;
- à Yaoundé, le pôle "lettres, langues étrangères, histoire, géographie" ;
- à Malabo, le pôle "technologies, construction mécanique, ingénieurs" ;

- à Bangui, le pôle "science économique, science de gestion, études commerciales" ;
- à Ndjaména, le pôle "sociologie, anthropologie, philosophie, etc".

Inversement, les étudiants seraient regroupés, au niveau de la région, dans les centres au sein desquels ils ont vocation à poursuivre leur formation, chaque "pôle d'excellence" – dans un premier temps unique dans chaque zone – fonctionnant alors au profit d'étudiants de nationalités diverses mais issus de la même région géographique.

Bien entendu, un certain "rodage" s'imposerait pour le meilleur fonctionnement des pôles d'excellence, qui démarreraient progressivement leurs activités de formation, s'ouvrant dans un premier temps par exemple aux doctorats/PhD ou aux masters/MbA, puis, dans un second temps, aux licences (ou inversement). Des règles de délivrance des diplômes seraient fixées de manière à permettre aux étudiants africains ainsi formés d'avoir accès à toutes les carrières nationales et internationales des différents pays d'où proviennent les formateurs, mais surtout d'où ils proviennent eux-mêmes. Dans le même temps, la collaboration d'enseignants issus d'universités et de pays très différents donnerait tout son sens à l'universalité des connaissances et du savoir et les acteurs apprendraient eux-mêmes à se connaître,



Lors du Sommet du G8, à Gleneagle (juillet 2005), les Chinois ont annoncé le doublement, entre 2006 et 2009, de leur aide financière au profit de l'Afrique.



à se comprendre et à se compléter, dans le plus grand intérêt des Africains auxquels ils transmettraient leur savoir.

Les Chinois, nouvellement arrivés sur la scène de la coopération avec l'Afrique, ayant fait preuve de nombreuses initiatives inédites et fort louables en la matière, pourraient s'orienter vers ce type de collaboration *open-oriented*.

L'harmonisation des coopérations avec l'Afrique.

Nous avons insisté sur la nécessité d'une approche réaliste, tant pour les Africains que pour les Chinois.

Mais le réalisme s'impose également aux Occidentaux : les Chinois sont présents en Afrique, ils inondent le continent de produits à bas prix, les équipes gouvernementales africaines apprécient beaucoup leur présence sur leur territoire. L'on peut, bien entendu, avancer des analyses et mettre en garde les Africains contre les effets négatifs, à terme, que pourraient avoir les orientations actuelles de la coopération sino-africaine ; mais la critique ne doit, en aucun cas, devenir systématique ni partisane.

Les pays occidentaux, et surtout ceux d'entre-eux qui ont eu un passé colonial, ont un discours difficilement convaincant lorsqu'ils dénoncent les visées néo-colonisatrices des Chinois. Un tel discours ne peut venir en fait que des Africains eux-mêmes. Les Chinois ont joué, avec les Africains, la carte historique des nations qui

ont dû lutter pour leur indépendance et proposent une coopération Sud/Sud en tant qu'alternative à une coopération Nord/Sud, beaucoup plus ancienne, mais qui, de toute évidence, n'a pas su porter ses fruits. Dans cette perspective pourrait être créée une cellule multinationale d'étude de l'harmonisation des coopérations avec l'Afrique. Cette cellule, qui comprendrait des experts chinois, américains, français, belges, britanniques et africains (des différentes régions du continent) réfléchirait, d'une part, à l'état exact des besoins des pays africains, matériels et humains, si possible par région, et, d'autre part, ferait le point sur les flux d'aide, de commerce extérieur, d'investissements directs étrangers vers l'Afrique, etc., par pays de provenance ; une concertation scientifique entre les experts des divers pays pourrait aboutir à l'optimisation de l'efficacité des aides, en évitant les surenchères, les doubles emplois, etc. ⁽²⁵⁾.

Bien que la Chine soit un "pays du sud" et que son manque d'infrastructures, non encore comblé, ne la place toujours pas au rang des pays riches et industrialisés, le schéma auquel aboutit la coopération Sud/Sud qu'elle propose à l'Afrique est en passe de se superposer au schéma plus ancien de coopération Nord/Sud qui, – il faut bien le dire – n'a pas donné d'impulsion suffisamment efficace au développement de l'Afrique.

Mais pour concrétiser l'ensemble de ces opportunités nouvelles créées par la

Chine, les Africains devraient tout d'abord assainir le fonctionnement de leurs appareils internes, mieux définir et consolider leurs propres politiques du commerce extérieur et l'utilisation des aides reçues, que ce soit des Chinois ou des autres pays du Nord.

Les pays africains auront, en premier lieu, à promouvoir la libéralisation du commerce et à encourager le commerce international comme la division du travail. Cela les aiderait à sauvegarder leurs positions concurrentielles, à produire à des coûts acceptables pour leurs clients potentiels et à affronter la concurrence internationale attisée par les Chinois eux-mêmes.

De meilleures structures régionales, dotées, au demeurant, de procédures douanières clairement définies, aideraient incontestablement à valoriser la chaîne des exportations traditionnelles des pays africains au sud du Sahara, le plus souvent axées sur l'exploitation et la vente de produits agricoles et de matières premières et énergétiques, encore très peu transformées, raffinées ou traitées sur place.

Face au rôle croissant de la Chine, les dynamiques régionales consolident les États, surtout ceux qui ont de faibles ressources ou de petites populations, et les accompagnent dans leur passage obligé au travers de la vague de mondialisation qu'ils subissent, moins de gré que de force, leur évitant d'être phagocytés, à terme, par des ensembles mieux structurés. Ces régionalisations sont certes facilitées.



tées par les économies d'échelle, mais elles le sont surtout par la mise en œuvre de politiques commerciales communes qui, parce qu'elles sont décidées au niveau des unions régionales douanières, économiques ou monétaires, présentent beaucoup plus de garanties, tant pour ce qui concerne la logique des marchés que la sauvegarde des souverainetés.

La coopération sino-africaine, qui naît de ces circonstances inédites de l'histoire de la Chine comme de l'Afrique, s'adresse à tous les pays du continent africain et leur propose des enjeux qu'ils pourront dépasser si les pays parviennent à se regrouper. Comme l'a confirmé le récent sommet Chine/Afrique, qui a réuni à Pékin, début novembre 2006, 48 pays du continent africain, la quasi-totalité des dirigeants concernés affichaient en commun leur adhésion et leurs espoirs dans l'action chinoise en Afrique, sans méconnaître toutefois, les critiques qui lui sont adressées çà et là. ■

(1) Nous partageons, à ce sujet, les remarques sur le manque de cohérence des statistiques internationales (en particulier douanières) formulées par Jean-Raphaël Chaponnière, dans "Les échanges entre la Chine et l'Afrique", STATECO n° 100, 2006. Pour ce qui nous concerne, nous nous référerons en priorité, chaque fois qu'elles seront disponibles, aux données internationales du FMI, *Direction of Trade Statistics*.

(2) Harry G. Broadman, *Economic Adviser for the African Region at the World Bank*, "Connecting Africa and Asia", Finance & Development, A quarterly magazine of the IMF June 2007, Volume 44, Number 2.

(3) Les besoins considérables de la Chine en matières premières et en ressources énergétiques ne doivent cependant pas faire oublier que ce pays demeure simultanément l'un des premiers producteurs et des tous premiers consommateurs au monde de beaucoup de ces produits : premier producteur de huit matières premières et énergies fondamentales : charbon (plus d'un milliard de tonnes), plomb, zinc, étain, aluminium, coton, premier producteur de riz, second producteur de blé et de laine vierge ; la Chine figure également parmi les quatre premiers pour treize produits de base essentiels ; elle est le deuxième producteur et consommateur d'énergie, soit respectivement et 1 410 et 1 380 millions de TEP en 2006.

(4) Au sens théorique donné par Jacob Viner, dans des analyses qui demeurent encore fort pertinentes dans le cas qui nous occupe (in "Studies in the Theory of International Trade", Allen & Unwin, 1955).

(5) Voir à ce sujet l'étude récente de Jian-Ye Wang, "What Drives China's Growing Role in Africa?", IMF Working Paper, African Department, Août 2007.

(6) Le commerce extérieur chinois a atteint 1 170 milliards de dollars, (+ 24,4% par rapport à 2006), au cours des sept premiers mois de 2007. L'UE reste le premier partenaire commercial, avec 190,1 milliards de dollars, (+28,5% en base annuelle), suivie des États-Unis : 167 milliards de dollars, (+17,5%) et du Japon : 130 milliards US dollars, (+15,2%). Le total inclut 654,4 milliards de dollars d'exportations, (+28,6%) et 517,6 milliards US dollars d'importations, (+19,5%). L'excédent commercial a atteint 136,8 milliards de dollars, soit 77% de celui de 2006 (Source : Direction générale des douanes de Chine).

(7) Ulrich JACOBY, "The new partnership between China and Africa for aid and trade", Getting Together, Finance & Development, June 2007, <http://www.imf.org>

(8) source : Harry Broadman, "Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier", World Bank 2007.

(9) D'après le *National Bureau of Statistics of China*.

(10) Michal Quinn "Sinosteel seeking mining opportunities" (www.miningnews.net).

(11) "China given monopoly to work Gabon's untapped iron ore resources", Business Report, juin 2007.

(12) La *China National Offshore Oil Corporation* (créée en 1982) est l'une des plus grandes entreprises pétrolières et gazières chinoises. La CNOOC, dont le capital est de quatre milliards de dollars, fait travailler 44 000 personnes. Elle est autorisée à négocier au nom de la Chine pour le développement de sites à l'étranger, particulièrement en Afrique.

(13) Le sommet de Pékin, (3-5 novembre 2006) a été le plus grand rassemblement de dirigeants chinois et africains jamais organisé depuis l'indépendance des États africains et la Révolution culturelle chinoise. Plus de 40 chefs d'État ont personnellement effectué le déplacement pour ce forum plein d'espoirs comme de promesses envisageant la relance et la redéfinition de la coopération Chine-Afrique (www.chineafrique.com).

(14) Didier Samson, "Diplomatie pétrolière : la diplomatie chinoise vole au secours de son modèle économique", RFI Actualités, 3 novembre 2006.

(15) Mure Dickie, "China boost for Sudan Military", Financial Times, 3 avril 2007.

(16) "The new partnership between China and Africa for aid and trade", Ulrich Jacoby, *op. cit.*, June 2007.

(17) Harry G. Broadman, *Economic Adviser for the African Region at the World Bank*, "Connecting Africa and Asia", Finance & Development, A quarterly magazine of the IMF June 2007, Volume 44, Number 2.

(18) La Chine est le deuxième producteur et consommateur d'énergie avec, respectivement, 1 410 et 1 380 millions de TEP en 2006 ; le commerce extérieur chinois a par ailleurs été multiplié par 50 avec l'Afrique entre 1980 et 2005 ; mais ce dernier ne représente pourtant encore que 2,5% du commerce extérieur avec le reste du monde.

(19) Wang Jian Ye, "What Drives China's Growing Role in Africa?", IMF Working Paper, African Department, août 2007.

(20) Robin Kwong "CNOOC defends drive for oil in Africa", Hong Kong, Aug 29, 2007.

(21) Akpo fait l'objet l'an dernier de contrats d'exploitation importants partagés par la Technip (*Total Upstream Nigeria Limited*) et la *Hyundai Heavy Industries* pour une valeur de plus d'un milliard de dollars. Le rendement escompté de cet investissement (colossal, il est vrai) devrait tourner aux alentours de 175 000 barrils/jour dès la fin 2008.

(22) Jean-Jacques Mevel, "Premières gênes dans le grand bond chinois en Afrique", Le Figaro, 31 jan 2007

(23) Voir notre Conférence "La coopération chinoise en Afrique comme support aux processus d'intégration", Forum de Bamako, février 2007.

(24) En effet, ce qui, dans le passé récent, concernait les nations s'applique désormais aux régions, en Europe, sur les continents américain, asiatique comme africain : c'est de moins en moins la Grande-Bretagne qui définira sa politique de commerce extérieur avec le Ghana, la France avec le Gabon ou le Portugal avec l'Angola, mais l'Europe qui se présentera en client ou fournisseur de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale, ces régions se dotant parfois d'une structure économique harmonisée ou d'une zone monétaire commune. À Cannes, le 15 février 2007, le président Chirac et la chancelière Angela Merkel se sont adressés d'une même voix, en tant qu'Européens, aux Africains et ont appelé à l'intégration.

(25) Ce thème a été développé auprès des Africains (Forum de Bamako, février 2007), auprès des Américains (*Conférence au Centre of Economic Research on Africa, Montclair State University, New Jersey, mars 2007*), en France (Centre d'Études Diplomatiques et Stratégiques, Conférence du 23 juillet 2007), et en Chine (*Chinese Academy of Social Science, Institute of African Studies, Pékin, août 2007*). De manière concrète, nous avons proposé la création d'une équipe comprenant deux économistes chinois, deux économistes américains, deux économistes français, quatre économistes africains d'Afrique occidentale, centrale, orientale et australe. Nos collègues chinois ont *a priori* exprimé un intérêt certain pour cette démarche scientifique qui serait menée en commun.



Jean-Luc Garnier,
écrit par Erik Orsenna
de l'Académie française

MARINS

du temps jadis

chassemarée



Exaltante plongée dans notre mémoire maritime, cet ouvrage ouvre les écluses d'un monde révolu, quoique si proche puisqu'il n'a éteint ses derniers feux que dans les années 1950 : celui des marins qui ont vécu ou assisté aux derniers instants de la voile au travail tout en faisant l'apprentissage de la « modernité », au temps où le moindre de nos ports vibrail d'une formidable animation.

Pêcheurs côtiers ou hauturiers, marins de la « Royale » ou au long cours, premiers plaisanciers, coureurs au large et explorateurs des mers lointaines, sédentaires amarrés à leurs phares, passagers des paquebots d'antan, femmes de marins sans qui... etc. : qu'avaient donc en commun ces personnages de notre passé, sinon l'expérience inoubliable de la mer, qui n'a que faire de ce qui agite et sépare les hommes... ?

C'est leur quotidien, sur l'eau et à terre, que ce livre vous invite à partager.



ISBN : 2353570054
Médiocre : 73 99122
Prix TTC : 29 €



D

ES IMAGES STÉRÉOTYPÉES COLLENT À L'AFRIQUE LORSQU'ON ÉVOQUE SA situation démographique : une population essentiellement rurale, victime de famines ; un mariage précoce des femmes, une natalité très élevée, etc. Et pourtant, que de changements depuis les années soixante ! Les sociétés africaines sont traversées en profondeur par une série de mutations : monétarisation des rapports productifs et sociaux, progrès de la scolarisation (en particulier des jeunes filles), diffusion *via* les médias d'autres modèles culturels, accroissement de l'urbanisation, comme des migrations internes et internationales ; de plus, la transition démographique est bien amorcée. À l'image d'une Afrique figée, se substitue progressivement celle d'une Afrique du changement, marquée, sur le long terme, par la tendance à la baisse de la fécondité et de la mortalité. Mais la situation est encore loin d'être idyllique car, en peu de temps, l'Afrique est passée d'un contexte traditionnel de crises latentes de subsistance à de nouvelles inquiétudes liées aux conséquences de la restructuration économique mondiale, à la persistance de la pauvreté pour une part importante des populations et à la propagation du sida dans certaines régions.

La récession économique des années quatre-vingt a affecté l'Afrique au moment où ce continent arrivait à une phase décisive de sa transition démographique : celle où, la mortalité ayant déjà largement diminué et la fécondité commençant à baisser, le rythme annuel d'accroissement naturel était à son maximum ⁽¹⁾. Jusqu'au milieu du XX^e siècle, la croissance démographique a été très lente sur le continent (environ 0,2%) ; puis, à partir des années cinquante, elle s'est accélérée, la mortalité diminuant alors que la fécondité restait à un niveau très élevée. Un plafond a été atteint dans les années quatre-vingt avec un taux annuel d'accroissement naturel de 3%, soit un doublement de population tous les 23 ans ! Depuis les années quatre-vingt-dix, un ralentissement démographique s'amorce. Toutefois les changements en cours se produisent à des rythmes très divers suivant les pays ou les catégories sociales. À l'intérieur de chaque pays, il existe une grande disparité de comportements démographiques, tout comme se développe une grande inégalité économique ⁽²⁾.

[Le poids démographique de l'Afrique.]

En 1960, avec 282 millions d'habitants, la population africaine ne représentait que 9% de la population mondiale. Aujourd'hui, sur les 6,625 milliards d'habitants que compte la planète, près d'un milliard vit en Afrique ⁽³⁾ (944 millions), soit 14% de la population mondiale ⁽⁴⁾. On distingue couramment cinq grandes régions pour l'ensemble du continent (Tableau 1). L'Afrique septentrionale, qui va du Maroc à l'Égypte et au Soudan, compte près de 200 millions d'habitants dont 73,4 millions en Égypte. L'Afrique occidentale, qui s'étend de la Mauritanie au Nigeria, rassemble 283 millions d'habitants dont la moitié vit au Nigéria (144 millions). L'Afrique centrale, du Cameroun à la République démocratique du Congo et jusqu'au Tchad, est peuplée par 118 millions de personnes dont 63 millions dans l'ex-Zaïre. L'Afrique orientale, qui va de l'Érythrée au Mozambique, compte 294 millions d'habitants, l'Éthiopie étant le pays le plus peuplé de cette région (77 millions). Enfin, l'Afrique australe, avec 55 millions de personnes, rassemble quatre petits pays autour de l'Afrique du Sud (48 millions d'habitants).

Malgré le fléchissement de la croissance démographique dans les prochaines années, les projections permettent d'estimer que la population de l'Afrique atteindra environ 1,4 milliard en 2025 (environ 17% de la population mondiale) et près de deux milliards en 2050 soit 22% de la population de la planète. Cette progression du

L'Afrique face à ses défis démographiques

Monsieur Philippe Antoine

Directeur de recherches
Institut de recherche sur le développement
Unité de recherche "Développement, institutions et analyses de long terme"

	<i>Population en 2007</i>	<i>Estimation 2025</i>	<i>Estimation 2050</i>
Afrique septentrionale	195	253	310
Afrique occidentale	283	419	616
Afrique centrale	118	191	315
Afrique orientale	294	438	650
Afrique australe	55	58	62
Ensemble de l'Afrique	944	1 359	1 953
Europe	733	719	669
Asie	4 010	4 768	5 378
Amérique du Nord	335	387	462
Amérique latine	569	691	784
Monde	6 625	7 965	9 294

Tableau 1.– Répartition de la population, en millions d'habitants, par grandes régions (2007) et estimations. (Source : Population Reference Bureau, www.prb.org).

nombre d'habitants est inégale suivant les pays : elle sera encore rapide dans les pays du Sahel, alors que les pays d'Afrique australe risquent même de connaître une décroissance de leurs effectifs à cause du sida. Pour les 50 années à venir, la population de l'Afrique va croître bien plus rapidement que celle des autres continents qui tend à se stabiliser. L'Europe verra même sa population vieillir et diminuer, à moins d'un net accroissement des flux migratoires en sa faveur.

[Une fécondité qui commence à diminuer...]

La baisse de plus en plus sensible de la fécondité en Afrique est intimement liée au niveau de scolarisation féminine.

Cependant cette fécondité reste bien plus élevée (en moyenne cinq enfants par femme) que dans le reste du monde : 1,5 enfant par femme en Europe, environ 2,5 en Asie et Amérique latine (Tableau 2). Quelques exemples chiffrés des changements qui se produisent en Afrique : l'indice synthétique de fécondité au Ghana⁽⁵⁾ passe, entre 1988 et 2003, de 6,4 à 4,4 enfants par femme. Dans ce pays, en 2003, la différence de fécondité reste importante entre le milieu rural et le milieu urbain : 5,6 enfants par femme à la campagne et 3,1 en ville. On voit bien l'écart de fécondité entre différentes populations à l'intérieur d'un même pays. L'évolution est de moindre ampleur au Sénégal où, entre 1978 et 2005, la fécondité est passée à la campagne de 7,5 à 6,4 enfants

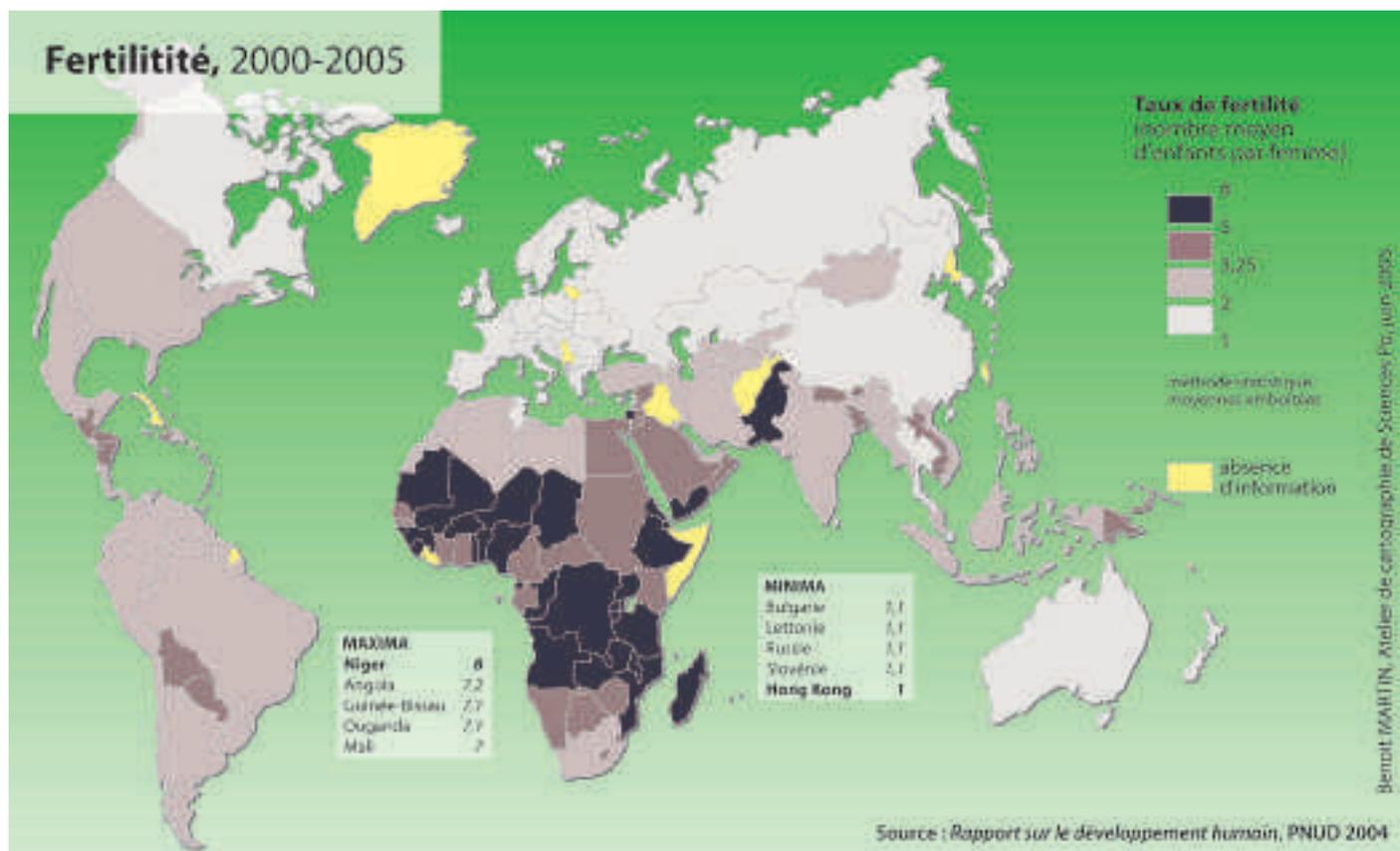
et en milieu urbain a diminué de 6,6 à 4,1 enfants par femme. Dans d'autres pays, cette baisse tarde à s'amorcer, comme au Niger où la fécondité reste très élevée : le niveau est passé de 7,4 enfants par femme en 1992 à 7,1 en 2006.

Les progrès de la scolarité des jeunes filles sont le principal facteur de la baisse de la fécondité. Par exemple, au Ghana, seuls 28% des femmes ne sont pas allées à l'école et une grande majorité des femmes scolarisées ont atteint le secondaire : alors que les femmes analphabètes gardent une fécondité élevée (six enfants par femme), les femmes scolarisées au niveau secondaire (et plus) ont une descendance de 2,5 enfants. Au Niger, 84% des femmes ne sont pas scolarisées et, parmi celles qui le sont, la plupart ne fréquente que le cycle primaire. Dans certains pays, comme le Maroc ou le Sénégal, le recul important de l'âge du mariage, surtout flagrant en milieu urbain mais déjà perceptible dans certains milieux ruraux, concourt à cette baisse de la fécondité.

Le recours aux méthodes contraceptives reste encore relativement restreint et on relève une tendance à contrôler la fécondité plutôt par un espacement accru entre les naissances que par une contraception d'arrêt. L'âge des premiers rapports sexuels varie peu, ce qui pose les problèmes de l'accès des jeunes à la contraception, de l'augmentation des grossesses hors mariage, de l'éducation et de la santé des jeunes. Les structures de santé, démunies de moyens, ne peuvent faire face à une demande latente et mal formulée de

	<i>Indice synthétique de fécondité (enfants/femme)</i>	<i>Taux de mortalité infantile en ‰</i>	<i>Espérance de vie à la naissance (en années)</i>	<i>taux en % de 15-49 ans infectés par VIH en %</i>	<i>Taux en % de personnes de moins de 15 ans</i>
Afrique septentrionale	3,1	42	68	0,4	33
Afrique occidentale	5,7	98	51	3,0	44
Afrique centrale	6,3	113	46	3,9	46
Afrique orientale	5,5	84	48	6,2	44
Afrique australe	2,8	46	50	19,3	33
Ensemble de l'Afrique	5,0	86	53	4,5	41
Europe	1,5	6	75	0,5	16
Asie	2,4	48	68	0,2	28
Amérique du Nord	2,0	6	78	0,6	20
Amérique latine	2,5	24	73	0,5	30
Monde	2,7	52	68	0,9	28

Tableau 2.– Quelques indicateurs démographiques par grandes régions (2007), (Source : Population Reference Bureau, www.prb.org)



contraception. Ceci rend nécessaire une action concertée entre services de protection maternelle et infantile, services de planning familial et services de prévention du sida et, surtout, auprès de la population jeune. La fréquence du recours à l'avortement est certainement grande, en particulier chez les adolescentes, mais avec tous les risques encourus par une pratique qui reste largement clandestine⁽⁶⁾.

Longtemps, l'évolution de la fécondité en Afrique a été analysée à travers ses composantes naturelles (allaitement, aménorrhée, etc.), délaissant ainsi les explications liées aux facteurs macrostructurels. Les nouvelles politiques économiques, qui accroissent les inégalités entre pays et, surtout, entre catégories sociales au sein du même pays, contribuent à mettre en évidence la primauté de ces facteurs.

[...et une baisse de la mortalité qui s'infléchit.]

Même si, depuis la fin des années cinquante, des progrès importants ont été réalisés dans le domaine de la santé en Afrique, il faut dépasser le simple constat d'une baisse de la mortalité qui se situait autrefois à des niveaux très élevés. Certes, des actions de santé publique (vaccination

en particulier) ont eu des répercussions importantes sur l'amélioration de l'espérance de vie de la population, notamment pour la population urbaine, mais la situation sanitaire demeure préoccupante. La mortalité infantile reste élevée, surtout en Afrique subsaharienne, presque deux fois plus forte qu'en Asie et près de quatre fois plus qu'en Amérique latine (cf. Tableau 2, page précédente). Ce taux se traduit par une espérance de vie plus courte : 17 ans d'écart entre l'Afrique de l'Ouest et l'Asie, 25 ans d'écart d'espérance de vie entre l'Afrique centrale et l'Amérique latine.

Suivant les pays, le schéma d'évolution de la mortalité diffère. Dominique Tabutin et Bruno Schoumaker⁽⁷⁾ distinguent cinq types de pays selon l'évolution de l'espérance de vie (cf. Figure 1, page suivante) :

- les pays en progrès régulier comme le Sénégal ou le Mali ;
- les pays en stagnation récente comme le Nigeria ou le Bénin ;
- les pays en sensible régression comme le Cameroun et le Kenya ;
- les pays où l'espérance de vie régresse profondément, essentiellement en Afrique australe à cause du sida ;
- les pays perturbés par un conflit comme la Somalie ou le Rwanda.

Le sida est, dans bien des cas, à l'origine de ces renversements de tendance concer-

nant la mortalité. Mais il n'explique pas toujours cette inflexion dans le niveau de l'espérance de vie. Certaines augmentations récentes de la mortalité, et qui persistent après soustraction de l'impact du sida, méritent une attention particulière. Il pourrait s'agir de l'effet de l'augmentation des inégalités et de la pauvreté, surtout en milieu urbain, comme le suggèrent les cas du Kenya, du Cameroun et de la Côte-d'Ivoire⁽⁸⁾. Avec la crise, les inégalités s'accroissent, l'accès aux soins modernes devient plus coûteux, les dispensaires et les centres sociaux voient leurs moyens réduits. On observe également des inégalités importantes entre les catégories sociales, dans la fréquentation des services de santé. Le système de santé moderne exclut les couches les plus pauvres de la population par une privatisation de plus en plus marquée et la cherté des consultations et des prescriptions médicales. Des réseaux parallèles de santé se développent, comme le commerce illicite de médicaments qui constitue une réponse sociale des catégories défavorisées aux difficultés d'accès aux médicaments par les voies officielles. Le secteur de la santé, où le personnel ne perçoit qu'un maigre salaire, n'échappe pas à la corruption : sans passe-droit, sans relations, sans argent, un malade a peu de

chance de se faire soigner. Les parcours thérapeutiques d'une grande partie de la population révèlent une approche pragmatique des systèmes médicaux, où les consultations auprès de la médecine occidentale s'articulent avec la multiplication d'autres recours pseudo thérapeutiques : leaders religieux, guérisseurs, herboristes, etc. (9).

À l'intérieur de chaque pays, des inégalités entre milieux urbain et rural ou entre catégories sociales perdurent. Dans beaucoup de pays, les niveaux de mortalités infantile et juvénile sont moins élevés en milieu urbain qu'en milieu rural, particulièrement

défavorisé en matière de centres de santé. La mortalité des enfants varie aussi en fonction du niveau d'éducation de la mère ou du degré de bien-être économique du ménage d'appartenance. Le niveau de mortalité infantile (avant un an) reflète en partie, l'efficacité du système de santé alors que la mortalité juvénile reflète, les conditions de vie de l'enfant entre un et cinq ans. La situation est particulièrement contrastée au Nigeria où la mortalité juvénile des plus pauvres est cinq fois plus élevée que celle des plus aisés. Les différences de mortalité traduisent bien les inégalités persistantes au sein d'un même pays.

L'insuffisance des ressources allouées au secteur de la santé, conjuguée à un environnement naturel souvent défavorable, a conduit à une situation épidémiologique où cohabitent à la fois les maladies infectieuses et parasitaires typiques des pays en développement et les maladies dites de civilisation, caractéristiques des pays industrialisés. Le nombre de pathologies affectant les pays africains ne cesse de croître.

Certaines maladies sont toujours bien présentes comme les diarrhées, les affections respiratoires et le paludisme qui sont les principales causes de recours aux soins.

Figure 1.– Les différentes transitions sanitaires en Afrique sub-saharienne de 1950 à 2005

(Source : Dominique Tabutin et Bruno Schoumaker, 2004 : *Revue Population*, vol. 59, n° 3-4).

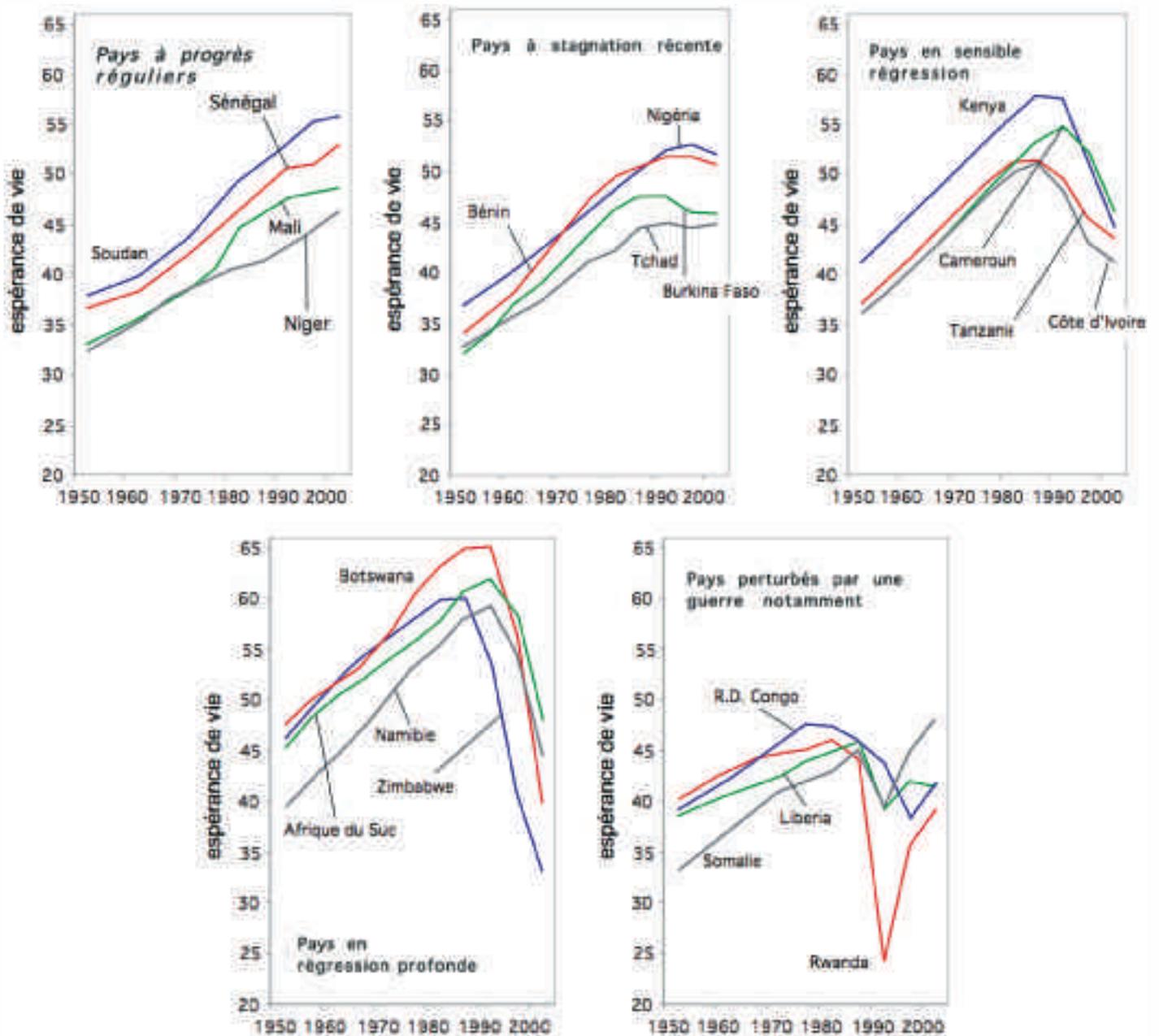




Tableau 3.- Différences des mortalités infantiles et juvéniles (à partir des DHS/pays)

		Nigeria 2003	Éthiopie 2005	Sénégal 2005
Mortalité infantile				
Résidence	Rural	121	81	82
	Urbain	81	66	52
Instruction de la mère	Non scolarisée	124	83	79
	Primaire	111	78	52
	Secondaire	71	37	30
Quintile bien-être économique	Quintile le plus bas	133	80	89
	Quintile le plus haut	52	60	41
Mortalité juvénile				
Résidence	Rural	139	58	85
	Urbain	78	34	41
Instruction de la mère	Non scolarisée	166	62	78
	Primaire	85	35	44
	Secondaire	45	18	30
Quintile bien-être économique	Quintile le plus pauvre	143	54	103
	Quintile le plus riche	29	34	25

Selon l'OMS, le paludisme est la principale cause de mortalité en Afrique chez les moins de cinq ans (20%); il représente 10% de la charge totale de morbidité du continent. On compte, chaque année, au moins 300 millions de cas aigus de paludisme dans le monde, et plus d'un million de décès. Environ 90% de ces décès surviennent en Afrique, principalement chez les jeunes enfants. Le paludisme est responsable de 40% des dépenses de santé publique, de 30% à 50% des admissions dans les hôpitaux et de 50% des consultations externes dans les zones de forte transmission⁽¹⁰⁾.

La rougeole reste également une grande tueuse d'enfants, ainsi que, parfois, la méningite dans le Sahel. La lutte contre les maladies à vecteurs enregistre des succès divers : relative réussite dans la lutte contre l'onchocercose, – "cécité des rivières", maladie parasitaire cutanée, due à un

insecte qui peut vivre jusqu'à quatorze années dans le corps humain –, mais la trypanosomiase – "maladie du sommeil", transmise par la piqûre de la mouche tsé-tsé, que l'on croyait avoir éradiquée –, s'étend. La lèpre et choléra restent à l'état endémique. Mais, de plus, certaines pathologies, apparemment "exotiques" en Afrique, prennent de l'ampleur : maladies cardio-vasculaires, pathologies psychiatriques, maladies dégénératives, obésité, cancers du foie (dus aux hépatites) et du poumon (tabagisme). La persistance d'une très forte mortalité maternelle est malheureusement un indicateur des dysfonctionnements du système de santé (environ plus de 900 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes en Afrique subsaharienne contre 60 en Asie de l'Est et 170 en Amérique latine).

Dans certaines régions, les troubles politiques ou les guerres ont eu des répercus-

sions sur la mortalité. L'usage, par les médias, de chiffres sans fondement statistique sur les victimes de conflits donne souvent une image déformée des conséquences des opérations de guerre. Il demeure cependant difficile d'estimer le nombre total de décès dus à la guerre dans les conflits passés ou présents. En général, le nombre de décès "indirects" de ces conflits est bien plus important, conséquence des déplacements de populations et de la diffusion de maladies alors que les structures de santé ont disparu⁽¹¹⁾. C'est le cas dans la plupart des conflits en Afrique, avec, comme dernier exemple en date, le conflit en République démocratique du Congo qui affecte essentiellement la population civile : 94% des 2,5 millions de morts estimés (cf. tableau 4 ci-dessous).

[Un risque majeur : le sida.]

Le sida sévit dans le monde entier, mais c'est surtout sur le continent africain qu'il enregistre son rythme d'extension le plus rapide, y prenant parfois des proportions alarmantes : doublement de la mortalité dans certains pays ou régions, anéantissement progressif des gains fragiles de survie des enfants dans les pays où la maladie est plus ancienne. Fin 2005, Onusida estimait à 39 millions le nombre de personnes vivant avec le VIH dans le monde et, parmi eux, 25 millions (65%) en Afrique subsaharienne. L'Afrique étant une région où le VIH se répand principalement par les relations hétérosexuelles, les femmes représentent plus de la moitié des personnes victimes du VIH/sida. Dans les autres régions du monde, la proportion de femmes séropositives est d'un tiers. La proportion de femmes adultes (âgées de plus de quinze ans) affectées par le VIH/sida est 1,7 fois plus

Pays	Périodes	Estimation du nombre total de décès	Décès de combattants	Proportion de morts durant les combats
Soudan (rébellion Anya Nya)	1963-1973	de 250 000 à 750 000	20 000	de 3% à 8%
Nigeria (sécession Biafra)	1967-1970	de 0,5 à 2 millions	75 000	de 4% à 15%
Angola	1975-2002	1,5 million	160 475	11%
Éthiopie	1976-1991	de 1 à 2 millions	16 000	moins de 2%
Mozambique	1976-1992	de 0,5 à 1 million	145 400	de 15% à 29%
Somalie	1981-1996	de 250 000 à 350 000	66 750	de 19% à 27%
Soudan	1983-2002	2 millions	55 000	3%
Liberia	1989-1996	de 150 000 à 200 000	23 500	de 12% à 16%
République démocratique du Congo	1998-2001	2,5 millions	145 000	6%

Tableau 4.- Estimation des décès lors de quelques conflits en Afrique (source : Lacina Bethany, Nils Petter Gleditsch, 2005, op. cit.).

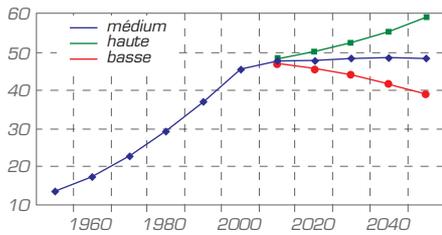


Figure 2.– Estimation de la population de l'Afrique du Sud suivant différentes hypothèses.

forte en Afrique sub-saharienne que sur les autres continents.

Le rythme accéléré de la propagation de la maladie cache cependant des disparités géographiques importantes au niveau de la prévalence, entre l'Afrique de l'Ouest où la situation est diversifiée (Côte-d'Ivoire, Nigeria et Burkina Faso sont les plus touchés) (Tableau 2) et l'Afrique de l'Est et surtout australe (où la prévalence est particulièrement élevée). L'Afrique australe est la région la plus concernée : l'espérance de vie à la naissance a chuté en dessous de 40 ans au Botswana, au Lesotho, au Malawi, au Swaziland, en Zambie (Figure 1), et aussi au Mozambique, en République centrafricaine et au Zimbabwe. La crise épidémiologique que connaît actuellement l'Afrique australe (devenue en quelques années le premier foyer de sida) doit être replacée dans le contexte des mouvements de populations comme de (re)composition des inégalités et d'incorporation de la violence expérimentées par des sociétés qui sortent de

l'apartheid. Le sida a également des effets sur la taille et la structure de la population. Ainsi, celle d'Afrique du Sud risque de stagner, voire décroître, dans les prochaines années (Figure 2 ci-contre). Le cas du Botswana (Figure 3 ci-dessous) illustre bien les répercussions de la maladie sur la structure par âges de la population et les conséquences démographiques à long terme que cette évolution présage ; les adultes sont les principales victimes. Leur disparition précoce entraîne une moindre natalité, accroissant le risque de diminution de la population du pays.

Les conséquences du sida sont dramatiques tant pour les familles que pour la collectivité (prise en charge des malades, à la fois thérapeutique, économique et psychologique, augmentation du nombre des orphelins à la charge des personnes âgées, perte de capacités productives dues au décès de travailleurs déjà formés) et risquent de retarder, pour longtemps encore, le développement économique du continent. Les systèmes de santé en Afrique sont durement mis à l'épreuve par cette maladie. Les ressources sanitaires (personnel, infrastructures, équipement) sont généralement nettement en deçà des

besoins des populations qui se trouvent encore en grande partie exclues de l'accès aux progrès thérapeutiques liés aux trithérapies. Les questions de prise en charge et de relations entre thérapeutes et patients (incluant celles de l'accès au dépistage et de l'annonce de la séropositivité) se posent avec une acuité particulière en Afrique ⁽¹²⁾. Certains modes de transmission de la mère à l'enfant prennent une dimension spécifique en Afrique. L'allaitement est responsable du tiers des cas de transmission du VIH de la mère à l'enfant et ce risque constitue un véritable problème de santé publique ⁽¹³⁾. Assurer la prévention de la transmission du VIH par allaitement est complexe car aucune solution simple ne peut abolir ce risque : l'allaitement par des substituts du lait maternel comporte de forts risques nutritionnels et infectieux peut-être supérieurs à ceux du VIH. Le dilemme est d'autant plus grand que le risque de transmission d'une mère séropositive à son enfant n'est pas absolu (entre 20% et 40% des cas). Les messages et les mesures à mettre en place dans ce domaine sont subtils, d'autant que l'allaitement revêt une symbolique très forte. De plus, à travers cette maladie, les femmes sont souvent stigmatisées : un retournement s'opère qui fait de la femme, souvent victime de la maladie, la coupable, source du mal. Ceci alors que les femmes séropo-

Figure 3.– Sida : impact sur la pyramide des âges du Botswana en 2020.

Source: Estimations et projections démographiques du Bureau du recensement des États-Unis, 2004.

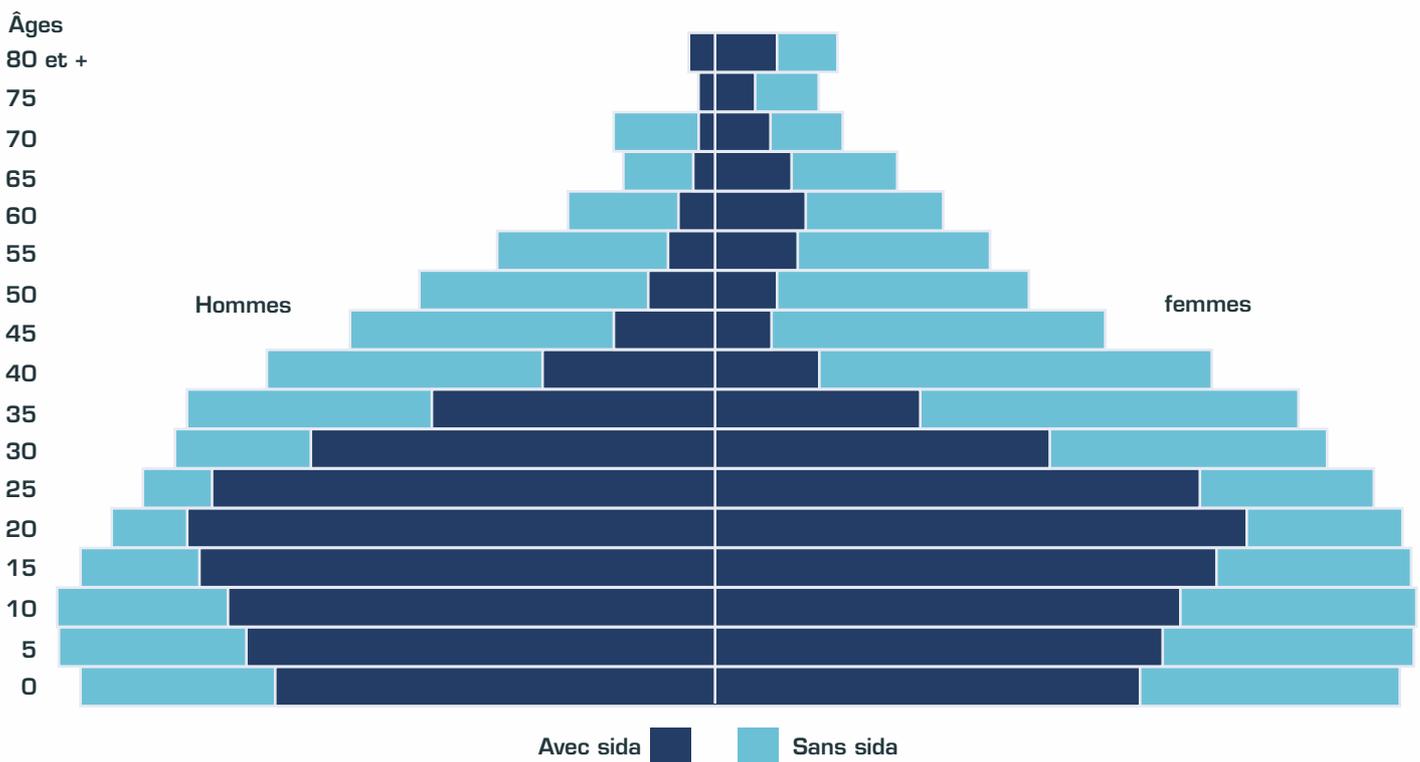




Tableau 5.– Taux de population urbaine par grandes régions (2005). (Source : à partir de Population Division - United Nations, *World Population Prospects: The 2006 Revision*, <http://esa.un.org/unpp>)

	1950	2005	2030
Afrique septentrionale	24,8	51,1	64,1
Afrique occidentale	10,4	42,4	57,4
Afrique centrale	13,9	39,9	54,9
Afrique orientale	5,3	22,1	33,7
Afrique australe	37,6	56,3	68,6
Ensemble de l'Afrique	14,7	38,3	50,7
Europe	50,5	72,2	78,3
Asie	16,8	39,8	54,1
Amérique du nord	63,9	80,7	86,7
Amérique latine	42,0	77,4	84,3
Monde	29,0	48,7	59,9

sitives doivent elles-mêmes répondre à des interrogations telles qu'avoir ou non un enfant, ou sur les comportements préventifs à adopter avec le partenaire⁽¹⁴⁾.

[Une circulation migratoire accrue alors que les tensions sur le marché de l'emploi en ville s'aggravent.]

Le rythme de croissance de la population urbaine a atteint presque 5% par an en Afrique au début des années soixante. Cette croissance s'est ralentie progressivement résultant de plus en plus du mouvement naturel, mais les villes continuent tout de même de croître plus rapidement que le milieu rural. Près de 40% de la population africaine vivent actuellement en ville et ce sera le cas d'un Africain sur deux en 2030 (Tableau 5 ci-dessus) ; l'Afrique de l'Est restant toutefois en recul dans le processus d'urbanisation par rapport aux autres régions.

Déclin de la fécondité et ralentissement de l'exode rural se conjuguent pour expliquer cette variation du rythme de croissance de l'urbanisation. Les migrations internes ne se sont pas ralenties pour autant. Bien au contraire, les déplacements restent intenses, mais le départ des uns compense davantage l'arrivée des autres⁽¹⁵⁾. En Afrique de l'Ouest, au début des années quatre-vingt-dix, les flux du monde rural vers les capitales ont diminué. A *contrario*, les flux en sens inverse, de la capitale vers le milieu rural, deviennent assez importants ; on observe même un exode urbain dans certains pays, mais il n'en demeure pas moins que de plus en plus de ruraux ont eu une expérience urbaine au cours de leur vie et que, globalement, l'urbanisation progresse. Le retour au village sert de plus

en plus de recours aux difficultés d'insertion en ville, quitte à tenter une nouvelle expérience urbaine par la suite. La situation des migrants est paradoxale. D'une part, ils sont confrontés à des risques de marginalisation et d'exclusion dans les villes, bien que souvent le dynamisme de leurs réseaux sociaux leur permette d'accéder plus rapidement à certaines ressources urbaines concernant l'emploi ou le logement. D'autre part, ils constituent, sur leur lieu d'origine, une soupape à la crise grâce à leurs envois de fonds, et sont vecteurs de changements sociaux. Le processus général d'insertion urbaine est articulé autour de deux pôles : l'accès au travail et l'instruction. L'exercice d'un emploi rémunéré joue un rôle central dans le processus d'insertion, tant pour accéder à un logement que pour constituer une famille. Quant à l'instruction, c'est elle qui est censée donner l'accès aux meilleurs emplois et expliquer les différences dans les comportements démographiques et sociaux. La capacité à accroître la demande d'éducation dépend de manière centrale de l'appréciation des familles quant à sa capacité à procurer des emplois attractifs. Cependant l'idée d'une inadéquation de plus en plus marquée entre formation et emploi s'est largement répandue, alimentée par la dégradation de la qualité de l'enseignement public et par le sous-emploi des diplômés. Pourtant, le capital éducatif permet un accroissement substantiel des gains y compris dans le secteur informel de la plupart des grandes capitales d'Afrique de l'Ouest⁽¹⁶⁾. On assiste, dans les villes africaines, à l'explosion du nombre de jeunes hautement qualifiés mais qui ne trouvent pas de travail correspondant à leurs qualifications dans les secteurs for-

mels. Le secteur informel a créé plus de 80% des emplois urbains en Afrique de l'Ouest au cours de la période récente⁽¹⁷⁾, et focaliser les efforts publics en matière d'emploi dans ce secteur, à travers de véritables politiques attractives pour les plus diplômés, constitue, au moins à court terme, une alternative sérieuse à l'absence de recrutements observée dans les secteurs public et privé formels⁽¹⁸⁾.

Dans le domaine des migrations internationales, l'essentiel des flux se produit entre pays africains, mais il y a une très grande disparité suivant les pays. Les flux de migrants vers les pôles d'attraction traditionnels, tels que la Côte-d'Ivoire pour les Burkinabés et les Maliens, par exemple, ont nettement diminué d'intensité. En revanche, l'Afrique du Sud et le Nigeria demeurent des pôles attractifs, ainsi que le Gabon. L'essentiel de ces migrations correspond à des migrations de travail. Une autre grande catégorie de mouvements résulte des déplacements de populations lors des conflits. En 1995, on estimait à 6,3 millions le nombre de réfugiés en Afrique dû à la multiplication des conflits, crises politiques et des guerres civiles ; ce chiffre a diminué en l'an 2000 pour atteindre 3,5 millions de personnes⁽¹⁹⁾.

Depuis les années soixante, les flux migratoires de l'Afrique vers les pays occidentaux sont en augmentation. Orientés initialement des ex-colonies vers les anciennes puissances de tutelle, les flux semblent aujourd'hui se diversifier vers différents pays occidentaux comme l'Italie ou l'Espagne, voire les États-Unis, le Canada ou l'Australie. Ces flux tendent également à se féminiser, associant aux migrations de travail les regroupements familiaux. L'ampleur de ces mouvements, souvent clandestins, demeure mal connue. Les envois de fonds des migrants constituent un apport essentiel pour de nombreux ménages en Afrique et peuvent, selon la Banque mondiale, contribuer à réduire la pauvreté.

[Les transformations de la famille.]

Dans ce contexte de changements économiques et sociaux profonds, la famille afri-

caine se modifie, parfois de façon contradictoire. Les évolutions et les situations sont très diverses suivant les sociétés, rendant hasardeuse toute tentative de généralisation. Le mariage se transforme : il est plus tardif, davantage à l'instigation des intéressés, la compensation matrimoniale ne revêt plus la même importance. Dans plusieurs pays, l'institution du mariage laisse place à des unions consensuelles et dans d'autres, l'union religieuse prime sur le mariage civil. L'écart d'âge entre conjoints tend cependant à se réduire, mais il continue d'être très élevé en Afrique de l'Ouest (entre cinq et dix ans). Malgré sa disparition annoncée depuis 50 ans, la polygamie reste une forme d'union encore très répandue, particulièrement en Afrique de l'Ouest ⁽²⁰⁾.



On assiste, dans les villes africaines, à de nouveaux arrangements domestiques et résidentiels, ainsi qu'à des recompositions familiales, associés à une redéfinition des rapports sociaux et des rôles familiaux entre sexes et entre générations. Les femmes assument de plus en plus, et dans des conditions souvent précaires, des responsabilités jusqu'alors du ressort des hommes. Décès du mari, instabilité matrimoniale, absence du mari parti en migration, pratique de non-cohabitation des conjoints, etc., expliquent la part de plus en plus accrue de femmes considérées comme chefs de famille ⁽²¹⁾.

Les jeunes sont particulièrement concernés par ces recompositions familiales et la dégradation du marché de l'emploi. La libéralisation de l'activité économique et

le désengagement de l'État s'accompagnent de réajustements drastiques sur le marché du travail, avec la montée de la précarité des emplois et du chômage des jeunes. Être jeune aujourd'hui, en Afrique, ne signifie pas la même chose qu'avoir été jeune au moment des indépendances. L'ajustement à des conditions économiques de plus en plus sévères s'opère par un repli sur la cellule familiale qui tend à s'agrandir : trois, voire quatre générations vivent sous le même toit. Ces changements résultent en grande partie des blocages sur le marché de l'emploi et ils s'opèrent indépendamment des autres évolutions socio-démographiques (élévation du niveau d'instruction, composition selon l'origine géographique ou ethnique,

évolution des mentalités, etc.) ⁽²²⁾. L'assistance que les aînés apportent aux plus jeunes masque les effets les plus criants des programmes d'ajustement, et en occulte certainement la portée et les répercussions sur le quotidien des populations urbaines.

La crise remet en cause les fondements de la solidarité socio-politique globale : la paupérisation des classes moyennes et populaires a entraîné une diminution générale des ressources communautaires, affaiblissant d'autant les capacités de redistribution. Les pratiques de solidarité perdurent (assistance mutuelle entre voisins ou parents, tontines, aide financière ponctuelle, soutien à la scolarisation, hébergement, etc.), mais ce qui fait leur ressort commun, c'est une logique utilitariste. Or, cette logique est remise en cause quand les individus ne peuvent plus fournir les contributions qui alimentent ces circuits d'assurance et d'assistance mutuelles, et, de ce fait, s'en trouvent exclus ⁽²³⁾.

Toutefois de tels processus d'individualisation sont propices aux prises de conscience critiques vis-à-vis de ces formes de solidarité, et à l'émergence de nouveaux liens sociaux fondés sur l'adhésion individuelle et sur des engagements politiques ou religieux. L'émergence de nouveaux rapports sociaux passe donc par une remise en cause des solidarités anciennes.



Utilisation d'un chapelet pour compter les jours d'un cycle.



[Conclusion.]

Les progrès de la scolarisation et de l'éducation sont aujourd'hui manifestes en Afrique et ont des répercussions sur les comportements démographiques qui évoluent et se diversifient. Il existe une grande disparité des situations entre pays, selon les niveaux d'instruction et les milieux sociaux. La croissance des inégalités sociales et les disparités spatiales entraînent des clivages plus marqués entre populations. Toutes les situations s'impactent rendant obsolète une présentation uniforme de la démographie africaine. Certains phénomènes commencent à être bien connus comme l'amorce de transition de la fécondité et de la mortalité infantile. Mais des zones d'ombre subsistent. Dans certains pays, on manque encore d'informations démographiques de base fiables (comme la RDC); certains domaines, comme la mortalité des adultes ou les migrations internes et internationales, sont dépourvus de statistiques fiables. Il demeure une grande incertitude sur les conséquences démographiques de la pauvreté des ménages.

Une importante partie de l'Afrique vit juste au-dessus du seuil de pauvreté et dépend toujours de l'agriculture alors que le continent est confronté au manque de terres cultivables⁽²⁴⁾ et s'avère particulièrement vulnérable aux changements du climat. De fortes contraintes s'exercent sur l'accès à l'eau tant pour l'alimentation en eau potable des populations urbaines que pour les usages agricoles; de nombreux pays risquent de voir leurs relations internationales se détériorer à cause du contrôle de l'eau et des sources des grands fleuves du continent⁽²⁵⁾.

Pour ce qui touche au mode de vie, modernité et tradition sont en rapport dialectique permanent. Les codes de la famille, par exemple, restent un enjeu politique important, en particulier dans leur application. Les effets des transformations en cours ne sont pas univoques et peuvent toucher le mariage (recul de l'âge au mariage, nouveaux modes d'union, accroissement des divorces), la maladie et la mort (inégal accès aux soins), la fécondité (perception du coût des enfants qui incite à une moindre descendance). La famille est bousculée dans ses fondements et les solidarités vivement mises à l'épreuve. Le défi est grand pour les politi-

ques, car il faut agir à différents niveaux : l'éducation et l'information, la formation du personnel médical, le développement des infrastructures liées à la santé, la santé publique et la médecine préventive, la lutte contre la pauvreté, l'accroissement des ressources et des emplois pour faire face à l'augmentation de population, etc. Mais comment relever cet immense défi, alors que l'on prône le retrait de l'État dans ces différents secteurs ?

L'initiative privée et la mobilisation populaire ne suffiront certainement pas. ■

(1) Coussy Jean (dir.) ; Vallin Jacques (dir.), 1996 : *Crise et population en Afrique. Crises économiques, politiques d'ajustement et dynamiques démographiques* Paris : Centre français sur la population et le développement, 590 p. (Coll. Les Études du CEPED).

(2) Pour une vue d'ensemble de la démographie en Afrique : Dominique Tabutin et Bruno Schoumaker, 2004 : *La démographie de l'Afrique au sud du Sahara des années 1950 aux années 2000 : synthèse des changements et bilan statistique*, Population, revue de l'INED, vol. 59, n° 3-4, p. 521-621

(3) Y compris l'Afrique du Nord.

(4) Selon les estimations du Population Reference Bureau (www.prb.org), reprises par Gilles Pison dans *Population et Sociétés* n°436 de juillet 2007.

(5) Les données de fécondité proviennent des enquêtes DHS menées dans plusieurs pays et dont les résultats sont consultables sur le site <http://www.measuredhs.com/>

(6) Agnès Guillaume, L'avortement en Afrique, CDROM du CEPED.

(7) Tabutin Dominique et Bruno Schoumaker, 2004, op. cit.

(8) Garenne Michel et Enéas Gakusi, 2006 : *Reconstruction des tendances de la mortalité des jeunes enfants en Afrique sub-saharienne de 1950 à 1999 à partir des données d'enquêtes démographiques*, The African Statistical Journal, Volume 3, Nov 2006, p.211-230.

(9) Vidal Laurent, Fall Abdou Salam et Gadou Dakouri (dir.), 2005 : *Les professionnels de santé en Afrique de l'Ouest. Entre savoirs et pratiques : paludisme, tuberculose et prévention au Sénégal et en Côte d'Ivoire*, L'Harmattan ("Logiques sociales"), 2005, 328 p.

(10) http://www.rbm.who.int/cmc_upload/0/000/015/370/infosheet3_fr.pdf

(11) Lacina Bethany, Nils Petter Gleditsch, 2005 : *Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths*, European Journal of Population, 21, N°2-3: 145-166.

L'ensemble du numéro de cette revue s'intitule "The Demography of Conflict and Violence" et comprend plusieurs articles concernant l'Afrique.

(12) Vidal Laurent, 2000 : *Femmes en temps de sida. Expériences d'Afrique*, Paris : PUF, 216 p.

(13) Desclaux Alice et Bernard Taverner (dir.), 2000 : *Allaitement et Vih en Afrique de l'Ouest*. Paris, Éditions Karthala, 556 p.

(14) Annabel Desgrées du Loû, 2005 : *Le couple face au Vih/sida en Afrique sub-saharienne : information du partenaire, sexualité et procréation*, Population, vol. 60, n° 3, p. 221-242.

(15) Bocquier Philippe, Traoré Sadio, 2000 : *Urbanisation et dynamique migratoire en Afrique de l'Ouest La croissance urbaine en panne* Paris : L'Harmattan, 154 p. (Coll. Villes et entreprises)

(16) Kuepie Mathias, Christophe Nordman et François Roubaud, 2006 : *Marché du travail urbain et secteur informel en Afrique francophone : l'éducation est-elle encore rentable?*, Dialogue n°25, Dial, Paris, p.2-9. Sur la situation de l'emploi et la pauvreté voir les travaux de Dial : <http://www.dial.prd.fr/>

(17) Brilleau Alain., Roubaud François. et Torelli Constance, 2005 : *L'emploi, le chômage et les conditions d'activité, enquête 1-2-3 Phase 1*, Statéco, n° 99, pp. 43-64. Document de Travail DIAL, DT/2004/06.

(18) Kuepie Mathias, Christophe Nordman et François Roubaud, 2006, op. cit.

(19) Zlotnik H., 2003 : *Migrants' right, forced migration and migration policy in Africa*. Communication à la conférence African Migration in "Comparative perspective". Johannesburg, 34 p. <http://pum.princeton.edu/pumconference/papers/6-Zlotnik.pdf>

(20) Antoine Philippe, 2002 : *Les complexités de la nuptialité : de la précocité des unions féminines à la polygamie masculine en Afrique*, in *Démographie : analyse et synthèses. Volume II : Les déterminants de la fécondité* sous la direction de G. Caselli, J. Vallin et G. Wunsch, INED, Paris, p. 75-102.

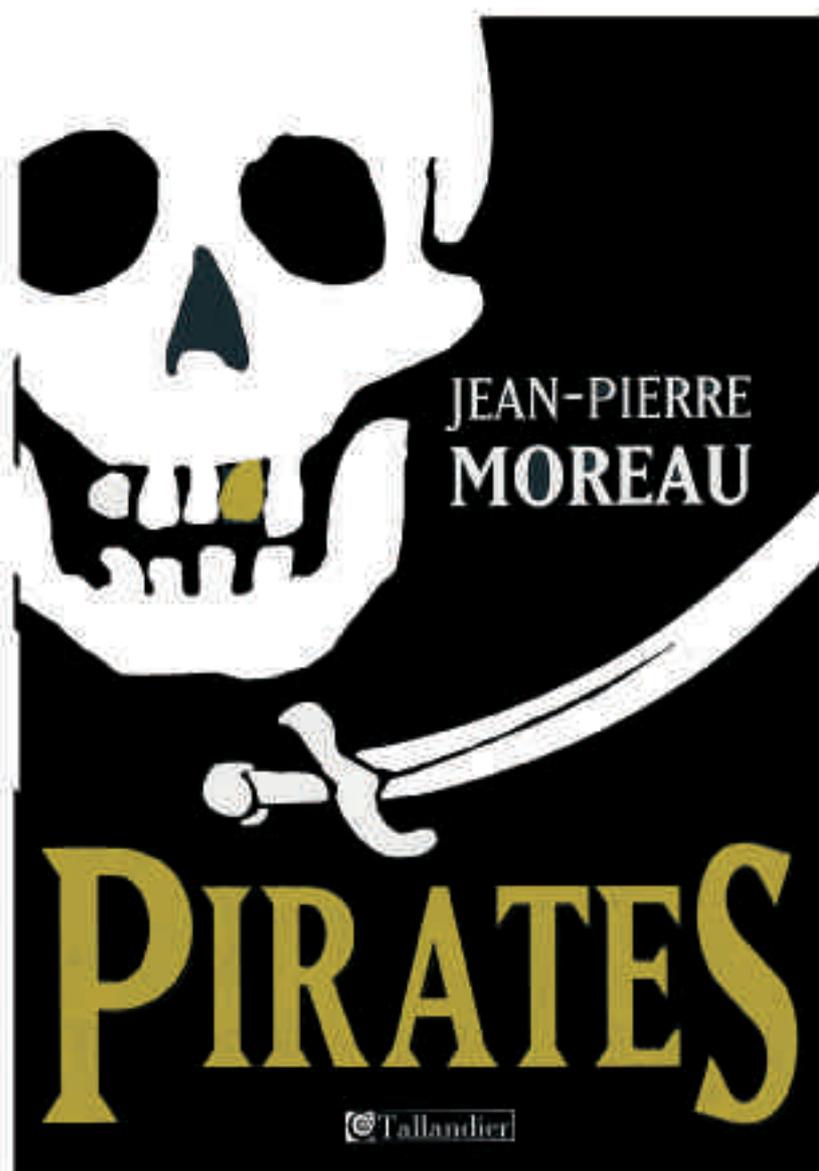
(21) Pilon Marc, Vignikin Kokou, 2007 : *Ménages et familles en Afrique subsahariennes*, Éditions des Archives Contemporaines, "Savoirs Francophones", Paris. 122 p.

(22) Antoine Philippe, Razafindrakoto Mireille, Roubaud François, 2001 : *Contraintes de rester jeunes?* Autrepart N°18, p. 17-36.

(23) Marie Alain (éd.), 1997 : *L'Afrique des individus: Itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine* (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey) Paris: Karthala, 440 p.

(24) Les difficultés d'accès au foncier agricole sont une des dimensions de la crise ivoirienne.

(25) *Sub-Saharan Africa's Future: A US National Intelligence Council Conference Report*, Population and development review 32(1) (March 2006), p. 187-193.



Qui n'a pas, enfant, passé de merveilleux moments en compagnie du mystérieux John Silver, à suivre l'affrontement entre Rackham le Rouge et le chevalier de Haddock, ou à frémir devant les tribulations du capitaine Blood ? Pirates... le mot fait pambler. Les clichés sont faciles : pillages, abordages sanglants, or, argent et pierres, amours sans frein, liberté, etc.

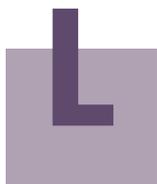
Pirates nous dévoile une réalité n'ayant parfois rien à envier aux légendes. Les flibustiers, corsaires et pirates de chair et d'os étaient Basques, Bretons, Gascons ou Normands, Espagnols ou Britanniques. Certains étaient forts en gueule, d'autres avaient un grand cœur, quelques uns furent des prédateurs psychopates. Ils décuplèrent les mers dès le XVI^e siècle, traquant les galions isolés ou attaquant les colonies espagnoles.

Pirates enrichit considérablement l'historiographie de la flibuste française et européenne, particulièrement aux Antilles. On découvre que, loin de n'être qu'une aventure improvisée, menée couteau aux dents, celle-ci s'est parfois développée à la faveur d'initiatives économiques.

Époque historique mais aussi manuel pour devenir un parfait flibustier, cet ouvrage montrera comment après 1725 et leur disparition de la scène historique, les « picoteurs des mers » se transformèrent en figures de légende. D'abord héros nationaux, puis personnages de parodie à la saute hollywoodienne, les pirates furent présentés, après mai 1968, comme des libertaires, ancêtres des anarchistes.

Enfin, comment peut-on parler des pirates sans évoquer les trésors qui dorment au fond de l'océan ou dans des caches oubliées ?

Jean-Pierre Moreau, docteur en archéologie, est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la piraterie. Il a notamment publié : *Un flibustier français dans la mer des Antilles en 1638-1670* et *Le Guide des trésors archéologiques sous-marins des Petites Antilles*.



LES CONFLITS ARMÉS, SURVENUS ENTRE 1990 ET 2005, DANS 23 PAYS africains, ont coûté environ 300 milliards de dollars, soit l'équivalent de l'aide internationale sur le continent pour la même période. C'est ce que révèle une étude réalisée en septembre 2007 par l'organisation non gouvernementale (ONG) britannique OXFAM : "Les milliards manquants de l'Afrique"; elle montre qu'en moyenne, une guerre entraîne une baisse de 30% de l'activité économique. L'Afrique perd ainsi 18 milliards de dollars par an...

Après l'effondrement de l'Union soviétique, la résolution d'un certain nombre de conflits semblait pourtant possible. Mais le schéma binaire et structurant de la guerre froide laissa place à une configuration plus fluide et plus volatile, marquée par la multiplication des clivages, la prolifération des zones de combats, la dissémination de la violence et l'apparition fréquente de nouveaux acteurs armés, mafieux ou terroristes.

En homogénéisant artificiellement le climat politique des pays périphériques, la bipolarité avait masqué les dynamiques et les tensions internes de ces États. La fin des "blocs" permit leur manifestation. Une multipolarisation des risques se substitua à une menace clairement identifiée.

Les souffrances infligées aux populations, effets collatéraux "normaux" des conflits, illustrent à présent les effets recherchés dans les combats, voire les enjeux-mêmes des conflits lorsqu'il s'agit, comme au Rwanda ou au Soudan, de détruire une population et de rompre le lien qui l'attache à un territoire.

Les actes de barbarie, humainement insupportables – viols, mutilations, etc.– s'inscrivent trop fréquemment dans des stratégies conscientes, partiellement exécutés par des jeunes, désœuvrés et

manipulés. On dénombre plus de 100 000 "enfants-soldats" en Afrique, maniant avec dextérité *kalachnikov* ou arme blanche sous l'emprise de drogues diverses.

Neuf victimes de guerres sur dix sont aujourd'hui des civils.

Et, sur les théâtres d'opération, les militaro-humanitaires, les multinationales, les groupes mafieux et terroristes croisent désormais les organisations humanitaires.

Les nouveaux risques qui menacent les équilibres mondiaux sont d'une ampleur inédite : risques technologiques et environnementaux, liés aux déplacements de populations, au grand banditisme, aux trafics criminels de tous genres, à l'instabilité du système financier international et, surtout, aux disparités économiques qui en résultent.

La lutte contre le terrorisme, devenue le référentiel dominant depuis le 11 septembre 2001, entraîne d'ailleurs, à



Enjeux humanitaires en Afrique

Monsieur Michel Katz

Avocat à la Cour

Professeur au CEDS et maître de conférences à HEC



cet égard, une modification de la perception du travail des humanitaires, et de leurs capacités opérationnelles (Somalie, bande sahélienne, Soudan, etc.). Les effets de la "guerre contre le terrorisme", lancée par le Président Bush, ont accéléré l'effritement de l'espace humanitaire et suscité un débat sur son avenir. Plus que jamais, l'aide humanitaire ne saurait être pensée ou utilisée comme un outil de gestion de conflit.

[Un certain pragmatisme opérationnel.]

L'Afrique, principal théâtre d'opérations et terrain d'une certaine pérennité conflictuelle, absorbe, chaque année, près de la moitié des budgets humanitaires mondiaux. L'appréhension polymorphe de ces crises résulte d'une lente évolution.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), dépositaire de la légitimité institutionnelle en matière de droit humanitaire, naît en 1863. Doté en 2007 d'un budget de plus de 600 millions d'euros consacrés aux opérations de terrain, il assure protection et assistance aux victimes militaires et civiles dans toutes les situations conflictuelles. Le CICR est mentionné à plusieurs reprises dans les quatre conventions de Genève (1949) et dans leurs deux protocoles additionnels (1977). Ces textes lui reconnaissent, notamment, un droit d'action et un droit de faire des propositions (offrir ses services aux États).

Tous ces droits réunis forment le mandat permanent attribué au CICR par la communauté des États, mandat qui garantit sa

spécificité. Le CICR agit dans le respect scrupuleux du droit et de la souveraineté des États, ce qui garantit son efficacité sur place. Seuls, les États sont, en principe, tenus informés des dysfonctionnements, exactions, violations des droits de l'Homme, etc., constatés par les délégués du CICR. Sauf circonstances exceptionnelles, les médias ne sont jamais directement saisis. La persuasion prime la dénonciation. C'est contre cet état de fait que de jeunes médecins français – envoyés au Biafra par la Croix-Rouge française, durant la guerre d'indépendance, menée par le peuple Ibo contre l'État fédéral nigérian (1967-1970) –, s'étaient élevés.

Pour eux, il était très important de soigner les victimes de ce conflit meurtrier, mais

impensable de ne pas dénoncer les exactions massives commises par l'armée du Nigeria. Pour pouvoir soigner, mais aussi témoigner, dans des circonstances analogues, Xavier Emmanuelli, Bernard Kouchner, et quelques autres médecins créèrent Médecins sans frontières (MSF) en 1971. Les "french doctors" acquièrent une notoriété nationale puis internationale. Leur budget ne cessa de croître pour atteindre 145 Millions d'euros en 2006.

D'autres ONG "sans frontières" virent le jour dans les années quatre-vingt : Aide Médicale Internationale, Médecins du Monde, Action contre la Faim, Handicap International, entre autres.

La montée en puissance du "sans-frontiérisme", liée, en grande partie, à la croissance des crises humanitaires, précède et accompagne la fin de la guerre froide qui sera, à son tour, marquée par une véritable explosion du marché de l'aide d'urgence. Un marché sur lequel on croise aujourd'hui parfois des ONG qui ne cachent pas leurs préférences partisans. Il peut s'agir d'ONG occidentales qui, au moment des conflits, épousent les orientations de leurs gouvernements respectifs, ou d'ONG "islamistes" dont certaines, selon Abdel Rahman Ghandour "ne voient aucune incohérence dans le fait d'aider la famille de l'auteur d'un attentat-suicide à Gaza, de se battre aux côtés des musulmans bosniaques (ou tchétchènes), et de développer un projet agricole au Mali" ⁽¹⁾.

Or, dans les situations de crises, l'indépendance des organisations humanitaires doit





être sans équivoque. C'est, en effet, avec le respect des principes d'impartialité et de neutralité – chers au CICR et auxquels se rallient nombre d'ONG –, une condition nécessaire pour établir, avec les belligérants, un climat de confiance sans lequel l'accès à toutes les populations menacées ne saurait être préservé.

Les États, d'abord inactifs, réinvestissent progressivement le champ humanitaire qui, au départ, s'était constitué sinon contre eux, du moins en dehors d'eux. Ils ont rapidement fait preuve d'une propension croissante à intervenir sur un mode humanitaire. C'est l'ère des interventions humanitaires, des politiques humanitaires, des corridors humanitaires... L'utilisation par les États du qualificatif humanitaire affuble ce dernier d'une image qu'il n'avait jamais acquise jusqu'alors, celle de solution providentielle. L'entrée en scène de l'humanitaire d'État se traduit, en France, par la création, en 1988, d'un secrétariat d'État à l'Action humanitaire, confié, notamment, à Bernard Kouchner, puis à Xavier Emmanuelli. Parallèlement, aux agences spécialisées des Nations unies – Programme alimentaire mondial, UNICEF⁽²⁾, Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR), etc. –, vinrent se joindre de nouveaux "guichets d'urgence" avec, notamment, la création, en 1992, d'ECHO (office humanitaire de la communauté européenne). Ce service de la Commission européenne, qui draine des fonds considérables – environ 600 millions d'euros en 2006 – devint rapidement le principal bailleur de nombreuses ONG dont la dépendance financière est à l'origine de questionnements, à la fois économiques et éthiques.

L'humanitaire, le militaire et le politique, dont la complémentarité relève d'une certaine forme d'intelligence collective, parviennent trop souvent à se gêner ou à se compromettre mutuellement. Quels qu'en soient les acteurs, l'aide humanitaire doit

savoir agir en réponse à des besoins objectivement évalués et non en fonction d'objectifs attendus.

L'implication des États et de leurs forces armées, dans des opérations "militaro-humanitaires", sema progressivement le doute sur la neutralité de toutes les ONG travaillant sur le terrain (Rwanda, Côte-d'Ivoire, Somalie, Soudan, etc.). Certains ont perçu l'humanitaire, espace indépendant au départ, comme un "supplément d'âme" du politique, accompagnant son action. L'histoire récente a malheureusement montré qu'il agissait souvent comme un substitut, travestissant l'impuissance ou la lâcheté du politique. Nombreux sont ceux qui, aujourd'hui, dénoncent le principe même de toute poli-



tique humanitaire. Elle se démarque, en effet, par essence, d'une action désintéressée puisqu'elle y intègre des données stratégiques peu en rapport avec les notions d'humanisme ou de solidarité. L'intégration de la dimension humanitaire dans la réorganisation du monde – dont les États-Unis souhaitent être les principaux artisans – ne rassure pas les partisans des actions impartiales. Au lieu de ménager, au sein des conflits, des espaces de solidarité et d'échanges, le champ humanitaire devient lui-même un espace de conflictualité.

[Le défi sécuritaire.]

Durant de nombreuses décennies, l'emblème du CICR lui garantissait une véritable protection. Cette "immunité" avait déjà

été mise à mal en 1996, avec l'embuscade meurtrière au Burundi dans laquelle tombèrent trois de ces délégués. Mais ces exactions restaient exceptionnelles.

Depuis six ans, la situation s'est profondément détériorée dans certaines zones de conflits : République démocratique du Congo (RDC), Soudan, etc. Les prises d'otages et les incidents de sécurité se multiplient. Certains assassinats déstabilisent l'ensemble des organisations humanitaires.

Cette vulnérabilité sans précédent oblige les humanitaires à se replier partiellement de certaines régions devenues trop dangereuses (Nord Kivu, par exemple), à repenser leurs stratégies opérationnelles et leurs relations avec des groupes ou forces armées assurant leur sécurité. D'autant que certaines populations continuent d'assimiler les humanitaires au monde occidental qu'elles rejettent.

Persuader tous les acteurs en conflit que les humanitaires sont neutres, impartiaux et indépendants constitue le véritable défi en ce début de XXI^e siècle, qui reste malheureusement marqué

par l'instrumentalisation des populations civiles dans toutes ces situations conflictuelles.

[L'instrumentalisation des populations civiles.]

Le droit international humanitaire réglemente les rapports entre belligérants dans les conflits entre États et interdit tout acte terroriste. Il demande aussi aux États de prévenir et de punir les violations de ce droit. Mais l'utilisation d'armes peu conventionnelles, dans des situations conflictuelles, peut être moins directe, plus sournoise, plus pernicieuse.

Les famines.

Les déficits climatiques qui engendrent des sécheresses, sont actuellement prévus

et annoncés des mois à l'avance. Les signes précurseurs sont connus et les organisations humanitaires peuvent enrayer une famine naissante, en quelques semaines. Sauf si une situation a été créée artificiellement afin d'attirer les programmes alimentaires pour mieux les détourner ou les contrôler, tout en poursuivant des objectifs d'éradication. Les famines sont ainsi trop souvent voulues, prévues, planifiées. Des régimes ou des mouvements armés affament délibérément certaines populations pour accéder à l'aide internationale ou à certaines formes de reconnaissance diplomatique.

Cette instrumentalisation cynique des famines par des chefs d'États ou de guerres – pratique déjà ancienne –, reste l'une des armes de prédilection de certains conflits. En 1985, en Éthiopie, le régime communiste du colonel Mengistu déplaça de force les paysans "indésirables" dans des zones arides pour qu'ils y disparaissent, "cria famine" et lança un appel à la communauté internationale. MSF qui dénonça ces pratiques, se vit expulsée du pays. Depuis cette crise "emblématique", d'autres famines furent créées, en Sierra Leone, au Liberia, etc., les diverses factions armées étant passées maîtresses dans l'art d'instrumentaliser la faim pour mieux alimenter l'effort de guerre.

Dans d'autres contextes, les famines sont volontairement niées. Les gouvernements concernés refusent de décréter l'urgence, entraînant ainsi une hécatombe qui aurait pu être aisément évitée. Le Tchad (1996), et le Soudan (de manière récurrente), attestent de l'authenticité des famines "politiques".

Les mines antipersonnel.

Armes de lâches, armes sans maîtres, les mines antipersonnel, programmées pour atteindre le moral des troupes, continuent la guerre, après la guerre. Des dizaines de millions de ces sentinelles éternelles sont encore actuellement enfouies dans le monde. En 2006, plus de 10 000 blessés et tués dans le monde – notamment sur le continent africain, en Angola et au Mozambique – ont rejoint la longue cohorte des victimes de ces mines terrestres. On dénombre des centaines de milliers de victimes et au moins 250 000 amputés depuis 1975.

Sur le terrain, les organisations humanitaires mettent en place des programmes d'appareillage et de rééducation des victi-

mes, et contribuent à la formation de techniciens locaux. Elles mènent également de vastes campagnes de sensibilisation, mettant en garde la population contre ces mines, par voie d'affiches, de messages radiophoniques ou télévisés. Elles procèdent aussi, lorsqu'elles le peuvent, à un déminage humanitaire, beaucoup plus long que le déminage militaire. Un déminage qui reste principalement basé sur l'examen manuel et minutieux de chaque mètre carré de terrain dangereux.

Mais ces ONG ont également investi le champ de la diplomatie, ce qui a permis une forte mobilisation et la mise en place, en moins de dix ans, d'un arsenal juridique.

Le traité d'Ottawa – entré en vigueur le 1^{er} mars 1999 –, qui interdit l'emploi, le stockage, la production et le transfert des mines antipersonnel, et requiert leur destruction, en est le résultat. Il est aujourd'hui signé par 152 États soit plus des 4/5 des pays de la planète. Cependant, les États-Unis – qui voulaient obtenir deux exemptions concernant la Corée et les mines "intelligentes" –, la Russie, la Chine ne l'ont pas signé. Couronnées par le Prix Nobel de la Paix en 1997, les organisations humanitaires (parmi lesquelles Handicap International), à l'origine de cette avancée significative, ont mis en place des outils de *monitoring* du traité et poursuivent leur long travail de persuasion afin d'impliquer les récalcitrants et limiter les dégâts occasionnés par ce fléau.

Les réfugiés.

Longtemps considérés, par la communauté internationale concernée, comme une incarnation d'une certaine forme de liberté, de résistance à un ennemi commun, les réfugiés constituaient un capital politique qu'il apparaissait opportun de faire fructifier. Ils ont désormais perdu toute signification politique, et sortent de l'orbite exclusive de la défense des droits de l'Homme. Ce sont souvent même des indésirables auxquels les États essaient d'échapper.

Pourtant, tous les réfugiés du monde connaissent les mêmes souffrances.

Condamner ses ennemis ethniques, religieux, tribaux, etc., à une errance sans fin, consiste à les priver de leur identité, à les détruire. Les "purificateurs", qui affirment toujours œuvrer pour la stabilité de leurs peuples, prospèrent, en réalité, sur le désordre qu'ils n'hésitent pas à propager à

l'extérieur de leurs frontières. Plus ils génèrent de réfugiés, plus la pression se renforce sur le reste du monde.

Dans cette configuration internationale, l'explosion du nombre de réfugiés est indéniable, même si semble s'amorcer une certaine décrue. Le HCR assure protection et assistance à environ six millions de réfugiés et déplacés internes en Afrique. Or, tandis que le nombre de réfugiés augmente, celui des lieux d'asile diminue sensiblement.

À l'"assistance-réinstallation", centrale durant les décennies précédentes, se sont substitués la prévention et le rapatriement. Si les États occidentaux essaient d'adapter leurs aides publiques et la nature de leurs coopérations pour maintenir les populations des pays en voie de développement chez elles, ils demeurent cependant plus réactifs que proactifs dans les pays instables, cherchant seulement à endiguer les flux et tentant d'éviter de nouveaux mouvements de réfugiés sur des frontières internationales (au Soudan, par exemple).

La criminalisation des conflits.

Dans tous les conflits ouverts, l'aide humanitaire représente une ressource pour les belligérants. Privés de soutiens extérieurs depuis la fin de la guerre froide, les États et les mouvements armés ont trouvé de nouveaux moyens de financer leur lutte et de renforcer leur pouvoir : la prédation des populations et de l'aide internationale, l'extraction des ressources locales (pavot, or, diamant, etc.) et la mise en place de circuits de commercialisation illicites.

Dans ces nouvelles économies de guerre, construites sur l'exploitation directe des territoires et des populations, l'apport d'aide humanitaire permet parfois de renouveler, en permanence, la base de prédation en réalimentant les économies locales, et de nourrir les combattants par prélèvement ou détournement.

La lucidité s'impose aux organisations humanitaires, et une ferme détermination est nécessaire pour éviter que les opérations ne soient globalement détournées de leurs objectifs. D'autant que les pratiques mafieuses restent prégnantes. Trafics d'armes, de drogues, de diamants, etc., contribuent à financer des conflits interminables favorisant des dérives sanglantes, même si, objectivement, tous les observateurs notent, à cet égard, une amélioration



sensible de la situation sur le continent africain.

Le sida.

La forte croissance de la population mondiale et, en particulier, l'apparition de mégapoles autour desquelles s'est constitué un univers de marginaux, de migrants et d'exclus, favorise l'émergence ou la réémergence de maladies. Par ailleurs, la mondialisation accélère la propagation des infections comme celle, foudroyante, de la pneumonie atypique, au cours de l'hiver 2002/2003, en attendant... la grippe aviaire.

Ainsi, depuis quelques années, cette problématique a enfin intégré le champ du politique: l'accès aux soins est débattu dans tous les grands sommets mondiaux (G8, Organisation mondiale du commerce, etc.) et se trouve inscrit sur tous les agendas internationaux.

En 2001, le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, proposa la création d'un *Fonds global pour la santé*, destiné à lutter contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Depuis 2006, les chefs d'États et de gouvernements occidentaux rivalisent d'initiatives complémentaires (UNITAID, *International Finance Facility for Immunisation*, etc.).

Avec plus de deux millions de décès en 2006, le sida est la première cause de mortalité sur le continent africain. L'espérance de vie est passée de 62 à 47 ans en Afrique australe. Cette pandémie menace le développement de nombreux pays, touchant principalement les populations situées dans les tranches d'âges les plus productives (entre 15 et 49 ans). Selon l'ONUSIDA, "d'ici à 2010, le PIB pourrait chuter de 8%".

Plaie économique, le sida est aussi, et surtout, une maladie sociale qui provoque de sérieux désordres. Dans certains pays, 30% de femmes enceintes sont touchées et les orphelins sont "livrés" à la rue.

Les zones de conflits sont malheureusement toutes propices à la propagation du virus. Au-delà de l'utilisation du viol comme "arme de guerre", les infrastructures de santé y sont souvent massivement détruites. Les militaires s'avèrent nettement plus concernés que les civils (la Namibie a retiré ses troupes de RDC, en partie du fait de l'inaptitude opérationnelle de son contingent ravagé par le sida). D'ailleurs, le Conseil de sécurité des

Nations unies avait jugé cette question suffisamment grave pour voter, le 17 juillet 2000, la résolution n° 1308 portant sur *“le sida dans les opérations de maintien de la paix dans le monde”*.

[De l'impunité à la responsabilité.]

Le respect de la souveraineté des États constitue l'une des pierres angulaires du système international.

La charte des Nations unies comporte ce principe au paragraphe 7 de l'article 2, affirmant *“qu'aucune disposition de la présente charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII.”*

Il revient donc au Conseil de sécurité de décider des mesures militaires et non militaires qui doivent être prises contre les États auxquels de tels actes peuvent être imputés *“en cas de menace contre la paix”*. Si un État est agressé, le Conseil peut organiser directement l'intervention armée ou la confier à un groupe d'États.

La *“jurisprudence”* du Conseil de sécurité a tendance à considérer que les atteintes massives aux droits de l'Homme constituent des menaces contre la paix, l'urgence de la crise nécessitant une intervention rapide.

La forte médiatisation qui a accompagné l'émergence du concept de *“droit d'ingérence”* a permis de sensibiliser l'opinion publique internationale aux souffrances des populations victimes de conflits, et a contribué à remettre en cause la notion même de souveraineté.

Kofi Annan a d'ailleurs rappelé, à l'ouverture de la session de l'Assemblée générale des Nations unies, le 20 septembre 1999, que *“l'État devait servir le peuple et non le contraire [...] il existe un impératif universel à mettre un terme à des violations massives et systématiques des droits de l'Homme, dont les effets humanitaires sont lamentables”*; quant à l'intervention, elle *“doit se fonder sur des principes légitimes et universels pour bénéficier de l'appui résolu des peuples du monde”*. Ce débat, lancé à New York, s'est rapidement heurté aux dirigeants russes, chinois et à la quasi-

totalité des chefs d'États des pays en voie de développement qui refusent la perspective des *“souverainetés limitées”*. À preuve la déclaration du président algérien Abdelaziz Bouteflika: *“l'ingérence dans les affaires d'un État ne peut se produire qu'avec l'accord de cet État”*.

La souveraineté doit cependant cesser d'être un simple pouvoir pour devenir une responsabilité. La communauté internationale semble aujourd'hui se mobiliser pour mettre en place une véritable juridiction pénale internationale.

Après les responsabilités énoncées par les articles 227 et 231 du traité de Versailles, après les inculpations définies par les statuts des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, le jugement des atrocités commises dans l'ex-Yougoslavie – résolutions 808, du 22 février 1993, et 827, du 27 mai 1993 – et au Rwanda – résolution 955 du 8 novembre 1994 – a été attribué à deux tribunaux pénaux internationaux par le conseil de sécurité de l'ONU.

Les États dont les ressortissants sont recherchés ne sont pas, cette fois, des États vaincus. Cette approche est utile pour commencer à contester sérieusement l'impunité dont jouissent, dans le monde, tous les bourreaux, une fois leurs crimes et méfaits commis. Le principe de responsabilité et, donc, la lutte contre l'impunité sont, aujourd'hui, largement considérés comme des éléments majeurs de la prévention des conflits. Même si, dans certains cas, des inculpations et des condamnations peuvent sembler contradictoires

avec des processus post-conflits de réconciliation nationale.

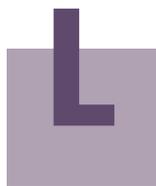
La création de la Cour pénale internationale, le 17 juillet 1998, par le traité de Rome, est l'aboutissement de cette logique pour, progressivement, freiner l'implosion mondiale contagieuse que l'ONU et ses membres ne maîtrisent plus (premier dossier: l'Ouganda). Son fonctionnement, s'il se révélait efficace, nous rapprocherait de l'*“État universel homogène”* souhaité par Hegel.

On voit ainsi se dessiner un certain progrès éthique; il demeure cependant insuffisant pour transformer une solidarité d'intérêts – à laquelle s'ajoute parfois la compassion – en une véritable conscience morale qui éliminerait la violence. La politique continue à être dirigée par des individus et des États, avec les travers qui leur sont inhérents. La bonne gouvernance n'est pas toujours l'apanage des dirigeants africains, même si l'on note, avec satisfaction, une amélioration sensible dans les pays pacifiés. Mais la conscience de la dignité commune des êtres humains et de leur humanité fondamentale, et sa traduction pénale, peuvent, progressivement, contribuer à faire évoluer favorablement des réalités trop conflictuelles. ■

(1) Ghandour Abdel-Rahman, *“Jihad humanitaire: enquête sur les Ong islamiques”*, Paris, Flammarion, 2002.

(2) Fonds des Nations unies pour l'enfance.





LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD) utilise l'index de développement humain pour classer les pays par ordre croissant de pauvreté. Trente-deux des 40 derniers pays de la liste sont des pays d'Afrique. Les profils épidémiologiques et les priorités de santé en Afrique, classiquement dominés par les maladies infectieuses et tropicales, ont considérablement évolué au cours des deux dernières décennies sous l'effet conjugué des phénomènes suivants : la croissance démographique, la diversification des activités économiques, les retentissements de celles-ci sur l'environnement et de la croissance sur les modes de vie, l'émergence de l'épidémie de sida et la recrudescence de la tuberculose, le développement du réseau des infrastructures et du secteur des transports, la crise économique qui perdure en Afrique et l'aggravation de la pauvreté de certaines franges de la population, l'exode rural et l'urbanisation qui pose, du fait de la promiscuité et de la précarité des habitats, des problèmes d'hygiène et d'assainissement, l'apparition de nouveaux conflits en Afrique centrale et de l'Ouest et dans la Corne de l'Afrique. En effet, au cours des dix dernières années, la moitié des États africains a été en situation de conflits ou de post-conflits.

La santé des populations africaines : des politiques aux réalités

Docteur Dominique Kerouedan

Expert indépendant
en santé publique internationale,
Enseignante à Sciences Po, Paris ⁽¹⁾

Il résulte, de ces transformations économiques, sociales et démographiques, une situation sanitaire aux profils mixtes, aux déterminants multiples et complexes. Nous n'assistons pas à une transition épidémiologique en tant que telle. Le continent africain est confronté à la coexistence simultanée de profils endémiques dominés par les maladies infectieuses classiquement observés dans les pays en développement, et à l'augmentation de la fréquence des maladies chroniques, principales causes de mortalité dans les pays développés. S'ajoutent donc aux maladies infectieuses très directement liées à de mauvaises conditions d'hygiène et d'assainissement, des maladies associées à la modernité. Ainsi les populations africaines sont-elles exposées à la fois aux maladies parasitaires dites négligées ⁽²⁾, aux accidents de la voie publique, au diabète, à l'hypertension artérielle et aux maladies cardio-vasculaires dans leur ensemble, aux facteurs de risques des cancers, aux maladies mentales et neurologiques, au paludisme, à la tuberculose. Mais le phénomène épidémique qui frappe violemment le continent depuis plus de 20 ans avec son cortège dévastateur de conséquences individuelles, familiales, socio-professionnelles et économiques, sont le sida et les maladies opportunistes, tumorales et infectieuses, dont, au premier plan, la tuberculose. Dans les pays à forte prévalence d'infection par le VIH, 80 % des patients tuberculeux sont aussi infectés par le VIH ⁽³⁾. La première cause d'infection opportuniste dont souffrent les patients infectés par le VIH en Afrique, est la tuberculose pulmonaire, de diagnostic difficile chez ces patients. L'incidence de la tuberculose continue de croître à l'échelle mondiale, du fait de l'augmentation de l'incidence en Afrique, directement liée à la pandémie de sida.

L'espérance de vie sur le continent a été estimée à 49 ans en 2005. La même année, la mortalité des enfants de moins de cinq ans était évaluée à 16 %, soit une diminution de 14 % seulement depuis 1990 ⁽⁴⁾. Les enfants meurent toujours de pneumonie, de diarrhée, de paludisme et de causes néonatales. La malnutrition touche près de 26 % des enfants africains, causant plus de la moitié des décès d'enfants en Afrique.

Dans le monde, la moitié des femmes qui meurent de complications liées à la grossesse et à l'accouchement vivent en Afrique, où le taux de mortalité maternelle atteint 921 décès pour 100 000 naissances vivantes. Seuls 42 % des accouchements en Afrique sont réalisés par

du personnel compétent et moins de la moitié des populations en zone rurale a accès à l'eau potable⁽⁵⁾.

Plus de 180 représentants de pays et d'institutions se sont réunis en 2000 pour signer la *Déclaration du millénaire* qui fixe huit objectifs à atteindre d'ici à 2015, dits Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)⁽⁶⁾. Les défis auxquels les pouvoirs publics et la société civile en Afrique ainsi que la communauté internationale dans son ensemble, doivent faire face, sont majeurs pour atteindre ces objectifs, ou s'en rapprocher. Trois d'entre eux sont directement liés à la santé⁽⁷⁾ : la réduction de la mortalité infantile, celle de la mortalité maternelle et la lutte contre les maladies infectieuses (dont le sida, la tuberculose et le paludisme qui tuent six millions de personnes par an dans le monde, pour la plupart en Afrique).

L'accès généralisé des populations à la prévention et à la prise en charge du sida et de la tuberculose figure en tête des objectifs de la communauté internationale, depuis la conférence mondiale sur le sida de Toronto en août 2006 intitulée "Time to Deliver"⁽⁸⁾. Au-delà de ces trois objectifs qui ciblent très directement la santé, nous avons tous conscience que, de la santé des populations, dépend la réalisation des huit OMD.

En outre, la planète n'est pas à l'abri de nouvelles menaces. Alors que l'épidémie de sida sévit depuis plus de 20 ans sur le continent africain, et continue de se propager à grande vitesse dans toute l'Afrique australe, d'autres épidémies pèsent sur les économies vulnérables et précaires du continent, telles celle du virus *Ebola* ou la grippe aviaire animale. Le Nigeria, le Ghana, le Niger et d'autres pays ont dû prendre toutes les dispositions pour éradiquer la virose, au sein des élevages de poulets qui sont, pour certaines populations, les seules sources de revenus.

L'enjeu, pour l'ensemble des pays signataires, est d'appliquer le nouveau *Règlement sanitaire international* entré en vigueur en juin 2007 fondé sur une démarche de détection et d'alerte épidémiologique proactive afin d'anticiper l'émergence de nouvelles épidémies. À cette fin, les méthodes d'information et les outils informatiques utilisés par l'équipe spécialisée du Réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie, localisé au siège de l'OMS

à Genève⁽⁹⁾, s'inspirent de ceux des services de renseignement.

L'objectif de cet article est de dresser un état des lieux de la situation sanitaire en Afrique et d'analyser les stratégies que la communauté internationale a élaborées et financées sur le continent, en faisant le point sur les interventions réalisées dans le cadre de la *Déclaration du millénaire*.

[Les priorités de santé en Afrique.]

La santé maternelle et infantile.

Comme mentionné précédemment, plus de la moitié des 500 000 femmes qui meurent chaque année du fait d'une pathologie liée à la grossesse et à l'accouchement, vit en Afrique. Ceci est d'autant plus dramatique que la mort maternelle est une cause, en elle-même, de la mort infantile, et que les femmes, nombreuses à travailler dans le secteur informel, contribuent à hauteur de 60% aux revenus du foyer. Le rapport 2005 de l'OMS sur la santé maternelle et infantile lance, à la face du monde, un cri d'alarme en vue d'attirer l'attention des autorités sanitaires et de la communauté internationale sur la nécessité d'intensifier les efforts de réalisation de l'OMD5 pour réduire des trois-quarts la mortalité maternelle d'ici à 2015⁽¹⁰⁾. En effet, les chiffres de mortalité maternelle en Afrique, ne se sont pas améliorés comme espéré, ils se sont même aggravés dans certains pays. Malgré la situation décrite d'année en année, les engagements pris au Caire, en 1994, lors de la Conférence internationale pour la population et le développement, relativement à l'amélioration de la santé maternelle au travers d'un certain nombre d'objectifs de santé reproductive⁽¹¹⁾, ne sont toujours pas tenus. L'OMD5 relatif à la santé maternelle, le moins financé, demeure aujourd'hui une préoccupation secondaire de la communauté internationale, à l'exception de la coopération américaine et du Fonds des Nations unies pour la population, pour lesquels les stratégies de planning familial et d'espacement des naissances sont des priorités. À mi-parcours du calendrier de la *Déclaration du millénaire*, il ressort que les objectifs de réduction des trois quarts de la mortalité maternelle ne seront pas atteints en Afrique. Ce manque d'intérêt de nombreux pays et de la communauté internationale est d'autant plus incompréhensible que des études attestent d'une corrélation très directe entre la prévalence de l'utilisation

de la contraception et la chute de la mortalité maternelle⁽¹²⁾. Notons que le planning familial est également une mesure très efficace de prévention de la transmission materno-fœtale du VIH, avec pour effet de réduire le nombre d'enfants atteints de sida et d'orphelins, et de diminuer ainsi l'impact de l'épidémie de sida en Afrique.

Le même rapport de l'OMS de 2005 attire l'attention sur la mortalité des enfants de moins de cinq ans : près de onze millions d'enfants meurent chaque année de causes évitables, telles que les maladies pouvant être prévenues par un vaccin, la malnutrition, la diarrhée, le paludisme ou le sida. Des interventions remarquables en termes de coût-efficacité existent pourtant, elles portent leurs fruits comme l'a rappelé la directrice générale de l'OMS à Brazzaville en août 2007⁽¹³⁾, mais la volonté politique et les ressources (humaines et financières) manquent pour améliorer la performance des programmes de vaccination et la qualité de l'offre préventive et curative de soins.

L'épidémie de sida.

Bien que l'Afrique n'abrite que 10% de la population mondiale, 25 millions d'individus vivent sur le continent avec le virus du sida⁽¹⁴⁾, soit 63% des personnes vivant avec le VIH dans le monde. En 2006, le continent africain a notifié 2,8 millions de nouveaux cas, soit 65% des nouveaux cas déclarés à l'échelle mondiale. En 2006, le sida a causé la mort de 1 600 000 personnes sur le continent, ce qui représente 72% de la mortalité mondiale par sida⁽¹⁵⁾. D'ici à 2010, 25 pays du continent connaîtront une diminution de l'espérance de vie à cause du sida⁽¹⁶⁾. L'Afrique australe rassemble 30% des cas d'infection au VIH du continent. Pour la seule année 2003, les autorités sanitaires ont enregistré, dans cette seule région, un million de décès. Sur le continent, quinze millions d'enfants sont déjà orphelins de père et/ou de mère, dont quatre millions dans les pays d'Afrique australe.

Les femmes sont particulièrement vulnérables et les taux de prévalence et d'incidence de l'infection par le VIH des femmes sont désormais plus élevés que ceux observés chez les hommes (57% des nouveaux cas sont des femmes *versus* 41% en 1997). L'épidémie dans la population féminine est massive, puisque les trois-quarts des femmes séropositives dans le monde



sont en Afrique et que 75% des jeunes de quinze à 24 ans infectés par le VIH sont des filles⁽¹⁷⁾. Dans certains pays le taux de prévalence de l'infection au VIH des femmes enceintes dépasse 30%. Plus de 90% des femmes enceintes séropositives dans le monde n'ont pas accès au traitement prophylactique de la transmission de la mère à l'enfant du sida et 8% seulement des enfants atteints de sida ont accès à un traitement anti-rétroviral. En 2003, le sida était responsable de 6,3% des décès d'enfants en Afrique⁽¹⁸⁾. Dans certains pays, la prévalence de l'infection VIH est si élevée parmi les militaires et les forces de maintien de la paix, les parlementaires et les décideurs politiques de façon générale, que le sida a pu être reconnu par certains auteurs comme un facteur menaçant la sécurité et la stabilité internationales.

La tuberculose et le paludisme.

Le nombre de nouveaux cas d'infection de tuberculose dans le monde est estimé à huit à neuf millions par an, dont 55% de nouveaux cas sont effectivement rapportés ; 24% des cas mondiaux de tuberculose sont en Afrique. L'incidence de la tuberculose se stabilise partout sauf en Afrique où elle continue d'augmenter. Sur les 22 pays au monde pour lesquels l'incidence de la tuberculose est la plus élevée, neuf se situent en Afrique et sont des pays à haute prévalence d'infection VIH. Ceci s'explique en partie du fait du lien entre le sida et la tuberculose. Au Swaziland, 75% des patients tuberculeux étaient infectés par le VIH en 2005. En 20 ans d'épidémie de sida, 20 millions de personnes sont décédées, dont un tiers le sont de tuberculose. La préoccupation majeure concerne l'apparition de nombreux cas de multi-résistance au traitement (300 000 cas dans le monde). Les chercheurs ont cependant présenté des résultats encourageants à la 47^e Conférence annuelle sur les agents antimicrobiens à Chicago en septembre 2007 en proposant d'ajouter le "moxifloxacin" à une thérapie combinée standard d'antibiotiques, ce qui fait passer le taux de guérison de 68% à 85% en quatre mois.

Par ailleurs, le paludisme touche plus de 90 pays, soit 2,4 milliards de personnes, ce qui représente 40% de la population mondiale, entraînant dans les pays concernés une réduction du taux de croissance annuel de 1,3%⁽¹⁹⁾. Chaque année, l'OMS estime que 500 millions de personnes sont gravement atteintes de paludisme et

que la maladie tue plus d'un million de personnes, dont une majorité de nourrissons, de jeunes enfants et de femmes enceintes, pour 80% d'entre-eux en Afrique sub-saharienne.

[Les services de santé face à la situation.]

Le secteur de la santé est, le plus souvent, un secteur non prioritaire des politiques de développement économique, nationale ou internationales (même si le sida a récemment bénéficié d'une attention particulière). Il ne bénéficie, le plus souvent, que de maigres ressources. Les dépenses publiques et privées de santé sont inférieures à 50 dollars par habitant et par an dans 36 pays d'Afrique, ce chiffre étant estimé par la commission "Macroéconomie et Santé" de l'OMS⁽²⁰⁾ comme étant le seuil minimum de dépenses de santé *per capita* nécessaire pour structurer une offre de soins de base de qualité. Les dépenses de santé sont, pour une très grande part, assumées par les ménages.

Dans la plupart des pays du continent, les États consacrent moins de 10% du budget public au secteur de la santé. Ces ressources bénéficient en priorité aux structures tertiaires de la capitale, pendant que 80% à 85% de la population continue de résider en zone rurale dans de nombreux pays. À Abuja, au Nigeria, en 2001, les chefs d'États du continent, réunis sous l'égide de l'Union Africaine, se sont engagés à consacrer 15% des dépenses publiques à la santé⁽²¹⁾. Aujourd'hui, seuls quatre pays ont atteint cet objectif, tandis que 24 autres y allouent moins de 10%. Certaines études de la Banque mondiale confirment que les dépenses publiques bénéficient en fait aux couches de la population les plus aisées. Nous verrons plus loin quelles sont les contributions stratégiques et financières de la

communauté internationale en vue d'aider les pays du continent à réduire la mortalité maternelle et infantile et tenter d'inverser le cours des pandémies de sida, de tuberculose et de paludisme.

Face à cette situation sanitaire, les services publics ont bien du mal à répondre à la demande de populations de plus en plus nombreuses à être atteintes de pathologies chroniques, que celles-ci soient de natures infectieuse, cardio-vasculaire, neurologique, cancéreuse, ou autre.

Malgré la diversité des pays sur le continent, les dysfonctionnements des systèmes de santé sont communs :

- les infrastructures et les équipements se sont dégradés faute de financements suffisants pour en assurer la réhabilitation et la maintenance ;
- l'approvisionnement en réactifs, produits de laboratoire



et médicaments dépend largement de la maîtrise des procédures de passation des marchés publics et des capacités de prévision des besoins, ce qui est loin d'être facile dans un contexte où les carences des systèmes de communication, administratifs et financiers ne facilitent pas cette gestion ;

– la distribution de ces produits est tributaire de l'état des routes, et plus globalement du secteur des transports et des aléas climatiques.

De plus, certaines régions sont enclavées six mois par an. La performance des systèmes d'alerte et de surveillance épidémiologique, ainsi que celle des systèmes d'information sanitaire doit être améliorée en vue de servir de véritable outil de décision politique et de parer à toutes les menaces, en suscitant des réactions efficaces, d'autant moins coûteuses qu'elles seront précoces.

Par endroits, l'offre de soins se diversifie et le secteur privé médical se développe, qu'il soit caritatif (confessionnel, associatif) ou libéral lucratif. Des initiatives innovantes de délégation de missions de servi-

ces publics à des formations sanitaires communautaires, privées ou confessionnelles, s'observent de plus en plus au Rwanda, au Cameroun, au Bénin, au Mali, en Côte-d'Ivoire, au Niger, et en Afrique anglophone.

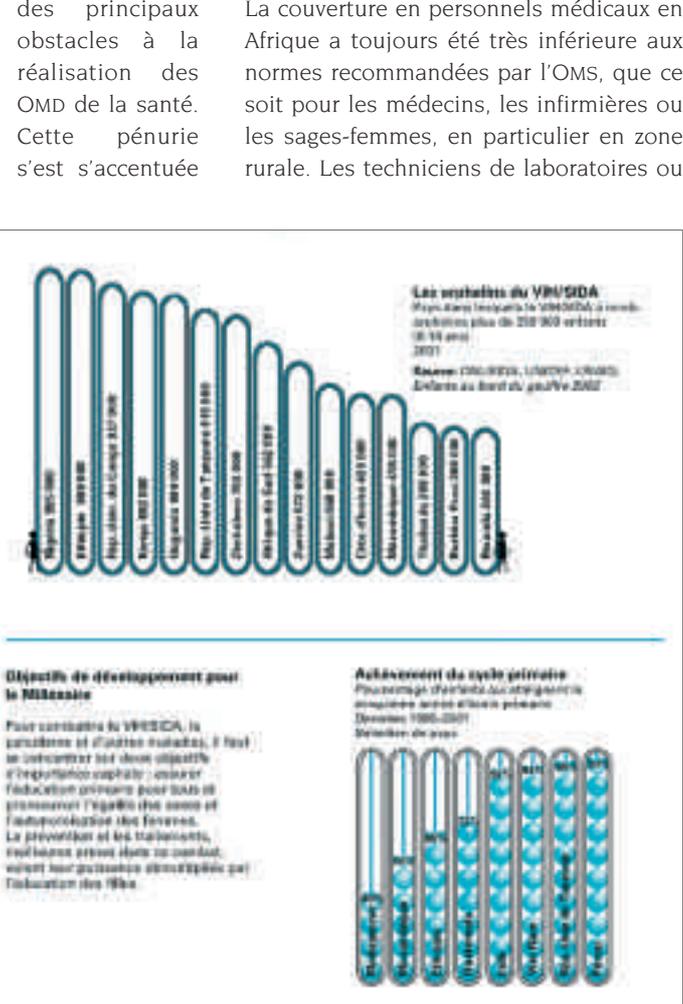
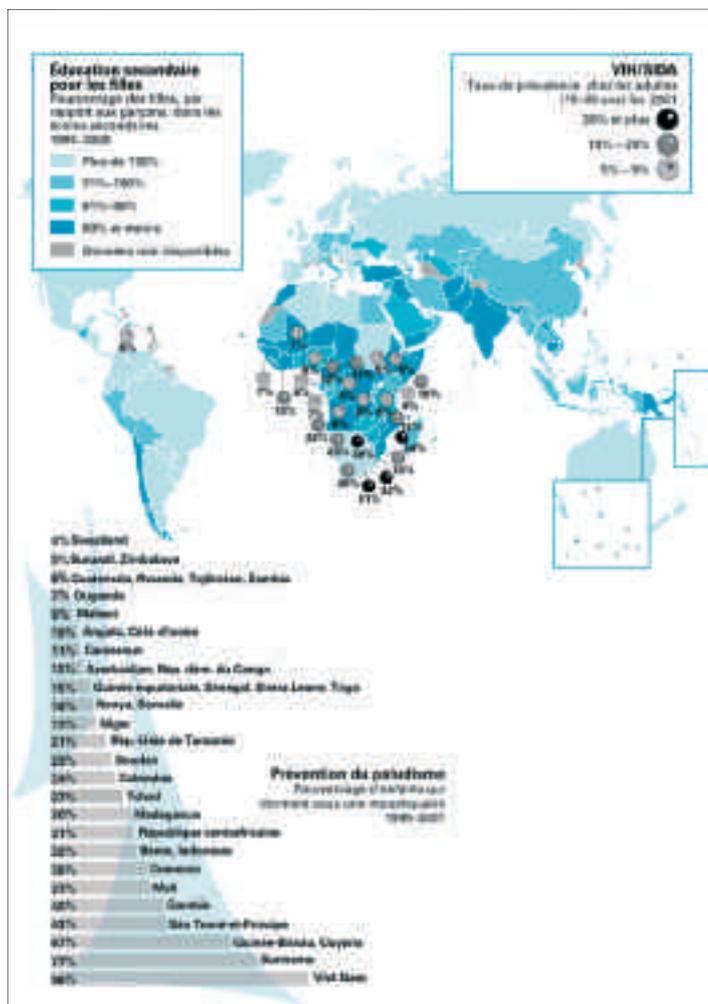
La pénurie des personnels de santé en Afrique.

C'est dans ce contexte que s'aggrave la pénurie des personnels de santé, faute d'avoir su collectivement apporter depuis 20 ans des réponses concrètes à une profession en perdition. L'Afrique supporte 25 % des pathologies mondiales, et ne regroupe que 3% des professionnels de santé. Il en manque un million soit un quart de la pénurie mondiale (voir graphique ci-dessous)⁽²²⁾. La répartition inégale et inéquitable des personnels, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, entre chaque capitale et le reste du pays, et entre les villes et les zones rurales, n'a fait que perdurer pendant des décennies sans que de véritables réponses aient été apportées.

Le manque de ressources humaines constitue l'un des principaux obstacles à la réalisation des OMD de la santé. Cette pénurie s'est accentuée

dans les années 2000 sous l'effet conjugué de la pression démographique, de l'insécurité dans les zones de conflits et post-conflits, de la migration des professionnels de santé répondant à la demande des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la mauvaise gestion des personnels et des carrières. Les *curricula* – ensemble des cours et études d'une scolarité – des formations initiales sont inadaptés aux évolutions épidémiologiques des pays. La faiblesse de planification, la sous-dotatation chronique du secteur, le gel des recrutements, sont autant de facteurs structurels de pénurie. Au même moment, les stratégies internationales qui prônent l'accès généralisé des malades au traitement du sida, ajoutent une pression considérable sur le personnel de santé en place. À Brazzaville, en août 2007, le directeur "Afrique" de l'OMS précise que le taux de prise en charge thérapeutique des malades atteints de sida, "est passé de 2% en 2003 à 30% fin 2006". Malgré tout, la progression est lente et 70% des malades n'ont pas accès au traitement, en partie du fait du manque de ressources humaines.

La couverture en personnels médicaux en Afrique a toujours été très inférieure aux normes recommandées par l'OMS, que ce soit pour les médecins, les infirmières ou les sages-femmes, en particulier en zone rurale. Les techniciens de laboratoires ou





des services techniques de radiographie par exemple font cruellement défaut. La pénurie de pharmaciens, sans doute la plus préoccupante au cours de la décennie écoulée, est passée totalement inaperçue, non pas des populations et des systèmes de santé, qui en ont beaucoup souffert, mais des stratégies internationales des bailleurs de fonds. Depuis peu, on peut observer avec inquiétude l'expatriation des jeunes médecins, à peine formés, de pays comme la Côte-d'Ivoire où les médecins sont restés très longtemps fidèles à leur système de santé, migration non exclusivement motivée par la situation de conflit.

Les pays de l'OCDE ne forment pas suffisamment de professionnels de santé, eu égard aux besoins d'une population vieillissante et d'un système de santé de plus en plus consommateur, en ville comme à la campagne. Les pays du nord se comportent en prédateurs et puisent les personnels à peine formés dans les pays en développement. Le Royaume-Uni absorbe, à lui seul, une très grande quantité d'infirmières formées en Afrique du Sud, en Afrique australe, ou au Guyana. Depuis 2000, 16 000 infirmières africaines y ont présenté une demande de travail. Save the Children Fund, une ONG britannique, estime que le Royaume-Uni a économisé 65 millions de livres sterling en faisant venir des infirmières ghanéennes sur la période 1998-2005. En Zambie, seuls 50 des 600 médecins formés depuis l'indépendance continuent de travailler dans le pays. Il y a davantage de médecins en provenance du Malawi à Manchester qu'au Malawi ! Plus de 80 % des médecins, infirmières et thérapeutes formés au Zimbabwe depuis 1980 sont partis travailler à l'étranger, en Grande-Bretagne, en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Canada et aux États-Unis ⁽²³⁾. Le continent africain perd 20 000 personnes par an et certains pays perdent jusqu'à 60 % de leurs médecins deux ans après la fin de leur formation. Par an, 60 à 80 infirmières quittent le Swaziland pour le Royaume-Uni, sur moins de 90 diplômées par an. En réponse à la crise des ressources humaines, la conférence de Douala au Cameroun, en juin 2007, a proposé un plan d'action ⁽²⁴⁾ pour l'Afrique. La mise en œuvre de ce plan est une urgence. La situation ne va pas aller en s'améliorant du fait de l'accroissement des besoins en professionnels de santé des pays de l'OCDE qui devront former 8,5 millions de professionnels, d'ici à 2025.



À Brazzaville en août 2007, le directeur régional de l'OMS a déclaré : *“Les gouvernements pourraient accorder une attention accrue aux questions ayant trait à la motivation du personnel, aux actions visant leur fixation au niveau requis de la pyramide sanitaire et l'adoption de politiques et de plans de ressources humaines répondant à leurs besoins normatifs. Le partenariat international pourrait apporter les ressources additionnelles nécessaires à la formation de cadres de santé en vue de compenser la perte due à la fuite des cerveaux”*.

Cependant, tous les médecins ne partent pas, ceux qui restent au pays sont même parfois... au chômage. C'est ce qu'on observe dans certains pays d'Afrique francophone, comme le Mali ou Madagascar. En effet, les facultés de médecine se sont multipliées et les pays qui en disposent accueillent en formation les étudiants des pays de la région. Dans certains pays, le nombre de médecins formés dépasse la capacité de recrutement du ministère des Finances. Les médecins non recrutés dans la fonction publique et qui n'ont pas eu les moyens de s'installer dans le secteur privé, choisissent d'exercer d'autres métiers. C'est ce qui a motivé le projet de l'association SantéSud ⁽²⁵⁾ de contribuer à l'installation de médecins généralistes en zone rurale au Mali et à Madagascar. *“A Madagascar, l'ordre des médecins a fait un recensement précis en 2004 : sur 4 557 médecins (secteurs public et privé), on comptait 1 730 médecins sans emploi, soit 38 %”* ⁽²⁶⁾ !

Tous les médecins ne partent pas, mais ceux qui restent au pays... ne soignent plus.

Face à la complexité grandissante des déterminants de la santé au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix,

liée à l'urbanisation, à la croissance démographique, à l'émergence de nouvelles pandémies, à l'aggravation de la pauvreté, etc., de nombreux médecins ont été encouragés à se spécialiser en santé publique, y compris dans des universités à l'étranger ⁽²⁷⁾. Ces médecins, une fois formés, reviennent parfois servir le système de santé de leur pays d'origine, peuvent être recrutés par des agences internationales, mais, pour la plupart, n'exercent plus de médecine curative. Ce passage de spécialités médicales à des spécialités en santé publique et sciences sociales s'est sans doute accéléré avec l'extension des programmes des organisations internationales qui recrutent et “absorbent” une quantité non négligeable de médecins. Pour compenser l'insuffisance du nombre de médecins qui n'exercent plus de fonction soignante, les institutions internationales ont beaucoup encouragé la délégation d'actes médicaux à un personnel paramédical non préparé, ce qui a pu nuire à la qualité des soins et des prescriptions, notamment dans le domaine de la prise en charge thérapeutique du sida, par nature très délicate et exigeante. Le Conseil national du sida, en France, a émis un avis très pertinent sur la question toute particulière de la prévention et de la prise en charge du sida dans de telles conditions de pénurie de ressources humaines ⁽²⁸⁾.

[La coopération sanitaire internationale en faveur de l'Afrique.]

Depuis le XVIII^e siècle, les principes de santé publique “ont été, pour l'essentiel, édictés par les pays occidentaux” ⁽²⁹⁾, qui s'organisent

à l'échelle mondiale en 1907 et créent l'Office international d'hygiène publique (OIHP). Les militaires, à la conquête des colonies, exportent le modèle hygiéniste européen de la médecine au XIX^e siècle et s'attendent à des réalisations rapides et durables. Les premiers explorateurs sont souvent des médecins ou des naturalistes comme Mungo Park, Burton et Speke, Humboldt ou même des médecins missionnaires comme Livingstone. Leurs récits ne négligent pas les descriptions de certaines pathologies propres aux tropiques. Le corps de santé colonial est créé, en France, en 1890. La médecine coloniale, "ensemble des procédures techniques associées aux actions administratives correspondantes qui ont donné à l'exercice de la médecine aux colonies son caractère particulier" ⁽³⁰⁾, bénéficie des découvertes biologiques de Laveran, Yersin, Koch, Nicolle, Pasteur, et des innovations pharmacologiques anti-infectieuses. L'approche ne se contente plus des seules mesures de salubrité publique : l'agent infectieux est spécifiquement ciblé. La médecine trouve sa place aux côtés des prouesses chirurgicales de la fin du XIX^e siècle ⁽³¹⁾.

Après la première guerre mondiale, l'OIHP devient un bureau technique de la Société des Nations, puis, après la seconde guerre mondiale, se transforme en Organisation mondiale de la santé (OMS) des Nations unies. L'OMS, fondée en 1948, réunit les meilleurs experts, édicte des normes techniques universelles, vient en appui des écoles de formation du personnel médical, et dispose d'un centre de documentation. L'OMS, puis le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), témoignent, dans un nouvel ordre mondial préoccupé de paix et de sécurité, du désir d'universalité de certaines valeurs et de certains droits, dont le droit à la santé, expressément formulé à l'article 5 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948. Dès ce jour, la santé est définie par l'OMS comme "un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité". Aux lendemains des indépendances et pendant deux décennies, on a prétendu faire face aux problèmes majeurs de santé des pays africains, c'est-à-dire les pathologies infectieuses (paludisme, variole, peste, fièvre jaune, lèpre, tuberculose, etc.). Le Service de santé des armées a donc organisé la lutte contre les grandes endémies. Cette priorité et cette organisation ne s'imposaient qu'en raison de



l'inexistence d'une offre périphérique de soins : les campagnes de masse palliaient, peu ou prou, l'absence d'offre de soins élémentaires. Les agences des Nations unies, telles que l'OMS, l'UNICEF, le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), ou le Programme alimentaire mondial (PAM), seront, pendant trois décennies, les interlocuteurs privilégiés des autorités sanitaires des pays d'Afrique, aux côtés des institutions de coopération des bailleurs de fonds bilatéraux ⁽³²⁾ qui apportent les financements aux stratégies préconisées par les agences de référence des Nations unies. La coopération française s'attachait, dans le même temps, à construire des hôpitaux dans les seules capitales et sur le modèle des centres hospitaliers universitaires français des années soixante-dix, ainsi qu'à édifier des facultés de médecine et à développer le réseau des instituts Pasteur d'Outre-Mer.

Qu'a fait la France en Afrique ?

La France est intervenue très longtemps de manière substitutive, en envoyant des médecins en appui des services des grandes endémies et dans les services hospitaliers dépourvus de spécialistes. L'approche de la coopération française, a été, à l'image du système de santé français, très longtemps une approche médicale curative. Il faut attendre le début des années quatre-vingt pour que le ministre français de la Coopération d'alors, Jean-Pierre Cot, prenne conscience du nécessaire "décloisonnement de l'action médicale pour l'intégrer au contexte global de développement" ⁽³³⁾ et pour

que la France adhère officiellement et, au moins théoriquement, aux politiques sanitaires internationales des soins primaires de santé énoncées depuis Alma Ata dès 1978 par l'OMS ⁽³⁴⁾. Cette prise de conscience est néanmoins insuffisante à orienter différemment et de manière opérationnelle les stratégies de santé de l'administration dont les habitudes sont tenaces. L'inadaptation de nos actions est confirmée encore quelques années plus tard : "les systèmes de santé des pays en développement souffrent d'inadaptation et en particulier de sur-développement des structures hospitalières face à une pathologie qui relève avant tout d'actions extra hospitalières" ⁽³⁵⁾.

De l'Année de la santé en 1990, sous l'impulsion du ministre de la Coopération Marcel Debarge, découle une série de nouvelles orientations pour les années quatre-vingt-dix : augmentation significative des moyens financiers et humains au service d'une "approche-projet intégrée", où la santé publique et l'analyse économique du secteur de la santé prennent une dimension sans précédent ⁽³⁶⁾. C'est la période la plus novatrice des stratégies du ministère de la Coopération, où des alternatives de soins décentralisées, associatives, privées à but non lucratif, sont recherchées et expérimentées sur le terrain par une équipe de conseillers de mission et d'assistants techniques compétents et motivés. C'est le début de la stratégie de santé urbaine de la coopération française au Mali et en Côte-d'Ivoire. Sont créés des centres de santé communautaires qui seront gérés par des associations d'usagers, stratégie qui sera progressivement étendue à d'autres capitales d'Afrique de l'Ouest.

Cette dynamique novatrice et pertinente ⁽³⁷⁾ est interrompue sur sa lancée, à la fin des années quatre-vingt-dix, par un phénomène interne à l'administration, la réforme de la Coopération, et par un phénomène d'influence extérieure : la mondialisation, dont les effets sur les choix des stratégies sanitaires d'un ministère de la Coopération en pleine mutation, sont inévitables. Ainsi, le ministère de la Coopération devient un ministère délégué sous tutelle des Affaires étrangères. Cette réforme s'accompagne d'une restriction drastique des budgets alloués à la coopération, notamment ceux consacrés à l'assistance technique. La réforme du dispositif de coopération aboutit à la création du Comité interministériel de coopération internationale au développement (CICID),



présidé par le Premier ministre, qui confie à l'Agence française de développement (AFD) la mise en œuvre des crédits de coopération en faveur du secteur de la santé, parmi d'autres. L'assistance technique française est désormais recrutée par appel d'offre international lancé par le maître d'ouvrage, c'est-à-dire le ministère de la Santé récipiendaire des financements en dons ou en prêts de l'AFD.

Sur la période 2000-2006, le Haut-Conseil de la Coopération Internationale (HCCI)⁽³⁸⁾ a émis des avis sur la politique de la France dans le domaine de la coopération sanitaire et de la recherche pour le développement^(39 à 45). À la demande du gouvernement français, plusieurs personnalités ont :

- analysé la place de la France dans le domaine de la coopération sanitaire⁽⁴⁶⁾ ;
- évalué la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en santé⁽⁴⁷⁾ ;
- fait des recommandations en vue d'élaborer une stratégie de recherche pour le développement dans le domaine des maladies infectieuses^(48, 49).

Ces éminentes personnalités sont unanimes sur la nécessité de maintenir une présence française visible, compétente et efficace sur le terrain, en redéployant une assistance technique de longue durée dont les qualités sont mondialement reconnues. Tous ces éminents auteurs regrettent les effets de la réforme des institutions de coopération sur la place, l'image et l'efficacité de l'aide publique française en appui au développement sanitaire en Afrique, et l'insuffisance des moyens humains et financiers. Les avantages comparatifs de la France ne sont pas valorisés, malgré une expérience de longue date sur le terrain. Trois rapports au gouvernement font des recommandations que les experts souhaiteraient voir mises en œuvre.

Les contributions internationales au financement de la santé en Afrique.

De l'Initiative de Bamako à la protection sociale universelle (1987-2007). Les stratégies de financement de la santé en Afrique préconisées par les institutions internationales ont subi de fortes turbulences au cours des deux dernières décennies. Les dysfonctionnements des systèmes de santé (l'absentéisme, la dégradation des infrastructures, des équipements, les ruptures de stocks des médicaments, la baisse de qualité des soins, etc.), observés sous l'ef-

fet des réductions des dépenses publiques de santé ont poussé les institutions internationales à envisager, avec les États, des alternatives au financement public du secteur.

Ainsi, se sont succédées dans le temps plusieurs phases stratégiques de financement du secteur de la santé, inscrites dans le cadre des politiques de développement soutenues par l'aide extérieure : l'Initiative de Bamako, les stratégies de lutte contre la pauvreté et les dispositions d'allègements de la dette.

Prenant en compte les contraintes budgétaires des États, l'OMS et l'UNICEF proposent en 1987 à travers l'Initiative de Bamako, une première approche de participation financière des usagers et de recouvrement des coûts des centres de santé de base en Afrique. Les résultats attendus de cette stratégie étaient la disponibilité des médicaments essentiels, l'amélioration de la qualité et la décentralisation de l'offre de soins, la responsabilisation des communautés, un accès équitable pour atteindre les populations les plus pauvres, et la motivation des agents de santé. Si cette initiative a permis de développer de nouvelles expériences de financement collectif des soins, de la tontine de village à des contributions directes sur les transactions de coopératives, les gouvernements n'ont pas hésité à créer des recettes en sollicitant directement les malades⁽⁵⁰⁾.

Dans la réalité, les difficultés sont nombreuses. Dans plusieurs pays d'Afrique et de l'océan Indien, les gouvernants ne se



sont engagés qu'à reculons dans une démocratisation effective de la vie politique et une décentralisation, visant à donner, à la population, la responsabilité pleine et entière des choix qui la concernent. Les collectivités locales, souvent très endettées, ne contribuent pas à l'amélioration des infrastructures comme cela était convenu dans certains cas. Les personnels de santé perçoivent, dans certains pays, des salaires extrêmement bas et continuent d'exiger, des malades, des contributions parallèles, ce qui rend plus inaccessibles encore les services offerts par ces centres, qui restent finalement peu fréquentés malgré la disponibilité de médicaments essentiels. La promesse de qualité des soins en échange du financement des usagers n'est pas tenue.

La décentralisation et la participation d'acteurs non professionnels de la santé à la gestion de l'offre de soins, faisant référence à des systèmes de gouvernance innovants, ne coule pas de source dans des pays où l'État de droit est en construction⁽⁵¹⁾. Des études évaluant les activités liées à l'Initiative de Bamako en Afrique de l'Ouest, reconnaissent que les dépenses publiques "ne favorisent pas spécialement les groupes sociaux les plus pauvres, [...] qui n'en reçoivent qu'une part inférieure à la proportion qu'ils représentent dans la population alors que c'est l'inverse pour les riches"⁽⁵²⁾. Pendant que les richesses nationales sont confisquées au profit de quelques-uns et que nombre de travaux de recherche ou de publications dénoncent ces faits bien connus des interlocuteurs internationaux, les populations les plus pauvres de la planète sont priées de contribuer au paiement de leurs soins en l'absence totale de systèmes de protection sociale pour les familles (en dehors des fonctionnaires et des salariés de certaines grandes entreprises du secteur formel).

Ces mécanismes de recouvrement des coûts, mis en œuvre en Afrique pendant plus de 20 ans, ont la vie dure.

Au moment de l'évaluation à mi-parcours de la réalisation des OMD, ces orientations sont remises en question : l'Initiative de Bamako se révèle inéquitable, exclut les pauvres – ceux-là mêmes qui, plus exposés aux maladies, sont censés bénéficier en priorité des services de santé –, et atteint rapidement ses limites, car ses modalités ne permettent pas de financer les soins d'urgence et hospitaliers de référence pourtant indispensables à la réduc-

tion de la mortalité (infantile et maternelle notamment). L'OMS reconnaît que chaque année plus de 100 millions de personnes basculent dans la pauvreté du fait de dépenses de santé dites "catastrophiques": les frais médicaux, la perte d'emploi et de revenus, les charges familiales et sociales, les dépenses liées aux funérailles, en constituent les mécanismes⁽⁵³⁾.

À l'initiative du Président de la République française, Jacques Chirac, s'est réunie à Paris, les 15 et 16 mars 2007, la Conférence de l'Élysée sur la couverture du risque maladie dans les pays en développement. De nombreux représentants de ces États, entourés d'experts de notoriété mondiale dans le domaine du financement de la santé et de l'assurance maladie, ont échangé leurs expériences en préparation du Sommet du G8 du mois de juin 2007 à Saint-Petersbourg⁽⁵⁴⁾. "The poor are paying the bill of what the State didn't do!"⁽⁵⁵⁾ lance discrètement un représentant des pays d'Afrique pour donner le ton de la conférence. La représentante du secrétaire général de l'ONU et plusieurs intervenants n'ont pas caché pas leur consternation face à la mortalité maternelle, indicateur resté inchangé depuis des années.

Le fort taux de population (80%) qui vit et travaille dans le secteur informel ne facilite pas la mise en place de mécanismes de couverture du risque maladie et de protection sociale d'une catégorie de personnes peu intéressée par la prévoyance, et, par ailleurs, constituée, en très grande majorité, de jeunes de moins de 20 ans. Les systèmes de protection sociale, aussi divers soient-ils, ne protègent finalement que 4% de la population active et 1% de la population totale⁽⁵⁶⁾. La couverture universelle, l'équité de l'accès aux soins, l'offre effective et efficiente de services de soins, et le financement pérenne des systèmes de santé sont de beaux principes qui demeurent des vœux pieux. Parmi les difficultés de mise en place d'un système d'assurance maladie, sont pointées la mauvaise gouvernance des États et des institutions en général, et la difficulté à identifier l'institution qui va administrer et gérer les cotisations et les droits. Les participants à cette conférence de Paris ont mis l'accent sur la confiance entre les citoyens, l'État, la société civile (dont les entreprises privées), comme préalable à l'efficacité d'un système de protection sociale, dont le succès dépend certainement de la démocratisation, au sens large,

des relations État/citoyens et de l'effectivité de l'État de droit.

La Commission européenne et la Banque mondiale (1993-2007). Au début des années quatre-vingt-dix, deux acteurs d'envergure font leur entrée sur la scène de la coopération sanitaire: la Commission des communautés européennes et la Banque mondiale, dont les mandats étaient jusque-là dominés par les aspects économiques du développement.

La Commission européenne – dont les relations avec les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) restent, au lendemain des indépendances et pendant deux décennies, dominées par les accords économiques et commerciaux –, inscrit progressivement, à l'ordre du jour des assemblées paritaires, le thème de la santé, qui apparaît comme une préoccupation importante sous la convention de Lomé IV qui lui consacre, pour la première fois, un chapitre spécifique. L'épidémie de sida, les menaces économiques et sociales qu'elle suscite, et ses conséquences sur le développement, en même temps que les effets sur les secteurs sociaux des mesures d'ajustement structurel qu'elle contribue à mettre en place, incitent la Commission européenne à s'impliquer davantage en faveur du secteur de la santé en Afrique. En 1994, la commission déclare que l'amélioration de la situation sanitaire des populations est un des buts principaux et une des priorités essentielles des opérations d'aide au développement, fondant ainsi son action en appui du secteur de la

santé des pays en développement. L'implication de la Banque mondiale, à la même période, va inciter la Commission européenne à confirmer ses engagements. Tout au long de ces quinze dernières années, les deux institutions ont travaillé de concert sur des stratégies plutôt édictées par Washington, dont les communications de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européens vont s'inspirer. L'instrument de financement de l'aide publique au développement de la Commission européenne en Afrique est le Fonds européen de développement (FED), alimenté par les contributions des États membres de l'Union européenne (UE). Notons que la France finance à elle-seule près du quart du FED. Pour les années quatre-vingt-dix, il a été généralement estimé, par les services de la commission, que la part allouée à la santé représente 4,5% du sixième FED, 6% à 7% des septième et huitième FED. Les fonds alloués au secteur de la santé dans le cadre de la programmation du neuvième FED représentent 4,1% des financements du FED, comparés aux 24,6% de l'appui budgétaire macro-économique et aux 29% attribués au secteur des transports. La part du dixième FED (2007) allouée à la santé est de 3,3%.

La mise en œuvre du neuvième FED (sur les années 2000) témoigne du choix de politique de la Commission européenne de financer désormais le secteur de la santé de manière prépondérante au travers de stratégies macro-économiques de développement et d'instruments d'aide budgétaire globale⁽⁵⁷⁾.





financer des politiques de lutte nouvelles ou récurrentes. Les conditions de cet allègement sont négociées sur le terrain sous la forme de stratégies de réduction de la pauvreté, ciblant des actions définies et des groupes de populations spécifiques. On assiste à une inversion du rapport maladie/pauvreté dont découle une nouvelle conception de la "santé et du développement" : en luttant contre la pauvreté, on va lutter aussi contre les maladies dites de pauvreté, dont le sida, la tuberculose et le paludisme, améliorer ainsi la productivité et donc, le développement des pays. Les résultats de ces stratégies sont contrastés car, dans la réalité, les interventions en faveur des secteurs sociaux n'ont pas toujours été privilégiées.

Les stratégies internationales de lutte contre le sida (1987-2007). Il convient de retracer l'historique des politiques internationales de lutte contre le sida, tant cette maladie a mis les stratégies nationales et internationales au défi de la maîtriser en Afrique. Depuis la notification à l'OMS des premiers cas de sida par quelques pays africains en 1985, l'organisation institutionnelle internationale de la lutte contre le sida a pris les formes suivantes : le *Programme mondial sida* de l'OMS créé à Genève en 1986, mieux connu sous le nom de GPA/OMS (*Global Programme on AIDS*), auquel a succédé en janvier 1996, le Programme conjoint des Nations unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), réunissant plusieurs agences des Nations unies et la Banque mondiale. L'action majeure de l'ONUSIDA a consisté à lancer, en 1998, l'*Initiative d'accès au traitement anti-rétroviral*. Avec le tournant du millénaire ont émergé les initiatives mondiales suivantes : la *Déclaration du millénaire* (2000), la *Déclaration d'engagement sur le VIH/Sida* de la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies en 2001 (UNGASS), la création du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (2002), l'*Initiative "3 by 5"* de l'OMS (2002). Lors de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 septembre 2005, point d'étape à cinq ans sur la *Déclaration du millénaire*, est instituée la *Facilité Internationale d'achat des médicaments/UNITAID*. Enfin, en août 2006 à Toronto, la communauté internationale lance la stratégie "*Towards Universal Access*"⁽⁶⁰⁾.

Ces dernières années ont vu l'implication d'un nombre croissant d'instances et la diversification des acteurs. Cette valse ins-

La Commission européenne n'a pas, à ce jour, démontré la pertinence de cet instrument financier pour obtenir, des ministères des Finances du continent, une augmentation des dépenses publiques de santé. Ceci vient, en partie, du fait de la réticence de ces ministères à financer ce secteur sur des fonds internationaux peu prévisibles.

La Banque mondiale, fermement interpellée sur les conséquences sociales des politiques d'ajustement structurel auxquelles sont subordonnés ses prêts et dons aux gouvernements africains, a publié, en 1993, son rapport annuel sur le thème "*Investir dans la santé*"⁽⁵⁸⁾. Ce document fut suivi, un an plus tard, de la publication d'un document stratégique précisant certaines orientations pour améliorer l'état de santé des populations en Afrique⁽⁵⁹⁾, en intervenant de plus en plus massivement dans le financement de programmes de santé, le plus souvent sous la forme de prêts. Aux côtés de l'OMS et de l'UNICEF, qui continuent d'assurer, au siège, un rôle normatif et, sur le terrain, un rôle de conseil et de renforcement des capacités nationales, la Banque mondiale s'est imposée comme un acteur incontournable de l'élaboration de politiques sectorielles. L'accès au médicament essentiel, la déconcentration et la participation d'acteurs non publics de soins à la gestion des services de santé de base (les usagers et les collectivités) sont devenus des axes stratégiques forts. Ils viennent en appui des réformes des systèmes de santé autour d'une nouvelle architecture basée

sur le concept de district, donnant toute leur place aux soins de santé de base et de référence de premier niveau.

Les engagements de la Banque mondiale se sont accrus considérablement, mais sans se concentrer sur les hôpitaux des capitales, valant, à l'institution financière internationale, toutes les critiques. Ne fallait-il pas pourtant admettre, un jour, que le paradigme "pastorien" de la médecine, appliqué au milieu tropical, était une approche dérisoire au regard de la complexité et de la multiplicité des déterminants de l'état de santé des populations ? Les appuis de la Banque mondiale en faveur de la santé – que ceux-ci soient des prêts ou des dons –, se sont révélés, du fait de procédures très complexes et de systèmes administratifs et financiers nationaux peu déconcentrés, d'une mise en œuvre très lente, conduisant à des taux de décaissements très bas. Ceci a également pu être observé à propos des projets multisectoriels de lutte contre le sida financés par la Banque mondiale en Afrique tout au long des années quatre-vingt-dix.

L'Initiative pays pauvres très endettés et les stratégies de lutte contre la pauvreté. À la fin des années quatre-vingt-dix, la communauté financière internationale se propose d'alléger la dette des pays en développement car les trésors publics, soumis à d'importants services de dettes, ne possèdent plus aucune marge pour réaliser les investissements en santé et en éducation. Les États les plus endettés hésitent alors à souscrire de nouveaux emprunts pour

tutionnelle, plus ou moins coordonnée, restera malheureusement la seule réponse à un échec des politiques, dont attestent les cinq millions de nouvelles infections annuelles par le virus du sida dans le monde en 2005 et 2006, qui touchent à hauteur de 63% les populations africaines. Les stratégies globales de lutte contre le sida, conçues par la communauté internationale, s'inspirant peu de la pensée locale, en particulier des contributions émanant du milieu universitaire ou même des autorités sanitaires, n'ont pas permis d'éviter un drame humain, dont les déterminants et les effets dévastateurs auraient mérité des analyses plus fines, des évaluations sérieuses, des réponses pertinentes plus rapides ⁽⁶¹⁾, des concessions plus courageuses et plus précoces de l'industrie pharmaceutique, même si celle-ci a été contrainte, sous l'effet de la concurrence imposée par les médicaments génériques produits par les pays émergents, de baisser ses prix.

De la Déclaration du Millénaire à la création de Partenariats public/privés mondiaux (2000-2007). La Déclaration du millénaire, la Déclaration d'engagement sur le VIH/sida (UNGASS, 2001), ainsi que les recommandations de la commission "Macroéconomie et santé" de l'OMS en 2002, ont incité à une mobilisation internationale sans précédent en faveur du développement sanitaire sur la période 2000-2007. Mais en termes financiers, c'est surtout le traitement du sida qui a bénéficié de cette mobilisation. La santé maternelle et infantile et la santé de la reproduction, incluant la prévention des infections sexuellement transmises (IST) et du virus du sida, demeurent les parents pauvres de la mobilisation internationale, malgré plusieurs analyses convaincantes pour investir davantage en faveur de ces groupes très vulnérables ^(62, 63). L'accès au planning familial, à la prévention, au diagnostic et au traitement précoces des IST, à une maternité sans risque, et à l'élimination de la violence à l'égard des femmes, sont autant d'interventions cruciales et peu coûteuses pour atteindre l'OMD 5. Le comité des ambassadeurs des pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique, réuni avec ses partenaires de l'UE, en mars 2006, à Bruxelles, a réitéré sa volonté de voir les recommandations de la conférence du Caire sur la population être effectivement mises en œuvre, et la santé reproductive être inscrite à l'ordre du jour des politiques de développement ⁽⁶⁴⁾.

La nécessité d'accroître à la fois le volume et la rapidité d'utilisation des financements en faveur de la santé, et celle de garantir la pérennité et la programmation/planification des financements par l'aide extérieure, ont motivé l'émergence de nouveaux instruments de financements de l'aide publique au développement en faveur de la santé; sont ainsi apparus les partenariats publics/privés mondiaux tels que :

- le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP);
- l'Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation (programme GAVI);
- la Facilité financière d'achat des médicaments (UNITAID).

L'innovation vient non seulement des modalités de gouvernance des organes de pilotage et de décision de ces instances, qui font appel à des organismes publics et privés, mais surtout des mécanismes d'alimentation de ces fonds. Ainsi le programme GAVI est-il, pour partie, financé par des emprunts sur les marchés internationaux au travers de la *Facilité financière internationale pour le financement de la vaccination* ⁽⁶⁵⁾ et le programme UNITAID reçoit-il des fonds de la taxe que certains pays imposent aux voyageurs à l'achat de billets d'avion ⁽⁶⁷⁾.

La contribution du FMSTP en faveur de l'Afrique est significative en valeur, car les pays du continent sont prioritaires. L'Afrique bénéficie de près de 60% du total des décaissements du Fonds mondial pour les trois maladies ⁽⁷⁷⁾. Sur ce continent où décèdent les trois quarts des malades atteints de sida du monde et où vivent 80% des personnes qui meurent de paludisme, cet effort pourrait être poursuivi, voire accentué. Les États récipiendaires du Fonds mondial disent la difficulté à réellement profiter de ces fonds additionnels, tant ils ont de contraintes pour :



- mobiliser les financements du fait d'une procédure d'appels à propositions très lourde;
- décaisser dans les délais, du fait des procédures lentes et compliquées de passation des marchés pour valoriser les infrastructures, acheter l'expertise et les médicaments;
- montrer la performance des projets selon les formats imposés d'indicateurs de suivi et d'évaluation, et les difficultés de valoriser des avancées qualitatives dans le cadre des stratégies nationales;
- travailler de concert avec les *Local Fund Agents*, cabinets d'audit à qui les pays rendent compte, etc.

Toutes ces considérations devraient figurer dans le rapport d'évaluation de cinq années de mise en œuvre du Fonds Mondial soumis à l'attention du Conseil d'administration du Fonds Mondial en novembre 2007.

La contribution du programme GAVI à la réalisation de l'OMD 4 de réduction de la mortalité infantile – le GAVI apporte un soutien financier à la vaccination dans près de 40 pays africains –, a permis d'aug-



menter la couverture vaccinale pour le DT polio des pays d'Afrique. Le programme GAVI finance l'introduction dans le calendrier vaccinal de vaccins tels que ceux de l'hépatite B et de l'*haemophilus influenzae*. Les résultats encourageants des pays soutenus par le programme GAVI ont incité les États à augmenter leurs financements en faveur des vaccins. Ainsi le financement de la vaccination est-il passé, dans certains pays, de 2,5 à cinq dollars par enfant entre 2000 et 2005.

Afin de mobiliser des financements durables et prévisibles à l'échelle internationale, la France, le Brésil, la Norvège, le Chili et le Royaume-Uni ont décidé de proposer une facilité financière d'achats de médicaments contre le sida, la tuberculose et le paludisme, alimentée par une taxe sur les billets d'avion. La création d'une source durable de financement a permis, en partenariat avec la Fondation Clinton, d'obtenir de l'industrie pharmaceutique une réduction de 25 % à 50 % des prix des médicaments anti-rétroviraux de seconde ligne. UNITAID rend plus accessibles les anti-rétroviraux pédiatriques et de

seconde intention (en cas de résistance aux premiers), les nouveaux traitements à base d'artémisinine contre le paludisme, et les médicaments contre les tuberculoses multi-résistantes, qui nécessitent deux ans de traitement. Cela étant, en subventionnant les médicaments, ce fonds ne retarde-t-il pas finalement l'autonomisation des pays africains vis-à-vis de l'utilisation des flexibilités prévues dans le cadre des accords de l'OMC relatifs à la propriété intellectuelle, dispositions censées faciliter l'achat de médicaments brevetés ?

Initiatives mondiales en réaction à la crise des personnels de santé. Face à ce qui est reconnu comme une "crise" des ressources humaines, une mobilisation internationale se fit cinq ans après la *Déclaration du millénaire*, avec la publication du rapport OMS 2006⁽⁶⁸⁾, suivie d'études spécifiques réalisées dans le cadre du Forum de haut niveau sur les OMD de la santé⁽⁶⁹⁾, de la création de l'Alliance mondiale pour les personnels de santé⁽⁷⁰⁾ et des travaux de la *Joint Learning Initiative*⁽⁷¹⁾.

Une conférence mondiale sur les personnels de santé se tiendra à Kampala (Ouganda), en mars 2008, pour faire le point sur tous ces engagements.

La déclaration commune Afrique-UE sur les migrations et le développement, adoptée par l'UE et les représentants des gouvernements africains à Tripoli les 22 et 23 novembre 2006, reconnaît que "les approches sélectives de la migration adoptées par les pays développés pourraient constituer une menace supplémentaire pour le développement économique et social de l'Afrique" et exprime ses préoccupations au sujet de la "perte des investissements considérables faits par les gouvernements africains dans le domaine de la formation et de la mise en valeur des ressources humaines dans les secteurs prioritaires ainsi que de l'impact négatif de la fuite des cerveaux dans ce secteur".

[Une attention renouvelée des politiques de développement en faveur de l'Afrique.]

Face à la gravité de la situation et à l'ampleur des défis, observant que l'Afrique sera le seul continent qui n'atteindra pas les OMD en 2015, les initiatives mondiales spécifiques en faveur de l'Afrique se multiplient. Depuis cinq ans, la communauté internationale et les fondations privées accroissent leurs engagements financiers en faveur de la lutte contre le sida. La santé figure désormais à l'ordre du jour des réunions des plus hautes instances politiques et économiques mondiales avec une forte attention accordée à l'Afrique : le sommet japonais du G8, à Okinawa, est à l'origine de la création en 2001 du FMSTP. Celui d'Heiligendamm, (Allemagne), en 2007, accorda une attention toute spécifique à l'Afrique.

Les ministres de la Santé du continent, réunis sous l'égide de l'Union africaine, à Johannesburg, en avril 2007, ont adopté la *Stratégie de l'Afrique pour la santé* sur la période 2007-2015 à laquelle la directrice générale de l'OMS accorda son plein soutien à Brazzaville en août 2007. Le Secrétaire général des Nations unies, Monsieur Ban Ki-Moon a réuni les hauts responsables de la Banque mondiale, du FMI, de la Commission européenne, du PNUD et de la Banque africaine de développement, le 14 septembre 2007 à New York, et y institua le comité de pilotage de la réalisation des OMD en Afrique, en donnant l'instruction de privilégier la santé, l'éducation, l'agriculture, la sécurité alimentaire, les infrastructures et les systèmes statistiques.

La stratégie UE-Union Africaine qui sera discutée lors du Conseil européen, à Lisbonne, en décembre 2007, prévoit des dispositions particulières en faveur de l'Afrique, y compris dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la santé. En septembre 2007, a été lancé, à Londres, un nouveau partenariat mondial afin de contribuer au renforcement des systèmes de santé des pays les plus pauvres et d'accélérer la réalisation de l'ensemble des OMD, accordant une attention plus spécifique à la santé maternelle et infantile. La contribution des fondations privées est considérable : ainsi la fondation de Bill Clinton et celle de Bill et Melinda Gates, contribuent-elles, de manière très significative, aux initiatives mondiales de vaccination des enfants de moins de cinq ans et



de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Mais la vigilance est de rigueur : la part de l'aide publique au développement (APD) allouée au secteur de la santé reste basse : 11 % à 14 % de l'APD en moyenne sur les pays de l'OCDE, 4 % à 5,5 % de l'aide publique au développement française. La contribution de la Commission européenne n'a jamais été aussi basse : elle est programmée à hauteur de 3,3 % du dixième Fonds européen de développement.

[Conclusions et perspectives.]

Plutôt que de discuter de solutions techniques, décrites par ailleurs, il faut insister sur des approches relationnelles, politiques et démocratiques, qui permettraient de mettre en valeur toutes les dimensions des initiatives nationales et de l'APD dont l'Afrique bénéficie. La situation est grave. Les défis sont immenses. Ni les Africains ni les Européens, ni les Chinois ou les Américains n'arriveront seuls à relever les défis auxquels l'Afrique est confrontée.

En revanche, tous ensemble, ils pourront soulager le quotidien de millions de personnes si les actions sont adaptées et concertées.

Les États africains doivent prendre le *leadership* de la planification et de la performance. Ils doivent assumer leurs responsabilités vis-à-vis de la corruption, et la sanctionner. Le Nigeria a pris des mesures dans ce sens. La qualité des soins ne sera pas améliorée tant que certaines pratiques médicales continueront de mettre à mal toute déontologie⁽⁷²⁾. Les populations et leurs élus doivent exprimer leurs attentes et leurs exigences, ce qui passe par une amélioration sans concession de l'État de droit dans un certain nombre de pays du continent.

Parfois dépassées par les événements, l'Europe et la France, ne doivent pas se résigner. Elles peuvent au moins agir sur

ce que elles élaborent et maîtrisent *a priori* : leurs politiques de développement, leurs instruments et procédures de financement, de gouvernance, de suivi d'évaluation, leur performance.

Déconcertée par tant de difficultés et pressée de montrer des résultats, la communauté internationale augmente ses contributions, notamment pour le traitement du sida et modifie ses organisations. Or, les réponses institutionnelles et financières sont loin de résoudre les problèmes de fond, tant que la connaissance du terrain reste superficielle et que les stratégies sont arbitraires, non fondées, élaborées dans les pays du Nord et, suivant les modes. On peut d'ailleurs légitimement



s'interroger sur les motivations réelles de ces réponses... préserver les intérêts économiques le plus souvent, géostratégiques parfois. Valoriser les atouts du continent demande une vraie volonté politique, du bon sens, de la bonne foi et des moyens bien ciblés.

Les organisations régionales et internationales et les bailleurs de fonds ont un rôle essentiel à jouer pour mettre en valeur, retenir, capitaliser, partager et diffuser les expériences réussies entre les pays d'Afrique, et entre ce continent et le reste du monde. Ceci implique un travail fastidieux de communication qui contribuerait à améliorer l'efficacité et la performance de nombre d'interventions. Les acteurs en charge de la santé bénéficieraient grandement de ces échanges.

Face à la pandémie de sida, il est temps de reconnaître et de dire que l'erreur est collective et d'essayer de comprendre en quoi, de ralentir l'escalade financière pour réfléchir à comment être plus efficace, en se posant les bonnes questions : comment, à l'échelle individuelle, prolonger la connaissance du risque par un changement de comportement ? Comment améliorer collectivement les conditions sociales et économiques qui accélèrent la propagation du VIH en Afrique, en tout premier lieu desquelles la fréquentation de prostituées, déterminant très agressif de la propagation du VIH dans la population générale⁽⁷³⁾. Pourquoi avoir mis tant d'années à inciter à constituer des programmes intégrés de lutte contre le sida et la tuberculose ?

Les stratégies du futur immédiat et à long terme doivent donner la parole aux Africains, pas seulement aux États, et pas seulement aux médecins ou aux professionnels de santé publique. Pour apporter des réponses innovantes aux problèmes de santé en Afrique, il faut entendre aussi les analyses et les recommandations des jeunes, des universitaires, des chercheurs, des parlementaires, des hommes

d'affaires, de toute personne de la société qui a des observations à faire partager.

Il convient de basculer du politique aux réalités en cessant de parler et de se réunir à Bruxelles, à Washington, à Genève, à New York, Paris, Berlin ou Londres : il faut agir sur place, en Afrique. C'est le message de Ban Ki-moon, à New York en septembre 2007, quand il décide de réunir un comité de pilotage et de réalisation des OMD : agissons !

Les interventions efficaces existent pour prévenir, diagnostiquer et traiter tôt la tuberculose, le paludisme, les maladies négligées, le sida. Les mesures existent pour renforcer les systèmes de santé, former et gérer les personnels de santé, rendre accessibles les médicaments, perfec-



tionner les systèmes d'alerte et de surveillance épidémiologique, les systèmes d'information sanitaire : passons à l'action massivement avec les Africains pour faire tout cela.

Depuis les années soixante, les anciennes puissances coloniales promettent de consacrer 0,7% de leur PNB à l'aide au développement.

Faudra-t-il attendre encore 40 ans pour que la communauté internationale tienne cette vieille promesse ? L'APD en faveur de Madagascar, toutes sources confondues, est inférieure aux subventions que reçoit, de la Commission européenne, les agriculteurs d'un seul département français. Le CHU de Clermont-Ferrand dispose de 7000 agents pour faire fonctionner ce seul hôpital quand le Mali ne dispose que de 5000 agents à l'échelle nationale, et un budget pour la santé équivalent à la dotation budgétaire du même CHU. En fait, 200 millions de dollars seront bien loin d'être suffisants réaliser les OMD dans le domaine de la santé car c'est 30 milliards de dollars qu'il faudrait investir, selon les estimations de l'OMS et de la Banque mondiale et la question est : où les trouver ?

Moins de 10% des budgets publics et privés de recherche sont consacrés aux problèmes de santé des pays en développement et moins de 2% du financement mondial de la recherche pour le développement, bénéficie à la recherche sur les maladies transmissibles⁽⁷⁴⁾.

Comment si peu de moyens humains et financiers ont-ils pu être alloués au développement de la recherche en Afrique, et à la recherche pour le développement ? Comment l'Europe peut-elle consacrer si peu de ses ressources à la mise au point de nouveaux médicaments et de vaccins contre les maladies transmissibles dans les pays en développement, comme nous le rappelle le rapport au gouvernement du professeur Philippe Kourilsky ?

En attendant plus, il est déjà possible de faire beaucoup mieux avec les moyens financiers et humains disponibles. Il s'agit d'appliquer à la stratégie mondiale de lutte contre le sida et aux stratégies de coopération sanitaire au développement, ce que l'opinion publique, les parlementaires et les bénéficiaires exigent des politiques publiques en général : que leurs

résultats soient évalués et que les nouvelles initiatives se fondent sur les leçons tirées de l'expérience, analysées avec nos collègues africains. À partir de là pourrions-nous prendre la mesure de ce qui reste à accomplir, tenter des innovations, prendre un second souffle en faveur de la réalisation des OMD sur la période 2007-2015.

Mieux utiliser les ressources, cela veut dire aussi appliquer les dispositions de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide⁽⁷⁵⁾, qui propose, aux représentants de la communauté internationale, une vraie coordination, synergie, harmonisation des politiques, des stratégies, des financements à l'échelle nationale des pays bénéficiaires, en même temps que la mesure de la performance des interventions. Les progrès sont trop lents dans ce sens, malgré les incitations du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Les États africains doivent prendre les rênes de cette coordination et de la mesure de la performance de leurs systèmes de santé globalement. Les autorités doivent être assez fortes pour résister aux caprices narcissiques des bailleurs de fonds, en mettant à profit leurs expertises vers le même objectif : améliorer l'état de santé et le bien-être des populations en Afrique. Ainsi irons-nous plutôt des réalités aux politiques. ■

(1) Dr Dominique Kerouedan, d.kerouedan@skynet.be

(2) Schistosomiase, ulcère de Buruli, trachome, onchocercose (cécité des rivières), lèpre, maladie de Chagas, trypanosomiasis, etc.

(3) www.who.int

(4) On est loin d'atteindre l'OMD 4 de réduction des 2/3 de la mortalité infantile d'ici à 2015.

(5) OMS. Document de référence sur l'état d'avancement de la réalisation des OMD de la santé. Première réunion des ministres de la Santé des États Acp, Bruxelles, 24-26 octobre 2007.

(6) <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>

(7) OMD 1 : éliminer l'extrême pauvreté et la faim ; réduire de moitié entre 1990 et 2015 la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ; réduire de moitié entre 1990 et 2015 les proportions de la population qui souffre de la faim. OMD 2 : assurer l'éducation primaire pour tous ; d'ici à 2015 donner à tous les enfants garçons et

filles partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires ; OMD 3 : promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard ; OMD 7 : assurer un environnement durable. OMD 8 : mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

(8) <http://www.aids2006.org/>

(9) www.who.int/csr/outbreaknetwork/fr/index/

(10) OMS Rapport sur la santé dans le monde. *Donnons sa chance à chaque mère et à chaque enfant*. 2005.

(11) Accès au planning familial, prévention des infections sexuellement transmises y compris le VIH, prévention des grossesses précoces et accès aux méthodes contraceptives, prévention de la mortalité par avortement, amélioration de l'accès aux services maternels préventifs et curatifs, etc.

(12) FNUAP. *Communication à l'attention des ambassadeurs des États Acp*, Secrétariat général des États ACP, Bruxelles, le 17 septembre 2007.

(13) Margaret Chan. Oms. Discours à la 5^e session du Comité régional pour l'Afrique, Brazzaville, 27 août 2007.

(14) Ces personnes peuvent être asymptomatiques.

(15) Rapport annuel de l'OnuSida 2006. www.unaids.org

(16) Garrett L., *The lessons of HIV/AIDS*. Foreign Affairs July-August 2005, 84: 51-64.

(17) OnuSida. OMS. *Rapport sur l'épidémie mondiale de sida*. Décembre 2004.

(18) www.unaids.org

(19) WHO. The Africa Malaria Report. Geneva, 2003. cite par M. Le Bras, D. Malvy. Le paludisme à l'heure de "Roll Back Malaria", *Médecine Tropicale* 2004, 64 : 576-578.

(20) OMS. Rapport de la Commission *Macroéconomie et Santé. Macroéconomie et santé : investir dans la santé pour le développement économique*. Rapport présenté par Jeffrey Sachs au Directeur Général de l'OMS. Genève, le 20 décembre 2001.

(21) OUA. Sommet des chefs d'États sur le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, Abuja avril 2001.

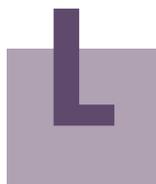
(22) G. Dhaene. *Synthèse des débats de la Conférence de Douala*. GIP Santé Protection Sociale Internationale, juin 2007.

(23) Rapport de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE sur les migrations de travailleurs qualifiés et leurs effets sur le développement national.

(24) <http://www.who.int/workforcealliance/events/>

conference_Douala/en/index.html

- (25) Association SantéSud, www.santesud.org
- (26) Dominique Desplats. Communication au Forum annuel de l'Association des professionnels de Santé en Coopération (ASPROCOP), août 2006. www.asprocop.org
- (27) En Belgique, en France, au Canada, aux États-Unis.
- (28) Conseil national du sida. *Avis sur la circoncision : une modalité discutable de réduction des risques de transmission du VIH*. Avis adopté lors de la séance plénière du 24 mai 2007. Présenté en conférence de presse le 21 juin 2007.
- (29) Fassin D. *L'internationalisation de la santé : entre culturalisme et universalisme*. Esprit 1997 : 83-105.
- (30) Lapeyssonnie. *La médecine coloniale. Mythes et réalités*. Médecine et Histoire. Seghers. Paris, 1988.
- (31) Conrad L, Neve M, Nutton V et al. *La Médecine et l'État*. In: *Histoire de la lutte contre la maladie. La tradition médicale occidentale de l'antiquité à la fin du siècle des Lumières*. Cambridge University Press, 1995 : 486.
- (32) Le ministère français de la Coopération, la GTZ de la coopération allemande, la coopération technique belge, canadienne, britannique, américaine, etc.
- (33) Cot J-P. *À l'épreuve du pouvoir*. Paris : Le Seuil, 1983 : 219.
- (34) OMS. Déclaration d'Alma Ata, 1978.
- (35) Michel Aurillac cité par Bruno Floury. *Le discours de la Coopération française en matière de santé depuis les indépendances*. in Rapport OPCS 1998. Karthala, 1998. 161-179.
- (36) Ministère de la Coopération et du Développement. *Rapport d'activités de la sous-direction de la santé et du développement social, 1990-1991-1992*. Ministère de la coopération et du Développement, 1992. 85p.
- (37) Brunet-Jailly J. (sous la direction de) : *Innové dans les systèmes de santé, expériences d'Afrique de l'Ouest*, Karthala, 1997, 435p.
- (38) www.hcci.gouv.fr
- (39) Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI), auprès du Premier ministre. Commission "Santé et Coopération". *La Coopération dans le secteur de la santé des pays en développement*. Avis et rapport du HCCI, Paris, juin 2002. 64p.
- (40) HCCI. Nemo J. *Recherche et pays en développement*. Rapport aux Ministres des Affaires étrangères et de l'Éducation. Février 2000.
- (41) HCCI. *La Coopération dans le secteur de la santé des pays en développement*. Avis du HCCI et Rapport du Hcci. Juin 2002.
- (42) HCCI. *Enseignement supérieur, Recherche et coopération avec les pays en développement*. Avis au Premier ministre. Septembre 2002.
- (43) HCCI. Vernières M. et Winter G. *La France et le soutien à la recherche scientifique dans les pays en voie de développement*. Juin 2004.
- (44) HCCI. *Recherche pour le Développement : échéances et opportunités*. Avis. Décembre 2004.
- (45) HCCI. Chassériaux J-M., *L'internationalisation de la recherche*. Avis. Janvier 2005.
- (46) Gentilini M. *La coopération sanitaire française dans les pays en développement*. Avis et rapports du Conseil économique et social. 16 et 17 mai 2006.
- (47) Morange P, Kerouedan D., *Évaluation de l'action de la France en faveur de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement dans le secteur de la Santé ; articulation des aides bilatérales et coordination avec la participation de la France aux programmes multilatéraux du secteur de la santé*. Rapport au Premier ministre. La Documentation française, Paris, 7 juin 2005. 253 p
- (48) Kourilsky P. (avec la participation de Perrey C, Brossard M, Kerouedan D). *Optimiser l'action de la France pour la santé mondiale. Le cas de la surveillance et de la recherche sur les maladies infectieuses*. Mars 2006. 192 p.
- (49) Gros F., *Sciences et pays en développement (Afrique sub-saharienne francophone)*. Rapport Académie des Sciences. Paris. Novembre 2005.
- (50) UNICEF. Unité de gestion pour l'Initiative de Bamako. *L'Initiative de Bamako : reconstruire les systèmes de santé*. Unicef. New York. Janvier 1995.
- (51) Kerouedan D, Dauby P., *Les enjeux de la démocratie sanitaire en Afrique*. Revue de Médecine tropicale, 2004, 64 : 609-612.
- (52) Brunet-Jailly J., *La politique publique en matière de santé dans les faits en Afrique de l'Ouest francophone*. Afrique contemporaine juillet-septembre 2000, 195 : 195-203.
- (53) OMS. *Communication à la Conférence de Paris sur la couverture du risque maladie dans les pays en développement*, Paris, 15 mars 2007.
- (54) La France rejoint ce consortium à l'issue de la Conférence de Paris sur la couverture du risque maladie.
- (55) "Les pauvres paient la facture de ce que l'État n'a pas fait"
- (56) Communication du BIT à l'atelier sur la protection sociale organisé par la GTZ à Bruxelles le 18 septembre 2007.
- (57) Article 32. Consensus européen (politique de développement de l'UE), adopté à Bruxelles en novembre 2005.
- (58) Banque Mondiale. *Rapport sur le développement dans le Monde. Investir dans la Santé*. Banque Mondiale. Washington. 1993. 339 p.
- (59) Banque mondiale. *Pour une meilleure santé en Afrique. Les leçons de l'expérience*. Banque Mondiale. Washington, 1994. 283p.
- (60) Entendre accès universel au traitement, à la prévention et au soutien, donc à l'ensemble des dimensions de prévention et de prise en charge du sida (sans se limiter à l'accès au seul médicament).
- (61) D. Kerouedan. *Vingt ans d'échec des stratégies internationales de lutte contre le sida en Afrique 1987-2007*. Revue de Médecine tropicale (à paraître en novembre 2007).
- (62) UNFPA and the Alan Guttmacher Institute. *Adding it up. The benefits of investing in sexual and reproductive health care*. 2004.
- (63) UNFPA. *Reducing poverty and reaching the health MDGs. Arguments for investing in reproductive health and rights*. 2005.
- (64) www.acp.int Acp Group of States.
- (65) www.gavialliance.org
- (66) www.unitaid.eu
- (67) Information communiquée par le Secrétariat du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme à Genève, *Monitoring and Evaluation Unit*, www.theglobalfund.org
- (68) OMS. *Rapport annuel sur la santé dans le monde. Travailler ensemble pour la santé*. 2006.
- (69) HLF on Health MDGs. *Working together to tackle the crisis in human resources for health*. Paris, 14-15 novembre 2005. www.hlfhealthmdgs.org
- (70) www.gwha.org
- (71) JLI. Lincoln Chen and all. *Human resources for health: overcoming the crisis*. The Lancet 364, November 27, 2004.
- (72) Jaffré Y, Olivier de Sardan J-P., *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*. Karthala, Paris 2003.
- (73) Talbot. JR. *Size matters : the number of prostitutes and the global HIV/AIDS epidemic*. Plos ONE June 2007, Issue 6, e543. www.plosone.org
- (74) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement. *Santé et réduction de la pauvreté dans les pays en développement*. Bruxelles, 22 mars 2002. p. I I.
- (75) Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. 2 Mars 2005. www.diplomatie.gouv.fr



A NOUVELLE POLITIQUE AFRICAINE PRENDRA-T-ELLE EN COMPTE LE maintien de millions d'agriculteurs au pays qui contribuent à la stabilité économique, sociale et démographique des régions de production ?

Pendant de nombreuses années, avant comme après les indépendances, la France s'est intéressée au développement économique et social africain, notamment en faveur des populations rurales qui constituent les forces vives de ces nations.

Or, depuis une décennie, l'action de la France se focalise davantage sur des aides budgétaires indifférenciées dans un cadre multilatéral et sur des opérations humanitaires ou militaires ponctuelles. Les politiques française et européenne actuelles délaissent largement les populations rurales du continent africain alors que l'Afrique suscite les convoitises aussi bien des États-Unis d'Amérique et de la Chine que du Brésil.

La coopération française, menée depuis 50 ans dans le domaine cotonnier, et son évolution très récente font figure de cas d'école dans l'illustration de la nouvelle politique africaine.

"On pénètre en Afrique très facilement, on commence à y exister après 40 ans, mais l'on y exerce une influence qu'après un siècle" disait l'ambassadeur de France G. Georgy. Mais, inversement, dès que l'on s'éloigne, on est rapidement oublié.

Sommes-nous en train de perdre notre investissement séculaire ? L'Afrique est-elle en train de devenir pour nous une nouvelle *Terra incognita* ?

[La culture cotonnière en Afrique francophone : une *success story*]

Depuis plus de 50 ans, les ministères de la France d'Outre-Mer et ensuite de la Coopération, de l'Agriculture et de l'Industrie, des Finances ont participé de manière active à la mise en place d'une filière cotonnière en Afrique francophone.

À cet effet, ils ont créé, avec l'aide de la profession textile, en 1949, une société d'économie mixte : la Compagnie française de développement des fibres textiles (CFDT).

L'industrie textile métropolitaine consommait alors 600 000 tonnes de coton brut ⁽¹⁾.

Après s'être intéressée aux différentes plantes textiles, en Afrique comme en Extrême-Orient, la CFDT s'est, dans les années cinquante, rapidement spécialisée dans la production cotonnière en Afrique en culture pluviale et en petite exploitation.

De 200 000 tonnes de coton graine en 1960, la production s'est rapidement développée avec la création, dans les années soixante-dix, de sociétés cotonnières partenaires : Cotontchad au Tchad, CIDT en Côte-d'Ivoire, Sodefitec au Sénégal, Sodecoton au Cameroun, CMDT au Mali, Hasyma à Madagascar, Sofitex au Burkina et Socada en RCA. La production de coton graine est ainsi passée de 500 000 tonnes en 1980 à un pic de 2 600 000 tonnes en 2003.

Cette région d'Afrique, avec 6% de la production mondiale et 15% des exportations, est ainsi devenue le deuxième exportateur mondial de fibre derrière les États-Unis.

La productivité, évaluée en rendement de fibre par hectare, a été, au cours de cette période, multipliée par 4,5 passant de 100 kg à 450 kg. Ces chiffres sont très au-dessus de la moyenne mondiale (350 kg). Les meilleurs producteurs africains en culture pluviale dépassent largement leurs homologues texans, pourtant très subventionnés et utilisant OGM, intrant et énergie.

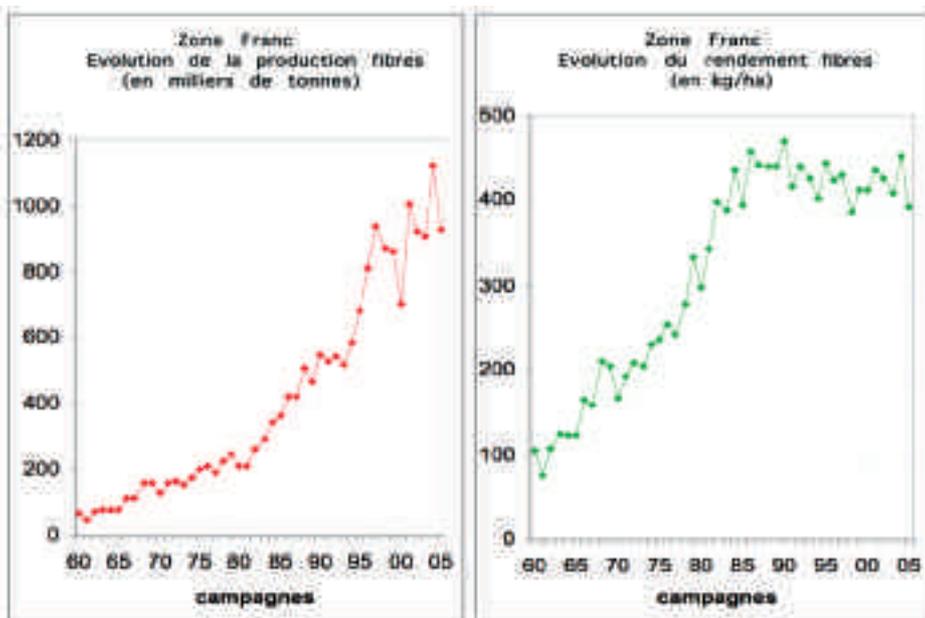
Le coton en Afrique francophone enjeu de société pour l'Afrique et l'Europe

Monsieur Pierre-Henri Texier

Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts

Évolution de la production cotonnière, en milliers de tonnes⁽²⁾, de coton graine et de coton fibre des dix pays d'Afrique francophone (Sénégal, Mali, Burkina, Côte-d'Ivoire, Togo, Bénin, Niger, Tchad, Centre Afrique et Cameroun.)

Années	1950	1960	1980	1990	2000	2003	2007
Coton graine	100	200	500	1000	2000	2600	1450
Coton fibre	35	70	200	420	850	1100	610



Cette politique cotonnière a été qualifiée par de nombreux observateurs de *success story*.

Le modèle de vulgarisation, qui a permis cette réussite, a été emprunt d'un très grand pragmatisme, comme l'a souligné Henri de France⁽³⁾ : "la CFDT a une bonne pratique mais pas de théorie alors que la Banque mondiale a une bonne théorie mais pas de pratique".

En effet, ce développement a été possible grâce à la maîtrise, par un seul opérateur, dans une zone géographique déterminée, d'un processus global d'exploitation :

- en amont, production et mise en place des semences, fourniture des engrais, des insecticides (et plus récemment des herbicides) à un prix fixe et à crédit pour le cotonculteur ;

- en aval, commercialisation primaire du coton graine, transport et égrenage, (c'est-à-dire la séparation physique du coton graine en fibre (42%) et graine (55%)), ensuite, transport et commercialisation de la fibre sur les marchés internationaux.

Enfin, dans les filières totalement intégrées, le même opérateur triture les graines, conditionne et commercialise l'huile de coton⁽⁴⁾ et l'aliment pour le bétail ainsi obtenu.

[Deux millions de familles et quinze millions de personnes concernées.]

Les sociétés cotonnières, si souvent critiquées "le plus souvent sur un argumentaire défaillant"⁽⁵⁾, assument des fonctions économiques et sociales vitales. Sans elles, il n'y aurait plus de routes, pas de pistes, pas de forages d'eau, pas d'éducation ni de santé dans des zones entières. Sans elles, l'exode rural serait largement commencé. Sans elles, la recherche cotonnière aurait disparu et la première université francophone du coton⁽⁶⁾ n'aurait pas vu le jour. La participation et la confiance des agriculteurs ont joué un rôle essentiel dans ce développement. Ceux-ci se sont d'abord organisés en groupements au niveau des villages puis en faïtières et en unions nationales qui deviennent, comme au Burkina, actionnaires des sociétés cotonnières privatisées. Ainsi, sur les dix pays cotonniers francophones, deux millions de familles et quinze millions de personnes sont concernées et vivent de la culture du coton, sans compter les effets induits de cette spéculation sur les secteurs de l'énergie, du transport, de la banque, des assurances et de l'élevage.

On constate que, lorsque les structures de transfert de technologies et d'information sont efficaces, les Africains ont une remarquable faculté d'adaptation. C'est le cas, par exemple, dans le domaine des traitements insecticides où ils ont adopté des appareils de traitement par micronisation⁽⁷⁾ non encore vulgarisés en France.

Dans le domaine industriel, les usines d'égrenage et les huileries de coton mises en place depuis les dernières années n'ont rien à envier à leurs homologues américaines.

En matière de transport, les performances ont été multipliées par dix en quinze ans. Comme le déclare Mamadou Cisse, agent de la CMDT (Compagnie malienne de développement des fibres textiles), à Érik Orsenna, "Le coton est une plante difficile mais celui qui sait le cultiver sait tout cultiver (le maïs, le sorgho, les céréales). Le coton est notre locomotive". Qu'en sera-t-il de l'évolution de ces pays sur le plan économique et social si cette locomotive s'arrête? Que deviendra ce tissu de groupements coopératifs si leur activité essentielle n'existe plus? Quelles alternatives ont-ils?

[Le coton, locomotive du développement durable.]

Le coton est bien une locomotive car, pour permettre son développement, les structures de la CFDT ont été amenées à mettre en place des actions d'accompagnement touchant à l'ensemble des contraintes agronomiques, rurales et sociales.

C'est pour mieux rendre compte de cette réalité que le sigle CFDT a été remplacé, en 2001, par le sigle DAGRIS (Développement des agro-industries du sud) qui illustre parfaitement l'action menée depuis des décennies alors que la première appellation, trop réductrice, provoquait de nombreux contre-sens sur la réalité des actions menées sur le terrain.

Ainsi, outre la formation aux techniques agricoles classiques (mécanisation, culture attelée, utilisation d'intrants, culture sous couvert végétal), les sociétés cotonnières, dans le cadre de financement de la communauté internationale, ont développé :

- des cultures de diversification (maïs, mil, sésame, pois sucre, etc.) ;
- des actions en faveur de l'élevage (embouche, insémination artificielle pour améliorer les races locales, vaccination, aviculture, etc.) ;



– des programmes de lutte anti-érosive, d'aménagement des espaces agro-pastoraux, de création de forages et de réseaux d'adduction d'eau.

Parallèlement à la culture attelée, des réseaux d'artisans réparateurs ont été organisés. Ces entreprises ont également lancé des opérations d'alphabétisation fonctionnelle et d'animation d'organisations féminines, à tel point que DAGRIS a été qualifiée, par certains, d'"ONG entrepreneuriale".

Les actions ont consisté également en la mise en place d'un tissu industriel structurant par l'implantation d'une centaine d'usines agro-alimentaires, usines d'égrenage situées dans des zones d'achalandage de 80 kilomètres de rayon moyen.

Ces usines, aussi isolées en brousse qu'un bateau sur l'océan, ont été construites et gérées, au départ, par de nombreux cadres de la Marine nationale.

Un quart de siècle après, ces installations sont devenues de véritables pôles de développement constituant un maillage de l'espace rural articulé autour d'environ 25 000 marchés. Par leur proximité du terrain, les structures de développement constituent un véritable réseau qui leur permet d'être en relation directe avec près de deux millions d'agriculteurs répartis sur environ deux millions de km².

Les unités de trituration de la graine de coton ont permis la création d'un nouveau secteur agro-industriel, à savoir : celui de l'huilerie et de l'aliment pour bétail qui, contrairement au premier, est totalement axé sur la consommation intérieure.

Ce secteur est d'ailleurs en pleine évolution car dans le cadre de la révolution agricole actuelle, l'Afrique, contrairement aux idées reçues, est très bien placée pour la production de biocarburants ainsi que pour le développement d'une filière élevage performante.

[Zones cotonnières et zones de conflits.]

Cependant, comme le montre la carte ci-contre, l'aire de la culture du coton est entourée de points conflictuels : Darfour (à

l'est du Tchad et de la RCA), pays touareg (nord du Niger et Mali), Casamance et Guinée Bissau (sud-ouest du Sénégal), Libéria, Sierra Leone et, enfin, Côte-d'Ivoire où la zone nord est une véritable république cotonnière.

Le Tchad voit sa production cotonnière s'écrouler, en raison de sa proximité avec le Darfour.

Il en est de même pour la République centrafricaine où le coton a presque disparu et les usines d'égrenage sont totalement arrêtées. Or, "tant que les camions cotonniers circulent, les hommes ne se battent pas entre-eux".



Le Sénégal lui-même peut se sentir menacé : il est en train de devenir une plaque tournante de la drogue⁽⁸⁾, ce qui explique, entre autres, l'initiative du président Wade auprès du président Sarkosi pour le respect des cotonculteurs africains⁽⁹⁾.

Par contre, au Burkina Faso, le coton a permis d'absorber plus de 100 000 immigrés mossis de Côte-d'Ivoire qui, du jour au lendemain, ont pu trouver un emploi dans la culture du coton ce qui explique le bond en avant de la production cotonnière burkinabé en 2006.

[Coton, migration et drogue.]

Le coton, appelé "l'or blanc des savanes africaines", est la locomotive du développement des zones soudano-sahéliennes. "Le coton

ne donne pas seulement de l'argent, on lui doit la paix, la bonne entente, la réduction de la pauvreté."

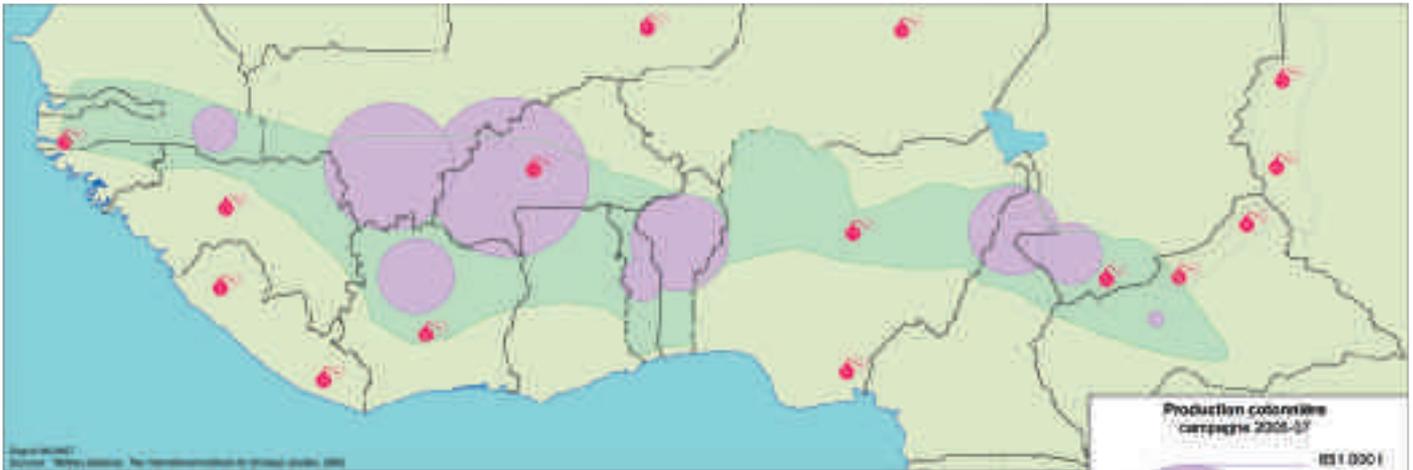
Le président de la république du Mali, Amani Touré, dans un entretien avec Éric Orsenna, déclare : "[...] Comment voulez-vous que nous renoncions au coton ? C'est vrai, j'ai accepté de garantir aux paysans un prix supérieur au cours mondial. Comment pouvais-je faire autrement ? Ils se soulevaient ! Dans le sud de notre pays, aux frontières mêmes de la Côte-d'Ivoire d'où ne cessent d'arriver des réfugiés [...]. Et mes trois millions et demi de Maliens, s'ils n'ont plus rien à manger, ils viendront d'abord en ville et ensuite direction la France par tous les moyens. C'est ça que vous voulez ?"

Le président Touré est le premier à tirer la sonnette d'alarme, le premier à faire le rapprochement entre migration et coton. Il y a moins de cinq ans, lorsque chaque agriculteur vivait décemment de sa production, aucun ne pensait à quitter son champ et son village pour la ville ou l'Europe. Mais aujourd'hui, alors que la production cotonnière vient de chuter de 40% pour l'ensemble de la zone, chaque agriculteur pense qu'il gagnerait en France 50 fois plus que dans son village.

Sans le coton, dans ces zones, les paysans n'ont qu'une alternative pour s'assurer un revenu monétaire : soit émigrer vers les villes, puis, n'y trouvant pas de travail, vers d'autres pays, soit opter pour des cultures illicites comme en Afghanistan⁽¹⁰⁾ et au Maroc.

Depuis 2003, la production du coton a chuté d'un million de tonnes. Imaginons un instant qu'elle baisse encore d'un million de tonnes (ce qui est probable), c'est plus d'un million de personnes qui serait obligé de quitter les campagnes d'Afrique de l'Ouest. Ce serait un raz-de-marée vers la France. Comment et à quel prix pourrions-nous contenir un tel "tsunami" ?

À cette question, ni les politiques, ni les bailleurs de fond n'ont apporté de réponses, ils se contentent de privilégier le traditionnel discours comptable dans la logique des politiques d'ajustement structurel.



[Un discours complètement décalé face aux enjeux.]

Si le développement du coton a connu ses "trente glorieuses", la filière connaît, depuis 2004, une très grave crise due essentiellement aux problèmes monétaires à l'instar des crises de 1968-1969, 1973-1974, 1981-1982 et 1992-1993.

Ainsi, entre 2001 et 2007, la parité du franc CFA par rapport au dollar ⁽¹¹⁾ est passée de 750 à 475.

Les cotonculteurs ont vu ainsi leurs revenus diminuer dans la même proportion.

Face à cette crise, c'est une logique financière à courte vue qui est proposée comme réponse. Comme le dit Monsieur Xavier Guilhou, spécialiste de la gestion des crises : *"le discours comptable que les bailleurs de fond privilégient est totalement décalé par rapport aux enjeux qui sont d'un autre ordre et qui exigent un retour du politique ainsi qu'une vision stratégique plus élaborée"*.

À titre d'exemple, alors qu'un prêt de 150 millions de dollars permettrait aux filières cotonnières africaines de passer le cap difficile des trois années à venir dans l'attente de la mise en place des innovations techniques non encore exploitées en Afrique, telles que les OGM, les semences délintées⁽¹²⁾ ou l'assolement avec le tournesol, les "gardiens du temple" de la finance internationale de l'université d'Harvard ont perdu, en août 2007, 350 millions de dollars à la suite de spéculations hasardeuses; les mêmes sommes ont été "mises" en Europe pour renflouer les clubs de football !

La crise actuelle porte en elle tous les ingrédients d'un exode massif des populations qu'il sera difficile de l'arrêter. La logique, l'éthique et l'intérêt bien compris

voudraient que la France et l'Union européenne ne détruisent pas cette filière. Mais, malgré l'Organisation mondiale du commerce, les intérêts de quelques 25 000 agriculteurs nord-américains pèsent plus





lourds que ceux de millions de paysans africains. D'autant plus que certains devraient sans déplaisir se briser les liens historiques que la France continue de perpétuer avec ses partenaires africains.

[Le coton africain a un réel avenir.]

Cette filière possède encore de nombreuses réserves d'amélioration de sa compétitivité par :

- la possibilité d'accroître les rendements par l'introduction des gènes BT⁽¹³⁾ sur les variétés délintées et la mécanisation des opérations de semis ;
- la diversification des revenus des producteurs par la vulgarisation du tournesol en rotation avec le coton, l'utilisation de l'huile de coton en biodiesel.

Même avec la parité monétaire actuellement très défavorable, les perspectives, dues aux réserves de productivité non encore exploitées, permettent de dire que le coton africain, devrait largement concurrencer les cotons américains, méditerranéens et chinois grâce à son prix concurrentiel lié aux raisons suivantes :

- il est économe en eau : la production d'Afrique francophone est réalisée totalement en culture sous pluie. Les zones soudano-sahéliennes reçoivent 700 mm de pluie entre fin-mai et mi-octobre ;
- il est économe en carburant (60 litres de gasole par tonne de fibre pour le coton africain contre 350 litres pour le coton américain) ;
- il est économe en engrais et en pesticide, la consommation africaine étant la moitié de celle des pays développés ;
- il est non subventionné (le coton américain reçoit près d'un demi-dollar par kg de fibre soit 50% du prix de revient, le coton chinois reçoit une subvention de 0,20 dollar par kg de fibre) ;
- les coûts de main-d'œuvre et de rente foncière sont dix fois moins élevés.

De plus, si aujourd'hui l'industrie textile n'est pas rentable, le doublement attendu des populations africaines parallèlement, à la régression des populations asiatiques et occidentales, permettra d'envisager, dans dix à quinze ans, la mise en place d'une industrie textile sur ce continent pour répondre aux besoins du marché.

[Conclusion : pour une politique de co-développement rural.]

Alors que tout le monde s'accorde à repenser une nouvelle politique africaine, les



uns considèrent que la priorité doit être donnée à la santé et à l'éducation, les autres aux infrastructures, mais peu se préoccupent du développement agricole. Les uns et les autres sont cependant prêts à injecter beaucoup d'argent.

Il faut éviter que la crise actuelle du coton entraîne la déstabilisation des pays cotonniers. Celle-ci conduirait inévitablement à l'accroissement de l'immigration vers la France et au développement des cultures illicites.

Un développement agricole bien conçu, responsabilisant les acteurs africains, ne demande que des prêts suffisamment longs pour passer les périodes difficiles et financer les investissements nécessaires à assurer leur propre développement. Il ne s'agit pas ici de donner des subventions à fonds perdus.

Les organisations paysannes, structurées dans le cadre d'interprofessions, sont tout à fait aptes à gérer leur propre développement, avec pour principale préoccupation que leurs millions d'adhérents vive dignement dans les pays d'origine.

Une telle politique me paraît prioritaire car elle pourrait prévenir les conflits et résoudre en partie les problèmes de l'immigration. Elle correspond parfaitement au concept de co-développement basé sur l'égalité, le partenariat entre le Nord et le Sud et le respect d'hommes souvent hors du commun.

Tels sont les éléments qu'il convient de prendre en compte dans le cadre de la politique de co-développement que la France doit mener sur les plans civil et militaire. ■

(1) Consommation de graines de coton brut en 2006 : 60 000 tonnes (soit dix fois moins qu'en 1950).

(2) Prévision 2007 : 1 450 000 tonnes (effondrement de la production au Mali, au Burkina, au Tchad, au Cameroun et au Bénin).

(3) Henri de France a enseigné l'économie politique successivement à Alger, Lyon et Grenoble. Sa réflexion a porté sur les mêmes sujets : la validité des outils de l'économie et les conditions du développement agricole.

(4) Monsieur Charles Josselin, ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie – septembre 1999.

(5) Les graines de coton sont le deuxième oléoprotagineux mondial, l'huile de coton la cinquième huile alimentaire mondiale.

(6) Université du coton créée à Bobo-Dioulasso au Burkina Fasso. Les autres universités du coton : Memphis, Lubbock, Tachkent, Alexandrie.

(7) Appareil de traitement insecticide à pile électrique permettant de réduire la taille des gouttelettes au niveau du micron ce qui économise beaucoup d'eau tout en améliorant l'efficacité des matières actives.

(8) Figaro du 06/08/2007.

(9) Conférence de presse des présidents Wade et Sarkozy - Dakar - 26 juillet 2007.

(10) Afghanistan 175 000 tonnes de coton en 1978 ; 12 000 tonnes en 2006 (dix millions d'euros ont été financés par la France pour développer le coton).

(11) Le franc CFA a une parité fixe avec l'euro (1 euro = 655,9 francs CFA).

(12) Graine de coton dont on a retiré le duvet pour permettre le semi-mécanique et une meilleure germination.

(13) Gène insecticide extrait d'une bactérie nommée *Baullus Thuringieresis* qui protège la plante de la pyrale, papillon dont la chenille nuit aux cultures.

Henri PARIS

LE PÉTROLE TUE
L'AFRIQUER
L'Asie18 €
ISBN : 978-2-84905-066-2
Les Éditions des Étoiles
www.leseditionsdesetoiles.com

Historien, spécialiste en sciences politiques et géostratégiques, auteur d'essais marquants comme "Arabie, le pierre à fusil et l'atome" en 1997, ou "USA, choc au ciel" en 2004, Henri Paris, général de division, a eu une carrière militaire des commandements opérationnels, dont celle de la 2^{ème} Division Blindée, et la participation à des opérations de réflexion ou de décision, notamment auprès de plusieurs ministres.

L'Afrique subsaharienne est plutôt sujet de l'histoire qu'acteur. Les anciens civilisations s'y intéressent toujours pour les matières premières à en tirer. C'est un fabuleux 1949. On remonte les diamants de l'Afrique du Sud. J'étais venu en partie déjà dans "L'Écône du Sud", mais il y a mieux : l'énergie, les ressources minérales, mais surtout le pétrole dont les pays développés ont un besoin croissant et que le manquent cruellement, les États-Unis en tête, bien qu'eux-mêmes producteurs. Et arrivent les Chinois. En force !

L'Afrique subsaharienne est ainsi propulsée à l'avant-scène de l'histoire du XXI^{ème} siècle. Son histoire à venir est celle du pétrole. Entre autres, le Golfe de Guinée est une région prometteuse. Là-bas, le futur champ de bataille de ce siècle !

Champ de bataille pour qui ? Parce que les relations internationales sont marquées par des rapports de force dont le clameur des armes en équation n'est pas exclue, loin de là.

Le champ de bataille est celui des combats de basse et moyenne intensité, peu propices aux armées occidentales sophistiquées. Cela laisse libre un espace à des mercenaires, à tous les aventuriers et à des guerres interminables. Pour peu qu'il y ait du pétrole et du gaz !

L'Afrique devient un enjeu majeur. Mais qui sont les protagonistes ? Qui sont les combattants ? Les Africains, les grandes puissances, directement ou par intermédiaires interposés.

Le pétrole était une chance pour l'Afrique, mais c'est aussi lui qui la tue.



M

ALGRÉ LA VAGUE DE DÉCOLONISATION DES ANNÉES 1950/1980, L'AFRIQUE fut longtemps considérée, du point de vue économique, comme une chasse gardée des intérêts européens, en particulier dans le secteur énergétique. L'existence de politiques ouvertement anti-occidentales de certains États producteurs-clés de matières premières, comme la Libye ou l'Algérie, n'empêchait pas l'existence de liens financiers, politiques et industriels forts entre les États dits "progressistes" et certaines anciennes puissances coloniales comme la France, l'Italie ou le Royaume-Uni. Seules, l'Afrique du Sud, la Namibie/Sud-Ouest Africain et la Rhodésie échappaient aux classifications Est/Ouest traditionnelles en raison de l'existence de régimes politiques dominés par leurs minorités blanches. Ces pays n'appartenaient toutefois pas à la géopolitique des hydrocarbures en raison de l'absence de réserves significatives dans ces régions, sauf pour rappeler qu'ils faisaient l'objet d'embargos pétroliers décidés par les pays producteurs membres de l'OPEP et les Nations unies pour sanctionner leur politique de ségrégation raciale⁽¹⁾.

En Angola, l'indépendance chaotique acquise en 1975, après quatorze ans de guerre civile contre le Portugal, amena au pouvoir le Mouvement populaire de libération de l'Angola, parti indépendantiste ouvertement pro-cubain et pro-soviétique. Toutefois, ce positionnement politique particulièrement marqué ne l'empêcha jamais d'entretenir des liens privilégiés avec des compagnies pétrolières occidentales comme Total ou ENI, malgré la guerre civile et malgré les soutiens militaire et politique apportés à l'opposition armée de l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola de Jonas Savimbi par les États-Unis et l'Afrique du Sud jusqu'à la fin des années quatre-vingt.

La chute de l'Union soviétique troubla paradoxalement les équilibres existants et les années de l'après-guerre froide ont été marquées par l'émergence d'une rivalité entre Européens et Américains pour le contrôle des ressources énergétiques du continent africain, au titre d'une supposée volonté de domination planétaire des régions productrices d'hydrocarbures par les intérêts politico-énergétiques américains. Certains politiques européens y voyaient même une volonté des néo-conservateurs américains d'évincer définitivement les Français de leur pré carré, sentiment d'ailleurs renforcé par l'existence de campagnes anti-françaises récurrentes de diverses ONG américaines qui estimaient que l'action de la France sur le continent africain était l'un des premiers obstacles à une meilleure gouvernance dans cette région du monde.

Depuis quelques années, loin de la rivalité transatlantique, la mondialisation a, elle aussi, atteint l'Afrique et certains États émergents, comme le Brésil, la Chine, l'Inde ou la Malaisie, sont devenus des acteurs d'un jeu économique beaucoup plus complexe que le traditionnel affrontement Nord/Sud ou la rivalité supposée entre Européens et Américains pour le contrôle des richesses pétrolières et gazières de l'Afrique. Ces puissances émergentes n'ont pas fait mystère de leur volonté de devenir des compétiteurs actifs des Européens comme des Américains dans des régions que certains pouvaient considérer jusque-là comme des chasses gardées des Occidentaux.

Ce constat a poussé certains responsables de la marine américaine à imaginer l'implantation d'une base navale majeure au cœur du golfe de Guinée, dans la république de Sao Tomé et Príncipe, mais ce projet n'a jamais connu la moindre concrétisation et il reste encore aujourd'hui à l'état de projet. Seule, une arrivée significative de forces chinoises ou russes dans la région pourrait probablement conduire les États-Unis à mettre à exécution un tel projet ; ce qui ne peut être exclu à plus long terme.

L'Afrique, l'énergie et le jeu des puissances

Lieutenant de vaisseau (R)

Christophe-Alexandre Paillard

Maître de conférences

à l'Institut d'études politiques de Paris



Pipe-line en feu au Soudan

Contrairement aux attentes de ceux qui pensaient que des États du sud seraient plus charitables pour leurs frères africains que les anciennes puissances coloniales, l'implantation sur le continent africain de ces puissances émergentes n'a pas conduit à une amélioration du sort des Africains. La présence chinoise au Soudan ne s'est pas traduite par une amélioration notable du sort des populations de ce pays, comme en témoigne tragiquement la crise du Darfour.

Des organisations humanitaires ont critiqué à plusieurs reprises la politique chinoise d'investissements pétroliers dans des pays qui ne respectent pas les droits de l'Homme comme le Soudan. Dans ce dernier pays, la Chine achète 50% des exportations pétrolières et Pékin s'oppose à l'application de sanctions contre le régime de Khartoum qui est accusé de violations des droits de l'Homme et de responsabilité dans la grave situation humanitaire qui touche la province du Darfour. Un récent rapport du *think tank* américain *Council on Foreign Relations* précise la nature des rapports entre la Chine et le Soudan, en particulier pour les ventes d'armes. Le gouvernement tchadien estime d'ailleurs que les rebelles venus du Soudan disposent d'armes de fabrication chinoise. Les compagnies Petrobras (Brésil) ou Petronas (Malaisie) ont également des stratégies qui n'ont rien de très différent de celle de BP en Iran avant 1953. Les compagnies chinoises sont même soupçonnées de couvrir les exactions des régimes qui leur ont attribué des permis d'explora-

tion et de production. Les compagnies pétrolières nationales, là où elles ont un rôle économique réel, comme la Sonatrach en Algérie, sont en réalité les premiers financeurs du pouvoir politique et ne favorisent pas la diversification économique dont ces pays auraient besoin. L'Afrique peut donc paraître plus que jamais la victime d'un jeu de puissances anciennes ou émergentes qui lui sont extérieures et qui, malgré l'existence de discours incantatoires souvent caricaturaux en faveur d'un développement équitable, restent indifférentes à son sort. Il faut d'ailleurs souligner que les Africains eux-mêmes sont tout sauf exempts de critiques. Les pays africains producteurs de gaz ou de pétrole sont parmi les plus corrompus du monde et leurs dirigeants ne font rien pour répartir équitablement la richesse issues des hydrocarbures au profit de leurs populations. Ils préfèrent investir dans des dépenses improductives ou dans un appareil militaire qui reste le plus souvent le seul rempart de régimes faibles ou délinquants, menacés par des guérillas extérieures, comme au Tchad, ou en proie à des rivalités ethniques, religieuses et sociales quasi insurmontables comme au Nigeria ou au Soudan. Ainsi, on retrouve régulièrement dans le classement des États les plus corrompus du monde, la plupart des pays producteurs de pétrole ou de gaz d'Afrique sur les 180 États du monde régulièrement classés par Transparency International, comme la Libye (131^e), l'Angola (148^e), le Congo et le Nigeria (150^e), le Congo ex-Zaïre et la Guinée équatoriale (168^e), le Tchad (172^e) et le

Soudan (172^e). Seuls, le Gabon (84^e) et l'Algérie (99^e) parviennent à "limiter la casse" et à ne pas figurer dans le classement infamant des 50 États les plus corrompus du monde.

Or, pour de nombreuses ONG et pour les opinions publiques des États du Nord, le pétrole ne serait qu'un facteur aggravant de la crise généralisée que connaît le continent africain : la présence de pétrole ne ferait *a priori* qu'accroître l'exploitation de l'Afrique par un Nord capitaliste et néo-colonial. Mais, en Afrique comme ailleurs, gaz et pétrole ne correspondent pas seulement à l'image classique d'une industrie qui serait l'instrument de financement de compagnies étrangères et de pouvoirs politiques n'utilisant la rente énergétique qu'à des fins répressives. Le pétrole et le gaz, comme les minerais de l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne et les bois précieux de l'Afrique centrale, sont aussi et surtout devenus des symboles d'une nouvelle lutte politique et économique que se livrent les grandes puissances du XXI^e siècle. En Afrique, le multilatéralisme ne correspond pas à un équilibre vertueux des puissances ; l'Afrique retrouve une nouvelle fois le champ clos des rivalités mondiales qui pourrait rappeler l'époque du Congrès de Berlin de 1884, au moment du partage du bassin de Congo.

Les réalités gazière et pétrolière africaines sont bien sûr beaucoup plus contrastées. Le bilan global de l'extraction des hydrocarbures est empreint de facteurs à la fois positifs et négatifs pour les équilibres politiques, économiques et sociaux des pays producteurs, sans qu'il soit toutefois possible de faire un bilan définitif en faveur de ressources "chance" ou "malédiction" pour l'Afrique.

Toutefois, même si les réflexions économiques ou politiques les plus courantes distinguent le plus souvent entre l'Afrique du Nord et l'Afrique sub-saharienne, l'espace géographique des hydrocarbures africains s'étend en réalité des côtes méditerranéennes au cap de Bonne-Espérance. Les producteurs africains englobent l'Algérie, la Libye, l'Égypte, la plupart des pays du golfe de Guinée, le Tchad, le Soudan et la Mauritanie. Certains États, aujourd'hui producteurs mineurs, pourraient détenir des réserves significatives, comme Madagascar ou la Côte-d'Ivoire.



Au total, cet espace de 30,3 millions de km², peuplé d'environ 800 millions d'habitants, soit 13% de la population mondiale, concentre 9% des réserves pétrolières et 8% des réserves gazières mondiales (2).

Malgré ces richesses, l'Afrique ne représente que 2% du PIB mondial, 1,5% des investissements directs internationaux et 1% des exportations mondiales, dont le tiers pour la seule Afrique du Sud et 40% pour le pétrole importé d'une poignée de pays comme l'Angola, le Congo, le Gabon, le Nigeria, l'Algérie et la Libye, soit un PIB comparable aux Pays-Bas pour l'ensemble du continent. Si l'Afrique compte les deux tiers des pays les moins avancés du monde, les seuls pays disposant d'un PIB significatif sont tous des pays producteurs de gaz ou de pétrole, à l'exception de l'Afrique du Sud et du Maroc.

Le poids considérable du pétrole dans l'économie du continent africain doit d'ailleurs être précisé. La part des revenus du pétrole dans le PIB est de 40% au Nigeria, 47% en Angola, 67% au Congo Brazzaville, 86% en Guinée équatoriale, 73% au Gabon et 5% au Cameroun. Il en est de même pour la part dans les exportations. Elles représentaient 95% des revenus d'exportation au Nigeria, 90% en Angola, 94% au Congo Brazzaville, 90% en Guinée équatoriale, 81% au Gabon et 60% au Cameroun. Enfin, dans les revenus budgétaires des États, cette dépendance est complète : 83% au Nigeria, 90% en Angola, 80% au Congo Brazzaville, 61% en Guinée équatoriale, 60% au Gabon et 60% au Cameroun. Les chiffres sont comparables en Algérie et en Libye.

Les économies algérienne et libyenne sont en effet peu diversifiées. Le pétrole et le gaz représentent 96% de leurs revenus d'exportation, entre 30% et 40% de leur PIB et au moins 70% des revenus de leurs gouvernements. L'échec de leur industrialisation sur le modèle soviétique (83% de l'industrie algérienne et 95% de l'industrie libyenne relèvent encore du secteur public) et l'effondrement quasi général de leurs secteurs agricoles en font deux pays économiquement fragiles, très dépendants de l'extérieur et donc très vulnérables au moindre choc politique.

L'Algérie détiendrait 1% des réserves mondiales de pétrole (15^e rang mondial) et 2,5% des réserves mondiales de gaz, avec une probabilité de disposer de réserves supplémentaires non découvertes pouvant

la placer en matière gazière devant des pays comme l'Arabie saoudite ou l'Irak. La Libye occupe une place gazière plus modeste mais ses réserves pétrolières sont beaucoup plus significatives.

La Libye est un pays producteur disposant de réserves pétrolières estimées à environ 34 à 35 milliards de barils, soit les neuvièmes réserves mondiales ou 1,4% du total pour le pétrole, et des 21^e réserves gazières, soit 0,9% des réserves mondiales pour le gaz naturel.

La Libye présente aussi de nombreux atouts géologiques. Les coûts d'exploitation sont faibles. Le pétrole libyen est également peu soufré. Seuls, 25% des champs pétroliers libyens sont actuellement sous un régime de concession. De plus, l'exploitation du pétrole libyen n'est pas non plus prisonnière de contraintes climatiques ou géologiques fortes.

Du fait de ces différentes spécificités, la Libye éveille de plus en plus l'intérêt de compagnies pétrolières et gazières désireuses d'échapper au pétro ou au gazonationalisme ambiant. Différentes compagnies européennes sont présentes, en particulier Total, l'Espagnol Repsol ou l'entreprise italienne ENI qui reste l'entreprise européenne la plus présente. ENI projette d'investir au moins 5,5 milliards de dollars en Libye sur des champs gaziers et souhaite construire un gazoduc sous-marin entre la côte libyenne et la Sicile.

Enfin, le Tchad est très récemment rentré dans le club des pays producteurs de pétrole. Depuis la découverte de champs de pétrole, au cours des années quatre-vingt, et la construction d'un oléoduc,

entré en service le 15 juillet 2003 permettant d'exporter le brut découvert jusqu'au Cameroun, le niveau de production de ce pays devrait atteindre une capacité de 250 000 barils par jour en rythme de croisière. Les réserves de brut du Tchad sont pour le moment estimées à 900 millions de barils, soit environ 150 millions de tonnes. Le bassin de Doba s'inscrit parmi les 300 champs géants de la planète dont les réserves dépassent 150 millions de tonnes. Les recherches pétrolières se sont également développées dans la zone de Sédigui (nord-est du lac Tchad), mais le gisement de Sédigui est trop petit pour pouvoir donner lieu à une exploitation visant la vente sur le marché international. L'exploitation de Doba est assurée par un consortium réunissant Exxon Mobil pour 40% du capital, Petronas, compagnie de Malaisie, pour 35% et Chevron Texaco pour 25%. Le consortium est prévu pour une durée de 25 ans. Le pétrole devrait rapporter 80 millions de dollars par an au Tchad jusqu'en 2028, soit 45% à 50% de son budget national correspondant à un doublement des recettes fiscales du pays, et 20 millions de dollars par an au Cameroun, grâce à une taxe de 12,5% sur le pétrole extrait. L'État tchadien intervient aussi à hauteur de 5% dans le capital de la Tchad Oil company, la société de commercialisation du brut, et à hauteur de 15% dans la même société, côté camerounais. Que ce soit en Afrique du Nord ou en Afrique sub-saharienne, ces richesses multiples suscitent différentes formes de convoitises. Liés à l'origine aux séquelles de la décolonisation, les conflits africains



Plate-forme pétrolière offshore africaine

perduent et obéissent de plus en plus à une logique de contrôle des richesses naturelles, compliquée par la volonté chinoise de disposer de ces ressources au meilleur prix et en quantités croissantes, alors que les besoins américains ou européens restent à un niveau élevé. Les conflits africains d'aujourd'hui s'articulent autour de problématiques mélangeant conflits frontaliers, conflits ethniques, bouleversement des zones d'influence et quête effrénée des ressources naturelles. Ces conflits démultiplient pêle-mêle les risques liés à la croissance de l'émigration clandestine vers le nord, au développement de nouvelles épidémies conséquences d'un démantèlement progressif des systèmes sanitaires hérités de l'époque coloniale et aux trafics de toute nature qui fragilisent les États postcoloniaux et favorisent l'implantation de mouvements qui, à l'image du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) en zone saharienne, cherchent à instrumentaliser les tensions existantes pour introduire en Afrique les conflits d'Asie et du Moyen-Orient.

Victime passive ou active de ces tensions, pauvre en richesses industrielles et financières, à l'exception notable de l'Afrique du Sud qui apparaît plus que jamais comme l'unique géant économique du continent, l'Afrique n'aurait, malgré tout, que le pétrole et le gaz pour servir son développement économique dans les 20 prochaines années, exception faite des minerais comme le platine, le cobalt, le cuivre ou le manganèse qui, malgré leur importance économique, n'ont jamais réussi à jouer le moindre rôle de moteur du développement.

Les réserves africaines de gaz et de pétrole sont majoritairement concentrées au nord de l'équateur. La Libye possède les réserves récupérables les plus importantes du continent, suivie par le Nigeria et l'Algérie. Pour le gaz, les deux premiers producteurs restent l'Algérie et l'Égypte, suivis par la Libye et la Tunisie. La principale exception à la règle du nord de l'équateur est l'Angola dont les réserves sont beaucoup moins importantes que celles d'Afrique du Nord. Dans ce pays, les réserves estimées ont augmenté ces dernières années du fait

de découvertes *offshore* sur les sites de Dalia, Girassol et Kuito, au large de la province de Cabinda. L'Angola est donc aujourd'hui, grâce à ces découvertes, le quatrième détenteur de réserves pétrolières du continent africain. L'Égypte, le Congo Brazzaville et le Gabon possèdent également d'importantes réserves encore inexploitées.

Le Nigeria reste malgré tout le premier producteur de pétrole africain avec 3% de la production mondiale, devant la Libye, l'Algérie, l'Égypte et l'Angola, mais ce pays est de plus en plus la proie de mouvements insurrectionnels mélangeant piraterie, grand banditisme, revendications séparatistes et religieuses à l'égard du pouvoir central, plutôt issu des ethnies du nord du pays, pour l'essentiel musulmanes.

Depuis la fin de la guerre froide, l'économie des hydrocarbures pèse de plus en plus lourd dans l'ensemble du continent. Trois sociétés (Sonatrach pour l'Algérie, NNPC pour le Nigeria et Sonangol pour l'Angola) réalisent 10% des revenus des 500 premières entreprises africaines et près de 20% du chiffre d'affaires de ces 500

entreprises africaines a pour origine les hydrocarbures. En dehors des sociétés déjà citées, les géants africains sont, entre autres, le pétrolier sud-africain SASOL, l'Algérien Naftal ou le raffineur marocain Samir. Du point de vue des infrastructures, l'activité industrielle africaine se concentre essentiellement autour des gisements pétroliers et des raffineries.

Ce phénomène est appelé à perdurer dans les quinze prochaines années. On estime communément qu'en 2015, l'Afrique subsaharienne seule devrait fournir 12% de l'offre pétrolière mondiale. Si l'on ajoute à ce total l'Afrique du Nord, le continent devrait fournir 16% à 18% de l'offre pétrolière mondiale à cette date et probablement 8% de son offre gazière, soit 9% des besoins mondiaux en énergie. Il n'est donc pas complètement illégitime de penser que le golfe de Guinée pourrait devenir le futur pôle d'affrontement des grands pays consommateurs à un horizon assez court. Actuellement, l'Afrique représente 6% à 7% de la production mondiale de pétrole. Le golfe de Guinée ne représente à lui seul que 5% de la production mondiale, dont 60% pour le Nigeria. Son potentiel de



Carte des gisements de gaz et de pétrole en Afrique (rouge: gaz; vert: pétrole)

Source: Petroleum Economist, d'après BP



Raffinerie SASOL



des achats au Venezuela et au Mexique. Autre élément de comparaison, les États-Unis importent autant de pétrole de la côte ouest de l'Afrique que de l'Arabie saoudite, soit environ 8% de leurs approvisionnements. Les États-Unis savent que le Moyen-Orient, avec 63% des réserves pétrolières et 35% des réserves gazières mondiales, reste la réserve principale à laquelle ils ne renoncent pas pour un avenir plus lointain, comme tous les pays consommateurs.

Comme le précisait il y a quatre ans John Brodman, chargé de la politique énergétique internationale au sein du Secrétariat américain à l'Énergie, alors dirigé par Spencer Abraham : *"se tourner vers d'autres sources ne pourra pas être une solution permanente, mais cela devrait nous donner du temps pour que les choses se calment au Moyen-Orient. Quand nous en serons à dépendre à nouveau du golfe Persique, ce sera peut-être devenu une région bien plus stable"*. Comme on peut le constater, ce dernier commentaire de John Brodman ne s'est pas vérifié à ce jour ; ce qui donne au pétrole et au gaz d'Afrique une importance relative plus grande que son importance réelle.

En conséquence, depuis la crise irakienne, l'Afrique s'est retrouvée l'otage d'intérêts et d'évènements la dépassant très largement mais qui n'ont pas été sans incidence sur l'activité pétrolière africaine, comme en témoigne l'intérêt spectaculaire de la Chine pour l'or noir africain.

En effet, la Chine est bien l'acteur émergent des marchés africains de l'énergie depuis cinq ans. Depuis 1995, le gouvernement de Pékin mène une politique énergétique internationale globale afin de minimiser sa dépendance excessive vis-à-vis du pétrole du Moyen-Orient, comme les États-Unis. 25% de l'or noir consommé en Chine proviennent d'Afrique, ce qui en fait le deuxième importateur de pétrole africain derrière les États-Unis. Un baril sur quatre produits en Angola part pour la Chine. L'offensive chinoise en Afrique a poussé Pékin à décrire 2006 comme l'*"Année africaine"* de la Chine et à organiser le sommet Chine/Afrique de novembre 2006 à Pékin. En 2005, la Chine a acheté 38,47 millions de tonnes de pétrole à l'Afrique, soit 9% de plus que l'année précédente selon des chiffres officiels chinois.

développement est toutefois très grand. Ainsi, dans la production africaine, la part du golfe de Guinée est passée de 48% en 2000 à près de 60% en 2007, au détriment de l'Afrique du Nord. À l'horizon 2020, le golfe de Guinée pourrait produire près de neuf millions de barils par jour, soit un chiffre comparable à l'actuelle production journalière de l'Arabie saoudite, sauf si la reprise de l'exploration engagée en Libye depuis 2005 conduit ce pays à occuper une place croissante sur la scène pétrolière mondiale dans les dix prochaines années. Ces estimations entretiennent de multiples spéculations sur le golfe de Guinée, future zone de tensions géopolitiques majeures. Il est certain que les compagnies traditionnellement implantées dans cette région du monde, Total, l'ENI ou Shell affrontent d'ores et déjà la concurrence des pétroliers américains (Exxon Mobil est implanté en Angola, au Nigeria et en Guinée équatoriale), mais surtout celle des compagnies des pays émergents comme Petrochina, CNPC, CNOOC, Petrobras ou Petronas. Dans un tel contexte, les conflits touchant la Côte-d'Ivoire ou le Tchad prennent une toute autre dimension et il paraît utile de développer une stratégie politique et militaire française globale

et de long terme à l'égard du golfe de Guinée et des régions productrices d'Afrique pour le long terme. Même si les États-Unis ont, pour leur part, développé une stratégie de forte pénétration des marchés pétroliers africains, le risque le plus grand pour nos intérêts ne vient pas forcément de Washington⁽³⁾. De fait, les États-Unis consomment, à eux-seuls, 26% de la production mondiale de pétrole (en revanche, ils n'importent que 18% de leurs besoins gaziers, pour l'essentiel du Canada). La production intérieure américaine ne couvre que 41% de leurs besoins. L'Agence américaine de l'énergie, estime que cette tendance va se renforcer pour atteindre 70% d'ici 2020 si rien n'est fait pour limiter la consommation intérieure américaine ou mieux exploiter les gisements existants sur le territoire américain. Le risque est de plus en plus grand pour les États-Unis de dépendre uniquement du Moyen-Orient, et les perspectives politiques en Irak et en Iran ne plaident pas en faveur d'un lien particulièrement privilégié avec les États-Unis. Le golfe de Guinée est donc une alternative "sûre" et raisonnable. D'ailleurs, les importations américaines du Nigeria et d'Angola égalent déjà celles

En 2006, elle a investi dans 27 projets pétroliers ou gazières répartis dans quatorze pays africains. Ses dirigeants ont multiplié les déplacements en Afrique en 2006 et 2007.

Toutefois, au delà des facteurs d'ordre politique, la volonté d'importer du pétrole africain et de limiter la part du Moyen-Orient ressort également de contraintes techniques. En effet, une partie du pétrole en provenance du Moyen-Orient est lourdement chargé en sulfures, ce qui exige certaines installations de raffinage dont la Chine ne peut indéfiniment augmenter la capacité, à moins d'investir massivement dans leur renouvellement.

Le Soudan reste, à ce jour, le champ d'action privilégié des pétroliers chinois, même si leur intérêt pour l'Angola, clairement manifesté depuis 2006, devrait croître. Après les premières découvertes faites en 1980 par la compagnie américaine Chevron, les compagnies pétrolières occidentales ont décidé de ne pas investir au Soudan, après 1984, du fait du déclenchement de la guerre civile entre le nord musulman et le sud animiste et chrétien en mai 1983, et l'assassinat d'employés de Chevron présents sur place.

Le Soudan est donc le seul pays producteur d'où sont totalement absentes les compagnies pétrolières occidentales, même si des contrats d'exploration ont été signés. Ainsi, Total dispose de permis dans l'extrême-sud, dans les régions de Bor et de Pibor, à ce jour inutilisés. Un consortium international baptisé Greater Nile Petroleum Corporation ou GNPC exploite les gisements de la zone de production de Bentiu près de Fachoda, au Sud Soudan. Il était à l'origine composé de quatre compagnies : chinoise (CNPC), malaisienne (Petronas), canadienne (Talisman) et soudanaise (Sudapet).

Au Soudan, les Chinois de CNPC apportent une main-d'œuvre quasiment gratuite car leurs ouvriers sont aussi des détenus de droit commun qui viennent au Soudan en échange de remises de peine. Cette particularité fait que CNPC laissent dans le sol au moins 40% du brut identifié par manque de maîtrise technique. La production est aujourd'hui de 200 000 à 250 000 barils par jour, dont 190 000 barils pour le bassin de Muglad, et dégage près d'un milliard de dollars de recettes annuelles. Un oléoduc a été construit vers la côte et Port-Soudan pour exporter cette production. Aujourd'hui, l'exploration continue vers le Sud.

En conclusion, il est donc évident que les ressources pétrolières et gazières de l'Afrique vont continuer de susciter un intérêt majeur des grandes puissances. Les Européens vont devoir vivre avec une concurrence accrue qui pourrait sans doute déboucher sur des tensions politiques plus ou moins larvées. Les récents événements du Tchad montrent que les positions acquises sont de plus en plus fragiles. Dans un tel contexte, la présence française est plus que jamais contrainte de s'appuyer sur un mélange de moyens politiques, économiques et militaires qui permettront de justifier sa présence et de défendre ses intérêts énergétiques.

À titre d'exemple, la volonté de garantir la sécurité d'approvisionnement en produits énergétiques par un contrôle physique des



Navire de forage Jack Ryan en Angola.

lieux de production et de transit motive la présence militaire permanente des États consommateurs de matières premières autour du golfe Persique et des principaux sites de production : la Chine au Soudan, les États-Unis en Arabie saoudite, le Royaume-Uni à Oman ou la France à Djibouti. La maîtrise d'instruments militaires et maritimes adéquats par les pays consommateurs permettent à ces derniers d'acquiescer un véritable contrôle sur la destination des produits et de garantir leur sécurité d'approvisionnement sur les voies maritimes en provenance des régions productrices. Le contrôle des voies d'acheminement maritime joue donc un rôle stratégique majeur. Depuis la seconde guerre mondiale, le lien entre le thème de la liberté des mers et celui de l'approvision-

nement pétrolier est d'ailleurs extrêmement fort, notamment dans le discours des responsables politiques américains.

Certaines de ces voies maritimes ont une importance stratégique particulière, surtout à proximité des quelques détroits-clés qui sont essentiels au bon fonctionnement des marchés gaziers et pétroliers mondiaux. La République de Djibouti se trouve en effet à proximité du détroit du Bal-El-Mandeb, partagé avec l'Erythrée et le Yémen, par lequel transitent chaque jour près de 3,3 millions de barils de pétrole. Plus de 5 000 navires traversent annuellement ce détroit vers ou hors du golfe d'Aden, dont 1 300 navires-citernes. Douze pour cent de ce trafic sur la route d'approvisionnement de l'Europe transitent par Djibouti.

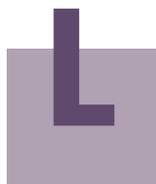
Comme pour tous les pays de l'Union européenne, la politique énergétique de la France s'articule autour du triptyque compétitivité, sécurité et respect environnemental. Celui relatif à la sécurité énergétique et aux menaces qui pèsent sur l'approvisionnement énergétique intéresse au premier chef l'avenir de la République de Djibouti, le Tchad, le Gabon, le Congo ou l'Angola.

L'hypothèse d'une difficulté croissante d'accès aux ressources énergétiques apparaît de plus en plus tangible. La stratégie de la France en matière énergétique se trouve donc à la croisée des chemins. Les choix qui seront faits dans les prochaines années sur les orientations de la politique de sécurité énergétique détermineront de façon cruciale l'avenir de la nation. ■

(1) C'est d'ailleurs cette politique d'embargo qui conduisit l'Afrique du Sud à développer une industrie de liquéfaction du charbon particulièrement performante, au point de faire de la compagnie nationale SASOL un géant industriel mondial de l'ère post-apartheid.

(2) L'Afrique possède aussi 90% des réserves mondiales de platine, 60% des réserves de diamant, 50% des réserves de cobalt, 40% du cacao, 14% du café, 19% du thé et 16% du coton.

(3) Princeton Lyman, ancien ambassadeur des États-Unis au Nigeria et en Afrique du sud, avait déclaré que si "L'Afrique nous fournissait près de 15% du pétrole que nous importons, ce pourcentage devrait atteindre quelque 25% au cours des dix prochaines années. Le continent africain deviendra ainsi, après la Moyen-Orient, la deuxième source de pétrole et éventuellement de gaz naturel des États-Unis".



LE XX^e SIÈCLE A ÉTÉ MARQUÉ PAR DES CONFLITS MEURTRIERS, EN PARTICULIER les première et seconde guerres mondiales ainsi que par des crimes de masse contre des populations civiles : génocide des Arméniens, déportation et extermination des Juifs, crimes à grande échelle au Cambodge ⁽¹⁾, purification ethnique en ex-Yougoslavie, génocide au Rwanda, etc.

De telles atrocités ne pouvaient rester impunies. En outre, à la lutte contre l'impunité et au devoir de mémoire, devait s'ajouter la prévention de tels crimes.

Dans ce contexte, la définition des crimes est allée de pair avec la création de tribunaux spéciaux, tels que les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo puis les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et pour le Rwanda (TPIR), dans l'attente de la mise en place d'une justice pénale internationale permanente. Cette dernière a vu le jour avec la création de la Cour pénale internationale (CPI), issue du statut de Rome en 1998.

Ainsi, un certain nombre de mécanismes judiciaires a existé ou cohabite; il importe d'en évaluer le fonctionnement et les limites, notamment en Afrique où des crimes de cette nature ont été commis et parfois se perpétuent.

[Les caractéristiques des crimes et des juridictions sur le plan international.]

Il convient tout d'abord de se pencher sur ces crimes répartis en différentes catégories et qualifiés de "crimes internationaux", puis d'examiner les juridictions compétentes.

De quels crimes s'agit-il ?

Les crimes internationaux : aspects généraux. Les juridictions pénales internationales instituées depuis la seconde guerre mondiale n'ont pas pour objet de juger toutes les infractions ⁽²⁾ commises par des individus à l'échelle internationale, mais seulement les crimes les plus importants. L'article 6 du statut du tribunal de Nuremberg définit trois catégories : les crimes contre la paix, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. L'article 5 du statut de la CPI précise : "la compétence de la Cour est limitée aux crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale [...] : le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, le crime d'agression". Le statut de Rome offre à la Cour la possibilité de modifier et d'élargir la liste initiale des crimes au cours d'une conférence de révision qui pourra être organisée sept ans après son entrée en vigueur.

Par crimes internationaux, on indique certaines violations particulièrement graves du droit international dont découle la responsabilité pénale individuelle de ceux qui les ont commises" ⁽³⁾. Les normes concernant les crimes internationaux ne se sont pas développées à travers l'adoption d'un code pénal international détaillé; elles sont le fruit de strates successives et reflètent les faits et les moyens à telle ou telle période.

Ces crimes sont qualifiés, au départ, d'internationaux du fait de leur caractère international (violation de règles du droit international) et, de plus, de nos jours, parce qu'ils portent atteinte à des valeurs jugées universelles et fondamentales touchant à la dignité humaine. Différentes catégories de crimes internationaux se distinguent; toutefois, elles peuvent se recouper ou se superposer. Un même comportement peut, par exemple, être qualifié soit de crime contre l'humanité, soit de crime de guerre, soit les deux à la fois, selon le contexte.

La judiciarisation des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité en Afrique

Madame Dominique Bangoura

Docteur d'État en Science politique

Présidente de l'Observatoire politique et stratégique de l'Afrique

Université Paris I Panthéon-Sorbonne



Cinquième session de l'assemblée des États parties de la CPI.

Les catégories de crimes internationaux.

Les crimes contre la paix (dont le crime d'agression), selon le statut du tribunal militaire international de Nuremberg (article 6, a) sont envisagés de trois façons.

- Premièrement, la direction, la préparation, le déclenchement ou la poursuite d'une guerre d'agression.
- Deuxièmement, la guerre en violation des traités, assurances ou accords internationaux.
- Troisièmement, la participation à un plan concerté par violations des lois et coutumes de la guerre. Ces violations englobent notamment :
 - l'assassinat, les mauvais traitements et la déportation pour travaux forcés ou pour tout autre but, des populations civiles des territoires occupés ;
 - l'assassinat ou les mauvais traitements des prisonniers de guerre ou des personnes en mer ;
 - l'exécution des otages, le pillage des biens publics ou privés, la destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation non justifiées par les exigences militaires.

Une définition similaire des crimes contre la paix fut adoptée par le statut du tribunal

de Tokyo, quelques mois plus tard (article 5, a).

Durant les 50 dernières années, ce type de crime a été l'objet de plusieurs tentatives de définition. Cependant, à ce jour, il n'existe pas de définition unanime qui le détermine de façon très précise. L'Assemblée générale des Nations unies a adopté sans vote, le 14 décembre 1974, une résolution sur la définition de l'agression ; toutefois, il ne s'agit que d'une recommandation et son utilité juridique réside dans l'interprétation des obligations de la Charte de l'ONU ⁽⁴⁾.

Le crime contre la paix ne relève pas du statut de la CPI ; toutefois, ce dernier prévoit que la Cour exercera sa compétence à l'égard du crime d'agression ⁽⁵⁾ lorsque l'Assemblée des États en aura fourni et adopté la définition (article 5 .2).

Les trois catégories de crimes internationaux les plus graves après 1945. Ces catégories comprennent les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide.

- *Les crimes de guerre* : ces crimes représentent la catégorie la plus ancienne des crimes internationaux et la plus codifiée : 71

instruments ont été adoptés entre 1854 et 1998. Les crimes de guerre sont des violations du droit international des conflits armés ⁽⁶⁾ (appelé également droit international humanitaire) ; ils sont compris dans les statuts du TPIY, du TPIR et de la CPI.

Parmi les instruments, les quatre conventions de Genève de 1949 et leurs deux protocoles additionnels de 1977 sont des codifications complètes des lois et règles applicables en ce domaine et elles possèdent les caractéristiques pénales les plus précises et les plus étendues parmi les catégories de crimes internationaux.

Toutefois, toutes les violations du droit des conflits armés ne sont pas des crimes internationaux et des crimes de guerre ⁽⁷⁾ : seules les plus graves, donnant lieu à la responsabilité pénale individuelle, en font partie.

En outre, à l'intérieur de la catégorie des crimes de guerre, il convient de distinguer deux types de situations. Les crimes de guerre sont, d'un point de vue historique, des violations du droit international humanitaire commises au cours d'un conflit entre deux ou plusieurs États (conflit inter-étatique ou guerre conventionnelle). C'est dans ce cadre que les tri-



bunaux de Nuremberg et de Tokyo se sont prononcés. Selon le statut du tribunal de Nuremberg (article 6, b) les crimes de guerre comprennent les violations des lois et coutumes de la guerre.

Cependant, à partir de la seconde moitié du XX^e siècle et en particulier depuis la fin de la guerre froide, il existe moins de conflits classiques alors que le nombre de conflits internes ou de guerres civiles augmente. Ce n'est qu'en 1995 que la chambre d'appel du TPIY dans l'*Affaire Tadic* a innové dans le domaine de la réglementation des crimes de guerre, en précisant que certaines violations particulièrement graves du droit humanitaire, même commises au cours d'un conflit armé non international, peuvent être qualifiées de crimes de guerre et donc entraîner la responsabilité pénale individuelle du coupable⁽⁸⁾. Avec l'adoption du statut de la CPI, un pas supplémentaire est franchi puisque l'article 8.2(c, d, e) précise que certains crimes de guerre peuvent être commis au cours de conflits internes.

• **Les crimes contre l'humanité** : cette catégorie de crime a été établie par l'article 6, c du statut du tribunal de Nuremberg et l'article 5, c du tribunal de Tokyo. Dans le statut du tribunal de Nuremberg, les crimes contre l'humanité regroupent : *“l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation et tout autre acte inhumain commis contre les populations civiles avant ou pendant la guerre ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux. [...] Les dirigeants, organisateurs, provocateurs ou complices qui ont pris part à l'élaboration ou à l'exécution d'un plan concerté ou d'un complot pour commettre l'un de ces crimes sont responsables de tous les actes accomplis par toutes personnes en exécution de ce plan”*. L'article 7 précise : *“la situation officielle des accusés soit comme chefs d'État, soit comme hauts fonctionnaires ne sera considérée ni comme une excuse absolutoire ni comme un motif à diminution de la peine”*.

Après les procès de Nuremberg et de Tokyo, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté, le 11 décembre 1946, une résolution confirmant les principes de droit international reconnus

par la charte du tribunal de Nuremberg, ce qui a contribué au renforcement de la notion de cette catégorie de crimes. Cinquante ans plus tard, les crimes contre l'humanité ont été inclus dans la sphère de compétence du TPIY, du TPIR et de la CPI. Toutefois, il n'existe pas encore de convention internationale punissant ce type de crimes.

Cette catégorie de crimes est très vaste et relativement bien définie⁽⁹⁾. Leurs caractéristiques sont les suivantes :

- il s'agit d'infractions qui offensent la dignité humaine ;
- il ne s'agit pas d'actes isolés mais d'actes qui, en général font partie d'une politique gouvernementale ou pour le moins d'une politique bien tolérée par les autorités publiques. Les tribunaux *ad hoc* ont ajouté qu'il peut y avoir des crimes contre l'humanité même en l'absence d'une telle politique, à condition qu'ils s'insèrent dans un contexte de violations massives⁽¹⁰⁾.

Comme les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité se composent d'un élément matériel et d'un élément psychologique. L'élément matériel est le plus souvent constitué par un acte criminel (homicide, torture, viol, violence physique, mise en esclavage) auquel s'ajoute le caractère systématique et massif des violations et auquel contribue le comportement individuel. L'élément psychologique se manifeste par l'intention ou l'acceptation de commettre de tels crimes afin d'obtenir un résultat⁽¹¹⁾.

• **Le crime de génocide** : ce crime ne figure pas dans le statut du tribunal de Nuremberg ; à cette époque, les crimes relatifs à

l'extermination des Juifs et à d'autres groupes ethniques et religieux sont qualifiés de crimes contre l'humanité. Ce crime apparaît sous cette dénomination en 1948, lors de l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies de la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*. Ce texte a pénalisé d'autres actes liés au génocide tels que la complicité, le concours, l'instigation, l'incitation publique et directe. Il a exclu toute immunité pour les individus et organes de l'État qui participent à des actes de génocide. Toutefois, il ne comprend pas l'extermination de groupes politiques (ou d'un groupe pour des motifs politiques), ni le génocide culturel (lié par exemple à la destruction de la langue), ni le nettoyage ethnique (l'expulsion forcée de civils appartenant à un groupe particulier, ou encore la politique de grossesses forcées). Ces mêmes actes peuvent être qualifiés de crimes contre l'humanité et sanctionnés comme tels.

Après la Convention de 1948, d'autres instruments se rapportant au génocide, ont été inclus dans statuts du TPIY, du TPIR et de la CPI⁽¹²⁾.

Le génocide est une forme particulière de crime contre l'humanité caractérisée par l'intention de commettre un acte dans le but de *“détruire totalement ou en partie un groupe national, ethnique, racial ou religieux”*. Comme tous les autres crimes internationaux, le génocide comporte également un élément matériel (acte) et un élément psychologique (intention). L'article 6 du statut du TPIR prévoit spécifiquement l'élément intentionnel de détruire un groupe en raison de sa nationalité, son ethnie, sa race ou sa religion. Le procureur doit apporter la preuve de l'intention, sans

quoi, le crime de génocide n'est pas constitué et la poursuite n'a pas de chance d'aboutir.

L'article 6 du statut de la CPI reprend la même définition : *“On entend par crime de génocide l'un quelconque des actes ci-après commis dans l'intention de détruire en tout ou en partie un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : a) meurtre de membres du groupe ; b) atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du*



groupe ; c) soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ; d) mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ; e) transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe".

Parmi un certain nombre de questions restées en suspens, se pose celle-ci : à partir de quand, en termes de nombre de victimes, peut-on considérer qu'il y a un génocide ? Selon la jurisprudence dans l'*Affaire Radovan Karadzic* (ancien dirigeant politique des Serbes de Bosnie) et Ratko Mladic (son homologue militaire), le TPIY a estimé qu'une comptabilité morbide n'était pas nécessaire. C'est l'acte de destruction qui compte ainsi que l'intention, sans approche quantitative ⁽¹³⁾.

Il apparaît que les crimes internationaux définis ci-dessus, considérés à l'échelle universelle, comme les plus graves à l'encontre de l'être humain et de sa dignité, mettent directement en cause la responsabilité individuelle de leurs auteurs. Cela signifie que la justice pénale internationale n'a pas pour rôle de juger des États, des peuples ou des nations. Elle juge des individus. Les accusés peuvent de moins en moins se prévaloir de leur statut de personnage officiel pour échapper à un jugement. Les immunités qui protègent généralement les chefs d'État, les hauts fonctionnaires, les chefs militaires ne sont pas valables pour de tels crimes. Ainsi, la levée de l'immunité du général Pinochet, le 25 novembre 1998, a marqué un véritable précédent. La Chambre des Lords a estimé que des actes publics accomplis par un chef d'État peuvent faire l'objet de poursuites dès lors qu'ils ne relèvent pas des compétences de l'État ; or, la torture et les crimes contre l'humanité ne sauraient appartenir aux fonctions d'un chef d'État. En mai 1999, la mise en accusation de Slobodan Milosevic, par le procureur du TPIY, pour crimes contre l'humanité et violations des lois ou coutumes de la guerre au Kosovo, confirme le principe d'absence d'immunité d'un chef d'État d'autant plus que Slobodan Milosevic est encore en exercice à ce moment-là. De même, dans son statut, la CPI consacre le principe d'absence d'immunité à l'article 27 intitulé : "Défaut de pertinence de la qualité officielle".

Quelles sont les juridictions compétentes ?

C'est progressivement, au cas par cas, dans le contexte des guerres et des

conflits, que des tribunaux militaires puis *ad hoc* ont d'abord été constitués pour juger des criminels clairement identifiés. La création de la CPI en 1998 est l'aboutissement d'un long cheminement et d'une série de tentatives en vue de la mise en place d'une juridiction permanente chargée de juger les auteurs des crimes internationaux les plus graves. Toutefois, le fonctionnement d'une justice pénale internationale n'empêche pas les juridictions nationales de jouer un rôle (sauf disposition contraire).

Les tribunaux pénaux internationaux.

Les premières expériences datent de la fin de la seconde guerre mondiale et les suivantes de la période post-guerre froide.



Les tribunaux militaires de l'après-guerre. Les tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo sont deux tribunaux pénaux internationaux chargés de juger les grands criminels de guerre après 1945 : l'un, les criminels de guerre nazis, l'autre, les criminels de guerre japonais durant l'occupation des nations d'Asie du Sud-Est.

• *Le tribunal de Nuremberg* fait suite à l'Accord de Londres du 8 août 1945 signé par les Alliés (France, Royaume-Uni, États-Unis, Union soviétique). Il dispose d'une compétence partielle : juger des crimes passés, commis pendant la guerre, par les principaux responsables. Malgré les difficultés rencontrées, l'expérience de Nuremberg est facilitée par le fait que les Alliés ont déjà arrêté les suspects majeurs,

qu'ils exercent un contrôle sur tout le territoire allemand et qu'ils ont réuni une grande quantité de documents qui vont devenir des preuves. Le tribunal est composé de quatre juges titulaires et de leurs suppléants désignés par les Alliés. Le procès de 24 criminels nazis et de six organisations criminelles ⁽¹⁴⁾ a lieu du 20 novembre 1945 au 1^{er} octobre 1946, date du jugement. Le verdict est le suivant : douze condamnations à mort, neuf condamnations à emprisonnement (soit à vie, soit à temps), trois acquittements ⁽¹⁵⁾. Les peines ont été exécutées.

• *Le tribunal international pour l'Extrême-Orient* (dont le siège se trouve à Tokyo) est instauré par le général Douglas Mac Arthur (ci-contre) le 19 janvier 1946. Il est composé de juges provenant de onze nations alliées. Le procureur en chef est américain. Le procès dure deux ans et demi, jusqu'en novembre 1948, mais n'est mené à terme que pour 28 criminels sur 80. Parmi les accusés se trouvent neuf civils et 19 militaires. Deux sont décédés naturellement pendant le procès et un troisième a été hospitalisé ; 25 ont été condamnés. Il n'y a eu aucun acquittement ⁽¹⁶⁾. Les peines ont été exécutées. Des critiques ont été formulées à l'encontre de ce tribunal, évoquant une "justice des vainqueurs". De même, des voix se sont élevées pour dénoncer le fait que l'empereur Hiro Hito, considéré comme l'ultime responsable, n'a pas été jugé.

Toutefois, malgré leurs limites, ces deux tribunaux ont effectivement fait progresser la justice pénale internationale en luttant contre l'impunité.

Après Nuremberg et Tokyo, il faut attendre un demi-siècle pour voir l'installation d'autres tribunaux pénaux internationaux. Durant toutes ces années, l'idée d'une justice pénale internationale suit son cours, mais elle se trouve bloquée en raison de la guerre froide.

Les tribunaux ad hoc de l'époque post-guerre froide. Le TPIY puis le TPIR représentent l'étape importante suivante dans l'élaboration d'une justice internationale effective. Les deux tribunaux sont créés par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, l'une en mai 1993 ⁽¹⁷⁾, l'autre en novembre 1994 ⁽¹⁸⁾, dans le cadre du chapitre VII de la charte relatif à l'action "en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression". Tous deux n'ont qu'une



compétence limitée dans l'espace et le temps. Le TPIY couvre les crimes déjà commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie à partir du 1^{er} janvier 1991 tandis que le TPIR s'intéresse à ceux commis au Rwanda et dans les pays limitrophes en 1994. Une telle décision fut critiquée par certains juristes estimant que d'après la Charte, chaque organe peut créer des organes subsidiaires; cependant, le tribunal est un organe au même titre que l'Assemblée générale; il aurait donc fallu que cet organe soit créé par une convention, un traité⁽¹⁹⁾.

Le siège et le procureur du TPIY se trouvent à La Haye (Pays-Bas). Le siège du TPIR est situé à Arusha (Tanzanie). Les juges sont élus par l'Assemblée générale de l'ONU sur la base de critères de distribution géographique équitable. De même, c'est l'assemblée qui approuve ou augmente annuellement le budget de ces tribunaux. Chaque procureur est élu par le Conseil de sécurité; il est responsable de la direction des enquêtes et des procès. Le premier procureur du tribunal a été Richard Goldstone, juge de la Cour suprême d'Afrique du Sud; il fut remplacé par la juge canadienne Louise Harbour, puis par la magistrate suisse Carla del Ponte jusqu'en septembre 2007. Le bureau du procureur a été commun aux deux tribunaux pendant une dizaine d'années mais, en août 2003, le Conseil de sécurité a décidé que le TPIR devait avoir son procureur.

Les TPI jugent des individus, non des États ou des organisations. Le TPIY est compétent pour juger des personnes physiques présumées responsables d'infractions graves aux conventions de Genève de 1949, de violations aux lois et coutumes de la guerre, de crimes contre l'humanité, de crimes de génocide. Le TPIY a vocation à lutter contre l'impunité et à prévenir de tels crimes.

Les victimes et les États ne peuvent pas porter plainte devant ces tribunaux: seul le procureur est habilité à décider de l'ouverture d'une enquête sur la base des informations dont il dispose ou qu'il demande. Toutefois, ONG, victimes et témoins ont la possibilité de lui soumettre des informations.

Le TPIY a fait l'objet de critiques dans son fonctionnement, concernant en particulier les questions de procédure et la lenteur des travaux. La période allant de 1993 à 1996 a connu des flottements dus au fait

qu'il fallait innover et tout mettre en œuvre. L'arrestation de Tadic, haut responsable des troupes serbes, a mis en évidence la longueur des délais: trois ans se sont écoulés depuis son arrestation en Allemagne et le dessaisissement de la Cour nationale, jusqu'à l'enquête et l'audition des témoins. Toutefois, la période de 1996 à 1999 fut jalonnée d'espoirs avec la fin de la guerre et la première condamnation, celle de Tadic. D'autres suivirent: quatre Serbes se virent condamnés pour des viols perpétrés dans un camp de concentration. L'année 1999 est également marquée par l'inculpation de Slobodan Milosevic, président de la Yougoslavie et de Milan Milutinovic, président de Serbie, pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre.

Le TPIY et le TPIR ont jugé à ce jour plus d'une cinquantaine d'affaires. Parmi les condamnés se trouve l'ancien Premier ministre de la République auto-proclamée des Serbes de Bosnie, Biljana Plavsic. Ce dernier s'est déclaré coupable et a été condamné à douze ans d'emprisonnement. Les deux tribunaux ont également jugé des officiers, des administrateurs, préfets, maires, directeurs et gardiens de prisons ainsi que de simples soldats appartenant tant aux troupes régulières qu'aux milices. Le procès de Slobodan Milosevic, qui avait déjà duré plus de quatre ans, s'est terminé par la mort de ce dernier en détention, le 11 mars 2006, avant son jugement.

Malgré l'importance des procès qui ont été menés à terme, l'échec le plus remarqué pour le TPIY et la communauté internationale reste la cavale de Radovan Karadzic et de Ratko Mladic, tous deux inculpés de génocide. Pour l'instant, ils n'ont pas pu être arrêtés, malgré les mandats internationaux lancés à leur rencontre.

La Cour pénale internationale (CPI): une juridiction permanente.

La création de la Cour. Le statut de la CPI a été adopté à Rome le 17 juillet 1998, à l'issue d'une conférence organisée par les Nations unies; 120 États ont voté pour, sept contre, et 21 se sont abstenus. Le seuil des 60 ratifications nécessaires pour l'entrée en vigueur de la Cour a été atteint quatre ans plus tard. La date précise d'entrée en vigueur de la CPI est le 1^{er} juillet 2002; la Cour ne peut juger que les crimes commis à partir de ce moment-là.

Les 18 juges élus ont prêté serment en février 2003 et le premier procureur, Luis Moreno Ocampo, élu le 21 avril, a pris ses fonctions le 16 juin 2003. Au 17 juillet 2007, le nombre d'États parties à la CPI, c'est-à-dire ayant ratifié le traité, est de 105: 29 en Afrique, douze en Asie Pacifique, 40 en Europe, 23 en Amérique latine et aux Caraïbes, un en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Tous les États sont invités à ratifier ce traité. Les membres s'engagent à respecter les compétences de la Cour et à coopérer avec elle pour les investigations, pour les arrestations, traductions en justice ainsi que pour l'application des peines.

La CPI siège à La Haye. Elle est compétente pour juger les crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de génocide (et par la suite, après leur définition et adoption, les crimes d'agression). Pour le moment, d'autres crimes qui suscitent l'inquiétude internationale en sont exclus: terrorisme, trafic d'armes et de drogue, traite d'êtres humains etc. La Cour ne peut juger que des personnes physiques, c'est-à-dire des individus, dans le cas où ces derniers sont inculpés de crimes internationaux, ont la nationalité d'un État-partie au traité ou ont commis leur crime sur le territoire d'un État-partie.

Trois modes de saisine de la Cour sont prévus: par les États parties, par le Conseil de sécurité de l'ONU, par le Procureur. La procédure devant la Cour comprend trois phases: l'enquête, la confirmation des charges, le procès.

Les principales différences entre la CPI et les TPI.

La première différence est la permanence de la Cour, alors que les tribunaux *ad hoc* sont limités dans le temps et l'espace. Une autre différence est le principe de non-rétroactivité: tandis que les tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo puis les TPI exercent leurs compétences à l'égard de crimes passés, la Cour n'exerce sa juridiction qu'à l'égard des faits postérieurs à son entrée en vigueur. La troisième est le principe de complémentarité de la CPI par rapport aux juridictions nationales, alors que les TPI bénéficient du principe de primauté. La quatrième est la mise en place d'une chambre préliminaire pour remédier aux défauts des TPI (longueur des procès, cloisonnement entre les juges et le procureur). La cinquième concerne les droits des victimes: délaissées par les TPI, les victimes obtiennent le droit de participer à tous les stades de la

procédure, seules ou avec l'aide d'un avocat, pour exprimer leur vues et présenter leurs demandes. Dès lors, dans le cadre de la coopération, la chambre préliminaire peut demander à des États-parties de prendre des mesures conservatoires (confiscation des biens d'une personne mise en cause) dans le but de protéger les droits des victimes (au titre, par exemple, des réparations). La Cour peut déterminer l'ampleur des préjudices subis et les formes de réparation adéquates (indemnisation, restitution, réhabilitation).

[La pratique de la justice pénale internationale en Afrique.]

Différents types de juridictions spéciales sont en vigueur en Afrique, sous forme du tribunal international : tribunal international pour le Rwanda (TPIR), et de tribunal mixte : tribunal spécial pour la Sierra Leone ou (TSSL), tandis que la CPI a été récemment saisie par plusieurs États africains.

Le rôle des tribunaux pénaux spéciaux.

Le TPIR.

• **Compétences et limites.** Ce tribunal fait suite au génocide rwandais de 1994 qui a provoqué, selon l'ONU, environ 800 000 morts parmi la communauté tutsie et les Hutus modérés. Le tribunal est compétent pour juger les crimes de guerre dans les conflits internes (article 4), les crimes contre l'humanité (article 3) et les crimes de génocide (article 2) commis entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994 sur le territoire rwandais, ou commis par des citoyens rwandais dans les États limitrophes, en particulier dans les camps de réfugiés installés au-delà des frontières rwandaises. Le TPIR a vocation à rendre la justice et à contribuer au processus de réconciliation nationale. Toutefois, des limites apparaissent. Tout d'abord, concernant le mandat : la limite temporelle de la juridiction à la seule année 1994 en réduit probablement l'intérêt et la portée. Ensuite, la lenteur des procédures, notamment orale, ne permet pas aux populations concernées de panser les plaies à temps et de pouvoir se tourner vers l'avenir. En outre, l'encombrement du greffe et les difficultés à organiser la défense compromettent l'efficacité du tribunal.

Il convient, par ailleurs, de mentionner que les victimes semblent absentes du système de procédure du tribunal. Elles ne

peuvent participer au procès qu'à titre de simples témoins et ne peuvent revendiquer ni le droit à la parole ni à la réparation.

La difficulté d'arrêter les inculpés reste un handicap difficile à surmonter. Depuis sa création, le TPIR a lancé 90 actes d'accusation ; 74 individus ont été arrêtés et onze sont toujours en fuite⁽²⁰⁾. Parmi eux, certains bénéficient de protection ou se cachent dans les pays de la région. Cette situation pose le problème du manque de coopération des États en matière d'arrestation ; or, le tribunal ne dispose pas d'une police, cette compétence reste du ressort des États.

• **L'application des peines.** Le TPIR, tout comme le TPIY, ont rencontré des difficultés au sujet des peines. Les statuts des deux tribunaux ne prévoient pas de règles spécifiques sur les peines qui doivent être exécutées pour des crimes internationaux. La peine maximale est la détention à vie. Les juges se sont heurtés à des problèmes car, en ex-Yougoslavie et au Rwanda, la peine de mort peut encore être appliquée à ce moment-là. À ce jour, le TPIR a prononcé 28 condamnations et cinq acquittements. Les peines qui ont été infligées vont de la condamnation à vie à des peines d'emprisonnement à durée limitée⁽²¹⁾. Après le jugement, la coopération des États est sollicitée pour l'exécution des peines. Les tribunaux ne disposent de prisons qu'au titre de la détention préventive. Après la condamnation, pour purger leurs peines, les détenus doivent être transférés dans l'un des États membres des Nations unies ayant manifesté leur disponibilité à les accueillir. Le TPIR a signé des conventions de ce type avec le Mali, le Bénin, le Swaziland, la France et l'Italie. Six personnes, y compris l'ex-Premier ministre rwandais Jean Kambanda (qui a reconnu sa responsabilité et a été condamné à la prison à vie) se trouvent ainsi au Mali.

Actuellement, le TPIR s'oriente vers sa phase de fermeture. Des mesures sont donc prises pour accélérer les procès les plus importants en cours et pour trouver des solutions alternatives à des séries d'affaires encore en attente.

Le TSSL : une juridiction mixte ? Plus récemment, après les tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*, de nouvelles alternatives de juridictions supranationales ont été imaginées⁽²²⁾ afin de rectifier certains défauts

du système en vigueur (coût élevé, éloignement par rapport aux populations concernées) ; ce sont les "*juridictions pénales internationalisées*" ou juridictions hybrides, dont le TSSL fait partie.

• **Historique.** Le TSSL est le fruit d'un accord bilatéral entre l'ONU et la Sierra Leone. L'initiative de la création de cette juridiction appartient à cet État : d'une part, le 20 juin 2000, le gouvernement de ce pays annonce qu'il va proposer, au Conseil de sécurité des Nations unies, la mise en place d'un tribunal international ; d'autre part, le président Kabbah demande officiellement sa création dans une lettre adressée aux membres du Conseil de sécurité, le 10 août 2000.

En réponse, le Conseil adopte la Résolution 1315 du 14 août 2000 qui prévoit des négociations entre le Secrétaire général de l'ONU et le gouvernement sierra-leonais en vue de créer un tribunal spécial indépendant apte à juger "*les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et autres violations graves du droit international humanitaire ainsi que les crimes au regard des règles pertinentes du droit sierra-leonais commis sur le territoire de la Sierra Leone*".

Les discussions entre les deux parties débouchent sur l'accord⁽²³⁾ du 16 janvier 2002, signé par le ministre sierra-leonais de la Justice, M. Salomon Berewa, et le secrétaire général adjoint pour les Affaires juridiques, Hans Corell.

Dans son rapport sur l'établissement d'un tribunal spécial pour la Sierra Leone, en date du 4 octobre 2000⁽²⁴⁾, le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, qualifie la future juridiction de "*tribunal sui generis, créé par traité et de composition et de juridiction mixtes*". On peut noter enfin "*l'émergence de la notion de consensualisme dans un domaine, celui du droit pénal international, où l'unilatéralisme était de mise*"⁽²⁵⁾.

• **Compétences et mise en œuvre.** L'Accord du 16 janvier 2002 dispose à l'article 1 : "*il est créé un tribunal spécial pour la Sierra Leone chargé de poursuivre les personnes qui portent la responsabilité la plus lourde des violations graves du droit international humanitaire et du droit sierra-leonais commis sur le territoire de la Sierra Leone depuis le 30 novembre 1996*", (date des accords d'Abidjan)⁽²⁶⁾.

Le statut du tribunal, en son article 2, intitulé "*Crimes contre l'humanité*" précise : "*Le tribunal spécial est habilité à poursuivre les personnes accusées d'avoir commis les crimes ci-après dans le cadre d'une attaque généralisée et systéma-*

tique dirigée contre les populations civiles : assassinat, extermination, réduction en esclavage, expulsion, emprisonnement, torture, viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, persécutions pour des raisons politiques, raciales, ethniques ou religieuses, autres actes inhumains. [...] Selon l'article 10 de cet Accord, le TSSL a son siège en Sierra Leone. Il peut se réunir hors de son siège s'il l'estime nécessaire pour exercer efficacement ses fonctions et son siège peut être transféré hors de Sierra Leone si les circonstances l'exigent [...]". Cet accord a été ratifié par le parlement de Sierra Leone au cours de la même année. Le tribunal a été officiellement mis en place en juillet 2002 ; les juges ont prêté serment le 2 décembre. Toutefois, le TSSL évolue en dehors du système judiciaire interne. Cette situation, différente de celle des autres juridictions pénales internationalisées (Cambodge, Timor oriental, Kosovo) est due au fait que "la structure juridictionnelle avait été grandement affaiblie par une décennie de guerre" (27). Le TSSL est conçu comme une "entité autonome", fonctionnant comme une institution séparée, indépendante du système judiciaire sierra-leonais (28).

Les premiers actes d'accusation du TSSL sont confirmés à partir de mars 2003. Le tribunal inculpe plus d'une douzaine de dirigeants parmi lesquels : Charles Taylor, Foday Sankoh (29), Johnny Paul Koroma, Sam Bockariem etc. Les procès ont commencé mais, parmi ces personnes, plusieurs sont décédées ou ont disparu.

Charles Taylor (ex-chef de rébellion dans son pays, le Liberia, de 1989 à 1997, date à laquelle il fut élu président et, en même temps, principal soutien du Front révolutionnaire uni (RUF), la rébellion qui a fait des ravages en Sierra Leone dès 1991) est inculqué de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Un mandat d'arrêt international est lancé contre lui en février 2004. Le président Obasanjo – du Nigeria, où Taylor vit en exil –, accepte de le livrer au TSSL, le 29 mars 2006.

Le 16 juin 2006, le Conseil de sécurité des Nations unies autorise le transfert de Charles Taylor à La Haye du fait que la stabilité de l'Afrique de l'Ouest pourrait être compromise si le procès devait se tenir en Sierra Leone. Un protocole d'accord est signé entre le TSSL et la CPI. Le 20 juin, Charles Taylor arrive à La Haye au quartier pénitentiaire de la CPI, dans la même prison qui avait accueilli Slobodan Milosevic. Le procès de l'ancien président libérien s'est ouvert le 4 juin 2007 et se poursuit. Par ailleurs, en Sierra Leone, le TSSL a rendu son premier jugement le 20 juin



2007 : trois dirigeants (30) du Conseil révolutionnaire des forces armées (AFRC) ont été reconnus coupables de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, notamment d'actes de terrorisme, d'extermination, de meurtres, de viols, de mutilations, d'enrôlement d'enfants-soldats (31).

Ce jugement constitue une première étape historique.

Un deuxième jugement a été rendu par le tribunal peu après, le 2 août 2007 et a reconnu coupables de crimes de guerre, deux anciens dirigeants de la milice pro-gouvernementale des Forces de défense civile (CDF) (32).

L'action de la CPI en Afrique.

Actuellement, 29 États d'Afrique sont admis en tant que membres de la CPI, après avoir ratifié le statut de Rome et déposé leurs instruments de ratification (33). Parmi eux, trois ont saisi la Cour pour des crimes internationaux commis sur leur territoire.

Par ailleurs, la CPI a été saisie par le Conseil de sécurité de l'ONU pour des crimes commis au Darfour (Soudan).

La saisine de la CPI par des États africains. À ce jour, la CPI a été saisie par trois pays africains : l'Ouganda en décembre 2003, la République démocratique du Congo (RDC) en avril 2004 et la République centrafricaine en janvier 2005.

Faisant suite à ces sollicitations, le procureur de la CPI a décidé d'ouvrir des enquêtes : respectivement en juin 2004 pour le cas de la RDC, en juillet 2004 pour le cas de l'Ouganda et en mai 2007 pour le cas de la République centrafricaine.

- **L'Affaire Le Procureur c/M. Thomas Lubanga Dyilo** (RDC). Thomas Lubanga Dyilo, chef de la milice dénommée Union des patriotes congolais (UPC) présente dans l'Ituri, au nord-est de la RDC, est soupçonné de crimes de guerre, en particulier d'enrôlement et de conscription d'enfants de moins de quinze ans au cours du conflit sanglant qui s'est déroulé dans cette région depuis 1999, faisant des milliers de morts. Toutefois, la CPI ne peut juger les crimes commis avant son entrée en vigueur le 1er juillet 2002.

Après avoir décidé d'ouvrir une enquête, le 23 juin 2004, le procureur a soumis une requête à la CPI afin d'obtenir la délivrance

De haut en bas : général Pinochet, Radovan Karadzic, des responsables serbes (dont Mladic et Eustafiej), Charles Taylor et Ahmed Muhamed Harun.



d'un mandat d'arrêt international contre Thomas Lubanga Dyilo. Le 17 mars 2006, la CPI a rendu public ce mandat ; M. Lubanga, détenu en RDC a été transféré à la CPI. La première comparution de M. Lubanga devant la CPI a eu lieu en audience publique le 20 mars 2006. En janvier et en octobre 2006, la CPI a accordé à sept victimes le statut de participants aux procédures dans l'affaire Procureur c/M. Thomas Lubanga Dyilo. Le 26 août 2006, la CPI a reçu les documents contenant l'état détaillé des charges et l'inventaire des éléments de preuve présentés à l'encontre de M. Lubanga. La CPI a fixé au 9 novembre 2006 la première audience de confirmation des charges ⁽³⁴⁾, suivie de plusieurs autres séances.

L'acte d'accusation a été confirmé fin janvier 2007, ouvrant la voie au procès. Courant octobre 2007, la préparation du procès de M. Lubanga est toujours en cours.

• **L'Affaire Le Procureur c/ Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo et Dominic Ongwen (Ouganda).** Invitée par l'État ougandais à enquêter sur les atrocités commises par l'Armée de résistance du seigneur (ARS) – qui alimente l'une des plus anciennes rébellions depuis une vingtaine d'années et qui opère dans le nord du pays –, la CPI a inculpé fin 2004 quatre responsables ⁽³⁵⁾ : Joseph Kony, le chef militaire et ses lieutenants Vincent Otti, Okot Odhiambo et Dominic Ongwen. Tous sont accusés de crimes de guerre. Selon les organisations humanitaires, cette guerre

aurait fait près de 100 000 morts et 25 000 enfants auraient été enlevés et enrôlés en tant que soldats ou esclaves sexuels.

L'action judiciaire de la CPI a lieu conjointement avec l'ouverture de pourparlers de paix en 2006 entre les deux parties (rébellion, gouvernement), ce qui ne va pas sans poser de problèmes (pressions politiques, chantage de la part du gouvernement) ⁽³⁶⁾. Cette situation complexe pose le problème du lien entre justice et paix. Selon la procédure judiciaire, Joseph Kony devrait être arrêté, mais en raison des négociations de paix, il pourrait se rapprocher du pouvoir à Kampala. S'il acceptait la paix, les poursuites seraient-elles stoppées ? Ces questions restent en suspens et depuis plusieurs mois, le procès politique s'est bloqué.

• **Le cas de la République centrafricaine.** Faisant suite à la requête des autorités centrafricaines, le procureur de la CPI, M. Luis Moreno-Ocampo a annoncé, le 22 mai 2007, sa décision d'ouvrir une enquête en République centrafricaine. Une analyse préliminaire des crimes présumés a mis en évidence qu'un pic de violence et de criminalité a été atteint en 2002-2003. Des centaines de civils ont été tués et violés, des maisons et des commerces pillés. Les crimes présumés se sont produits dans le contexte d'un conflit armé entre le gouvernement de l'époque et des forces rebelles. Les allégations de crimes sexuels, commis à grande échelle dépassent largement le nombre d'assassinats.

La Cour de cassation centrafricaine, l'instance judiciaire la plus élevée du pays a confirmé auparavant (en avril 2006), que le système judiciaire national se trouvait dans l'incapacité de mener les procédures complexes nécessaires à l'enquête et aux poursuites concernant les crimes présumés, ce qui permet à la CPI de s'engager. Le lancement de cette enquête prend place dans un contexte d'insécurité et de détérioration des conditions de vie dans le pays. Des rapports font état de violences et de crimes commis dans le nord du pays, aux confins du Tchad et du Soudan. Au cours de la prochaine étape, une enquête approfondie se concentrera sur les crimes les plus graves et l'attention du procureur portera sur les individus portant la responsabilité la plus lourde. À ce stade précoce de l'enquête, aucun suspect n'est encore signalé par la CPI. Toutefois, la justice centrafricaine cite des noms tels que ceux de l'ex-président Ange Félix Patassé et celui du chef rebelle du Mouvement de libération du Congo, Jean-Pierre Bemba, qui opérait alors en RDC dans la région de Gbadolite (province de l'Équateur) et dont des troupes auraient commis des exactions en prêtant main forte au Président Patassé.

La saisine de la CPI par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Dans le cas présent, ce n'est pas un État partie à la CPI qui saisit la Cour, – le Soudan n'a pas ratifié le statut de Rome –,



mais le Conseil de sécurité des Nations unies qui, par sa Résolution 1593 (2005), défère, au procureur de la CPI, la situation au Darfour depuis le 1^{er} juillet 2002 (date d'entrée en vigueur du traité).

• *L’Affaire Le Procureur c/ Ahmad Muhammad Harun (“Ahmad Harun”) et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (“Ali Kushayb”), (Darfour, Soudan)*. Selon les conclusions de la chambre préliminaire de la CPI, un conflit armé a opposé, en 2003-2004, les autorités soudanaises, notamment les combattants des forces armées soudanaises et les Forces de défense populaires, engagés aux côtés des miliciens Janjawid, aux groupes rebelles organisés, y compris le Mouvement/ Armée de libération du Soudan) et le Mouvement pour la justice et l’égalité au Darfour. Des actes criminels ont été commis⁽³⁷⁾ à l’encontre des populations civiles appartenant notamment aux communautés Four, Zaghawa, et Masalit.

De 2003 à 2005, Ahmad Harun a été ministre d’État chargé de l’Intérieur au sein du gouvernement soudanais et il était responsable du “Bureau de sécurité du Darfour”, coordonnant les différents corps en lutte contre la rébellion, dont les forces armées, la police, les services de sécurité nationale et de renseignement ainsi que les miliciens janjawid.

Ali Kushayb était l’un des hauts dirigeants des Janjawid et il appartenait aux Forces de défense populaires.

Après avoir examiné la requête et les éléments de preuve présentés par le procureur, la chambre a estimé qu’il y avait des



Page précédente : le Darfour et l’horreur.

Ci-dessous : Kofi Annan.

Ci-dessus : Carla Del Ponte.

motifs raisonnables de croire qu’en raison de leurs fonctions, ces deux hommes avaient connaissance des crimes commis contre les civils mais qu’en plus, ils encourageaient personnellement de tels actes. Estimant que ces deux inculpés ne se présenteraient pas volontairement devant la Cour, la Chambre a décidé de décerner des mandats d’arrêt internationaux.

Ces mandats ont été délivrés le 22 mai 2007. Le mandat visant Ahmad Harun comporte 20 chefs de crimes contre l’humanité et 22 chefs de crimes de guerre ; celui visant Ali Kushayb comporte 22 chefs de crimes contre l’humanité et 28 chefs de crimes de guerre, selon le statut de Rome.

À ce jour, la CPI n’a pas réussi à obtenir l’arrêt et le transfert à La Haye de ces deux inculpés faute de coopération de l’État soudanais. Le premier cité, toujours en poste, est ministre des Affaires humanitaires.

[Conclusion.]

Face à ce constat, il apparaît que la judiciarisation des crimes de guerre, des crimes contre l’humanité et des crimes de génocide connaît un développement sans précédent, à la fois sur le plan de la qualification de ces crimes internationaux et sur celui de leur répression pénale.

Une prolifération de juridictions pénales internationales a vu le jour, tantôt *ad hoc*, tantôt permanentes, tantôt internationales, internationalisées ou mixtes ; elles sont à l’œuvre sur le terrain. Il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions et pour en faire un bilan, par manque de recul.

L’Afrique s’est insérée dans le processus de justice pénale internationale, montrant diverses voies et cheminements possibles. Elle est en train de montrer sa volonté de lutter contre l’impunité.

Cette démarche est porteuse d’espoir pour les victimes des crimes odieux commis au cours des dernières décennies. ■



- (1) Génocide de la population cambodgienne organisé par les Khmers Rouges entre 1975 et 1979.
- (2) Ce terme d'infraction est général ou générique; il comprend tous les genres d'agissements illégaux et peut être considéré comme l'équivalent de fait illicite. En revanche, "l'emploi du mot crime qui est issu du vocabulaire du droit pénal stigmatise la gravité particulière du comportement en question, assigne à la qualification juridique donnée le rôle d'exprimer la réprobation sociale la plus élevée et justifie du même coup que la réponse punitive prévue par l'ordre juridique pertinent atteigne des niveaux d'une singulière sévérité".
Cf: Luigi Condorelli: *Présentation de la II^e Partie: la définition des infractions internationales* in: *Droit international pénal* sous la direction de Hervé Ascensio, Emmanuel Decaux, Alain Pellet, Université Paris X, CEDIN, Editions A. Pedone, Paris, 2000, p. 241
- (3) Salvatore Zappala: *La justice pénale internationale*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 19
- (4) Cherif Bassiouni: *Introduction au droit pénal international*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 117
- (5) Marie Dumée: *Le crime d'agression* in: *Droit international pénal* sous la direction de Hervé Ascensio, Emmanuel Decaux, Alain Pellet, op. cit. p. 251. La guerre d'agression est la manifestation la plus flagrante du recours à la force. Elle est qualifiée pour la première fois de crime contre la paix et sanctionnée pénalement par le tribunal de Nuremberg.
- (6) À l'origine, le droit international des conflits armés naît de la prise de conscience que même un conflit armé doit se dérouler dans le cadre de certaines règles car à défaut, la guerre risque de sombrer dans la barbarie. Tous les moyens et méthodes de guerre ne sont pas consentis et il n'est pas permis de faire la guerre contre les non-belligérants ou les personnes placées hors combat. Le droit humanitaire a pour objet la protection des personnes qui, de par leur condition, ne sont pas (plus) en mesure de participer aux combats ou au conflit (populations civiles, blessés, malades, prisonniers).
- (7) Georges et Rosemary Abi-Saab: *Les crimes de guerre* in: *Droit international pénal* sous la direction de Hervé Ascensio, Emmanuel Decaux, Alain Pellet, op. cit. p. 265-291
- (8) Salvatore Zappala: op. cit p. 29
- (9) Statut de la Cour pénale internationale, article 7, I. 2. 3.
- (10) Salvatore Zappala: op. cit p. 36
- (11) Salvatore Zappala: op. cit p. 37
- (12) En revanche, le mot génocide n'a pas été inclus dans le statut du tribunal de Nuremberg. Pour se référer à l'extermination des Juifs et autres groupes ethniques et religieux, le tribunal utilisa la catégorie générale des crimes contre l'humanité.
- (13) Jean-Paul Bazelaire, Thierry Cretin: *La justice pénale internationale*, Paris, PUF, 2000, p. 70-71
- (14) Telles que les organisations nazies: les SS et la Gestapo
- (15) Jean-Paul Bazelaire, Thierry Cretin: op. cit p. 24 - 25
- (16) Jean-Paul Bazelaire, Thierry Cretin: op. cit p. 29 -36
- (17) Résolution 827 du 25 mai 1993
- (18) Résolution 955 du 8 novembre 1994
- (19) Charles Zorgbibe, *L'Afrique et la justice internationale, Géopolitique africaine*, n° 11, juillet 2003, p. 75-94
- (20) Information diffusée par Radio France Internationale, Afrique matin, 1^{er} octobre 2007. Selon RFI, Félicien Kabuga, l'ancien financier du génocide et initiateur de Radio Mille Collines serait toujours en fuite.
- (21) Salvatore Zappala: op. cit p. 72.
- (22) C'est le cas des chambres spécialisées pour les crimes internationaux créées au sein des Nations unies au Kosovo (MINUK) et à Timor Est (ATNUTO), ainsi que des Chambres extraordinaires pour le Cambodge qui devraient juger les crimes de génocide commis par les Khmers Rouges.
- (23) Accord entre l'ONU et le gouvernement sierra-leonais sur la création d'un tribunal spécial pour la Sierra Leone et statut du tribunal, 16 janvier 2002
- (24) Conseil de sécurité, Rapport du Secrétaire général S/2000/915, 4 octobre 2000, § 9
- (25) Laurent Lombart: *Le Tribunal pénal spécial sierra-leonais: description et perspective*, 2003
- (26) La guerre civile sierra-leonaise a commencé en 1991 mais la Cour n'est compétente que pour juger les crimes commis à partir de fin novembre 1996.
- (27) Anne-Charlotte Martineau: *Les juridictions pénales internationalisées, un nouveau modèle de justice hybride?* Paris, Pedone, 2007, p. 71
- (28) Photini Pazartzis: *La répression pénale des crimes internationaux. Justice pénale internationale*. Paris, Pedone, 2007, p. 51
- (29) Foday Sankoh, ancien chef du RUF est mort en prison en juillet 2003; Johnny Paul Koroma, ancien chef de l'AFRC a disparu; le Libérien Sam Bockarie aurait été tué en Côte-d'Ivoire.
- (30) Il s'agit de: Alex Tamba Brima, Brima Bazzy Kamara, et Santigie Borbor Kanu, des hauts gradés de l'AFRC. L'AFRC est une junte militaire qui avait renversé le président Ahmed Tejan Kabbah le 25 mai 1997 lors d'un putsch. Ce dernier avait été rétabli dans ses fonctions l'année suivante par une Force de paix ouest-africaine.
- (31) Site internet du TSSL : <http://www.sc-sl.org>
The Special Court for Sierra Leone
- (32) Il s'agit de Moinina Fofana et d'Allieu Kondewa. Le troisième accusé, Sam Hinga Norman est décédé en février 2007 et n'a pas fait l'objet d'un procès.
- (33) Les 29 États africains parties à la CPI sont, dans l'ordre chronologique: le Burkina Faso (30/11/1998), le Sénégal (2/02/99), le Ghana (20/12/99), le Mali (16/08/00), le Lesotho (6/09/00), le Botswana (8/09/00), la Sierra Leone (15/09/00), le Gabon (20/09/00), l'Afrique du Sud (27/11/00), le Nigeria (27/09/01), la République centrafricaine (3/10/01), le Bénin (22/01/02), Maurice (5/03/02), la République Démocratique du Congo (11/04/02), le Niger (11/04/02), l'Ouganda (14/06/02), la Namibie (20/06/02), la Gambie (28/06/02), le République Unie de Tanzanie (20/08/02), le Malawi (19/09/02), Djibouti (5/11/02), la Zambie (13/11/02), la Guinée (14/07/03), le Congo (3/05/04), le Burundi (21/09/04), le Liberia (22/09/04), le Kenya (15/03/05), les Comores (18/08/06), le Tchad (1/01/07).
- (34) L'audience de confirmation des charges est une audience publique au cours de laquelle les juges de la CPI décident de confirmer ou non les charges retenues par le procureur contre M. Thomas Lubanga Dyilo et de le renvoyer en jugement le cas échéant. Au cours de cette audience, le procureur est tenu d'étayer chacune des charges avec des éléments de preuve suffisants pour établir l'existence de motifs substantiels de croire que M. Lubanga a commis les crimes qui lui sont reprochés. Le procureur peut se fonder sur des éléments de preuve constitués de documents ou de résumés et/ou appeler des témoins.
- (35) Conformément à la décision de la Chambre préliminaire II, N°: ICC-02/04-01/05-248 du 11 juillet 2007, mettant fin à la procédure engagée contre Raska Lukwiya, le mandat d'arrêt est nul et non avvenu et ainsi le nom de Raska Lukwiya est enlevé de l'affaire.
- (36) André-Michel Essoungou: *Chantage à la paix en Ouganda* in: *Le Monde diplomatique*, avril 2007, p. 13
- (37) Dans les localités de Kodoom, Bindisi, Mukjar, Arawala et les alentours.



Entretien

Maître Jacques Vergès, Avocat

Je voulais savoir quelles étaient vos craintes, pour le continent africain, aujourd'hui ?

Je ne suis pas pessimiste pour l'Afrique. Je serais, à la réflexion plus pessimiste pour ce qui concerne l'influence de la France en Afrique. Je pense que la France n'est plus suffisamment active dans ces régions, ne fait plus preuve d'assez de générosité, commet beaucoup trop de fautes qui, prises une à une, peuvent sembler anodines, mais qui, accumulées, finissent par être graves parce qu'elles touchent à la dignité des gens, les blessent à la longue. Alors qu'au contraire, d'autres fraîchement arrivés, la Chine par exemple, évitent ces écueils.

Le processus d'intégration à l'Europe ne doit pas non plus conduire à priver les diplomates français de toute initiative personnelle. Il ne peut y avoir toujours une démarche commune des Européens toujours et en tout lieu. Je ne crois pas que cela soit toujours une bonne chose. Il y a une autonomie de l'influence française à préserver.

Et avez-vous des espoirs particuliers pour le continent africain ?

L'Afrique traverse une période difficile, c'est évident, mais enfin quel pays, un jour ou l'autre, n'a pas traversé de phase difficile ? L'Afrique dispose de nombreuses ressources, d'hommes et de cadres nouveaux bien formés. Ma crainte principale, c'est qu'on ne comprenne pas cette nouvelle génération de cadres.

Dans les pays africains francophones, l'indépendance est arrivée sans trop de heurts, dans une sorte de consensus ; disons que la France y a consenti bon gré mal gré. Bon nombre d'Africains ont alors accédé à des postes importants. Des sergents sont devenus généraux,

des commis des services civils ont fini chefs de l'État. Il y a eu, entre ce personnel et le personnel français du temps de De Gaulle, de Foccart et d'autres, par la suite des rapports très étroits et très personnels – je ne les critique pas, ils correspondent à un moment particulier de l'histoire –, mais depuis, ces hommes ont été atteints par la limite d'âge et une nouvelle génération est arrivée au pouvoir. À Houphouët-Boigny a succédé Gbagbo ou encore Soro ; ce ne sont plus du tout les mêmes dirigeants. Je crains qu'avec eux on n'ait pas su faire la conversion et garder le contact. Il est évident, par exemple, qu'en Côte-d'Ivoire, le contact est plus grand avec Henri Konan Bédié et Ouattara qu'avec Gbagbo et Soro.

Je rencontre souvent, vous le savez, des cadres africains : la première génération, celle de l'indépendance était constituée de cadres formés en France ; l'un était docteur en droit à Paris-Sorbonne ; l'autre avait fait des études de Lettres à Toulouse. Actuellement les dirigeants africains ont des diplômes universitaires acquis sur place. La

différence est visible. Or cette différence n'est pas ressentie ici.

Je crois qu'il y a là en germes beaucoup d'incompréhension. Si à cela vous ajoutez des discours mala-

droits, je pense en particulier au discours de Dakar, vous prenez le risque de ne plus vous faire entendre.

Pourquoi, selon vous, la France est le seul pays à s'être intéressé de façon continue à l'Afrique depuis près de trois siècles ?

Les puissances coloniales étaient la France, l'Allemagne, la Hollande et l'Angleterre. L'Angleterre disposait en Asie d'un empire immense qui requerrait sa présence et l'absorbait ; la Hollande s'en tenait aux Indes néerlandaises. L'Allemagne n'ayant pas de tradition coloniale très forte, ses possessions en Afrique étaient limitées. Si l'on se place, seul, du point de vue de l'expansion coloniale, le choix de l'Afrique s'imposait à la France. C'est là qu'elle pouvait se constituer un empire.



Quelle est, selon vous, l'image de la France en Afrique et quelle devrait-elle être ?

Je crains que l'image de la France en Afrique se soit aujourd'hui bien dégradée. À tort sûrement, mais la responsabilité en incombe à nos dirigeants politiques. Le Français apparaît comme un personnage prétentieux, donneur de leçons et certainement pas le visiteur le plus généreux, à la différence du passé. Pendant ce temps la Chine s'implante et investit. Se greffe là-dessus une manie contemporaine intempestive, typiquement occidentale, celle de l'ingérence dite humanitaire. Fut un temps, dans le droit public international, où les Etats se reconnaissaient mutuellement entre eux. Napoléon était sans contredit l'empereur des Français, on ne pouvait pas le contester, de même qu'on ne pouvait contester, ni Napoléon, ni un autre, que l'Empire d'Autriche avait, à sa tête, un Habsbourg. Il en va différemment depuis un demi-siècle. On observe partout en Occident cette tendance à ne reconnaître que des gouvernements élus, et encore, à condition qu'ils soient conformes à une certaine idée que l'on se fait...

...de la démocratie ?

C'est cela. Ce n'était pas l'attitude du général De Gaulle qui reconnaissait aussi bien Ceausescu que Franco. La supériorité de la Chine, vient de ce que son attitude est conforme au droit international traditionnel. Je vais dans un pays, je n'ai pas à juger si les dirigeants sont bons ou mauvais, j'ai à signer des contrats qui sont profitables aux deux parties. Aujourd'hui, on porte un jugement sur les gouvernements. Je ne dis pas que ce n'est pas là une question qui a sa place, mais peut-être faudrait-il ne pas "pousser le bouchon trop loin". Aux donneurs de leçons, il faudrait veiller à appliquer ce que disait en pareil cas Montaigne : "quand on monte au mât il ne faut pas avoir le cul bréneux." Nous ne sommes pas des modèles que je sache ! Il serait du reste facile aux autres de nous le rappeler ! Et puis pourquoi vouloir à tout prix imposer notre vision du monde à la terre entière ?

Un jour, une journaliste, au cours d'un débat sur une radio périphérique, m'a posé cette question saugrenue : "Maître, est-ce que vous aimeriez être une femme iranienne ?"

Je répondis : "Madame, votre question est surprenante ! D'abord, je ne suis pas une femme iranienne mais je ne veux pas me dérober à votre question. Si vous voulez savoir si je serais content de vivre en Iran : sûrement pas ! Mais, je ne suis pas iranien et je ne vois pas pourquoi les Iraniens n'auraient pas le droit d'avoir d'autres références que celles qui sont les miennes".

La caricature de cet anthropocentrisme occidental nous a été fournie lors de l'histoire du voile

à l'école. Demander à des Sikhs de couper leur chignon et leur barbe, c'est atteindre leur être le plus profond et assimiler le chignon et la barbe à du prosélytisme, c'est une erreur ! Les Sikhs n'ont pas l'intention de convertir les autres, loin s'en faut, ils sont comme cela ; de quel droit les chasse-t-on de l'école ?

Il y a un an et demi, de retour à la Réunion, j'étais descendu dans le même hôtel que le recteur de la grande mosquée de Paris. Il a été surpris le soir quand on a entendu le muezzin. Il s'est exclamé : "qu'est-ce que c'est ?". Je lui ai répondu : "c'est le muezzin." À la Réunion, il y a une directrice d'école qui porte le voile et personne, de l'évêque au PC n'y trouve à redire. Cette volonté d'imposer aux autres notre manière de vivre n'est pas acceptable !

Quelle est, selon vous, l'influence de la France en Afrique et quelle pourrait-elle être ?

Le français est un instrument de rayonnement pour la France, c'est aussi pour les pays africains un moyen d'accession au dialogue international.

Je pense que l'influence de la France est grande en Afrique, qu'elle pourrait être encore plus grande, mais qu'elle est en train de s'éroder. Il ne s'agit pas de louer les bienfaits de la colonisation: ce n'est pas un titre de gloire, loin de là même, si chacun peut avoir son opinion... Ce qu'il en reste, cependant, c'est le français, devenu la langue commune dans bon nombre de régions d'Afrique. Pourquoi y renoncer ? Les Africains ne souhaitent pas y renoncer ! Et la France aurait tort de ne pas en tenir compte.

C'est un atout pour elle, des gens qui parlent français, ont des liens beaucoup plus proche avec la France et sa culture plutôt que l'Angleterre ou l'Allemagne. Un médecin qui a fait ses études à Paris prescrira plus facilement des médicaments fabriqués en France plutôt que d'autres fabriqués en Russie. Le français est un instrument de rayonnement pour la France, c'est aussi pour les pays africains un moyen d'accession au dialogue international. La France ne fait pas un effort assez grand dans ce domaine.

Voyez Madagascar, il y aurait une grande université française à y créer.





Dans le passif que la France a avec le continent africain, se trouvent l'esclavagisme et certains aspects du colonialisme, comme vous l'évoquiez précédemment ; dans notre pays, par rapport à d'autres, ce sont plus souvent des individus, plus que des systèmes en Afrique qui ont été impliqués dans ces actes. Pourquoi, dans ce cas-là, est-ce la Nation qui doit faire acte de repentance, voire de pénitence ?

Là, nous abordons un autre problème devenu polémique aujourd'hui. Je vais vous donner mon opinion personnelle qui n'aspire pas au consensus. C'est l'État français qui a permis aux individus de sévir. Quand on instaure le travail forcé, la main-d'œuvre créée profite à des sociétés privées, dans le bois par exemple, mais celui qui a mis en place cette institution, c'est l'État. Lors de la construction de la ligne de chemin de fer Congo-Océan, le gouverneur général Raphaël Antonetti avait prévenu le ministère des Colonies que cela allait entraîner la mort de dizaines de milliers d'hommes. On lui répondit : "Construisez !" Comment s'étonner ensuite qu'on ait vidé des villages entiers pour la construction de la ligne. Rappelez-vous Albert Londres qui disait, avec un humour discutable : "c'est la grande fonte des nègres !", et André Gide : "chaque traverse du Congo-Océan représente une vie d'homme". Le mot "repentance", c'est un mot un peu... religieux, judéo-chrétien, que je n'aime pas beaucoup mais il y a de la place pour une autocritique saine et constructive, celle qui dirait : "manifestement on s'est trompé, les rapports internationaux ne doivent pas se faire sur cette base."

Dans un procès de faits historiques, comment peut-on plaider et juger sans avoir été un contemporain ?

Actuellement, nous jugeons des faits relatifs à la deuxième guerre mondiale, concernant des Allemands ou des Français. Or, manifestement, nous portons sur ces événements un regard rétroactif. Le regard de celui qui sait ce que l'homme de l'époque ne savait pas encore ; à mon avis, cela fausse la clarté du débat. Sur des faits plus anciens, la distanciation est possible. On peut juger de l'esclavage ; on ne condamne pas des hommes, — tous les protagonistes sont morts depuis longtemps — on juge un système et là, à mon avis, un

jugement est possible, un jugement qui ne porte pas sur des êtres vivants encore mais sur une conception des rapports humains. Vous savez, quand j'étais enfant à la Réunion, dans les années trente, l'esclavage n'avait pas été aboli depuis un siècle ! Il en restait des traces. Même si les différentes couches de la population s'entendent bien, le souvenir de la traite demeure. Il va aller s'ameuisant mais pas disparaître. Aux Antilles, peut-être encore plus. Cette opposition entre Békés et descendants d'esclaves est encore très vive...

... est encore tout à fait marquée. La France, ou plutôt la Gaule a été une colonie de l'empire romain, cette invasion s'est faite de façon brutale

pourtant aujourd'hui on ne remet pas en cause l'héritage de cette époque. Certains legs perdurent toujours, comme par exemple le droit romain, qui exerce une forte influence sur notre droit.

Le colonialisme a pris des formes condamnables, mais n'a-t-il pas permis des échanges entre civilisations ?

Oui, mais les Gaulois et les Romains étaient des groupes parents et avaient des usages communs aux indo-européens, avec les trois classes dans la société correspondant aux trois fonctions, le prêtre, le guerrier et le paysan. Nombre de civilisations et de cultures ne fonctionnent pas sur ce schéma. Ceci étant, il y a des choses qui restent, je ne le conteste pas. Par exemple, il y a très longtemps, j'ai été en Inde ; les gens écrivent souvent en anglais entre eux, je ne crois pas que cela ait changé.

C'est la langue véhiculaire.

En Afrique, la colonisation a amené un phénomène lourd de conflits futurs : regardez le Mali ou la Mauritanie — des lignes tracées avec une règle — des ethnies que l'on coupe en deux ou des États formés de fragments d'ethnies différentes. Ceci ne peut être que source de nouveaux conflits.

La lutte armée a souvent été perçue par les peuples opprimés comme un moyen de se libérer du joug d'une puissance occupante ou d'un régime autocratique. Ces luttes ont très souvent menées à la victoire, pourtant, une fois le pays libéré, rarement des régimes démocratiques ont été automatiquement mis en place. Pourquoi ?

Mais qu'est-ce que la démocratie ? Si nous demandons à un jeune de Mantes-la-Jolie ou à des Chinois sans papiers de Belleville ce que c'est que la démocratie, ils n'auront pas la même vision qu'un étudiant de Normale Sup. ou de l'École navale. J'étais récemment à Guelma en Algérie - là où ont eu lieu les massacres du 8 mai 1945 -. Il y a désormais une université extrêmement moderne. Deux tiers des étudiants sont des jeunes filles. Ces jeunes gens ont des revendications, il peut leur arriver de faire grève, d'être mécontents, mais

sans l'indépendance, ils n'existeraient pas. J'ai été invité par les avocats d'Algérie réunis en assemblée générale, ils sont 17 000. Du temps de la colonisation, les avocats musulmans, comme on disait, n'étaient que 120. Eux aussi ont des revendications, ils ne vivent pas tous aussi bien qu'ils le souhaiteraient mais ils existent, ils n'existaient pas auparavant. Je ne dis pas que les sociétés nées de l'indépendance représentent un monde idéal mais au moins on y est maître de son destin.

La démocratie progresse en Afrique, mais reste minoritaire.

Qu'est-ce qui gêne une généralisation pour vous ?

En Occident, les liens sociaux sont complètement distendus. La famille n'existe plus, du moins n'a-t-elle plus la même influence. On parle de couples recomposés, de couples homosexuels, d'homoparentalité... L'individu est roi. En Afrique, la solidarité traditionnelle reste toujours très grande. Nous ne pouvons pas plaquer sur ces sociétés les mêmes règles, les mêmes institutions que celles des sociétés occidentales. Je vais vous donner un exemple. Il y avait à Montreuil un grand immeuble de la Sonacotra pour loger les travailleurs immigrés. Le maire de Montreuil, alors Monsieur Marcel Dufriche, fait savoir à ses habitants que la municipalité va provisoirement les reloger dans des *Algeco* pendant le temps la réfection du bâtiment. Mais comme souvent le provisoire dure Monsieur Dufriche meurt. Il est remplacé par Monsieur Jean-Pierre Brard, l'actuel maire de Montreuil. Un jour vient où on expulse les travailleurs immigrés de

leurs *Algeco* parce que, n'ayant pas été entretenu ces logements provisoires, étaient à leur tour devenus dangereux et insalubres. La municipalité avait acheté quelques vieux hôtels à Paris ou dans la proche banlieue pour reloger tout le monde. Ils refusaient, campaient sur la place publique, ou bien dans un temple protestant ou une mosquée. Ils m'avaient pris comme avocat et je leur disais : *"pourquoi vous refusez cet hôtel ?"*, ils me répondaient : *"vous savez, Maître, vous ne trouverez pas l'un d'entre nous couché dans la rue sur un trottoir, pourtant le chômage nous touche plus que les Français, mais il existe des solidarités entre nous, nous venons tous du même village. Quand nous sommes tous ensemble, tout le monde se cotise pour le chômeur, non seulement pour qu'il s'habille et qu'il mange, mais pour que lui aussi envoie un mandat à sa famille. Si on nous disperse, cette solidarité disparaît et nous ne voulons pas que cette solidarité disparaisse"*.

J'ai pris un jour connaissance des statistiques sur la criminalité à New York : C'était des plus intéressants. On y voyait comment les nouveaux immigrants apportaient en Amérique la criminalité de leurs pays. Par exemple, les Latins les crimes d'honneur : un

monsieur se conduit d'une manière un peu désinvolte avec une femme, le frère de la femme va la venger. À la deuxième génération, les voilà devenus américains : ce ne sont plus que hold-up, escroqueries ; les crimes d'honneur ont disparu. Cette statistique notait également qu'il y avait très peu d'infractions commises chez les Asiatiques. Deux explications : l'une d'elle n'est guère convaincante, c'est que les Asiatiques sont des gens disciplinés qui ne commettent pas d'infractions... L'autre c'est qu'il existe chez eux une très forte solidarité, non seulement familiale mais renforcée par leur même origine provinciale. C'est-à-dire que tout Asiatique se trouve placé sous l'œil de sa communauté, ce qui ne s'apparente pas à une surveillance policière mais à une surveillance sur des liens d'interdépendance et de solidarité communautaire. Il existe alors moins de risques de dérapage.

On assiste en Afrique à un phénomène inquiétant de désintégration des structures étatiques : en Somalie, au Liberia et dans une moindre mesure en Sierra Leone et en République démocratique du Congo Cette disparition crée des zones de chaos qui pèsent durablement sur la stabilité de plusieurs grandes régions du continent.

Comment expliquez-vous ce phénomène ?

Le Zaïre, c'est presque un cas d'école. Il a été constitué comme un État moderne par agrégation d'ethnies différentes. Comme par un fait exprès, la crise actuelle a lieu dans la région orientale où s'est déroulé le conflit ethnique entre les Tutsis et les Hutus.

En Afrique, la solidarité traditionnelle reste toujours très grande. Nous ne pouvons pas plaquer sur ces sociétés les mêmes règles, les mêmes institutions que celles des sociétés occidentales.



Certains acteurs de ces événements, comme Charles Taylor l'ancien président du Liberia, vont être jugés dans les tribunaux Internationaux ; quelle peut être l'influence de ces procès pour éviter que de tels crimes, exterminations, assassinats, viols, conscriptions d'enfants-soldats ne se reproduisent plus ?

Je ne crois ni à l'influence ni à la légitimité de ces tribunaux. Pourquoi ? les accusés sont jugés par des étrangers. Ce n'est pas convaincant. Quand vous voyez des organisations dites "humanitaires", la Ligue des droits de l'Homme par exemple, réclamer que Monsieur Hissène Habré soit jugé à Bruxelles, alors qu'à Bruxelles se promenait, en toute liberté, le commissaire de police qui avait participé à l'assassinat de Patrice Lumumba, il y a là quand même quelque chose de choquant. Ceux qui ont commis des crimes en Afrique, doivent être jugés en Afrique et par des Africains. Je lisais ces jours-ci que l'Union européenne avait proposé à la Thaïlande d'envoyer des observateurs pour les élections ; le gouvernement thaïlandais n'a pas manqué de répliquer fort à propos : *"nous ne sommes pas votre colonie !"*. Ces jugements par des tribunaux étrangers ne sont pas



légitimes. Si un crime est commis en France, c'est aux Français de le juger. Si jamais ce crime est jugé par un juge Colombien, ce ne sera pas convaincant. Les Français diront: "ce sont des étrangers qui s'occupent de nos affaires."

Les Etats africains se sont tous regroupés au sein de l'Union africaine, à l'exception du Maroc, pour certains la prochaine étape pourrait être la création des États-Unis d'Afrique. Utopie ou projet d'avenir ?

Ce n'est pas une utopie, c'est certainement un projet d'avenir. Mais, doit-on y inclure toute l'Afrique? Je n'en sais rien! Manifestement, l'Europe s'arrête à l'Oural et l'Union européenne ne comprend pas toute l'Europe.

Cela amène ma question suivante. Selon vous, aux yeux des Français, existe-t-il plusieurs Afrique ?

Sûrement... Les traces laissées par la colonisation anglaise et par la colonisation française sont différentes. Je ne le dis pas par un réflexe chauvin, étant très critique à l'égard de la colonisation française, mais vous avez cité un certain nombre de guerres intestines : la Sierra Leone, le Liberia, le Zaïre, ce ne sont pas d'anciennes colonies françaises. Regardez ce qui se passe actuellement au Zimbabwe... Songez à l'apartheid en Afrique du Sud...

La jeunesse africaine voit dans l'immigration vers l'Europe, une possibilité d'avenir, ce choix implique souvent l'utilisation de filières clandestines qui débouchent, malheureusement et régulièrement, sur des tragédies.

La Marine nationale a ainsi procédé, au début de l'été, au repêchage de corps sans vie au sud de l'Italie. Existe-t-il des solutions ou tout du moins des pistes à explorer pour enrayer ce phénomène ?

Quelle est la situation, si on la simplifie beaucoup, pour la rendre plus claire? Dans *La Recherche du Temps Perdu* de Proust, le narrateur évoque un repas dans un grand restaurant d'une ville qu'il appelle Balbec. Derrière les vitres, des passants sur le trottoir observent la scène du repas et le narrateur dit: "nous sommes des poissons dans un aquarium, un jour il arrivera que le passant voudra pêcher le poisson". Nous vivons dans une société plus ou moins confortable, mais il y a ailleurs des gens qui meurent de faim. Manifestement il y a un appel d'air. Quelles que soient les mesures que l'on prendra, elles ne seront jamais entièrement efficaces, ce n'est pas possible. Quelle est la solution? Elle consiste à recevoir un certain nombre d'immigrés, d'autant que l'Europe en a besoin. La baisse de la natalité, l'allongement de la durée de vie, la baisse, proportionnellement, du nombre d'actifs font que l'Europe a besoin de l'immigration. Il s'agit donc de concevoir l'immigration, comme un bien pour l'Europe, non pas une immigration anarchique, ni une immigration choisie, mais compensatrice. Parallèlement il faudrait faciliter le développement des pays africains, plutôt que d'envisager ces pays uniquement comme des fournisseurs de matières premières.

Comment? En encourageant le développement sur place d'une industrie et d'une économie durable. C'est la seule solution. Sa mise en œuvre sera assurément longue. La manipulation de l'opinion publique fait que la population en arrive à penser que tout immigré la prive de son pain alors que c'est lui souvent qui le fait cuire.

Aujourd'hui, on assiste à une nouvelle course entre la Chine et les États-Unis d'Amérique avec la mise en place de stratégies d'influence en Afrique. L'Afrique écartée de l'échiquier géopolitique avec la chute du Mur fait un retour remarqué. Est-ce une opportunité pour elle ou une menace ?

Tant qu'il y avait le Mur, la rivalité se concentrait autour de deux grandes puissances. Par conséquent, il y avait un jeu possible pour les autres puissances. Une superpuissance hégémonique constitue un danger. On le voit aujourd'hui avec les États-Unis cherchant à étendre de force leur influence sur le monde. Le développement de la Chine, ou de l'Inde, apporte pour l'avenir un espoir d'un monde équilibré et multipolaire. Pour l'Afrique, je pense que cela représente une opportunité, celle de n'être plus la "chasse gardée" d'un seul.

Vous avez défendu des personnages inculpés de crimes contre l'humanité; confronté aux atrocités commises et au fonctionnement intellectuel de ces acteurs, n'est-il pas difficile d'espérer dans la nature humaine ?

Face à ces crimes contre l'humanité, deux attitudes sont possibles. L'une est d'être sidéré par la monstruosité, et répéter sans fin : c'est épouvantable, ce sont des monstres ! Il faut les tuer tout de suite ! L'autre c'est de prendre la mesure de ces crimes. Tout abominables soient-ils, ils ont été commis par des êtres humains semblables à nous. L'émotion ne doit pas interdire la réflexion. En ce moment, dans les journaux, on parle d'un scandale monté en épingle, je veux parler de la diffusion de clichés pris par un SS au camp d'Auschwitz. Ils révèlent les gardiennes s'amusant à picorer des baies de groseilles ou des gardiens écoutant un orchestre ou tout simplement se délassant.

Ces hommes, par ailleurs des criminels, avaient des gestes humains. Il ne s'agit pas de les excuser, mais de chercher à comprendre comment eux, humains, en sont arrivés là...ne serait-ce que pour prendre des mesures de prévention, par exemple.

Il s'agit donc de concevoir l'immigration, comme un bien pour l'Europe, non pas une immigration anarchique, ni une immigration choisie, mais compensatrice.

Je ne veux pas entrer dans le détail de la guerre d'Algérie, sujet hautement polémique. Mais je voudrais simplement noter ceci en dehors de toute polémique. On a reproché à l'armée ou à certains éléments de l'armée leur comportement dans la répression. On peut se dire: "comment tel officier qui a été un jeune résistant" – je repense à l'un d'entre-eux qui était spécialiste des Géorgiques de Virgile –, "a-t-il pu dix ans après, passer ses nuits à torturer et à tuer au petit matin? Est-ce qu'on ne lui pas donné un travail qui n'était pas le sien?" On a confié à l'armée un travail de police. On a refusé l'application des règles internationales de la guerre aux prisonniers du FLN. C'est dire qu'ils n'étaient ni couverts, ni protégés par aucune règle, on pouvait les garder un temps indéfini.

Dans ces conditions la tentation était grande d'extorquer par la torture des renseignements; et quand la torture avait trop défiguré le prisonnier, de le tuer ! Il ne s'agit pas d'excuser ce qui a été fait mais de se rappeler pour l'avenir qu'il vaut mieux éviter de confier à l'armée – faite pour la guerre et non pas pour un travail de police – un rôle qui n'est pas le sien. Plutôt que de stigmatiser, sans vouloir chercher à comprendre ce qui s'est passé, essayer de voir par quel chemin un homme normal est conduit à commettre des monstruosité.

*Ne regrettez-vous pas, je reprends ici l'adage latin :
Vae victis, que seuls les vaincus soient jugés" ?*

En 1996, pour le cinquantième anniversaire du procès de Nuremberg, la BBC a organisé un débat dans la salle même où s'est tenu le procès. Toute une atmosphère... en voyant les bancs, vous vous dites : tiens, Hermann Goering était assis là ; là il y avait Wilhelm Keitel. La question posée : que penser d'une justice internationale ? J'ai développé l'idée suivante :
comme tout homme, je rêve d'une justice internationale, mais je étant adulte et réaliste, je sais qu'une pareille justice n'existera réellement que le jour où un faible pourra juger un fort, et un vaincu juger son vainqueur. Or, de toute évidence, un pareil jour n'est pas prêt d'arriver. Ce sera toujours le vainqueur qui jugera le vaincu ; qu'importe alors qu'il ait raison ou tort. Si Hitler avait été victorieux, il aurait jugé les vaincus, De Gaulle serait passé en jugement et aurait été condamné à mort. Autant le dire, ces procès ne remplissent aucune des conditions requises pour une justice impartiale.

*Dans une trajectoire de vie, telle que la vôtre,
quelles sont les parts d'ambition personnelle et de service
d'un dessein collectif, quelles sont les parts de la passion et de la raison ?*

Dans la trajectoire qui fut la mienne, je crois que la part de la passion a été prédominante étant donnée ma naissance. Je suis né en Thaïlande, d'un père réunionnais – et qui était alors consul de France –, et d'une mère vietnamienne. À ma naissance, il a été démis de ses fonctions. Il n'était pas diplomate de profession, fort heureusement, mais médecin. Il a exercé ensuite au Laos puis est rentré dans son pays natal, la Réunion. J'ai donc été un jeune garçon partagé, formé dans l'empire colonial, avec une double nature. J'avais d'une part, une vision critique des institutions françaises sur place et d'autre part, une grande admiration pour une France, idéale, celle de Montaigne, celle de la Révolution. C'est ce qui fait qu'à 17 ans, je me suis engagé dans les Forces françaises libres, pour combattre le nazisme qui me semble la forme suprême du racisme et de la barbarie, mais aussi pour que la France ne disparaisse pas, parce que je pense que le monde serait seul sans la France. Mais ensuite, quand la guerre d'Algérie éclate, je me dis : *"pourquoi veut-on maintenir les Algériens sous ce régime colonial qui est attentatoire à leur dignité ?"* Il y avait deux collègues en Algérie : les Français (les colons) et les autres.

Les colons avaient droit à autant de députés que le reste de la population, alors qu'ils ne représentaient qu'un dixième de la population et qu'ils avaient confisqué l'ensemble des terres.

J'ai été très touché quand, en 1957, après le procès dit "des poseuses de bombes", ayant envoyé ma plaidoirie à De Gaulle, avec une préface de Georges Arnaud, il prit la peine de nous nous répondre. Il n'était pas encore revenu aux affaires. Il nous a écrit : *"votre évidente sincérité ne peut laisser personne indifférent"*. À partir du moment

où il nous prêtait de la sincérité, c'est qu'il reconnaissait la gravité des accusations que nous portions, et il ajouta en post scriptum : *"avec pour vous, Vergès, mon fidèle souvenir"*.

De cette guerre d'Algérie, je suis sorti vivant. Certains sont morts, comme

mon confrère Ould Aoudia, assassiné à Paris sur l'ordre de Michel Debré selon le colonel Muelle. J'étais moi aussi sur la liste. Si l'on se fie au témoignage de Muelle, mon assassinat a échoué à cause d'une panne de voiture providentielle. Une Peugeot devait suivre la voiture où j'étais avec un confrère, nous doubler et nous faucher d'une rafale. La Peugeot en question est tombée en panne et j'en suis sorti indemne.

De ces deux guerres que j'ai vécues, j'ai tiré une très grande assurance en moi-même. Pour autant, au prétexte que neuf personnes sur dix ne les ont pas faites, je ne vais pas m'enorgueillir, moi, de les avoir faites ! Je ne reconnais cependant à personne le droit de me faire la leçon.

Pour en revenir à votre question, mon parcours a été guidé par la passion et disons, une certaine part de chance qui fait que cette passion, je ne l'ai pas payée du prix le plus fort, la mort, comme il est arrivé à beaucoup d'autres. Pour ce qui est de ma carrière professionnelle, premier secrétaire de la Conférence du stage en 1956, avocat du FLN de 1957 à 1961, j'ai acquis comme avocat une certaine autorité, une certaine notoriété. Mais en dehors de toute institution ; je ne suis pas un *apparatchik*, j'ai adhéré au PC de 1946 à 1957, mais depuis, je n'appartiens à aucun parti. On me demande parfois pour qui je roule. Je roule pour moi, je roule pour ce que je crois être bien. Je me suis donc épanoui en cédant à ma passion, c'est le plus beau cadeau que Dieu, s'il existe, peut faire à un homme. Je cite souvent mes deux maîtres au Palais, l'un s'appelait Jacques Isorni, l'autre Tixier-Vignancourt. Beaucoup pensent que c'est de la provocation. Pas du tout. Ces deux illustres confrères n'étaient pas de mon bord mais je les respectais et eux me respectaient.

*Très bien, j'en ai fini avec les questions que je souhaitais vous
poser. À moins qu'il y ait un sujet sur l'Afrique
sur lequel vous souhaitiez revenir...*



Je crois en l'avenir de l'Afrique, malgré une situation aujourd'hui des plus graves. Des richesses et des hommes, voilà qui devrait assurer un bel avenir ! Peut-être l'erreur des Africains a-t-elle été de trop vouloir suivre le modèle européen et se comporter en élèves dociles de l'Europe. Les pays qui avancent aujourd'hui à grands pas et qui fascinent, comme le Japon ou la Chine, sont des pays qui n'ont pas ce respect pour l'Europe ; ils reconnaissent l'avance technique européenne mais ils n'ont pas l'impression que c'est un modèle indépassable. Ils n'ont pas de complexes. ■



L'adaptation des forces terrestres américaines aux opérations de stabilisation et de reconstruction

Colonel Jean-Baptiste Minjoulat-Rey
Attaché des forces terrestres
près l'ambassadeur de France à Washington

NDLR: du fait de la profusion de termes, sigles et expressions américains, entre autres, le lecteur est invité à se référer à l'index lexical classé alphabétiquement, en fin d'article, dès lors qu'il rencontre un terme ou une expression suivie du signe suivant: "".*

LES DOULOUREUSES CONSÉQUENCES DE LA PRISE EN COMPTE TARDIVE des opérations de stabilisation, par les forces terrestres américaines, sont mises en exergue dans le premier chapitre. Incompréhension de la situation, inadaptation des instruments, impréparation des forces ont conduit le corps expéditionnaire à improviser en Irak: une recette parfaite pour un échec militaire dans un contexte de frictions élevées exploitées par un adversaire intelligent. Le débat capacitaire interarmées qui était figé depuis la première guerre du Golfe a été stimulé par l'aiguillon du spectre de la défaite et la menace existentielle pesant sur le territoire national. Des mesures d'urgence ont été décidées fin 2006 pour augmenter les ressources humaines et budgétaires des forces terrestres.

Les adaptations en cours seront examinées dans le deuxième chapitre. Transformées par l'expérience irakienne, les forces terrestres sont devenues plus performantes. La doctrine, la préparation opérationnelle, les équipements, l'organisation, les ressources humaines et l'intégration des autres acteurs dans la manœuvre terrestre se sont adaptés. Mais la doctrine tâtonne encore. Les carences du corps expéditionnaire perdurent. L'US Army est tendue au maximum. La manœuvre civilo-militaire est en panne. La montée en puissance des forces de sécurité irakiennes stagne dans un climat de méfiance réciproque. Des ajustements significatifs ont été réalisés pour remédier à ces lacunes mais l'heure d'une révision stratégique n'est pas venue. L'US Army maintient le cap en direction de la "Full Spectrum Force"* dans un contexte qui est somme toute favorable en dépit d'une importante pression opérationnelle.

Les perspectives d'avenir en matière d'engagements opérationnels, de transformation et de coopération bilatérale sont présentées dans le dernier chapitre. En dépit d'un changement de posture probable sur le théâtre irakien en 2008, les forces terrestres ne devraient pas voir leur contrat opérationnel se réduire significativement avant l'élection présidentielle américaine de 2009. À l'instar de l'US Army, elles poursuivront leurs efforts pour combler le fossé capacitaire dans le domaine des opérations de stabilisation et augmenter les effectifs tout en préservant une aptitude au combat de haute intensité qui reste leur cœur de métier. La capacité duale des forces terrestres américaines devrait être consolidée à l'horizon 2015. Dans les autres cercles, l'effet de sillage de l'Irak est déjà visible dans l'environnement inter-agences et multinational. La coopération avec l'armée de Terre française s'est approfondie. Nos recettes sont observées avec intérêt. Notre accès permanent au "gisement" américain participe à l'amélioration des performances de nos forces sur les théâtres et au maintien de l'interopérabilité avec des partenaires qui progressent à grands pas, y compris dans l'OTAN et en Afrique.

[La relance d'un débat capacitaire interarmées figé depuis la première guerre du Golfe.]

Les attaques du 11 septembre 2001 ont précipité la sanctuarisation du territoire national et la mise en œuvre d'une défense en profondeur. L'importance des forces terrestres, dans la mise en œuvre de la grande stratégie des Etats-Unis, a été réévaluée en conséquence pour mieux répondre aux besoins d'une puissance hégémonique et globale mue par des besoins de sécurité pressants.

Le théâtre national: nouvelle frontière.

Ce pan de l'activité des forces terrestres américaines ne pouvait être écarté dans cette étude. De grandes similitudes existent en effet avec les opérations de stabilisation et de reconstruction (SASO*)

dans la planification et la conduite des actions, les principes d'action et les pratiques, dans l'identification des populations comme centre de gravité et l'importance accordée à la coordination des efforts avec les acteurs locaux et inter-agences. La prise en compte accrue de ce théâtre aura également des conséquences sur la transformation de la "Total Force"* (active et réserves) et les ajustements budgétaires qui en découleront.

Un engagement accru des forces d'active. Le territoire national est traditionnellement le pré carré de la Garde nationale et de la réserve, qui y déploient fréquemment leurs unités pour accomplir des missions de soutien aux services publics à la suite de catastrophes naturelles, et, très rarement, pour maintenir ou rétablir l'ordre (comme à San Francisco en 1992). Les nouveaux besoins, apparus depuis 2001 dans le cadre de la défense du territoire, ont entraîné l'implication accrue des forces d'active dans des tâches de planification (NORTHCOM*) ou de prévention des risques, notamment NRBC*. Leur participation à la sécurisation des frontières avec le Mexique et le Canada s'est également accrue. De nouvelles missions, plus orientées vers des actions de secours aux populations et de reconstruction d'urgence, sont apparues depuis 2004 après les désastres occasionnés en Louisiane par l'ouragan Katrina. Le dispositif d'alerte et de secours avait démontré, à cette occasion, des carences importantes que le déploiement de 66 000 hommes de la Garde et de la réserve n'avait pu compenser. Même s'il reste limité en volume, le recours aux forces d'active est devenu plus fréquent sur le territoire national.

Les forces terrestres d'active ont clairement compris la nécessité de s'investir davantage en direction du théâtre national pour mieux répondre aux attentes des Américains et consolider leur influence retrouvée dans le débat institutionnel. Le maintien de la relation de confiance avec une population qui est animée par un fort patriotisme et motivée, dans une certaine mesure, par la crainte d'un retour à la conscription, est fondamental pour les forces terrestres. Elles en dépendent directement pour préserver le volume de ressources (recrutement, budget) exigé par la poursuite des opérations sur le *limes** et la poursuite de la transformation.

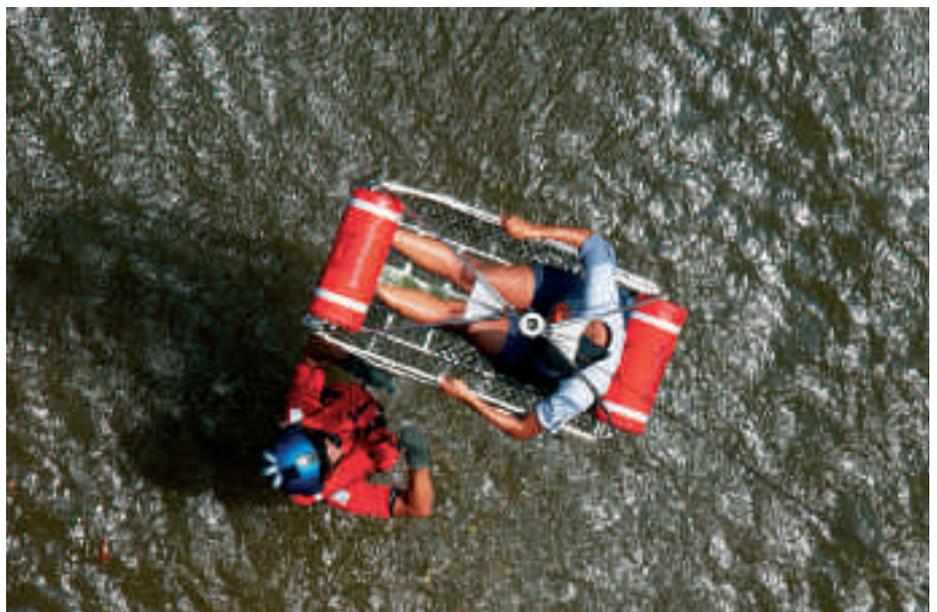
De la "global war on terrorism" à la "long war": l'augmentation significative du contrat opérationnel des forces terrestres; "To establish or maintain order in states and regions".

Le recours préventif et correctif de l'instrument militaire pour stabiliser le *limes**, dissuader les agresseurs potentiels, défendre les points d'appuis menacés et agir dans les intervalles du dispositif américain était déjà fréquent avant le 11 septembre 2001 (Somalie, Balkans, Colombie). Les attaques du 11 septembre et la montée des menaces extérieures ont encouragé Washington à mettre l'accent sur leur préemption. La "National Security Strategy" de 2002 porte clairement le regard de l'institution militaire en direction des "États-voyous" et des zones non gouvernées. Dès 2002, la *Global Posture Review** annonce une évolution majeure des déploiements permanents des forces terrestres. Ce plan confirme le retour en métropole d'un volume important de forces mais un quadrillage de bases avancées est maintenu. Un effort accru est envisagé en direction du "gap" évoqué par Thomas Barnett dans ses ouvrages "the Pentagon's new map", publié en 2003, et "Blueprint for action", publié en 2005. Ces nouvelles cartes font également apparaître l'effort porté en direction de la Chine, perçue comme un *Peer competitor** émergent. L'effort américain visible le long des corridors logistiques terrestres et maritimes chinois et la pression exercée par les États-Unis au Moyen-Orient semblent placer les forces armées chinoises et américaines sur la trajectoire d'une collision possible à un horizon de quinze à 20

ans. S'ajoutant à celles qui étaient en cours dans les Balkans et en Colombie, de nouvelles SASO* débutent en Asie du Sud-Est et surtout en Afghanistan, théâtre principal de la riposte contre Al Qaïda. Jusqu'en 2003, ces engagements seront réalisés *a minima*.

L'invasion de l'Irak et l'installation dans la "longue guerre". Un tournant significatif a été pris en 2003 avec l'enlèvement en Irak de la coalition menée par les États-Unis.

• **L'Irak est une aventure militaire qui a mal tourné.** En 2003, l'Irak était devenu le théâtre principal de la guerre contre le terrorisme et le point zéro d'un *big bang* souhaité par les néo-conservateurs pour rétablir l'ordre dans une région dysfonctionnelle. La destruction de l'armée irakienne et le renversement du régime de Saddam Hussein avaient été rapides. Quelques semaines plus tard, entérinant le succès de l'intervention initiale, le président Bush déclarait "la mission accomplie". Quatre ans plus tard, la tâche qui reste à accomplir en Irak est considérable. L'insurrection s'est étendue dans le contexte plus général d'une guerre civile et d'un affrontement asymétrique où le recours au terrorisme est devenu courant. Dans ce contexte, l'essentiel des missions dévolues aux forces américaines reste orienté vers la sécurisation du pays: contre-insurrection, pacification des centres urbains, protection des populations, appui aux forces armées et de sécurité irakiennes. La reconstruction du pays est en panne. L'escalade militaire se poursuit. En dépit de 170 000 hommes déployés en Irak et 20 000



Évacuation de civils lors de l'ouragan Katrina.



au Koweït, les perspectives de victoire rapide semblent s'éloigner.

- *L'escalade militaire se poursuit également en Afghanistan.* L'escalade militaire se poursuit également en Afghanistan.

- *L'escalade militaire se poursuit aussi en Afghanistan.* Dans le cadre du "surge"*, CENTCOM* a déployé 7 000 hommes supplémentaires sur ce deuxième théâtre majeur. Les forces américaines y évoluent dans un cadre marqué par un affrontement dissymétrique avec des guérillas organisées et les narcotrafiquants. La reconstruction (ou plutôt la construction) des institutions afghanes a débuté mais exigera encore beaucoup d'efforts de la part de la communauté internationale; 25 *Provincial Reconstruction Teams** ont été mises sur pied, dont douze américaines. Mais la lutte contre le narcotrafic est au point mort et les attaques contre la coalition s'intensifient dans les régions frontalières avec le Pakistan.

- *La multiplication des engagements sur les limes.* La diversion des efforts américains en direction de l'Irak a contribué à une augmentation significative des difficultés dans tous les secteurs: CENTCOM*, EUCOM*, PACOM* et SOUTHCOM*. À l'instar de l'Égypte, les points d'appuis tiennent mais l'on constate une déstabilisation de la Somalie et du Liban, une dégradation de la situation sécuritaire dans le delta du Niger, une stagnation des opérations en Colombie et dans une moindre mesure dans les Balkans, tandis que les provocations des présidents Chavez et Ahmadinejad persistent et que les incertitudes sur l'avenir de la poudrière pakistanaise s'accumulent. Prenant acte de cette nouvelle

donne, la "Quadrennial Review" de 2005 proclame l'installation de l'Amérique dans une "long war" qui prend la forme de la lutte contre une insurrection globale rampante ou "Global insurgency"* et est susceptible de comporter des épisodes de guerres inter-étatiques.

L'Irak a révélé les carences et les vulnérabilités des forces terrestres américaines, mais les responsabilités sont partagées.

La faillite du système de commandement.

- *L'incompréhension et l'aveuglement* dont ont fait montre les acteurs washingtoniens (Pentagone, CIA, Department of State, National Security Council, Maison blanche) dans la préparation et la conduite de la manœuvre stratégique ont hypothéqué lourdement les chances de succès du corps expéditionnaire américain.

Au brouillard de la guerre normalement généré par la conduite d'une opération complexe dans un environnement peu ou prou méconnu, s'est en effet ajouté l'aveuglement persistant dont a fait montre la hiérarchie civile et militaire américaine. Clausewitz avait pourtant averti au sujet de ces "petites guerres" dont l'envergure, la durée et la portée des enjeux sont généralement sous-estimées. Aussi les États-Unis se sont-ils engagés en 2003 dans des opérations d'une envergure sans commune mesure avec celles auxquelles ils étaient accoutumés. Parfaitement en adéquation avec les objectifs stratégiques limités qui étaient poursuivis, les opérations précédentes étaient conduites *a minima*: quelques équipes essaimées sur

le continent africain, quelques centaines de forces spéciales en Colombie. La perspective d'une guerre longue et coûteuse en Irak avait été totalement écartée; or, ce théâtre a déjà consommé six fois plus de ressources, provoqué six fois plus de pertes et duré six fois plus longtemps que la première guerre du Golfe.

Le même degré d'incompréhension a été visible au sujet de la nature de cette guerre. Les vulnérabilités d'une force conventionnelle engagée dans un affrontement asymétrique contre un adversaire livrant une guerre totale ont été sous-estimées. Les leçons du Viêt-Nam et même de la Somalie avaient été oubliées. En effet, l'issue des guerres dans lesquelles s'engage la démocratie impériale américaine se décide bien plus en métropole que sur le théâtre. L'inadéquation des objectifs poursuivis, du mandat des forces et des moyens alloués est ici visible. Au-delà des discours, la population américaine n'est pas prête à accepter d'importants sacrifices humains et matériels pour une cause lointaine et encore moins à voir son mode de vie dégradé. En 2003, les États-Unis s'engagent *a minima* dans une guerre qui ne tardera pas à montrer son vrai visage.

- *Les choix capacitaires*, effectués au lendemain de la première guerre du Golfe et du Kosovo, ont été partiellement invalidés. L'importance des forces terrestres et tout particulièrement de l'US Army avait décliné au lendemain de la guerre froide, au bénéfice des forces spéciales et des armées plus technologiques comme l'Air Force et la Navy. L'US Army avait lourdement payé les dividendes de la paix, son format passant de 780 000 hommes d'active à 480 000 avec un budget réduit en conséquence. La campagne irakienne procurait une opportunité unique pour les tenants de la "transformation" de prolonger les expérimentations techniques et tactiques initiées en Afghanistan et valider concepts, techniques et pratiques "transformationnelles". Or, bien des illusions, entretenues depuis les années quatre-vingt-dix au sujet de forces armées technologiques au format ramassé, se sont effondrées en 2004.

- *Les paris stratégiques réalisés*, entre 2002 et 2006, par l'équipe Rumsfeld, ont pesé encore plus lourd dans la balance. Contre l'avis du général Shinseki, chef d'état-major de l'US Army, c'est un corps expéditionnaire au volume limité à environ 100 000 hommes qui a envahi l'Irak. Pire, deux années décisives ont été perdues entre 2004 et 2006. En dépit des difficultés

croissantes rencontrées par les forces terrestres et d'avertissements répétés, Donald Rumsfeld refusait de leur accorder la priorité absolue des efforts budgétaires et humains et de donner suite à leurs demandes d'augmentation des effectifs et du budget. Les forces terrestres ont dû se satisfaire pendant cette période critique d'une augmentation temporaire des effectifs à hauteur de 30 000 hommes.

- *La faillite du dialogue civilo-militaire.* Le contexte d'*Hubris** guerrière et le caractère d'urgence qui prévalait au lendemain du 11 septembre ont gravement perturbé le processus de prise de décision et de planification. La primauté du politique sur le militaire n'est pas acquise d'emblée dans des armées américaines accoutumées à disposer d'une autonomie dans l'accomplissement de leurs missions, particulièrement au niveau de commandants de théâtres. Les blocages qui en découlent ont été aggravés par le comportement hégémonique et arrogant manifesté par la hiérarchie civile du Pentagone à l'égard du *Department of State* et des alliés (OTAN en particulier). Les tensions qui en ont découlé ont profondément perturbé la planification et le processus de génération de forces inter-agences et multinational.

- CENTCOM* a également montré de sérieuses carences en matière de planifi-

cation et de conduite d'opérations de stabilisation et de reconstruction d'envergure. Il a semblé saturé par le volume des forces à commander et la nécessité de conduire simultanément des opérations de combat sur deux théâtres majeurs (Afghanistan, Irak) et de planifier un engagement sur un autre théâtre potentiel (Iran). Surtout, ce commandement s'est montré incapable de coordonner efficacement les instruments civils et militaires mis à sa disposition. Les luttes intestines inter-agences ont complètement neutralisé la stratégie du général Casey, commandant en Irak entre 2004 et 2007, alors que celui-ci comptait précisément sur ces apports extérieurs pour démilitariser le conflit et entamer la reconstruction.

Les carences du corps expéditionnaire.

- *Incompréhension, inadaptation, impréparation, improvisation.* C'est un corps expéditionnaire adapté à la conduite d'opérations coercitives courtes et décisives qui a envahi l'Irak en 2003. Aussi bien l'*US Army* que le *Marine Corps*, pourtant réputé apte à la conduite de ces opérations, ont été pris en défaut sur ce théâtre.

Après la phase offensive, le *Marine Corps* s'est retrouvé contraint de déployer un contingent important (encore 26 000 hommes aujourd'hui) dans un secteur difficile

(province d'Al Anbar) et éloigné du littoral pour y accomplir des missions auxquelles il ne s'était pas préparé. Pour sa part, avec 80% des effectifs déployés, l'*US Army* était encore moins prête. Incompréhension de la situation, inadaptation des instruments, impréparation des forces allaient conduire le corps expéditionnaire à improviser : une recette parfaite pour un échec militaire dans un contexte de frictions élevées exploitées par un adversaire "intelligent".

- *Déficit de connaissance.* Les forces terrestres américaines avaient participé, avant l'invasion de l'Irak, à une gamme étendue d'opérations de natures offensives ou défensives incluant des opérations de stabilisation et de reconstruction dans les Balkans (où 2 000 soldats américains sont encore présents), la consolidation de points d'appuis menacés (Panama), la conduite d'actions offensives permettant d'élargir le périmètre ou d'éradiquer une menace : Grenade, Colombie, Haïti, Afghanistan. En dépit de cette large palette d'expériences, les forces américaines semblent pourtant être parties de zéro en 2003. L'*US Army* et le *Marine Corps* dont la répugnance à l'égard des "petites guerres" et des opérations de maintien de la paix avait été exacerbée par l'humiliation somalienne, s'étaient en effet déchargés sur les forces spéciales et les réservistes, lesquels



constituent (toujours) le gros des bataillons de "Civil affairs"*. Le niveau limité de capitalisation d'expérience au sein de l'administration en raison du renouvellement fréquent des "Political appointees"*, le faible taux de rétention au sein des forces et le peu de crédit accordé aux experts "conseillers militaires" et "Foreign liaison"* ont également contribué au manque d'expertise disponible en 2002 et 2003 sur cette région complexe ainsi que sur la planification et la conduite des opérations de stabilisation et de reconstruction.

- *Doctrine déficiente.* Pendant toute la période considérée, les forces américaines se sont trouvées prises sous le feu, au beau milieu du gué doctrinal. Aux niveaux stratégique, opératif ou tactique, le mode d'action dominant était devenu soudainement le contrôle de zone et non plus l'attaque. Le schéma binaire (offensive/défensive) était dénué de sens. La publication en 2001 du FM 3 sur les "operations", du FM 3-23 sur les "Peace operations"*, et en 2003 celle du FM 3-07 consacré aux SASO*, n'avaient pas dissipé la confusion qui régnait à tous les niveaux au sujet de ces opérations, de la nature des tâches à accomplir, des priorités à leur accorder et des procédés à mettre en œuvre. En dépit de succès locaux imputables à quelques précurseurs (général Chiarelli, colonel McMaster, général Petraeus, général Mattis), l'adaptation allait être difficile. Les référentiels doctrinaux indispensables pour assurer la cohérence de l'outil et sa performance globale ne seront pas disponibles avant 2006.

- *Comportements inappropriés.* Dès lors, les penchants naturels des forces armées américaines ont pris le dessus. Des décisions et des comportements inappropriés en ont découlé. L'approche directe typique de l'"american way of war" a prévalu sans peine. La planification des opérations a accordé aux feux terrestres et aériens un rôle que beaucoup jugent aujourd'hui excessif. Des dommages collatéraux importants (vies humaines, infrastructures) en ont découlé. Surtout, la priorité accordée, à la destruction de l'ennemi, a relégué au second plan l'aide aux populations, la reconstruction d'urgence des institutions (armée, police), des services publics et des entreprises d'État. Les règles d'engagement agressives, le traitement parfois abusif des prisonniers : ces comportements inappropriés ont ajouté au discrédit des libérateurs dont la légitimité s'est rapidement estompée.

- *Un modèle de force inadapté.* C'est une US Army au milieu du gué de la transformation qui s'est engagée en Irak. La moitié seulement de ses brigades étaient alors modularisées. Très vite, le modèle de force expéditionnaire, ramassé, bien équipé et appuyé puissamment par les autres armées, a montré d'importantes carences. Certes, de nouvelles solutions "transformationnelles" ont démontré leur intérêt (commandement numérisé, implication de l'échelon politique dans la prise de décision sur le théâtre, binôme forces spéciales/vecteurs aériens, brigades Stryker*, drones, etc.), mais le postulat de base de la transformation a été mis à mal par l'épreuve du feu. La profusion d'équipements dont bénéficiait le corps expédi-



tionnaire n'a pas compensé son incapacité à agir dans la durée et au contact des populations.

- *Un système d'hommes "américain" qui a clairement montré ses limites.* Chefs et soldats américains ont fait montre de courage et de discipline ainsi que de qualités guerrières indiscutables qui leur ont permis de surclasser l'adversaire dans les engagements frontaux, mais ils se sont montrés incapables d'adapter leur posture. De surcroît, le volume des personnels capables d'agir au contact de la population pour assurer sa sécurité et accomplir des tâches de reconstruction d'urgence était insuffisant pour prévenir l'émergence du chaos qui a accompagné l'avancée rapide des troupes américaines. À l'absence d'expertise évo-

quée précédemment s'est ajoutée la spécialisation excessive des personnels militaires. Le recours massif aux experts militaires et civils des sociétés de service (sous-traitants) s'est développé pour remédier à l'absence d'une polyvalence suffisante des chefs et des combattants. L'absence de procédures établies et la profusion d'organismes cloisonnés a profondément perturbé l'interopérabilité des acteurs sur le théâtre et rendu quasiment impossible l'unité des efforts recherchée par le commandement en Irak. La prolongation du déploiement des unités et la détérioration de la situation sur le terrain ont rapidement augmenté les besoins en unités déployables du niveau de la brigade, dont le volume avait été sous-évalué. La surchauffe qui en est découlée n'a pas cessé de s'amplifier depuis 2004.

- *Dissociation stratégique et tactique.* Ce corps expéditionnaire dont les carences propres ont été soulignées, a été rapidement dissocié de ses appuis nationaux, internationaux et locaux, dans le cadre de l'"embuscade stratégique irakienne". Le Pentagone porte une lourde responsabilité dans l'échec de la mobilisation internationale et de la planification inter-agences. Découragés par les attaques dont ils étaient victimes sur le théâtre et sur leur sol (attentats de Madrid), les États membres de la coalition se sont débandés. Frappée à la tête par l'assassinat de Monsieur De Melho, l'ONU a quitté l'Irak, entraînant à sa suite les ONG. La mise en œuvre d'un plan Marshall pour l'Irak a donc été préemptée. En 2005, l'US Army se retrouve quasiment seule sur un théâtre cloisonné où le moindre déplacement routier présente un danger mortel. La suspicion à l'égard des Irakiens et de leurs milices grandit.

- *Un adversaire intelligent.* À ces frictions devenues insurmontables, particulièrement dans les zones urbanisées, s'ajoute la pression constante d'un, ou plutôt de plusieurs adversaires "intelligents" (militaires batthistes, milices, djihadistes d'Al Qaida) ayant en commun de ne "pas jouer selon les règles". Encore figé dans des schémas d'analyse de la guerre froide et ne disposant pas d'un instrument de recueil performant, le renseignement militaire est pris en défaut. Sachant exploiter les vulnérabilités américaines et adapter l'organisation (guérilla puis groupusculaire), tactiques (embuscades anti-hélicoptères, attaques-suicides) et techniques (*Improvised explosive devices**), les adversaires irakiens

ont pris le contre-pied du corps expéditionnaire américain. Nourrie par les frustrations de la population, soutenue par un flux continu de djihadistes et l'aide discrète de la Syrie et de l'Iran, l'insurrection a rapidement gagné du terrain.

À partir de 2006, report des efforts en direction des forces terrestres.

Une prise de conscience tardive. Les forces terrestres américaines ont vu leur contrat opérationnel significativement s'accroître depuis le 9 septembre 2006, à la mesure de la dégradation générale de l'environnement sécuritaire. Ces instruments-clés ont pour but d'atteindre les objectifs des États-Unis dans de "petites guerres" aux effets potentiellement désastreux et protéger le territoire national contre une menace majeure. Les forces terrestres ont révélé dans le même temps leurs carences et leurs vulnérabilités. Les déboires subis par les forces américaines ainsi que les difficultés éprouvées par leurs alliés (Israël, OTAN) dans des contextes similaires ont accrédité la thèse de l'érosion de la prédominance des armées occidentales. L'importance des forces terrestres comme instrument de dissuasion conventionnelle s'en est trouvée augmentée d'autant, leur supériorité devant être maintenue sous peine d'encourager le développement des conflits asymétriques.

En dépit de la détérioration de la situation sécuritaire et des lacunes des forces américaines, l'augmentation des efforts consentis au profit des forces terrestres a été tardif. Il a fallu un effort acharné de *lobbying*, conduit notamment par l'Association of the US Army (AUSA), les montées au créneau des généraux Pace et Schoomaker ("l'US Army a atteint le point de rupture"), la victoire des démocrates aux élections de mi-mandat et l'aiguillon du spectre de la défaite pour vaincre les réticences des décideurs du Pentagone.

Des mesures d'urgence décidées fin 2006. Sans surprise, la première révision d'importance opérée après le départ de M. Rumsfeld a concerné le format des forces terrestres qui sera augmenté d'ici à 2012 pour atteindre 547 000 hommes pour l'US Army et 202 000 pour le Marine Corps. La force d'active atteindra alors le volume de 749 000 hommes.

Les forces terrestres bénéficient également de la priorité budgétaire avec près de 140 milliards de dollars accordés à l'US

Army en 2007 et 2008, et 19 pour le Marine Corps hors programmes d'équipement (financés par la Navy).

Enfin, les forces terrestres ont été placées aux commandes avec le général Pace, *Chairman of the Joint Chief of Staff**, et surtout les généraux Petraeus et Mc Neil qui commandent les opérations en Irak et en Afghanistan. Après une décennie de quasi-disgrâce, l'US Army a recouvré ses lettres de noblesse. Elle a démontré qu'elle était la seule armée capable de conduire simultanément et dans la durée deux engagements majeurs au contact de populations qu'il faut gagner à sa cause. Les composantes aériennes et navales évoluent désormais en appui. Les forces spéciales complètent les dispositifs ou sont en charge de la conduite d'opérations sur les théâtres secondaires (Colombie, Afrique et tout particulièrement Somalie).

[Les adaptations en cours dans les forces terrestres : un état des lieux.]

Le réveil de l'institution militaire a été brutal, mais la "learning institution" a rapidement su identifier ses erreurs. Très vite, les tabous sont tombés, un phénomène particulièrement visible dans les écoles.

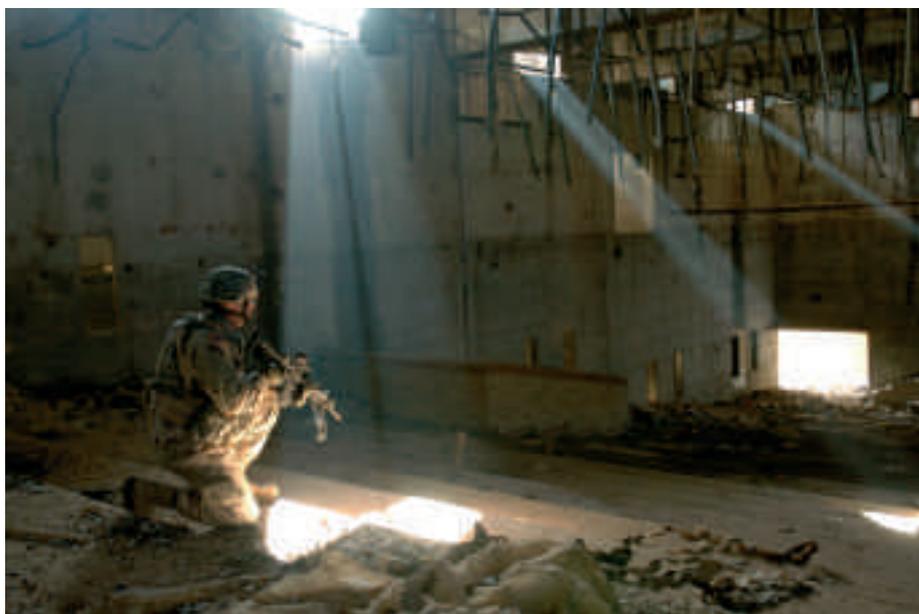
Transformées par l'expérience irakienne, les forces terrestres sont devenues plus performantes.

Doctrine. Des efforts considérables ont été entrepris pour compléter et adapter un socle doctrinal jusqu'alors inadapté à la planification et à la conduite des SASO*. Nourri par un intense effort de conceptua-

lisation et de recueil d'expériences, le mouvement de refondation doctrinale s'est accéléré sous l'impulsion des généraux Petraeus à Fort Leavenworth et Mattis à Quantico.

L'influence du lieutenant-colonel David Kilcullen, officier australien devenu le conseiller du général Petraeus, doit également être soulignée. Cet effort s'est traduit par la publication de très nombreux manuels et opuscules développant principes d'action et *check lists*. En dépit des critiques justifiées formulées à son encontre (touffu, analytique, etc.), il constitue un outil de référence pour les chefs aux niveaux opératif et tactique. Son effet de sillage est perceptible dans tous les services et agences qui s'inspirent des principes d'action, des lignes d'opérations et des procédés qu'il recommande pour développer leurs propres référentiels.

La manœuvre a été repensée. Le Pentagone a réévalué l'importance de la phase de stabilisation dont il a bien compris que les résultats déterminent le succès d'une opération. Au schéma traditionnel de la manœuvre américaine (offensive-défensive) se substitue désormais un modèle plus fluide et complexe, prenant mieux en compte le continuum des opérations (*offense-defense-stability*), la diversité des tâches à accomplir simultanément, les effets à réaliser sur la population qui est identifiée comme un centre de gravité, et l'intégration des autres instruments d'action (diplomatie, renseignement, économie). Les mêmes réévaluations ont été opérées à l'échelon stratégique avec les rapports réalisés par la CIA et celui de la





commission Baker-Hamilton. Ce dernier propose une feuille de route pour l'action stratégique et met en exergue la coopération régionale, notamment avec l'Iran.

La préparation opérationnelle. La réponse aux besoins immédiats et bien ciblés des unités et des états-majors qui se préparent au déploiement est devenue la priorité absolue. Devenus plus matures, les outils de simulation ont montré leur réactivité et leur intérêt dans le cadre de la formation individuelle, de la préparation des missions et de l'entraînement individuel et collectif. Longtemps réfractaire à la simulation, le *Marine Corps* a complètement revu sa politique en la matière.

De nouveaux savoir-faire ont été assimilés et l'accent a été mis sur le fantassin débarqué. La pratique du commandement dans un environnement complexe et l'utilisation des systèmes d'information et de commandement (SIC) en mode dégradé se sont améliorés au fil des expériences. Mieux préparées au combat contre des forces irrégulières, les forces terrestres sont également plus aguerries. La préparation des combattants à faire face à des situations extrêmes a été développée. La majorité des militaires de l'*US Army* et du *Marine Corps* ont effectué au moins une rotation en Irak ; 13% d'entre-eux ont été blessés plus ou moins gravement et 43% auraient vu des camarades tués sous leurs yeux. Il est clair que le concept "zéro mort" n'a plus cours. Les forces terrestres soutiennent le choc et donnent l'image d'une armée solide en dépit de l'augmentation du

rythme opérationnel et des pertes élevées : 3 396 tués en Irak dont 2 460 de l'*US Army* et 936 de l'*United States Marine Corp* (sur un total de 4 212 soldats américains tués sur ce théâtre) et 1 112 en Afghanistan.

Le processus de génération de force "US Army Force Generation" ou ARFORGEN* a été mis sur pied et les cycles d'entraînement ont été réformés. Des procédés permettant d'optimiser les "temps morts" entre deux rotations ont été mis au point. L'observation des brigades *Stryker** basées à Fort Wainwright et à Fort Lewis a montré que ce redimensionnement des équipements et des hommes pouvait être réalisé en 120 jours.

Équipements. L'*US Army* et le *Marine Corps* mettent en œuvre en Irak une vaste panoplie d'armements et d'équipements qui leur confèrent puissance de feu et mobilité. Une partie importante du parc de l'*US Army* est déployé en Irak : 400 M1, 700 Bradley, 650 *Stryker**, 100 *Apache*. Le taux de disponibilité des équipements sur les théâtres est élevé (environ 90%). L'adaptation de ces équipements aux nouveaux besoins a été réalisée dans l'urgence, particulièrement dans le domaine de la protection contre les "Improvised explosive devices"* qui provoquent 60% des pertes en Irak. Les programmes futurs (FCS* et "Expeditionary Fighting Vehicle"*) ont été étalés pour dégager les ressources budgétaires au profit du renouvellement des parcs déployés sur les théâtres et de la satisfaction des besoins plus immédiats. Des protections additionnelles ont été ins-

tallées sur les véhicules et des acquisitions sur étagère sont envisagées comme celle du véhicule "Mine-Resistant Ambush-Protected"* qui suscite un véritable engouement avec plus de 13 000 véhicules commandés dont 2 500 par l'*US Army* et 3 700 par le *Marine Corps*.

Les unités déployées bénéficient également des technologies en cours de développement. Des progrès sont visibles dans le domaine des robots terrestres et aériens (UAV*), des feux (*Counter Strike Task Force*), des SIC avec les *Joint Network Nodes** qui sont proches du RITA 2G, du guidage de précision au profit de la livraison par air, du système fantassin "Land Warrior", de la biométrie, etc.

L'info-valorisation des forces se poursuit également avec le déploiement du système d'information et de commandement FBCB2 et du *Blue Force Tracking**, lesquels, s'ils ne sont pas perçus comme une panacée par leurs utilisateurs, sont jugés comme d'excellents outils qui améliorent la connaissance de la situation tactique et autorisent un certain degré de décentralisation dans la conduite des actions tactiques. L'effort dans le domaine des SIC porte clairement sur l'interopérabilité des systèmes existants, ce qui constitue en soi un défi majeur.

Enfin, l'apparent succès du modèle de force *Stryker** est à noter. Proche des brigades légères blindées françaises il se caractérise par une famille de plates-formes à roues et info-valorisées. La mobilité tacti-



que et stratégique de la brigade, sa capacité de manœuvre au contact, l'étendue des espaces couverts (jusqu'à 250 sur 300 km pour un bataillon), et la survivabilité de ses véhicules sont mis en exergue par les hommes qui les servent.

Des réformes organisationnelles. Les effets de la réforme entreprise, dès 2001, par Donald Rumsfeld, pour recentrer les unités d'active sur leur vocation expéditionnaire, sont visibles : réduction du nombre des infrastructures aux États-Unis et à l'étranger (Allemagne), recours accru aux sous-traitants et aux civils de la défense. Des transferts d'effectifs ont été réalisés entre le socle et les unités opérationnelles, la réserve et l'active, ainsi qu'entre fonctions opérationnelles. Ces redistributions ont principalement été effectuées au profit des fonctions déficitaires et critiques dans les SASO*, telles que la *Military Police*, la logistique, les affaires civilo-militaires, le renseignement humain, les forces spéciales et les fantassins débarqués. Dans l'*US Army* seulement, 100 000 hommes d'active auraient été ainsi concernés par ces mesures. De nombreuses unités blindées et des appuis déployées en Irak ont également été "débarquées" pour accomplir des missions de type "proterre" : escortes, reconnaissance, protection. De son côté le *Marine Corps* a brisé l'un de ses tabous en créant ses premières unités des forces spéciales.

L'organisation de l'*US Army* en une force modulaire a été accélérée pour augmenter le nombre des pions tactiques. Treize divisions d'active sont disponibles (dix *Army*, trois *United States Marine Corp*). L'*US Army* a entrepris la mise sur pied de 76 brigades combat team (BCT) dont 48 d'active et 28 de la Garde ainsi que d'environ 225 brigades d'appuis et soutiens. Le *Marine Corps* est en mesure de déployer huit *Regimental Combat Teams* ou trois MEB* amphibies. Trois types de brigades modulaires ont été mis sur pied par l'*US Army* : les HBCT* (lourdes) au nombre de 27 (21 d'active et six de la Garde), les IBCT* (Infanterie) au nombre de 42 (21 d'active et 21 de la Garde) et les SBCT* (*Stryker**) au nombre de sept (six d'active et un de la Garde). L'organisation des brigades a également été revue pour augmenter les synergies interarmes avec la création d'unités de renseignement et de reconnaissance et l'intégration des fonctions d'environnement : affaires juridiques, affaires civilo-

militaires, communication. Il est à noter que les brigades *Stryker** disposent d'une composante infanterie plus étoffée que les IBCT* et HBCT* grâce à la constitution d'un troisième bataillon.

Les ressources humaines. Le facteur humain est devenu la préoccupation majeure des forces terrestres engluées dans des opérations extrêmement consommatrices en effectifs et exigeantes pour les chefs et les

2007, le réservoir total des forces disponibles s'élève aujourd'hui à 787 000 hommes.

- *Le volume des recrutements augmente.* En 2006, pour les forces d'active seulement, il atteignait 80 000 hommes pour l'*US Army* et 35 000 dans le *Marine Corps*. Il devrait encore progresser dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan d'augmentation du format que l'*US Army* entend accélérer. Le général Casey a en effet annoncé son



combattants. L'effort est à la fois quantitatif et qualitatif.

- *La "total force" terrestre compte 1 500 000 hommes.* L'*US Army* dispose de 1 261 000 hommes soit 512 000 d'active, 343 000 de la Garde, 188 000 de la réserve et 218 000 civils. Les effectifs globaux du *Marine Corps* approchent 239 000 : 180 000 d'active, 40 000 de réserve, 19 000 civils. Grâce à la mobilisation de 105 000 réservistes pour

intention d'atteindre l'objectif final de 547 000 hommes dès 2010, soit deux années avant le terme fixé.

- *Préservation des effectifs.* Un effort important a été consenti pour réduire un taux de départ traditionnellement élevé. Des dépenses importantes ont été réalisées dans toutes les bases pour améliorer les conditions de vie des soldats et des familles.

En moyenne, les engagés de l'US Army sont mariés, ont deux enfants et quatre années de service. Une attention particulière est accordée aujourd'hui au soutien des familles en détresse dont le nombre s'est accru en raison des pertes et de l'éloignement prolongé des conjoints. Des efforts importants sont également réalisés aussi bien en métropole (préparation au départ, accueil en fin de rotation, traitement des blessés) que sur les théâtres



pour préserver les effectifs et limiter les pertes. Les performances de la chaîne santé sont remarquables dans ce domaine mais le volume des blessés a saturé les infrastructures hospitalières ainsi que les services des "Veteran Affairs"* qui gèrent les anciens combattants.

- L'importance de la qualité des chefs a été redécouverte à la faveur de cette guerre des capitaines et des lieutenants. Les concepts novateurs de "Stra-

tegic Corporal"* ou de "Distributed operations"* ont fleuri pour faire évoluer les mentalités et les pratiques dans le sens d'une décentralisation accrue. Des qualités et des aptitudes nouvelles comme l'esprit d'initiative et la "Cultural awareness"* ont été mises en valeur. L'apprentissage des langues devient obligatoire. Les jeunes officiers de l'US Army feront désormais un passage obligé comme "conseillers techniques" dans les "Embedded training teams"*.

L'intégration des autres acteurs dans la manœuvre terrestre. La promotion énergique des concepts et des pratiques de la guerre terrestre en direction des autres armées et la direction des opérations donnée aux forces terrestres sur les théâtres ont contribué à une plus grande unité d'action et d'effort. L'attention accrue apportée à la coordination inter-agences en amont a abouti à la création de nombreuses structures de coordination généralement armées par des "terriens" ainsi que de centres de recherche civils et militaires comme le PKSOI* de Carlisle ou le CAOCL* de Quantico.

L'interopérabilité des contingents américains (civils et militaires) s'est accrue à la faveur de l'expérience acquise et de l'élaboration d'un socle doctrinal unique illustré notamment par le "Counter Insurgency Field Manual". Sur le terrain, l'Air Force et la Navy se sont configurés pour procurer aux forces terrestres un appui sur mesure. Des unités spécialisées ont été mises sur pied : UAV*, patrouilles fluviales. Des progrès visibles ont été réalisés dans le domaine de la coordination sol-air en milieu urbain. La planification interarmées des opérations de stabilité et de reconstruction a bénéficié du débat sur les "Effect Based Approach Operations"*.

Les forces terrestres ont également appris à mettre à profit les apports de l'inter-agences (équipes DART* de USAID*, experts du Department of State), des sociétés de services (110 000 sous-traitants dont environ 40 000 américains), des partenaires internationaux (20 000) et de plusieurs centaines de milliers d'hommes de l'armée et des forces de sécurité irakiennes. Elles se sont impliquées davantage dans la formation et l'encadrement de ces acteurs auxiliaires. L'US Army a pris la direction des Provincial Reconstruction Teams*. Elle développe des coopérations avec les alliés (building partner capacity), dans le

cadre des alliances (OTAN) ou des coalitions (exemple Éthiopien).

Ces progrès restent cependant insuffisants.

Des lacunes sont encore visibles dans plusieurs domaines. La doctrine américaine des SASO* tâtonne encore. L'appropriation doctrinale est partielle. Le succès est avant tout médiatique pour les auteurs des productions doctrinales. Il est vrai que les recettes proposées restent très schématiques : analyse systémique dans la planification, modélisation des comportements. Les savoirs fondamentaux (savoir, savoir faire, savoir être) en matière d'opérations de stabilisation et de reconstruction sont encore loin d'être acquis par tous. En raison d'un faible taux de maintien sous les drapeaux, les compétences nouvelles (Provincial Reconstruction Teams*, conseillers techniques) restent à consolider et à approfondir. Le peu de goût manifesté par les forces américaines pour les solutions acrobatiques persiste. De toute évidence, l'heure du "Strategic Corporal" n'est pas encore arrivée.

Le commandement a bien compris que la maîtrise de la violence participe à la réduction des frictions avec la population et facilite l'accomplissement de la mission. Mais les efforts réalisés par l'institution pour que les combattants montrent plus de retenue dans l'usage de la force sont battus en brèche par des réflexes entretenus par la promotion d'un "Warfighter Ethos"* qui génère arrogance et comportements inappropriés : une situation préoccupante qui conduisait récemment le général Mattis à avertir les Marines des conséquences de ces errements.

Les carences persistantes du corps expéditionnaire. Déjà pesant par construction, celui-ci s'est alourdi davantage en raison de l'installation dans la durée des forces américaines et de la nécessité d'améliorer leur protection. L'"Information superiority"* est loin d'être acquise. Trop prévisibles, les tactiques employées ne permettent pas de surclasser un adversaire agile et évoluant dans son milieu. En raison du perfectionnement des Improvised explosive devices* (charges multiples et pénétrantes) et d'innovations tactiques (attaques-suicides, embuscades anti-hélicoptères à l'aide d'armes légères et de lance-roquettes), le duel entre l'épée et la cuirasse se poursuit au désavantage des forces américaines qui

s'enferment dans des bases où elles sont coupées de la population. Le contrôle du milieu est encore médiocre.

Des unités spécialisées ont été créées mais les rééquilibrages capacitaires sont encore insuffisants. Conséquence du "surge"*, les procédures pénales se sont multipliées provoquant l'engorgement des prisons et la multiplication des abus. L'insuffisance en personnel spécialisé constatée en de nombreux domaines continue d'altérer la performance globale des forces. Comme le souligne le colonel Gadska, directeur du "Transformation Office"*, qui regrette que l'US Army ne soit pas allée au bout de la démarche de modularité, il n'existe pas de module civilo-militaire dans l'organigramme des brigades. Plus criant encore sur le terrain, le déficit global en fantassins débarqués perdure.

Une armée sollicitée au maximum. Le phénomène de surchauffe s'est amplifié. En 2001, les planificateurs évaluaient le besoin opérationnel à 19 brigades. Aujourd'hui, 30 brigades de combat de l'US Army sur 43 sont, à ce stade, déployées ou en passe de l'être. Ce sont 26 000 hommes supplémentaires qui viennent d'être déployés en Irak dans le cadre du "surge"* et 7 000 en Afghanistan. Pour la première fois depuis des décennies, l'US Army ne pourra pas maintenir une brigade en alerte. Le recours à des expédients est devenu la règle depuis 2004: "Stop loss policy"*, réduction de l'intervalle entre deux déploiements, augmentation de la durée des rotations à quinze mois. Avec des unités opérationnelles en surchauffe et un socle en sur-régime, l'armée professionnelle est sollicitée au maximum et les effets de l'augmentation des effectifs ne seront pas visibles à court terme. Les réserves souffrent également de ces déploiements, qui n'excèdent pas toutefois douze mois dans leur cas. L'augmentation de la durée des déploiements à quinze mois perturbe également le cycle ARFORGEN* de trois ans et entraîne une diminution de la qualité de la préparation opérationnelle des unités.

La manœuvre civilo-militaire est en panne. Washington est toujours à la recherche de solutions organisationnelles qui permettraient de remédier aux carences du système de commandement. Militaires et diplomates continuent en effet de livrer,

sur le terrain, des combats fratricides illustrés par la récente "Affaire Paul Brinkley" (Washington Post du 14 mai): un expert du Pentagone est violemment critiqué pour avoir tenté de remettre en fonctionnement les usines d'État. En 2003, c'est le DOS* qui avait lancé cette action à laquelle le Pentagone s'était alors opposé. Aujourd'hui, les fronts se sont renversés. L'isolement des militaires sur le terrain est également illustré par les Provincial Reconstruction Teams* où la participation des civils devrait atteindre 80% mais n'excède pas 20%.

Dans le domaine de la communication, les manipulations (affaire des preuves, sauvetage du soldat Jessica Lynch), les scandales révélés (Abu Graib, hôpital de Walter Reed), les dissimulations de tirs fratricides



ou de pertes civiles dues au manque de sang-froid d'unités prises sous le feu ont contribué à créer un bruit de fond médiatique dont la tonalité négative empêche l'institution militaire de mettre en valeur les succès obtenus, notamment dans le domaine de la reconstruction.

Enfin, la montée en puissance des forces de sécurité irakiennes stagne dans un climat de méfiance réciproque. Le nombre des "conseillers" expérimentés déployés dans les "Embedded training teams"* reste insuffisant en Irak et en Afghanistan. Le général Mc Neil, commandant l'opération sur ce dernier théâtre, demandait récemment l'affectation de 3 400 hommes pour former 82 000 policiers afghans d'ici à la fin 2008. En Irak, la for-

mation des forces irakiennes peine également à décoller.

Les milices sont à peu près incontrôlables. Sur les 457 quartiers que compte Bagdad, seulement 146 seraient pacifiés. Le succès du "surge"* est loin d'être acquis.

Des ajustements significatifs pour remédier aux lacunes mais pas de révision stratégique et de reconfiguration de l'ensemble.

Dilemmes. Les lacunes persistantes évoquées ci-dessus ont ajouté aux difficultés rencontrées par le général Casey, récemment investi à la tête de l'US Army, et le général Conway, commandant le Marine Corps. Quelle priorité accorder aux opérations par rapport à la transformation, à l'augmentation du format par rapport à la modernisation des équipements? L'US Army et le Marine Corps font face aux mêmes dilemmes. Les réponses apportées par l'US Army éclairent sur la voie empruntée pour y faire face.

Le choix de ne pas en faire: cap maintenu en direction d'une "Full Spectrum Force"*. Un contexte favorable en dépit de la pression opérationnelle. La manne financière qui est déversée dans les forces terrestres et tout particulièrement dans l'US Army, permet en effet à celle-ci de poursuivre simultanément la réalisation de ses objectifs majeurs: l'amélioration de sa performance dans les SASO*, l'accélération de l'augmentation du format, la mise à l'eau de la nouvelle génération d'équipements majeurs et particulièrement du FCS*.

• **Pas de pari stratégique.** Comme son prédécesseur, le général Casey maintient le cap en direction de la "Full Spectrum Force*": "COIN focused but capable of escalation dominance across the spectrum of conflict". Les forces terrestres américaines doivent rester capables de conduire un assaut dans le cadre de "Rapid decisive operations", puis de réaliser avec succès des opérations de stabilisation et de reconstruction, incluant des opérations de contre-insurrection. Après les mauvaises surprises de 2001 et de 2004, il est apparent que l'US Army n'est pas prête à faire un pari stratégique qui pourrait s'avérer hasardeux. L'US Army estime que des phases de haute intensité seront fréquentes dans le cadre des opérations de stabilisation. Les unités lourdes (Abrams, Bradley) avaient prouvé leur utilité pendant les phases de haute intensité: offensive initiale, bataille de Fallouja. Des épisodes de guerres interétatiques sont

jugés probables. Le scénario d'une collision avec la Chine est jugé "dimensionnant".

• *Haute intensité : préserver le cœur du métier.* Un effort budgétaire important est consenti pour renouveler les équipements majeurs : FCS* de l'US Army ou l'"*Expeditionary Fighting Vehicle*" du Marine Corps. Devenu plus difficile en raison du manque de disponibilité des forces et des priorités du moment, l'entretien des aptitudes requises par la manœuvre de coercition est devenu un souci grandissant. La préservation des fondamentaux a donc été confiée à des pôles de recherche du socle (PKSOI* de Carlisle, CAOCL* de Quantico) et aux *think tanks* qui gravitent dans l'environnement de la défense comme l'*Institute of Defense Analysis* ou la *Rand Corporation*.

[Perspectives : le nouveau paradigme des SASO*.]

Sur les théâtres d'opérations.

*Le succès incertain du "surge"**. La poursuite du "surge"* est prévue au moins jusqu'à l'automne. Prévu en octobre, l'examen des résultats obtenus sur le terrain et des progrès réalisés par le gouvernement irakien (les *benchmarks**) sera déterminant. Mais il est déjà apparent que le crédit du général Petraeus, "homme providentiel" envoyé en Irak pour conduire le *surge**, diminue aux yeux d'une opinion publique lasse et frustrée par l'absence de résultats tangibles. Lui faisant écho, le Congrès accentue sa pression pour que l'administration Bush diminue l'effort militaire en Irak et rétablisse les équilibres budgétaires. Plus de 500 milliards de dollars ont en effet été engloutis dans cette "petite guerre". Les dépenses augmentent encore : de 4,4 milliards par mois en 2003, le double aujourd'hui.

De son côté, l'US Army sait bien qu'elle ne pourra pas remédier rapidement aux lacunes persistantes du corps expéditionnaire. Elle sait aussi qu'un prolongement de cet effort intense affectera durablement les piliers humains et matériels des forces terrestres. Le moral des troupes en pâtirait certainement. Déjà, en dépit des primes versées, le recrutement est devenu plus difficile. Par ailleurs, la mise en service des équipements futurs pourrait être hypothéquée par l'assèchement continu des budgets dédiés à la recherche et au développement. Washington ne sera certainement pas le gagnant de ce duel des volontés qui

se déroule aujourd'hui sous nos yeux. La première manche semble perdue.

Un changement de posture probable en 2008. C'est la sortie de crise, la recherche d'un équilibre qui permette de durer qui sont à présent recherchées, pas la sortie de théâtre. Comme le suggérait récemment le président Bush en prenant comme exemple le modèle coréen, les États-Unis entendent maintenir en Irak un volume important de forces pour appuyer les opérations de contre-insurrection menées par Bagdad. L'effectif du contingent américain pourrait décroître à hauteur de 100 000 hommes dès 2008. La décade se poursuivrait au fur et à mesure de la montée en puissance des forces irakiennes. À terme, 40 000 à 60 000 hommes pourraient être déployés dans de



grandes bases permanentes (les *lilly pads**) dont le nombre pourrait s'élever à six. Conformément aux objectifs américains dans la région, la vocation de ces forces serait double : appui du gouvernement irakien et projection éventuelle de puissance, avec, pour point de mire, l'Iran et le Pakistan dont l'avenir semble incertain. Vue de Washington, la partie irakienne n'est donc pas achevée et des chances de succès demeurent.

Les forces terrestres ne devraient pas voir leur contrat opérationnel se réduire avant l'élection présidentielle de 2008. Le maintien d'un volume important de forces en Irak et la réduction probable de la durée des rotations exigeront en effet un volume élevé de

troupes terrestres déployables. Un engagement *a minima* de forces américaines en Irak et sur les autres théâtres aurait certainement été préféré par les décideurs du Pentagone mais la détérioration globale de l'environnement sécuritaire ne permettra pas à court terme. Les nouvelles institutions irakiennes et afghanes sont fragiles. Un repli américain pourrait encourager les ingérences extérieures. La Turquie, qui a déjà massé 50 000 hommes à la frontière avec le Kurdistan, et l'Iran pourraient être à son tour tentée par l'aventure irakienne.

• *Au-delà.* L'Irak aura également un effet de sillage significatif sur les adversaires des États-Unis et de leurs alliés. La propagation des techniques et des tactiques (*Improvised explosive devices**, attaques-suicides) en provenance de ce théâtre est déjà visible en Afghanistan, au Maghreb et dans la corne de l'Afrique. Les responsables de l'US Army estiment que les SASO* se multiplieront au cours des quinze à 20 prochaines années en raison des risques de la continuation de l'activité des mouvements terroristes et du recours, par des États hostiles, à des modes d'affrontement indirect, illustrés aujourd'hui par le soutien apporté par l'Iran au Hezbollah. Des scénarii de déstabilisation de l'Égypte, d'appui du gouvernement colombien, de coup d'État dans le Maghreb ont été étudiés lors de l'exercice "*Unified Quest*"* qui s'est récemment tenu à Carlisle.

La poursuite de l'adaptation aux SASO*, nouveau paradigme des forces terrestres.

Il ne fait donc aucun doute que, bon gré ou mal gré, les forces terrestres continueront leur adaptation aux SASO*.

Toutefois, le consensus actuel sur la priorité des efforts à accorder aux forces terrestres pourrait être menacé.

• *Simple parenthèse ou nouveau paradigme ?* Poursuite de l'effort au profit de l'US Army ou report en direction des forces spéciales ? Rééquilibrages en faveur des autres services ? Il ne fait aucun doute que le débat sur ces thèmes s'intensifiera à mesure que les effectifs de l'US Army diminueront en Irak.

• *Navy, Air Force.* Il est en effet probable que ces armées "technologiques" tenteront de reprendre l'ascendant dans le débat institutionnel et les batailles budgétaires. Elles pourraient mettre en exergue la montée en puissance des "menaces" chinoises et iraniennes en soulignant le



caractère anecdotique de l'aventure irakienne. La relève en octobre du général Pace par l'amiral Mullen au poste de président du comité des chefs d'état-major privera les forces terrestres d'un appui au plus haut niveau du Pentagone.

- *Les forces spéciales* pourraient également tenter de se réapproprier la niche des SASO* en mettant en exergue les performances médiocres obtenues par les forces conventionnelles et proposant le développement significatif d'une force parallèle spécialisée dans l'"irregular warfare"*.

- *Le Marine Corps* pourrait tenter de retrouver sa position intermédiaire entre l'US Army et les forces spéciales, tout en consolidant son aptitude à la "manœuvre depuis la mer" et renforçant un rôle de force d'intervention stratégique qui lui confère une place privilégiée au sein de l'instrument militaire américain.

- *L'Army National Guard*, qui arme 28 brigades de combat (sur 76), pourrait se focaliser davantage sur la défense du territoire, privant alors l'US Army des effectifs supplémentaires dont elle peut avoir besoin pendant la phase initiale d'intervention et, surtout, pendant la stabilisation et la normalisation.

- *Au Congrès*. Les luttes institutionnelles seront d'autant plus dures que le Congrès ne dissimule pas sa frustration à l'égard de l'expérience irakienne et semble vouloir exercer un contrôle plus étroit des ressources allouées à la Défense, lesquelles pourraient atteindre, en 2008, la somme record de 600 milliards de dollars.

- *Posture offensive de l'Army*. Il pourrait être d'autant plus difficile pour l'US Army de faire entendre sa voix que certains sénateurs jugent personnellement son chef d'état-major responsable de l'échec des opérations entre 2005 et 2007 (sénateur Mc Cain). Pour autant, le consensus qui prévaut sur le caractère inacceptable d'une défaite en Irak et sur la nécessité de soutenir les efforts d'une US Army qui est devenue le centre de gravité de la puissance militaire américaine ne devrait pas se dissiper tant que le théâtre principal des opérations se situera en Irak.

Déterminé à exploiter la fenêtre d'opportunité qu'il entrevoit jusqu'à la transition politique de 2009, le général Casey entend manifester son offensive pour augmenter encore ses ressources budgétaires et être ainsi en mesure de renforcer sa capacité "full spectrum" en diversifiant et en renforçant les capacités de ses modules opérationnels. La liste des cinq objectifs majeurs identifiés au lendemain de son investiture ne devrait pas évoluer significativement : préserver l'armée professionnelle, augmenter le format, poursuivre la transformation, changer le regard porté sur la "long war" par le Congrès, consolider les coopérations.

Cap maintenu en direction de la "Full Spectrum Force". Au cœur du métier de l'US Army, la capacité "haute intensité" serait préservée. Le temps des assauts classiques n'est pas révolu. Des efforts accrus pourraient être réalisés pour prévenir l'érosion des savoir-

faire fondamentaux, particulièrement grâce aux exercices de simulation. Unités lourdes et légères, à chenilles comme le FCS* et à roues comme le Stryker*, chacun de ces composants occuperait une place significative au sein de l'échiquier américain, avec une tendance générale à l'allègement des unités et à l'info-valorisation des plates-formes. En dépit des coupes budgétaires réalisées sur les programmes futurs, l'objectif de livrer la première brigade FCS* en 2014 est maintenu, avec une cible de quinze brigades FCS* à l'horizon 2030.

- *L'effort entrepris depuis 2004 pour combler le fossé capacitaire des SASO* sera poursuivi*. Le Pentagone continuera de bénéficier du laboratoire technico-opérationnel procuré par l'Irak. Ce théâtre constitue déjà le creuset d'une nouvelle génération de combattants et d'officiers qui se démarquent de leurs prédécesseurs, lesquels étaient fortement marqués par l'expérience de la guerre froide. Plus aguerris, les combattants des forces terrestres seront également plus nombreux. À la faveur de l'augmentation des effectifs, un nombre plus important de modules spécialisés dans les SASO* pourrait être créé dans les forces d'active : une solution préconisée depuis longtemps par M Binnendijk, directeur du *Center for Technology and National Security Policy**.

- *Le niveau des effectifs de 2012, pic ou palier?* Le débat sur le seuil de suffisance des effectifs pourrait être en effet relancé par une US Army qui s'attachera à ce que les promesses d'augmentation des effectifs soient tenues. Elle pourrait mettre en exergue les leçons de l'Irak où la haute technologie et les forces spéciales n'ont pas compensé l'insuffisance du volume des "Boots on the ground"*. Les guerres modernes exigent en effet des contingents nombreux déployés sur le terrain pour convertir les succès militaires en paix durables. Des centaines de milliers d'hommes sont à pied d'œuvre en Irak : 160 000 américains, plus de 40 000 sous-traitants, 20 000 combattants alliés et plusieurs centaines de milliers d'hommes de l'armée et des forces de sécurité irakiennes. La perspective d'une collision possible avec la Chine ajoutera un argument de poids à ce débat.

L'émergence d'une capacité globale duale à l'horizon 2015.

- *Caractéristique du modèle organisationnel américain*, elle se traduirait par la constitution d'un réservoir plus étendu d'unités spécia-

lisées. Cette solution technique et organisationnelle semble la plus appropriée pour remédier aux carences structurelles du “combattant” américain dans le domaine des SASO*, tant que n’émergeront pas des chefs possédant une culture générale plus étoffée et qui seront plus polyvalents et capables d’agir de concert avec leurs partenaires civils et les alliés.

- À l’horizon 2015. À la différence de la période écoulée, Washington disposera de “légions” plus nombreuses (76 BCT), mieux équipées et aguerries. Les forces terrestres américaines auront réalisé des progrès significatifs à la faveur de l’expérience acquise, de l’augmentation sensible des effectifs disponibles à hauteur de 850 000 hommes (749 000 d’active et environ 100 000 réservistes) et de la mise en service d’une nouvelle génération d’équipements comme le FCS* ou le *Land Warrior*. Capable d’honorer un contrat opérationnel évalué à une trentaine de brigades d’active, l’US Army en particulier serait donc capable de répondre aux besoins engendrés par une opération du type de l’Irak.

Effet de sillage de l’Irak pourrait être très visible dans le domaine de la coopération inter-agences.

Le Pentagone a en effet tiré les leçons des défaillances du processus de génération de forces inter-agences ainsi que des difficultés de coordination.

- *Les capacités de commandement stratégique devraient s’améliorer.* La coordination inter-agences au plus haut niveau pourrait bénéficier de la nomination d’un conseiller-adjoint pour la Sécurité nationale pour l’Irak et l’Afghanistan (général Douglas E. Lute). Il conviendra également de suivre avec intérêt les suites de l’expérience irakienne et tout particulièrement les procédures qui seront établies entre CENTCOM* et la “Country Team”, laquelle sera abritée dans la gigantesque ambassade américaine en cours de construction dans la “zone verte” de Bagdad.

- *La transformation des grands commandements régionaux* a vocation à se poursuivre pour remédier aux carences identifiées depuis 2001 dans les domaines de l’influence et de la projection de puissance. Véritables proconsulats, ayant peu évolué depuis la fin de la guerre froide, ils étaient restés focalisés sur la gestion des crises plutôt que sur leur prévention : des tâches rendues difficiles par la multiplication des acteurs étatiques et non étatiques ainsi que par la diminution du volume des for-

ces pré-positionnées. Leur rôle, en tant qu’acteurs principaux de la manœuvre stratégique américaine à l’étranger, est confirmé. Ils sont responsables, dans leurs zones, de la mise en œuvre de la coopération de défense bilatérale et multilatérale ainsi que de la planification et de la conduite des opérations militaires : défense de points d’appuis, sécurisation des axes logistiques continentaux et terrestres, animation des alliances régionales (OTAN) et des coalitions (Éthiopie), interventions.

- *L’expérimentation d’une nouvelle organisation* réalisée à la faveur de la montée en puissance de l’AFRICOM méritera un suivi attentif en raison de ses implications dans une région où la France est très présente mais aussi pour les innovations qu’il comporte en matière de structure duale civilo-militaire et de distribution géographique des modules de commandement. L’actuel “Unified Command Plan” qui répartit géographiquement les secteurs attribués à chaque commandement régional évoluera en conséquence. Le dispositif des forces pré-positionnées est en cours d’évaluation dans le cadre de la mise en œuvre de la “Global Posture Review”* initialisée en 2002 par M. Rumsfeld et du programme “Global Fleet”* de la Navy.

- *L’élargissement de la “caisse à outils” inter-agences.* Pour être en mesure de préserver son cœur de métier haute intensité et d’améliorer sa performance dans les SASO* l’US Army continuera de faire massivement appel à des contingents auxiliai-

res : civils et militaires, nationaux et multinationaux. Le développement et la professionnalisation du réservoir des experts qui évoluent dans l’environnement des forces armées facilitera la génération de forces inter-agences. L’interopérabilité sera également améliorée par l’expérience du terrain et l’effort de normalisation de la doctrine et des procédures entrepris par l’US Army : *Field Manual COIN*, doctrine des “Effect Based Approach Operations”* et leurs dérivés.

Un effort accru devrait être porté en direction des alliés.

- *Un nouvel élan.* Les partenaires internationaux seront également conviés à combler des vides capacitaires. Les difficultés auxquelles les forces terrestres américaines sont confrontées depuis 2004 ont donné un nouvel élan à la recherche de partenariats avec des États possédant des capacités utiles. Des “pays-réservoirs” comme le Pakistan complètent la “caisse-à-outils” américaine. La Géorgie entre également dans cette catégorie. Des relations privilégiées sont également entretenues avec des “États-champions” qui, à l’instar d’Israël ou de l’Éthiopie, possèdent la capacité de participer à la stabilisation de leur région.

- *Les alliances.* Les carences démontrées par les “coalitions of the willing”*, en Irak et en Somalie (Éthiopie), ont contribué au regain d’intérêt manifesté par Washington en direction des alliances traditionnelles : ABCA* et OTAN. Cette dernière démontre



toute son utilité opérationnelle en Afghanistan. Elle complète également l'action des forces américaines en Irak en assurant la formation des forces de sécurité (gendarmerie). L'intégration des alliés est recherchée le plus en amont possible. Un regard plus appuyé semble également être porté en direction de l'ONU, "caisse-à-outils" et instrument de légitimation.

Un agenda de coopération bilatérale fortement marqué par les SASO*.

La France : un allié capable. La France occupe une place privilégiée parmi les alliés en raison de la vitalité de sa pensée militaire et stratégique, de son expertise reconnue dans le domaine des SASO* et d'une connaissance étendue de l'Afrique où ces opérations ont vocation à se multiplier. L'armée de Terre est traitée avec égards par l'US Army et le Marine Corps. Sa réputation de sérieux et d'efficacité dans les domaines de la préparation opérationnelle et des déploiements opérationnels en milieu complexe y contribue grandement. La coopération repose sur six piliers complémentaires : les rencontres d'état-major, les échanges de stagiaires, les visites d'autorités, les échanges d'experts, le détachement de liaison aux États-Unis, et les entraînements en commun qui sont limités en nombre mais ont une forte portée symbolique. L'effort est porté sur l'amélioration de l'interopérabilité et les sujets d'intérêt opérationnels immédiats.

Une actualité de la coopération dominée par les SASO*.

• **Les opérations.** L'évolution des dispositifs militaires sur les théâtres ouverts et en Afrique, le RETEX* des opérations en cours (Côte-d'Ivoire, Liban) et la lutte contre les *Improvised explosive devices** donnent lieu à des échanges suivis au niveau politico-militaire. La coopération avec les forces américaines sur les théâtres est également très positive en Afghanistan, dans les Balkans et en Afrique. L'actualité récente a souligné la qualité de la relation de travail établie avec Washington pour apporter un appui efficace aux forces libanaises engagées dans la réduction des miliciens de *Fatah Al Islam*. Il en va de même au sujet de la préparation du déploiement au Kosovo de la force multinationale commandée par le général De Kermabon.

Un sujet de crispation subsiste toutefois en Afghanistan : Washington remettant régulièrement la pression pour que la

France contribue davantage à l'effort militaire de l'OTAN dans les provinces du Sud.

• **Les recettes françaises sont observées avec intérêt :** DCMD* pour la coordination interministérielle, nouvelle doctrine de l'armée de Terre, formation des cadres à la "*Cultural awareness*"* (EMSOME*), expérimentations du système FELIN, processus RECAMP, évolution de notre dispositif en Afrique, emploi de la gendarmerie sur les théâtres, techniques utilisées dans le contrôle des foules, action des armées sur le territoire national, etc. Notre jugement au sujet des écrits de Trinquier et Galula, les recherches que nous effectuons en matière de robotisation des convois logistiques et d'emploi des UAV* et autres engins, etc. : le catalogue des attentes exprimées par nos partenaires américains est extrêmement vaste. La participation de l'armée de Terre française aux cycles d'expérimentation "*Multinational Experiment*"* dirigés par JFCOM et aux "*Unified Quest*"* organisés par l'US Army est très appréciée.

• **L'accès à un gisement technico-opérationnel de premier ordre.** L'exemple américain procure quantités d'informations utiles pour améliorer l'efficacité opérationnelle de nos forces et maintenir une interopérabilité minimale avec des armées qui se transforment rapidement.

La nécessité d'agir en amont.

• **L'"American way of stabilization"* est encore en gestation.**

Mais les États-Unis sont coutumiers de l'exportation de leurs concepts et pratiques en direction des alliés européens et des partenaires onusiens de la France. Il semble, dès lors, souhaitable d'agir en amont pour infléchir les évolutions doctrinales et en limiter certaines conséquences négatives.

• **Dans l'OTAN.** En dépit d'une plus grande proximité de nos concepts et pratiques, les frottements ont vocation à augmenter dans l'arène de l'OTAN. Washington reste fermement opposé au "*Political control*"* des opérations et lui préfère un "*political oversight*"* : une différence de terminologie qui traduit

clairement la volonté américaine de s'affranchir des contraintes politiques des alliances. La tentation d'un recours systématique à la *NATO Response Force*, la dérive civilo-militaire de l'OTAN et la tentative d'élargissement des partenariats stratégiques provoque des débats animés. La promotion du "*Network centric warfare*"* et des "*Effect Based Approach Operations*"*, qui se reflètent aujourd'hui dans la "*Comprehensive approach*"* de l'OTAN, suscite de vives discussions parmi les experts du domaine technico-opérationnel.

• **L'Afrique.** La puissance américaine ne manquera pas de se déverser sur le continent africain avec un appétit et des capacités renouvelées. Des opportunités supplémentaires de coopération apparaîtront. Des difficultés nouvelles en découleront. Washington s'efforce aujourd'hui de dissiper les suspensions de ses alliés et de rassurer sur ses intentions. Il n'en demeure pas moins que le paysage africain pourrait s'en trouver bouleversé. L'intérêt d'anticiper les évolutions américaines (points d'ancrage du futur AFRICOM, positionnement du programme ACOTA par rapport à RECAMP) et de coordonner les actions sur le terrain s'en trouve augmentée, notamment sur les théâtres connexes : Tchad, Centrafrique, Soudan. ■



Index lexical.

ABCA : *American, British, Canadian, Australian.*

American way of stabilisation ; concept américain de stabilisation d'un pays.

ARFORGEN : cycle de préparation et d'emploi des forces.

Benchmarks : points de référence servant à effectuer une mesure.

Blue Force Tracking : système permettant aux soldats sur le terrain d'être localisés.

Boots on the ground : terme désignant les forces terrestres actuellement engagées dans un conflit.

CACCL : centre de sensibilisation aux cultures étrangères de l'*United States Marine Corp.*

CENTCOM : commandement américain de la zone couvrant le Moyen-Orient, l'Afrique de l'Est et l'Asie centrale.

Center for Technology and National Security Policy : *think tank* travaillant plus particulièrement sur les progrès technologiques et leurs applications dans la politique de sécurité nationale.

Chairman of the Joint Chief of Staff : chef d'état-major des armées.

Civil affairs : coopération civilo-militaire.

Coalition of the willing : coalition des bonnes volontés, rassemblement de coalisés sans faire appel aux alliances militaires (l'Irak de 1991 et 2003, par exemple).

Comprehensive approach : concept OTAN qui associe les plans militaires et civils dans une opération.

Cultural awareness : culture générale en lien avec le théâtre d'opérations.

Dart : équipe d'intervention et d'assistance lors des catastrophes.

DCMD : Direction de la coopération militaire et de défense.

Distributed operations : concept développé par l'*US Marine Corp* pour créer des petites unités légères et mobiles pour s'adapter à une guerre insurrectionnelle en particulier dans un environnement urbain.

DOS : "*Department of State*", ministère des Affaires étrangères.

Effect Based Approach Operations : opérations basées sur l'effet recherché.

Embedded training teams : unités utilisées pour faire de la formation aux troupes étrangères.

EMSDME : École militaire de spécialisation de l'outre-mer et de l'étranger.

EUCOM : commandement américain de la zone couvrant l'Europe, la Turquie, le Groënland et l'ancienne Union soviétique (sauf l'Asie centrale).

Expeditionary Fighting Vehicle : programme de véhicule amphibie pour l'*United States Marine Corp.*

FCS : "*futur combat system*".

Foreign liaison : personnel de liaison avec les forces locales.

Full Spectrum Force : force amenée à conduire toutes les missions et apte à dominer le terrain quel que soit le type d'engagement.

Global Fleet : programme de missions régionales de formation et de partenariat à partir de bâtiments de la marine américaine.

Global insurgency : guerre civile généralisée.

Global Posture Review : processus du redéploiement mondial des forces américaines.

HBCT : *heavy brigade combat team.*

Hubris : divinité grecque personnifiant la démesure.

IBCT : *Infantry brigade combat team.*

Improvised explosive devices : engins explosifs improvisés.

Information superiority : la supériorité médiatique est la capacité d'élaborer et de diffuser un flot continu d'informations tout en empêchant l'ennemi de faire de même.

Irregular warfare : tactique reprenant celles utilisées par les combattants irréguliers (insurgés). *Joint Network Nodes* : programme permettant une connexion directe entre les soldats de différentes unités.

Limes : terme latin employé dans le sens de "ligne de front".

MEB : *Marine Expeditionary Brigade.*

Mine-Resistant Ambush-Protected : famille de véhicules conçus pour résister aux engins explosifs improvisés et aux embuscades.

Multinational Experiment : cycles d'expérimentation internationaux.

Network centric warfare : guerre en réseau, ce terme décrit une manière de conduire des opérations militaires en employant les capacités des systèmes d'informations et des réseaux disponibles.

NORTHCOM : commandement militaire américain qui regroupe les États-Unis et le Canada.

NRBC : nucléaire, radiologique, bactériologique, chimique.

PACOM : commandement américain de la zone couvrant l'océan Pacifique et la partie orientale de l'océan Indien.

Peace operations : opérations de maintien de la paix.

Peer competitor : compétiteur capable de rivaliser dans l'ensemble du spectre des technologies.

PKSOI : Institut des opérations de stabilisation et de maintien de la paix de l'*US Army.*

Political appointees : désignations présidentielles pour occuper des postes de fonctionnaires.

Political control : contrôle politique.

Political oversight : supervision politique.

Provincial Reconstruction Teams : unités administratives pour l'aide internationale en Irak et en Afghanistan regroupant des civils et des militaires pour mener des projets mineurs de reconstruction.

RETEX : retour d'expérience.

SASO : *Stability and Support Operations.*

SBCT : *Striker brigade combat team.*

SOUTHCOM : commandement américain de la zone couvrant l'Amérique centrale, l'Amérique du Nord et la zone Caraïbe.

Stop loss policy : mesure unilatérale de maintien en service de soldats à l'issue de leur contrat.

Strategic Corporal : notion qui nécessite que l'encadrement américain jusqu'au grade de caporal puisse avoir les informations nécessaires à la bonne exécution de leur mission et une formation adéquate pour minimiser les dommages collatéraux.

Stryker : famille de véhicules blindés de transport de troupe.

Surge : traduit littéralement par "mouvement puissant, vague, montée" ; il correspond à l'envoi de 21 500 hommes supplémentaires décidés par le président Bush, au début de cette année.

Technology and National Security Policy : "*think tank*" travaillant plus particulièrement sur les progrès technologiques et leurs applications dans la politique de sécurité nationale.

Total Force Policy : politique d'intégration entre les composantes "active" et "réserve" de l'armée de Terre américaine.

Transformation Office : bureau qui met en pratique les modifications des unités de l'*US Army* dans le cadre du processus de redéploiement des bases (BRAC), de la posture des forces armées et de la mise en place de la modularité dans les unités.

UAV : *Unarmed Aerial Vehicle*, drone.

Unified Quest : simulation d'engagement de forces dans le cadre interarmées et international.

USAID : agence américaine d'aide au développement international.

Veteran Affairs : département d'État américain en charge des anciens combattants.

Warfighter Ethos : l'état d'âme du guerrier.

GÉRARD PLOUFFRE

dictionnaire de
La Marine



Plus de 2 000 entrées pour découvrir toutes les particularités du langage maritime, et naviguer à bord des navires d'hier et d'aujourd'hui, qu'il s'agisse de bâtiments de guerre, de commerce, de pêche, de plaisance, de compétition, ou encore des unités de la marine scientifique.

La mer, c'est aussi l'aéronautique navale et les oiseaux marins. C'est également le « monde du silence » avec sa faune, sa flore, et ses trouvailles archéologiques.

C'est enfin un univers qui a inspiré des musiciens, des poètes, des écrivains, des peintres, des cinéastes...

Historien de la marine et de l'aviation, passionné de plongée sous-marine, GÉRARD PLOUFFRE nous propose un dictionnaire sans équivalent. Le néophyte y apprendra les bases du langage maritime. Le marin accompli y découvrira que son monde est infiniment plus vaste qu'il ne le pensait jusqu'alors.

Prix France TTC 26 €
ISBN 978-2-05-66967-0



ISBN 9782056696700





N HISTOIRE, LES PÉRIODES QUI FACILITENT LA PENSÉE SONT LES PÉRIODES de transition [...]. C'est par les jonctions, les liaisons et les jointures que nous discernons le mieux les dessous des choses, leur substructure et leur essence".

Jean Guilton.

Le renouveau de la puissance maritime russe

**Capitaine de corvette
Alexandre de Lapeyrière**

Directeur des relations internationales
de l'École navale et du Groupe des écoles du Poulmic

Il y a 300 ans, Pierre le Grand a donné, à la Russie, la clé qui lui a ouvert le reste du monde : il l'a fait accéder à la dimension maritime. Depuis, elle s'est progressivement affirmée comme une puissance maritime de premier ordre. Des centres économiques et des réseaux de transport sont peu à peu venus irriguer le littoral de ce territoire immense baigné par trois mers et deux océans, considéré comme le premier pays maritime au monde par l'étendue de ses côtes. Des flottes marchandes, scientifiques et militaires se sont développées sur chaque façade, et ont porté le rayonnement de la Russie au-delà des mers, en même temps qu'elles ont renforcé sa puissance.

Mais cet héritage historique se retrouve aujourd'hui fragilisé en raison de l'éclatement de l'URSS et de la décennie d'instabilité qui a suivi son effondrement. Les multiples tentatives politiques pour redresser le secteur maritime et retrouver le rang de puissance maritime ont toutes échoué.

À partir de l'accession au pouvoir de Vladimir Poutine, en 2000, la situation a radicalement évolué. La politique maritime de la Russie traverse aujourd'hui une période de transition historique. Dépassant le simple objectif de redressement structurel et économique d'un secteur en déshérence, elle s'est élevée à un niveau de réflexion stratégique. S'inscrivant dans une démarche globale de renforcement de la position de la Russie sur la scène internationale, elle apporte une contribution majeure au développement de la puissance maritime russe en envisageant son renouveau, et non pas sa simple restauration par ajustement à un référentiel soviétique désormais périmé ou par analogie à un modèle américain qui n'est pas taillé à sa mesure. Après un rappel des principaux enjeux maritimes de la Russie, nous caractériserons la politique maritime de Vladimir Poutine et montrerons que son premier bilan manifeste les prémices de ce renouveau par son caractère positif.

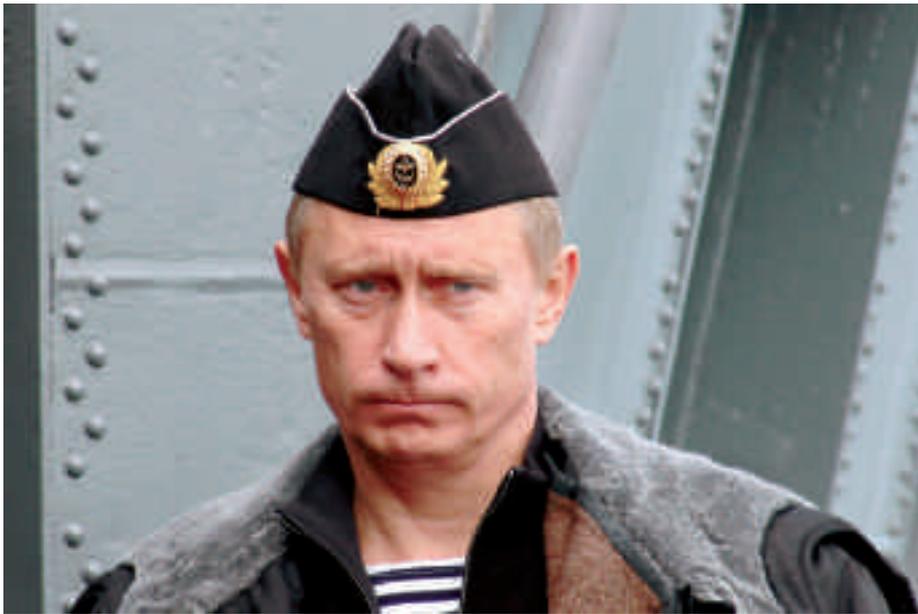
[Les grands enjeux maritimes de la Russie.]

La concurrence est la caractéristique majeure de notre époque. Que ce soit pour le pouvoir ou pour la possession des richesses, les experts s'accordent unanimement pour dire qu'elle continuera à s'accroître dans les prochaines décennies. En pratique, elle est bien souvent à l'origine des grands enjeux maritimes des nations. La Russie n'échappe pas à la règle, d'autant plus que son statut de puissance et de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU lui impose, non seulement de conserver en tout temps son indépendance – donc la liberté des mers et de leurs accès –, mais encore d'être acteur de la stabilité régionale (acception très large dans son cas) : donc, de pouvoir faire respecter ses vues, au besoin par la force qu'elle soit d'ordre militaire ou économique. Ces enjeux peuvent être considérés sous l'angle des deux grands phénomènes qui en régissent la dynamique : la mondialisation et les déséquilibres économiques.

La mondialisation.

Pour évoluer correctement dans le courant de la mondialisation, la Russie doit conserver son autonomie d'action. Cela suppose :

– un poids et une influence suffisants dans le domaine maritime pour défendre efficacement ses intérêts dans les instances internationales (Organisation maritime internationale, Organisation mon-



diale du commerce, par exemple), souvent à l'origine de réglementation normative, mais aussi pour se protéger contre les abus de position d'autres acteurs globaux, au moyen d'alliances de circonstance ;

- une reconnaissance internationale, sur le plan juridique, des intérêts de la Russie : souveraineté ou juridiction russe dans les zones objets de litiges et statut de la Route maritime nord (RMN) ⁽¹⁾. Le facteur-temps, en l'occurrence, est crucial car les litiges sont en majorité sous-tendus par la présence de richesses convoitées dont la valeur ne cesse de croître (hydrocarbures, ressources halieutiques). Ils ne peuvent donc aller qu'en se durcissant ;

- des efforts de sécurité maritime ⁽²⁾, alors que la pression sur l'environnement marin ne cesse de grandir. Ainsi l'augmentation du trafic commercial accroît les risques de navigation et, par conséquent, les risques de pollution, dont les conséquences écologiques sont encore plus dramatiques dans les zones septentrionales. Pour le pétrole, par exemple, le faible ensoleillement qui y règne est peu propice à la décomposition par les rayons ultraviolets, et les basses températures diminuent le taux d'évaporation ; le cas de l'*Exxon Valdez* ⁽³⁾ en est une bonne illustration ;

- des mesures pour mettre en place et capter davantage de flux au profit de ses activités maritimes (ports, constructions navales, flotte de commerce), en particulier dans le gisement de croissance très important que constitue le transport maritime (7% de croissance annuelle). Ce point est d'autant plus crucial que la Russie est un pays à forte dépendance mari-

time en matière d'exportations (30%), principalement pour les hydrocarbures (transport par navires ou par conduits sous-marins).

Les déséquilibres économiques.

Le déséquilibre croissant entre les pôles de demande et d'offre de ressources est la principale source d'instabilité dans le monde. Il détermine de nouveaux rapports de force dans lequel les flux et les richesses maritimes jouent un rôle prépondérant.

Les flux maritimes et fluviaux ont un impact important sur la stabilité de la Russie et de son environnement proche (particulièrement dans l'arc d'instabilité du Caucase). Sur le plan intérieur, ils participent au désenclavement, à la mise en valeur et au développement des régions isolées (Sibérie occidentale et orientale, Extrême-Orient). Sur le plan national, ils sont déterminants pour le fonctionnement de l'économie, la croissance économique russe et la sécurité du pays (trafics illicites, piraterie, immigration illégale, terrorisme). Sur le plan extérieur, ils constituent à la fois un gage de développement et de prospérité des pays de l'environnement proche, un instrument d'influence (projet de corridor nord-sud, RMN), et éventuellement un moyen de pression. L'enjeu porte donc sur la maîtrise des flux légaux et illégaux de biens et de personnes, et la protection des flux vitaux.

Les ressources marines sont, quant à elles, de plus en plus exploitées. Leur protection et leur valorisation reposent sur leur meilleure connaissance, grâce à la

recherche maritime, sur leur partage, qui renforce la question de la délimitation des frontières maritimes, et sur leur gestion, dans une démarche de développement durable. S'il s'agit globalement d'un enjeu à moyen terme, il faut cependant noter le cas particulier des régions septentrionales et de l'Arctique. Elles commencent déjà à faire l'objet de programmes officiels de développement en raison de leurs immenses ressources en hydrocarbures (30% des réserves mondiales pour l'Arctique russe) ⁽⁴⁾, de la fragilité de leur environnement et de leur accessibilité croissante du fait du réchauffement de la planète.

La politique maritime de Vladimir Poutine : ambition et réalisme.

Le concept de politique maritime est assez peu explicite en soi, et mérite d'être mieux défini. Le professeur André Vigiarié, de l'Académie de marine, en a fourni une très bonne approche en proposant de le considérer comme "la convergence d'actions appuyées sur un corpus juridique et réglementaire pour l'atteinte d'objectifs clairement définis, connus, et par des moyens d'intervention concertés" ⁽⁵⁾. C'est cet éclairage que nous avons privilégié.

Si l'on considère l'intégralité de la période qui a suivi la dislocation de l'URSS, on doit admettre que la politique maritime, mise en œuvre par Vladimir Poutine, s'inscrit dans un mouvement général amorcé dès les années quatre-vingt-dix. Mais elle se démarque nettement des politiques précédentes par une hauteur de vue supérieure, soutenue par des fondations structurées.

Une approche de haut niveau.

L'intérêt accordé, par un chef d'État, à la mer est suffisamment rare dans l'histoire pour qu'on s'attarde un instant sur le "cas Poutine". Si l'on dépasse l'image de propagande de l'"enfant de Saint-Petersbourg" (sa ville natale), on ne peut s'interdire de penser que sa jeunesse a certainement été marquée par l'omniprésence du souvenir de Pierre le Grand dans cette ville. Comment ignorer, en effet, que c'est à ce tsar que la Russie doit de posséder une fenêtre sur l'Europe ? Depuis son arrivée au pouvoir, il faut le reconnaître, Vladimir Poutine manifeste un réel "sens maritime" dans sa conduite des Affaires. Après avoir fixé les grands axes stratégiques de son action par une série de documents-cadres ⁽⁶⁾, il a inscrit dans leur continuité sa politique maritime, formalisée dans un document intitulé "Doctrine maritime de la Fédération de Russie jusqu'en 2020" (DM2020), approuvé en juil-

let 2001. Peu de temps après, en septembre 2001, il a institué le Collège maritime, instance destinée à créer une dynamique de réflexion autour de grands thèmes de la politique maritime, sur fonds de concertation et de coordination entre les grands acteurs maritimes. La politique maritime, aujourd'hui en place, bénéficie également de l'effet multiplicateur de programmes officiels complémentaires tels que la "Stratégie de développement de la branche transports jusqu'en 2010", la "Stratégie de transport de la Russie jusqu'en 2020", ou encore l'"Océan mondial". Ambitieuse, elle s'intéresse, dans le détail, à tous les domaines de l'activité maritime et raisonne sur une approche à long terme (2020). Réaliste et pragmatique cependant, elle prend en compte la dimension et le contexte économiques, les conditions géopolitiques et évite la disproportion dans ses objectifs. Elle tranche en cela avec la politique de l'amiral Gorchkov, référence de l'époque soviétique, qui visait au contrôle en tout temps et en tous lieux des voies maritimes de la Russie. Enfin, elle est bâtie selon une réflexion de dimension stratégique et conduite à ce niveau, le président Poutine suivant personnellement son évolution ⁽⁷⁾.

Les fondations : la DM2020 et le Collège maritime.

Une des grandes originalités de la DM2020 est sa vision globale de l'activité maritime, selon une approche intégrée à l'instar des grandes nations maritimes comme la Grande-Bretagne ou la Norvège. Les buts ultimes qu'elle fixe sont : la satisfaction et la protection des intérêts de la Russie sur tous les océans et toutes les mers et le renforcement de sa position parmi les principales puissances maritimes.

Très générale, la DM2020 constitue plus un guide pour l'action qu'une déclaration d'intention.

Elle porte, d'une part, sur les grands domaines fonctionnels du transport, de la mise en valeur et de la conservation des ressources, de l'activité scientifique (de la recherche à l'ingénierie), et enfin de l'activité navale militaire (marine de guerre et garde-frontières). D'autre part, elle précise ses régions géographiques d'intérêt : Atlantique, Baltique (avec une mention particulière pour la sécurité économique et militaire de Kaliningrad), mer Noire et mer d'Azov, Méditerranée, Arctique (elle rappelle "l'importance de garantir les accès à l'Atlantique [...] et l'importance croissante de la RMN pour le développement de la Russie"), le

Pacifique (l'accent est mis sur la coopération avec les pays asiatiques dans les domaines de la sûreté et de la sécurité maritimes), la mer Caspienne et l'océan Indien. Elle insiste également sur la défense des intérêts de souveraineté et de juridiction (eaux territoriales, ZEE et plateau continental). La flotte militaire (VMF) se voit ainsi, en complément de ses missions traditionnelles, davantage associée au développement économique (protection de l'activité maritime économique : flotte de commerce, industrie *off-shore*, pêche). Elle accroît également son rôle et celui des garde-frontières en matière de sûreté ⁽⁸⁾ et de sécurité maritimes, prenant en compte l'émergence des nouvelles menaces (trafics illicites, terrorisme, piraterie) et l'augmentation du trafic maritime.

Le Collège maritime.

Institué en septembre 2001, cet organisme coordonne la réflexion sur les questions maritimes et émet des recommandations pour leur résolution. En outre, il est directement responsable devant le président de la Fédération de Russie. Sa composition traduit d'ailleurs son importance : il est présidé par le Premier ministre et regroupe les membres les plus élevés des institutions fédérales impliquées dans l'activité maritime. Son pouvoir reste néanmoins fragile, car "faire travailler ensemble tous les responsables de plusieurs secteurs indépendants – commerce maritime, pêche, construction navale et marine militaire – constitue déjà, en Russie comme ailleurs, une gageure ; le choix de créer une structure bureaucratique centrale et de chercher à faire admettre sans budget ses orienta-

tions par les véritables acteurs de la vie maritime ou navale en est une autre, tout aussi importante" ⁽⁹⁾.

[Amorce d'un renouveau de la puissance maritime russe.]

Cette nouvelle politique maritime a mis en place une dynamique à l'échelle du pays tout entier, renforcée par le souvenir toujours vif du statut de puissance maritime majeure de la Russie. Il y a là une dimension affective forte, et un refus de se cantonner au rang actuel, essentiellement imputable à la déliquescence économique et politique des années quatre-vingt-dix. S'il convient de se montrer très prudent devant les effets d'annonce d'une presse russe très contrôlée, constat aggravé par la rareté de l'information d'origine étrangère, la veille assurée sur l'ensemble du cluster maritime russe au travers de la presse spécialisée et de grande diffusion est en revanche beaucoup plus fiable. Elle fait, en particulier, apparaître que le bilan provisoire de cette politique maritime révèle de véritables tendances positives, certes favorisées par la croissance économique mondiale, mais à replacer dans le difficile contexte russe actuel.

La VMF.

Une des vertus de la récession qui a suivi l'effondrement de l'URSS, a été de remettre en cause une vision navale très gourmande en moyens, devenue inadaptée aux capacités économiques du pays. Une réflexion de fond sur l'outil naval s'est engagée, dont la politique maritime de



Navire de commerce américain escorté par des brise-glaces russes.

Vladimir Poutine traduit les grandes orientations. Ce sont elles qui guident aujourd'hui l'évolution de la VMF, et les réponses qu'elle apporte aux grands défis de son renouvellement et de sa crédibilité. Ce processus s'inscrit dans celui, plus vaste, de la restructuration de la défense et progresse donc lentement, d'autant que le domaine naval se caractérise par des coûts et des délais très importants en matière d'infrastructures et de navires. Néanmoins, des tendances positives se dessinent.

- **Embellie budgétaire** : la VMF profite, par ricochet, de la croissance continue du budget de la défense 2000, avec une part de 11 %.

- **Reprise d'activité de la flotte**, qui s'attache à relancer des déploiements lointains de longue durée, intensifie ses coopérations avec les marines étrangères (au premier rang desquelles se trouve la France) en participant à des opérations multinationales (*Active Endeavour*, en 2007) ou à des exercices conjoints. Elle rayonne également davantage à l'étranger (de 20 escales en 2000, elle est passée à une moyenne de 40 ces dernières années, dans plus d'une vingtaine de pays).

- **Amélioration de l'image de la VMF** en prêtant davantage d'attention aux questions de sécurité (sauvetage sous-marin), au dossier du démantèlement des installations nucléaires et en modifiant ses méthodes de communication (l'autocritique contrôlée commence à apparaître, ainsi qu'une ouverture aux médias).

- **Renouvellement de la flotte** : une sorte de choix tacite de priorités semble avoir été fait en faveur de la composante nucléaire stratégique et des bâtiments de faible tonnage au détriment des gros bâtiments. Ainsi, dans le domaine des sous-marins, l'accent est mis sur la nouvelle classe de SNLE *Borey* et le missile balistique *Boulava*. Pour la surface, il a été décidé d'abandonner la construction de navires spécialisés dans un seul domaine de lutte au profit de bâtiments multifonctions (corvette de la classe *Steregoushchiy*), par ailleurs très compétitifs à l'export.

- **Concept d'emploi** : l'idée d'une mise à contribution de la marine pour soutenir les activités économiques progresse. Ainsi, en novembre 2005, Gazprom a

annoncé la signature d'un accord de coopération avec l'état-major de la marine pour mettre en valeur le champ gazier de Chtokman, en mer de Barents.

Selon le communiqué de Gazprom, *“la coopération entre la holding et la marine russe portera sur l'utilisation de navires de la flotte auxiliaire, ainsi que sur la mise à disposition des capacités des chantiers navals et des infrastructures côtières. La flotte mènera également des campagnes hydrographiques et différentes recherches pour le compte de*

inquiétants. Il existe aujourd'hui une réelle décrédibilisation du discours rassurant sur la fiabilité de la dissuasion russe et sur sa parité avec les forces nucléaires américaines, ainsi que son aptitude à se renouveler.

- **Les porte-avions** : jamais leur besoin (estimé à deux par façade océanique) n'a été démenti. Il faut néanmoins noter qu'aucun engagement calendaire n'a été fixé jusqu'ici, si ce n'est qu'une décision



Marine russe à Vladivostok.

Gazprom. Enfin, elle interviendra aussi dans la sécurité des futures installations maritimes”⁽¹⁰⁾. Des points d'ombre demeurent néanmoins, et constituent des indicateurs à observer dans les années à venir.

- **Les difficultés de développement du nouveau missile balistique Boulava**, censé devenir l'équipement unique de la composante marine de la triade nucléaire russe. Le septième essai de lancement en juin dernier a enfin été réussi après trois échecs successifs en 2006, particulièrement

serait prise avant 2010. D'ici la prochaine décennie, si le savoir-faire de mise en œuvre peut être conservé grâce au *Kouznetsov*, il est en revanche probable que celui de sa construction sera bien érodé, et la Russie devra soit s'approprier à un long et coûteux programme soit prospecter en vue d'un hypothétique champ de coopération.

- **La flotte de commerce**. Elle est aujourd'hui confrontée à deux défis : son renouvellement, pour renforcer sa compétitivité, et son repavillonne-

ment⁽¹¹⁾ pour renforcer le poids maritime de la Russie. Jusqu'en 2000, les efforts pour la raviver ont tous échoués. Le bilan, depuis 2000, est en revanche très positif.

Tout d'abord, parce que sous l'influence de la croissance forte et continue du transport maritime ces dernières années (420 millions de tonnes de marchandises traitées dans les ports russes, dont 94% d'exportations), la santé financière de la flotte de commerce s'est beaucoup améliorée. Dans le même temps, l'amélioration des



conditions économiques intérieures a élargi l'offre bancaire internationale accessible aux armateurs qui ont pu lancer des commandes de navires et rajeunir ainsi la flotte.

Ensuite parce qu'un pas décisif vers le repavillonnement a été franchi avec l'adoption du Second Registre en décembre 2005. Il reste, à l'État fédéral, à créer des conditions favorables (incitations financières, développement portuaire) pour porter ces premières améliorations au niveau national, principalement par le

mécanisme du repavillonnement, afin de permettre à la Russie de se "réapproprier" sa flotte.

Le Second Registre. Après plus d'une décennie d'atermoiements, pendant laquelle près de 90% des navires construits pour des armateurs russes ont été enregistrés sous un pavillon étranger, la loi portant création du Second Registre russe a enfin été adoptée, le 20 décembre 2005. Ce pavillon "bis" offre un cadre très attractif en matière de taxes et de droits de douane et a déjà réintégré 140 navires de commerce sous le pavillon national. Mais ce n'est que vers 2010 que ses effets devraient être significatifs, puisque ce registre est surtout attractif pour des navires neufs, et que c'est plutôt l'"effet d'aubaine" qui s'est jusqu'ici manifesté.

D'ailleurs, il s'agit, pour l'instant, essentiellement d'un mouvement interne au pavillon russe, concernant majoritairement des navires liés au projet "fleuve-mer" de transport fluvio-maritime, qui ont quitté le registre russe principal pour le Second Registre.

Le renouvellement de la flotte de commerce. Ce renouvellement a bien débuté mais n'a jusqu'ici que très faiblement profité à l'économie russe. Les banques étrangères restant plus concurrentielles que leurs homologues russes en matière de financement maritime (de 2,9% à 6% contre 14% à 16% de taux annuels)⁽¹²⁾, ce sont vers elles que les armateurs russes – aux capacités d'investissement souvent limitées – se sont tournés dès 1991. Ils ont, par conséquent, accepté de construire la majorité de ces navires dans des chantiers étrangers et de les enregistrer sous des pavillons plus attractifs que le pavillon russe. Ainsi, sur les 215 navires neufs (7,3 millions de tonnes) acquis entre 1992 et 2004, 92% ont été construits hors de Russie et naviguent sous pavillon étranger. Si le second registre rend désormais financièrement intéressant l'enregistrement en Russie, les armateurs restent néanmoins tenus par leurs obligations envers leurs investisseurs pour les navires construits entre 1991 et 2005, ce qui retarde son impact.

La construction navale.

La concurrence mondiale, rude, rend difficile le redressement de ce secteur en difficulté. Malgré un carnet de commande qui a fortement augmenté en 2005 pour

atteindre 910 000 tonneaux contre 350 000 fin 2003, la Russie reste loin derrière les géants mondiaux que sont la Corée (65 Mtx) et la Chine (30 Mtx), mais aussi l'Europe (douze Mtx). Des signes encourageants sont cependant perceptibles dans les récentes dispositions prises pour lutter contre le trop grand morcellement de cette activité et dans le renforcement du marché militaire.

Depuis la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, il est question d'une restructuration, mais elle ne s'est jamais concrétisée. Le Collège maritime s'est donc saisi du sujet et a travaillé sur une nouvelle stratégie de développement. Un pas décisif a enfin été franchi, en mars 2007, avec la ratification du décret de rationalisation de la base industrielle de construction navale russe. L'objectif est de créer trois pôles industriels, adossés à une société publique Unified Shipbuilding Corp (OSK), du même type que celles déjà créées dans le secteur aéronautique. Le premier pôle est le complexe militaro-industriel (marché interne et export). Le deuxième travaille sur les marchés des commandes militaires comme civiles, avec au sein d'une même entreprise des chantiers différents par le caractère de leur activité commerciale, les technologies et le comportement sur le marché. Le troisième intervient sur le marché mondial de la construction navale commerciale dans des conditions de concurrence serrée. Cette avancée a été consolidée par l'intention affichée par le gouvernement de consacrer dix milliards de dollars en 2007 à l'industrie navale, et par l'ambition raisonnée de Vladimir Poutine: "il n'est pas souhaitable de concurrencer la Chine et la Corée du Sud pour la construction navale de fort tonnage, en revanche nous possédons une niche concurrentielle sur la construction de faible et moyen tonnages"⁽¹³⁾.

La construction navale militaire russe a récemment recouvré encore plus d'autonomie puisqu'elle dispose désormais d'une capacité industrielle nationale en matière de motorisation⁽¹⁴⁾, jusqu'alors détenue par l'Ukraine. Elle reste très active à l'export sur le marché de l'occasion, dont la vente récente à l'Inde du porte-avions *Amiral Gorshkov*, associée à sa remise à niveau en Russie par le chantier Sevmash, (soit un contrat global de plus 1,5 milliards de dollars) est emblématique. Elle reste compétitive dans le marché neuf, comme en témoigne la présentation du projet 20382 (version export de la corvette *Steregouschiy*) au Salon naval 2006, qui

concurrence les autres projets occidentaux équivalents, tous orientés vers le marché asiatique militaire. Enfin, sa compétitivité à l'export s'est renforcée depuis la décision prise par Vladimir Poutine de mettre un terme à la compétition entre les différents chantiers. En effet, il a décidé, par décret, en septembre 2005, que c'est désormais le service fédéral de la coopération technique et militaire qui attribuera les contrats d'exportations en dehors de la procédure d'appel d'offres.

Les ports.

Le bilan de l'activité portuaire russe est très positif, puisqu'elle a su capter, à son profit, les flux générés par la croissance mondiale dans le domaine du transport maritime, conjuguée à la croissance économique nationale de ces dernières années. Par incidence, les projets d'investissement et de modernisation devenant rentables, ils commencent à se concrétiser et devraient résoudre un début de saturation de la capacité de traitement. Ce regain de dynamisme est par ailleurs dopé par le phénomène relativement nouveau de la compétition nationale inter-ports.

Ainsi, en 2006 le volume de marchandises traitées a augmenté de 3%. Cela reste néanmoins en décalage par rapport aux 7% de croissance mondiale du transport et traduit un sous-dimensionnement du secteur portuaire. Ce point est caractéristique de l'héritage de la période soviétique, car la centralisation de rigueur à cette époque a durablement imprimé sa marque à ce secteur, et la Russie a dû se lancer dans une véritable réorganisation de l'activité. En effet, il s'est agi, d'une part, de passer de la spécialisation par port (principe de division du travail) qui prévalait en mer Noire et en Baltique, à une offre locale généraliste. D'autre part, il s'est agi de réorienter le flux croissant des marchandises russes (import/export) vers les ports russes, alors qu'en 1990 encore 46% du fret transitaient par les ports soviétiques baltes et ukrainiens. Aujourd'hui, ayant réussi à réduire cette proportion à 20%, la Russie estime pouvoir atteindre un niveau de 5% d'ici à 2010.

Un contexte national ralentisseur.

Aussi ambitieuse soit-elle, cette politique menée au plus haut niveau ne peut s'affranchir d'une conjoncture économique difficilement prévisible et de la présence de plusieurs freins structurels. Sa



La frégate russe Smetlivy rentrant au port.

montée en puissance s'en voit compliquée.

En effet, l'économie russe bénéficie d'une croissance soutenue qui repose, en grande partie, sur la manne pétrolière. Mais l'enjeu est désormais pour elle d'effectuer sa transition vers une phase de croissance autonome, et à cette fin notamment, de gérer son ajustement à des prix du pétrole élevés. Or, une politique budgétaire prudente est nécessaire pour cela, car un afflux massif d'investissements publics pousserait à la hausse une inflation déjà importante (10,9% en 2005) et amoindrirait la compétitivité. L'État, actionnaire majoritaire dans les activités maritime, se contraint donc pour le moment à limiter ses investissements, alors que dans le même temps l'offre de certaines activités comme celles des ports arrivent à saturation. Igor Levitine, ministre des Transports, l'admet lui-même⁽¹⁵⁾: "Nous utilisons en limite de charge une infrastructure qui date du temps de l'URSS. Il faudrait lui consacrer de 10% à 12% du budget, mais aujourd'hui cela ne dépasse pas 1%." Parallèlement, la présence grandissante de l'État actionnaire dans les sociétés industrielles et financières est néfaste à leur dynamisme. Le bilan de l'État, en tant que propriétaire de telles sociétés, est souvent médiocre, et la gouvernance de beaucoup d'entreprises contrôlées par l'État reste problématique. Son ingérence dans les opérations courantes est source de distorsions pour le développement de ces entreprises et pour les marchés dans lesquels elles opèrent. Enfin, l'État, par excès de prudence, particulièrement à l'approche des échéances

électorales, a tendance à privilégier la recherche de rentes aux investissements lourds, à réduire l'efficacité et à ralentir la croissance.

La visibilité des mesures mises en œuvre est, quant à elle, contrariée par l'effet d'hystérésis propre à l'activité maritime et par les déficiences de l'administration publique.

Les industries navale et portuaire sont des activités industrielles lourdes où les investissements sont majoritairement à long terme: l'augmentation de capacité d'un port nécessite, par exemple, la construction de nouveaux quais, opération longue, et, par la suite, une modification de comportement pour la demande, afin de l'attirer et de la fidéliser. De plus, s'y ajoute la nécessité d'inverser des tendances lourdes, conséquence de plusieurs années de négligence. Ainsi en est-il du développement maritime sur la façade Nord. Les régions septentrionales ont été délaissées pendant les années quatre-vingt-dix. L'État qui les soutenait fortement (aides publiques et programmes sociaux spéciaux) s'est désengagé, si bien que la population active a déserté en masse ces régions rudes. Ce phénomène est encore aggravé par le déclin démographique naturel, et se traduit pour ces régions, par la perte de seize millions d'habitants.

Le manque d'efficacité et la corruption notoire de l'administration publique nuisent au développement des entreprises et limitent la capacité des autorités à mettre en œuvre des politiques nécessitant une

importante mobilisation des capacités administratives et réglementaires de l'État. D'après les données du ministère russe du Développement économique et du Commerce, parmi les problèmes existants, les investisseurs étrangers ont placé, en 2006, à la première place les procédures bureaucratiques et les barrières administratives et, à la deuxième place, la corruption. Ils mentionnent également la qualité insuffisante de la gestion des entreprises et le manque de transparence du système judiciaire.

Dans une conjoncture russe marquée par une forte croissance et par une inertie et des frictions encore importantes, bien loin de s'apparenter à un "village Potemkine", la politique maritime actuelle donne une impulsion décisive au renouveau de la puissance maritime russe. Dans son ambition de retour de la Russie comme puissance majeure sur la scène internationale, Vladimir Poutine semble faire sien le mot célèbre de Pierre le Grand : "Tout potentat qui n'a que la puissance terrestre n'a qu'un bras; mais s'il y ajoute la puissance maritime, il a les deux". En soi, ce renouveau constitue, non pas un risque, mais un paramètre du monde de demain où le facteur maritime est appelé à prendre une importance sans doute sans précédent dans l'histoire. Le risque, en revanche, réside dans l'incrédulité vis-à-vis de ce phénomène. La vigilance européenne ne doit pas s'endormir sur le lieu commun trompeur d'une Russie à la puissance essentiellement continentale au détriment de toute ambition crédible en matière maritime.

Au sein de l'Europe, c'est d'abord à la France que cette transition peut profiter. Du point de vue russe, en effet, notre pays sert non seulement une diplomatie très orientée sur le bilatéralisme, mais se révèle aussi être un partenaire attrayant : son excellence reconnue dans le domaine maritime et l'indépendance qu'il cultive vis-à-vis du monde anglo-saxon le présentent comme une intéressante alternative aux États-Unis⁽¹⁶⁾. D'autre part, l'inconscient russe, pour des raisons principalement historiques, montre une sensibilité toute particulière pour la France⁽¹⁷⁾. Du point de vue français, le domaine maritime est un remarquable faire-valoir et offre des possibilités de coopération étendues. En effet, sur de nombreuses questions similaires entre les deux pays, la France a développé des réponses originales (sauvegarde maritime, construction et mise en

œuvre de porte-avions) ou est même à l'avant-garde (intégration navale militaire).

Mais au-delà des intérêts réciproques, il y va surtout de l'intérêt propre de la France comme de l'Europe. Pour contrer une situation de dépendance, notamment énergétique⁽¹⁸⁾, vis-à-vis de la Russie, il est nécessaire de disposer de leviers d'action potentiels sur le marché russe et d'y établir de véritables relations durables afin d'établir un relais pour des temps commercialement moins propices. L'activité maritime est l'une des voies à ne pas négliger pour y parvenir⁽¹⁹⁾.

Enfin, cette activité maritime œuvrerait au resserrement des liens franco-russes, rééquilibrant ainsi l'Europe vers l'ouest, alors que la tendance actuelle va au déplacement de son centre de gravité vers l'est, sous l'influence de la puissance économique allemande et du rapprochement germano-russe. Le contexte actuel s'y prête particulièrement, car pour plusieurs années encore, les intérêts privés et corporatifs priment sur l'intérêt purement étatique russe, tant il est vrai – selon la formule heureuse de Thomas Gomart – que "le capitalisme d'État russe contient aujourd'hui bien moins d'État qu'il ne le prétend". ■

(1) Cette voie maritime qui relie la mer de Barents à la mer de Behring est la plus courte de l'hémisphère nord entre l'Atlantique et le Pacifique (gain en distance de 40% par rapport à la route maritime sud passant par l'océan Indien). Ouverte aujourd'hui seulement deux mois et demi par an,



elle devrait à l'avenir être praticable jusqu'à six mois par an sous l'effet du réchauffement climatique. Son intérêt, pour la Russie, est triple : commercial, économique et sécuritaire.

(2) La sécurité maritime concerne la prévention des accidents liés au trafic maritime.

(3) Ce super-tanker s'est échoué en 1989 sur les côtes de l'Alaska et a déversé 42 millions de litres de pétrole brut dans le Sound Prince William. En 2003, les plages portaient encore les traces de cette pollution.

(4) F. Marceau, "la confrontation océanique : Arctique contre Pacifique", La Revue Maritime, 1992.

(5) André Vigarié, "Politique maritime de la France", La Revue Maritime, n° 476.

(6) "Concept de sécurité nationale" (janvier 2000), "Doctrine militaire" (avril 2000), "Concept de politique étrangère" (juin 2000).

(7) Ce que traduisent ses fréquentes interventions sur les dossiers maritimes en cours, rapportées par la presse spécialisée, et le fonctionnement du Collège maritime.

(8) La sûreté maritime porte sur la lutte contre les activités illicites (trafics, pêche non contrôlée, terrorisme, immigration sauvage, etc.).

(9) I. Facon et J.-M. Mathey "La politique maritime de la Russie" Note de la FRS, 2005.

(10) Dépêche RIA-Novosty, "La Flotte du Nord assurera la sécurité sur le plateau continental de la mer de Barents", 16 mai 2006.

(11) Retour sous le pavillon russe.

(12) S.V. Ivanova et S.V. Ivanov "les voies de renouvellement de la flotte nationale" Sudostroïenié n°5, 2005.

(14) Signature le 29 juin 2005 d'un accord industriel entre Saturn, Kirov-Energomash et Avrora sur le développement et la production de propulsions pour la marine.

(15) Union des transporteurs de Russie, "Il n'y a pas de flotte maritime dans le pays", Morskii Vestnik, n° 9-10 2006

(16) Ainsi, c'est notamment au travers de sa coopération avec la Marine nationale que la marine russe développe son interopérabilité avec les marines de l'OTAN, et accède aujourd'hui ouvertement au théâtre occidental.

(17) De Catherine II à Alexandre I^{er}, la culture française a été à l'honneur à la cour et a durablement imprégné l'ensemble de l'élite russe. Les plus brillants sujets de l'émigration française due à la Révolution, accueillis par la Russie, ont même participé à son histoire, et œuvré à sa puissance.

(18) L'UE est déjà dépendante à 40% du gaz russe, et ses besoins énergétiques continuent de croître.

(19) BNP PARIBAS, implantée en Russie, y exerce notamment son activité d'assurance maritime, domaine dans lequel elle est un des leaders mondiaux.

Étienne et Alain Schlumberger

Les COMBATS et L'HONNEUR

des Forces navales françaises libres

1940-1944



Étienne Schlumberger a rejoint Londres en juin 1940 et s'est engagé dans les Forces navales françaises libres.

Il décrit, dans ce livre, comment il a vécu les aspects tragiques ou insolites de leurs combats : le drame de Dakar, la libération du Gabon ou les actions en Érythrée. Il fait surtout revivre, au jour le jour, l'enfermement dans un sous-marin en mer de Norvège, les débarquements de commandos, les embuscades pour couler des cargos et navires de guerre ennemis.

Jugé par l'État français (Vichy), Étienne Schlumberger est condamné aux travaux forcés à perpétuité en avril 1943 pour désertion et trahison ; il est nommé, en 1945, compagnon de la Libération. Rappelant l'attitude de la marine française pendant la Seconde Guerre mondiale, les auteurs s'attachent à comprendre la persistance des amiraux dans leur refus de reprendre le combat auprès des Alliés (Mers el-Kébir, Alexandrie, Dakar, Bizerte, Toulon...) alors que, intacts, les navires pouvaient appareiller.

Les auteurs rendent justice aux marins volontaires des FNFL, souvent ignorés, parfois bafoués. Loin de Londres, ils ont conforté l'action du général de Gaulle et contribué à la Libération.

Ce récit les amène à la question cruelle et toujours actuelle de la désobéissance à un ordre reçu qui heurte la conscience.

Étienne Schlumberger est âgé de 91 ans. Alain Schlumberger, son cousin, l'a aidé à concevoir cet ouvrage.

24 € TTC inclus
cherche-midi.com
ISBN 978-2-7571-1071-2



9 782749 110712

le
cherche
midi

La défense des côtes métropolitaines françaises après la seconde guerre mondiale (1944-1958)

Capitaine de frégate Emmanuel Boulard

Bureau Stratégie politique

État-major de la Marine

Lauréat du Prix Daveluy 2007

Batterie principale de Cépét (Toulon) après les bombardements alliés de 1944. (SHD/IM - tous droits réservés)



NITIALEMENT PRÉROGATIVE DE L'AMIRAL DE FRANCE, LA RESPONSABILITÉ de la défense du littoral devient celle du ministre de la Guerre en 1759, qui ne s'en occupe que marginalement au grand dam de la marine, pour, progressivement, revenir sous le contrôle de cette dernière au tournant du XX^e siècle. La tendance, amorcée quelques décennies auparavant, est entérinée par les décrets du 21 septembre 1917 et, surtout, du 27 décembre 1921 qui confie à la marine l'intégralité de la défense littorale contre un ennemi débarquant ou ayant débarqué. Le passif est cependant alors considérable car la "grande guerre" a entraîné le démantèlement de l'artillerie de côte, dont les batteries ont, pour la plupart, pris le chemin du front terrestre. Entre les deux guerres, la marine réorganise et reconstruit, à sa main, la défense des frontières maritimes. Un ambitieux programme, plusieurs fois remanié, est adopté en 1929. Il se concentre sur les grands ports et les points stratégiques de passage obligé, censés recevoir chacun une batterie principale apte à engager des navires de ligne et un nombre variable de batteries intermédiaires ou légères contre les bâtiments de moindre tonnage et les sous-marins.

La défense maritime fixe dispose de filets anti-sous-marins et pare-torpilles, de mines et d'obstructions littorales diverses. On y voit aussi se développer les dispositifs d'écoute microphonique, quoiqu'un retard certain s'accumule par rapport aux réalisations anglo-saxonnes. Les flottilles régionales de bâtiments côtiers sont reconstruites ou modernisées, et l'aéronautique navale renforcée. Le littoral, décomposé en régions et secteurs de défense dont les principaux ports sont dotés de fronts de mer, voit sa protection placée sous la responsabilité des préfets maritimes qui disposent, à cet effet, des moyens côtiers de la marine, renforcés d'unités désignées des armées de Terre et de l'Air (quand cette dernière voit le jour en 1933, pour la chasse notamment). Le programme d'armement du littoral demeure inachevé quand éclate la seconde guerre mondiale ; malgré des efforts de dernière minute, il lui manque encore une grande partie de la défense contre-avions (DCA) tardivement rajoutée dans la tranche 1940-1942. Lors de l'attaque allemande de mai-juin 1940, le littoral de la Manche est pris à revers et rapidement conquis par les blindés et l'aviation, malgré quelques passes d'armes de pièces de côte retournées contre la terre. Les batteries sont majoritairement sabordées par leurs équipages. En exécution des conventions d'armistice avec l'Italie, les défenses côtières de la zone libre seront, pour l'essentiel, désarmées.

Dès l'automne 1940, l'occupant construit des batteries lourdes dans le Pas-de-Calais en soutien de son projet d'invasion de l'Angleterre, et 1941 voit la construction des grands abris bétonnés pour sous-marins. Il faut cependant attendre l'année suivante pour que l'enlèvement de son combat à l'est et l'entrée en lice des États-Unis conduisent Hitler à vouloir sérieusement fortifier le littoral d'Europe continentale. Entamée avec une certaine indolence, la construction de l'*Atlantikwall* (Mur de l'Atlantique) connaît un regain majeur d'activité fin 1943, quand le maréchal Rommel est nommé inspecteur des fortifica-

[L'immédiat après-guerre :
1944-1948.]



Pièce antiaérienne de marine de 90 mm dans les années trente. (SHD/IM - tous droits réservés)

tions occidentales et que se précise bientôt clairement la menace d'un débarquement allié. Le littoral méditerranéen reçoit, lui, le *Südwall* basé sur un modèle similaire mais moins étoffé. Stratégiquement, l'entreprise, couverte par une forte propagande, se veut tout autant dissuasive et retardatrice d'échéances que, *stricto sensu*, militairement défensive⁽¹⁾. Tactiquement, il s'agit, par un dispositif linéaire constitué de points d'appui retranchés se couvrant mutuellement, appuyés par des batteries d'artillerie divisionnaire ainsi que par une multitude de mines et d'obstacles de plages, de ralentir et fixer un débarquement amphibie allié de grande ampleur et de gêner la constitution d'une tête de pont en attendant la contre-attaque d'unités blindées qui rejeteront les assaillants à la mer. Les navires croisant au large seront "engagés" par des batteries côtières réparties le long du littoral. Points névralgiques pour la continuation de la guerre, les grands ports sont érigés en forteresses autonomes, défendues contre la terre et le large, et munies d'une très puissante DCA. Une quantité impressionnante de bunkers en béton armé, à l'épreuve de la plupart des bombardements aériens et navals, est construite – souvent sur des terrains privés –, pour abriter l'armement

et le personnel. Ces derniers sont d'origines très variées et souvent de médiocre qualité. La défense de la côte est confiée à l'armée de Terre, celle des ports à la marine, l'artillerie côtière provient globalement de l'une ou de l'autre selon sa position. L'aviation assure une partie de la DCA. La coordination tactique élémentaire des trois composantes doit souvent remonter jusqu'à Berlin, ce qui causera bien des retards. Même si ces défenses ne sont pas terminées en juin 1944, elles comptent néanmoins déjà plus de 10 000 bunkers lourds, environ 600 batteries d'artillerie et une quantité innombrable d'ouvrages légers et d'obstacles divers, le tout armé par environ 400 000 hommes. L'*Atlantikwall*, fort loin d'être achevé en Normandie, est rapidement enfoncé lors du débarquement. Après la percée d'Avranches, il menace d'être à son tour pris à revers et ses troupes sont dirigées sur le front ou vers les forteresses qui, après les coûteux assauts américains de Saint-Malo et de Brest, seront, pour la plupart, laissées de côté jusqu'à leur reddition à la capitulation de l'Allemagne. Le *Südwall*, encore embryonnaire, ne constituera pas, à l'exception notable de quelques batteries côtières, un gros obstacle au débarquement en Provence.

Dans le sillage de l'avancée alliée, la Marine nationale réoccupe les ports de France. À l'automne 1944, le contre-amiral d'Argenlieu est nommé "Amiral Nord" et désigne des COMAR dans les principaux ports de la Manche et de l'Atlantique, alors que le vice-amiral Ronarc'h est nommé "Amiral Méditerranée" avec, déjà, un préfet maritime à Toulon. Il s'agit d'aider au mieux le transit du flux logistique allié vers le front, mais, également, d'assurer la réimplantation de la marine en métropole. Ce retour ne s'effectue pas sans difficultés... internes : l'armée de Terre a reçu, en 1943, des prérogatives pour la défense terrestre du littoral en dehors des bases navales principales, et l'armée de l'Air, ayant, de fait, remplacé les Alliés au *Coastal Command* d'Afrique du Nord, reçoit, début 1945, la responsabilité de la défense des côtes méditerranéennes pour la durée du conflit, les unités navales agissant alors en sous-ordre.

La marine ne reste cependant pas inactive : sollicitée devant Lorient et Royan, encore occupées, elle met sur pied un bataillon et de l'artillerie de côte, pour "prévenir" le cabotage allemand assurant la liaison des poches de l'Atlantique. Parallèlement, elle entreprend d'inventorier ce qu'ont laissé d'utilisable les troupes d'occupation : récupération des armes et des munitions et recensement des ouvrages de côte, l'immense majorité des infrastructures françaises d'avant-guerre n'ayant pas résisté au conflit ou étant complètement dépassées. L'ensemble de cet équipement a le statut de prise de guerre et relève, dès lors, des décisions du *Supreme Headquarters Allied Expeditionary Forces*, quartier général d'Eisenhower. La marine, sortie, comme le reste du pays, exsangue de la guerre, a besoin de cet apport pour reconstruire une défense fixe littorale dont les événements récents ont paradoxalement démontré l'intérêt.

Pressé par les Britanniques, à la fin du conflit, de démanteler les fortifications ex-allemandes construites sur son sol, le Comité de défense nationale décrète, au contraire, le 12 mai 1945, l'appropriation de principe de ces dernières par le gouvernement français et crée une commission interministérielle de classement – agissant au nom du président du Conseil –, sans l'accord de laquelle aucun ouvrage ne saurait être détruit. Des gages sont cepen-

dant donnés, qui aboutissent au démantèlement de l'artillerie de côte à très grande puissance du Pas-de-Calais, la plus moderne du pays. Un recensement systématique – effectué sans grande coordination, par la marine, sur le littoral, et par la "Guerre", à l'intérieur du pays –, est décidé pour déterminer ce qu'il convient de récupérer, voire éventuellement d'inclure, dans le domaine militaire.

L'étude des inventions allemandes de la guerre amène à concevoir, dès 1946, le missile comme étant l'avenir de la défense littorale face aux menaces maritimes, aériennes et, potentiellement, atomiques. En attendant de tels engins, qui dépassent alors les possibilités industrielles du pays, la priorité est donnée à la récupération de la DCA puis des pièces de côte modernes trouvées en bon état sur le Mur. La collection des armements sera assez rapidement effectuée; le classement des bunkers, en revanche, s'éternisera sur près de quinze ans, en raison de l'ampleur de la tâche et surtout d'un imbroglio juridique résultant de la volonté de faire conserver, en l'état, des ouvrages militaires construits sur des terrains privés, sans vouloir, à vrai dire, pouvoir financièrement fournir de compensation à leurs propriétaires. Le résultat sera modique: environ 150 canons de DCA lourde, une cinquantaine de pièces de côte – le tout pratiquement démuné d'appareils de direction de tir (télémetros, radars, calculateurs, etc.) – et une vingtaine de sites effectivement acquis par la marine, en plus des infrastructures édifiées sur ses terrains. Plus encore que l'insuffisance des moyens matériels ou l'action destructrice de certains ministères

civils, c'est la dispersion des efforts, conséquence d'une absence manifeste d'idée précise de manœuvre, comme de menace prégnante, qui a conduit à ce gâchis.

Avec le déblaiement du littoral des diverses mines et obstructions laissées par la guerre, et leur récupération lorsque cela est possible, cette affaire monopolisera, jusque vers 1950, l'activité de secteurs de défense rétablis comme structures d'étude plus que comme services opérationnels car manquant cruellement de personnel sous la pression conjuguée des économies budgétaires et de la guerre d'Indochine qui fait rage.

Les ambitions de la marine visent alors essentiellement à la reconstruction d'une flotte océanique d'intervention dotée d'une puissante aéronavale embarquée et terrestre, appuyée sur un réseau mondial de bases métropolitaines et coloniales à mettre en place; la question de la défense des côtes, comme celle de son organisation, reste en suspens. De fin 1946 à mars 1950, la défense littorale fixe se résume ainsi à une unique batterie ex-allemande de DCA lourde réinstallée devant Brest, armée pour maintenir quelque compétence au tir chez les réservistes sur lesquels devra traditionnellement s'appuyer le dispositif futur de protection des bases. Parallèlement à ces travaux de terrain, l'état-major général de la Défense nationale, ancêtre commun de l'EMA et du SGMN, réfléchit, depuis la fin de la guerre, à une organisation de la défense des frontières maritimes qui puisse répondre aux menaces du temps; la coopération interar-

mées devient indispensable pour la protection des arrières du trait de côte, contre l'aviation, les parachutistes, voire, une possible "cinquième colonne". La marine conservera l'action en mer et la défense de ses bases, mais l'armée de Terre reprendra celle du littoral comme de l'intérieur des terres, l'aviation coordonnant la défense anti-aérienne. Cette organisation, que l'on ne va pas tarder à fédérer sous un commandement supérieur interarmées de zone de défense, permet une continuité de l'action du trait de côte au centre du pays. Vers le large, pour les mêmes raisons, le préfet maritime, dont les prérogatives militaires étaient jusque-là essentiellement côtières, devient, en outre, commandant en chef de zone maritime. Dans la crainte d'une attaque brusquée, ces dispositions sont prises dès le temps de paix. L'ensemble de ces mesures aboutira aux décrets de septembre 1950 sur la défense en surface et de juillet 1951 sur la défense littorale, tous deux pris dans un contexte de guerre froide.

[Le renouveau de la défense des côtes, 1948-1958.]

Entre temps, en effet, la rupture a été consommée entre les vainqueurs de la seconde guerre mondiale. Face à la nouvelle menace soviétique, la marine planifie, en 1948, un réarmement d'urgence des côtes, portant essentiellement sur les pièces de DCA récupérées du Mur de l'Atlantique; entreprise qui restera sans véritable suite. Le traité de l'Atlantique Nord est signé en avril 1949, suivi par la création de l'organisation militaire intégrée et par la reprise, début 1950, de l'aide militaire américaine. Un plan à moyen terme, à réaliser pour l'été 1954, est déterminé au sein de l'OTAN, répartissant les tâches entre les nations. Le rôle de la France y sera majeur; sur terre, pour constituer le gros des troupes de la première heure chargées de retenir, sur le Rhin, la déferlante soviétique redoutée; mais aussi sur la côte, pour garantir le déchargement des convois de secours envoyés en renfort d'outre-Atlantique, escortés au large par les flottes anglo-saxonnes⁽²⁾, mais dont il appartient à la France de préparer accueil et protection dans ses approches maritimes. La supériorité navale marquée de l'Alliance



Recensement des ouvrages de côte: inspection d'une casemate antichar ex-allemande en Normandie. (SHD/M - tous droits réservés)



Réarmement de la batterie antiaérienne ex-allemande de Kerdualaës, dominant le goulet de Brest, en 1946. (SHD/M - tous droits réservés)

conduit à principalement y craindre une forte activité sous-marine et aérienne ennemie et, plus encore, les mines que ces deux composantes pourraient massivement mouiller dans les rades et sur les routes côtières.

DCA et défense maritime fixe (maintenant renforcée de dispositifs électroniques de détection sous-marine acoustique et électromagnétique, de radars côtiers, etc.) reçoivent ainsi la plus haute priorité, alors qu'un dispositif de guet à vue, contre le mouillage de mines par avions, est progressivement mis en place le long des côtes, et que les principaux ports se voient affecter une rade de dispersion vers laquelle les bateaux, au mouillage à quai, appareilleraient en cas d'alerte atomique. Des bureaux des routes sont recréés dans les ports pour assurer la gestion des futurs convois. L'artillerie de côte, en revanche, n'est pas réarmée : on préfère assigner à la DCA un rôle annexe contre but flottant. Réduite à sa plus simple expression en 1955, elle sera définitivement supprimée en 1957. L'ensemble de ces services est regroupé au sein des secteurs de défense maritimes, auxquels se rajoutent les flottilles régionales (escorteurs côtiers, dragueurs de mines, etc.), en 1954, ainsi que les bureaux de la mobilisation. C'est, en effet, toujours sur les réservistes que l'on compte pour armer l'immense majorité des postes de la défense du littoral, flotte de complément comprise. Se pose alors le problème classique de "la première heure", la réserve n'étant à pied d'œuvre qu'au bout de quatre à quinze jours quand l'attaque principale est attendue dès l'ouverture du conflit. Ce problème est résolu, en théorie,

par la préparation de plans de mobilisation progressifs établis selon des critères géographiques ; alors que les secteurs de défense, pratiquement réduits à des instructeurs en temps de paix, seront temporairement renforcés, dès l'alerte, par les écoles et tout le personnel d'active de la région maritime non indispensable ailleurs. Hors des ports militaires, les COMAR emploieront des volontaires locaux (retraités, scouts, etc.) pour la surveillance initiale des rades contre le largage de mines par avions, en attendant la montée en puissance des moyens militaires nominaux (de la marine pour la supervision des convois, la défense des routes côtières et des plans d'eau des ports de commerce, de l'armée de Terre pour la DCA et la surveillance terrestre).

Fait amplifié, sinon nouveau, la coopération civilo-militaire prend des proportions jamais atteintes jusque-là en temps de paix. Il s'agit de préparer, par une collaboration interministérielle renforcée, le transit rapide du matériel de guerre, du carburant et des renforts des ports de débarquement jusqu'aux arrières du front, qu'il faudra également garantir contre une menace parachutiste latente et une possible sédition communiste. Cette protection est confiée à une troupe territoriale réserviste soutenue par la gendarmerie⁽³⁾, alors qu'une structure civile parallèle est préparée dans chaque zone de défense, dirigée par un état-major mixte commun, pour poursuivre la lutte au cas où les liaisons avec le gouvernement seraient coupées.

Les ports métropolitains faisant l'objet d'efforts défensifs sont naturellement Cherbourg, Brest, Lorient et Toulon, mais également Dunkerque, Calais, Boulogne,

Le Havre, Saint-Nazaire, Bordeaux et Le Verdon, Marseille et Fos, ainsi que les rades de Quiberon et d'Hyères. Le secteur de La Pallice reçoit une attention toute particulière car les Américains l'ont retenu comme leur point d'entrée privilégié en Europe dans le cas probable de l'inaccessibilité des ports de Brême et Hambourg. Conjonction de la politique française des bases stratégiques et des besoins de l'OTAN sur son flanc sud, les grands ports d'Afrique française du Nord sont également visés et se verront d'ailleurs affecter une large part des équipements disponibles.

L'essentiel du matériel nécessaire à la défense des côtes est fourni, de 1950 à 1955, par les Américains (les pièces de DCA lourde de la marine seront canadiennes), au titre de l'aide mutuelle que facilite une standardisation OTAN naissante. À côté des livraisons directes, les États-Unis financent également des réalisations locales destinées à favoriser la relance d'une industrie européenne encore meurtrie par la guerre. Toute cette aide, providentielle certes, s'assortit cependant d'un contrôle de Washington quant à l'emploi qui en est fait, via les *missi dominici* du *Mutual Aid Advisory Group* – groupe de conseil pour l'aide mutuelle –, installés dans chaque pays, et qui coordonnent (pour ne pas dire qu'ils organisent) les travaux défensifs des pays de l'Alliance. Cette situation engendrera, en France, une certaine défiance que la nécessité surmontera cependant. Plus gênante est la relative vétusté du matériel fourni qui provient, majoritairement, des immenses stocks accumulés outre-Atlantique à la fin de la seconde guerre mondiale, mais n'a pas été modernisé alors que la menace, aérienne notamment, a considérablement évolué : les bombardiers soviétiques redoutés, biréacteurs à long rayon d'action frôlant la vitesse du son, n'ont plus grand-chose de commun avec les poussives "forteresses volantes" de 1944. Les équipements récents, comme les radars ou certains matériels d'acoustique sous-marine, seront fournis au "compte-gouttes" ; ce qui incitera rapidement la France à lancer ses propres chaînes de fabrication. En attendant, l'entraînement se poursuit avec les moyens disponibles. Chaque région maritime se dote d'un centre d'entraînement contre-avions (CECA) muni

d'un polygone de tir et de simulateurs plus ou moins archaïques. Vestiges du plan de réarmement de 1948, quelques rares batteries fixes de DCA, ex-allemandes, sont effectivement réarmées comme "écoles à feu". Pour des raisons d'entretien, de souplesse d'emploi et de standardisation des pièces comme des munitions, des matériels de DCA semi mobiles, d'origine alliée, leur sont préférés. Chacun des ports de Cherbourg, Brest et Toulon⁽⁴⁾, reçoit ainsi une vingtaine de batteries de 94 mm normalement stockées au centre de DCA, à l'exception d'une seule, déployée, à tour de rôle, au profit des sessions de réservistes. L'intégration véritable de la DCA des ports de guerre, à la défense aérienne du territoire (DAT), est variable : le Centre de renseignement et de direction de tir de la DCA de Toulon, au cœur de l'axe méditerranéen, multiplie les entraînements de groupe quand ceux de Brest ou de Cherbourg, isolés géographiquement, doivent souvent se cantonner à des exercices élémentaires.

La question de l'instruction à la défense maritime fixe est plus épineuse. Assurée par de trop rares spécialistes, initialement formés aux États-Unis, elle se heurte au double problème de la manutention et de l'usure du matériel. En effet, si celui-ci est bien arrivé dans les ports destinataires, il requiert, pour être déployé, une quantité très importante de moyens de servitude terrestres (camions, tracteurs, grues, etc.) et portuaires (gabares, remorqueurs, chalands, etc.), autant d'équipements qui font cruellement défaut à la marine tout au long des années cinquante. Enfin, qu'il s'agisse des divers filets ou des matériels électroniques de défense des ports (microphones de fond, boucles magnétiques, etc.), les mouillages et relevages successifs ne peuvent qu'amener la dégradation rapide d'un matériel coûteux. Aussi, est-il décidé, en 1955, de regrouper à La Pallice, au sein du Centre d'entraînement et d'instruction à la défense des ports, la formation théorique et pratique de l'ensemble des réservistes affectés à cette activité à la mobilisation. Cela garantit également à ce port, essentiel dans le dispositif OTAN, un déploiement immédiat des premières défenses maritimes en cas d'alerte.

C'est paradoxalement vers 1954-1955, alors que la défense côtière métropolitaine est redevenue une réalité tangible – quoique entachée de ses déficiences structurelles intrinsèques –, qu'apparaissent les premiers signes d'une baisse rela-

tive d'intérêt pour la question. Les ports étaient vitaux en cas d'assaut brusque de l'URSS sur l'Europe occidentale ; cependant, le décès de Staline, d'abord, l'assurance d'une riposte nucléaire américaine en cas d'agression soviétique, ensuite (doctrine Dulles des "représailles massives"), l'équilibre relatif qui en découle, ainsi que le "jeu" mouvant des soutiens aux pays du tiers-monde – que la France ressent plus directement au travers de la guerre d'Algérie qui a commencé – rendent l'attaque frontale de moins en moins probable et laissent, peu à peu, présager d'une stratégie de contournement par le sud, qui caractérisera d'ailleurs les décennies suivantes. La crise de Suez, fin 1956, et les leçons qui en sont tirées démontrent par ailleurs au gouvernement français les limites politiques d'une situation reposant uniquement sur la bonne volonté américaine et ouvrent la voie à la création d'une force de frappe atomique nationale, alors que la marine se voit confirmée dans sa démarche – qu'elle n'a, au demeurant, jamais perdue de vue – de constituer une force d'intervention aéronavale moderne et autonome. Le travail de préparation d'une défense littorale se poursuit naturellement, mais confine, de plus en plus, à une routine et n'apparaît plus ainsi comme une véritable priorité opérationnelle.

Si l'on tente une rétrospective, force est de reconnaître que la défense des côtes, à l'exception peut-être de l'alerte de 1948 – tout comme lors des événements de Fachoda, 50 ans plus tôt –, n'a pas été la préoccupation première de la marine, et que les moyens consentis lui ont souvent été comptés. Sans l'influence de l'OTAN et l'arrivée des équipements américains, il est d'ailleurs probable que seuls auraient été légèrement dotés les tout premiers ports de guerre et de commerce. À défaut d'une réalisation militaire majeure, il ne faudrait cependant pas mésestimer l'influence profonde que cette mission plutôt statique a pu avoir sur l'organisation actuelle de notre défense. "Volet défensif des opérations combinées", selon le général Juin, elle fut, à la lumière de deux siècles d'opposition entre la "Guerre" et la marine, l'un des creusets de la coopération interarmées, et ce, d'autant plus qu'intervenant par définition sur nos frontières, elle constituait l'un des rares cas concrets

Organisation théorique de la défense maritime fixe d'un port (SHD/M - tous droits réservés)

d'emploi simultané des trois composantes militaires et permettait ainsi l'unité d'action du grand large jusqu'au cœur du territoire. On peut également gager que la défense littorale contribua grandement sous la IV^e République, par son application aux ports de commerce et aux routes côtières comme par l'emploi massif de réservistes, à préserver une certaine cohésion dans la communauté maritime nationale, alors même que disparaissait la tutelle fédératrice et séculaire du ministère de la Marine. ■

(1) Rommel à des journalistes début 1944 : "vous pouvez écrire ce que vous voulez si cela permet de retarder l'invasion d'une semaine".

(2) La France se verra de haute lutte reconnaître un rôle hauturier en Méditerranée pour la liaison "intérieure" Afrique du Nord/métropole.

(3) La défense en surface aboutira, en 1956, à la défense intérieure du territoire (DIT) et, enfin, en 1959, à la défense opérationnelle du territoire (DOT).

(4) Lorient est à l'époque essentiellement un port de construction d'escorteurs et de réparation de sous-marins. On le dote tardivement d'une dizaine de batteries de DCA et d'un petit centre de commandement.



CRÉDITS ICONOGRAPHIQUES

Les cartes des pages 14-15 et 35 sont de droits réservés et fournies par l'Atelier cartographique de sciences Po

Les autres iconographies sont toutes de droits réservés.

Une version numérique de ce numéro a été mise en ligne sur le site
du Centre de documentation de l'École militaire
à l'adresse suivante : www.cedoc.defense.gouv.fr

Errata.

Dans le numéro 39 du BEM, une correction est à apporter au texte publié. Il faut remplacer, en page 39, ligne 7 :

"En réalité, c'est d'abord l'absence d'un cadre législatif et réglementaire adapté qui pénalise la gestion des accès aux ressources par les services de l'État" par :
"L'existence d'un cadre législatif et réglementaire est donc nécessaire afin de permettre aux services de l'État de gérer l'accès aux ressources".

Directeur de la publication
Contre-amiral Olivier Lajous
Commandant le Centre d'Enseignement
Supérieur de la Marine

Rédacteur en chef
Capitaine de vaisseau Claude Bono
01 44 42 82 41

Rédaction
Capitaine de corvette Éric Levy-Valensi
01 44 42 82 13



Ce numéro a été réalisé
au Centre d'Enseignement
Supérieur de la Marine
cesm@marine.defense.gouv.fr

Mise en pages & graphisme
Roger Andrieu

Impression Prépresse de la Marine
HUILLES 01 30 86 10 68
dépôt légal : novembre 1999
ISSN 1292-5497