

ÉTUDES DE L'IRSEM

2013 – N°25

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : LA GESTION DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Dr Catherine GUICHERD

Dr Angela MEYER

Germain-Hervé MBIA YEBEGA

Flora BOUBOUR

Laura SALICH DI FRANCESCO et Geoffroy MATAGNE,

Nicolas TEINDAS

Samuel Sylvain NDUTUMU

Dr Romain ESMENJAUD

Benjamin BIBAS

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : LA GESTION DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Sous la direction du Dr Amandine GNANGUËNON, Chargée d'études Afrique à l'IRSEM

L'Afrique centrale est en proie aux mêmes défis politiques et sécuritaires que le reste du continent. En effet, la gestion des conflits, au croisement de dimensions multiples (sociale, politique, économique, sanitaire et environnementale), n'est pas sans soulever certaines interrogations au regard de sa déclinaison aux niveaux national, régional et continental. Chaque région a finalement son laboratoire pour expérimenter l'efficacité des modes de résolution des conflits, qui restent des bricolages institutionnels : la RDC pour l'Afrique centrale. Un point commun entre les différentes aires géographiques constitue le fil directeur de cette étude. Le rapport de force entre le pouvoir politique et les acteurs militaires continue d'évoluer dans un contexte de tensions permanentes où la promotion d'un ordre régional doit s'imposer sur le désordre, que les régimes politiques sont tentés d'instrumentaliser pour assurer leur survie.

Cette étude a été réalisée avec la contribution de : Catherine GUICHERD (expert renforcement des capacités africaines), Angela MEYER (Organisation for International Dialogue and Conflict Management IDC), Germain-Hervé MBIA YEBEGA (chercheur à l'Observatoire de politique stratégique de l'Afrique/Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), Flora BOUBOUR, étudiante en master 2 à Sciences Po Paris, Laura SALICH DI FRANCESCA et Geoffroy MATAGNE (Groupe de recherche en appui aux politiques de paix - GRAPAX), Nicolas TEINDAS (expert observation électorale), Capitaine de Frégate Samuel Sylvain NDUTUMU, Romain ESMENJAUD (Institut de Hautes Études Internationales et de Développement – Genève), Benjamin BIBAS (Journaliste, auteur d'émissions documentaires pour France Culture et la RTBF).



IRSEM

Ecole militaire

1 place Joffre - Case 46 -

75700 Paris SP 07

www.defense.gouv.fr/irsem

ISSN (1) : 2109-9936

ISSN (2) : en cours d'attribution

ISBN : 978-2-11-138003-5



LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : LA GESTION DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Dr Catherine GUICHERD, expert renforcement des capacités africaines

Dr Angela MEYER, chercheur à Organisation for International Dialogue and Conflict Management IDC

Germain-Hervé MBIA YEBEGA, chercheur à l'Observatoire de politique stratégique de l'Afrique/Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Flora BOUBOUR, étudiante en master 2 à Sciences Po Paris

Laura SALICH DI FRANCESCA et Geoffroy MATAGNE, chercheurs au Groupe de recherche en appui aux politiques de paix (GRAPAX)

Nicolas TEINDAS, expert observation électorale

Samuel Sylvain NDUTUMU, Capitaine de Frégate

Dr Romain ESMENJAUD, Institut de Hautes Études Internationales et de Développement

Benjamin BIBAS, Journaliste, auteur d'émissions documentaires pour France Culture et la RTBF

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière
une position officielle du ministère de la défense.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

ÉTUDES DE L'IRSEM DÉJÀ PARUES :

- 1- LES CRISES EN AFGHANISTAN DEPUIS LE XIX^e SIÈCLE
- 2- DES GARDES SUISSES À BLACKWATER / VOLUME 1 ; ARMÉES PRIVÉES, ARMÉES D'ÉTAT / VOLUME 2
- 3- ISRAËL ET SON ARMÉE : SOCIÉTÉ ET STRATÉGIE À L'HEURE DES RUPTURES
- 4- OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?
- 5- LA PERCEPTION DE LA DÉFENSE FRANÇAISE CHEZ NOS ALLIÉS
- 6- DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION : ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE
- 7- CHAOS, RÉVEIL ET SURSAUT SUCCÈS ET LIMITES DE LA STRATÉGIE DU « SURGE » EN IRAK (2007-2009)
- 8- DU PÉTROLE À L'ARMÉE : LES STRATÉGIES DE CONSTRUCTION DE L'ÉTAT AUX ÉMIRATS ARABES UNIS
- 9- ÉTUDIER LE RENSEIGNEMENT : ÉTAT DE L'ART ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE
- 10- ENQUÊTE SUR LES JEUNES ET LES ARMÉES : IMAGES, INTÉRÊT ET ATTENTES
- 11- L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE : ILLUSION OU DÉFI ?
- 12- L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QUE TIERS STRATÉGIQUE
- 13- UTILISATION ET INVESTISSEMENT DE LA SPHÈRE INTERNET PAR LES MILITAIRES
- 14- L'ÉVOLUTION DU DÉBAT STRATÉGIQUE EN ASIE DU SUD-EST DEPUIS 1945
- 15- ANALYSE COMPARÉE DE LA STRATÉGIE SPATIALE DES PAYS ÉMERGENTS : BRÉSIL, INDE, CHINE
- 16- RELATION HOMME-ROBOT : PRISE EN COMPTE DES NOUVEAUX FACTEURS SOCIOLOGIQUES
- 17- PROBLÉMATIQUE DU RECRUTEMENT POUR LES ARMÉES PROFESSIONNELLES
- 18- ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN
- 19- LE PAQUET DÉFENSE : QUELS IMPACTS JURIDIQUES ET INDUSTRIELS ?
- 20- INSURRECTIONS ET CONTRE-INSURRECTIONS : ÉLÉMENTS D'ANALYSE SOCIOLOGIQUE À PARTIR DES TERRAINS IRAKIEN ET AFGHAN
- 21- L'IMAGE DES MILITAIRES FRANÇAIS À LA TÉLÉVISION 2001-2011
- 22- ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE
- 23- DÉFENSE EUROPÉENNE ET INFORMATION DES CITOYENS
- 24- LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE DE L'EST

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) a pour mission de promouvoir la recherche sur les questions de défense et d'encourager une nouvelle génération de chercheurs. L'ensemble de ses productions et de ses activités peut être suivi sur son site :

www.defense.gouv.fr/irsem

Les opinions émises, les analyses proposées par les auteurs publiés, n'engagent pas le ministère de la Défense.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

SOMMAIRE

- Introduction : l'Afrique centrale au croisement de tensions politiques et sécuritaires récurrentes.....5
- L'établissement de principes et normes internationales dans la lutte contre les minerais des conflits : l'exemple de l'est de la RDC9
- Le Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant en République démocratique du Congo. Les défis de l'institutionnalisation du genre dans un État fragile17
- Elections présidentielles et législatives de 2011 en RDC : la consolidation démocratique à l'épreuve des faits34
- Cameroun : « L'Unité nationale » au fondement de la construction de l'Etat Mécanismes du fonctionnement, épreuve des faits41
- La sécurité maritime en Afrique centrale : enjeux, défis et approches au niveau régional55
- Insécurité en Afrique centrale : pour une approche inter-regionale ceeac/cedeo.....67
- Les opérations de paix africaines en Centrafrique et au Darfour : bilan et leçons77
- Renforcer les appareils sécuritaires en Afrique centrale : quelle réponse des partenaires ?.....85
- Conclusion : une conflictualité sans fin ?101
- Table des matières.....105

■ INTRODUCTION : L'AFRIQUE CENTRALE AU CROISEMENT DE TENSIONS POLITIQUES ET SECURITAIRES RECURRENTES

Dans la continuité des travaux menés à l'IRSEM sur les défis de la conflictualité en Afrique de l'ouest en 2010 et en Afrique de l'Est en 2013, cette étude propose un tour d'horizon des problématiques liées à l'Afrique centrale. Ce travail devait initialement paraître en 2012, afin notamment d'apporter un éclairage sur les événements politiques qui ont marqués l'année 2011 (élections en République démocratique du Congo et au Cameroun). Les analyses proposées n'en restent pas moins d'actualité. Nous avons donc fait le choix de garder les articles en l'état sans mise à jour factuelle. Il sera d'autant plus stimulant pour le lecteur d'observer les évolutions et de juger de la pertinence des propos émis sur le temps long. Comme les précédents, ce numéro n'a pas vocation à traiter de tous les pays de l'Afrique centrale et de l'ensemble des questions de sécurité. Il s'articule autour de différents points de vue, ceux de chercheurs, de militaires et de praticiens qui ont fait le choix de revenir plus spécifiquement sur certains défis sécuritaires en lien avec leur domaine de spécialité. En introduction à de cette étude, un constat : l'Afrique centrale est en proie aux mêmes défis politiques et sécuritaires que le reste du continent. En effet, la gestion des conflits, au croisement de dimensions multiples (sociale, politique, économique, sanitaire et environnementale), n'est pas sans soulever certaines interrogations au regard de sa déclinaison aux niveaux national, régional et continental.

Au plan national, l'armée en tant qu'outil militaire subordonné au pouvoir politique, est censée avoir pour missions principales de sécuriser le territoire et de protéger les populations. Or, depuis les indépendances, les régimes en place se méfient des militaires, surtout lorsqu'ils sont eux-mêmes arrivés à conquérir l'Etat par le recours à la force. Les pouvoirs politiques ont donc préféré s'entourer d'armées sous-équipées, mal payées, mal formées et donc démotivées. Ce choix n'a pas pour autant diminuer les menaces contre le pouvoir politique. Au contraire, l'absence de l'armée a été compensée, dans certaines régions périphériques, par à une prolifération d'acteurs s'imposant par la violence et tentant régulièrement leur chance pour s'emparer des privilèges du pouvoir central - à l'image du Séléka en Centrafrique ou du M23 en RDC. Dans un environnement sécuritaire instable, les missions d'interposition et de consolidation de la paix, telles que la mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX) ou la mission des Nations unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO), se transforment en suppléants des armées. L'efficacité de ces opérations est dès lors moins soumise à la signature des accords de paix entre les Etats qu'aux reconfigurations d'alliances entre les groupes locaux et les acteurs militarisés. Ce constat, volontairement bref, car largement illustré et développé par les contributions de cette étude, soulève la question de la constitution de moyens d'actions efficaces au plan régional.

La concrétisation du projet de Force africaine en attente (FAA), composante militaire de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), est bien évidemment conditionnée aux moyens mis à disposition par les Etats. La nécessité de doter les armées nationales des moyens pour agir (argent, équipement, formations, etc.) a conduit de nombreux acteurs à proposer, en bilatéral (France, Etats-Unis) et en multilatéral (Union européenne, Nations Unies), des programmes de renforcement des capacités militaires. Cette volonté d'agir de concert et en complémentarité, résumée par le principe « d'appropriation africaine », est l'illustration d'une double tendance. D'une part, les partenaires extérieurs délèguent la charge du maintien de la paix aux acteurs africains, en vertu du Chapitre 8 de la Charte des Nations unies, tout en s'assurant qu'ils ont les moyens pour le faire. D'autre part, les Etats africains, certes conscients de leurs fragilités mais non moins souverains, revendiquent un rôle essentiel dans la prise de décision politique au sein des instances régionales, leur permettant de reprendre le contrôle des prérogatives régaliennes qui leur échappent localement. Au croisement de ces deux logiques, dans un contexte où les opérations de maintien - ou de soutien - à la paix sont par nature complexes et multidimensionnelles, s'est progressivement développée une nouvelle forme de rente politique et économique pour les Etats.

Au niveau continental, l'année 2013 sera marquée par la célébration des 50 ans de la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Cet évènement sera l'occasion une nouvelle fois de s'interroger sur la cohérence d'un discours

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

(pan)africain où les Etats prônent l'autonomie politique sans pour autant renoncer à demander des soutiens extérieurs, dont les conditions d'obtention contraignent en définitive leur marge de manœuvre. Du fait notamment de la faiblesse de ses institutions et de la lenteur de ses processus de prise de décision, l'Union africaine (UA) continue de faire l'objet de nombreuses critiques. Il nous semble cependant que son évolution est moins conditionnée au renforcement de ses structures institutionnelles qu'au fait que la dimension globale et transnationale des menaces l'a contrainte à sans cesse adopter une position de compromis, entre ses Etats membres et avec ses partenaires, l'organisation ne parvenant pas toujours à retirer le meilleur bénéfice – que ce soit en termes d'image ou d'application de ses décisions.

Chaque région a finalement son laboratoire pour expérimenter l'efficacité des modes de résolution des conflits, qui restent des bricolages institutionnels : le Mali en Afrique de l'Ouest, la Somalie pour la Corne de l'Afrique et la RDC pour l'Afrique centrale. Un point commun entre ces différentes aires géographiques constituera le fil directeur de cette étude. Le rapport de force entre le pouvoir politique et les acteurs militaires continue d'évoluer dans un contexte de tensions permanentes où la promotion d'un ordre régional doit s'imposer sur le désordre, que les régimes politiques sont tentés d'instrumentaliser pour assurer leur survie.

La mauvaise gouvernance qui profite le plus souvent aux élites dirigeantes continue de faire peser un risque de conflits entre les groupes locaux. La RDC illustre la manière dont l'appareil d'Etat est absent et concurrencé dans les Kivu, à l'Est du pays, dans l'exercice de ses prérogatives régaliennes (monopole de la violence, redistribution des richesses nationales et justice). Les trois articles de cette étude portant sur la RDC, qu'ils s'intéressent aux moyens de lutter contre l'exploitation illégale des minerais (Flora Boubour), aux élections (Nicolas Teindas) ou à l'institutionnalisation des questions du genre (Laura Salich Di Francesca et Geoffroy Matagne), ont un point commun. Ils mettent en lumière le fait que face à des problèmes à la fois politique, économique et social, la Communauté internationale n'a le plus souvent proposé que des réponses techniques. Flora Boubour pose d'ailleurs la question : ne serait-ce pas dans la négation de la dimension politique du problème que se trouve l'échec de ces projets ? Cette tentative de dépolitiser les enjeux auxquels de nombreux Etats sont confrontés en Afrique centrale révèle finalement le décalage entre les discours et la pratique. Ainsi, le pouvoir congolais affiche une volonté d'institutionnaliser l'intégration du genre ou de favoriser la démocratie mais sans pour autant offrir les moyens requis pour le faire.

L'article de Nicolas Teindas sur les élections en RDC démontre bien que la démocratie se consolide moins autour d'institutions censées agir dans l'intérêt des populations que de stratégies individuelles et opportunistes au moment de l'élection. L'étude des trajectoires historiques des Etats reste encore le meilleur moyen d'appréhender les formes que prend le contrôle de l'institution étatique sur sa population et sur son territoire. Partant de l'exemple du Cameroun, Hervé Germain Mbia Yebega nous éclaire sur le sens de l'unité nationale pour les Camerounais. Il souligne notamment comme les populations se réapproprient quotidiennement leur devenir, au point que l'élection de M. Biya en 2011 ne constituait plus leur problème. Ces deux exemples interrogent finalement le rôle des Etats dans la gestion de l'insécurité quotidienne. Au-delà du rite électoral, la légitimité étatique se construit autour des réponses apportées aux préoccupations telles que l'emploi, la justice, l'éducation, la santé et la sécurité. L'incapacité de l'Etat à y faire face conduit inévitablement à une perte de confiance à l'égard des institutions et au repli sur l'ethnicité, fragilisant un peu plus le projet d'unité nationale. Au-delà de cette lecture par le local des enjeux de sécurité, les autres contributions nous apportent un éclairage à partir de l'observation des solutions proposées au niveau régional.

En Afrique centrale, l'histoire a joué un rôle éminent dans la constitution des regroupements régionaux. La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) est directement issue de l'Afrique équatoriale française (AEF), alors que la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) représente une tentative d'intégration régionale plus large au sein de laquelle la RDC peine à jouer un rôle à la hauteur de son poids démographique. A l'image de la RDC, les pays de l'Afrique centrale ont longtemps rencontré des difficultés à délimiter géographiquement l'espace auquel ils appartiennent et donc à définir l'identité de cet espace régional.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Par définition au centre du continent, l'Afrique centrale est au croisement des trois régions : l'Est, via les Grands Lacs, l'Afrique australe¹ et l'Afrique de l'Ouest, via le Golfe de Guinée. Véritable pôle de convergence entre des « *Afriques anglo-saxonne et latine (hispanophone, francophone et lusophone), des civilisations bantou et sahélienne, des religions chrétienne, musulmane et animiste* », le Golfe de Guinée constitue la façade maritime de l'Afrique centrale et rapproche de facto l'Afrique centrale de l'Afrique de l'Ouest. Sept Etats centrafricains et membres de la CEEAC possèdent des côtes sur le golfe de Guinée : l'Angola, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale, la République Démocratique du Congo (RDC) et Sao Tomé-et-Principe. Comme le rappelle Angela Meyer, « avec une production quotidienne totale autour de 5,2 millions de barils, ces pays ont contribué ensemble à environ 60% des 8,5 millions de barils exploités au niveau continental en 2011 ».

Devenu progressivement un pôle d'attraction pour les pays étrangers (Etats-Unis, Chine, France, Brésil) soucieux de sécuriser leurs approvisionnements énergétiques, le golfe de Guinée a surtout subi une détérioration progressive des conditions de sécurité. A l'instabilité politique des Etats se greffent des menaces telles que la piraterie, les migrants clandestins en quête de travail dans l'industrie du pétrole, le trafic illicite, la circulation d'armes légères et la pollution des côtes. Angela Meyer nous précise que dans le golfe de Guinée, l'insécurité se manifeste avant tout par l'intensification des activités de piraterie (attaques, vols et prises d'otages) qui touchent les navires et plateformes pétrolières mais aussi les ports et les côtes. La position géostratégique de la région, son rôle dans le transit international, tout comme la montée des activités pétrolières au cours des dernières années ont donc contraint les Etats à innover dans leurs formes de coopération.

Le Capitaine de Frégate Samuel Sylvain Ndutumu présente l'initiative interrégionale, première en la matière, entre la CEEAC et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour lutter conjointement contre la piraterie. Il s'interroge notamment sur l'adéquation entre la nature de la menace et les solutions proposées. Si la dimension transnationale des menaces (piraterie maritime sur la bande côtière et coupeurs de route sur la partie continentale) nécessite une réponse conjointe des Etats concernés, l'efficacité des initiatives est confrontée à certains obstacles. L'un des premiers paradoxes, les Etats engagés dans la gestion des conflits manquent de financements pour mener à bien leurs opérations alors même qu'ils bénéficient pour la plupart d'une rente pétrolière. L'efficacité des initiatives prises dans le Golfe de Guinée sont limitées par un deuxième paradoxe : l'absence de contrôle de l'Etat dans les zones frontalières, parfois depuis des décennies, a favorisé la création d'activités criminelles et l'établissement de base arrière pour les rebellions.

Dans le cas de la Centrafrique, Romain Esmenjaud rappelle que « l'autorité de l'Etat reste toujours aussi faible dans les périphéries du pays, tout particulièrement au nord, en proie à une situation de rébellion permanente, née de la conjonction du banditisme traditionnel (zaraguinas notamment), de mécontentements politiques et d'infiltration de mouvements rebelles tchadiens ». Au Darfour, la mission de l'UA est une réponse à un conflit née du dysfonctionnement de l'Etat central. Alors que les manifestations de ces deux crises internes sont différentes, dans les deux cas les acteurs extérieurs encouragent le choix d'une solution africaine. Romain Esmenjaud part du constat que les opérations africaines restent dépendantes des soutiens apportés par les partenaires extérieurs. Les Etats bénéficient des compétences d'experts, de matériels militaires (UE, Canada, Pays-Bas, Royaume-Uni...), d'aide en matière de transport stratégique (OTAN) ou de soutien logistique (Etats-Unis). Cette dépendance matérielle et financière ne serait pas un problème si les Etats africains ne revendiquaient pas une autonomie politique, notamment un contrôle du processus décisionnel qui finit par leur échapper. Faire travailler ensemble des troupes issues, sous une chaîne de commandement internationale et unifiée et demander aux casques bleus d'agir dans le cadre d'opérations multidimensionnelles avec des mandats complexes, sont autant d'obstacles à dépasser sur le terrain. Ces problématiques ne sont pas propres à la région étudiée. Le déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) a été soumis aux mêmes contraintes.

¹ Rappelons que la RDC est membre de la SADC et que l'Angola, plutôt perçu comme un pays de l'Afrique australe est membre de la CEEAC. Voir sur ce point, le numéro consacré par la revue *Enjeux* : « Qu'est-ce que l'Afrique centrale », *Enjeux*, n°17, octobre-décembre 2003.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Au-delà de la MICOPAX et de la mission de l'UA au Soudan (MUAS), révélatrices d'une volonté d'agir au niveau régional, la question des capacités dont disposent les appareils sécuritaires africains reste centrale. Pour Catherine Guicherd, l'Afrique centrale est la région où le principe « de solutions africaines aux problèmes africains » s'applique le moins du fait des déploiements de l'ONU, de la présence de la France et des Etats-Unis, de la prolifération des sociétés militaires privées et de la constitution de groupes d'auto-défense. Cette dernière contribution analyse de manière à la fois réaliste et critique les dérives des appareils sécuritaires africains et la manière dont l'action des partenaires internationaux répond aux lacunes des acteurs africains. Cet article conclut sur des recommandations pour renforcer les capacités africaines en adéquation avec les défis sécuritaires actuels et à venir afin d'apporter des pistes de réflexion laissant présager de la réponse à la question d'une conflictualité sans fin posée par Benjamin Bibas en conclusion.

Dr Amandine GNANGUENON

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

■ L'ÉTABLISSEMENT DE PRINCIPES ET NORMES INTERNATIONALES DANS LA LUTTE CONTRE LES MINÉRAIS DES CONFLITS : L'EXEMPLE DE L'EST DE LA RDC

Depuis le rapport final du groupe d'experts sur « l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesses de la République démocratique du Congo »² en 2002, les rapports d'ONG et d'institutions internationales se sont succédés pour dénoncer le financement des conflits à l'Est du Congo³ par l'exploitation des minerais⁴. La richesse en or, coltan, cassitérite et wolframite représente une manne financière pour les groupes armés qui exploitent les mines, notamment pour leur profit personnel, taxent illégalement les creuseurs, transporteurs et négociants et passent les minerais en fraude dans les pays voisins. Ces entrées d'argent facile et en grande quantité, sans être la cause du conflit, encouragent sa perpétuation. Le principal destinataire de ces métaux est l'industrie électronique qui les utilise dans la fabrication de téléphones et d'ordinateurs portables. Le consommateur européen, américain ou asiatique est le destinataire final de cette chaîne.

Cette situation n'est pas nouvelle, l'Est de la RDC est en guerre depuis 1996, mais ce n'est que depuis 2010 qu'une véritable mobilisation s'est opérée dans différentes instances. La résolution 1856 (2008) du Conseil de sécurité engageait « tous les États, en particulier ceux de la région, à prendre les mesures voulues pour mettre fin au commerce illicite de ressources naturelles, y compris, si nécessaire, par des moyens judiciaires » et à rendre compte au Conseil de sécurité de ces mesures. Les rapports du panel d'experts comme des ONG, les travaux de l'OCDE, du Bureau allemand de géosciences et des ressources naturelles ou encore les initiatives des groupes professionnels ont contribué à définir une palette de principes relevant de la *bonne gouvernance* tels que le devoir de diligence, la transparence dans les chaînes d'approvisionnement, ainsi que la responsabilité des entreprises. Le devoir de diligence est le devoir des entreprises de prendre, de bonne foi, des mesures raisonnables afin d'identifier et de répondre aux risques de financement des conflits par leur chaîne d'approvisionnement. A ces principes relevant de la bonne gouvernance s'ajoutent des mesures concrètes pour les appliquer renvoyant aux *bonnes pratiques*. Ces principes se sont récemment imposés en tant que norme pour les entreprises américaines (Dodd-Frank 2010) et tendent à le devenir en Europe.

Les acteurs internationaux (Etats, organisation internationale, ONG, instituts, groupes professionnels) ont mis en place un canevas de principes, de concepts et de kits qui structurent l'action internationale concernant le commerce des minerais à l'Est.

Corpus de valeurs et technicité des mesures

Quelle que soit leur nature, les discours sur le financement des conflits par les minerais reprennent le même jargon provenant des rapports d'experts internationaux. Les termes de diligence raisonnable, certification, traçabilité ou le label *conflict free* agissent comme un prêt à penser et à agir et traduisent l'approche technicienne et apolitique du problème.

Etablissement des principes de diligence raisonnable : identifier, prévenir, réparer

La notion de *due diligence* ou diligence raisonnable provient du milieu des affaires et désigne le degré de précaution qu'un acquéreur doit prendre afin d'avoir une vision réelle de l'entreprise et de se prémunir contre les risques d'acquisition. Cette idée de précaution face au risque a été progressivement intégrée au corpus de la bonne gouvernance défendue par les organisations internationales (OI).

² « Rapport final du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo », Conseil de sécurité, 2002.

³ On entend par Est du Congo les régions de l'Ituri, Nord et Sud-Kivu, Maniema et par extension le Katanga même s'il est situé dans le Sud du pays.

⁴ Voir notamment les rapports d'IPIS, « Cartographie des motivations derrière les conflits, le cas de l'Est de la RDC », mars 2008; Rapport d'International Alert, « Etude sur le rôle de l'exploitation des ressources naturelles dans l'alimentation et la perpétuation des crises à l'Est de la RDC, octobre 2009 ; Rapport de Pole Institute, « Les minerais de sang. Un secteur économique criminalisé à l'est de la RD Congo », novembre 2010.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

En 2008, la résolution 1857 du Conseil de sécurité encourageait les Etats à appliquer une *due diligence* aux fournisseurs congolais concernant l'origine des minéraux importés. Il faut noter que la version française de la résolution traduisait l'expression par « précaution voulue ». La *due diligence* n'était alors pas un principe défini mais renvoyait à un ensemble de pratiques à adopter. Le changement dans cette traduction, devenue aujourd'hui « devoir de diligence », montre que la formule s'est progressivement imposée comme concept international. De ce devoir de diligence découle une pratique définie.

Dans ses principes directeurs, l'OCDE définit la diligence raisonnable comme « *le processus qui, en tant que partie intégrante de leurs systèmes de prise de décisions et de gestion des risques, permet aux entreprises d'identifier, de prévenir et d'atténuer les incidences négatives, réelles ou potentielles, de leurs activités, ainsi que de rendre compte de la manière dont elles abordent cette question* »⁵. Appliquée au secteur minier dans un contexte de conflit, cette notion renvoie au devoir d'une entreprise d'assurer qu'elle ne participe pas au financement des conflits dans la région de son activité.

L'OCDE a fait du devoir de diligence le principe de base à partir duquel elle élabore ses recommandations dans le domaine minier. L'organisation considère que les entreprises engagées dans le secteur des minerais sont un facteur de croissance et de développement local mais qu'en période de conflit leur travail peut, volontairement ou non, contribuer au financement de groupes armés ainsi qu'à de graves atteintes aux droits de l'homme. Afin de responsabiliser les entreprises et de les pousser à agir, l'organisation publie en décembre 2010 un *Guide sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*⁶, fruit d'une concertation avec le groupe d'experts des Nations unies, les gouvernements, les industries et la société civile. Ce document fournit des recommandations pour permettre aux entreprises d'exercer leur devoir de diligence à travers leurs pratiques d'approvisionnement et ainsi de s'assurer qu'elles ne participent pas indirectement au financement du conflit, ni aux atteintes aux droits de l'homme.

Ce guide est adapté au contexte particulier du secteur des minerais et prend en compte chaque étape de la chaîne d'approvisionnement (extraction, manutention, commerce, traitement, transport, fabrication du produit final). Un cadre en cinq étapes récapitule les principaux engagements auxquels doivent consentir les entreprises :

1. Mettre en place de solides systèmes de gestion, pour assurer notamment la traçabilité des minerais depuis l'origine.
2. Identifier et évaluer les risques liés à la chaîne d'approvisionnement et particulièrement le risque de financement de groupes rebelles.
3. Concevoir et mettre en œuvre une stratégie pour répondre aux risques identifiés.
4. Faire réaliser par un tiers un audit indépendant de l'exercice du devoir de diligence.
5. Rendre compte publiquement de l'exercice du devoir de diligence.

Le Conseil de sécurité reprend à son compte ces bonnes pratiques qu'il entend promouvoir en demandant aux Etats de les défendre auprès de leurs ressortissants⁷. La résolution 1952 (2010) détaille les mesures concrètes du devoir de diligence à savoir « *renforcer les systèmes de gestion des entreprises, identifier et évaluer les risques relatifs à la chaîne d'approvisionnement, concevoir et mettre en œuvre des stratégies pour faire face aux risques identifiés, procéder à des vérifications indépendantes et rendre publiquement compte de l'application de la diligence requise tout au long de la chaîne d'approvisionnement et des conclusions à en tirer* ». La résolution va donc au-delà d'un simple énoncé du principe de diligence raisonnable, elle détaille aussi la pratique. Les résolutions tout comme les dispositions détaillées dans le guide ne sont pas juridiquement contraignantes et leur impact est par conséquent limité. On voit donc

⁵ « Les principes directeurs de l'OCDE. A L'intention des entreprises multinationales : recommandations pour une conduite responsable des entreprises dans le contexte international », 25 Mai 2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/30/48004355.pdf>.

⁶ « Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque », OCDE, Décembre 2010 <http://www.oecd.org/dataoecd/62/33/46741124.pdf>.

⁷ La résolution 1952 (2010) du Conseil de sécurité « *demande à tous les Etats de prendre les mesures voulues pour faire connaître les lignes directrices sur le devoir de diligence susmentionnées, et de prier instamment les importateurs, les industries de transformation et les consommateurs de produits minéraux congolais d'exercer la diligence requise en appliquant lesdites lignes directrices, ou d'autres directives équivalentes* ».

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

apparaître de nouveaux concepts dans un corpus de textes de référence, permettant une application pratique des nouveaux standards moraux appartenant aux *bonnes pratiques*.

Traçabilité et certification : réponse technique

La mise en place, dans la pratique, du devoir de diligence à travers des projets, programmes et initiatives démontre l'importance de la technicité. Traçabilité et certification sont les maîtres mots de ces programmes. Ils supposent la coopération des différents services de l'Etat congolais et de la population.

Traçabilité

L'ITRI (*International tin research institute*), organisation professionnelle regroupant des producteurs d'étain, adhère aux principes de l'OCDE et notamment au devoir de diligence. Elle a mis en place un programme iTSCI (*ITRI tin supply chain initiative*) divisé en trois phases. La première (2009-2010) consistait à contrôler la chaîne en aval à travers la vérification de la légalité des commerçants et des comptoirs. La deuxième, concerne la mise en place d'une traçabilité des minerais du mineur au négociant, il s'agit d'établir le certificat d'origine du minerai puis d'enregistrer son passage aux différents points de contrôle pour tracer une chaîne d'approvisionnement fiable. L'étiquetage des minerais à la sortie de la mine est financé par un prélèvement de 50 \$ par tonne de cassitérite. Un essai pilote à Bisie au Nord-Kivu et à Nyabibwe au Sud Kivu a été mis en place en juin 2010. Enfin, la troisième phase doit faire le lien entre les deux précédentes et proposer une traçabilité sur l'ensemble de la chaîne.

En parallèle de ce travail, le Conseil de sécurité engage en 2009⁸ la MONUC (mission des Nations unies au Congo) à la renforcer et évaluer les cinq comptoirs au Nord et Sud-Kivu pour normaliser le commerce de minerais et améliorer leur traçabilité. Ces centres de négoce se trouvent à Mugogo et Numbi, au Sud-Kivu et à Itebero, Isanga et Rubaya au Nord-Kivu.

Certification

Le deuxième grand projet en matière de lutte contre les minerais des conflits concerne la certification et provient du Bureau fédéral allemand de géosciences et des ressources naturelles (BGR). Son action est à replacer dans le contexte plus large des politiques liées à la sécurité d'approvisionnement en ressources naturelles de l'industrie allemande. En 2009 un accord de coopération technique entre les gouvernements allemand et congolais a permis le lancement du projet «Transparence et le contrôle dans le secteur des matières premières en RDC». Lors de la première phase du projet, le BGR appuie le ministère des Mines dans sa mise en œuvre d'un système de certification des minéraux (CTC). Dans un deuxième temps, le projet doit porter sur le renforcement du contrôle dans le secteur des matières premières au niveau des provinces et enfin sur le dialogue entre les institutions, l'industrie, l'artisanat et la société civile pour l'amélioration de la transparence dans le secteur minier.

Dès septembre 2008, un projet pilote sur la certification des minerais avait été lancé au Rwanda. Le programme a été conjointement mis en œuvre par l'Autorité rwandaise de géologie et mines et le BGR pour accroître la compétitivité nationale du secteur minier en garantissant la transparence de la chaîne de production, la traçabilité et l'origine rwandaise des minerais

L'émergence de labels tels que *Conflict-Free Smelter* découlent des initiatives précédentes. La Global e-Sustainability Initiative (GeSI) et l'Electronic Industry Citizenship Coalition (EICC) ont mis en place un label *Conflict-Free Smelter* (CFS) qui certifie que les minerais utilisés ne proviennent pas d'une zone de conflit. Ce label n'est valable qu'un an et ne concerne que le tantale (extrait du coltan), mais l'initiative s'élargira progressivement à l'étain.

S'ils partent d'une véritable volonté des acteurs internationaux de s'impliquer dans la lutte contre le financement des conflits par les minerais, ces programmes ne font pas nécessairement l'unanimité. Tout d'abord le manque de coordination de ces initiatives pourrait aboutir à une multiplicité de systèmes de traçabilité et certification. La superposition des labels pourrait conduire à une certaine illisibilité et par conséquent être contre-productive.

⁸ Résolution 1906 (2009) du Conseil de Sécurité.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

D'autre part, ces initiatives révèlent une conception technique, voire technicienne, imprégnée des standards internationaux, en l'occurrence des bonnes pratiques. L'analyse sociale et politique qui sous-tend ces programmes est relativement manichéenne, les agendas des acteurs locaux sont peu pris en compte, la population est considérée comme un tout uniforme subissant des attaques et atteintes aux droits de l'homme et par conséquent nécessairement ralliée aux principes de transparence et de traçabilité. Or la réalité est plus complexe, les mines attirent une grande quantité de travailleurs, toute une économie informelle tourne autour de leur activité et une grande partie de l'approvisionnement en biens de première nécessité n'est possible que grâce à leur exploitation. Ainsi, les programmes qui visent à réglementer, tracer, étiqueter et mettre fin à l'économie informelle peuvent être considérés comme destructeur de l'économie locale par les populations⁹.

Ainsi, ces projets représentent une réponse technique à un problème politique, économique et sécuritaire. En essayant de dépolitiser le problème, les acteurs internationaux imposent une série de principes et de bonnes pratiques pour s'y conformer. Or, c'est peut-être dans la négation de la dimension politique du problème que se trouve l'échec de ces projets.

Tentatives de régulation en amont de la chaîne : implication des acteurs et problèmes de gouvernance

La mobilisation internationale contre les minerais des conflits a accentué le sentiment d'attente des acteurs locaux qui n'ont que peu utilisé les leviers dont ils disposent en termes de politiques publiques et de réglementation. Plusieurs initiatives ont récemment marqué une certaine implication de l'Etat congolais et de ses voisins mais celle-ci se heurtent aux difficultés d'application concrète de ces mesures.

Initiatives étatiques

Suite à une visite aux Kivus en septembre 2010, Joseph Kabila décide de suspendre les activités minières dans trois provinces, le Nord Kivu, le Sud Kivu et le Maniema. Les titres miniers en cours, les autorisations de détention de comptoir et l'exploitation artisanale sont prohibés et s'accompagnent d'une injonction de démilitarisation de sites miniers. Cette mesure a pour objectif affiché de mettre fin au financement du conflit par les minerais et aux réseaux mafieux qui l'entoure. Il s'agissait également pour le président de montrer sa volonté d'agir à une communauté internationale et des bailleurs impliqués dans la lutte contre les minerais des conflits mais aussi de contrer le financement du CNDP qui s'était redéployé dans les Kivu.

L'arrêté ministériel du 20 septembre 2010¹⁰ invoque « *la nécessité de sauvegarder la souveraineté de l'État et de rétablir son autorité sur le sol et le sous-sol dans les provinces concernées [...] la nécessité de lutter contre la fraude et la contrebande minières sous toutes leurs formes* ». Ce moratoire sur les activités minières doit permettre de lutter contre l'intervention d'agents étrangers aux services officiels dans le circuit de production et de vente des minerais.

La levée de la mesure, le 10 mars 2011¹¹, est associée d'une série de conditionnalités visant à promouvoir de bonnes pratiques telles que l'identification des creuseurs, la certification des minerais, la levée de toutes les barrières illégales érigées par les militaires et groupes armés grâce au déploiement de la police des mines, le retrait d'hommes armés des mines ou encore l'interdiction du travail des enfants et des femmes enceintes. Pour être effectives, ces mesures requièrent une administration fonctionnelle et efficace et nécessite des agents formés et payés.

Après six mois de suspension, le bilan de cette mesure est négatif. Non seulement l'activité minière ne s'est pas complètement arrêtée mais l'interdiction a, au contraire, bénéficié aux hommes en armes. Plusieurs enquêtes auprès des populations¹² ont révélé que l'interdiction n'a pas été respectée. Enough Project rapporte l'exemple de mineurs de la région de Rubaya dans le territoire de Masisi témoignant de la prise de contrôle par d'ex-officiers du CNDP de mines auparavant exploitées par des civils. Des centaines de mineurs de Rubaya et des villages voisins ont été obligés

⁹ Le secteur minier : Etat des lieux après la réouverture des activités à l'est de la RDC", Pole Institute, 16 Avril 2011.

¹⁰ Arrêté Ministériel n° 705 du 20 septembre 2010 portant suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu, Ministère des Mines RDC, 20 Septembre 2010.

¹¹ Arrêté Ministériel n° 0034 du 01 mars 2011 portant levée de la mesure de suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, Minières des Mines RDC, 01 Mars 2011.

¹² Rapport Pole Institute Op.Cit : "Congo's 'Terminator' and the Mining Ban", Enough Project, 16 février 2011.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

de travailler dans ces mines pour le compte du CNDP. Les minerais extraits sont transportés clandestinement par des véhicules militaires à Goma où ils bénéficient d'un premier traitement avant d'être passés en contrebande au Rwanda. La suspension des activités censées contrer le CNDP aurait donc eu l'effet inverse en renforçant ses positions.

L'interdiction a aussi accentué la paupérisation et l'enclavement de plusieurs zones. En effet, les convois aériens qui transportaient des minerais ramenaient aux populations des biens de première nécessité dont les populations sont maintenant privées faute de routes. Ces mesures ont détruit l'activité économique locale, outre les personnes vivant directement des mines, les éleveurs, agriculteurs, petits commerçants dépendaient des mineurs et de leurs familles pour écouler leurs stocks.

En outre, la prohibition des exportations a créé un manque à gagner important pour les trois provinces ne percevant plus de recettes suffisantes pour payer leurs fonctionnaires. Cette période a aussi représenté une perte de temps pour les initiatives d'étiquetage et de certification des minerais permettant leur traçabilité. Cette mesure a donc largement échoué par son inefficacité et son impopularité.

Parmi les quelques aspects positifs, on peut cependant noter le déploiement de 450 policiers pour assurer la démilitarisation et la sécurité des sites. D'autre part, le gouvernement fait des efforts dans la promotion de la transparence. Le ministère des Mines a publié un décret¹³ portant sur l'obligation de publier tout contrat ayant pour objet les ressources naturelles.

Concertation régionale

La dimension régionale du trafic des minerais nécessite une réponse politique régionale et coordonnée. La Conférence internationale de la région des Grands Lacs (CIRGL) a lancé, en décembre 2010 au sommet de Lusaka, l'Initiative régionale contre l'exploitation illégale des ressources naturelles. L'approche vise à installer un système régional de certification de la cassitérite, du coltan, du wolframite et de l'or. L'initiative reprend le principe de certification des chaînes d'approvisionnement et met en place six outils à cet effet : un mécanisme régional de certification, une harmonisation des législations nationales, la création d'une base de données régionale sur les flux de minéraux, la formalisation du secteur minier artisanal, la promotion de l'Initiative de transparence dans l'industrie extractive (ITIE) et le mécanisme d'alerte précoce.

Si cette initiative répond aux attentes de coordination et de réglementation régionale, elle a de grandes chances de rester une déclaration de principe. En effet, même si les mesures annoncées par la CIRGL sont transposées dans les législations nationales, on peut se poser la question des capacités pratiques dont disposent les pays concernés pour la mise en place de tels programmes.

Mise en évidence de la question de la gouvernance

Ces initiatives font abstraction des problèmes de gouvernance et de l'incapacité pour les administrations visées à mettre en place de telles mesures. Les projets proposés sont en grande partie financés par l'extérieur. Le mécanisme de certification régionale de la CIRGL par exemple, bénéficie de l'appui du partenariat Afrique-Canada, ONG cofondatrice de la certification du processus de Kimberley, dans un projet financé par le gouvernement suisse. Cet afflux financier ne va pas au-delà de la mise en place de ces initiatives, c'est ensuite aux services congolais de prendre la relève. Cela nécessite la présence d'une administration efficace, c'est-à-dire formée et payée. Or, force est de constater que l'administration congolaise n'a pas pour l'instant les capacités de faire face à de telles missions.

A l'Est, la souveraineté de l'Etat reste théorique. Plusieurs systèmes d'administrations non officiels s'ajoutent voire remplacent les services administratifs officiels, notamment dans les services de recettes. Pendant la guerre, plusieurs

¹³Décret n° 011/26 portant sur l'obligation de publier tout contrat ayant pour objet les ressources naturelles, Ministère des mines, 20 Mai 2011.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

groupes armés ont administré l'est du pays contrôlant et taxant la population¹⁴. Ces pratiques n'ont pas totalement disparu, ce sont aujourd'hui des hommes en armes qui, autour de certaines mines, perçoivent des taxes illégales¹⁵.

L'administration officielle - en l'occurrence le cadastre minier (Cami), le Service d'assistance et d'encadrement d'artisanal et *small scale mining* (SAESSCAM) et les services de douane - n'est pas nécessairement payée ni bien formée. L'absence de salaire régulier pousse les agents à se payer grâce aux taxes et amendes qu'ils prélèvent. L'affaire du jet de Goma illustre bien l'inefficacité des services officiels face aux passe-droits. En février 2011, un avion qui chargeait à son bord 480 kg d'or sous la supervision d'un officier militaire proche du général Bosco Ntaganda, est immobilisé au sol. Les quatre étrangers qui voyageaient à son bord transportaient 1.8 million de dollars en liquide, vraisemblablement pour acheter des minerais, ont été poursuivis pour achat, détention illégale, recel, transport illicite et tentative d'exportation frauduleuse de substances minérales. Ils ont cependant été relâchés rapidement.¹⁶ Global Witness suggère pour sa part l'existence d'un trafic d'étiquettes certifiant l'origine des minerais à des acteurs informels sans avoir cependant pu vérifier l'information.¹⁷

Or ce sont sur ces services administratifs qu'entendent se baser les programmes de traçabilité et de certification. Ces problèmes de gouvernance posent la question de la crédibilité des initiatives. En effet, celles-ci reposent sur des audits réguliers qui permettent d'évaluer et de contrôler le processus. Or, étant donné l'étendue actuelle des systèmes informels à tous les niveaux de la société, il est difficile de parier sur la crédibilité de ces audits ce qui remet en cause tout le processus.¹⁸

Cette question de la gouvernance dans le secteur minier est à replacer dans un chantier plus global à l'échelle de la RDC qui comprend la réforme du secteur de la sécurité, la mise en place d'un Etat de droit à travers une véritable réforme judiciaire et une formalisation de l'économie informelle. Cette incapacité de l'Etat à assurer la certification et la traçabilité des minerais et leur crédibilité, invite à penser l'action de l'autre côté de la chaîne.

Obligation du devoir de diligence : coercition du côté des importateurs

Le devoir de diligence est entré dans une législation nationale en juillet 2010. Le concept sort ainsi du secteur des recommandations pour devenir une règle. Sans établir d'embargo qui pourrait détruire la filière minière, cette loi fait de la pression économique le meilleur moyen de lutter contre l'implication d'hommes armés dans les activités économiques.

Dodd Frank Act

La législation adoptée par le Congrès américain dans le cadre du *Dodd Frank Wall Street Reform Act*, vise à rendre le secteur plus transparent. La section 1502 sur les *conflict minerals* oblige les entreprises cotées en bourse à exercer leur devoir de diligence envers leurs chaînes d'approvisionnement. Elles doivent identifier si leurs minéraux proviennent de la République démocratique du Congo ou de ses voisins et, si tel est le cas, vérifier leur origine précise afin de s'assurer qu'ils ne sont pas issus d'une mine contrôlée par des hommes en armes. Les entreprises sont ensuite tenues de faire un rapport sur les mesures prises à la *Security Exchange Commission* (SEC), autorité de réglementation du gouvernement américain, et de divulguer cette information publiquement. Lorsque l'entreprise peut prouver qu'elle n'achète pas de minerais alimentant le conflit elle obtient le label *conflict free*.

La section 1504, non spécifique aux minerais des conflits, exige pour sa part que les compagnies extractives détaillent leurs paiements aux Etats, pays par pays et projet par projet, et publient ces informations. Cette mesure s'inspire de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) qui vise à renforcer la gouvernance en améliorant la responsabilité et la transparence dans le secteur des industries extractives en poussant les entreprises à publier ce qu'elles payent et les gouvernements à révéler leurs revenus.

¹⁴ Notamment Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) et groupes dérivés (RCD-G, RCD-ML, RCD-Nat) et plus récemment le CNDP.

¹⁵ « Faced with a gun what can you do? War and militarization of mining in Eastern Congo », Rapport de Global Witness, juillet 2009.

¹⁶ « Libération en RDC de quatre étrangers soupçonnés de trafic d'or », *Panapress*, 25 mars 2011.

¹⁷ « Congo's mineral Trade in the Balance. Opportunities and obstacles to demilitarization », Rapport de Global Witness, Mai 2011.

¹⁸ « Derrière le problème des minerais des conflits, la gouvernance du Congo », *On the African Peacebuilding Agenda*, International Crisis Group, 13 avril 2011.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Cette loi est un renversement du point de vue adopté jusque-là ; à savoir se placer en aval de la chaîne, de côté des importateurs pour exercer une pression de fait en amont.

Embargo de fait

L'adoption de la loi a reçu un accueil mitigé du côté congolais et a fait débat dans les milieux institutionnels, humanitaires et journalistiques.¹⁹ Certains y ont vu une opportunité pour les producteurs congolais de se conformer aux principes de transparence et de mettre effectivement en place la traçabilité et la certification des minerais. Le gouvernement congolais a soutenu l'adoption de la loi Dodd-Frank et envoyé un courrier à la SEC. Les fonctionnaires du secteur minier et de hauts gradés FARDC ont eux aussi bien accueilli la loi. Le ministère des Mines a rédigé une note circulaire en octobre 2011 exigeant des entreprises qu'elles se soumettent aux principes de diligence raisonnable définis par l'OCDE sous peine de sanctions.²⁰

Analystes et populations ont manifesté leurs appréhensions à propos de la constitution d'un embargo de fait.²¹ Les compagnies américaines pourraient en effet avoir une interprétation très restrictive de la loi et ne plus prendre le risque d'acheter des produits provenant des Grands Lacs pour se tourner vers d'autres marchés moins conflictuels tels que l'Australie même si le coût de production est plus cher. En privant les comptoirs de clients, cette législation mettrait à mal toutes les initiatives pour tenter d'assainir le secteur et pourrait ruiner les efforts pour mettre en place des systèmes de traçabilité et de certification crédibles. Les congolais pourraient alors se tourner vers le marché chinois, moins enclin à ce type de conditionnalité, ce qui relancerait d'autant plus l'exploitation illégale et le financement du conflit. Pour ces raisons, des organisations de la société civile²² réclament un moratoire de six à douze mois sur la législation afin de laisser au secteur le temps de s'adapter et de répondre aux attentes des acheteurs occidentaux.

Cependant, la crainte d'un embargo de fait relève plus du fantasme que d'une lecture attentive de la loi. Dodd Frank ne prévoit en effet qu'une obligation de déclaration publique et non une interdiction d'utiliser les minerais du conflit. La loi n'impose d'ailleurs aucune pénalité, la sanction étant censée venir des consommateurs avertis qui, informés de ces pratiques, refuseraient d'acheter les produits des entreprises se fournissant en minerais du conflit. Celles-ci peuvent donc continuer leur activité en toute légalité, leur seule obligation étant de le rapporter à la Security Exchange Commission.

Les modalités pratiques d'application de la loi n'ont pas encore été publiées mais les entreprises ont déjà commencé à réagir. On peut noter l'exemple de Motorola qui a annoncé en juillet 2011 le lancement d'une initiative, *Hope Project*, visant à créer une chaîne de fournisseurs contrôlés pour leurs entreprises.

Union européenne : sur les pas de Dodd-Frank

Suite à l'adoption de la loi Dodd Frank aux Etats Unis, l'Union européenne a dû prendre position. Le parlement européen a salué l'adoption de la loi Dodd-Frank en octobre 2010 et a invité la Commission et le Conseil à examiner une initiative législative allant dans le même sens.²³ La Commission n'a pas pris de dispositions précises concernant les minerais des conflits, elle tend à inclure ce sujet dans les initiatives de transparence prises dans les industries extractives. La Commission européenne a organisé d'octobre 2010 à janvier 2011, des consultations publiques afin de recueillir l'opinion des acteurs concernés sur de l'établissement de rapports financiers pays par pays par les sociétés multinationales. Pour promouvoir la transparence, les entreprises multinationales seraient obligées de publier les informations concernant leurs opérations financières pays par pays dans leurs états financiers annuels. Cependant, il

¹⁹ Voir notamment David Aronson "How Congress Devastated Congo", *New York Times*, 7 août 2011 et la réponse de Jason Stearn "Thoughts about conflict minerals", *Congo Siasa*, 10 août 2011.

²⁰ Briefing Global Witness, "section 1502 de la loi Dodd-Frank sur les minerais des conflits", 17 août 2011.

²¹ Rapport Pole Institute Op.Cit ; Laura Seay, "What's Wrong with Dodd-Frank 1502? Conflict Minerals, Civilian Livelihoods, and the Unintended Consequences of Western Advocacy - Working Paper 284" available at : <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425843/>.

²² Rapport Pole Institute Op.Cit.

²³ « Défaillances dans le domaine de la protection des droits de l'homme et de la justice en République démocratique du Congo », Parlement Européen, 7 octobre 2010.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

est nécessaire de différencier deux types de mesures : celles qui concernent l'information financière permettent de combattre la corruption dans le secteur minier industriel, de celles qui permettent d'empêcher le financement des groupes rebelles par les mines qui demandent un processus élaboré de certification et de traçabilité des matières premières²⁴. La RDC n'a pas d'exploitation minière industrielle mais seulement une production artisanale, elle n'est pas concernée par la législation sur les industries extractives.

Le 2 février 2011, lors d'une communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions sur le thème « relever les défis posés par les marchés des produits de base et matières premières », la Commission recommande d'accroître les efforts de transparence dans la chaîne d'approvisionnement pour éviter de financer des conflits.²⁵ Cependant, aucune directive n'oblige à ce jour les entreprises à exercer leur devoir de diligence dans les zones de conflit.

De nombreuses ONG, notamment *Global Witness* ou *International Crisis Group* font pression sur l'Union européenne pour qu'elle fasse aussi de ces principes des normes, cependant le chemin reste long à parcourir.

Conclusion

La lutte contre les minerais des conflits à l'Est de la RDC permet de comprendre comment se crée le consensus autour de principes internationaux et comment ceux-ci deviennent des normes internationalement reconnues. De ces normes naissent une palette de mesures concrètes à travers des programmes et projets pour s'y conformer. Ces initiatives développent une approche technique se voulant apolitique dont le jargon et la complexité des mesures n'est pas facilement accessible aux novices.

On peut s'interroger sur l'efficacité d'une réponse technique à un problème politique, économique et sécuritaire. Les questions de gouvernance, de corruption, de coordination des initiatives sont au moins aussi importantes que les questions de traçabilité. Le consensus international sur la nécessité de lutter contre le trafic des minerais a tendance à occulter la question de l'impact socio-économique. Il est encore difficile de tirer les conséquences de ces mesures, cependant, la pratique de la diligence raisonnable et la faible ampleur des processus de certification ont créé de fait une baisse de l'activité minière à l'Est et accru la paupérisation. En ne s'attaquant qu'à une partie, technique, du problème, ces initiatives internationales risquent d'aggraver la situation sociale et économique de la population, si elles ne s'accompagnent pas de réformes politiques profondes.

Flora BOUBOUR

²⁴ « Guide to Current Mining Reform Initiatives in Eastern DRC », IPIS, Avril 2011.

²⁵ « Relever les défis posés par les marchés des produits de base et matières premières », Commission Européenne, 02 Février 2011. La commission recommande « d'examiner comment accroître la transparence dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et de remédier, en collaboration avec les grands partenaires commerciaux, aux situations dans lesquelles les revenus tirés des industries extractives servent à financer des guerres ou des conflits internes ».

■ LE MINISTÈRE DU GENRE, DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANT EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO. LES DEFIS DE L'INSTITUTIONNALISATION DU GENRE DANS UN ÉTAT FRAGILE

I. Introduction

Lors des principales Conférences des Nations unies sur les Femmes, notamment celle de Pékin en 1995, une des mesures préconisées pour l'intégration du genre²⁶ dans les politiques publiques était la promotion de son institutionnalisation au sein même des États. Progressivement, dans de nombreux pays, des institutions publiques ont été mandatées pour promouvoir des politiques égalitaires. Cette institutionnalisation donne lieu à des structures connues sous le nom de « machineries nationales chargées du genre » (MNG - *National Gender Machineries*) ou selon la terminologie utilisée par les Nations unies de « machineries nationales pour la promotion de la femme » (*National Machineries for the Advancement of Women*). C'est ainsi que des institutions, des mécanismes et des procédures sont établis au sein de l'appareil étatique (pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire) pour garantir une intégration du genre dans les politiques publiques (voir section II). Ces machineries nationales prennent la forme d'une structure institutionnelle avec un ou plusieurs organes au niveau central (et parfois aussi au niveau décentralisé) pour formaliser l'intégration du genre dans tous les domaines politiques.

La mise en œuvre de ces institutions dans des États dits fragiles²⁷, dont une des causes de fragilité est leur faible capacité institutionnelle, soulève des difficultés particulières. Vu le contexte spécifique de ces États, la mobilisation des ressources politiques, administratives et financières nécessaires pour atteindre l'objectif de l'institutionnalisation du genre est difficile. Ces défis spécifiques, observés notamment dans le cas de la République démocratique du Congo (RDC), justifient une analyse à part entière afin de comprendre comment une institutionnalisation se réalise malgré les obstacles liés à la situation de fragilité et quelles en sont les caractéristiques. Les États fragiles et sortant de conflit, tels que la RDC, sont en effet confrontés à des difficultés particulières liées à un contexte sécuritaire précaire, à des ressources économiques et des infrastructures insuffisantes ou inadaptées et à une légitimité populaire à construire. Ces difficultés pèsent sur les capacités d'action des gouvernants et compromettent les dynamiques d'institutionnalisation et de consolidation de la paix et de la gouvernance.

Dans ces contextes, la question du genre est souvent présentée par les partenaires techniques et financiers (PTF) bilatéraux et multilatéraux comme une dimension transversale à inclure dans tout programme visant à favoriser un développement inclusif et durable susceptible d'asseoir la légitimité d'institutions nouvelles capables d'agir dans l'intérêt des populations (voir par ex. le programme indicatif de coopération belgo-congolais 2010-2013, p. 16 et s.). À partir d'un questionnement sur l'impact réel de cette approche transversale, cet article interroge les tensions entre les discours et les pratiques des différents acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de renforcement institutionnel. Il apporte un éclairage sur cette thématique générale, en analysant l'origine, la

²⁶ Cet article utilise le vocable « intégration du genre » (même s'il existe plusieurs variantes telles que « intégration d'une dimension genre/d'une perspective genre/de la question du genre » ou, en anglais, « *gender mainstreaming* ») pour faire référence à la définition adoptée par le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC, 1997) selon laquelle : « Intégrer une démarche soucieuse de l'égalité entre les sexes, c'est évaluer les incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée, notamment dans la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans l'élaboration, la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des politiques et des programmes dans tous les domaines – politique, économique et social – de manière que les femmes et les hommes bénéficient d'avantages égaux et que l'inégalité ne puisse se perpétuer. Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les sexes ».

²⁷ Nous utilisons la définition du Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) selon laquelle : « Un État est fragile lorsque les instances étatiques (pouvoir exécutif aux niveaux central et local ainsi que les pouvoirs législatif et judiciaire) n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population » (OCDE/DAC, 2007). Si le concept d'État fragile a été élargi aux « Situations de Fragilité » c'est parce que les membres de l'OCDE considèrent qu'une faible capacité institutionnelle n'est qu'une des raisons de fragilité, puisqu'il se peut qu'on soit devant un État institutionnellement fort mais qui n'affiche pas la « volonté politique » d'assumer ses fonctions essentielles ou devant un État qui malgré une volonté politique réelle ne dispose pas de la capacité institutionnelle requise pour faire face à des situations post-conflit ou « précaires » (par exemple, suite à une catastrophe naturelle). Cette définition, élaborée par les bailleurs, se concentre sur la « fragilité » des bénéficiaires de l'aide. Dans cette contribution, la question de la « fragilité » des programmes d'appui, dans le domaine de l'intégration du genre, sera également soulevée.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

morphologie et le fonctionnement de la MNG en RDC ainsi que les ressources et les appuis internationaux dont elle bénéficie.

À l'issue d'une guerre généralement présentée comme la plus meurtrière qu'a connue l'Afrique²⁸ (Coghlan, Brennan, Ngoy *et al.*, 2006), la RDC est entrée dans une phase de transition politique le 30 juin 2003, jour de l'investiture du gouvernement de la transition (Kabamba, Matagne, 2011)²⁹. Elle est confrontée à plusieurs défis majeurs tels que le rétablissement de la sécurité qui suppose une intégration militaire et un plan de désarmement, démobilisation et de réinsertion des miliciens congolais et des groupes armés étrangers (DDR), le renforcement des institutions chargées de la transition, la réunification territoriale du pays, la mise en place d'un nouvel arsenal législatif et la préparation d'élections libres, transparentes et démocratiques. Au terme officiel de la transition, à l'investiture du nouveau Président élu, les programmes de construction et de renforcement des nouvelles institutions de la Troisième République restèrent au centre des agendas de coopération des PTF. Le processus de reconstruction institutionnelle est à ce jour inachevé. L'adoption de nouvelles lois organiques par le Parlement national est indispensable pour la poursuite du processus, notamment dans le cadre de la réforme de la fonction publique. La question de la mise en œuvre effective du processus de décentralisation sur toute l'étendue du territoire de la République démocratique du Congo reste posée et les élections locales doivent encore être organisées. De même, malgré les discours ainsi que les institutions et les programmes en place, la mise en œuvre de la MNG congolaise est encore inaboutie (voir section III).

Sur le plan international, la RDC a ratifié des conventions internationales (notamment en octobre 1986, la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes – CEDEF/CEDAW). Elle s'est engagée dans le cadre du Programme d'Action de Beijing et en octobre 2010 a élaboré un Plan d'Action National pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations unies. Sur le plan régional, en février 2009, elle a adopté le Protocole de 2003 de l'Union africaine de Droits de la Femme en Afrique dit « Protocole de Maputo » et en août 2009, le protocole sur le Genre et le développement de la SADC. La RDC a aussi intégré dans son cadre légal et constitutionnel des dispositions relatives à l'égalité et l'équité entre les sexes : notamment le préambule et les articles 13, 14 et 15 de la Constitution de 2006 et les lois (06/08 et 06/019) de pénalisation des violences sexuelles. La révision du Code de la Famille (qui date de 1987 et qui contient des dispositions contraires à la Constitution³⁰) est en cours et un projet de loi sur la mise en œuvre de la parité homme-femme a été élaboré et est examiné au niveau parlementaire. Avec l'élaboration même inachevée d'une MNG, ces éléments contribuent à la production d'un discours officiel sensible à la question du genre.

De leur côté, les acteurs internationaux bilatéraux et multilatéraux soutiennent également un discours qui intègre la question de la lutte contre les inégalités de genre³¹. Les acteurs congolais et les PTF affichent donc, chacun, une volonté d'institutionnaliser l'intégration du genre dans leurs actions respectives, au niveau national et provincial et dans le cadre des programmes d'appui institutionnel. Celle-ci ne se traduit toutefois pas à l'heure actuelle dans une

²⁸ Les débats sur l'évaluation du nombre de morts dans ces conflits mettent en évidence le manque de connaissance sur la situation pré-conflictuelle, la situation sanitaire de la population ainsi que l'état des infrastructures médicales qui appellent à mettre en perspective les décès liés directement aux conflits. La guerre en RDC reste cependant la plus meurtrière enregistrée à ce jour depuis la Deuxième Guerre mondiale.

²⁹ Pour un historique des conflits dans lesquels le Zaïre, puis la RDC, a été impliqué depuis le milieu de la décennie 1990, voir notamment le dossier de la Documentation française sur le conflit des Grands Lacs en Afrique : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/conflit-grands-lacs/index.shtml>.

³⁰ Plusieurs articles du Code de la Famille de 1987 sont contraires à la Constitution congolaise (aussi comme à la CEDEF et au Protocole de Maputo). Par ex. : les art. 352 et 407 fixent l'âge minimum pour le mariage à 18 ans pour l'homme et à 15 ans pour la femme (ceci est d'ailleurs contraire à la loi congolaise de 2006 sur les violences sexuelles qui condamne tout mariage avant l'âge de 18 ans) ; l'article 448 soumet la femme mariée à l'autorisation de son époux pour tout acte juridique ; le mari est considéré, dans les articles 444 et 445, comme le chef de ménage ; la femme mariée a son domicile chez son époux et elle a l'obligation de le suivre (art. 454 et 455). L'article 322 stipule, lorsque le mari est absent, la désignation d'un membre de la famille du mari pour accompagner la femme dans l'exercice de l'autorité parentale sur les enfants. Concernant la gestion des biens du couple, l'article 490 dispose que celle-ci revient au mari, aussi bien que pour la gestion et l'administration des biens acquis par la femme dans l'exercice de sa profession (art. 497) (RNG 2011 et entretiens avec le Service Juridique du MGFE, janvier-février 2011).

³¹ Citons à titre d'exemple la CEDEF, à laquelle 187 pays sont parties et le protocole additionnel auquel 104 pays sont parties ; la Déclaration et le Programme d'Action de Beijing et les processus d'examen des progrès réalisés 5, 10 et 15 ans après Beijing ; le Déclaration du Millénaire avec l'adoption des huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ; la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations unies de l'an 2000 relative à l'impact particulier des conflits armés sur les femmes et sur leur rôle lors de la prévention et la résolution des conflits, le maintien et la construction de la paix (qui a donné lieu à l'élaboration à ce jour de 37 Plans d'Action Nationaux pour l'implémentation de ladite résolution) et le Plan d'Action de l'Union européenne sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes dans les pays en voie de développement pour la période 2010-2015.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

institutionnalisation bénéficiant des moyens qu'elle requiert. Cette contribution, dont l'objet d'étude est la MNG de la RDC, vise à analyser les tensions entre 1) le discours a) international incarné par la Conférence de Pékin et la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les situations des femmes dans des pays post-conflit et b) partiellement reflété dans les discours et documents officiels nationaux et 2) les pratiques tant a) des PTF³² que b) des institutions de la RDC, en particulier au niveau de sa MNG après huit années d'existence.

Sans se positionner sur la pertinence générale des MNG pour l'intégration du genre dans les politiques publiques, cet article entend analyser un double écart entre discours et pratiques. Le premier intervient au niveau local : le pouvoir congolais affiche une volonté d'institutionnaliser l'intégration du genre en son sein sans offrir à cette institutionnalisation les moyens qu'elle requiert. Le second, parallèle, intervient au niveau international : une communauté de bailleurs affirme une volonté d'intégration du genre dans ses politiques d'appui institutionnel sans manifestement traduire cette volonté dans une structuration tangible de son intervention sur la dimension du genre.

Il n'existe pas encore de littérature scientifique ou d'étude empirique approfondie sur la thématique de la MNG en RDC. Les données présentées dans cette contribution ont été récoltées par des chercheurs en science politique membres du Groupe de Recherche en Appui aux Politiques de Paix (GRAPAX), principalement par le biais d'entretiens³³, d'observations participantes³⁴ et de collecte de sources documentaires, lors de trois missions de recherche spécifiques en RDC menées en janvier-février 2011 (Kinshasa, Bas-Congo, Province orientale), en septembre-décembre 2011 et en février-mars 2012 (Kinshasa, Maniema, Province orientale).

Cette contribution décrit la MNG en RDC (section II). La dernière section analyse les défis et les dynamiques endogènes et exogènes qui permettent de rendre compte du caractère incomplet de la MNG en RDC et propose des pistes opérationnelles pour l'amélioration de son impact concret (section III).

II. La Machinerie nationale du Genre en RDC

Cette section traite en premier lieu de l'origine de la MNG en RDC³⁵. Elle présente ensuite les politiques et les stratégies nationales pour une intégration du genre en analysant notamment le mandat et les ressources de la machinerie. Elle analyse enfin les mécanismes et les structures existant au niveau national et au niveau des provinces.

1. Origine de la Machinerie du Genre en RDC³⁶

La machinerie du genre en RDC a ses origines dans le Secrétariat exécutif chargé de la condition féminine qui fut créé par ordonnance présidentielle en 1980 (CONDIFFA 2004, MGFE 2008). Ce secrétariat dépendait dans un premier temps du bureau politique du parti unique (le Mouvement Populaire de la Révolution, MPR), pour se trouver ensuite au conseil exécutif du parti. Comme dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne cet organe a été conçu au départ pour servir les objectifs politiques du MPR et sa stratégie de propagande³⁷. Il y a consensus pour dire que l'organe n'a pas vraiment fait avancer la situation de la femme congolaise. Sa structure va changer régulièrement pour prendre

³² Par partenaires techniques et financiers nous entendons l'ensemble des acteurs qui fournissent des fonds et de services tels que les agences du Système des Nations unies (MONUSCO, UNFPA, ONU Femmes, PNUD), l'Union européenne, la Banque mondiale, les ONG internationales et les agences de coopération bilatérales (ambassades, USAID, DFID, CTB).

³³ 145 entretiens ont été menés, au niveau central et au niveau des provinces, avec des autorités politico-administratives, des représentantes d'agences de coopération et d'ambassades, d'agents de la mission de maintien de la paix en RDC (MONUSCO), d'agences du Système de Nations unies, des représentants d'organisations et de couples congolaises de la société civile et d'associations professionnelles de femmes.

³⁴ Participation à des réunions du Groupe Thématique Genre (GTG) et ses groupes de travail, participation à des réunions inter-bailleurs de partage d'information et de coordination, participation à des formations (générales et spécifiques) sur le genre à des agents de l'administration publique, participation à des activités de sensibilisation et de visibilité de projets et programmes.

³⁵ Cette partie porte sur les principaux mécanismes institutionnels existants bien qu'il existe des organes et des structures au niveau de la société civile tels que le Cadre Permanent de Concertation de la Femme Congolaise (CAFCCO) et le Comité de Pilotage pour la mise en œuvre du Plan d'action national de la résolution 1325.

³⁶ Certaines dates ne sont pas fournies dans cette sous-section parce que celles indiquées dans les différentes sources écrites et celles évoquées lors des entretiens ne coïncident pas.

³⁷ Entretiens menés avec des fonctionnaires du MGFE, avec des experts genre congolais et étrangers des Agences de Nations unies, avec des membres du Réseau de Chercheurs sur le Genre, avec des mandataires politiques, et des représentants d'organisations de femmes congolaises (janvier-mars 2011 et février-mars 2012).

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

successivement la forme de secrétariat exécutif du parti, de secrétariat général au sein du gouvernement, de département ministériel et, pendant une courte durée, de Ministère de la condition féminine et Ministère de la condition féminine et famille. À partir de 1992 et jusqu'en 2003, un Secrétariat général à la condition féminine sera rattaché respectivement au Ministère des Affaires sociales, de la Solidarité Nationale et de la Famille, au Ministère de la Santé, des Affaires Sociales et de la Famille et au Ministère des Affaires Sociales. Tout au long de cette période, cet organe ne participera pas significativement à l'élaboration de politiques ou stratégies pour l'amélioration de la condition féminine ou pour la réduction des inégalités.

En 2003, le Ministère de la Condition Féminine et de la Famille reverra le jour et bénéficiera d'une part du budget national de 0,042 % l'année de sa création (CONDIFFA 2004). Pendant la période de transition (2003-2006), dirigée par la formation gouvernementale « 1 + 4 » en place, c'est le parti RCD (Rassemblement congolais pour la démocratie) qui est en charge du Ministère de la Condition Féminine et de la Famille. Après les élections de 2006 et suite à la formation du nouveau gouvernement, le Ministère changera de nom pour inclure le genre dans sa dénomination et devenir ainsi l'actuel Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant (MGFE)³⁸.

De sa genèse, le MGFE héritera de trois caractéristiques problématiques : 1) l'instrumentalisation de l'organe par le pouvoir en place, 2) une instabilité institutionnelle cristallisée par ces changements successifs de structure et de positionnement et 3) une confusion entre « femmes » et « genre » malgré un changement de nomenclature qui ne se reflète pas dans son fonctionnement ni dans la perception qui existe vis-à-vis de cette institution. Ces caractéristiques ont également des répercussions sur le type d'aide octroyée par les PTF au MGFE (voir section IV).

2. Un mandat large, un manque de ressources

L'actuel MGFE³⁹ est le principal acteur national en charge de veiller à l'intégration du genre dans toutes les politiques, stratégies et programmes nationaux (MGFE 2011). Il est donc au cœur de la machinerie (i.e. des politiques, des stratégies et du cadre institutionnel) qui s'inscrit dans le cadre normatif existant (au niveau des lois nationales comme des conventions et mécanismes internationaux ratifiés par la RDC).

Le MGFE est la structure de tutelle responsable de la promotion du genre et il doit veiller au respect des engagements pris par le gouvernement en termes d'équité et d'égalité des sexes (MGFE 2011a). Sur la base de son mandat, le Ministère a élaboré plusieurs politiques et stratégies nationales pour une intégration sectorielle du genre.

Politiques et stratégies nationales pour une intégration sectorielle du genre

Le MGFE est responsable de l'intégration sectorielle du genre, c'est à dire d'assurer que la question du genre est prise en compte par les autres ministères. À ce titre, déjà en 1999, la MNG a élaboré le Programme National de Promotion de la Femme Congolaise (PNPFC, financement du PNUD) et en 2004 le Ministère de la Condition Féminine et de la Famille a produit une Stratégie nationale d'intégration du genre dans les politiques et programmes de développement (CONDIFFA 2004). En 2009, le MGFE a élaboré la Politique Nationale Genre (PNG)⁴⁰ et la Stratégie Nationale de lutte

³⁸ Le Décret 03/027 du 16 septembre 2003 fixe les attributions des ministères, il a été revu en 2007 (ordonnance 07/018 du 16 mai 2007), et fixe les attributions du Ministère de la Condition Féminine, Journal Officiel de la RDC. Notons que le MGFE est encore régit par ceux-ci, même si le nom a changé.

³⁹ Selon l'ordonnance 07/018, les attributions du Ministère sont : « Protection et promotion du statut de la femme, de l'enfant et de la famille en collaboration avec les Ministères concernés ; Étude et mise en œuvre de toutes mesures visant à mettre fin à la discrimination et à la violence contre la femme en vue d'assurer l'égalité en droit avec l'homme ; Aménagement du cadre légal et institutionnel pour assurer la participation de la femme au développement de la Nation et une représentation significative au sein des Institutions Nationales, Provinciales et Locales ; Collaboration avec les Ministères des Droits Humains, et l'Enseignement tant Primaire, Secondaire et Professionnel que Supérieur et Universitaire de la Justice, de la Santé, des Affaires Humanitaires ainsi que des Affaires Sociales et Solidarité Nationale pour améliorer le statut de la femme et de l'enfant ; Promotion et vulgarisation de toutes études et recherches en rapport avec la condition de la femme et de l'enfant ; Intégration effective de la femme dans les politiques et programmes divers en République Démocratique du Congo ».

⁴⁰ Les actions de la PNG s'inspirent des 12 sous-programmes prévus par le PNPFC (qui ont été élaborés dans le cadre des 12 domaines stratégiques du Programme d'Action de Beijing), validé par le gouvernement en 1999 et actualisé en 2007. La PNG a été élaborée avec l'appui financier du PNUD et le PAN avec l'appui financier notamment de DFID et de l'Ambassade de la Suède.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

contre les Violences Basées sur le Genre (SNVBG)⁴¹. En 2010, il a adopté le Plan d'Action National (PAN) pour la mise en œuvre de la PNG.

La PNG est un document général qui présente un cadre stratégique décliné en quatre axes : 1) un axe portant sur la réduction des inégalités de genre au niveau social 2) le deuxième, au niveau économique, 3) le troisième, au niveau politique, 4) le quatrième axe portant sur l'amélioration de l'impact des interventions et des programmes. Le Plan d'Action pour la mise en application de la PNG définit, dans le cadre de ces quatre axes, les grandes lignes prioritaires d'action, avec des résultats liés aux différents secteurs d'action de l'État (par ex., l'agriculture et l'enseignement) et des activités à mener dans le court, moyen et long terme. La PNG et son PAN constituent, selon ces documents, un cadre d'action général à respecter et à intégrer pour tout acteur – autorités congolaises, PTF et acteurs multilatéraux – visant à intégrer le genre dans leurs interventions au niveau central mais aussi dans les provinces, en cas d'absence d'une stratégie et d'un plan provincial. Les acteurs congolais devant être associés à la mise en œuvre de la PNG sont la Présidence de la République, le Parlement, le Gouvernement et des institutions parapubliques (MGFE et le Conseil National des Femmes, le Ministère du Plan et l'Institut National de la Statistique, les autres ministères et services techniques), le pouvoir judiciaire, les organisations de la société civile (OSC), les universités et instituts de recherche, les professionnels de la communication et les entités décentralisées (ETD) (MGFE 2011a).

Suite à l'élaboration de la PNG et de son PAN, le MGFE doit dès lors également, selon le libellé de ces documents, assurer le pilotage et la coordination de la mise en œuvre de celle-ci, assurer sa diffusion et sa vulgarisation, faire le plaidoyer pour mobiliser les ressources nécessaires pour le financement, produire des plans d'action opérationnels, renforcer les capacités des acteurs impliqués dans l'opérationnalisation de cette politique, maintenir le dialogue avec les parties prenantes, établir et maintenir une base de données désagrégées et assurer l'évaluation et le suivi de la PNG (MGFE 2011a).

Cependant, en dépit de ce qui est prévu dans le document de la PNG et dans son PAN, les moyens et les ressources dont le MGFE dispose sont faibles. Selon plusieurs interlocuteurs congolais et experts étrangers⁴², vu sa tâche transversale et son large domaine d'activité qui englobe la coordination, l'élaboration de politiques, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation, le MGFE devrait être un « méga Ministère ». Malgré l'étendue de son mandat, il s'agit pourtant d'un des ministères avec le moins de ressources humaines, matérielles et institutionnelles. Il bénéficie d'une allocation de 0,06 % du budget annuel national au niveau central et de 2 à 3 % en moyenne au niveau des provinces (RNG 2011). En outre, 74 % du budget du MGFE⁴³ provenant du budget annuel national est utilisé pour les rémunérations de son personnel ce qui ne laisse pas une grande marge de manœuvre pour financer le fonctionnement de la structure et l'exécution des activités. Pour ces deux derniers postes budgétaires, l'appui financier des PTF est donc important tant au niveau central que dans les provinces.

À ce jour, il n'existe pas encore de politiques provinciales portant sur l'intégration du genre (Politiques provinciales Genre) dans aucune des 11 provinces. Il n'y a pas non plus de stratégie « genre » développée par les autres ministères sectoriels au niveau national, provincial ou local (territoire, district ou ville). Comment la MNG en RDC opère-t-elle face à ce manque de ressources au regard de son mandat ? Comment fonctionne-t-elle à travers les structures et mécanismes en place au niveau central et dans les provinces où la partie congolaise et les PTF opèrent ?

⁴¹ L'Agence nationale de lutte contre les violences faites à la femme et à la jeune et petite fille (AVIFEM) a été créé en octobre 2009 pour l'exécution de la SNVBG.

⁴² Entretiens menés au MGFE et avec des experts genre au sein des structures des PTF (Agences de Nations Unies, MONUSCO, Ambassades et Agences de Coopération Bilatérales), Kinshasa, février 2011.

⁴³ Entretiens menés au MGFE et avec des experts genre au sein des structures des PTF (Agences de Nations Unies, MONUSCO, Ambassades et Agences de Coopération Bilatérales), Kinshasa, octobre 2011.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

3. Les structures et mécanismes de la Machinerie Genre en RDC⁴⁴

Le niveau national

Conformément au mandat du MGFE pour une intégration effective du genre dans l'action de l'État, il existe des Points Focaux Genre (PFG) au niveau de la Présidence, de la Primature, du Parlement et d'autres institutions publiques et privés. En ce qui concerne plus particulièrement l'intégration du genre dans les politiques sectorielles, il existe des PFG dans tous les ministères nationaux dont la mission est la prise en compte de l'équité et de l'égalité des sexes ainsi que du suivi et de l'évaluation des politiques menées au sein de ces ministères. Ces PFG ont des rangs administratifs qui varient entre Directeur, Chef de Division ou Chef de Service⁴⁵.

Au niveau national, le MGFE et les PFG – en tant qu'appuis et promoteurs d'une intégration du genre dans leurs secteurs respectifs – sont directement concernés par une intégration du genre dans les politiques publiques. Les études de terrain montrent pourtant que le MGFE manque des ressources humaines, techniques et financières pour exécuter ce mandat (Sarr 2008 ; RNG 2011 ; UNECA 2011). Au sein de l'administration du MGFE on constate un manque de connaissances techniques, une confusion en ce qui concerne les fonctions des agents des ministères qui exercent le rôle de PFG et le mandat précis du MGFE, un manque d'outils de travail (notamment bureautiques), un manque de partage d'informations, une rotation du personnel⁴⁶ et un absentéisme structurel. Ce constat⁴⁷ de manque de ressources humaines et techniques, même s'il est observable dans d'autres ministères congolais⁴⁸, est plus accentué au sein du MGFE et résulte des caractéristiques des politiques et des appuis nationaux et internationaux qui seront discutés dans la dernière section de cet article.

Après un processus d'évaluation des différents PFG (financée par le PNUD qui avait d'ailleurs contribué à la mise en place des PFG), on a pu constater que depuis l'affectation des PFG il y existe des disparités au niveau de leur expertise, de leurs compétences, de leur emplacement dans la hiérarchie de l'administration des ministères sectoriels, des connaissances et des tâches octroyées et effectuées par les différents PFG⁴⁹. En outre, les différents ministères n'accordent pas d'importance significative⁵⁰ à l'intégration du genre ni à une budgétisation sensible au genre si ce n'est pour allouer une partie du budget pour des activités symboliques destinées à son personnel féminin lors de la célébration de la journée internationale de la femme. Ainsi, en raison de la non-conformité aux prescrits du PNG et du PAN, des profils, des activités et des responsabilités des différents PFG et des disparités selon les ministères sectoriels, une réunion de concertation entre le MGFE et les différents Secrétaires Généraux (SG) et les Directeurs de Cabinet (DirCabs) a eu lieu en mars 2011⁵¹. Lors de cette réunion, le MGFE en concertation avec les SG et les DirCabs des ministères sectoriels ont procédé à la révision des différents PFG et ont envisagé des mécanismes pour une homogénéisation de leur rôle. Suite à cette communication établie avec les SG et les DirCabs en mars 2011, le MGFE a élaboré des termes de référence (TDR)⁵² pour les PFG qui se trouvent dans les différents ministères sectoriels. Selon ces TDR, les différents PFG devraient travailler sous l'autorité directe du SG de l'administration des différents ministères sectoriels en qualité de Chef de Département ou Conseiller en étroite collaboration avec les DEP (Direction

⁴⁴ Cette partie traite avant tout des mécanismes pour une intégration du genre dans les politiques publiques, bien que d'autres structures au sein du MGFE ont été mises en place, comme par exemple la Cellule d'études et de planification de la promotion de la femme, de la famille et de la protection de l'enfant (CEPFPE), le Fonds national pour la promotion de la femme et de la protection de l'enfant (FONAFEM) ou de cadres de concertation de femmes (Conseils nationaux et locaux des femmes et les Maisons de la Femme). Certaines de ces structures ne sont pas pleinement fonctionnelles ou sont encore en construction (ex. Conseils nationaux et locaux des femmes et les Maisons de la Femme).

⁴⁵ Parmi les six PFG interviewés, quatre étaient Chefs de Service et deux avaient le rang de Directeur.

⁴⁶ À titre d'exemple et selon un fonctionnaire du MGFE, depuis 1986, trois-quarts du personnel du ministère ne travaillent plus au sein de l'institution.

⁴⁷ Constat tiré des observations et des entretiens menés avec PFG ; la Cellule d'étude du MGFE ; DFID, PNUD (qui a financé mise en place des PFG et qui a ensuite procédé à l'évaluation de ce mécanisme) ; rapports du Réseau des PFG et les PV des réunions de celui-ci.

⁴⁸ Voy. Trefon et Ngoy (2007, p. 35 et s.).

⁴⁹ Sur la base des rapports d'activité et des entretiens menés avec les PFG, les activités principales qui leur sont effectivement confiées peuvent varier : de l'élaboration d'un registre actualisé du personnel désagrégé par sexe, à la préparation de manifestations à l'occasion de la journée de la femme ou à la participation à la préparation du budget. En matière de formations, tous les PFG ne sont pas tenus informés de leur tenue, dans un contexte où les défraiements versés par les PTF créent une logique concurrentielle.

⁵⁰ Entretiens avec des DEP (Départements d'Etudes et Planification) et Secrétaires Généraux de six ministères ; entretiens avec le PNUD ; entretiens avec six PFG et Rapport d'activités des PFG de neuf autres ministères.

⁵¹ Entretiens menés au MGFE et avec des membres du GTG, Kinshasa, Septembre 2011.

⁵² Projet Termes de Référence, Points Focaux Genre, Intégration du Genre dans les Politiques Programmes et Projets de Développement de l'Administration Publique et d'autres Institutions de l'État, Ministère du Genre, de la Famille et l'Enfant, RDC, août 2011.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

d'Études et Planification), présentes dans tous les ministères (sauf dans le Ministère du Plan où le PFG se trouve intégré dans la Direction des secteurs sociaux). Ces TDR sont encore au stade de « projet ».

Pour faciliter le travail des PFG et harmoniser leur pratiques et leur connaissances sur le genre, ces TDR et des *check-lists* genre⁵³ ont été élaborées par le MGFE (avec l'appui du DFID sous la forme d'une assistance technique) pour une intégration du genre lors de l'analyse, la planification, la formulation, la mise en œuvre, le monitoring et l'évaluation des projets et programmes ainsi que lors de la budgétisation (budget général de l'État et budgets sectoriels) qui doit être sensible au genre.

Malgré un échange accru d'informations entre les ministères qui s'opère de façon ponctuelle (et parfois de manière informelle ou à titre officieux) selon les besoins, la régularisation de ces échanges, le renforcement des capacités techniques et la concrétisation de mécanismes (PFG et *check-lists*) pour l'intégration du genre dans les politiques sectorielles et pour la mise en œuvre de la PNG ne sont pas encore effectifs. Par conséquent, lors de la préparation des politiques et stratégies sectorielles ou des Plans de Développement ou Plans d'Actions Prioritaires élaborés dans le cadre du DSCR2 (Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté) et du DSCR2⁵⁴, il n'y a pas eu une attention particulière pour l'intégration de cette thématique et on n'a donc pas procédé à une budgétisation sensible au genre.

Le niveau provincial

Au niveau des Provinces, les textes de loi sur la décentralisation fixent à dix le nombre maximum de ministres dont un gouverneur peut disposer au sein de son gouvernement. Chaque ministre dispose d'un cabinet de maximum quatre membres⁵⁵ et dépend du budget des provinces pour son financement. Au niveau provincial, ce sont les ministères provinciaux ayant le genre dans leurs attributions qui sont les homologues du MGFE national dans leurs provinces respectives.

Placées au sein du ministère provincial, mais sous l'autorité des SG à Kinshasa, se trouvent les différentes Divisions Provinciales du Genre, de la Famille et de l'Enfant. Les divisions capitalisent l'expertise technique et représentent l'héritage de l'ancien système déconcentré. Dans certains cas, les divisions continuent d'exécuter *de facto* le travail des ministères en attendant la nouvelle loi sur la fonction publique provinciale et locale. Ces divisions dépendent du financement venant de Kinshasa.

Chaque province a ses réalités spécifiques et l'intégration du genre dépend du ministère qui aura ce portefeuille dans ses fonctions et des ressources et capacités existantes. Cependant, certaines réalités et contraintes générales pèsent sur l'ensemble des Provinces pour une intégration du genre dans leurs différents secteurs d'activités.

D'un point de vue comparatif, on constate que le MGFE à Kinshasa a une allocation budgétaire nettement inférieure aux autres ministères. Au niveau de la province, le manque de ressources humaines et matérielles est plus prononcé par rapport aux autres ministères. Comme mentionné précédemment, le budget d'un ministère provincial varie selon les portefeuilles qui lui seront attribuées. Cependant, le genre est souvent associé à des portefeuilles secondaires (affaires sociales et apparentées) qui ne représentent pas de sources de revenu potentiel pour le gouvernement provincial (par le biais de la fiscalité provinciale ou de mécanismes de corruption). Dès lors, le ministère qui compte le

⁵³ Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant de la République démocratique du Congo, Projet *check-lists* Genre MGFE, Kinshasa, septembre 2011.

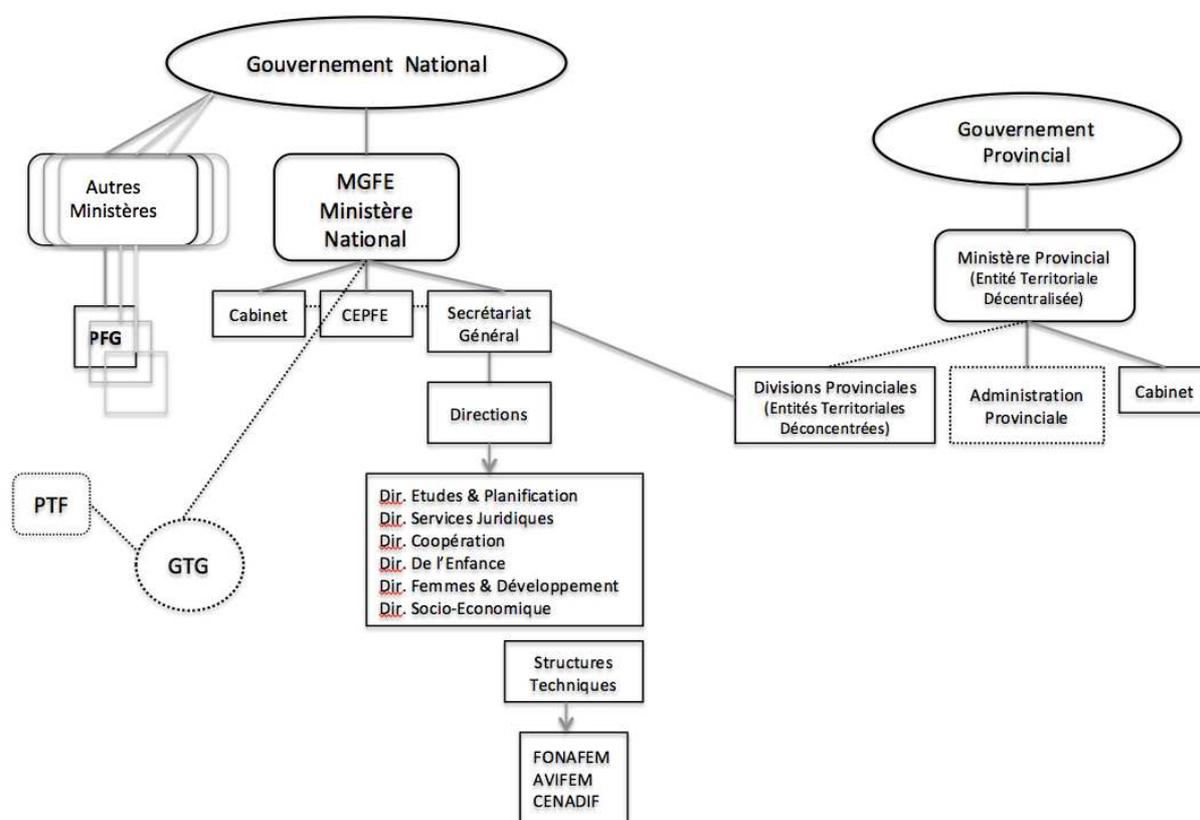
⁵⁴ Le premier DSCR2 couvrait la période 2006-2010. Le Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté de Deuxième Génération (DSCR2) porte sur la période 2011-2015. La première version (brouillon) du DSCR2 était disponible en février 2011 et la version finale en septembre 2011. Selon les membres du GTG interviewés en janvier-février 2011 et en septembre 2011, le genre est traité de façon superficielle dans ce document stratégique sans qu'une analyse approfondie ou propre aux secteurs d'intervention ait été développée. Aussi, le MGFE constate avoir été associé a posteriori plutôt qu'en amont du processus d'élaboration. Le manque d'expertise provenant du MGFE et la non considération de la thématique genre comme prioritaire ont été évoqués par les PTF comme les raisons possibles du manque de concertation avec ce ministère. Entre septembre 2011 et février 2012, le MGFE et le GTG ont soumis des commentaires et des ajouts au DSCR2. Lors des entretiens de février 2012, le DSCR2 avait été amendé et comptait déjà avec une grande partie des commentaires soumis par le MGFE et les membres du GTG. Pour ce qui est des documents stratégiques sectoriels (ex. Note de politique agricole et de développement rural d'avril 2009 et la stratégie de la note de politique agricole annoncée en mars 2011) et de développement des provinces (par ex. Note d'orientation des interventions du gouvernement provincial du Bandundu dans le secteur agricole 2008-2013), dans la plupart des cas, ils n'intègrent pas le genre dans leur analyse ni définissent une stratégie ou des actions spécifiques à mener.

⁵⁵ Art. 30 de la loi 08/012 du 31 juillet 2008.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

genre dans ses attributions dispose d'un budget peu élevé sans marge de manœuvre. Cette différence d'allocation de ressources est aussi transposable aux divisions administratives du genre existantes dans les provinces. Dans un contexte où le manque de ressources est général, si un chef de division peut disposer d'un moyen de transport (par ex. une motocyclette), d'un bureau équipé (ordinateur), le/la chef de division du genre ne dispose généralement pas de moyen de transport (ou a une bicyclette), partage ou utilise un bureau appartenant à une autre division et ne dispose pas d'un budget pour l'exécution de ses activités en l'absence d'un appui venant des autorités provinciales ou des PTF présents dans leur province. Par ailleurs, les chefs de division provinciale du genre ont souvent une formation en travail social ce qui ne facilite pas toujours l'appui à une intégration du genre dans les politiques sectorielles provinciales, parce que l'intégration sectorielle requière des compétences techniques liées au secteur ciblé (par ex., l'agriculture ou la santé). Contrairement à ce qui est prévu dans la PNG, il n'existe pas encore des PFG au niveau des ministères sectoriels provinciaux et le personnel des divisions et services techniques manque souvent des connaissances et des compétences requises pour une intégration du genre dans leur travail quotidien⁵⁶.

Organigramme simplifié de la MNG congolaise



Mécanismes et structures mises en place par les acteurs externes

À côté des PFG qui sont là pour veiller à une intégration du genre dans les politiques publiques sectorielles et les programmes exécutés via ses ministères, il existe un autre mécanisme pour la concertation et l'harmonisation des interventions entre les différents acteurs en matière de genre en RDC : le Groupe Thématique Genre (GTG) (MGFE 2010).

⁵⁶ Entretiens menées à Kinshasa et en province avec des experts genre et des responsables de projet des PTF, et au sein du MGFE. Entretiens dans 3 provinces (Orientale, Bas-Congo et Maniema) avec Chefs de Division Genre et avec 13 chefs de divisions techniques (des 10 différents ministères) avec le but de sonder les formations reçues en matière de genre et les outils/connaissances pour l'intégration de la thématique dans leurs activités. Observation participante lors des formations octroyées à des agents de la fonction publique ; Visite de projets et participation à des groupes de discussion.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Depuis 2006, dans le cadre du DSCR, deux sous-groupes thématiques sectoriels touchaient à la question du genre (sur un nombre total de seize), un sous-groupe « Genre » et un sous-groupe « Violences sexuelles ». Ces groupes thématiques, pilotés par le Ministère du Plan, avaient pour objectif d'être le cadre de concertation et de dialogue entre les Ministères sectoriels, les partenaires techniques et financiers (PTF), les organisations de la société civile et le secteur privé. Ces groupes thématiques servent d'espace d'échange entre les différents acteurs nationaux et étrangers. Selon le secteur, la partie congolaise aura une marge de manœuvre et une capacité de négociation plus ou moins grande. Du côté des PTF, la capacité d'influencer l'agenda politique sera proportionnelle au volume d'aide octroyée dans le pays. En mars 2010, les deux sous-groupes « Genre » et « Violences sexuelles » ont été fusionnés pour former le GTG, afin de développer une approche plus coordonnée, transversale et holistique des interventions en matière de genre et d'inscrire les interventions dans le cadre de la PNG. Ainsi, le GTG a été mis sous le leadership du MGFE. Le GTG est en charge de suivre et d'impulser la mise en œuvre de la PNG et du PAN. Tous les deux ans, le secrétariat du GTG est assuré conjointement par un bailleur de fonds et une agence du Système de Nations unies (en 2012, il s'agit de la Suède et ONU Femmes). Les principaux PTF qui intègrent ce GTG sont les suivants : Belgique, Pays Bas, Suède, Canada, DFID, USAID, MONUSCO, PNUD, UNFPA et ONU Femmes (MGFE 2010).

En plus des deux sessions plénières annuelles, un comité exécutif et des groupes de travail ont été créés. Les trois groupes de travail existant se concentrent sur trois axes du PAN : la lutte contre les violences sexuelles et basées sur le genre, l'autonomisation des femmes (particulièrement au milieu rural) et la parité homme-femme.

Parmi les principaux objectifs du GTG figurent la facilitation de l'identification des domaines prioritaires au sein du GTG ; l'accompagnement du MGFE dans le renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles en matière de genre et l'appui au MGFE dans le plaidoyer pour une intégration systématique de la perspective genre dans toutes les politiques, programmes et projets de développement. L'impact du GTG est conditionné à la participation et l'implication effective de ses intervenants. À ce jour, les réunions de ce groupe thématique, créée pour accroître l'efficacité de l'aide, ne se tiennent pas de façon régulière⁵⁷ et le rôle de leadership du MGFE n'est pas assuré⁵⁸.

Hormis quelques exceptions, peu d'appuis significatifs ont été fournis par les bailleurs de fonds pour un renforcement institutionnel et organisationnel du MGFE et des PFG afin d'améliorer l'intégration du genre dans l'élaboration des politiques publiques sectorielles nationales ou provinciales. Un projet du DFID a été directement lié au renforcement institutionnel et organisationnel du MGFE (2010-2011, 1,3 millions de dollars américains). Il a contribué à la publication de la PNG, à l'élaboration du PAN, des TDR des PFG, des *check-lists* et à l'amélioration du travail du GTG. Parmi l'appui fourni par les agences du système des Nations unies, on peut citer un projet du PNUD (« Appui au Programme National pour la Promotion de la Femme Congolaise ») d'environ 1,4 millions de dollars américains (2002-2005) qui était largement dédié au renforcement institutionnel (élaboration de la PNG, mise en place des PFG, renforcement des capacités et renforcement matériel). L'UNFPA a également clôturé des projets comprenant une composante d'appui institutionnel et a, à présent, un autre projet dont un des objectifs vise à renforcer « les capacités institutionnelles des ministères et de l'Assemblée nationale pour promouvoir la femme et son implication économique et politique ». Il prévoit notamment la réhabilitation et la construction de Maisons de la Femme, des formations et la création d'une base de données désagrégée sur les violences basées sur le genre. ONU Femmes a aussi prévu dans son Plan d'action pour 2012 et 2013 certaines activités de renforcement des capacités au sein des plusieurs ministères au niveau central et dans les provinces. L'unité genre de la MONUSCO a, de son côté, contribué à l'élaboration du PAN dans le cadre du processus lié à la résolution 1325 des Nations unies. De manière générale, on pourrait résumer l'appui institutionnel que le MGFE et les PFG ont reçu (au niveau national et provincial) à un appui ponctuel sous forme de formations, un appui matériel et un soutien à des activités de concertation et d'échange d'informations.

⁵⁷ Selon le Règlement d'ordre intérieur du GTG, le Comité exécutif devrait se réunir une fois par mois. Cependant, en 2011 il y a eu trois réunions et deux de janvier à septembre 2012.

⁵⁸ Le MGFE a élaboré le Cadre de Dépenses à court et à moyen terme, en tenant compte des interventions planifiées par les PTF. Lorsque certains bailleurs membres du GTG ont demandé au MGFE d'établir des priorités nationales, le MGFE leur a répondu que les PTF avaient déjà leurs priorités spécifiques et qu'il était difficile voire impossible de leur en suggérer d'autres (Mission de terrain en janvier-février 2011 et en février-mars 2012).

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Jusqu'à présent, on continue à observer une préférence des PTF pour une approche projets et programme circonscrite dans le temps et dans l'espace plutôt que de long terme et couvrant l'ensemble des provinces de la RDC ainsi que pour l'utilisation d'une approche transversale du genre dans leur/s secteur/s d'intervention. Celle-ci pourrait être caractérisée d'« ad-hoc », sans une vision holistique mais plutôt conçue de façon technique.

Cet appui est caractérisé par une dispersion 1) au niveau du temps consacré à l'intervention, 2) au niveau de l'espace et des zones d'intervention, 3) au niveau des budgets alloués et 4) au niveau des thématiques appuyées. La dispersion est temporelle, parce que les activités d'appui des projets ou programmes des PTF ont une courte durée (par ex., un appui institutionnel d'une durée d'un an, des activités de capacitation du personnel de la fonction publique limitées à une journée sur des questions pourtant complexes telles que la budgétisation sensible au genre). Elle est spatiale, parce que les activités des différents PTF manquent de coordination et de concertation et priorisent certaines zones ou provinces (Kinshasa, l'Est de la RDC ou des zones facilement accessibles⁵⁹). Cette dispersion est aussi budgétaire. Les allocations pour une intégration du genre sont limitées par rapport à d'autres engagements financiers dédiés au renforcement institutionnel et organisationnel de la partie congolaise. Par ailleurs, des ressources importantes sont consacrées par les bailleurs aux ressources humaines et techniques des départements thématiques « genre » au sein de leurs propres organisations. Enfin, elle est thématique, parce que certaines composantes de la PNG (par ex. les violences sexuelles basées sur le genre) vont recevoir une attention et des moyens budgétaires disproportionnés par rapport à d'autres éléments présentés comme également prioritaires dans la PNG.

III. Les défis et les dynamiques endogènes et exogènes de la MNG en RDC

Une analyse combinée des dynamiques endogènes et exogènes est nécessaire pour expliquer l'institutionnalisation inachevée et le manque d'effectivité de la MNG en RDC. Plusieurs éléments contribuent à la marginalisation persistante de la dimension genre dans les programmes d'appui institutionnel : les rapports de force sectoriels qui conditionnent le partage des ressources disponibles et les priorités politiques des acteurs dans un contexte où les urgences immédiates apparaissent nombreuses ; la faiblesse et l'isolement institutionnel du genre qui en découlent et les limites d'une approche transversale.

Rapports de force sectoriels et partage des ressources

Dans un contexte où les chantiers de reconstruction sont nombreux et les ressources insuffisantes, la question de l'allocation des ressources est centrale. Les rapports de force différents entre les ministères et les secteurs contribuent à expliquer la faiblesse de la MNG en RDC. Les arbitrages autour des ressources tendent à être réalisés au bénéfice d'autres secteurs jugés prioritaires et au sein d'un même secteur en prenant en compte les intérêts, par ailleurs légitimes, d'une administration confrontée à des problèmes salariaux et d'infrastructure. En effet, la ventilation des programmes d'aide est perçue comme un enjeu de répartition des ressources au sein de l'administration congolaise. Des choix doivent donc être opérés entre le secteur de la sécurité et celui de l'agriculture par exemple. Puisque l'agriculture est plus associée au développement de moyen et long terme, postérieur au maintien de la paix qui, lui, nécessite des interventions visant prioritairement le secteur de la sécurité. Par ailleurs, au sein d'un même secteur on privilégiera certains sous-secteurs. Par exemple en RDC la plupart des PTF ont privilégié l'éducation primaire, sans doute en raison de son inscription dans les OMD, au détriment de l'éducation technique et professionnelle, qui est cependant fondamentale pour l'économie et pour l'incorporation de la population adulte au marché du travail.

Au sein des administrations des PTF, les différentes unités sont également dans une situation relative de concurrence, chacune souhaitant défendre les dossiers dont il a la responsabilité. Les unités genre bénéficient de ressources humaines et financières moindres, or l'intégration du genre est une tâche qui requière également une expertise

⁵⁹ En raison de l'étendue du territoire et du manque d'infrastructures, de nombreuses zones ne sont pas couvertes par les programmes d'aide alors que d'autres concentrent de nombreux appuis qui peuvent se recouper faute d'une coordination suffisante (par ex., en Province orientale, le district de la Tshopo).

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

spécifique et des connaissances techniques variées, l'intégration étant transversale et s'opérant à toutes les étapes des projets/programmes et dans tous les secteurs d'intervention. Celle-ci peut donc être perçue comme trop vaste et trop complexe et confinée à la marge des programmes au fil d'un processus d'exécution souvent marqué par un retard au niveau de la mise en œuvre des programmes et l'urgence. Une pratique habituelle entre les PTF est de considérer qu'une intégration du genre a été effectuée dans le projet/programme en mentionnant le personnel féminin qui a travaillé dans le projet et le nombre de femmes et d'hommes bénéficiaires qui ont participé aux activités.

Une coordination et une mise en commun des ressources pourraient constituer un élément de réponse face à cette situation (par exemple entre les agences du système des Nations unies ou entre les partenaires membres de l'UE). Les efforts sur ce plan sont freinés par les habitudes de travail, les logiques administratives mais également les intérêts spécifiques de chaque PTF, notamment en termes de visibilité. La question de la volonté politique qui s'incarne dans la sélection des priorités est donc soulevée.

Dans le cadre d'une situation de fragilité, le nombre des dossiers qui appellent un appui institutionnel urgent est important. Des arbitrages sont donc nécessaires. L'intégration du genre dans les programmes de coopération et, plus largement l'institutionnalisation d'une MNG, demandent des ressources, du temps pour le dialogue politique⁶⁰, une coordination entre partenaires et une analyse spécifique du contexte d'intervention. Cet investissement, problématique même dans un contexte institutionnel consolidé, est encore plus grand dans un contexte de reconstruction institutionnelle. Afin d'avancer sur des dossiers importants et urgents, comme le DSCR ou les plans provinciaux de développement, la question du genre est généralement placée en marge des discussions.

Faiblesse et isolement institutionnel du genre

La faiblesse sur le plan des ressources et les arbitrages politiques sur les priorités entraînent et/ou perpétuent une faiblesse et un isolement institutionnel. Dans ce contexte, le MGFE tend à se concentrer sur des actions ponctuelles qui assurent une visibilité, aujourd'hui marginale, telles que la construction de maisons de femmes ou l'organisation d'activités autour de la journée internationale de la femme ou la journée de la femme africaine. Son agenda et ses priorités dépendent des projets des bailleurs de fonds, souvent d'une durée trop courte ou réalisés en régie : des politiques et des stratégies sont élaborées sans continuité financière pour le pilotage ou la mise en œuvre, des structures sont mises en place mais ne sont pas appuyées par la suite, des événements spécifiques sont organisés par les PTF sans que le MGFE ne soit réellement impliqué. Les activités du ministère sont aussi tributaires des priorités de l'agenda politique national (cf. les activités de sensibilisation concentrées autour de la campagne présidentielle lors des élections de novembre 2011). Ce manque de planification stratégique contribue peu aux objectifs prioritaires de renforcement institutionnel, d'intégration du genre dans l'ensemble des politiques nationales et de plaidoyer. Le mandat, très large et peu connu, du MGFE constitue également un problème pour son identité administrative vis-à-vis des autres institutions de l'État et vis à vis de la société civile. Il est, par exemple, souvent approché par des acteurs de la société civile pour des questions qui ne relèvent pas de son mandat (recherche de sources de financement ou de possibilités de travail) et il est associé à des comités interministériels (comité interministériel DDR ; comité de suivi du programme STAREC) sans que ses mécanismes et ses ressources ne soient mobilisées de façon systématique et structurelle.

L'isolement institutionnel peut également renforcer un manque de motivation du personnel de l'administration qui découle notamment des conditions salariales du service public. Le salaire minimum est fixé en principe à 100 dollars américains mais les retards et arriérés sont réguliers. D'ailleurs, un grand nombre de fonctionnaires de l'administration publique congolaise mène simultanément des consultations pour les PTF. En engageant les experts nationaux, genre les PTF, qui souhaitent disposer de la meilleure expertise nationale disponible contribuent à ce problème de ressources humaines et à l'absentéisme au sein des institutions étatiques.

⁶⁰ Même si le genre est généralement traité comme une question technique.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

La partie congolaise et les PTF continuent à concevoir l'approche genre comme impliquant de centrer les interventions exclusivement sur les femmes. Cette association du « genre » aux « femmes » résulte du fait que pendant la dernière décennie les projets visant à l'intégration de cette approche ont principalement tenu compte du rôle de la femme comme vecteur de changement des dimensions interrelationnelles. Ces interventions visaient à une amélioration de la situation de la femme en associant presque exclusivement la population féminine. Par exemple, lors des projets de réduction des risques de la transmission du VIH-SIDA, dans un premier temps, on sensibilisait les femmes pour promouvoir l'utilisation des mesures de protection contre les maladies sexuellement transmissibles. Ce n'est que dans un deuxième temps que ces projets ont commencé à associer la population masculine, les confessions religieuses et les autorités traditionnelles, puisque ceux-ci font partie des acteurs clés pour que les risques et les mesures de protection soient connus et progressivement acceptés. Cette orientation des interventions et une mauvaise compréhension de l'approche genre contribuent à créer des résistances au sein de l'administration et des autorités. Par exemple, lors du débat à l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre de la parité homme-femme, le texte a suscité une polémique. Les interlocuteurs interrogés à ce sujet ont indiqué que certains députés craignaient que leurs postes soient mis en danger. La partie masculine se sent dans une certaine mesure menacée par des initiatives perçues comme externes et/ou dirigées uniquement vers une partie de la société qui n'a pas traditionnellement fait partie de la vie publique et politique. Cette méfiance contribue à maintenir le MGFE dans un isolement institutionnel.

Les limites de l'approche transversale du genre utilisée par les PTF

Cette marginalisation du MGFE décourage les PTF à appuyer cette institution et les renforce dans leur préférence pour une intégration transversale du genre dans leurs interventions. Cette approche peut recouvrir des objectifs explicites et implicites différents bien que non exclusifs : la démocratisation (l'idée qu'une société égalitaire serait plus démocratique), la stabilisation (une société plus égalitaire serait plus stable) ; la justice (une société plus égalitaire serait plus juste) ; la transformation des valeurs au sein de la société⁶¹ ; la légitimation des interventions dans les pays d'origine des PTF (intégrer « techniquement » le genre permettrait de renforcer la légitimité des programmes), etc.

Cette préférence des PTF pour une approche transversale du genre dans les programmes et projets, vise à examiner la situation des hommes et des femmes concernés par les interventions des PTF pour identifier les inégalités et chercher à les éliminer ou à les diminuer. Elle peut comporter des éléments positifs si l'intégration est effective et accompagnée des moyens et des ressources nécessaires et si elle s'appuie sur les déclarations, les stratégies et les politiques nationales.

Cette option peut conduire dans les faits à certaines limites : une certaine dispersion dans des projets qui n'intègrent pas le genre de manière significative ; une fragmentation des appuis par des actions qui ne sont pas basées sur une vision globale et qui sont centrées sur des zones limitées du territoire ; une faible durabilité en raison de la durée des actions. La plupart des formations en matière de genre organisées par les bailleurs de fond se déroulent à Kinshasa ou dans les chefs-lieux de provinces. Il arrive qu'elles soient données plusieurs fois à la même personne, ou à des personnes qui exercent une fonction sans rapport avec la formation. La restitution des formations par les bénéficiaires auprès de leurs collègues est rarement mise en œuvre, faute de suivi. Les programmes de lutte contre les violences sexuelles se concentrent dans la partie est du pays, qui est en effet une région particulièrement touchée, mais d'autres parties de la RDC sont également concernées. Dans le cadre des programmes de formation et de sensibilisation pour promouvoir les candidatures féminines et la participation des électrices aux élections législatives de 2011, la plupart des activités ont été organisées peu avant la tenue du scrutin et ont ciblé majoritairement une population féminine sans mobiliser d'autres personnes ressources importantes pour la réussite du programme parmi les autorités, les partis politiques, les confessions religieuses ou les autorités coutumières. Cependant, pour attirer un plus grand nombre des femmes dans la politique, il ne suffit pas de leur donner une formation à elles exclusivement puisque qu'il existe aussi des résistances parmi les acteurs masculins à une plus grande intégration des femmes dans la vie publique et politique.

⁶¹ Cet article se concentre sur la dimension institutionnelle et non socio-culturelle de la question.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Cette préférence pour l'utilisation d'une approche transversale du genre dans les programmes et projets portés par les opérateurs des PTF pose question. Elle ne contribue pas automatiquement au renforcement des institutions nationales en charge du pilotage de la MNG. Elle conduit même dans une certaine mesure à court-circuiter les institutions politiques nationales, ce qui peut parfois s'expliquer par la volonté de minimiser les risques liés au travail avec des structures étatiques en reconstruction. Un appui institutionnel spécifique et coordonné serait nécessaire pour favoriser l'appropriation et la durabilité des interventions qui nécessitent une plus grande concertation avec les autorités nationales (au niveau central, provincial et local) et la prise en compte de la PNG comme cadre de référence.

Un autre facteur pour une intégration ineffective du genre dans les politiques publiques par les institutions congolaises et par les PTF est l'absence de données désagrégées par sexe fiables et fines. Elles sont fragmentées et seulement disponibles selon les zones ou domaines d'activité des différents PTF en fonction de leurs besoins dans le cadre du suivi de leurs programmes et projets. Il n'existe pas de coordination et d'harmonisation entre les PTF et le partenaire congolais au niveau des données récoltées. Ni le MGFE, ni l'Institut National de Statistique (INS) n'ont la capacité de compiler et de traiter ces informations⁶².

IV. Conclusion

En analysant certaines caractéristiques du MGFE en RDC, telles que son emplacement dans le système politique, ses compétences, ses interactions avec les autres institutions et son lien avec les acteurs internationaux, on peut souligner l'existence d'un fossé entre le discours officiel – qu'il soit directement celui retranscrit dans les grands instruments internationaux ou même de leur version appropriée par le partenaire – et la mise en œuvre effective de ce discours. En toute hypothèse, cet écart s'explique au moins en partie par les défis spécifiques en RDC, particulièrement ceux liés une situation de fragilité d'un État toujours en processus d'institutionnalisation.

Plusieurs éléments contribuent à expliquer l'institutionnalisation inachevée de la MNG en RDC : les rapports de force sectoriels qui conditionnent le partage des ressources disponibles et les priorités politiques des acteurs dans un contexte où les urgences immédiates apparaissent nombreuses ; la faiblesse et l'isolement institutionnel du genre qui en découlent et les limites de l'approche transversale utilisée par les PTF.

Dans un contexte de fragilité, plusieurs dynamiques endogènes et exogènes conduisent à une prise en compte insuffisante et inadaptée des intérêts et besoins des citoyennes et de mouvements de femmes dans leurs agendas respectifs. Plusieurs effets pervers ont été mis en évidence. Ils conduisent à une certaine évaporation, une fragmentation et une faible durabilité des appuis.

Le discours sur la fragilité institutionnelle des États récipiendaires sert parfois à justifier les résultats insatisfaisants observés sur le terrain. La fragilité de l'aide octroyée mérite aussi d'être analysée afin d'identifier des pistes opérationnelles pour améliorer l'impact des appuis aux MNG. Une réflexion s'impose tant sur l'approche que sur les modalités pratiques d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des programmes. Du point de vue de l'approche, la complexité et le caractère politiquement sensible des dynamiques inégalitaires appellent à dépasser une perspective principalement technique et à inscrire cette question de manière structurelle à l'agenda politique. Du point de vue opérationnel, une large étude comparative des appuis institutionnels aux MNG dans des situations de fragilité, apporterait des enseignements utiles pour les autorités nationales et les PTF. Elle pourrait les aider à améliorer leurs stratégies si un préalable indispensable est rencontré, celui de la volonté politique.

Laura SALICH et Geoffroy MATAGNE

⁶² Bien qu'il y a eu des efforts pour produire des documents avec les données existantes afin d'avoir un aperçu des inégalités et de la situation de la femme au niveau national (RNG, 2011 ; Gouzou et al., 2009).

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Acronymes et sigles utilisés dans l'article

CEPFE : Cellule d'études et de planification de la promotion de la femme, de la famille et de la protection de l'enfant

CTB : Agence Belge de Développement

DFID : Département britannique de la Coopération Internationale

DirCab : Directeur de Cabinet

DSCRIP : Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté

ETD : Entité Territoriale Décentralisée

FONAFEM : Fonds National pour la promotion de la femme et de la protection de l'enfant

GTG : Groupe Thématique Genre

MGFE : Ministère Genre Famille et Enfant

MNG : Machinerie Nationale du Genre

MONUSCO : Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONU Femmes : Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

OSC : Organisations de la société civile

OSW : Office on the Status of Women

PAN : Plan d'Action National

PFG : Point Focal Genre

PNG : Politique Nationale Genre

PNPFC : Programme National de Promotion de la Femme Congolaise

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

PTF : Partenaires techniques et financiers

RDC : République démocratique du Congo

SADC : South African Development Community / Communauté de Développement de l'Afrique Australe

SG : Secrétaire General

SNVBG : Stratégie Nationale de lutte contre les Violences Basées sur le Genre

UA : Union africaine

UE : Union européenne

UNFPA : Fonds des Nations Unies pour la population

USAID : Agence des États-Unis pour le développement international

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Bibliographie

- Bell, Emma, Bridget Byrne, Julie Koch, Sally Baden et Rachel Marcus, *National Machineries for Women in Development: Experiences, Lessons and Strategies*, BRIDGE (development - gender) Institute of Development Studies, University of Sussex, 2002.
- Byrne, Bridget, Julie Koch, Sally Baden et Rachel Marcus, *National Machineries for Women in Development: Experiences, Lessons and Strategies for Institutionalising Gender in Development Policy and Planning*, BRIDGE (development - gender) Institute of Development Studies, University of Sussex, 1996.
- Castillejo, Claire, *Building a State That Works for Women: Integrating Gender into Post-Conflict State Building*, March 2011, Working Paper n° 28, Fride, 2011.
- Châtaigner, Jean-marc et Magro, Hervé, *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Khartala, 2007.
- Coghlan B., Brennan R.J., Ngoy P. *et al.*, « Mortality in the Democratic republic of Congo : a nationwide survey », *Lancet*, 367, 2006, p. 44-51.
- ECOSOC, Conseil Economique et Social, Conclusions concertées 1997/2, 33ème réunion du 18 juillet 1997, extrait du A/52/3, ECOSOC/AC/1997/2.
- Garraud, Philippe, « Agenda/Emergence », in Boussaguet, Laurie *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, 2010, p. 58-67.
- Gaulme, « Consolider les États fragiles », *Etudes*, tome 412, n° 6, 2010.
- Geisler, Gisela, « Ambitious but Marginalised: Women's Desks and Ministries » dans *Women and the Remaking of Politics in Southern Africa*, Uppsala, Nordic Africa Institute, 2004.
- Goertz, Gary et Mazur, Amy G., *Politics, Gender and Concepts. Theory and Methodology*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- Goetz, Anne Marie (ed.), *Governing Women : Women's Political Effectiveness in Contexts of Democratization and Governance Reform*, Routledge/UNRISD Research in Gender and Development, New York, Routledge, 2009.
- Goetz, Anne Marie, *The Politics of Integrating Gender to State Development Processes : Trends, Opportunities and Constraints in Bangladesh, Chile, Jamaica, Mali, Morocco, and Uganda*, Occasional Paper, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 1995.
- Gouws, Amanda, « The State of National Gender Machinery: Structural Problems and Personalised Politics », in John Daniel Sakhela Buhlungu, Roger Southall, Jessica Lutchman (éds), *State of the Nation: South Africa 2005-2006*, 568, Cape Town, HSRC Press, 2006.
- Gouzou, Jérôme, Eriksson-Baaz, Maria, Olsson, Anna-Maria, *Profil Genre*, République Démocratique du Congo (RDC), Agence Suédoise de Développement (ASDI - SIDA), Septembre 2009.
- Hassim, Shireen, « The Gender Pact and Democratisation Consolidation: Institutionalizing Gender Equality in the South African State », *Feminist Studies*, vol. 29, n° 3, autumn 2003, p. 505-28.
- Jennings, Kathleen M, « Gender and Post-Conflict Statebuilding (Synthesis) », Ralph Bunche Institute for International Studies, 2010.
- Kabamba, Bob et Matagne, Geoffroy, « Renforcement des capacités institutionnelles et démocratisation en RDC : recours à l'expertise et logiques d'appropriation », communication présentée au Congrès annuel de la Société québécoise de science politique, 19-20 mai 2011

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

- Kwesiga, Joy C., « The National Machinery for Gender Equality in Uganda: Institutionalized Gesture Politics? », dans Shirin, M. Rai (éd.), *Mainstreaming Gender, Democratizing the State? : Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*, Manchester, Manchester University Press, 1999.
- Mama, Amina, « Feminism or Femocracy ? State Feminism and Democratization in Nigeria », *Africa Development*, vol. XX, n° 1, 1995, p. 37-58.
- Mazur, Amy G. et McBride, Dorothy E. « State Feminism » in Goertz, Gary, and Amy G. Mazur, *Politics, Gender and Concepts. Theory and Methodology*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- McBride, Dorothy E., et Amy G. Mazur, *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*, Temple University Press, 2010.
- CONDIFFA (Ministère de la Condition Féminine et Famille), *Stratégies Nationales d'Intégration du Genre dans les Politiques et Programmes et Projets du Développement de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, mars 2004.
- MGFE (Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant) de la République démocratique du Congo, *Politique Nationale d'intégration du Genre, de promotion de la Famille et de la protection de l'Enfant, (Projet)*, Kinshasa, juillet 2008.
- MGFE (Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant) de la République démocratique du Congo, *Projet de Loi sur la mise en œuvre de la parité homme-femme*, Kinshasa, 2009a.
- MGFE (Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant) de la République démocratique du Congo, *Stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le Genre (SNVBG)*, novembre 2009b.
- MGFE (Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant) de la République démocratique du Congo, *Plan d'Action National de Mise en œuvre de la Politique Nationale Genre*, octobre 2010a.
- MGFE (Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant) de la République démocratique du Congo, *Plan d'action du Gouvernement de la République Démocratique du Congo pour l'application de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies*, octobre 2010b.
- MGFE (Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant) de la République démocratique du Congo, *Note de présentation du PAN pour la mise en œuvre de la Résolution 1325*, Kinshasa, octobre 2010c.
- MGFE (Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant) de la République démocratique du Congo, *Règlement intérieur du Groupe Thématique Genre (GTG)*, Projet, décembre 2010d.
- MGFE (Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant) de la République démocratique du Congo, *Plan d'Action Groupe Thématique Genre 2011*, décembre 2010e.
- MGFE (Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant) de la République démocratique du Congo, *Politique Nationale Genre et Plan d'Action, Gouvernement, République Démocratique du Congo, (publié avec le support de DFID, Ukaid, PNUD)*, 2011a.
- MGFE (Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant) de la République démocratique du Congo, *Projet Termes de Référence, Points Focaux Genre, Intégration du Genre dans les Politiques Programmes et Projets de Développement de l'Administration Publique et d'autres Institutions de l'État*, août 2011b.
- MGFE (Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant) de la République démocratique du Congo, *Programme d'Actions Prioritaires et Cadre de Dépenses à Moyen Terme : PAP – CDMT 2011-2013, Restitution des Travaux de Construction des Cadres à Dépenses à Moyen Terme (CDMT)*, Kinshasa, 25 août 2011c.
- MGFE (Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant) de la République démocratique du Congo, *Projet Check Listes Genre MGFE*, Kinshasa, septembre 2011d.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

- OCDE, *Aid statistics, Recipient Aid Charts, Democratic Republic of Congo*, <http://www.oecd.org/dataoecd/18/31/1901167.gif>.
- Okeke-Ihejirika, Philomina et Franceschet, Susan, « Democratization and State Feminism: Gender Politics in Africa and Latin America », *Development and Change*, Vol. 33, n° 3, 2002, p. 439-466.
- Pirotte, Gautier, « La notion de société civile dans les politiques et pratiques du développement. Succès et ambiguïtés d'un concept en perpétuelle gestation », *Revue de la Régulation*, n° 2, 2010.
- Programme indicatif de coopération belgo-congolais 2010-2013, Bruxelles, décembre 2009.
- Rai, Shirin, *The Gender Politics of Development : Essays in Hope and Despair*. London / New York: Zed Books, Ltd., 2008.
- Rai, Shirin, *International Perspectives on Gender and Democratisation*, Womens's Studies at York Series. New York: St. Martin's Press, 2000.
- Rai, Shirin (ed.), *Mainstreaming Gender, Democratizing the State? : Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*, Perspectives on Democratization. Manchester / New York, United Nations, Manchester University Press, 2003.
- RNG 2011, « Rapport National Genre », Ministère du Genre de la Famille et de l'Enfant, Kinshasa, RDC, novembre 2011, 191 p.
- Sarr, Fatou, *Mécanismes Nationaux pour l'égalité de genre en Afrique : Quels moyens ? Quelles contraintes ? Quelles stratégies ? Quelles innovations ?*, communication présentée lors de la Rencontre Internationale « Du dire au faire : l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'espace francophone », OIF et Université Laval, Québec, Canada, 10-13 septembre 2008.
- Schoofs, Steven, et Rosan Smits, « Aiming High, Reaching Low – Four Fundamentals for Gender-Responsive State-Building », *Policy Brief*, Clingendael Conflict Research Unit (CRU), n° 13, mars 2010.
- Tréfon, Théodore. et Ngoy, Balthazar, *Parcours administratifs dans un État en faillite : récits populaires de Lubumbashi (RDC)*, Paris, L'Harmattan, coll. Cahiers africains, 2007.
- Tripp, Aili Mari. *Women & Politics in Uganda*. Madison, University of Wisconsin Press, 2000.
- Tripp, Aili Mari, Isabel Casimiro, Joy Kwesiga, and Alice Mungwa. *African Women's Movements : Transforming Political Landscapes*. Cambridge / New York: Cambridge University Press, 2009.
- Tsikata, Dzodzi, *National Mechanisms for the Advancement of Women in Africa: Are They Transforming Gender Relations?*, Third World Network-Africa, 2001.
- UNECA (United Nations Economic Commission for Africa), *Recent Trends in National Mechanisms for Gender Equality in Africa (Draft Report to the CWD)*, Addis Ababa, 17-20 mai 2011.
- Warioba, Christine, *The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and Empowerment of Women: SADC Experience*, Division for the Advancement of Women, Rome, Italy, 2005.
- Waylen, Georgina. *Engendering Transitions: Women's Mobilization, Institutions and Gender Outcomes*. New York: Oxford University Press, 2007.
- Zacharie, Arnaud et Kabamba, Bob, *La reconstruction congolaise*, Bruxelles, Luc Pire, 2009.

■ ELECTIONS PRÉSIDENTIELLES ET LEGISLATIVES DE 2011 EN RDC : LA CONSOLIDATION DEMOCRATIQUE A L'ÉPREUVE DES FAITS

Les élections présidentielles et législatives de 2011 sont les deuxièmes organisées en République Démocratique du Congo depuis l'indépendance de ce pays en 1960. En 2005, le référendum constitutionnel marquait la pierre angulaire d'une série d'échéances électorales⁶³ étalées sur les années 2006 et 2007. Pour la première fois depuis 40 ans, les Congolais étaient invités à choisir leurs dirigeants par la voie des urnes. Depuis la fin de l'ère Mobutu en 1997, la période décennale ne s'est pas déroulée sans heurts. A la direction autocratique du vieux Lion a succédé un régime héréditaire où le citoyen congolais n'avait pas eu son mot à dire : en renversant Mobutu le 17 mai 1997, le règne éphémère de Kabila père a su, par des jeux d'alliances complexes⁶⁴, créer un vaste système de conflits⁶⁵ dans la zone⁶⁶. Il en a résulté une des guerres les plus meurtrières d'Afrique, provoquant la mort de plusieurs millions de personnes⁶⁷. L'assassinat du père le 16 janvier 2001 a entraîné l'accession du fils à la tête du Grand Congo, jeune homme inexpérimenté qui, aujourd'hui encore, attise tous les commentaires quant à ses origines et son parcours flous : Joseph Kabila⁶⁸. Un régime de transition dit « 1+4 »⁶⁹ issu des accords de Sun City s'est alors installé à la tête du pays, comprenant les représentants des différentes composantes de la RDC post-Mobutu. L'Etat-léopard faisait face à une tâche immense : reconstruction du pays, instauration d'un Etat de droit par le biais d'élections, processus de DDR (« Démobilisation, Démilitarisation, Réintégration »).

Comment interpréter les élections du 28 novembre 2011, à l'aune du fragile processus de démocratisation en cours en RDC depuis 15 ans ? Depuis l'ouvrage fondateur de Samuel Huntington sur la démocratisation⁷⁰, la notion de consolidation démocratique est devenue un concept fourre-tout⁷¹ et critiqué. Ainsi, à la définition selon laquelle « *un régime démocratique se consolide lorsqu'il semble vouloir durer* »⁷², nous retiendrons plutôt la définition suivante de la consolidation démocratique, qui se base sur une métaphore médicale de la santé et de la maladie des régimes démocratiques : « *il existe quatre logiques de confiance en l'avenir d'une démocratie : la logique des symptômes, fondée sur l'absence de crise ; la logique de mise à l'épreuve basée sur la gestion efficace des crises ; la logique préventive, fondée sur l'existence de fondements structurels solides ; et la logique d'auto-perception basée sur les perceptions subjectives des citoyens et des élites politiques* ». ⁷³ Nous avons choisi de centrer notre analyse sur cette dernière partie. Il sera en outre question de mesurer l'impact de la vigilance citoyenne sur le processus électoral. Nous

⁶³ Un référendum en décembre 2005, suivi d'élections présidentielles et législatives en juillet, puis novembre 2006. Elections sénatoriales en janvier 2007. Les élections municipales et locales n'ont jamais été organisées, faute d'argent.

⁶⁴ Voir les nombreux travaux effectués à ce sujet, par exemple ceux de Cyril Musila, *Observatoire des dynamiques transfrontalières en Afrique centrale et dans les Grands Lacs: enjeux et défis*, OCDE, Paris, Janvier 2006. Ou bien les ouvrages de la journaliste belge Colette Braeckman : *Les nouveaux prédateurs : Politique des puissances en Afrique centrale* BRAECKMAN, Colette. Paris : Fayard, 2003/11. 312 p.

⁶⁵ sur la notion de système de conflits : BAZENGUISSA GANGA, Rémy, « Les réfugiés dans les enjeux locaux dans le Nord-Est du Congo », GUICHAOUA A., *Les migrants forcés en Afrique centrale et orientale*, Paris, Karthala, 2003, p. 379-423.

MARCHAL, Roland, Tchad/Darfour : vers un système de conflits, *Politique africaine*, n°102, juin 2006, p. 135-154.

MARCHAL, Roland, MESSIANT, Christine, « Une lecture symptomale de quelques théorisations récentes des guerres civiles ». Texte présenté à la réunion du groupe de recherche conjoint CERI/Centre for Defense Studies, King's College, sur les « acteurs intérieurs des conflits en Afrique », Paris, 6 mars 2001, publié dans *Lusotopie*, XIII (2), 2006, pp. 1-48.

⁶⁶ C'est-à-dire la totalité des pays limitrophes de la RDC (Angola, Congo, République Centrafricaine, Soudan, Ouganda, Rwanda, Burundi, Tanzanie, Zambie et Angola), ainsi que la Namibie, le Tchad, la Libye, le Zimbabwe et l'Afrique du Sud

⁶⁷ Ce chiffre, régulièrement repris par les organisations internationales dont le rapport d'International Rescue Committee de janvier 2007, comprend les morts directes, et celles issues du conflit (famines, maladies). L'implication de plusieurs Etats et l'ampleur des dégâts humains causés ont favorisé l'émergence de la notion de « première guerre mondiale africaine » reprise depuis une dizaine d'années (voir Blandine Flipo, RDC-Congo: retour sur « la première guerre mondiale africaine », Libération, 10 octobre 2008)

⁶⁸ Bien que sa biographie officielle indique qu'il soit né dans la province du Sud-Kivu, ses détracteurs le soupçonnent d'avoir falsifié son lieu de naissance, plutôt au Rwanda selon eux. Par ailleurs, son adolescence et son parcours d'étudiant restent sujets à controverse, son « chemin de vie » ayant été modifié à plusieurs reprises entre la campagne présidentielle de 2006 et celle de 2011 par ses biographes officiels.

⁶⁹ « 1 » président de transition, Joseph Kabila et « 4 » vice-Présidents, principaux protagonistes du conflit congolais, à savoir Abdoulaye Yerodia, Azarias Ruberwa, Jean-Pierre Bemba et Arthur Ngoma. Pour une analyse de la transition, voir Vircoulon Thierry, « République Démocratique du Congo : la démocratie sans démocrates », *Politique étrangère*, 2006/3 Automne, p 569-581

⁷⁰ Samuel Huntington, *The third wave : Democratization in the late twentieth century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991

⁷¹ George O'Donnel, *Illusions about consolidation*, *Journal of democracy*, 7, n°2, 1996, pp34-51

⁷² O'Donnel, op.cit. , p 37

⁷³ Andreas Schedler, *Comment observer la consolidation démocratique ?* in *Revue internationale de politique comparée*, vol 8, 2001-2002

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

proposons ainsi de définir cette notion de vigilance citoyenne comme le droit et le devoir pour tout citoyen de s'impliquer dans le débat public en exerçant une vigilance critique vis-à-vis des pouvoirs étatiques.

Alors que le scrutin de 2006 marquait une étape importante dans la transition démocratique⁷⁴, les élections de 2011 se situent-elles dans la lignée de la consolidation démocratique ? Dans quelle mesure cette nouvelle série d'échéances électorales, qui donne la possibilité aux Congolais de s'exprimer par la voie des urnes, est-elle symptomatique d'un renouvellement démocratique ? Face aux « leaders-caméléons », quel est la place donnée à l'éveil citoyen ? Nous avons choisi de concentrer notre analyse sur la province de l'Equateur, emblématique selon nous des enjeux de la consolidation démocratique en République démocratique du Congo. Cet article est principalement issu d'un terrain de deux mois, au moment des échéances électorales de 2011. Nous verrons tout d'abord quels sont les éléments susceptibles de remettre en cause la consolidation démocratique, en étudiant le parcours d'hommes politiques dont la survie au pouvoir a reposé sur leur capacité d'adaptation entre les deux scrutins (les « leaders-caméléons »). Puis nous tenterons de comprendre en quoi la campagne électorale de 2011 a cristallisé les dysfonctionnements démocratiques ayant cours depuis 2006. Nous analyserons enfin dans quelle mesure la vigilance citoyenne a pu constituer un contre-pouvoir face à ces dysfonctionnements.

I. Le scrutin de 2011, symptomatique d'une consolidation démocratique à la peine

En 2006, la Communauté internationale s'est pleinement investie dans l'organisation du scrutin, avec le référendum de décembre 2005, puis les deux tours (élections présidentielle et législatives) de juillet et novembre 2006. L'organisation d'élections dans un pays grand comme quatre fois la France représentait - et représente toujours - un défi logistique hors du commun. La Mission de l'Organisation des Nations unies au Congo - MONUC (devenue en juillet 2010 Mission des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo - MONUSCO), alors plus grande mission onusienne du monde en nombre d'hommes, avec 22 800 hommes, s'était retrouvée largement impliquée⁷⁵ en 2006, au prix de nombreuses critiques congolaises quant à un engagement trouvé trop politique, puisque la Commission électorale indépendante (CEI), organe congolais de mise en place du processus électoral, était alors très soutenue financièrement par la communauté internationale⁷⁶. La MONUSCO, en 2011, a tiré les leçons de ces critiques et s'est contentée d'un simple appui logistique, laissant la Commission électorale nationale indépendante (CENI) maîtresse de l'organisation et de la gestion des échéances électorales. La vie politique dans la province de l'Equateur permet d'observer d'intéressants aspects de la difficile consolidation démocratique à l'œuvre en RDC.

L'entregent des dirigeants-caméléons

En 2006, l'Equateur acquis à Jean-Pierre Bemba (MLC, Mouvement de Libération du Congo) faisait office de bastion de l'opposition à Joseph Kabila. Etre pro-Kabila à cette époque constituait une prise de position difficilement tenable, qui plus est dans un contexte où la campagne électorale d'alors se faisait essentiellement sur le thème de la congolité⁷⁷. Le MLC, dirigé par Jean-Pierre Bemba, constituait *de facto* la principale force politique de l'Equateur. L'arrestation de son chef en 2007 a cependant désorienté le parti et laissé peu à peu le champ libre à la mouvance présidentielle. La majorité présidentielle (MP) a ainsi entrepris un soigneux travail de désarticulation du MLC en Equateur. A l'orée de la campagne électorale de 2011, les jeux d'alliances restaient à faire, tant au niveau de la présidentielle que des législatives - le MLC a attendu les consignes de vote de Jean Pierre Bemba jusqu'à l'avant-veille du scrutin et la MP a

⁷⁴ Sur la notion de transition démocratique, voir l'ouvrage de référence de Patrick QUANTIN, *Les transitions démocratiques africaines*, Karthala, Paris : 1997.

⁷⁵ Tout comme la communauté internationale, qui avait alors beaucoup financé le processus électoral. A titre d'exemple, l'APEC (Appui au processus électoral), financé par quinze pays, visait à soutenir la Commission Electoral e Indépendante (CEI). Ce programme était intégré et coordonné par la division électorale de la MONUC

⁷⁶ La seule Commission Européenne a par exemple financé le processus électoral à hauteur de 150 millions d'euros, aide la plus importante alors jamais accordée à un processus électoral dans un pays tiers.

⁷⁷ En effet, les scrutins électoraux de 2005-2006 et 2011 sont systématiquement l'occasion pour l'opposition de questionner cette congolité de Kabila. Voir notamment : Anne Boerger, *Le concept de congolité de la vie politique de la 3e RDC*. In *Discours d'Afrique*, Tome 1, pour une rhétorique des identités post-coloniale d'Afrique sub-saharienne, Alpha Ousmane Barry, Presses universitaires de Franche-Comté, septembre 2009; p 68 et suiv.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

eu pour rude tâche de souder ses équipes. Les enjeux électoraux ont constitué les cristalliseurs de toute la politique d'alliances et désunions, ou de retournements d'alliances, qui a eu lieu depuis 2006.

Le fonctionnement de l'Assemblée provinciale de l'Equateur constitue un bon aperçu de l'entregent des « leaders-caméléons ». En effet, au niveau provincial, l'assemblée issue du scrutin de 2006 était majoritairement MLC, tout comme les gouverneurs et vice-gouverneurs de l'époque. A la veille du scrutin de 2011, l'étiquette MLC faisait pourtant office de coquille vide pour un grand nombre de députés provinciaux : les députés MLC n'ayant pas « tourné casaque », pour reprendre l'expression en cours à l'Equateur, étaient alors minoritaires. Quelles ont été les causes de ces revirements ? A ce titre, une courte biographie du gouverneur de la province de l'Equateur au moment du scrutin montre dans quelle mesure la vacuité idéologique des partis politiques permet de marivauder d'une alliance à une autre.

Jean-Claude Baende est l'actuel gouverneur et ancien abbé de Mbandaka. Il a été l'un des caciques de l'Union des démocrates mobutistes (UDEMO) en Equateur, parti de Mobutu dont il fut un des proches collaborateurs. En 2006, il perd la députation nationale, mais gagne la provinciale sous l'étiquette Union des démocrates et humanistes chrétiens (UDHC), parti qu'il a créé, proche du MLC à l'époque. Alors zélateur du MLC, le candidat officie durant la campagne de 2006 à la radio Liberté, radio officielle du MLC. Il fait alors partie des virulents orateurs de l'émission *Polele Polele* (« la vérité »), dont les dérapages seront sanctionnés par la Haute autorité des médias (devenue le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, CSAC). Remportant en 2007 la députation provinciale, il se fait ensuite élire vice-gouverneur de l'Assemblée provinciale et modifie son parti, qu'il appelle désormais Alliance des démocrates humanistes (ADH), qui permet d'intégrer des citoyens d'autres confessions, tout en se rapprochant de la mouvance présidentielle. Il déserte donc le MLC dont l'assise lui avait pourtant permis d'être élu - au début de la mandature, seuls 2 députés provinciaux étaient proches de la MP. En désaccord avec le gouverneur MLC de l'époque, José Makila, il parvient à convaincre une majorité de députés, provenant principalement du MLC, de voter une motion de défiance à l'égard du gouverneur d'alors, José Makila, accusé de détournement de fonds. C'est le « groupe des 63 », appelé aussi « parti acquis au changement », par opposition au « parti légaliste », minoritaire, qui reste fidèle au MLC - l'expression de ce dernier est puisée dans la rhétorique du MLC. José Makila, défié lors d'un vote à l'Assemblée, est contraint à la démission. Jean-Claude Baende se fait élire gouverneur. Ces trajectoires variées des personnalités politiques dans la province de l'Equateur, passant aisément d'un parti à un autre, laissent entrevoir une campagne électorale qui va désorienter les Congolais.

La désorientation du citoyen congolais face à l'offre politique

« La plupart des partis ne semblent pas exprimer clairement les bases idéologiques de leur existence. Par conséquent, il leur est difficile de justifier leur existence et de réussir à attirer vraiment l'électorat. Les partis devraient prendre le temps de réfléchir sur ce qu'ils défendent vraiment et non sur ce qui les différencie des autres ». Cette analyse du politologue malawien⁷⁸ Kings Phiri est aisément transposable à notre cas.

La campagne électorale a été très peu vectrice de contenus programmatiques. En l'absence d'idéologie propre à chaque parti, les formations politiques de la MP, en conflit ouvert entre elles, se sont surtout bornées à des actions de discréditations de l'adversaire. Dans la province de l'Equateur, la campagne a été plus menée sur fond de défiance à Kabila que de confiance à Tshisekedi, tous les deux restant des étrangers aux yeux des Equatoriens. D'ailleurs, sur tous les candidats présidentiels venus à Mbandaka, peu ont prononcé des discours. Le candidat et président du Sénat, Kengo Wa Dondo, n'a tenu aucune manifestation de campagne. Parmi ceux qui se sont exprimés, leur discours n'a apporté aucun message fort : Tshisekedi, Kabila et Mobutu ont parlé dix minutes, se bornant à un appel au vote en leur faveur, mais sans détailler le contenu de leur programme. Seul Vital Kamerhe a prononcé un discours retraçant les grandes idées contenues dans son programme de campagne. L'utilisation de la ressource publique par le camp au pouvoir a été ostentatoire⁷⁹ et les violations du droit électoral en la matière ont été nombreuses : panneaux géants

⁷⁸ Cité dans Nicolas Teindas, *La démocratisation au Malawi*, l'Harmattan, 2004, p 138

⁷⁹ Voir les rapports de la mission de l'UE d'observation des élections en RDC : <http://www.eueom.eu/moe-ue-rd-congo-2011/reports>

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

pro-Kabila à l'aéroport de Mbandaka⁸⁰, utilisation des voitures du gouvernement pour les besoins de la campagne, utilisation des lieux publics (ministères, mairie) pour distribuer le matériel de propagande.

Le manque d'orientation idéologique claire, propre à chaque parti, auquel il faut ajouter le recours massif aux moyens matériels de propagande électorale, ont fait du citoyen congolais un homme-sandwich, navigant entre les partis et se dirigeant vers le plus offrant. Ainsi, l'électeur qui affiche un T-shirt à l'effigie de Kabila ou une casquette au nom du MLC ne votera pas forcément pour celui dont il exhibe les couleurs. L'accès à ces vêtements lui donne surtout la possibilité de se vêtir à moindre coût. Si l'on ajoute à cela les rémunérations données par les caciques des grands partis à des électeurs afin qu'ils viennent faire acte de présence à telle ou telle réunion de campagne, il est n'est pas possible de mesurer la popularité de tel ou tel candidat au nombre de casquettes ou T-shirts que celui-là aura distribués.

Dans cette course matérielle, certaines catégories d'électeurs sont utilisées à des fins de propagande, tels les tolékistes⁸¹. Le fait de transporter de nombreux clients chaque jour fait d'eux des relais d'opinion non négligeables et ils sont régulièrement sollicités financièrement pour répondre présents aux appels des candidats. Partant de cet exemple des tolékistes, deux éléments sont particulièrement révélateurs de cette absence de repères de la part du futur électeur :

- Un citoyen peut très bien porter un jour un T-shirt aux couleurs d'un candidat, et arborer le lendemain les attributs de l'adversaire, voire porter les couleurs de différents partis (par exemple un T-shirt aux couleurs du parti au pouvoir et une casquette du MLC).
- Dans le cadre de la campagne électorale, chaque parti produit ses propres slogans ou chants. Ainsi, il nous a été donné d'entendre, à plusieurs reprises, des citoyens entonner par erreur lors d'une réunion de campagne les slogans de la partie adverse : lors d'une manifestation pro-Kabila, les militants, présents la veille dans un cortège UDPS, scandaient le slogan du jour d'avant : « *Kabila, rentre au Rwanda pour te faire juger par la CPI...* »

Comme nous venons de le voir, les trajectoires floues des personnages politiques de l'Equateur, puis l'absence de contenus programmatiques clairs lors de la campagne et la profusion de matériel de propagande ont contribué à désorienter le citoyen congolais. Cependant, la période a également favorisé l'émergence de nouvelles stratégies citoyennes sur un terreau démocratique encore pauvre.

II. L'émergence de nouvelles stratégies citoyennes

La consolidation démocratique est indissociablement liée à la notion de culture démocratique que nous définissons comme « un ensemble dynamique de manières de faire, de présenter, de représenter la politique dans une perspective de consécration de la tolérance, du compromis, de la contradiction et du respect de la personne humaine et de ses droits »⁸². Ainsi, de nombreux analystes avaient prédit, à tort, une forte poussée pro-Kabila dans la province de l'Equateur, à l'aune de la forte visibilité matérielle que l'équipe de campagne du chef de l'Etat a pu apporter. C'était sans compter sur un des slogans de la campagne, peut-être le moins immédiatement visible, mais le plus récurrent et prégnant : « *Bouffez l'argent que l'on vous donne parce que c'est le vôtre, mais ne votez pas pour celui qui vous a donné cet argent* ».

L'appropriation des slogans par le citoyen

L'utilisation de slogans comme messages politiques aisément transmissibles a été très importante durant la campagne électorale. Nous avons vu qu'elle était également sujette à de mauvaises interprétations par les militants, selon s'ils étaient appelés à manifester pour tel ou tel candidat. En revanche, le slogan précité est plus révélateur de l'état

⁸⁰ La loi électorale interdit l'affichage de campagne sur les lieux publics

⁸¹ Les tolékas sont les vélos-taxis, très utilisés

⁸² in Luc Sindjoun, « La culture démocratique en Afrique subsaharienne : comment rencontrer l'arlésienne de la légende africaniste » in Actes de la cinquième réunion préparatoire au symposium de Bamako : la culture démocratique ; juin 2000 (<http://democratie.francophonie.org>)

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

d'esprit du citoyen à l'Equateur, qui malgré les désorientations évoquées, considère et aborde la campagne menée par le gouverneur pro-Kabila avec circonspection. Pourquoi, selon ce slogan, le citoyen considère-t-il cet argent distribué comme le sien ? Comme nous l'avons vu, les moyens mis dans la campagne électorale diffèrent considérablement selon que l'on appartient au camp du pouvoir ou à celui de l'opposition. En 2006, le MLC dirigé par Jean-Pierre Bemba a pu mener une campagne électorale à grands frais⁸³. Privée de la manne qu'a pu apporter Jean Pierre Bemba en 2006, les fonds ayant été bloqués par la CPI⁸⁴, l'opposition n'a pas eu en 2011 les ressources suffisantes pour mener une campagne électorale visible.

En revanche, le citoyen congolais de l'Equateur considère que l'argent dépensé par le parti au pouvoir durant la campagne est principalement de l'argent public. Ainsi par exemple, dans le cadre des lois de décentralisation, des rétrocessions financières étaient prévues, visant à assurer à chaque entité décentralisée une autonomie financière. Ces rétrocessions, qui ont lieu de la part de chaque autorité administrative décentralisée, ont été à plusieurs reprises interceptées par le parti au pouvoir et utilisées par ses candidats.

Par ailleurs, le gouvernement n'a pas ménagé ses efforts pour mettre en valeur avant les élections le principal thème de campagne du président Kabila : les 5 chantiers⁸⁵. Or, le citoyen de l'Equateur, fortement relayé par une société civile dynamique et les radios des candidats de l'opposition, a pris conscience de l'absence de transposition dans la réalité des 5 chantiers. Par exemple, l'un des « 5 chantiers », portant sur les infrastructures, prévoyait le bitumage de routes en Equateur. A l'instar de la ville de Mbandaka, capitale de l'Equateur, une bande de bitume de 300 mètres a été déroulée à la hâte dans le centre ville, terminé le jour de la visite de Kabila à l'Equateur (et 3 jours avant le scrutin).

Les citoyens congolais ont ainsi considéré que les sommes qui avaient été mises à disposition des autorités administratives – et dont certaines étaient par ailleurs candidates, tel le gouverneur – n'avaient pas été utilisées pour le bien public (pour reprendre l'exemple du bitumage, son caractère dérisoire et opportuniste a été dénoncé par les partis d'opposition) mais pour financer une campagne électorale - dont aucune loi ne limite les montants ni l'origine des fonds. C'est la raison pour laquelle les candidats de l'opposition, à commencer par le MLC, ont demandé aux Congolais d'accepter sans scrupule l'argent distribué par le parti au pouvoir dans le cadre de la campagne électorale, le considérant comme leur appartenant.

Comme nous l'avons vu en introduction, la province de l'Equateur, fief du parti MLC, connaît à sa tête un gouverneur qui, élu en 2007 sous l'étiquette MLC, s'est s'affiché, une fois élu, comme un proche de Kabila. A l'approche du scrutin de 2011, le gouverneur-candidat à la députation nationale s'est lancé dans la campagne électorale, analysant les différentes stratégies qu'il pouvait utiliser pour mobiliser les électeurs en sa faveur. Parmi elles, l'exploitation de la dimension sportive – et plus particulièrement du football – à des fins électorales a connu des conséquences qu'il n'avait sans doute pas mesurées, faisant émerger des mises en garde de la part de l'électeur/amateur de football.

L'immixtion du politique dans le domaine sportif : le football

Durant la campagne électorale, des matchs de football ont lieu, indépendamment du calendrier électoral, mais selon l'agenda sportif dicté par la fédération de foot de l'Equateur et, par ricochet, celle de RDC. L'engouement pour les matchs de football est connu de tous, il s'agit de l'un des sports les plus répandus dans le monde et sa popularité, qui s'exerce en dehors de toute période électorale, peut être, précisément à cette période, particulièrement susceptible d'être récupérée politiquement. Ainsi, une des stratégies de campagne du gouverneur a été d'utiliser la popularité du football à des fins politiques⁸⁶ : il a su utiliser et politiser les équipes de football afin de tenter de s'attirer des voix. Ainsi, il a initié sa stratégie plusieurs mois avant le scrutin, en s'intéressant aux équipes de football de l'Equateur ; pour ce faire, il a commencé, plusieurs mois avant le scrutin, à financer des équipements sportifs d'une équipe et rétribuer

⁸³ Jean-Pierre Bemba et sa famille disposent d'une fortune très importante. On se souvient par exemple, lors de sa campagne, que Bemba utilisait son Boeing personnel pour se déplacer, outil très onéreux. L'enrichissement de Bemba pendant la guerre constitue l'un des 5 chefs d'inculpation retenus par la CPI (inculpation pour pillage)

⁸⁴ La CPI a décrété le gel des comptes bancaires de JP Bemba le 28 juin 2008

⁸⁵ infrastructures, emplois, éducation, eau/électricité, santé

⁸⁶ les liens entre football et politique sont multiples. Voir par exemple le dossier « Les terrains politiques du football », Politique Africaine, n°118, juin 2010

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

ses membres. Il a de même beaucoup œuvré⁸⁷ dans un quartier de Mbandaka, d'où sont originaires les familles des joueurs, s'attirant leur bienveillance. Electoralement, le candidat acquiert la possibilité d'attirer à sa cause, et par ce biais-là, de nombreux électeurs : en effet, une équipe de onze joueurs, à laquelle on ajoute leur famille respective et un quartier séduit vaut également en termes de voix. Malheureusement, le candidat, qui ne s'est immiscé que tardivement dans la sphère sportive, a commis une erreur stratégique : en corrompant des arbitres lors de matchs en début de campagne électorale pour que ces derniers tranchent en faveur de telle ou telle équipe, il s'est attiré le mécontentement des « fanatiques »⁸⁸, qui ont interprété ce geste comme une immixtion inadmissible du politique dans le sport. Cette corruption des arbitres a eu un effet boomerang pour le gouverneur-candidat : mécontente d'avoir été utilisé à des fins politiciennes, l'équipe de football, relayée par les habitants du quartier, s'est ainsi retournée contre le candidat. Vers le milieu de la campagne électorale, la population a ainsi caillassé le siège de son parti et son cortège a essuyé de nombreuses invectives⁸⁹. Cet acte a provoqué en retour des actions de représailles : le gouverneur a demandé à la police d'arrêter les dirigeants du club de football, accusé d'avoir fomenté l'action contre le siège de son parti. Les termes juridiques de l'arrestation faisaient état de complicité pour intelligence, faisant peser des sanctions subséquentes autrement plus graves que des faits de caillassage⁹⁰. Ainsi, avec l'exemple de l'implication du football en politique, la tonalité de la campagne, marquée par des violations des droits humains et du droit électoral, s'est terminée dans un contexte assez tendu.

En outre, cet épisode important de la campagne électorale semble révélateur du fait suivant : la tentative d'appropriation politique du football par la corruption des arbitres et l'arrestation de dirigeants de clubs n'est pas sans conséquence sur le comportement du « fanatique » et par ailleurs électeur. Il a ainsi pu montrer son désaccord durant la campagne électorale, se rebellant contre de telles pratiques, comme nous venons de le voir. Ce désaccord s'est d'ailleurs exprimé par la voie des urnes puisque l'ensemble du quartier où réside l'équipe de football susmentionnée n'a placé le candidat fautif qu'en quatrième position⁹¹, alors que les sondages effectués avant l'incident du caillassage le mettaient en tête. Cette vigilance citoyenne, dont nous devons de voir un aspect, s'est également exprimée le jour du scrutin.

Le suivi du processus électoral

On a en effet assisté lors des élections du 28 novembre 2011 à des tentatives systématiques, dans ou aux abords des bureaux de vote⁹², de perturbations, de la part des membres du pouvoir, du processus électoral, en exerçant des intimidations physiques et verbales sur les électeurs. Ces troubles ont eu lieu aussi bien tout au long de la journée que le soir et la nuit, lors du dépouillement⁹³. De nombreuses altercations ont eu lieu avec les électeurs, ces derniers manifestant avec vigueur leur volonté de ne pas se laisser ravir le processus électoral. Les personnes interrogées ce jour-là ont toutes exprimé leur fierté de participer au scrutin, « à leur scrutin », dont ils connaissent les règles quant à la présence de personnes autorisées ou non autorisées dans les bureaux de vote. On a ainsi pu assister dans plusieurs bureaux de vote de Mbandaka à des phénomènes de rejet de ces perturbateurs, ces derniers étant chassés des sites de vote par les électeurs mécontents. Le soir et la nuit du dépouillement, les électeurs, désireux de suivre au plus près le processus électoral jusqu'à son terme, ont organisé des rondes sur le mode du volontariat pour suivre le travail de la CENI. De même, ils ont formé des chaînes humaines pour empêcher toute personne intrusive et non admise dans l'enceinte du bureau de vote.

⁸⁷ Le marché de Mbandaka, situé dans cette zone, a par exemple bénéficié de taxes peu élevées pour favoriser les commerçants, des générateurs ont été distribués aux familles, ainsi que de l'argent.

⁸⁸ on appelle ainsi, en RDC, les personnes qui soutiennent une équipe de football (nous utilisons l'expression anglophone de « supporters »)

⁸⁹ le candidat a été accusé, au moment du passage de son cortège, d'être un voleur

⁹⁰ en effet, les sanctions potentielles encourues pour complicité étaient plus lourdes que si les accusations avaient seulement reposé sur un caillassage de bâtiment public.

⁹¹ Les résultats des élections législatives, toujours provisoires au moment de la rédaction de cet article, faisaient du MLC le parti vainqueur dans ce quartier-là

⁹² Un site de vote est, selon la loi électorale congolaise, le lieu où sont rassemblés un ou plusieurs centres de vote. Un centre de vote peut regrouper jusqu'à 6 bureaux de vote. Les sites de vote les plus fréquents sont des écoles

⁹³ voir les enregistrements des journaux de la Radio Okapi (la radio de la MONUSCO) du 29 novembre 2011, 30 novembre 2011 et 1^{er} décembre 2011 (www.radiookapi.net)

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Une appropriation imparfaite : l'exemple des bulletins vierges

Il convient cependant de relativiser ces actions de vigilance citoyennes. Dans un contexte de culture démocratique récente, avec, en RDC, une seule expérience de scrutin démocratiquement organisé⁹⁴, les stratégies de surveillance du processus électoral ont pu conduire à de fâcheuses erreurs d'interprétations. Ainsi par exemple, les électeurs congolais ont pu bloquer à plusieurs endroits le travail de la CENI, accusée de « bourrage des urnes ». Il s'avérait ainsi que la population exigeait, au moment de la clôture des bureaux de vote et du dépouillement, que les bulletins vierges soient détruits (brûlés) par les agents électoraux, sous les yeux des électeurs, séance tenante. Or, ceci est contraire à la loi électorale qui demande à ce que les bulletins vierges soient comptabilisés sur les procès verbaux. Dans d'autres cas⁹⁵, des altercations ont eu lieu entre les électeurs et des agents de la CENI en dehors des bureaux de vote : le matériel électoral transporté par les agents électoraux était intercepté par les électeurs, car contenant des bulletins vierges. Ces mauvaises interprétations du code électoral par la population ont été sources de nombreuses tensions, témoignant de la fragilité de la culture démocratique congolaise.

Conclusion

Au moment de la rédaction de cet article, la totalité des résultats issus de la province de l'Equateur n'était pas encore disponible sur le site de la CENI⁹⁶. Cependant, un aperçu des premières tendances est à confronter à l'analyse que nous venons d'effectuer : le paysage politique pré-électoral laissait apparaître un paysage relativement artificiel. En effet, si le nombre important de députés provinciaux MLC reflétait bien le statut de fief de ce parti au moment de leur élection en 2007, une majorité de ces mêmes députés a élu un gouverneur se présentant sous les couleurs d'un parti proche du pouvoir. Par ailleurs, les sénateurs, élus par ces mêmes députés étaient également proches de la majorité. De fait, les principaux candidats à la députation nationale et proches du pouvoir, étaient issus de scrutins indirects. De plus, nombreux ont été les analystes à prédire une forte poussée du camp au pouvoir lors de ce scrutin, à la faveur de la manne financière et matérielle qu'ils pouvaient apporter. Or, c'est précisément en analysant, outre les trajectoires floues des élites politiques, les différentes stratégies populaires concomitantes à la période électorale que l'on a pu dégager la pertinence de cet aspect de la consolidation démocratique, qui prend en compte la place du peuple dans une période précise.

Nicolas TEINDAS

⁹⁴ dans le sens d'un accès garanti constitutionnellement à tous les citoyens au droit de vote

⁹⁵ outre notre propre observation, ces cas ont également été rapportés par la Radio Okapi (<http://radiookapi.net>)

⁹⁶ <http://ceni.gouv.cd/resultats.aspx>

**■ CAMEROUN : « L'UNITE NATIONALE » AU FONDEMENT DE LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT
MECANISMES DU FONCTIONNEMENT, EPREUVE DES FAITS**

« L'Unité nationale », maître-mot de la politique de M. Ahidjo qui présida aux destinées du Cameroun plus de deux décennies durant a constitué, en interaction avec d'autres éléments de pertinence, l'épine dorsale de la politique d'Etat. Le régime actuel -qui lui est à plus d'un titre, survivance- n'a dérogé, à hauteur de ses prétentions et capacités, aux pratiques sociales à l'épreuve desquelles cette politique a fait face et continue de faire face en tant que « système social »⁹⁷.

Dès la proclamation de l'indépendance le 1^{er} janvier 1960, M. Ahidjo annonçait : « Depuis la lointaine époque où nos tribus libres, mais divisées, rivalisaient de vigueur guerrière, une nation s'est forgée, s'est dégagée de la marqueterie des races, des religions, des croyances et des coutumes.»⁹⁸

Bien avant cette date, lors du congrès de l'Union camerounaise (l'UC), son propre parti à N'Gaoundéré dans le septentrion, en juillet 1959, il avait prévenu certains chefs féodaux peuls musulmans de la nécessité de mettre un terme à leurs velléités séparatistes en leur indiquant que l'évolution se ferait avec eux ou contre eux. Certains d'entre eux seront d'ailleurs durement frappés des mesures restrictives de liberté en 1963, dans le droit fil du processus de consolidation de la forte centralisation du pouvoir qui allait déboucher sur l'instauration du parti unique en 1966.

C'était là, affirmation des prémices d'une politique qui allait s'efforcer de combattre l'ensemble des forces supposées centrifuges censées s'opposer à « L'Unité nationale », en un moment particulièrement difficile de l'existence du jeune Etat.

Dans le cadre de la présente contribution, il va nous falloir rendre compte de la dynamique de cette politique « d'Unité nationale » avec les notions d'Etat, territoire et population, laquelle dynamique trouve toute sa justification dans « l'historicité propre » du Cameroun : des aléas d'une pluralité d'influences coloniales aux graves conséquences précisément de la lutte anticoloniale, qui marqueront durablement les esprits, et détermineront en grande partie, la configuration du régime de M. Ahidjo et de celui qui lui succédera.

Nous considérerons le principe « d'Unité nationale » comme plate-forme structurante du processus de construction de l'Etat au Cameroun. Sur la base de cette présupposition, nous élaborerons une analyse des interactions des notions d'Etat, territoire et population. La politique « d'Unité nationale » a suscité par nécessité, pragmatisme et réalisme, les différents choix de politique nationale et internationale de l'Etat du Cameroun.

Nous limiterons notre examen de la situation du Cameroun à trois axes nous semblant nécessaires à investir, pour rendre compte de l'articulation dont nous voulons faire cas ici :

- dans un premier temps, nous présenterons les contours de la politique « d'Unité nationale » à l'aune de son cadre socio-historique ;
- ensuite, il nous sera permis de présenter les manifestations concrètes du vivre ensemble en des cas de figure concrets que nous développerons ;
- nous continuerons notre propos par une approche tout autant analytique, tendant à situer l'actualité de l'articulation dont nous traitons la substance, considération faite de certains enjeux : la grave crise de l'Etat au Cameroun, et les nécessités et difficultés d'une intégration sous-régionale passablement engagée.

⁹⁷ Cette soumission du « système social » à « l'épreuve des pratiques sociales » est bien une nécessité procédant de l'ensemble des propriétés de tout « système social » comme l'envisage Balandier. Il cite par ailleurs l'obligation de satisfaire aux obligations du « système » et l'existence de « sous-systèmes » plus ou moins compatibles, qui font que tout « système » ne peut être qu'une réalisation approximative tendant à son plein accomplissement. Cf. G. Balandier, *Annales de l'Ecole Pratique des Hautes Etudes*, VI^e section, comptes-rendus, 1967-1968 et 1968-1969.

⁹⁸ Fogui J. P., *L'intégration politique au Cameroun : une analyse centre périphérie*, Paris, L.G.D.J., 1990, p. 108.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Nous insisterons en particulier, sur les « facteurs risques » de cet environnement, tributaire de causes suffisantes d'aggravation d'instabilité sociale et politique nationale et/ou sous régionale.

I. La politique « d'Unité nationale » : cadre socio-historique d'émergence

La période qui précède l'indépendance du Cameroun se trouve être un facteur déterminant de la constitution de l'Etat au travers des idées et manifestations d'un embryon de nationalisme. Celui-ci prendra corps dès lors qu'approchera le dessaisissement du pouvoir par l'administration coloniale.

A- Le contexte de surdétermination

L'activité politique moderne du Cameroun connaît un certain essor aux alentours de 1945, coïncidant avec les premiers effets de la conférence de Brazzaville (janvier/février 1944). Une évolution particulière suivra, du point de vue de la maturation des acteurs en présence et de la formulation de leurs projets et leur mise en œuvre. De nombreux mouvements et associations d'une grande diversité de buts sont créés. On note également l'apparition ou la réapparition de sociétés secrètes plus ou moins «modernisées ». Certaines d'entre elles ayant été initialement interdites par les colonisateurs, et leur présence ne manquant pas de servir cette fois leurs propres plans. Le 10 avril naît l'U.P.C. (Union des Populations Camerounaises), parti nationaliste dont l'existence posa longtemps problème tant à la puissance coloniale, qu'aux autorités politiques nationales après l'indépendance.⁹⁹

Face à la montée du parti nationaliste dont la formulation des exigences provoque une forte adhésion des populations, les autorités coloniales vont susciter la création de « partis » et associations à essence ethnique, et réactiver les structures préexistantes¹⁰⁰ du même genre. C'est finalement dans de nombreuses turbulences qu'est octroyée l'indépendance le 1^{er} janvier 1960. Il est à noter que le Cameroun est le seul territoire d'Afrique noire sous influence coloniale française à avoir accédé à la souveraineté nationale avec effusion de sang. La levée de «l'hypothèque U.P.C. » (par sa marginalisation croissante puis son interdiction) permet l'installation au pouvoir d'une équipe prétendument «sûre », dans le cadre d'un conflit armé dont les effets allaient conditionner durablement l'orientation du régime de monsieur Ahidjo.

B- Le Cameroun, Etat souverain

La tâche primordiale des autorités va consister à rétablir l'ordre civil et militaire, à poser les bases d'un Etat centralisateur. Plus tard, et alors que les demandes sociales fortes coïncideront avec les exigences d'un environnement international en pleine mutation, le pouvoir politique aura beaucoup de mal à se départir de ses réflexes autoritaires acquis au cours de sa prime jeunesse.

⁹⁹ Pour une étude détaillée sur l'U.P.C. lire Joseph R., *Le mouvement nationaliste au Cameroun*, Paris, Karthala, 1986.

¹⁰⁰ La tutelle confiée à la France et à l'Angleterre par l'O.N.U. prévoit alors la mise sur pied d'institutions devant préparer l'accession à l'indépendance du territoire. Ces institutions qui constituent des laboratoires d'expérimentation accueillent des personnalités puissamment soutenues par des appareils politiques régionaux. Sans doute ne pouvait-il en être autrement à ce moment là, mais il se dessine déjà les contours de la période dramatique qui va suivre, et dont la guerre civile se trouve être l'épisode le plus significatif.

Parmi les associations à l'existence ci-dessus mentionnée, on peut citer le *Kumze* chez les *Bamiléké*, le *Ngondo* chez les groupes de la côte, l'*U.T.N.K.* (Union Tribale Ntem-Kribi) dans le Sud, l'*Anaksama-Lessomo* dans le centre et à l'Est (ces deux parties du pays devant être plus tard les fervents soutiens du B.D.C.- Bloc des Démocrates Camerounais), et l'*U.C.* (Union Camerounaise) pour les populations du Nord.

Au Cameroun anglophone, l'évolution, est loin d'être la même. L'émergence puis la consolidation des mouvements revendiquant l'autonomie seront influencées par l'attraction puis la répulsion qu'exerceront tour à tour Yaoundé et Lagos. Par ailleurs, alors que des institutions auront été créées pour l'encadrement de la vie politique, la prise en charge par les formations politiques de revendications particularistes ne permettra pas l'apparition d'un courant suffisamment unifié pour porter les aspirations clairement exprimées, comme ce fut le cas à un moment au Cameroun francophone.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

1- De la réunification au parti unique

La réunification aura été une des étapes obligées sur la voie de la construction de l'Etat -Nation. Réalisée dans des conditions défavorables aux Anglophones, elle consacrera la partition du « Cameroun britannique » entre le Nigeria et le Cameroun le 1^{er} octobre 1961.¹⁰¹ L'étape suivante sera l'imposition du parti unique, bien que la terminologie officielle de l'époque parlât de « parti réunifié¹⁰² ». Concentrant de plus amples pouvoirs entre ses mains au détriment de ses rivaux, M. Ahidjo chef de clientèle parmi d'autres (sans mérite particulier aux yeux des intellectuels brillants et orgueilleux du Sud, qui longtemps lui voueront mépris), n'aura de cesse de réunir autour de son projet (et de sa personne) tous les segments sociaux détenteurs de quelque pouvoir, tentant de résoudre la « crise hégémonique » prévalant alors.¹⁰³ Le processus d'affaiblissement des machines politiques régionales aboutit donc en 1966 à la création de l'U.N.C. (l'Union Nationale Camerounaise), et à la cooptation de leurs dirigeants, quand ils ne furent pas tout simplement embastillés. Dilution simple des anciens états-majors dans le parti de M. Ahidjo, cette opération marqua la cessation de toute expression politique non autorisée. Elle avait précédé aussi l'anéantissement de l'influence de mouvements associatifs très dynamiques, dans les milieux chrétiens catholiques et le monde du travail.

La France aida efficacement à la « pacification » du territoire, notamment dans les zones en proie à des troubles assez tardifs (l'Ouest et le Moundou). C'est dans ce contexte que fonctionna l'éphémère fédération qu'avaient obtenue les Anglophones lors des accords de Fomoum. La paix revenue, le régime évolua vers une unification, autre étape dans l'édification de la « Nation camerounaise ». On aurait pu penser alors que les responsables politiques orienteraient leurs préoccupations vers des tâches de développement économique et social. C'était pourtant sous-estimer les effets démobilisateurs de la répression policière qui s'était abattue sur le pays.¹⁰⁴ Le développement d'une activité économique frileuse s'observa, dont les animateurs étaient compromis avec une administration omniprésente autant que redoutable, jalouse de ses prérogatives acquises au détriment du parti. Ses modes de recrutement et de fonctionnement étaient régis par le principe de l'« équilibre régional »¹⁰⁵ aussi immuable qu'implicite. Le pouvoir personnalisé et autoritaire n'en connaît pas moins une contestation aux modalités bien particulières.¹⁰⁶ Son usure se ressent, dans son incapacité continue à formuler des réponses adéquates aux demandes sociales qui prennent une ampleur considérable. Le chef de l'Etat le reconnaît explicitement, qui lance une campagne de moralisation de la vie publique au congrès du parti à Bafoussam en 1980.

Sa démission intervient donc à un moment critique de l'évolution du régime. Les troubles ont pris fin depuis une décennie, et des problèmes nouveaux se posent, auxquels des solutions adaptées sont nécessaires : corruption, inefficacité du parti, mouvements de protestation des étudiants (la forte scolarisation n'a pas connu un aménagement des structures conséquentes)...D'autres contradictions vont apparaître au grand jour à la suite de la succession tumultueuse de M. Ahidjo : des ambiguïtés et des contradictions qu'un système construit autour d'une personne avait entretenues. L'ambiguïté tient d'abord à la personne même du successeur, étranger ou presque à l'entreprise personnelle de l'ancien président. Il est selon le mot de Fabien Eboussi, « un successeur administratif », qui n'a pas participé au jeu de l'assimilation réciproque à l'intérieur de la structure de base du bloc hégémonique.¹⁰⁷ *« Par son choix, il affirme un arbitraire qui repose sur les forces de maintien de l'ordre, sur les appareils administratifs. Il impose son successeur en l'isolant et en détruisant le domaine de la gouvernance. Il ne peut lui léguer son pouvoir personnel avec son réseau de relations. S'il lui donne une position initiale de force, le bloc hégémonique que sa propre puissance*

¹⁰¹ M. Ahidjo conseillé par ses assistants français mena les négociations de Fomoum (en juillet) de main de maître, réalisant l'absorption pure et simple du Cameroun anglophone. La chronique nous apprend d'ailleurs - non sans humour - que les populations soumises à référendum avaient le choix entre le « Yes » et le « Oui », à la question qui leur avait été posée pour la circonstance... Cf. Entretiens particuliers.

¹⁰² Bayart J.-F., « L'Union nationale camerounaise », In : *Revue française de science politique*, 20e année, n°4, 1970. pp. 681-718.

¹⁰³ Cf. Bayart J. - F., *L'Etat au Cameroun* Paris, Presses de la F.N.S.P., 1985.

¹⁰⁴ En raison de troubles civils, le chef de l'Etat avait obtenu du parlement les pleins pouvoirs, et instauré un gouvernement d'exception dont les ordonnances de 1962 relatives à la subversion ont constitué l'alibi juridique.

Il faut noter par ailleurs que certaines régions du pays vécurent en état d'urgence permanent jusqu'à l'abrogation de ces ordonnances en 1990.

¹⁰⁵ Cf. . Ngayap P.F., *Cameroun qui gouverne ?* Paris, L'Harmattan, 1983.

¹⁰⁶ Peter Geschiere à la suite de Bayart tentera d'isoler ces modes populaires d'action politique : il évoquera ainsi la délinquance, la criminalité, la dérision, et ...la sorcellerie.

¹⁰⁷ Les citations qui suivent sont extraites d'Eboussi Boulaga F., *La démocratie de transit au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 28-60.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

a défait, dans l'entretien et le renouvellement duquel il n'a associé personne et encore moins son successeur, le rejette. Celui-ci y est un intrus. »

En effet, autour de M. Ahidjo et sous son égide, une « classe dominante promeut et anime un Etat autoritaire de la périphérie du capitalisme mondial et français. »¹⁰⁸ Lorsque son successeur parle de « renouveau », de « moralisation et de démocratisation », c'est à cette couche qu'il s'adresse, pour lui signifier que l'alliance hégémonique se fera désormais autour de lui et que la prépondérance sera accordée aux membres de son cercle personnel. Même si cette analyse paraît à certain égard excessive de réalisme, elle explique avec beaucoup de lucidité le déroulement d'un épisode récent de la vie politique au Cameroun, qui a pesé de tout son poids sur la démarche de M. Biya. *« Le conflit vient de cette prétention qui exprime une nécessité vitale de ce genre de pouvoir, selon l'auteur. D'où peut-il tirer un tel droit ? Il a été entièrement fait par son prédécesseur qui l'a imposé de façon discrétionnaire aux siens. L'appel à la légalité institutionnelle et républicaine ne vaut donc pas puisque le prédécesseur a fait et défait à volonté la constitution, pour s'assurer que son successeur sera son homme lige. Malgré la liesse populaire dit l'auteur¹⁰⁹, le vide de légitimité est là et l'arbitraire de ce pouvoir est plus vivement éprouvé dans les instances supérieures du parti et du conglomérat hégémonique, qui en éclate (...) On retourne dans les mécanismes du clientélisme « prébendal ». Il faut négocier avec les tenants de l'ancien bloc hégémonique, l'élargir à de nouveaux partisans. »*

La crise de légitimité ainsi ouverte connaîtra un aboutissement sanglant dans la tentative de renversement du pouvoir par des militaires visiblement restés fidèles au président Ahidjo¹¹⁰. Ce qui est alors présenté comme une aventure ethno-régionaliste entraînera la mise au ban par la communauté nationale de toute une partie des populations de la partie septentrionale du pays, offrant ainsi l'opportunité d'un positionnement heureux à des soutiens du nouveau président, qui affichent des prétentions « légitimes », après que les soutiens ethniques de l'ancien chef de l'Etat avaient bénéficié en leur temps des fruits du pouvoir. Après la « jacquerie » de 1984, l'évolution du régime va s'opérer selon un processus alternant des périodes d'ouverture timide et de brusques mouvements de repli. C'est évidemment contraint, que le pouvoir admettra la réinstauration du multipartisme¹¹¹.

2- Vers la démocratisation : le retour au multipartisme

La définition d'un cadre nouveau, permettant le fonctionnement d'autres moyens d'expression s'imposa donc, au terme de nombreuses tergiversations. Les activités des partis démarrèrent, de même que furent promulguées certaines lois sur les libertés publiques et individuelles. Très vite, le débat entraîna une vague de revendications auxquelles le pouvoir politique débordé, ne put donner satisfaction. La violence s'y mêla rapidement et au cours des opérations « villes mortes » qui perturbèrent sérieusement les activités économiques, on compta de nombreuses victimes. A l'extrémisme de chacune des parties (le pouvoir et l'opposition dite radicale) s'ajouta une autre dimension de l'affrontement, fondée sur l'évocation insidieuse puis explicite par certains acteurs, d'arguments ethniques de mobilisation.

Après avoir refusé l'organisation d'une Conférence nationale souveraine que réclamait l'opposition, M. Biya entreprit des consultations¹¹² dans le cadre du processus de « restauration autoritaire », qui aboutirent à l'élaboration d'une loi électorale, et à un projet de constitution. A la suite de cette initiative, des élections législatives furent organisées en

¹⁰⁸ Bayart J.-F., op. cit., pp.232-281.

¹⁰⁹ J'associe personnellement la démission de M. Ahidjo puis la prestation de serment de M. Biya au registre de mon propre « baptême politique ». Pensionnaire préadolescent en classe de sixième au collège-lycée général Leclerc de Yaoundé, j'ai vécu avec curiosité et une certaine crainte (une atmosphère bien d'époque), la nouvelle de la démission du chef de l'Etat, mes parents m'ayant fait promettre de ne point toucher mot de tout ce qui se passerait entre le 04 novembre au soir (discours de démission de M. Ahidjo) et le 06, date prévue de la prestation de serment du nouveau président. Il me souvient bien que ce samedi là (le 06 novembre) peu avant 10h, les forces de l'ordre avaient interrompu l'enseignement habituel de français pour des raisons de sécurité et vidé tout le deuxième étage de notre bâtiment, les fenêtres des salles de classe offrant vue sur la cour intérieure de l'Assemblée nationale. Il me souvient aussi, précisément, la joie indicible des gens, qui accompagnèrent au pas de course le cortège motorisé du nouveau chef de l'Etat du quartier de l'Assemblée, jusqu'aux portes du Palais de l'Unité récemment réceptionné, au nord de la ville... Il semblait s'ouvrir alors une ère nouvelle. La vulnérabilité apparente du nouveau chef de l'Etat (son faible timbre vocal y participant) se rapportait bien à son « innocence » supposée...

¹¹⁰ L'analyse des « événements » d'avril 1984 est faite dans : Bandolo H., *La flamme et la fumée*, Yaoundé, Sopecam, 1985.

¹¹¹ Lire à ce sujet Bayart J.-F., *La société politique camerounaise* (1982-1986), In *Politique africaine*, No 22, PP.5-35.

¹¹² La « Tripartite » qui se tint à Yaoundé du 30 octobre au 17 novembre 1991, en fut le point d'orgue. Elle réunit plusieurs centaines d'acteurs de la scène sociale et politique.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

mars 1992, boycottées par une partie de l'opposition. Elles inaugurèrent la première législature pluraliste. En octobre de la même année, une élection présidentielle vit la participation de John Fru Ndi, le chef anglophone du principal parti d'opposition le S.D.F. (*Social Democratic Front*), et au terme de laquelle de nombreux observateurs conclurent à de graves irrégularités. Le chef de l'opposition en appela alors au soulèvement populaire, en s'autoproclamant chef de l'Etat. Ce qui provoqua de la part du pouvoir une réaction très vive.

Par la suite, le pouvoir chercha à reprendre l'initiative en promulguant une constitution en janvier 1996, puis en organisant des élections municipales en mai de la même année. Ces dernières permirent la discussion de la délicate question de la composition sociologique de certaines communautés urbaines, et particulièrement à Douala où les « autochtones » étaient quasiment dépourvus au terme des élections, de toute « représentativité » : devenus « minoritaires » dans « leur propre ville » du fait de fortes migrations que cette métropole portuaire avaient occasionnées, ils s'estimaient subitement doublement lésés.

D'une part, par le commerce normal ils avaient perdu le monopole de la propriété foncière, mais encore, ils ne pourraient plus participer efficacement à la gestion de « leur ville ». Dans un environnement où le vote s'apparente de manière quelque peu significative à l'appartenance ethnique, ils manifestaient leur crainte de voir se concrétiser chez eux la « domination *Bamiléké* » sur laquelle nous reviendrons plus tard, Douala étant manifestement habitée en grande partie par des membres de ce groupe ethnique. Le gouvernement intervint pour que les autorités administratives veillent à un équilibre dans la composition des exécutifs des conseils élus.

Enfin, au titre de la dernière étape du processus de libéralisation de la vie politique en date, l'élection présidentielle de 1997, boycottée par l'ensemble de l'opposition, convaincue que le pouvoir se livrerait comme par le passé, à de fraudes massives. De tout ce qui vient d'être dit, peuvent se dégager les grandes lignes de notre démarche. Le pays connaît une situation de blocage politique que les acteurs majeurs du système (ceux qui possèdent l'initiative des réformes) ont du mal à normaliser. Ce blocage se conjugue avec la persistance de difficultés économiques que la croissance observée ne permet pas de combattre, loin s'en faut.

La généralisation dans ces conditions du recours à l'ethnicité marque, dans une certaine mesure, la perte de confiance à l'égard du pouvoir d'Etat dans sa capacité à gérer les intérêts contradictoires des différents groupes et communautés d'intérêts.¹¹³ Et, pourtant, la préservation du lien social, au-delà des soubresauts sus mentionnés peut laisser supposer le déclenchement de mécanismes souterrains de normalisation, n'ayant par le fait même aucune visibilité institutionnelle. Ces mécanismes pourraient se fonder sur une maîtrise des risques de conflit, ou tout au moins sur leur évaluation raisonnée. Mais ils témoignent aussi de la capacité sociale de réappropriation de certains énoncés du politique, qui présentent pour la communauté entière d'inepugnables desseins. Mais en démontrer la mise en œuvre ne saurait procéder d'un travail comme celui-ci. Seule une esquisse en sera faite, qui s'attachera à présenter les logiques de certaines « démarches ethniques ». Plus loin, il faudra envisager les conditions de possibilité d'une gestion politique efficiente de la myriade de composantes qu'est l'Etat camerounais.

II. Le pluralisme communautaire et ses manifestations

Les nombreux contrastes qui parcourent la société camerounaise ont fait l'objet d'une attention particulière de la part des autorités politiques dès les premières heures de l'indépendance. Moins que leur négation, c'est sans doute l'incapacité à trouver des solutions adéquates aux problèmes découlant de la configuration socioculturelle du pays, qui peut justifier en partie leur persistance actuelle.¹¹⁴ La lecture qui peut en être faite aujourd'hui ne peut procéder à une recension complète de ce qui est appelé ici « problèmes ». En raison de leur poids, « de leur consistance sociale », de leur incidence donc, nous n'aborderons que celles de ces évocations les plus significatives.

¹¹³ Cf. La lettre pastorale des évêques du Cameroun, 1997, où il est clairement dénoncé la dérive tribale et ethnique des acteurs sociaux, avec une insistance particulière sur le rôle des institutions de gouvernement dans ce mouvement de repli identitaire.

¹¹⁴ Cf. Michalon T., *Quel Etat pour l'Afrique ?* Paris, L'Harmattan, 1984.

L'auteur abonde dans un sens différent, en affirmant plutôt que c'est la négation des « solidarités » de base, lieu premier de la définition des identités individuelles et collectives qui a été méconnue, avec pour conséquence directe l'échec de l'Etat- nation.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

A- Le problème Bamiléké

Par son ancienneté et sa récurrence, il demeure le premier thème de l'ethnicité à l'échelle nationale. Les populations *Bamiléké* font l'objet de sentiments assez ambivalents. On loue volontiers leur « dynamisme », pour mieux faire ressortir les « risques » encourus par le reste du pays, dans l'optique d'un accaparement de tous les canaux de pouvoir par ces entrepreneurs au demeurant peu scrupuleux, selon une croyance suffisamment bien ancrée dans l'imaginaire collectif.

1-Entre mythe et réalité, la prospérité Bamiléké

Fortement implantés dans le secteur tertiaire des activités économiques, les *Bamiléké* sont également présents dans tous les autres domaines, à cause de leur poids démographique (ils représenteraient 16 à 17.5% de la population globale du pays) d'une part, et de leur forte mobilité à la fois géographique et sociale d'autre part. Toutes les constatations faites à leur égard souffrent pourtant d'une généralisation excessive que se plaît à souligner Fabien Eboussi :

« Au niveau psychologique, il (le problème) prend la forme d'un nœud constitué de craintes et de ressentiments antithétiques et contradictoires. D'un côté, des ethnies diverses expriment leurs craintes de la puissance économique des Bamiléké, de leur présence massive dans tous les secteurs qu'ils occupent et transforment en fiefs, en pratiquant l'exclusion, au prix de la corruption, de la falsification et de passe-droits (...). Ces griefs ne sont pas toujours inspirés par un sentiment moral ou « patriotique » élevé. Ils sont mus par un « succès » globalement perçu, dont on n'analyse pas les facteurs sociaux, culturels, démographiques, dont on ignore le taux d'échec, les coûts et la précarité (...). Il n'empêche que ces peurs et ces rancœurs fondées ou non, ont pour effet de susciter une coalition hétéroclite qui a pour objectif de les tenir éloignés du pouvoir suprême. Leur seule existence est un problème politique. »¹¹⁵

S'il ne ressort pas directement du cadre de ce travail de justifier l'origine de telles phobies, il serait par contre intéressant de mentionner une tentative d'un auteur camerounais d'en restituer l'historique. Pour M. Banock, ce groupe ethnique aurait constitué face aux colonisateurs la principale force sociale et économique indigène structurée, dont l'esprit d'initiative et l'abnégation à la tâche auraient permis d'entrer en concurrence directe avec les petits commerçants français qui, chassés de la métropole par la conjoncture économique difficile, aspiraient à un enrichissement facile en cette période de l'accumulation primitive du capital. La montée en puissance de ce groupe avait rendu fébriles les colons, qui pour se défendre avaient multiplié les obstacles à sa promotion sociale et économique. Les autorités du Cameroun indépendant auraient ainsi hérité d'un problème dont ils se réapproprièrent les grands thèmes, au gré des sollicitations dont fera l'objet le pouvoir.

Les *Bamiléké* développeront des réflexes d'autodéfense compréhensibles, forts de cette victimisation dont, une fois encore, il n'est pas aisé de démêler l'écheveau. Mais à travers des réactions transparaissent une angoisse et une tentative de mobilisation pour une défense des intérêts du groupe, comme en témoigne la parution d'ouvrages ayant abordé la question de front, à la faveur de la libéralisation politique qui a cours depuis 1990. Victor Kamga par exemple, présente une comptabilité ethnique de la gestion du pays pour mieux faire ressortir l'ostracisme dont sont victimes les *Bamiléké*.¹¹⁶ Dans la même lignée est-il courant d'entendre qu'« une loi n'est bonne que lorsqu'elle lèse les *Bamiléké* ». Sous-jacente à ces affirmations, la demande d'une réhabilitation, passant par la « reconnaissance » de la place de choix qu'occupe ce groupe dans la vie nationale.

C'est évidemment une position se situant aux antipodes des préventions que nourrit la « coalition » sus mentionnée, de ses sentiments de méfiance et souvent même d'hostilité. A défaut de chasser les membres de ce groupe des « positions stratégiques » qu'ils ont réussi à occuper, elle préconise de leur barrer la route conduisant à l'investissement d'autres positions de pouvoir. Car l'accroissement du pouvoir des *Bamiléké* se fera au détriment des positions des autres groupes, dans le jeu d'une dynamique du pouvoir où tous les coups seraient permis. Quelques situations concrètes peuvent être examinées illustrant à leur manière la réalité de ce problème.

¹¹⁵ Eboussi Boulaga F., op. cit., p. 331 et s.

¹¹⁶ Cf. Kamga V., *Duel camerounais : démocratie ou barbarisme*, Paris, L'Harmattan, 1986.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

2-La traduction du malaise dans les faits

Le champ social offre de nombreuses possibilités de conflit, dans lesquelles se traduisent et s'expriment les rivalités intercommunautaires. La question foncière est intimement liée au problème *Bamiléké*. Originaires d'une région de forte densité démographique où manquent cruellement des terres cultivables, ces populations ont entrepris de vastes mouvements migratoires, d'abord dans leurs abords immédiats, puis dans tout l'espace du territoire national. Elles s'installèrent en premier lieu dans le département voisin du Moungo, premier champ d'expérimentation des tensions ethniques dans le Cameroun « moderne ». Commencés aux alentours de 1910, ces mouvements de populations s'accrurent pendant la récession mondiale de 1928. Les planteurs européens et camerounais de la région avaient du mal à vendre leur production de café et de cacao, retardant le paiement des salaires de la main d'œuvre locale, qui comprenait déjà de forts contingents d'originaires de l'Ouest du pays, le point de départ des *Bamiléké*.

En compensation de ce préjudice, et face à l'accentuation de la crise, les propriétaires convinrent de céder à leurs ouvriers des parcelles de terrain. Cette nouvelle situation fit des arrivants des propriétaires et augmenta le rythme de la migration dans une région par ailleurs réputée pour la fertilité de son sol. Acquérant davantage de terres par des méthodes jugées très contestables, les migrants profitèrent de la quasi-gratuité de la main d'œuvre qu'ils faisaient venir des hauts plateaux de l'Ouest, trop heureuse d'échapper aux difficultés croissantes nées de la carence d'espace vital.

Les populations locales se trouvèrent vite débordés par ce flux aux conséquences sociologiques imprévisibles et ce, d'autant plus, que le colonisateur, désirant maintenir son contrôle sur ces migrants issus d'un environnement social très hiérarchisé fit venir des notables de l'Ouest, qui reproduisirent l'organisation sociale traditionnelle de ces populations. Le ressentiment des autochtones ira s'agrandissant et débouchera sur des querelles d'abord, puis sur des émeutes. Aujourd'hui encore de nombreuses revendications se fondent sur cette « spoliation historique ». Lors de la « phase *Bamiléké* » de la rébellion que déclencha l'U.P.C. nationaliste, la région du Moungo souffrira longtemps de la présence des maquisards, ce qui y retardera le retour à la paix.

Des exemples du cas d'espèce se signalent dans d'autres points du pays, à l'occasion d'autres mouvements sociaux et politiques comme la vague de violences ayant accompagné les revendications de 1990-1993. Le « retour des envahisseurs chez eux » avait constitué l'objet d'un mot d'ordre de la part de certains groupuscules extrémistes dont l'activisme traduisit alors bien plus que ces réactions de xénophobie. En conséquence de quoi furent enregistrées de nombreuses exactions à l'endroit des personnes et des biens de certaines communautés *Bamiléké*.¹¹⁷

I. Dugast affirmait au lendemain de la seconde guerre mondiale qu'« il ne fait aucun doute qu'ils (les *Bamiléké*) sont la race de l'avenir du Cameroun, que bientôt ils tiendront serré dans les filets de leur toile. »¹¹⁸ La politique d'équilibre régional aura sans doute été à sa manière une parade contre cette « mainmise programmée » des *Bamiléké* sur tous les secteurs de la vie du pays. Il n'est qu'à noter les vives réactions suscitées par cette planification sur la base de l'origine, au sein des ressortissants de ce groupe.¹¹⁹ Car, arguent-ils, sous prétexte de favoriser l'émergence d'une élite nationale représentative de la diversité du pays, on fit la promotion de la médiocrité, et on brida le mérite d'autres...

N'ayant aucun fondement juridique véritable, la pratique de l'équilibre régional allait puiser aux sources d'un réalisme puissant, expurgé de tout idéalisme qui aurait pu dans un tel contexte, accentuer des clivages qui ne manquaient pas déjà dès la constitution du jeune Etat. Son évaluation reste difficile et alimente une vive controverse. Si elle laisse dubitatif quant à son efficacité pratique, la remise en question de son principe même est difficile à envisager. La pratique de l'équilibre régional n'a pas cessé, au contraire. Sa dimension a changé et d'autres enjeux dont la conquête directe du pouvoir politique sont venus enrichir son champ d'application. Relevant de cet équilibre aussi la quasi-interdiction d'accès à certaines fonctions que des membres du groupe se plaisent à rappeler. C'est par exemple le cas

¹¹⁷ Ce fut le cas dans certains quartiers de la capitale Yaoundé, ainsi que dans des villes du Sud du pays, pour la plupart acquises « émotionnellement » au chef de l'Etat dont la légitimité fut très contestée en ce moment là.

¹¹⁸ Dugast I., *Inventaire ethnique du sud Cameroun*, Douala, 1949, Cité par Joseph R., op. cit., p. 29.

¹¹⁹ Sources : entretiens particuliers.

Notamment visées, les mesures prises en faveur des « provinces sous scolarisées » dans les recrutements divers et l'admission dans des établissements du supérieur, la nomination à des postes de responsabilité, l'attribution d'allocations (bourses d'études, projets de développement...).

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

du ministère des finances, dont le contrôle signifierait une inéluctable collusion entre son titulaire et les puissants milieux d'affaires *Bamiléké*, pour mieux asseoir une domination dont l'ultime perspective est le pouvoir politique. A cet égard la brève occupation de ce poste par un *Bamiléké* (Victor Kanga en 1966), puis son emprisonnement restent présents dans les esprits comme une parenthèse à jamais fermée.¹²⁰

Du fait de la mutation du paysage politique, l'existence problématique de ce groupe de populations est apparue sous un jour nouveau. Ayant relevé de l'implicite pendant toute la période du parti unique cette question commence à être débattue, et nul doute que la manière dont elle sera résolue contribuera pour beaucoup à la consolidation du lien social au Cameroun. La contestation du pouvoir par ces populations qui s'en estiment à tort où à raison exclues a placé le problème dans une autre perspective, celle de l'affrontement *Bamiléké- Béti*, cette dernière appellation désignant la communauté ethnique dont est originaire (par extension il faut le dire) le chef de l'Etat. Dans cet affrontement, la coalition «*anglo-bami*» fonctionnerait à merveille.¹²¹ Assez proches géographiquement et culturellement, les populations d'une des deux régions anglophones du pays ainsi que celles de la région de l'Ouest ont constitué la principale force d'opposition au régime. Les *Bamiléké* ont vu leurs aspirations portées par le S.D.F., qui a bénéficié en retour de leur sympathie (soutien financier et suffrages...). C'est là une dimension importante du jeu factionnel en cours, dont l'observation suscite la formulation d'assertions par trop simplificatrices, faites d'exagération et souvent aussi de graves omissions.

B- La question anglophone

Aux origines d'une situation explosive, la place d'une communauté dans la société globale. Une place jugée marginale, comparativement à l'apport (notamment économique et culturel) de cette communauté. Des tractations en vue de la réunification aux aspirations radicales de certains courants du mouvement anglophone, s'apprécie l'évolution de la question.

1- De la réunification à l'assimilation

Les conditions historiques du rattachement du Cameroun occidental (anglophone) au reste du territoire contenaient en elles-mêmes les germes d'un grave déséquilibre. Le projet de promotion de l'Etat unitaire n'avait admis la clause du caractère fédéral de l'Etat que comme expédient, face aux exigences de la partie anglophone d'une reconnaissance des spécificités de cette communauté au sein de l'Etat. Les récits des négociations qui aboutirent aux accords de Fouban (juillet 1961) nous présentent deux camps de négociateurs aux atouts inégaux. Les Francophones forts de leur supériorité numérique dans le pays, puissamment conseillés par l'allié français et menés par un chef de file clairvoyant autant qu'habile (M. Ahidjo), et les Anglophones empêtrés dans des querelles internes de leadership, incapables de présenter un projet crédible face à la machine de leurs vis-à-vis¹²².

Il en ressortira la création de deux Etats fédérés aux compétences étriquées, alors qu'il échoit au pouvoir fédéral de substantielles attributions très rapidement mises à profit pour consolider le projet hégémonique du président, gracieusement servi par la persistance de troubles dans certaines régions du pays. L'accomplissement logique de cette

¹²⁰ Brillant technocrate, Kanga avait remplacé à la tête de ce ministère Onana Awona, porté par la sympathie des populations du Sud qui le considéraient comme leur « digne représentant ». Elles furent évidemment choquées par sa mise à l'écart interprétée comme une disgrâce, tant étaient présentes dans les esprits les circonstances rocambolesques du limogeage d'une personnalité de la même région de la tête du gouvernement en 1957. [André Marie Mbida, prédécesseur de M. Ahidjo était porteur des attentes des populations *Béti*, dont le soutien ne lui fit généralement pas défaut, et ce malgré un caractère jugé assez « difficile ». Le haut commissaire français au Cameroun l'avait congédié, faisant fondre par le fait même le capital d'orgueil détenu par tous ses soutiens].

La thèse d'un « *complot Bamiléké* » fut à nouveau évoquée, M. Kanga étant jugé plus porteur d'un projet ethnique qu'économique et politique. Cf. Bayart J.- F., *ibid.* p. 21.

« L'Affaire Dongmo » survint plus tard, qui conforta les tenants de cette approche du complot.

¹²¹ Une faction d'« ultras » *Béti* aurait pris « un avantage décisif à l'occasion de la tentative de coup d'état d'avril 1984, et ne cessa d'imprimer au projet initial du président de la république d'inspiration libérale, une forte obsession sécuritaire et tribaliste », note Bayart qui conclue que la crise au Cameroun n'est pas ethnique, mais politique, et appelle des solutions de cet ordre... Cf. « Mafia et répression au Cameroun », in *La croix*, 29 Août 1991.

Cf. aussi « Cameroun : voyage au sein de la *Béti* », article non signé à l'accent particulièrement véhément, in *La lettre d'Afrique centrale*, 18 Mai 1994, pp. 4-6.

¹²² Bayart fera de M. Ahidjo le « batard sartrien » dont le volontarisme et l'autorité marqueront d'une rare empreinte la naissance de l'Etat camerounais. Cf. Jean-François Bayart, *L'Union nationale camerounaise* In : Revue française de science politique, 20e année, n°4, 1970. p. 693.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

tendance centralisatrice du régime se traduit par l'organisation d'un référendum le 20 mai 1972, sur la forme définitive de l'Etat en raison des nécessités liées à l'édification de la « Nation camerounaise ». Le pays devint alors une république unie, et tourna la page de l'expérience éphémère et ridicule de la fédération. Les sensibilités politiques des deux provinces anglophones étaient différentes, et le pouvoir central s'appuiera sur des segments de l'élite du Nord-ouest, qui fut plus déterminée à soutenir le projet de réunification contrairement aux leaders du Sud-ouest qui avaient milité pour un rattachement au Nigeria.

Le processus d'absorption étant réalisé dans les conditions qui viennent d'être évoquées, les problèmes spécifiques à la communauté anglophone ne firent pas l'objet d'une attention spéciale. Même les bénéfices culturels d'une telle opération ne furent pas suffisamment capitalisés. L'anglais comme langue officielle aux côtés du français subissait une large prépondérance de ce dernier. A cette fiction du bilinguisme s'ajoute la marginalisation des Anglophones dans un système éducatif d'inspiration française, dont la réforme reste un leurre. La partie anglophone ne manquait pas de relever aussi le sous-développement infrastructurel des provinces occidentales, bien que cette partie du pays soit le lieu d'une exploitation pétrolière qui constituera une grande part des recettes d'exportation de l'Etat. Enfin, les Anglophones ont très vite minimisé leur capital de pouvoir social, et dénoncent aujourd'hui ce que leur permet la conjoncture, la discrimination dont ils sont l'objet dans l'attribution des fonctions de gouvernement.

Toutes ces revendications restent d'actualité, et ce n'est guère un hasard si Bamenda sera le point de départ de la forte contestation qui manque d'emporter le régime. Cette ville sera par ailleurs le fief du *Social Democratic Front* le principal parti d'opposition au régime, et son contrôle échappera presque entièrement au pouvoir d'Etat pendant les moments forts qui suivent la présidentielle de 1992. Les griefs de la communauté anglophone (que certains jugent susceptible et tatillonne) sont relativisés, au regard de nombreuses frustrations dont peuvent s'estimer victimes les membres d'autres groupes sociaux. Des analystes camerounais soulignent les efforts consentis par le pouvoir central pour faciliter l'intégration économique, culturelle et politique des membres de cette communauté, en stigmatisant de manière implicite leurs prétentions... disproportionnées, par rapport à leur poids social et politique réel. Remarques toutes fois insuffisantes, pour masquer la réalité : les Anglophones ont appris à vivre « en minoritaires dans une république qu'ils surnommeront bientôt « un pays francophone bilingue »¹²³

2- L'accentuation de la pression

Le domaine de l'éducation nationale avait été le précurseur de la montée en puissance des revendications anglophones. Mais ces réactions corporatistes ne signifient rien par elles-mêmes, elles prennent place dans un registre plus vaste de protestations qui connaîtra son essor à la faveur des changements politiques survenus depuis, et elles seront intégrées au corpus des réclamations à l'échelle nationale. Assez tôt, comme dit plus haut, les Anglophones deviennent le fer de lance de toute l'agitation qui secoue le régime. A la radicalisation du pouvoir correspond une radicalisation des exigences de ce qu'il est convenu d'appeler le « mouvement anglophone ». Des assises d'une frange de ce mouvement se tiennent à Buea (capitale provinciale du Sud-Ouest) en avril 1993, sous les auspices du C.A.M. (*Cameroon Anglophone Movement*, association clandestine), au cours desquelles 5 000 délégués demandent le rétablissement de la fédération.

Une autre partie du mouvement anglophone se montre moins conciliante à l'égard du pouvoir, prêchant carrément le séparatisme. C'est au sein du S.C.N.C. (*Southern Cameroon National Council*) que s'élaborent ses plans, et ses liens avec le S.D.F. ne seront point démentis, alors même que ce groupuscule décidera de franchir le pas de la lutte armée. Tout comme d'ailleurs les relations entretenues avec le Nigeria voisin, en conflit frontalier avec le Cameroun en ce moment là. Le S.C.N.C. prendra l'initiative du déclenchement d'opérations de guérilla entre les 28 et 31 mars 1998, qui provoqueront de nombreux dégâts matériels ainsi que des pertes en vies humaines.

Moins acceptée encore que le retour au fédéralisme dans une opinion francophone largement acquise à la thèse d'une décentralisation poussée, la sécession reste une attitude marginale. Et les tenants du fédéralisme se

¹²³ Cf. Bassek ba Kobbio, « Anglophones, entre sécession et assimilation », in *Africa internationale*, n° 242, Octobre 1991, p. 25. Gaillard P., « La réunification au Cameroun », in *Jeune Afrique*, 8 octobre 1991.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

discréditent en avançant des propositions qui sont loin de susciter l'enthousiasme des populations. A savoir par exemple, la constitution d'Etats fédérés sur la base de regroupements ethniques : l'Ouest francophone pourrait être rattaché au Nord-ouest anglophone. Il n'en fallait pas plus pour que soit agité l'épouvantail du « complot *anglo-bami* », par les détracteurs de cette idée.¹²⁴ Manifestement donc, l'éventualité d'une partition du territoire a surtout fonctionné comme moyen de pression sur le pouvoir. Les apriorismes nombreux, débouchant sur des attitudes de rejet réciproque, la manipulation des esprits, ne permettent pas toujours une compréhension aisée d'un phénomène de société dont même la nouvelle constitution de 1996 n'envisage la résolution qu'en des termes assez imprécis. C'est aussi dans ce contexte d'occultation que prennent place d'autres définitions politiques et sociales de la réalité des ethnies, mais à l'importance moins ressentie.

C- Des axes de pouvoir et des autres minorités

La « théorie » des axes de pouvoir a été reprise par maints auteurs dans le but d'en démontrer l'absurdité, ou encore la pertinence. Elle fait partie de l'imaginaire collectif, qui marque aussi le débat autour de la survivance de certaines minorités. Elle consacrerait l'existence d'une « trajectoire » dans la dévolution du pouvoir suprême. Celui-ci irait invariablement du « Nord musulman » au « Sud », à l'exclusion de certains groupes comme les *Bamiléké* et les Anglophones.

Il est difficile d'admettre l'existence d'une connivence au terme de laquelle certaines régions du Cameroun seraient exclues d'avance de la course au pouvoir, et ce malgré les réserves (propres au système) que nous avons rapportées plus haut, quant à la promotion politique des ressortissants de certaines parties du pays. Et l'histoire politique du pays est très récente pour y lire des lois particulières afférentes à cette dynamique. Le Nord et le Sud - *stricto sensu* - seraient les deux pôles de cet axe, qui reconnaîtrait aux *Bamiléké* par exemple un monopole de fait sur le plan économique en échange d'un désengagement en politique ! La dynamique inhérente même à tout système social moderne interdit que l'on se focalise sur ce genre d'hypothèse, à la « validité » douteuse. La fonction de cette évocation dans le cadre de ce travail n'est donc pas déterminante, constituant tout simplement une sorte d'illustration de propos. Au contact de groupes numériquement et/ou économiquement plus importants, certaines minorités ont attiré l'attention sur elles.

- La désignation des exécutifs municipaux au terme des élections municipales de mai 1996 a donné lieu à Douala à de vifs mouvements d'opinion. Par le fait de migrations internes, les populations autochtones se sont rapidement retrouvées minoritaires dans leur ville, qui en raison de sa situation (le port le plus important de la sous-région Afrique centrale) avait développé d'importantes activités économiques. Le vote ayant reflété la configuration ethnique de l'agglomération, il s'en est suivi un sentiment de marginalisation au sein des populations autochtones. D'où tout le débat qui fit suite à ce qui n'était pour personne une découverte. Le problème a toujours existé, mais une nouvelle modalité de son expression se faisait jour. Le gouvernement se fit fort d'organiser un rééquilibrage de la composition des organes directeurs des municipalités, dans le « souci » de faire participer les autochtones à la gestion de « leur ville ». Et ce d'autant plus que le parti vainqueur du scrutin dans la ville était le S.D.F.

- Dans le Nord du pays, zone d'implantation par excellence de l'Islam, des clivages sociétaux perdurent, mettant aux prises des populations de confession musulmane avec celles d'autres religions, notamment chrétienne et traditionnelle. Ils sont cristallisés autour de questions agraires et foncières, mais participent aussi d'une volonté d'hégémonie culturelle dont la dynamique prend une forme particulière dès le début de l'islamisation forcée de cette partie du territoire national. Le régime de M. Ahidjo cautionna implicitement la tendance affirmée d'une domination *peul* sur les tribus non islamisées. Il est par exemple établi qu'il ne facilita pas l'implantation de membres locaux du clergé catholique, considérés comme vecteurs d'un prosélytisme actif, et dont se méfiaient les chefs traditionnels et religieux qui constituaient de manière non négligeable l'assise de son pouvoir dans cette partie du pays. Longtemps

¹²⁴ C. Tabetsing du comité directeur du S.D.F. proposait de même le rattachement du Littoral francophone au Sud - ouest anglophone. Cf. en cela aussi Yared M., « Faut-il craindre les Anglophones ? », in *Jeune Afrique*, n° 1712-1713 du 28 octobre au 10 novembre 1993, pp.26_28.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

donc, il n'y eut dans la partie septentrionale qu'un prêtre chrétien catholique d'origine occidentale. L'épisode tragique des massacres de Dollé en 1976 participerait de quelque façon, de cette même logique de domination.

L'actuel régime saura jouer de ces désaccords. Lors de la tentative de putsch d'avril 1984, la relation fut rapidement établie entre le projet des rebelles et leur origine ethnique. Le chef de l'Etat en profita pour démanteler le monolithe administratif et politique qu'était la grande province du Nord, et à partir duquel l'ancien président avait conquis le pouvoir et gouverné pendant un quart de siècle. L'ensemble fut éclaté en trois unités administratives distinctes, consacrant l'affaiblissement d'un bloc trop longtemps resté fidèle à Monsieur Ahidjo, et qui continuait d'être une menace, un poids pour le nouveau pouvoir.¹²⁵ M. Biya sembla prêter davantage attention aux préoccupations des populations de l'Extrême-Nord du pays, majoritairement chrétiennes ou animistes. Récemment encore, le jeu des alliances politiques a uni tour à tour le parti au pouvoir le R.D.P.C. (Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais) au M.D.R. (Mouvement pour la Défense de la République), un parti ethnique, entre 1992 et 1997 ; puis le R.D.P.C. à l'U.N.D.P. (autre parti à base ethnique, se réclamant de l'héritage de M. Ahidjo) depuis 1997. A chaque fois, la présence dans le gouvernement de l'un des partis représentatifs de la partie septentrionale excluait l'autre de la majorité présidentielle.

III. Actualité et perspectives de la politique « d'Unité nationale » à l'aune des enjeux sociétaux nationaux et internationaux

Nous présenterons cet élément d'analyse, du double point de vue des attentes de l'amorce d'une transition politique par une large partie de l'opinion au Cameroun en raison des risques encourus de déflagration sociale d'une part ; ensuite, nous nous situerons dans le cadre des enjeux sous-régionaux et internationaux dont le Cameroun se trouve être un acteur majeur, dans le Golfe de Guinée notamment.

A- La levée de « l'hypothèque Biya »

Le 9 octobre 2011 s'est tenue une élection présidentielle sans grand enjeu au Cameroun : la réélection du chef de l'Etat sortant étant d'emblée acquise, seul le taux de participation au scrutin faisait l'objet d'une attention particulière de la part des différents acteurs, et ainsi que d'une opinion dépassée et peu enthousiaste à sacrifier au rituel de ce qui était considéré comme une farce de mauvais goût.

L'organisation de ce scrutin et son déroulement se sont inscrits dans le continuum des scrutins précédents, dans lesquels la force de l'Etat a prévalu, révélant au fond combien l'élection présidentielle n'a jamais véritablement constitué le point focal de la compétition politique au Cameroun. Il est apparu comme l'élément de légitimation d'un rapport de forces, dans lequel l'Etat impose par le moyen de procédés de contrainte dont il exerce l'exclusif monopole, toute la trame des événements qui sont censés assurer sa pérennité, en garantissant à ceux qui participent à l'exercice du pouvoir, l'usage et le bénéfice de ses privilèges. Le chef de l'Etat sortant (au pouvoir depuis 1982) a bien été réélu, sur la base de promesses électorales dont les populations attendent dans l'urgence mais avec une certaine incrédulité les réalisations.

En février 2008, de graves émeutes de la faim avaient secoué l'ensemble du pays, occasionnant de nombreuses victimes humaines et d'importants dégâts matériels. Ces manifestations seraient à mettre aussi en relation avec un vaste mouvement d'opposition au projet de révision constitutionnelle initié par le pouvoir, afin de permettre au candidat du parti au pouvoir de se représenter indéfiniment. La pétition suscitée par cette initiative citoyenne d'opposition aurait recueilli plus d'un million de signatures aux dires de ceux qui l'initièrent. Mais la réforme fut finalement adoptée par voie parlementaire.

La corruption endémique que connaît le pays offre à découvrir une situation catastrophique. Une opération anti-corruption dite « Opération Epervier » a bien été mise sur pied par le pouvoir en 2004, sous la pression semble-t-il,

¹²⁵ Assurément sommes-nous au Cameroun en pleine phase de structuration de la conscience ethnique, faute de déceler cette force de la conscience ethnique en action. C'est bien à ce titre que Bayart parle du « théâtre d'ombres de l'ethnicité ». Il mentionne que « la force contemporaine des consciences ethniques provient bien plus de leur réappropriation par les acteurs autochtones dès qu'elles circonscrivent l'allocation des ressources de l'Etat », Cf. *L'Etat en Afrique*, Paris, Fayard, 1989, pp. 65-86.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

des bailleurs de fonds internationaux. Nul dans l'opinion n'en sait les modalités précises du fonctionnement, et la dimension politique de son déploiement est avérée depuis lors¹²⁶. Cette vénalité dans le quotidien des camerounais fait corps avec nombre des éléments évoqués dans la première partie ce travail : ethnicisation certes relative de la vie politique, opacité dans l'attribution des responsabilités au sein de l'appareil de l'Etat, perte totale de légitimité des dirigeants, violences systématiques de la part de l'Etat et de bien d'autres acteurs de la scène sociopolitique.

Tout l'appareil d'Etat semble fonctionner entre « cooptation, corruption, répression¹²⁷ ». Dans cet enchaînement de drames que l'on ne peut appréhender aisément de l'extérieur¹²⁸, tout pourrait être dit. Les préoccupations premières des Camerounais aujourd'hui se rapportent pourtant à leur survie quotidienne, pourrait-on dire, corrélées aux nécessités de l'amorce d'une transition politique qu'ils attendent tous. Mais aucun signal n'est donné dans ce sens, et le dernier remaniement ministériel n'a en aucun cas pu en constituer un. Les craintes d'un embrasement demeurent ainsi, pour nombre d'analystes¹²⁹.

Il est bien permis d'envisager une toute autre hypothèse, qui se fonde sur la complexité de cette « sédimentation historique » du tissu social camerounais, et dans lequel la nécessité du compromis a force loi et a toujours été érigée en principe d'action. La forte segmentation du bloc dit « hégémonique », les interactions nécessitées avec des courants importants de la société citoyenne, puis, le pôle d'attraction économique que commence à constituer le pays seraient à notre avis, des éléments amortisseurs de toute forme de revendication sociale radicale. La capacité du pouvoir à se remettre en cause et à s'entendre avec des acteurs significatifs de la société civile sera déterminante de ce projet de maintien d'une certaine paix sociale et politique. La préparation du scrutin présidentiel d'octobre 2011 a laissé entrevoir cette possibilité.

Nous n'avons pu bénéficier de l'opportunité d'investigations suffisantes pour étayer notre point de vue. Mais on ne peut manquer de souligner la quasi faillite des acteurs politiques de premier plan (notamment les partis de l'opposition parlementaire) à s'organiser et à faire face à la machine du parti au pouvoir dans la préparation du scrutin du 9 octobre 2011. Il en a résulté, par nécessité ou opportunisme, la constitution d'un collège des électeurs d'Elecam¹³⁰ aux diverses teintes. Par-delà les itinéraires personnels des individus et la forte réprobation suscitée par ces nominations¹³¹, il est à penser qu'une certaine convergence d'intérêt s'impose de la part d'acteurs qui, pris chacun dans leurs capacités propres de projection, ne peuvent influencer durablement et de manière significative le cours des événements. Ce qui permet tout autant de relativiser la portée du facteur ethnique dans la dévolution du pouvoir. Les problématiques locales de l'ethnicité participent du jeu des postures sociales permanentes. Elles prennent un sens particulier aujourd'hui en raison de la crise économique, mais ne sont point à minorer pour autant, car génératrices à bien d'égards de drames.

Au niveau national, aucun « groupe », aucune « communauté » ne se pourraient donner les moyens de briguer démocratiquement la magistrature suprême sans une alliance forte et concertée. Le champ politique au Cameroun reste un vaste chantier, dans lequel il est à donner un sens particulier à chacune des préoccupations dont nous avons essayé de broser le fil. Dans le processus de construction de l'Etat, il est à noter et à comprendre certaines données

¹²⁶ Une analyse des modalités de fonctionnement et de la portée sociopolitique de « L'opération Epervier » pourrait s'entrevoir, en se fondant en outre sur quelques pistes de travail : la démystification du pouvoir et de ceux qui l'exercent ; les possibilités envisagées d'une reformulation complète du contrat social ; l'appareillement à un rituel de catharsis sociale, le pays s'étant départi il y a vingt ans, de la tenue d'une « Conférence nationale souveraine » jugée « sans objet par le chef de l'Etat. Avec il faut le dire, le plein soutien des forces de défense et de sécurité... »

¹²⁷ ICG, Rapport Afrique No 160, 25 mai 2010, Cameroun : Etat fragile ?

¹²⁸ La vulgate journalistique (internationale) se plaît ordinairement à décrire un chef de l'Etat obstiné dans son emmurement, ayant maîtrise quasi parfaite du gouvernement qu'il a des Hommes et des biens, et dont le moindre geste suscite interrogations, supputations, crainte de sanction et attente de récompense (pour ceux qui lui sont redevables). Une présentation du drame sociopolitique des camerounais, fort obtuse et sibylline.

Dans cet ordre des choses, une rumeur à l'échelle planétaire annonçant son décès en 2004 avait été l'objet d'un quasi traumatisme chez les camerounais. Voilà qui participe aussi d'une certaine manière, des modalités de la théâtralisation du pouvoir... Mais à quelles fins donc ? Les camerounais sont familiers de ces curiosités auxquelles ils accordent de moins en moins d'importance.

¹²⁹ Le dernier ouvrage de Fanny Pigeaud, *Au Cameroun de Paul Biya*, Paris, Karthala, 2011, a suscité vive polémique dans l'opinion, tant il était révélateur des apories du système, à quelques semaines seulement de la tenue du scrutin d'octobre 2011. L'auteur se fonde sur de nombreux témoignages, pour émettre un point de vue sans fard, qui indique les risques majeurs de guerre civile à court terme, si réponse n'est pas apportée aux préoccupations de la grande majorité de la population des exclus qui attendent dans une extrême frustration l'amélioration de leurs conditions de vie.

¹³⁰ « Elections Cameroon », l'organisme en charge de l'organisation des élections.

¹³¹ Certaines institutions de la société civile ont admis leur participation au conseil des électeurs d'Elecam, l'organe public en charge de l'organisation des élections. La création de cet organisme et son mode de fonctionnement ont fait l'objet de nombreuses critiques en amont, de la part de ceux-là même qui s'en accommoderont finalement. La CENC (Conférence Episcopale Nationale du Cameroun) a ainsi donné quitus à la nomination par le chef de l'Etat, d'un évêque au titre de membre du conseil.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

dans la durée. La perspective de la régionalisation par la création des collectivités locales décentralisées, participe sans doute des moyens qui replaceront la vie politique locale au cœur des intérêts des populations qui ont cessé de croire depuis trois décennies, aux miracles d'un Etat qui a cessé d'être lui-même providentiel si tant est qu'il l'a jamais été.

Sur le plan économique, l'avènement de grands projets d'aménagement infrastructurel peut contribuer à atténuer les rigueurs d'un très fort taux de chômage. Encore faudrait-il que les Camerounais s'en sentent concernés. Mais beaucoup reste à faire. Le pouvoir d'Etat s'en donnera-t-il les moyens ? Les Camerounais se réapproprient quotidiennement leur devenir au point où il est tout à fait de raison de penser dans un certains sens que M. Biya ne constitue plus « le problème » des Camerounais. L'hypothèque Biya est progressivement levée. Depuis le 9 octobre 2011, les camerounais semblent avoir définitivement tourné la page du régime Biya, tant il leur apparaît assez clairement que l'actuel chef de l'Etat ne briguera pas un autre mandat, officiellement prévu en 2018. Tant les nécessités d'une recomposition significative du paysage politique sont perçues comme indispensables, dans les premiers cercles mêmes du pouvoir. Le séisme de « L'Opération Epervier » en est d'ailleurs une des manifestations.

B- Les enjeux sous-régionaux et internationaux

Par l'accord de Greentree du 12 juin 2006 et à la suite de l'arrêt arbitral de la CIJ, Cameroun et Nigeria mettaient un terme à plusieurs années de conflit armé dans la péninsule pétrolière de Bakassi. Le positionnement géostratégique du Cameroun le place dans la zone de turbulences du Golfe de Guinée et il a, dans son voisinage, des pays connaissant ou ayant connu de graves troubles sociopolitiques. C'est en partie à la survivance de certains de ces conflits qu'est à mettre le phénomène de l'insécurité transfrontalière entre le Nigeria, la république centrafricaine et le Tchad. Nous ne pouvons aborder ici toute la question de l'insécurité transfrontalière qui ferait bien l'objet d'une étude à part.

Nous nous bornerons à évoquer la particularité du fait « Boko Haram », dans le développement des enjeux stratégiques sous-régionaux du Cameroun. Ce groupe politico-religieux a vu le jour en 2002, dans l'Etat du Borno au Nigeria, plus précisément dans la ville de Maiduguri. Il aurait fait allégeance à Al-Qaïda au Maghreb Islamique en 2011, et développe des activités terroristes ayant poussé les autorités camerounaises à déployer tout au long de la frontière nigériane d'importants contingents de troupes armées¹³². Cette actualité brûlante nous replace au centre du rapport de forces et de la diplomatie à l'échelle de la sous région. Une diplomatie toute de « neutralité » et de bienveillante discrétion en droite ligne du projet politique initié par M. Ahidjo aux lendemains des indépendances.

Il est d'ailleurs à noter que le dernier vaste mouvement de fond du personnel diplomatique camerounais, peut donner le signal d'un commencement de restauration d'une diplomatie complètement atone, ces vingt dernières années. Elle nous place également au cœur de l'urgente nécessité de la maîtrise des frontières terrestres et maritimes : dans le cas du Cameroun, le problème de la gestion de ses frontières terrestres et maritimes avec le Nigeria, en proie à des troubles irrédentistes dans le Golfe de Guinée est bien une réalité.

L'intensification du passage de grandes quantités de drogue en provenance d'Amérique latine, par l'Afrique de l'ouest, fait de la sous-région un « hub », et peut occasionner de très graves conséquences en termes d'accroissement de la criminalité et de la déstabilisation des institutions de chacun des pays. Le Cameroun se trouve exposé à toutes ces influences, qui rendent compte de manière incontestée de ses propres fragilités. Il en découle nécessairement l'urgence d'une vision d'ensemble de ces problèmes, de même que la mise en place de politiques communes qui entraîneraient la mobilisation conséquente de ressources et moyens. Le fonctionnement actuel des différentes institutions [la CEEAC et la CEMAC pour n'évoquer qu'elles] auxquelles le Cameroun est membre n'offre pas à croire qu'une dynamique de cet ordre puisse être envisagée de façon suffisante dans l'immédiat.

¹³² « Boko Haram » signifierait en langue Haoussa « L'éducation occidentale est un péché ». Le groupe a vu le jour en 2002 à Maiduguri (capitale de l'Etat du Borno), sous la férule de Mohamed Yusuf, et s'est illustré dans des actes assez violents. L'exécution de son fondateur par des militaires survenue en 2009, faisait suite à des affrontements sanglants ayant occasionné la mort de centaines de personnes, dans l'Etat du Borno.

Une certaine configuration surréaliste des rapports entre les Etats du Nord du Nigeria et le reste de la fédération est à noter : de fait, ces Etats ont institué la prévalence de la Charia dans l'ordonnement juridique interne, au défi de l'exigence constitutionnelle fédérale de la laïcité.

Les négociations en cours entre le pouvoir central d'Abuja et certains éléments représentatifs du groupe n'ont encore débouché sur rien de prometteur.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Conclusion

« L'Unité nationale » a constitué un facteur de stabilité au Cameroun, contribuant efficacement à la fondation d'un Etat aux ressources disparates, en proie, en ses débuts, aux tourments d'une guerre fratricide. La question de son actualité se pose aujourd'hui en relation avec d'autres enjeux, bien au-delà de ceux d'il y a cinquante ans. Car, par-delà « L'Unité nationale » conçue par le précédent régime (celui de M. Ahidjo), se pose la nécessité d'une véritable unité nationale de tous les camerounais, autour des préoccupations qui donnent sens et dont l'urgence a été évoquée de quelque manière : emploi, justice, éducation, santé et sécurité.

L'Etat, acteur central de la vie politique, doit jouer pleinement son rôle de catalyseur de toutes les activités qui concourent au développement. Mais il va sans dire que l'engagement d'autres acteurs, mieux que par le passé, doit y contribuer. Les indéterminations, les absences et les manquements de l'Etat produisent une multitude d'effets qui portent bien au-delà même de ses propres frontières, et mettent en cause le projet d'une intégration sous-régionale intelligente et efficace.

L'imbrication des « dynamiques du dehors » et celles du « dedans » n'est plus à démontrer. Elle pose avec force la question de la construction de l'Etat. Jamais achevée, toujours en perspective. Mais un Etat qui doit se donner les moyens de satisfaire les attentes de base de ses populations, au risque de contribuer lui-même comme c'est bien malheureusement le cas, au processus de sa propre désagrégation. Ce qui nous semble être le véritable enjeu du présent et du futur proche.

Hervé GERMAIN MBIA YEBEGA

■ LA SECURITE MARITIME EN AFRIQUE CENTRALE : ENJEUX, DEFIS ET APPROCHES AU NIVEAU REGIONAL

Le 30 octobre 2011, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté pour la première fois une résolution portant sur la sécurité maritime et le problème de la piraterie dans le golfe de Guinée. La résolution 2018 condamne les actes de piraterie et les vols à main armée et appelle les États de la région à renforcer, dans le cadre des structures de coopération régionale déjà existantes, leur lutte par une action concertée.¹³³ Le traitement du sujet par le Conseil de sécurité reflète l'évolution du phénomène au cours des dernières années qui a placé la région parmi les plus touchées du monde. En même temps, il met en évidence l'importance accrue, surtout économique, de la zone ainsi que l'attention croissante qui lui est accordée au niveau international.

Depuis 2008, le phénomène de la piraterie dans le golfe de Guinée est devenu une préoccupation grandissante en Afrique centrale. Alors que pendant longtemps, ces incidents ont presque exclusivement concerné le Nigeria, la fréquence et l'ampleur des attaques commises sur les côtes et dans les eaux des Etats de l'Afrique centrale ont augmenté au cours des dernières années. Si ces développements ont commencé à susciter des activités mises en œuvre conjointement par les Etats riverains, ils sont en même temps aussi abordés au niveau régional, dans le cadre de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)¹³⁴.

Cet article vise à analyser les enjeux, défis et approches en matière de sécurité maritime en Afrique centrale. Il met l'accent sur la piraterie dans le golfe de Guinée, mais tient en même temps à reconnaître que ce problème ne peut pas être traité sans prendre également en considération les autres aspects de la sécurité maritime auxquels il est lié. En effet, la piraterie est favorisée par une dégradation générale de la sécurité maritime dans le golfe qui se manifeste surtout par une augmentation du trafic illicite, des problèmes environnementaux et la surexploitation des ressources naturelles. L'article propose un aperçu des approches et initiatives, avant tout régionales, développées pour renforcer la sécurité dans la zone, et discute les défis actuels qui devront être relevés en vue de trouver une solution durable.

Le golfe de Guinée : des réserves de pétrole convoitées

Le golfe de Guinée entre concept et réalité géographique

Le golfe de Guinée est une zone maritime dans l'océan Atlantique Sud-est. Sa délimitation géographique exacte peut paraître difficile car il en existe plusieurs interprétations différentes. Dans sa définition la plus large, ce territoire maritime s'étendrait des côtes du Sénégal jusqu'à celles de l'Angola. L'Organisation hydrographique internationale en propose une approche plus restrictive allant de la ligne au Sud-est du Cape de Palmas (Liberia) au Cape Lopez au Gabon (0°38' S, 8°42' E).¹³⁵ Cette ambiguïté peut mener à concevoir le golfe de Guinée comme « *un concept plus qu'une réalité* »¹³⁶, voire comme une « *synthèse de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique Centrale* ». ¹³⁷

Sa conception comme espace stratégique plutôt que géographique se voit certainement justifiée par l'importance historique de la zone comme route maritime, ainsi que par la dynamique actuelle liée à la production de pétrole qui en a fait l'une des zones les plus convoitées d'Afrique. Si on inclut les Etats côtiers de l'Afrique de l'Ouest et

¹³³ Conseil de Sécurité des Nations unies, Résolution 2018 (2011), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6645^e séance, le 31 octobre 2011

¹³⁴ Créée en 1983, la CEEAC regroupe actuellement 10 pays: l'Angola, le Burundi, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale, la République centrafricaine (RCA), la République Démocratique du Congo (RDC), Sao Tomé-et-Principe et le Tchad. Son siège se trouve à Libreville au Gabon. Pour plus d'informations, voir la deuxième partie de cet article.

¹³⁵ International Hydrographic Organisation, *Limits of Oceans and Seas*, Special Publication n° 28, 3ème édition, Monte Carlo, 1953.

¹³⁶ ATANGANA, Stan, *Extraction pétrolière et protection de l'environnement dans le golfe de Guinée*, Thèse de doctorat, Université de Limoges, 2009.

¹³⁷ AWOU MOU, Côte Damien Georges, « Le Golfe de Guinée face aux convoitises », 11ème Assemblée Générale du CODESRIA : *Repenser le développement de l'Afrique : au-delà de l'impasse, les alternatives*, Maputo, 6-10 décembre 2005.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

notamment le Nigeria, le golfe de Guinée représente la première région pétrolière d'Afrique, disposant de 24 milliards de barils de réserves estimés.

Sept États centrafricains et membres de la CEEAC possèdent des côtes sur le golfe de Guinée : l'Angola, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale, la République Démocratique du Congo (RDC) et Sao Tomé-et-Principe. La zone maritime de la CEEAC s'étend donc sur 3307 km, allant de la frontière de l'Angola avec la Namibie jusqu'à la frontière entre le Cameroun et le Nigeria, soit une superficie totale d'environ 1.224.912,9 km².¹³⁸ Avec une production quotidienne totale autour de 5,2 millions de barils, ces pays ont contribué ensemble environ 60% des 8,5 millions de barils exploités au niveau continental en 2011.¹³⁹ Après le Nigeria, l'Angola et la Guinée Équatoriale constituent les producteurs les plus importants du golfe. La production angolaise a légèrement baissée en 2011, dû à des problèmes techniques mais reste avec environ 1,7 millions de barils par jour à la seconde place. Par ailleurs, le pays dispose de réserves importantes, dont les estimations varient, selon le Ministère de l'énergie des États-Unis, entre 9,5 et 13,5 milliards de barils.¹⁴⁰ La production de la Guinée Équatoriale qui n'a pris son essor qu'en 1992 est aujourd'hui autour de 280 000 barils par jour.¹⁴¹ À partir de 2014, Sao Tomé-et-Principe devrait rejoindre les principaux producteurs de pétrole de la région, lorsque les gisements découverts en 2002 seront exploités. Les estimations sur le volume des réserves *off-shore* situées autour du petit archipel de 210 000 habitants varient entre 6 et 10 milliards de barils.

Avec le Nigeria, les sept pays membres de la CEEAC côtiers du golfe de Guinée sont également membres de la Commission du golfe de Guinée (CGG) qu'ils ont créé en 1999.¹⁴² Ces deux organisations régionales ajoutent une dimension institutionnelle au golfe de Guinée et aux relations entre certains des pays riverains. Au vue de sa richesse en pétrole, le golfe de Guinée revêt une importance stratégique croissante en matière d'approvisionnement et de sécurité énergétique à l'échelle globale. Cette circonstance fait de la région une zone particulièrement convoitée.

Un nouveau centre de gravité énergétique

Suscitant l'intérêt non plus seulement des puissances européennes mais aussi des Etats-Unis et de la Chine, cherchant à renforcer leur sécurité énergétique, le golfe est devenu ce que Michel Luntumbue appelle un « *nouveau centre de gravité énergétique*. »¹⁴³ Au cours de la première décennie du XXI^e siècle, les Etats-Unis ont manifesté un regain d'intérêt, afin de réduire leur dépendance à l'égard du Moyen-Orient et de diversifier les sources en pétrole. Dans une perspective visant à augmenter notamment les importations d'Afrique, l'administration Bush avait déclaré la zone du golfe comme « *zone d'intérêt vital* ». ¹⁴⁴ Alors que l'Afrique de l'Ouest est déjà aujourd'hui la troisième source d'approvisionnement des Etats-Unis, fournissant environ 15% des importations de pétrole, Washington envisage d'augmenter ces parts. D'ici 2015, la production dans le golfe de Guinée pourrait couvrir un quart des besoins américains en pétrole brut.¹⁴⁵

L'avantage du pétrole exploité dans le golfe de Guinée repose d'une part sur la localisation *off-shore* de la plupart des gisements, à l'abri des troubles et tensions ayant lieu dans les États limitrophes. Par ailleurs, ce pétrole est particulièrement pauvre en soufre et facile à raffiner pour produire des carburants. A ceci s'ajoute que le

¹³⁸. Voir CEEAC, Protocole relatif à la stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer des États de la CEEAC du golfe de Guinée, Kinshasa, le 24 octobre 2009c. Art. 7.1.

¹³⁹. Données selon US Energy Information Administration (EIA) du Ministère de l'énergie des États-Unis. www.eia.gov (consulté le 31 mai 2012)

¹⁴⁰. Ibid.

¹⁴¹. Données selon US Energy Information Administration (EIA) du Ministère de l'énergie des États-Unis. www.eia.gov (consulté le 22 novembre 2011)

¹⁴². Instituée en 2001, la CGG est un organe de concertation qui vise à promouvoir le développement, ainsi que la coopération et un climat de paix et de confiance mutuelle entre ses membres. Sa mission consiste ainsi à contribuer à une harmonisation des politiques nationales dans des domaines d'intérêt commun, à savoir les ressources naturelles, la sécurité maritime, la pêche et la protection de l'environnement. Voir : commission du golfe de Guinée, Traite instituant la Commission du Golfe de Guinée, Libreville, le 3 Juillet 2001, Art. 3.

¹⁴³. LUNTUMBUE, Michel, « Piraterie et insécurité dans le golfe de Guinée : défis et enjeux d'une gouvernance maritime régionale », *Note d'analyses*, Bruxelles, GRIP, 2011.

¹⁴⁴. Energy Secretary Samuel Bodman, Remarks before the Corporate Council on Africa Oil & Gas Forum, Bethesda, Maryland, 1er décembre 2006, cité dans: STEELE, Michael S., West Africa's Energy Promise, *The Journal of International Security Affairs*. n° 13, Fall 2007. En ligne: <http://www.securityaffairs.org/issues/2007/13/steele.php#footnotes> (consulté le 15 novembre 2011).

¹⁴⁵. NEUMANN, Lutz, « Öl und internationale Interesse am Golfe von Guinea », *Nord-Süd aktuell* (GIGA), (4. Quartal) 2003, pp. 648 – 664.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

développement de nouvelles technologies a ouvert, ces dernières années, de nouvelles perspectives dans le domaine de l'*off-shore* ultra-profond et rend plus facile l'accès à des sources de pétroles jusqu'alors inexploitées.¹⁴⁶

En même temps de devenir un pôle d'attraction pour les puissances en quête de renforcer leur sécurité énergétique, le golfe de Guinée a cependant subi une détérioration significative de sa propre sécurité. Avant tout, ce phénomène s'exprime par une montée des activités de piraterie maritime au cours des dernières années, tout comme par une série d'autres facteurs qui menacent la stabilité dans la zone.

Les enjeux de l'insécurité maritime

L'intensification des activités de piraterie

Tandis que les attaques de navires dans le golfe d'Aden et devant la côte somalienne attirent toujours l'attention médiatique, la sécurité maritime s'est progressivement détériorée dans le golfe de Guinée. Depuis le milieu des années 1990, l'Organisation maritime internationale (OMI) constate une augmentation du nombre des actes ou tentatives de piraterie rapportés. Initialement, les côtes du Nigeria ont été les plus touchées. La plupart de ces incidents a pu être liée directement ou indirectement à l'exploitation du pétrole dans le delta du Niger. Celle-ci a en effet favorisé l'émergence de plusieurs groupements rebelles revendiquant une répartition plus égalitaire des revenus et manifestant contre les destructions de l'environnement et du fondement de vie des populations locales. Lorsque, en 2005, le débat sur une réforme de la répartition de la rente pétrolière s'est terminé dans une impasse, les attaques lancés par ces mouvements et ciblés contre navires, personnel et infrastructure de l'industrie pétrolière se sont intensifiées.¹⁴⁷ Ainsi, selon le Bureau maritime international (BMI), en 2006, 2007 et 2008, le nombre d'attaques commises dans les eaux nigérianes aurait-il même dépassé celui dans les eaux somaliennes sur la même période.¹⁴⁸ La situation s'est quelque peu améliorée avec l'adoption d'une amnistie pour les rebelles en 2009. Depuis, le nombre d'incidents a en effet baissé. Pour les années 2009 et 2010, le BMI constate respectivement 29 et 19 cas.

Si la plupart de ces incidents avaient un caractère plutôt politique et visaient principalement à faire pression sur le gouvernement et les élites politiques, leur ampleur paraît toutefois impressionnante. Par ailleurs, ces développements ont une certaine pertinence aussi pour l'Afrique centrale, notamment à cause de la proximité géographique. Depuis que la péninsule du Bakassi a été restituée au Cameroun par un jugement de la Cour internationale de Justice (CIJ) de La Haye en août 2008, on assiste à une montée de la violence des résidents nigériens visant à nuire également aux autorités camerounaises. La plupart de ces acteurs craignent une détérioration de leur situation actuelle, notamment en ce qui concerne le commerce local et la pêche. Entre autre, les incidents lancés par des groupements plus ou moins organisés, tels que les « *Bakassi freedom fighters* » se manifestent sous forme d'attaques contre des pétroliers et des navires, et d'enlèvement de marins.¹⁴⁹

A part les activités plus ou moins directement liées au Nigeria, voire au différend frontalier entre le Nigeria et le Cameroun, l'intensification des actes de violence commis le long des côtes ou dans les ports a aussi touché d'autres États de la région. Une estimation du nombre exact s'avère cependant difficile. En effet, les données fournies dans le rapport annuel sur la piraterie du Bureau maritime international paraissent assez peu importantes. Selon le rapport, il y aurait eu respectivement en 2008, 2009 et 2010 « seulement » deux, trois et cinq attaques commises par des pirates dans les eaux du Cameroun, et un seul cas en 2008 concernant la Guinée Équatoriale. Selon Denis Tull, deux explications peuvent être avancées¹⁵⁰ : premièrement, le BMI ne prend en considération que les cas signalés par les

¹⁴⁶. ONUOHA, Godwin, «Energy and Security in the Gulf of Guinea: a Nigerian perspective», *South African Journal of International Affairs*, vol. 16, n°2, pp. 245-264.

¹⁴⁷. TULL, Denis M., « West Africa », dans Mayr, S. (dir.), *Piracy and Maritime Security. Regional Characteristics and political, military, legal and economic implications*, SWP Research Paper, Berlin, SWP, mars 2011, pp. 28-33.

¹⁴⁸. Selon le rapport annuel 2010 du ICC-IMB, 12, 42 et 40 attaques auraient été registrées respectivement en 2006, 2007 et 2008 dans les eaux nigérianes, contre 10, 31 et 19 dans les eaux somaliennes sur la même période. Voir : ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships Report*, Annual Report 2010, London 2011.

¹⁴⁹. A titre d'exemple, le 31 octobre 2008, le pétrolier français *Bourbon Sagitta* a été attaqué près de la péninsule du Bakassi par plusieurs personnes armées qui ont enlevés 10 membres d'équipage. Voir : *Bourbon Sagitta Crew kidnapped*, *Maritime Today*, 4 novembre 2008. Article publié sur le site de Maritime-Connector, <http://maritime-connector.com/news/general/bourbon-sagitta-crew-kidnapped> (consulté le 22 novembre 2011).

¹⁵⁰. TULL, Denis M., op.cit.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

armateurs. Tel que le souligne aussi Kerstin Petretto, plusieurs facteurs peuvent cependant empêcher les marins et compagnies marines de signaler une attaque ou tentative, allant d'un manque de capacités ou d'information comment procéder, à la crainte des conséquences, à savoir une augmentation des primes d'assurance, la dissuasion de clients ou la découverte d'activités de pêche illégale.¹⁵¹

Un autre problème est lié à la définition assez restreinte de la piraterie proposée par le Droit international. Selon l'article 101 de la Convention de Montego Bay de 1982, la piraterie correspond à tout acte illicite de violence commis depuis un navire et à des fins privées contre un autre navire, des personnes ou des biens en haute mer ou dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État, ainsi que tout acte de participation volontaire ou d'incitation à de tels actes.¹⁵² Afin d'étendre cette définition pour y inclure aussi « *tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation, ou menace de déprédation, autre qu'un acte de piraterie, commis contre un navire, ou contre des personnes ou des biens à son bord, dans une zone relevant de la juridiction d'un État compétent pour connaître de tels délits* »¹⁵³, l'OMI a introduit le concept de « *vol à main armée* ». Le problème de ces deux définitions reste cependant qu'elles ne s'appliquent qu'aux prises d'assaut de navires, négligeant ainsi les attaques contre des installations pétrolières *off-shore* ou contre des banques et autres bâtiments dans ou près des ports. Ceux-ci présentent toutefois une menace importante pour la sécurité du golfe de Guinée.¹⁵⁴ Par ailleurs, il est possible de se demander comment l'objectif d'une attaque peut bien être déterminé à partir du simple rapport de la partie agressée. L'insécurité maritime dans le golfe de Guinée ne se limite cependant pas aux attaques armées. Il existe en effet une série d'autres menaces qui pèsent sur la stabilité et la sécurité dans la zone.

Autres défis en matière de sécurité maritime

La position géostratégique de la région, son rôle dans le transit international, tout comme la montée des activités pétrolières au cours des dernières années ont généré des flux de migrants clandestins importants, en quête de travail dans l'industrie du pétrole. Ils ont aussi favorisé le trafic illicite, notamment de stupéfiants. A ceci s'ajoute une forte circulation d'armes légères provenant avant tout des crises et des conflits qui ont marqué l'Afrique centrale au cours des deux dernières décennies. L'instabilité politique dans les États de l'Afrique centrale, tout comme la montée du trafic illégal et la présence d'armes présentent un terrain favorable pour la montée de la criminalité dans le golfe.

Par ailleurs, l'exploitation du pétrole et l'importance accrue du golfe de Guinée sur le plan économique mettent aussi en danger l'environnement. D'une part, l'industrie du pétrole a des effets néfastes sur le plan écologique. Elle crée des problèmes importants de pollution de la mer et des côtes et menace la stabilité de l'écosystème de la région. D'autre part, les activités pétrolières exercent une grande force d'attraction pour les habitants des pays limitrophes et de la région. Le boom pétrolier a provoqué un phénomène de « littoralisation », c'est-à-dire de concentration de la population le long du littoral du golfe de Guinée.¹⁵⁵ La croissance démographique que subissent principalement les centres urbains sur la côte a des conséquences néfastes sur le plan socio-économique : alors que des politiques de développement appropriées manquent pour réagir au problème du surpeuplement des villes, l'exode rural continu mène à un dépeuplement des campagnes. La croissance des villes risque en même temps aussi de poser des problèmes environnementaux sévères et rend nécessaire des mesures de gestion durable des ressources maritimes

¹⁵¹ PETRETTO, Kerstin, « Diebstahl, Raub und erpresserische Geiselnahme im maritimen Raum. Eine Analyse zeitgenössischer Piraterie », *PiraT-Arbeitspapiere zur Maritimen Sicherheit*, n° 8, juillet 2011.

¹⁵² NATIONS UNIES, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982.

¹⁵³ Code des pratiques pour les enquêtes sur les délits de piraterie et les vols à main armée contre les navires adopté par l'OMI, résolution A/922 (22) du 29 novembre 2001, § 2.2

¹⁵⁴ En mai 2010, un navire de cargo sous pavillon lithuanien et un autre sous pavillon de St. Vincent et Grenadines furent-ils pris d'assaut près du port de Douala au Cameroun. De même, en février 2009, une attaque fut lancée depuis la mer contre le palais présidentiel à Malabo en Guinée Équatoriale, et en septembre, une série de raids eut lieu contre des banques à Limbé au Cameroun. Voir : ICC-IMB, op.cit. ; et INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Mettre en oeuvre l'architecture de paix et de sécurité (1) : l'Afrique centrale », *Rapport Afrique*, n° 181, 7 novembre 2011.

¹⁵⁵ FODOUOP, Kengne, TAPE BIDI, Jean, *L'armature du développement en Afrique : Industries, transports et communication*, Paris, Karthala, 2010.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

pour répondre à l'exploitation intensive des ressources par la pêche et l'aquaculture, aux activités illégales corollaires et au pillage de ressources maritimes.¹⁵⁶

En somme, l'insécurité maritime dans le golfe menace le développement de la région. Pour certains États, les ressources halieutiques et pétrolières contribuent jusqu'à 70% de leur produit intérieur brut (PIB). Une dégradation de la sécurité en mer présente donc un risque réel pour leur économie. À titre d'exemple, dans la période de 2004 à 2007, on estime que les pertes liées à l'insécurité maritime auraient coûté au Nigeria environ 3,3 milliards de dollars US. Ce montant aurait pu permettre de construire 14 raffineries et une centrale électrique d'une capacité de 2000 MW.¹⁵⁷

À la différence de la situation dans le golfe d'Aden, la plupart des activités de piraterie en Afrique centrale n'ont pas lieu en haute mer – et donc dans les eaux internationales – mais dans les eaux territoriales des pays riverains, voire même dans leurs ports et sur leurs côtes. Non seulement, cette circonstance relativise l'avantage que donne leur situation *off-shore* aux gisements pétroliers du golfe de Guinée, vu qu'elle augmente le coût et le risque de leur exploitation. Aussi, il en découle que la responsabilité de poursuite et de juridiction incombe aux États riverains. Des actions de la communauté internationale, comparables à celles mises en œuvre au large de la Somalie ne sont par conséquent pas transposables au golfe de Guinée.¹⁵⁸ Toutefois, l'importance que prend la production de pétrole dans l'Ouest de l'Afrique au niveau global, ainsi que la faiblesse des États de l'Afrique centrale à lutter seuls contre les menaces posées notamment par la piraterie maritime, appelle des solutions. Au cours des dernières années, des puissances telles que la France et les Etats-Unis ont intensifié leur assistance et leur soutien au renfort des capacités des États et de la région. Depuis 2007, les Etats-Unis ont approfondi leur coopération avec la Guinée Équatoriale, le Gabon et le Cameroun, signé un accord de « *dialogue stratégique* » avec l'Angola et mènent, depuis 2008, des manœuvres annuelles dans le cadre de leur commandement pour l'Afrique, US AFRICOM.¹⁵⁹ Cependant, un tel partenariat dépend fortement de l'intérêt que la zone représente pour les puissances étrangères, à la recherche d'une diversification et sécurisation de leur approvisionnement en pétrole et autres ressources naturelles. Comme le souligne Sam Bateman, l'intervention des puissances étrangères leur donne la possibilité de consolider « *leur présence stratégique dans la région pour exercer leur influence* »¹⁶⁰ notamment par le positionnement de navires.

Prenant en compte les initiatives des deux dernières décennies en vue de donner une nouvelle dynamique à la coopération régionale, telle qu'encouragée par la résolution 2018 du Conseil de sécurité, paraît être une approche intéressante et prometteuse.

Faire face à l'insécurité maritime au niveau régional

La sécurité, nouvelle priorité de la CEEAC

L'aggravation de la situation sécuritaire dans le golfe de Guinée et son impact sur le développement et la stabilité de la région ont mené les Etats de l'Afrique centrale à traiter le problème de la sécurité maritime aussi au niveau régional, notamment dans le cadre de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC).¹⁶¹ Initialement créée en 1983 pour promouvoir le développement et la coopération économiques, la CEEAC a vu son domaine d'action s'élargir progressivement. Après une période d'inactivité complète entre 1992 et 1997, due aux

¹⁵⁶. FAO, *Les ressources marines vivantes et leur développement durable. Quelques perspectives environnementales et institutionnelles* (par J.F. Caddy et R.C. Griffiths), Rome, FAO, 1996.

¹⁵⁷. En faisant référence au journal *Les Afriques* du 27 octobre 2008. Michel LUNTUMBUE, op. cit.

¹⁵⁸. LUNTUMBUE, Michel, op. cit.

¹⁵⁹. GUICHERD, Catherine, « L'investissement de l'UE dans la sécurité collective en Afrique centrale : un pari risqué », *Occasional Paper 95*, EUISS, Paris, 2012.

¹⁶⁰. BATEMAN, Sam, « La piraterie maritime : des vérités qui dérangent », *Forum du désarmement* n° 2, UNIDIR, Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement, 2010, p. 23.

¹⁶¹. La CEEAC regroupe actuellement dix Etats de l'Afrique centrale: l'Angola, le Burundi, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Équatoriale, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe et le Tchad. Son siège est à Libreville au Gabon. Pour plus d'informations sur la CEEAC et notamment la coopération régionale en matière de paix et de sécurité en Afrique centrale, voir MEYER, Angela, « Regional Conflict Management in Central Africa: From FOMUC to MICOPAX », dans Söderbaum, Fredrik ; Tavares, Rodrigo (dir.), *Regional Organizations in African Security*, Abingdon, Routledge, 2010, pp. 90-106, ainsi que MEYER, Angela, « Peace and Security Cooperation in Central Africa. Developments, Challenges and Prospects », *NAI Discussion Paper 56*, Uppsala, Nordic Africa Institute (NAI), 2011.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

crises et aux conflits impliquant la plupart des Etats membres, l'orientation de la Communauté a été fondamentalement redéfinie. Ainsi, en 2002, le développement de capacités communes pour maintenir la paix, la sécurité et la stabilité fut défini comme l'une des priorités de la coopération. Par conséquent, au cours des dix dernières années, les pays de la CEEAC ont commencé à mettre en place plusieurs institutions communautaires de paix et de sécurité qui sont du moins partiellement opérationnelles: le Conseil de paix et de sécurité (COPAX), la Commission de défense et de sécurité (CDS), un mécanisme d'alerte rapide (MARAC) et une force multinationale (FOMAC). A l'instar des autres Communautés économiques régionales (CER) sur le continent africain, les capacités de maintien de la paix de la CEEAC sont rattachées à l'architecture de paix et de sécurité de l'Union africaine (AAPS).

Les mesures au niveau de la région et de la zone D

Depuis 2008, la CEEAC reconnaît l'importance de la sécurité maritime dans le développement de la région. La sécurisation des intérêts vitaux en mer et la lutte contre la piraterie dans le golfe de Guinée sont ainsi considérées comme des préoccupations communes des Etats membres. Dans cette perspective, une étude validée par la 9^{ème} CDS tenue à Kinshasa en décembre 2008 et approuvée par le conseil des Ministres du COPAX en février 2009, estime que les moyens nationaux disponibles sur le plan aéronaval sont insuffisants pour permettre aux Etats de sécuriser seuls leurs intérêts vitaux dans le golfe.¹⁶² La « *Stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer des États de la CEEAC du Golfe de Guinée, articulée autour du COPAX et en synergie avec la Commission du Golfe de Guinée et la CEDEAO* » dont le protocole fut adopté par les Chefs d'État et de Gouvernement en octobre 2009, prévoit six piliers de coopération, à savoir¹⁶³ :

- une gestion communautaire de l'information, par la mise en place de mécanismes d'échange d'informations maritimes entre les États, organismes étatiques et para-étatique opérant en mer aux travers des Centres opérationnels de marine (COM), ainsi que la mise en place d'un réseau de renseignement portuaire dans les zones à risque pour rechercher l'information à la source ;
- une surveillance communautaire, conformément aux normes « Marine Nationale » couplé à des moyens techniques ;
- l'harmonisation de l'action des Etats en mer, en matière juridique et fonctionnelle, comprenant l'élaboration d'un mémorandum d'entente entre les États, la CEEAC, la CGG et d'autres organismes internationaux impliqués ;
- l'institutionnalisation d'une taxe communautaire ;
- l'acquisition et l'entretien des équipements dédiés à la stratégie ; et
- l'institutionnalisation d'une conférence maritime de l'Afrique centrale au niveau de la CDS.

L'organisme créé pour mettre en œuvre cette stratégie au niveau régional est le Centre de Coordination Régional pour la Sécurité Maritime de l'Afrique centrale (Cresmac) dont le siège est fixé à Pointe-Noire au Congo.

Pour mieux gérer le contrôle et la protection du golfe de Guinée, l'espace maritime a été divisé en trois zones, dénommées A, B et D.¹⁶⁴ Ces zones sont coordonnées par trois centres multinationaux de coordination (CMC) situés respectivement en Angola, au Cameroun et au Congo, qui à leur tour travaillent avec les COM dans les Etats membres.

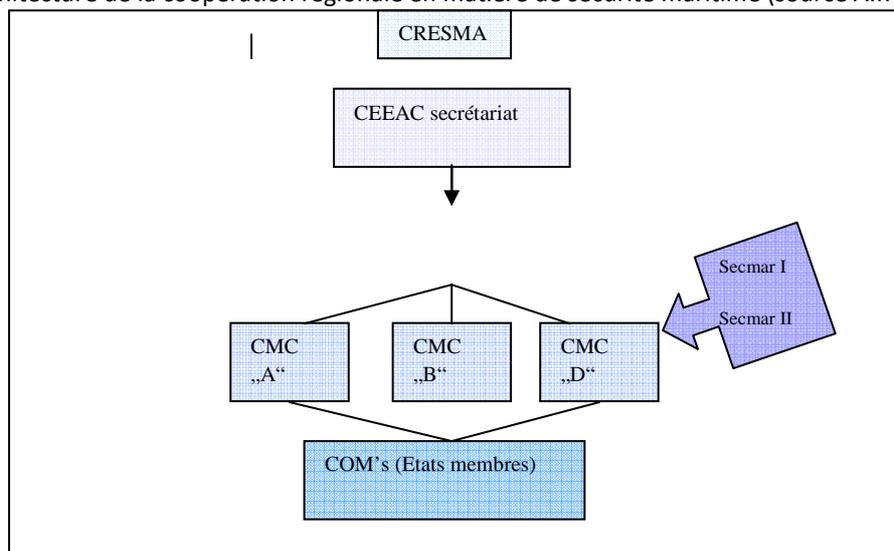
¹⁶². CEEAC, Stratégie de sécurisation maritime des intérêts vitaux en mer des états CEEAC du Golfe de Guinée (présentation ppt), Addis Abeba, le 6 avril 2010.

¹⁶³. CEEAC, Protocole relatif à la stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer des États de la CEEAC du golfe de Guinée, Kinshasa, le 24 octobre 2009c ; et CEEAC, Prévention des conflits dans l'espace CEEAC (DOC.06/CEEAC/CEEG/XIV/CC/09), XIV^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, Kinshasa, le 19 juin 2009b

¹⁶⁴. La zone D, comprenant le Cameroun, le Gabon, la Guinée Équatoriale et Sao Tomé, a une forme triangulaire, allant de la péninsule du Bakassi au nord du Cameroun, à Sao Tomé et finissant au milieu du littoral gabonais. L'État pilote est le Cameroun. Les États faisant partie de la zone B sont le Gabon, le Congo Brazzaville, la RDC et l'Angola (province du Cabinda). L'État pilote est le Congo. La zone A inclut la RDC et l'Angola et porte principalement sur le littoral angolais. L'État pilote est l'Angola. Cf. RIOLS Alexis, Piraterie et brigandage dans le golfe de Guinée, Paris, Centre d'Enseignement Supérieur de la Marine, 2011 ; CEEAC, Protocole relatif à la Stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer des États de la CEEAC du Golfe de Guinée, Kinshasa, 24 octobre 2009. Notons que dans l'article 7 de son document « Prévention des conflits dans l'espace

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Graphique 1 : Architecture de la coopération régionale en matière de sécurité maritime (source A.M.)



La zone D, regroupant les eaux territoriales du Cameroun, du Gabon, de la Guinée Équatoriale et de Sao Tomé-et-Principe est actuellement la plus touchée par les activités de piraterie. Pour cette raison, les quatre Etats ont convenus en mai 2009 de la signature d'un Accord technique et de la définition d'un Plan de surveillance. Le plan Secmar I a officiellement été lancé en août 2009, permettant la conduite de patrouilles jointes dans la zone. Les mesures ciblent les menaces en matière de piraterie maritime, de pêche frauduleuse, de trafic de drogue, d'immigration clandestine et de pollution maritime. Après une évaluation de la performance de ce premier plan, les chefs d'états-majors généraux de la zone D ont signé en février 2011 un deuxième plan, nommé Secmar II. Alors que l'Accord technique et les plans Secmar I et II ne s'appliquent qu'à la zone D, un Protocole d'Accord a été signé le 24 octobre 2009 par tous les chefs d'États de la CEEAC afin de fixer également les aspects pratiques de la sécurisation des intérêts en mer de l'ensemble de l'Afrique centrale. Il reste à voir à quel degré l'extension de la coopération en matière de sécurité maritime à l'ensemble de la communauté régionale présente effectivement une amélioration et permettra de trouver une solution durable. Ceci dépendra en premier lieu de la volonté politique des États de la région de soutenir, avant tout de manière financière, les activités déployées conjointement. Celle-ci peut cependant paraître questionnable en ce qui concerne les États sans littoral. Alors qu'un renforcement de la sécurité dans le golfe profiterait certainement aussi aux activités économiques et commerciales, ainsi qu'à la stabilité politique de ces derniers, leur soutien d'opérations et de mesures qui ne les concernent que de façon indirecte ne semble pas du tout certain. Par ailleurs, la recherche d'une solution appropriée se heurte toujours à une série d'autres défis.

Optimiser la coopération vers une solution durable

Si, au cours des dernières années, les Etats de l'Afrique centrale ont commencé à donner plus d'importance à la sécurité maritime dans leur coopération régionale, plusieurs défis restent à relever pour aborder et résoudre les problèmes actuels de façon efficace et durable.

Identifier les motivations et les causes

Un premier défi concerne l'approche choisie. Pour combattre efficacement les problèmes d'insécurité maritime dans le golfe de Guinée, en premier lieu celui de la piraterie, il convient de poser la question des motifs de leur apparition afin de ne pas traiter seulement les symptômes mais aussi les causes principales du phénomène. Alors que dans le

CEEAC » (DOC.06/CEEAC/CCEG/XIV/CC/09), la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement ajoute une zone C, comprenant Sao Tomé et Príncipe, le Gabon et le Congo, avec pour État pilote le Gabon.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

golfe de Guinée les motivations des pirates ne sont que peu étudiées¹⁶⁵, il existe bien un lien entre la piraterie et la pauvreté. En effet, la croissance de la criminalité et de la violence dans la zone reflète le développement rapide de l'industrie pétrolière et l'essor du golfe comme nouveau centre de gravité énergétique, tout comme le problème d'une répartition inégale des profits générés. Ainsi, à titre d'exemple, en Guinée Équatoriale, le soi-disant « *paradoxe de l'abondance* » se traduit-il par le fait que l'émergence du pays en tant que troisième producteur de pétrole en Afrique subsaharienne se trouve en large contradiction avec les indicateurs de développement du pays. Alors que le pays dispose du PIB par habitant le plus élevé de la CEEAC, voire de l'Afrique subsaharienne, 60% de la population continuent de vivre sous le seuil de pauvreté, avec moins de 1 US dollar par jour.¹⁶⁶ En 2011, l'indice de développement humain (IDH) était comparable à celui du Congo ou encore du Laos ou du Cambodge.¹⁶⁷ Par ailleurs, il peut surprendre que, malgré le boom économique, le taux d'augmentation de l'IDH équato-guinéen depuis 2005 soit en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne.¹⁶⁸

La pauvreté et notamment les problèmes liés à une répartition inégale des revenus font paraître la piraterie pour certains comme une « *activité lucrative* » et une « *voie de recherche d'un revenu* »¹⁶⁹. L'insécurité maritime est donc susceptible d'entraîner un cercle vicieux. En effet, les menaces générées par la piraterie causent aux pêcheurs locaux une perte économique considérable, ce qui peut conduire certains d'entre eux à délaisser à leur tour leurs activités traditionnelles pour des actions illégales afin de garantir leur survie.¹⁷⁰ Un effet similaire peut être observé en ce qui concerne la dégradation de l'environnement maritime. Les effets environnementaux néfastes qui sont causés sous forme de pollution, dégradation et disparition de ressources maritimes non seulement par le braconnage maritime mais aussi par l'exploitation du pétrole contribuent à réduire les revenus des pêcheurs de telle sorte que certains commettent des actes illicites, opérant par exemple des cambriolages sur les plateformes pétrolières ou dans les ports, ce qui, à nouveau, renforce l'insécurité.¹⁷¹ Tant que ces problèmes, et notamment celui de la pauvreté, ne seront pas traités comme causes menant à l'insécurité maritime et à la piraterie, les patrouilles et autres initiatives conjointes ne permettront que de lutter contre les symptômes sans vraiment apporter une solution durable.

Le financement de la coopération en matière de sécurité maritime – un « casse-tête »

Semblable à nombre d'autres initiatives régionales en Afrique centrale, la mise en œuvre des activités de coopération en matière de sécurité maritime se heurte aussi à la question du financement et aux difficultés à trouver une solution convenable. Juridiquement, il reviendrait à l'État dans le cadre de ses pouvoirs régaliens de garantir la sécurité dans ses eaux territoriales et ses ports, et, pour cela, mobiliser les moyens nécessaires. Malgré leurs ressources en pétrole, les capacités mises à disposition par les États riverains restent cependant insuffisantes. Dans un rapport, l'*International Institute for Strategic Studies* (IISS) qualifie les navires de patrouilles d'États comme l'Angola, le Congo ou la RDC comme « *unseaworthy* », incapables de prendre la mer.¹⁷² Par conséquent, certains observateurs remarquent que « *les actes de piraterie existent surtout dans les pays qui sont incapables d'assumer efficacement les fonctions régaliennes* ».¹⁷³

Au-delà de l'option qui consiste à compter sur les contributions directes des États, plusieurs solutions alternatives de financement sont actuellement élaborées. Dans son article 8, la stratégie de sécurisation commune des États de la CEEAC prévoit d'ailleurs trois sources de financement différentes : l'introduction d'une taxe communautaire, un pourcentage à percevoir sur les taxes d'arraisonnement des navires, ainsi que des contributions des exploitants maritimes et des partenaires internationaux et nationaux.

¹⁶⁵. PETRETTO, Kerstin, op. cit.

¹⁶⁶. Données issues du site de l'ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE www.afro.who.int (consulté le 24 novembre 2011).

¹⁶⁷. PNUD, *Rapport sur le développement humain 2011*, New York, Pnud, 2011.

¹⁶⁸. Selon le Pnud, entre 2005 et 2011, l'IDH moyen de l'Afrique subsaharienne a augmenté de 7,5% et celui de la Guinée Équatoriale seulement de 4,0%. Données issues du site du Pnud : <http://hdrstats.undp.org/fr/pays/profils/GNQ.html> (consulté le 24 novembre 2011).

¹⁶⁹. LUNTUMBUE, Michel, op. cit.

¹⁷⁰. DCSD, « La Sécurité Maritime », Partenaires Sécurité Défense, n° 267, 2011, pp. 8-37.

¹⁷¹. GILPIN, Raymond, « Enhancing maritime security in the Gulf of Guinea », *Strategic Insight*, vol. VI, 1, janvier 2007.

¹⁷². GILPIN, Raymond, op. cit.

¹⁷³. DIANGITUKWA, Fweley, « Terrorisme et piraterie : De nouveaux enjeux sécuritaires en Afrique Centrale. Éssquisses de solutions », FES, *Piraterie et terrorisme : De nouveaux défis sécuritaires en Afrique centrale*, Yaoundé, Presses universitaires de l'Afrique, 2010, pp. 97-115.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Si la troisième option ferait payer ceux qui profitent directement des richesses dans le golfe de Guinée et qui, en même temps, sont aussi intéressés à un environnement paisible et sûr, elle présente pourtant pour certains observateurs l'inconvénient qu'elle rendrait les activités commerciales dans le golfe plus chères et compromettrait, par conséquent, l'attractivité de la zone par rapport aux autres régions productrices de pétrole. C'est avec ce souci précis en tête que furent ainsi développés des modèles de taxation assez spécifiques. Ainsi, Cyrille Serge Atonfack Guemo, commissaire de la Marine Nationale camerounaise, mentionne l'idée de ramener la « *taxation au seul domaine des hydrocarbures exportés, et à un seuil ne dépassant pas le montant de 0,5 USD par tonne. Ce qui aurait à la fois le mérite de ne concerner que les sociétés pétrolières, tout en laissant le commerce ordinaire hors de portée d'une taxe nouvelle qui à coup sûr lui serait préjudiciable.* »¹⁷⁴ Selon Atonfack Guemo, une telle mesure mènerait à collecter des sommes supérieures aux besoins financiers du Cresmac et laisserait ainsi à l'institution une certaine marge de manœuvre pour d'autres investissements.

La capacité de la coopération régionale à contribuer à une approche effective et efficace des problèmes actuels d'insécurité maritime dans le golfe de Guinée dépendra largement de la manière dont cette question de financement sera résolue. L'importance sera avant tout de trouver une solution durable qui donnera aux institutions régionales une autonomie suffisante pour veiller à la sécurité dans le golfe.

Vers une coopération inter-régionale

Finalement, la lutte contre l'insécurité maritime dans le golfe de Guinée ne semble pouvoir être efficace que si elle se fonde sur une approche au-delà des frontières de la CEEAC. Afin de mieux pouvoir prendre en considération la nature transfrontalière des menaces et contrer l'influence qu'exercent notamment les activités dans les eaux et sur les côtes nigérianes sur l'ensemble de la région, non seulement une collaboration avec les autorités à Abuja mais aussi avec les autres États de l'Afrique de l'Ouest s'impose. Par ailleurs, il paraît impératif de mettre en synergie les moyens et mécanismes développés dans le cadre de la CEEAC avec ceux existants au niveau de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de la CGG. Un avantage central de la coopération inter-régionale réside dans le poids plus important des moyens disponibles et l'étendue du territoire concerné par les mesures conjointement mises en œuvre, dépassant les frontières maritimes nationales et notamment la zone D. Dans son article 11, la stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer prévoit en effet la coopération avec ces deux organisations régionales, reste cependant assez imprécise en ce qui concerne les mesures et approches à adopter. En mars 2012, un mémorandum d'entente et un projet d'accord multilatéral ont été élaborés afin de promouvoir la coopération entre les États de la CEEAC et de la CEDEAO. Le succès d'un tel rapprochement dépendra cependant de la manière dont certains obstacles pourront être surmontés. Mise à part la question de la volonté effective des États de mutualiser leurs moyens, de mettre en place des patrouilles jointes ou du moins coordonnées, et de partager des informations et données parfois sensibles, il s'agira de renforcer les relations bilatérales. En effet, le climat entre certains voisins reste tendu ou marqué par la méfiance, comme notamment entre le Cameroun et le Nigeria.¹⁷⁵ Malgré le règlement du conflit relatif à la péninsule de Bakassi, les relations entre les deux pays ne se sont toujours pas tout à fait normalisées et restent difficiles. Il reste à voir dans quelle mesure une stratégie intégrée de la CEEAC et de la CEDEAO serait à même d'ignorer un tel litige, voire de se consolider malgré la méfiance entre les États impliqués.

Conclusion

Depuis les années 1990, le golfe de Guinée subit une recrudescence d'insécurité. Cette situation diffère cependant de celle dans le golfe d'Aden, à la fois en ce qui concerne le contexte et la nature des incidents. En Afrique centrale,

¹⁷⁴. ATONFACK GUEMO, Cyrille Serge, « La mutualisation des moyens de lutte contre les actes de piraterie dans la sous région CEEAC », FES, *Piraterie et terrorisme : De nouveaux défis sécuritaires en Afrique centrale*, Yaoundé, Presses universitaires de l'Afrique, 2010, pp. 123 – 148.

¹⁷⁵. Même au sein de la CEEAC, la méfiance entre États pose problème. Pendant longtemps, les relations entre le Cameroun et le Gabon ont par exemple été perturbées par la méfiance régnant entre les dirigeants politiques des deux États, Paul Biya et Omar Bongo, qui refusaient même d'assister ensemble aux sommets et autres réunions régionales. Les relations entre les deux pays se sont normalisées à partir de 2008 et notamment après la mort d'Omar Bongo en juin 2009.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

l'intensification du phénomène peut être liée étroitement au boom pétrolier et à l'émergence de la zone en tant que nouveau centre d'intérêt économique, qui non seulement ont mené à une augmentation du trafic international mais aussi ont donné une nouvelle impulsion à la question de la répartition des ressources. Par ailleurs, dans le golfe de Guinée, l'insécurité se manifeste avant tout avec l'intensification des activités de piraterie – attaques, vols et prises d'otages – qui touchent en premier lieu les navires et plateformes pétrolières mais aussi des cibles dans les ports et sur les côtes. A la différence des incidents en Afrique de l'Est, la plupart des actes de piraterie dans le golfe de Guinée ont donc lieu dans les mers territoriales, ainsi que dans les ports ou sur les côtes des pays riverains. Cette circonstance rend moins évident le lancement d'opérations internationales telles que celles dans le golfe d'Aden. Elle place, en même temps, les États de la région devant un défi considérable.

Un problème central réside dans le fait que, faute de moyens appropriés, voire de capacités à mettre celles-ci en œuvre de manière satisfaisante, les États de l'Afrique centrale n'assument pas efficacement leurs fonctions régaliennes de sécurité. Si le golfe de Guinée n'est pas comparable aux problèmes liés à la défaillance de l'État somalien, les pirates profitent de cette faiblesse, tout comme de la fragilité et de la vulnérabilité de l'appareil étatique. Aussi, les problèmes de corruption, d'inefficacité et de manque de transparence au sein des structures étatiques contribuent-ils à créer un terrain favorable pour la montée de la criminalité, la contrebande et d'autres activités illégales.

Dans ce contexte, une approche conjointe au niveau régional semble être une voie à suivre. Pour cela, plusieurs obstacles doivent cependant être surmontés, avant tout, la nécessité de prendre en considération les causes de l'insécurité, ce qui implique la prise de mesures plus profondes pour les États, notamment sur le plan socio-économique, la recherche d'une source de financement solide, et le développement de synergies et d'accords avec d'autres États et entités dans les autres régions de l'Afrique.

Si, en vue de relever ces défis, la volonté politique des États, tout comme leurs capacités à soutenir les initiatives conjointes jouent donc un rôle clé, le paradoxe qui existe en Afrique centrale au niveau de la souveraineté présente un obstacle considérable, non seulement pour la collaboration en sécurité maritime mais aussi pour l'intégration régionale d'une manière générale. Incapables d'exercer *de facto* la souveraineté qu'ils possèdent *de jure*, en tant qu'entités politiques reconnues au niveau international, ces États, par leurs gouvernements, font preuve de réticence à céder une partie de leur pouvoir et de leurs compétences.¹⁷⁶ Cette contradiction au niveau de la souveraineté génère ce que l'on peut appeler un « *cramponnement aux pseudo souverainetés de façade* » des dirigeants politiques.¹⁷⁷ En ce qui concerne la coopération régionale en matière de sécurité maritime, ceci a pour conséquence que les activités et politiques conjointes risquent d'être perçues plutôt comme ingérence et réduction de la souveraineté et non pas comme un renforcement des capacités d'ensemble. Le climat de méfiance qui continue ainsi à régner contrarie par conséquent la mise en place d'approches intégrées solides.

En conclusion, on peut donc dire qu'une solution durable et effective du problème de l'insécurité maritime dans le golfe de Guinée, mise en œuvre au niveau des communautés régionales, nécessite bien plus que des patrouilles et des missions de surveillance en mer et dans les ports. Elle ne peut être réalisée que si, d'une part, elle se présente sous une forme plus large, répondant notamment aussi aux problèmes socio-économiques dans la région, avant tout à la question de la répartition des ressources et au traitement de la pauvreté. Le potentiel de la communauté régionale à contribuer dépendra à la fois des moyens, capacités et compétences de cette dernière et de la volonté de ses membres d'étendre et de conforter leur coopération. Enfin, sa réalisation impose un engagement ferme et continu de la part des États membres, sous forme de soutien à la fois matériel et politique. Un renforcement des structures et capacités supranationales paraît essentiel si la région veut jouir pleinement de la richesse que possède le golfe de Guinée et promouvoir son développement durable.

Dr Angela Meyer

¹⁷⁶ MEYER, Angela, 2010, op. cit.

¹⁷⁷ ATONFACK GUEMO, Cyrille Serge, op. cit.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Bibliographie

ATANGANA, Stan, *Extraction pétrolière et protection de l'environnement dans le golfe de Guinée*, Thèse de doctorat, Université de Limoges, 2009.

ATONFACK GUEMO, Cyrille Serge, « La mutualisation des moyens de lutte contre les actes de piraterie dans la sous région CEEAC, dans FES, *Piraterie et terrorisme : De nouveaux défis sécuritaires en Afrique centrale*, Yaoundé, Presses universitaires de l'Afrique, 2010, pp. 123 – 148.

AWOUMOU, Côme Damien Georges, « Le Golfe de Guinée face aux convoitises », *11^{ème} Assemblée Générale du CODESRIA : Repenser le développement de l'Afrique : au-delà de l'impasse, les alternatives*, Maputo, 6-10 décembre 2005.

BATEMAN, Sam, « La piraterie maritime : des vérités qui dérangent », *Forum du désarmement n° 2*, UNIDIR, Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement, 2010.

Bourbon Sagitta Crew kidnapped, *Maritime Today*, 4 novembre 2008. Article publié sur le site de Maritime-Connector, <http://maritime-connector.com/news/general/bourbon-sagitta-crew-kidnapped> (consulté le 22 novembre 2011).

CEEAC, Stratégie de sécurisation maritime des intérêts vitaux en mer des états CEEAC du Golfe de Guinée articulée autour du COPAX et en synergie avec la Commission du Golfe de Guinée et la CEDEAO, Brazzaville, février 2009a.

CEEAC, Prévention des conflits dans l'espace CEEAC (DOC.06/CEEAC/CCEG/XIV/CC/09), XIV^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, Kinshasa, le 19 juin 2009b.

CEEAC, Protocole relatif à la Stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer des États de la CEEAC du Golfe de Guinée, Kinshasa, le 24 octobre 2009c.

CEEAC, Stratégie de sécurisation maritime des intérêts vitaux en mer des états CEEAC du Golfe de Guinée (présentation ppt.), Addis Abeba, le 6 avril 2010.

COMMISSION DU GOLFE DE GUINEE, Traite instituant la Commission du Golfe de Guinée, Libreville, le 3 Juillet 2001.

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, Résolution 2018 (2011), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6645^e séance, le 31 octobre 2011.

DCSD, « La Sécurité Maritime », *Partenaires Sécurité Défense*, n° 267, 2011, pp. 8-37.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION (FAO), *Les ressources marines vivantes et leur développement durable. Quelques perspectives environnementales et institutionnelles* (par J.F. Caddy et R.C. Griffiths), Rome, FAO, 1996

DIANGITUKWA, Fweley, « Terrorisme et piraterie : De nouveaux enjeux sécuritaires en Afrique Centrale. Esquisses de solutions », dans FES, *Piraterie et terrorisme : De nouveaux défis sécuritaires en Afrique centrale*, Yaoundé, Presses universitaires de l'Afrique, 2010, pp. 97-115.

FODOUOP, Kengne, TAPE BIDI, Jean, *L'armature du développement en Afrique : Industries, transports et communication*, Paris, Karthala, 2010.

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FES), *Piraterie et terrorisme : De nouveaux défis sécuritaires en Afrique centrale*, Yaoundé, Presses universitaires de l'Afrique, 2010.

GILPIN, Raymond, « Enhancing maritime security in the Gulf of Guinea », *Strategic Insight*, vol. VI, n°1, janvier 2007.

GUICHERD, Catherine, « L'investissement de l'UE dans la sécurité collective en Afrique centrale : un pari risqué », *Occasional Paper 95*, EUISS, Paris, 2012.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships Report*, Annual Report 2010, London, 2011.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Mettre en oeuvre l'architecture de paix et de sécurité (1) : l'Afrique centrale », *Rapport Afrique*, n° 181, 7 novembre 2011.

INTERNATIONAL HYDROGRAPHIC ORGANISATION, *Limits of Oceans and Seas*, Special Publication n° 28, 3ème édition, Monte Carlo, 1953.

LUNTUMBUE, Michel, « Piraterie et insécurité dans le golfe de Guinée : défis et enjeux d'une gouvernance maritime régionale », *Note d'analyses*, Bruxelles, GRIP, 2011.

MEYER, Angela, « Regional Conflict Management in Central Africa: From FOMUC to MICOPAX », dans Söderbaum, Fredrik, Tavares, Rodrigo. (dir.), *Regional Organizations in African Security*, Abingdon, Routledge, 2010, pp. 90-106.

MEYER, Angela, « Peace and Security Cooperation in Central Africa. Developments, Challenges and Prospects », *NAI Discussion Paper 56*, Uppsala, Nordic Africa Institute (NAI), 2011.

NATIONS UNIES, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982.

NEUMANN, Lutz, « Öl und internationale Interesse am Golfe von Guinea » *Nord-Süd aktuell (GIGA)*, (4. Quartal) 2003, pp. 648 – 664.

ONUOHA, Godwin, « Energy and Security in the Gulf of Guinea: a Nigerian perspective », *South African Journal of International Affairs*, vol. 16, n°2, pp. 245-264.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, site internet www.afro.who.int (consulté le 24 novembre 2011).

PETRETTO, Kerstin, « Diebstahl, Raub und erpresserische Geiselnahme im maritimen Raum. Eine Analyse zeitgenössischer Piraterie » *PiraT-Arbeitspapiere zur Maritimen Sicherheit*, n° 8, juillet 2011.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (Pnud), *Rapport sur le développement humain 2011*, New York, Pnud, 2011.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (Pnud), site internet <http://hdrstats.undp.org/fr/pays/profils/GNQ.html> (consulté le 24 novembre 2011).

RIOLS Alexis, *Piraterie et brigandage dans le golfe de Guinée*, Paris, Centre d'Enseignement Supérieur de la Marine, 2011.

STEELE, Michael S., « West Africa's Energy Promise », *The Journal of International Security Affairs*. n° 13, Fall 2007.

TULL, Denis M., « West Africa », dans Mair, S. (dir.), *Piracy and Maritime Security. Regional Characteristics and political, military, legal and economic implications*, SWP Research Paper, Berlin, SWP, mars 2011, pp. 28-33.

US Department of Energy, site internet <http://www.eia.gov> (consulté le 22 novembre 2011).

■ INSECURITE EN AFRIQUE CENTRALE : POUR UNE APPROCHE INTER-REGIONALE CEEAC/CEDEAO

Le développement de la problématique portant sur « l'insécurité en Afrique centrale » recommande méthodiquement que nous nous interrogeons d'emblée sur le sens de la notion d'insécurité que nous utilisons, ou encore sur le concept de sécurité tel que nous l'appréhendons dans notre analyse. En effet, l'acception initiale de la sécurité en théorie des relations internationales, apparue dans les années 40 sous la plume du réaliste Arnold WOLFERS, la définit dans le sens objectif comme « l'absence de menaces sur les valeurs centrales », et dans le sens subjectif comme « l'absence de peur quant à la menace sur les valeurs centrales ».

A la faveur de la guerre froide, cette acception a conduit à une conception de la sécurité orientée uniquement vers les menaces à caractère militaire et politique, relayant au second plan sa dimension perceptuelle et les préoccupations relevant de la sécurité collective. De nos jours, cette conception a évolué. Les analyses de sécurité sont désormais élargies à d'autres types de menaces (économiques, environnementales, sociétales, menaces liées aux droits de l'homme etc.). Ces menaces ont pour la plupart un caractère transnational qui infère des enjeux régionaux et globaux.

L'insécurité dont nous parlons ici, se situe donc dans une perspective englobante. Elle intègre toutes les formes de menace à la paix perceptibles en Afrique centrale. En effet, le début des années 1990 s'est caractérisé dans cette sous-région par un recul significatif de l'Etat et l'émergence des acteurs non étatiques de la violence armée illicite. Cette évolution s'est traduite par la multiplication des bandes armées se livrant au grand banditisme transfrontalier. Ce dernier peut être compris comme l'exercice dans des zones frontalières de la criminalité à haute échelle. Il se manifeste dans la zone sahélienne de l'Afrique centrale par l'entremise des coupeurs de route et, sur la bande côtière, par la piraterie maritime.

Le phénomène de coupeurs de route est terrestre et se déroule en grande partie dans la convergence des zones frontalières Nigeria-Cameroun-Tchad-République Centrafricaine(RCA). La piraterie maritime quant à elle est concentrée pour le moment dans la convergence des espaces maritimes du Bénin, du Nigeria, du Cameroun, de la Guinée Equatoriale, et de Sao Tomé et Príncipe. La nature transnationale de cette nouvelle forme de criminalité grâce à laquelle les pirates et les coupeurs de route se jouent des frontières, appelle une réponse stratégique concertée au niveau interrégional entre la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Car, les manifestations de ce phénomène qui vont de la délégitimation de l'autorité étatique à l'instabilité politique, en passant par la mise à mal de la souveraineté interne, portent en elles les ferments d'une déstabilisation régionale de grande ampleur.

1. Les Racines de l'insécurité

La piraterie maritime en Afrique centrale prend ses racines dans la région pétrolière nigériane du Delta du Niger¹⁷⁸. En effet, 7^{ème} producteur de pétrole dans le monde, premier en Afrique subsaharienne et 5^{ème} fournisseur des Etats-Unis¹⁷⁹, le Nigeria à l'instar de la majorité des pays du continent, fait depuis longtemps face à des difficultés économiques sérieuses¹⁸⁰. Gérée par cinq majors pétroliers (Shell, Chevron-Texaco, Agip, Total, Exxon-Mobil) en partenariat avec l'Etat fédéral, l'extraction pétrolière ne semble profiter qu'aux acteurs privés. Longtemps restées sous le joug des régimes militaires, les populations de la région du Delta du Niger, profitant du vent de démocratie

¹⁷⁸ Couvrant une superficie d'environ 70.000 km² (environ 7% de la superficie du Nigeria), et avec une population de 30 millions d'habitants composée de 40 groupes ethniques dont les Ijaw, les Ogonis et les Ilajehs, le Delta du Niger s'étend sur 560km de côtes, soit environ 60% du littoral du pays. Il est composé des Etats fédérés suivants : Akwa Ibom State, Bayelsa State, Cross river State, Delta State, Edo State, Ondo State, et Rivers State, voir dans « Delta du Niger : de la contestation à la guerre totale », Matalana, N° 27, Paris, janvier 2011.

¹⁷⁹ Les revenus pétroliers du Nigeria ont été évalués à 32 milliards d'Euro pour la seule année 2006, voir dans « Delta du Niger : de la contestation à la guerre totale », op.cit.

¹⁸⁰ 3^{ème} puissance économique du continent, le Nigeria occupe paradoxalement la 158^{ème} place de l'indice de développement humain(IDH) et la 30^{ème} place africaine ; 70% de la population vivrait sous le seuil de la pauvreté.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

venu de l'est européen, semblent manifester à partir des années 1990 des signes de mécontentement vis-à-vis du pouvoir central. Leurs plaintes portent alors sur le manque d'eau potable, d'électricité, d'écoles, d'hôpitaux ; sur le chômage, et les pénuries d'essence à répétition. La répartition inégale des ressources du sous-sol a engendré des contestations des riverains de la zone pétrolière du Delta du Niger¹⁸¹. Né en 1992 sous l'égide de l'auteur et dramaturge Ken Saro-Wiwa, le mouvement de survie du peuple ogonis¹⁸² (MOSOP) est le premier à se faire entendre. La pendaison en 1995 de son chef par le régime du Général Sani Abacha, met le feu aux poudres et dégrade davantage les relations entre les populations et le pouvoir central. Cet assassinat a eu en effet pour conséquence la radicalisation des groupes de militants du mouvement Ogoni.

L'entrée en scène de l'insurrection de l'ethnie Ijaw¹⁸³ prend d'abord la forme d'une organisation paramilitaire, le *Niger Delta People's Volunteer Force* (NDPVF)¹⁸⁴ dirigée par Mujahid Dokubo-Asari. Mais, très rapidement, apparaissent d'autres mouvements Ijaw dont le plus sérieux est le *Niger Delta Vigilante* (NDV). Les divisions au sein des mouvements Ijaw permettent alors au gouvernement de reprendre le contrôle courant 2004. Asari est mis en prison et le NDV dépose les armes en échange de l'amnistie accordée à ses membres. Cependant, sur les cendres de ces mouvements, d'autres organisations Ijaw émergent. C'est dans ces circonstances qu'en 2006 apparaît une troisième génération qui tente de regrouper tous les mouvements anti-gouvernementaux Ijaw. Ce fut la naissance du mouvement pour l'émancipation du Delta du Niger (MEND)¹⁸⁵.

De par sa nature, cette organisation est très décentralisée ce qui la rend difficile à combattre. Il s'agit en réalité d'un mouvement acéphale constitué d'un réseau de plusieurs sous-organisations indépendantes les unes des autres et dont les chefs bénéficient d'une certaine autonomie d'action. Alors que dans une structure centralisée dirigée par un chef, l'élimination de ce dernier qui en constitue le centre de gravité peut entraîner l'effondrement de l'organisation, tel n'est pas le cas dans une organisation décentralisée. Les organisations pirates qui constituent le MEND étant autonomes et indépendantes les unes des autres, il n'y a pas de centre de gravité sur lequel on puisse appliquer la force. La destruction de l'organisation se résume à l'éradication une à une, de chaque sous-organisation autonome. D'où sa complexité.

A ses débuts, le MEND vivait du *bunkering*¹⁸⁶, mais, à partir de 2007, l'organisation va verser dans des dérives maffieuses, ternissant du même coup l'image du mouvement aux yeux de la communauté internationale. Pour survivre et fonctionner, les factions du MEND ont privilégié les actes criminels générateurs de gains financiers importants. Entre prises d'otages avec paiement de rançon, braquage de banques et des établissements privés ou publics, vol à main armée, piraterie maritime, elles ont installé une grande terreur dans les villes côtières de Bayelsa et de *Cross river States* ainsi que dans les espaces maritimes du Sud-est nigérian.

Très actives exclusivement au Nigeria jusqu'à mi-2007, les ramifications du MEND de plus en plus nombreuses et de mieux en mieux organisées et entraînées, sévissent aujourd'hui dans les eaux d'une grande partie de la zone centre du Golfe de Guinée : le Nigeria, le Cameroun, la Guinée Equatoriale, et le Bénin s'en trouvent profondément affectés¹⁸⁷. A cet effet, alors que les villes côtières nigérianes vivent régulièrement les attaques des pirates depuis le début de 2007, le Cameroun a connu à partir de la fin de la même année, une multiplication des actes de piraterie sur ses côtes. L'un des plus spectaculaires a été perpétré dans la ville côtière de Limbé, en septembre 2008, où un commando venu de la mer, s'est attaqué à plusieurs établissements bancaires, emportant d'importantes sommes d'argent. Auparavant, la ville de Bata en Guinée Equatoriale avait été victime d'une attaque similaire en décembre 2007. Le marché Dantokpa à Cotonou au Bénin a connu des actes identiques en avril et novembre 2008.

¹⁸¹ Le Delta du Niger fournit 90% de la production pétrolière nigériane, mais se trouve être l'une des régions les moins développées du pays.

¹⁸² L'Ogoniland est une région de quelques 1050 kilomètres carrés située dans le sud du Delta du Niger. Dès l'année 1957 avec la découverte du pétrole, les Ogonis qui sont un groupe ethnique minoritaire d'environ 500.000 personnes, ont été contraints par le gouvernement d'abandonner leurs terres aux compagnies pétrolières avec des compensations très aléatoires.

¹⁸³ L'ethnie Ijaw, estimée à 14 millions d'âmes, constitue le premier groupe ethnique du Delta du Niger et le quatrième du Nigeria.

¹⁸⁴ Cette organisation survivait en détournant une partie du pétrole siphonné des pipelines, le revendait et en faisait bénéficier les populations.

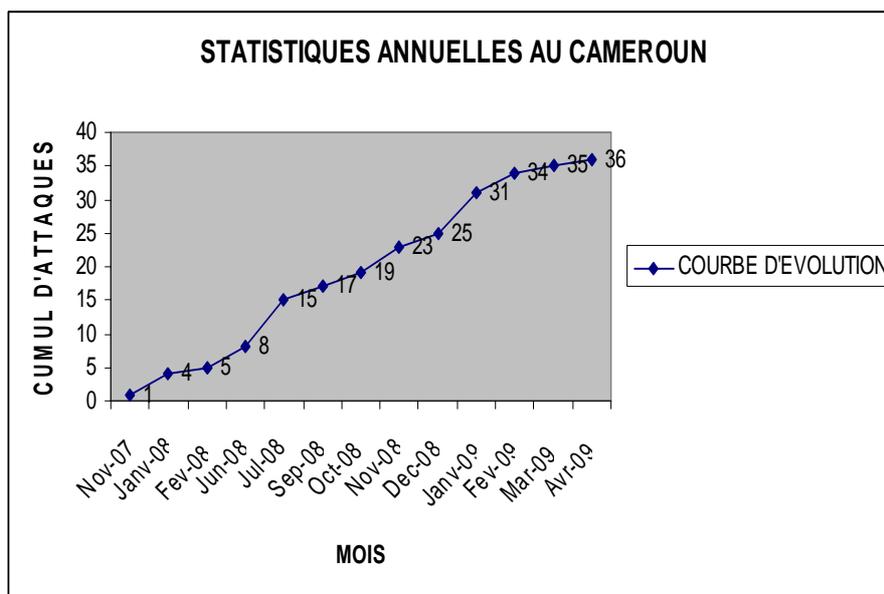
¹⁸⁵ Les activistes du MEND appartiennent tous à l'ethnie Ijaw.

¹⁸⁶ *Bunkering* veut dire, siphonner du pétrole dans les pipelines pour le revendre au marché noir.

¹⁸⁷ Voir annexe I

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Le MEND serait donc à l'origine de l'émergence de la piraterie maritime et du crime organisé dans le Golfe de Guinée, bien que l'extension rapide du phénomène appelle de nos jours une position beaucoup plus nuancée. Plusieurs indices montreraient en effet que ses activistes ne seraient plus les seuls à la pratiquer. De forts soupçons pèsent sur les réseaux criminels nationaux ou résidents dans les pays affectés par le phénomène. Ces derniers collaboreraient avec les gangsters de mer venus du Nigeria. On a pu ainsi constater à la suite des attaques répétées sur les côtes camerounaises que certains complices locaux auraient facilité les actions des pirates. Grâce à l'importance des butins, ces criminels locaux se seraient de plus en plus intéressés à cette activité et collaboreraient avec les activistes nigériens.



Sources : Statistiques ADDAX PETROLEUM AVRIL 2009

L'Afrique centrale subit donc les contrecoups de l'instabilité dans la région du Delta du Niger. L'existence préalable des réseaux mafieux nationaux et la présence sur les côtes des pays concernés de très fortes colonies de pêcheurs et trafiquants nigériens¹⁸⁸, ont favorisé un développement rapide du phénomène de piraterie maritime. En effet, l'importance des élongations entre leurs bases de départ dans le Delta du Niger et les objectifs attaqués sur les côtes des pays comme le Cameroun, militent en faveur de l'utilisation des bases de relais (les pêcheries en territoire camerounais) qui faciliteraient leur ravitaillement en carburant et surtout les infiltrations ou les exfiltrations. Les difficultés économiques conjuguées à un réel affaiblissement des entités étatiques et à la multiplication des conflits internes, constituent les facteurs qui auraient favorisé l'émergence des coupeurs de route dans la zone sahélienne de l'Afrique centrale.

En effet, les Etats de la sous-région, empêtrés dans la crise économique et des problèmes d'apprentissage du multipartisme (cas du Cameroun des années 1990) ou dans des processus d'effondrement de l'Etat dus aux rebellions (Tchad, RCA), ont abandonné pratiquement le contrôle de leur territoire au niveau de certaines zones frontalières. Cela a donné lieu à des pratiques économiques illégales et à l'émergence des zones de non-droit dans lesquelles des groupes du crime organisé se sont très vite rendus maîtres. Janet Roitman¹⁸⁹ souligne que « les pratiques économiques illégales qui ont cours dans les espaces frontaliers d'Afrique Centrale découlent des modes de production qui sont des protubérances d'Etats en déficit d'autorité sur leur périphérie, soit parce qu'ils manquent de moyens de contrôle, soit à cause des conflits interétatiques et intra étatiques ». Ces espaces deviennent donc très vite des zones tampon c'est-à-dire des *no man's land* qui échappent au contrôle souverain des Etats et où tout est permis. Karine Bennafla¹⁹⁰ parle

¹⁸⁸ Une large partie des côtes camerounaises est ainsi peuplée des pêcheurs nigériens (Ijaw, Ilajeh, Ibiobio, Efik...).

¹⁸⁹ Janet Roitman, *Fiscal Disobedience, An anthropology of economic regulation in Central Africa*, Princeton University Press, 2005, p.22.

¹⁹⁰ Karine Bennafla, *Le Commerce frontalier en Afrique Centrale. Acteurs, espaces, pratiques*, Paris, Khartala, 2002, p.109.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

quant à elle de « praticiens de la frontière » pour désigner ces usagers de la frontière parmi lesquels figurent en bonne place les acteurs du banditisme militaire. La notion de banditisme militaire montre que le phénomène de banditisme transfrontalier dans son processus de maturation s'est militarisé au travers de la sophistication des moyens et du professionnalisme de ses acteurs. Il est aujourd'hui l'apanage des groupes armés professionnels à l'instar des militaires révoqués ou déserteurs, des rebelles démobilisés ou encore des groupes rebelles en activité qui sillonnent les frontières à la recherche d'approvisionnements. C'est le cas des bandes de coupeurs de route qui sévissent sur les frontières tchado-camerounaise et camerouno-centrafricaine. Elles sont composées en grande partie des militaires déserteurs des armées tchadienne et centrafricaine, ainsi que des membres des rebellions ayant cours dans ces deux pays. En effet, profitant des différends frontaliers entre Etats et de l'absence de droit de poursuite, des bandes armées à composition ethnique, multiethnique, plurinationale ou militaire, y entretiennent un banditisme qui de nos jours est devenu un mode de collecte des trésors de guerre.

Le phénomène des coupeurs de route pourrait de ce fait être appréhendé comme un phénomène paramilitaire. Ses acteurs sont des professionnels, initiés pour la plupart à l'art de la guerre, aux techniques de combat et au maniement des armes. Considérés comme un travail lucratif, le phénomène puise en grande partie dans la jeunesse désœuvrée qui déserte les établissements scolaires, les métiers peu rentables, pour se consacrer à des actes de pillage, de vol, de viol bref, de dépossession violente et d'appropriation forcée.

2. Les approches de résolution

Les approches de résolution de la grande criminalité transfrontalière en Afrique centrale comportent deux volets : le volet politico-économico-diplomatique, et le volet militaro-sécuritaire.

Pour ce qui est du premier volet, l'accent est mis sur un certain volontarisme économique des gouvernements camerounais et nigérian pour réduire la possibilité pour les réseaux maffieux de recruter dans les bandes de jeunes désœuvrés. Epicentre du phénomène côté camerounais, la zone de la Péninsule de Bakassi¹⁹¹ a bénéficié avec l'aide de l'Union européenne, d'un vaste programme de viabilisation et de développement. Ce programme comprenait l'installation de groupes électrogènes, la construction des centres de santé, des écoles, des adductions d'eau, ainsi que des infrastructures routières destinées à désenclaver la zone. Au Nigeria, le feu président Umaru Yaradua a réussi à engager le dialogue avec les rebelles. Ce dialogue devait aboutir à l'amnistie accordée aux insurgés et l'activation d'un programme de désarmement-démobilisation-réinsertion (DDR) au profit des membres de la rébellion. Son successeur Jonathan Goodluck après quelques difficultés a pu mettre, du moins partiellement à exécution ce projet par la démobilisation et la réinsertion effectives de plus de 700 insurgés au cours de l'année 2010. C'est d'ailleurs dans la même veine que le gouvernement a libéré et amnistié le leader du MEND M. Henry Okah.

En ce qui concerne la diplomatie, plusieurs mesures ont été prises aussi bien par le Conseil de sécurité des Nations unies que par la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC). Les mesures prises par les Nations unies et la CEMAC pour lutter contre le grand banditisme au niveau des frontières terrestres n'ont pas donné les résultats escomptés à cause d'un manque de volonté politique de la part de certains dirigeants de la sous-région mais aussi, de l'instabilité politique au Tchad et en RCA. *A contrario*, les initiatives de la CEEAC dans la lutte contre les menaces maritimes donnent des résultats probants et semblent même constituer un exemple de coopération en matière de sécurité régionale en Afrique.

Le Conseil de sécurité des Nations unies a mis en place l'initiative tripartite¹⁹² entre le Cameroun, le Tchad et la République centrafricaine pour lutter contre les coupeurs de route. C'est également dans le cadre de la mutualisation

¹⁹¹ La péninsule de Bakassi fut longtemps disputée par le Cameroun et le Nigeria. Le conflit connut son épilogue grâce à un arrêt de la cour internationale de justice rendu en faveur du Cameroun en 2002. Après le retrait de l'Armée nigériane, les forces camerounaises y ont été victimes d'attaques sanglantes de la part des bandes armées.

¹⁹² Cette initiative naît effectivement lors des assises de Yaoundé les 25 et 26 août 2005 facilitées par le Bureau des Nations Unies en République Centrafricaine(BONUCA). Etaient également représentées, d'autres organisations telles que la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

des moyens que la commission mixte Tchad-Cameroun a été réactivée lors de la rencontre de Maroua en octobre 2005. Tout comme on peut relever la tenue fin décembre 2005 à Bertoua de la commission mixte Cameroun-RCA. La réactivation de ces deux commissions visait à combler les lacunes que la faible coopération entre ces trois pays avait jusqu'ici laissées aux mouvements armés aussi bien centrafricains que tchadiens. Dans cette lancée, les chefs d'Etats de la CEMAC réunis à Ndjamena le 4 janvier 2006 ont demandé un accroissement de la mutualisation des efforts de lutte contre le grand banditisme. En outre, lors de la 26^{ème} réunion ministérielle du Comité consultatif permanent des Nations unies pour les questions de sécurité en Afrique Centrale tenue du 4 au 5 septembre 2007 à Yaoundé, une déclaration sur la sécurité transfrontalière en Afrique a été adoptée.

L'autre initiative diplomatique de taille concerne la piraterie maritime. Elle est l'œuvre du Conseil de paix et de sécurité en Afrique centrale (COPAX). En effet, prenant en compte l'insécurité grandissante dans les espaces maritimes de l'Afrique centrale, et ses éventuelles conséquences pour les économies et la stabilité sous-régionale, la 2^{ème} réunion du Conseil des ministres du COPAX, tenue le 26 février 2008 à Libreville, a instruit le Secrétaire général de la CEEAC de diligenter une étude visant à proposer une « *stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer des Etats de la CEEAC du Golfe de Guinée, articulée autour du COPAX et favorisant une synergie avec la commission du Golfe de Guinée et la CEDEAO* ». Les termes de référence de ladite étude ont été validés lors de la 8^{ème} réunion de la Commission de Défense et de Sécurité du COPAX (CDS) tenue le 2 mai 2008 à Yaoundé. La stratégie qui en ressort sera validée le 5 décembre 2008 à Kinshasa, à l'occasion de la 9^{ème} réunion de la Commission de Défense et de Sécurité. La 3^{ème} réunion du Conseil des ministres du COPAX tenue à Brazzaville le 27 février 2009 validera la stratégie communautaire proposée et adoptera le projet de protocole d'accord relatif. La stratégie de sécurisation des intérêts en mer des Etats riverains du Golfe de Guinée et membres de la CEEAC est prévue pour être mise en œuvre par un organisme dédié tout spécialement à la tâche : le Centre de coordination régionale pour la sécurité maritime de l'Afrique centrale (CRESMAC). La 14^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEEAC tenue à Kinshasa le 24 octobre 2009, a décidé de l'implantation du CRESMAC à Pointe-Noire en République du Congo, et la mise en place du mécanisme de financement de la stratégie globale de sécurisation, ainsi que l'organisation d'une conférence maritime dès le début de l'année 2010.

Une fois la stratégie adoptée et prenant en compte l'immensité de la zone maritime à protéger, la CEEAC a divisé l'espace maritime sous-régional en quatre zones (A,B,C,D) allant de la frontière angolaise au Sud, jusqu'aux limites Nord de la zone frontalière avec le Nigeria. Compte tenu de l'urgence d'une réaction imposée par la situation dans la zone, le conseil des ministres du COPAX du 27 février 2009 à Brazzaville a recommandé aux ministres des Etats de la CEEAC de la zone D de se retrouver à Yaoundé pour signer un accord technique et lancer les premières opérations du plan de surveillance de ladite zone sous l'égide du secrétariat général de la CEEAC. Cet accord technique fut effectivement signé à Yaoundé le 6 mai 2009.

En ce qui concerne le volet sécuritaire, la dimension transnationale du grand banditisme entraîne un traitement qui relie la défense extérieure et la sécurité intérieure. C'est pourquoi, la place des forces de sécurité reste prépondérante. Les mesures sécuritaires de lutte se situent aux plans national et sous-régional. Au plan national, la lutte se manifeste par le renforcement des capacités de surveillance et d'intervention des forces de sécurité. L'option privilégiée est la création aux côtés des forces de police classiques, des unités spéciales de lutte contre le grand banditisme et la grande criminalité¹⁹³. Au plan régional, l'action principale est menée au sein du Comité des chefs de police de l'Afrique centrale (CCPAC)¹⁹⁴. En effet, ce comité regroupant les chefs de police de l'Afrique centrale a été créé le 10 avril 1997 à Brazzaville au Congo, suite à une volonté de coopération entre l'Organisation internationale de Police Criminelle (OIPC)-Interpol et les pays de la sous-région. Son secrétariat permanent est assuré par le bureau

Centrale(CEMAC) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale(CEEAC). L'objectif de cette initiative est la mutualisation des moyens d'intervention entre le Cameroun, le Tchad et la RCA. Un comité de suivi a été institué pour suivre cette initiative.

¹⁹³ C'est ce qui explique la création au sein de la Gendarmerie camerounaise, du Groupement Polyvalent d'Intervention de la Gendarmerie Nationale(GPIGN) et au sein de la Police camerounaise, du Groupement Spécial Opérations(GSO).

¹⁹⁴ Il regroupe les pays suivants : le Cameroun, la République Centrafricaine (RCA), le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale, la République démocratique du Congo (RDC), le Tchad et Sao Tomé et Príncipe.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

régional de l'OIPC-Interpol à Yaoundé. Sa création répondait également à des impératifs liés au contexte de développement des pays d'Afrique centrale dont l'une des orientations reste la recherche de solutions aux problèmes de criminalité et de sécurité publique¹⁹⁵.

Quant aux mesures militaires, l'évolution de la réponse au niveau de tous les Etats concernés montre qu'on s'oriente également vers la création d'unités spéciales de lutte contre la grande criminalité transfrontalière. C'est notamment l'exemple du Cameroun, qui a créé les Bataillons d'Intervention Rapide (BIR) dans le but de lutter contre le grand banditisme sur l'ensemble du territoire national.

3. Des approches limitées

Malgré des déploiements importants de moyens militaires et sécuritaires, malgré les initiatives des organisations sous-régionales et des Nations unies, la grande criminalité transfrontalière continue de prospérer en Afrique centrale. Le problème réside dans le fait que la plupart des initiatives concernent exclusivement les pays de cette sous-région. Or, la nature transnationale du phénomène montre que les bandits utilisent certains pays de la CEDEAO (Nigéria, Niger) comme sanctuaire après leurs attaques. Cette vision est particulièrement perceptible pour la piraterie maritime. Les insurgés du Delta du Niger qui se livrent à la piraterie sont protégés une fois la frontière camerouno-nigériane franchie- le droit de poursuite n'existant pas entre les deux Etats. C'est pourquoi, une approche structurée de résolution de cette menace pourrait davantage se faire dans le cadre de la Commission du Golfe de Guinée (CGG).

Cette organisation créée le 3 juillet 2001 à Libreville à l'initiative du Nigeria, a son siège à Luanda et regroupe l'Angola, la RDC, le Congo, le Nigeria, Sao Tomé et Príncipe, le Gabon, le Cameroun et la Guinée Equatoriale. Elle vise l'harmonisation des politiques des Etats en matière de sécurité et de paix, de gestion du pétrole et des ressources naturelles, de transport et de libre circulation des hommes et des biens au large des côtes du Golfe de Guinée. Elle a pour avantage de regrouper la plupart des pays concernés par la piraterie maritime aussi bien ceux de la CEEAC que le Nigeria. Cette commission n'a cependant jamais véritablement démarré ses activités. L'intensité des méfiances, les luttes d'influence, les querelles de *leadership*, les conflits frontaliers semblent plomber le démarrage de cette institution. Deux contentieux lourds sont notamment à l'origine de ce différend : le conflit frontalier de Bakassi entre le Cameroun et le Nigéria (dont les plaies ne sont pas encore cicatrisées) ; et le conflit sur l'îlot de Mbanié (baie de Corisco) entre le Gabon et la Guinée Equatoriale. Face au blocage de cette organisation dans le cadre de laquelle aurait pu s'organiser la lutte contre la piraterie maritime, la solution complémentaire semble être la coopération et la mutualisation des moyens de lutte entre la CEEAC et la CEDEAO.

4. La nécessité d'une solution interrégionale CEEAC-CEDEAO

La convergence des politiques de sécurité de la CEEAC et de la CEDEAO se situerait à deux niveaux : une harmonisation des politiques au niveau politico-stratégique ; et une mutualisation des approches et des moyens de lutte aux niveaux opératif et tactique.

Pour ce qui est des politiques de sécurité, il s'agirait ici de mettre en place des mécanismes de coopération multisectorielle dans le domaine de la gouvernance maritime dans les deux communautés régionales. En effet, la conjugaison de l'importance de la mer¹⁹⁶ et l'apparition des nouvelles menaces asymétriques (terrorisme, piraterie) a amené les Etats à prendre conscience et à repenser leur gouvernance maritime. Tel est le cas des Etats-Unis avec le

¹⁹⁵ Lors de l'ouverture de la 9^{ème} réunion du CCPAC le 21 janvier 2008 à Yaoundé, M. Edgar Alain Mebe Ngo'o alors délégué général à la sûreté nationale du Cameroun déclarait : " Il n'ya pas de développement véritable dans l'insécurité ".

¹⁹⁶ Cette importance n'est pas en réalité nouvelle, déjà en 1902, Friedrich Ratzel, le père de la géographie politique écrivait : « Un espace géant est en train de prendre de l'importance sous nos yeux avec les forces qui s'y développent et qui avec une froide tranquillité attendent l'aube de l'âge du Pacifique, successeur de l'âge de l'Atlantique et de celle dépassée, de la petite aire européenne et de la Méditerranée », voir dans Friedrich Ratzel, *La mer, source de puissance des peuples*, 1902. Hervé COUTAU-BEGARIE confirme en déclarant : « Pourtant, cet espace a une importance décisive, cela a été vrai de toutes les époques et l'est de plus en plus aujourd'hui », voir dans COUTAU-BEGARIE Hervé, *L'océan globalisé, géopolitique des mers au XXI^e siècle*, Economica, Paris, 2007, p.13.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

rapport de la *National Strategy for Maritime Security* (NSMS) sorti en 2005. Il a défini une stratégie englobante sur une triple dimension représentée par les trois fonctions de la mer (source de richesses, voie de communication, milieu de projection de puissance militaire). Les nations européennes ne sont pas restées inertes, à l'instar du Portugal et de la France qui ont lancé des programmes similaires en 2004. C'est d'ailleurs dans ce cadre que certains acteurs extérieurs ont développé des politiques de sécurité spécifiques orientées vers la sécurisation de leurs intérêts dans le Golfe de Guinée. En tête, les Etats-Unis qui ont accru au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, leurs importations de pétrole en provenance du Golfe de Guinée à 25% de leurs importations totales. Ils ont donc été amenés à développer une politique de sécurité régionale qui vise en premier lieu, la protection de leurs approvisionnements énergétiques. Ils ont conçu et mis en place pour cela, le programme dénommé « Africa Partnership » qui a également pour objectif d'assister les marines de guerre de la région en matière de formation, de maintenance et d'acquisition des équipements. La France en a fait de même à travers la mission « Corymbe » à travers laquelle un navire français croise en permanence dans les eaux du Golfe de Guinée tout en menant des missions de formation au profit des marines de la sous-région.

Au niveau local, le secteur de la mer est longtemps resté le parent pauvre de la sécurité en Afrique en général, et dans les deux régions concernées en particulier. L'intérêt suscité par la sécurité maritime est motivé d'une part par l'intérêt croissant des grandes puissances (Chine, Etats-Unis) pour le Golfe de Guinée sous le paradigme de la conquête des ressources énergétiques et d'autre part par l'apparition d'une instabilité maritime sur fond de développement de la piraterie en mer. Cette prise de conscience devrait se concrétiser par l'harmonisation des politiques de sécurité maritime entre la CEEAC et la CEDEAO.

Au niveau opératif, une initiative similaire à celle de la création du Centre de coordination régional pour la sécurité maritime en Afrique centrale (CRESMAC) au sein de la CEEAC devrait voir le jour en Afrique de l'Ouest, laquelle ne dispose pas pour le moment d'une structure unique spécialement dédiée à la sécurité maritime. Les deux structures pourraient coopérer dans les domaines des échanges d'informations, d'harmonisation des stratégies de lutte, voire d'échanges de cadres spécialistes. Au niveau tactique enfin, l'accent devrait être mis sur la mutualisation des moyens et l'instauration du droit de poursuite. Dans ce cadre, à l'instar de la « Task Group CEEAC zone D » qui est la force maritime de la CEEAC dédiée à la zone D¹⁹⁷, la CEDEAO pourrait constituer une force similaire qui travaillerait de concert avec celle de la CEEAC¹⁹⁸. L'objectif étant de faire comprendre aux criminels qu'il n'est plus question qu'ils se jouent des frontières et des méfiances entre Etats et de mutualiser les moyens en vue d'endiguer les menaces maritimes transfrontalières.

Conclusion

En définitive, les changements survenus dans le système international de l'après guerre froide ont vu émerger, en Afrique centrale, des acteurs non étatiques recourant à la violence armée illicite. Ils sont représentés par la piraterie maritime sur la bande côtière et les coupeurs de route sur la partie continentale. La piraterie maritime aurait son épice dans la zone pétrolière nigériane du Delta du Niger, alors que les coupeurs de route ont pu prospérer grâce à l'affaiblissement des Etats et aux conflits armés. Les tentatives pour faire face à ces menaces se limitent pour le moment à des initiatives politico-économico-diplomatiques et des mesures militaro-sécuritaires. Toutes ces approches de résolution semblent insuffisantes, à cause non seulement d'une volonté politique réduite de la part des dirigeants de cette région, mais également parce que les bandits utilisent certains pays de la CEDEAO (Nigeria, dans le cas de la piraterie maritime) comme sanctuaire après leurs forfaits. C'est pourquoi, une approche de résolution plus adéquate prendrait en compte des pays hors CEEAC. Cela pourrait se faire dans le cadre d'une coopération renforcée entre les

¹⁹⁷ La zone D est celle de la CEEAC regroupant les espaces maritimes du Cameroun, du Gabon, de la Guinée Equatoriale et de Sao Tome et Principe.

¹⁹⁸ La « Task Group CEEAC zone D » constitue la composante tactique de la sécurisation de la zone D. Il s'agit d'un groupe de trois patrouilleurs : un patrouilleur équato-guinéen, un patrouilleur gabonais et un patrouilleur camerounais, dont le rôle est d'assurer la surveillance maritime de cette zone. Son commandement est tournant entre les pays qui engagent leurs moyens navals.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

politiques de sécurité de la CEEAC et de la CEDEAO. Cette coopération pourrait se traduire sur le terrain par l'instauration du droit de poursuite et la mutualisation des moyens militaro-sécuritaires de lutte contre ce fléau¹⁹⁹.

La prise en compte de cette nouvelle approche semble urgente, au moment où l'on soupçonne la poussée de l'islamisme radical vers le sud-nigérian (à travers la secte Boko Haram) de servir d'avant-garde aux combattants djihadistes d'Al-Qaïda pour le Maghreb Islamique(AQMI) dans leur avancée vers le Golfe de Guinée²⁰⁰. L'éventualité d'une jonction entre les djihadistes du Sahel et les mafias maritimes du Delta du Niger serait alors de nature à déstabiliser toute la région.

Capitaine de Frégate Samuel Sylvin NDUTUMU

¹⁹⁹ Ce droit de poursuite n'existe pas pour le moment entre le Cameroun, pays charnière entre la CEEAC et la CEDEAO et ses voisins de la CEDEAO (Nigeria, Niger).

²⁰⁰ Un rapport d'une mission de l'Organisation des Nations Unies chargée d'évaluer l'impact de la crise libyenne au Sahel et publié au mois de janvier 2012, évoque les liens que le Boko Haram a tissés avec AQMI. Selon ce dernier, ce groupe terroriste nigérian a noué des liens avec Al-Qaïda au Maghreb islamique et certains de ses membres du Nigéria et du Tchad ont été formés dans des camps de l'AQMI au Mali pendant l'été 2011. Ce lien confirme les soupçons de connivence entre les deux groupes terroristes.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Annexe 1 : Démarcation de la zone CEEAC affectée par la piraterie maritime



LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Bibliographie

ABE Claude, « Pratique et productivité de la criminalité transfrontalière en Afrique Centrale : l'exemple des Zarguina », bulletin de l'APAD, 2011.

BENNAFLA Karine, *Le commerce frontalier en Afrique Centrale, acteurs, espaces, pratiques*, Paris, Karthala, 2002, p.109

COUTAU-BEGARIE Hervé, *L'océan globalisé, géopolitique des mers au XXI^e siècle*, Economica, Paris, 2007, p.13.

FOGUE TEDOM Alain, « Approche géopolitique des coupeurs de route au Cameroun », Enjeux N°33, Yaoundé octobre-novembre 2007.

NDIAYE Rachid, « Delta du Niger : de la contestation à la guerre totale », Matalana N°27, Paris, janvier 2011.

NTUDA EBODE Joseph Vincent(Dir), *Terrorisme et piraterie, de nouveaux défis sécuritaires en Afrique Centrale*, Presses universitaires d'Afrique, Yaoundé, 2010, p.83.

NTUDA EBODE Joseph Vincent, « Amis et ennemis dans les conflits d'Afrique Centrale: les rationalités d'une irrationalité affichée », Enjeux N°33, Yaoundé, octobre-novembre 2007.

ROITMAN Janet, *Fiscal disobedience, anthropology of economic regulation in central Africa*, Princeton University press, 2005, p.22.

SAIBOU Issa, « Mutations polémologiques du grand banditisme transfrontalier en Afrique Centrale », Enjeux N°33, Yaoundé, octobre-novembre 2007.

■ LES OPERATIONS DE PAIX AFRICAINES EN CENTRAFRIQUE ET AU DARFOUR : BILAN ET LEÇONS

La fin de la guerre froide et la reconfiguration du contexte géopolitique qui l'a accompagnée a impliqué une mutation des formes de l'interventionnisme militaire en Afrique. Aux initiatives unilatérales des Etats africains et non-africains, s'est progressivement substituée l'action multilatérale des organisations interétatiques. A partir de la fin des années 1980, des casques bleus ont été déployés par l'Organisation des Nations unies (ONU) dans plusieurs crises, en Namibie, au Mozambique, en Angola, ou encore au Rwanda.²⁰¹ De façon concomitante, à travers un phénomène qualifié d'africanisation de la gestion de la sécurité, les organisations du continent ont également été mises à contribution de plus en plus régulièrement, tant au niveau régional (avec les Communautés économiques régionales – CER) qu'au niveau continental (avec l'Organisation de l'unité africaine – OUA, remplacée en 2002 par l'Union africaine – UA).

L'Afrique de l'Ouest est généralement citée en exemple pour illustrer le rôle croissant joué par les acteurs régionaux. Des interventions ont en effet été effectuées sous l'égide de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au Liberia, en Sierra Leone, en Guinée-Bissau et en Côte d'Ivoire. L'Afrique centrale, entendue ici de manière large, c'est-à-dire incluant le Soudan (et le Tchad), a été le théâtre de développements comparables. L'africanisation de la gestion de la sécurité, entendue comme la participation croissante des organisations africaines (et non la participation des soldats africains à des opérations onusiennes), y est incomplète puisque des soldats de l'ONU sont aujourd'hui présents en RDC et au Soudan tandis que d'autres l'étaient encore récemment au Burundi et en Tchad/Centrafrique. Mais deux de ces pays, le Soudan et la République centrafricaine (RCA) ont, par ailleurs, accueilli des opérations mandatées par des organisations du continent.

A travers une approche comparative, le présent article abordera les interventions régionales déployées dans ces deux Etats. Quel bilan peut-on en faire ? Et quelles leçons faut-il en tirer pour l'avenir du processus d'africanisation ? En d'autres termes, l'objectif de cette contribution n'est pas de proposer une analyse exhaustive des interventions africaines au Soudan et en RCA, mais de proposer une étude critique afin de faire apparaître des tendances lourdes. Au-delà de la description des stratégies africaines mises en œuvre dans la zone, intéressante en soi étant donné la minceur de la littérature existante, tout particulièrement pour la RCA, il s'agit surtout d'utiliser l'Afrique centrale comme un laboratoire en vue d'identifier les défis auxquels est confronté l'ensemble des opérations africaines.

Bien que déployées dans des pays voisins, ces missions sont *a priori* bien différentes. Ni les causes des interventions, ni leurs objectifs, ni les contributeurs de troupes ne sont les mêmes. Pour autant, elles partagent de nombreuses caractéristiques. Seront ainsi évoqués leur dépendance financière et matérielle envers les partenaires internationaux, les difficultés qu'implique la mise en place d'un commandement centralisé et les défis relatifs à la mise en œuvre de mandats complexes incluant la promotion de la sécurité humaine. Cette contribution sera organisée en deux temps. La première partie, plus descriptive, présentera les opérations de paix menées en RCA et au Soudan, en mettant l'accent sur l'évolution du contexte géopolitique et sécuritaire ayant façonné leur déroulement, ainsi que les transformations de leur mandat. La deuxième partie sera consacrée à la mise en exergue des problématiques auxquelles ces missions sont confrontées.

1. Des opérations de paix *a priori* bien différentes

a) De la Misab à la Micopax : de l'interposition à la consolidation de la paix

L'africanisation de la gestion de la sécurité en RCA débute en 1997 avec le déploiement de la Mission de surveillance des Accords de Bangui (Misab). Cette initiative fait suite à une succession de mutineries au sein de

²⁰¹. Pendant la guerre froide, l'Onu n'avait déployé des casques bleus qu'une fois sur le continent, au Congo (-Kinshasa), entre 1960-1964.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

l'armée centrafricaine. Lors des deux premières effusions de violence en avril et en mai 1996, le calme est rétabli par l'armée française qui dispose de deux bases permanentes dans le pays, l'une à Bangui, la capitale, et l'autre à Bouar. Lorsqu'en décembre, la situation dégénère de nouveau, l'ancienne puissance coloniale ne souhaite plus agir en première ligne et initie un transfert de responsabilités au profit de ses alliés africains. Le mouvement est enclenché lors du Sommet France-Afrique de décembre 1996, au cours duquel est mis sur pied un comité de médiation composé de quatre chefs d'Etat (Gabon, Mali, Burkina-Faso et Tchad) et se poursuit avec les accords de Bangui signés le 26 janvier 1997 par le gouvernement centrafricain et les mutins. Ceux-ci prévoient la création d'une mission d'interposition qui doit veiller au respect de la trêve et assurer le désarmement des protagonistes.

La MISAB, composée de 796 soldats africains,²⁰² parvient à rétablir la stabilité dans le pays. Mais ce retour au calme se fait en fait au prix de la consolidation du pouvoir du président Ange-Félix Patassé. Ce dernier profite en effet de la présence de la MISAB pour renforcer ses propres forces de sécurité (notamment sa garde présidentielle) et coopter plusieurs chefs de la rébellion. De surcroît, les opérations de désarmement effectuées par la force sont réalisées de manière sélective, épargnant largement les milices du président, tandis que les expressions de mécontentement des mutins sont fermement réprimées par les soldats africains.²⁰³

La stabilisation de la situation, aussi artificielle qu'elle soit, permet le passage des troupes sous commandement onusien. En mars 1998, les soldats de la MISAB, renforcés par des éléments égyptiens, ivoiriens et canadiens, sont intégrés à la Mission des Nations unies en Centrafrique (MINURCA). Celle-ci supervise l'organisation des élections législatives (novembre-décembre 1998) et présidentielles (septembre 1999), qui offrent une nouvelle légitimité au président Patassé. Au départ des casques bleus en février 2000, l'ONU maintient une présence politique dans le pays, à travers le Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BONUCA), devenu en avril 2009 le Bureau intégré des Nations unies pour la consolidation de la paix (BINUCA).

En mai 2001, le chef d'Etat centrafricain est victime d'une tentative de coup d'Etat commanditée par l'ancien président André Koligba. Il n'est sauvé que par l'arrivée des hommes de Jean-Pierre Mbemba, leader de la rébellion en RDC, ainsi que de troupes libyennes. Ces dernières sont maintenues dans le pays et intégrées en décembre 2001 dans une opération de « maintien de la paix et de la sécurité » mandatée par la Communauté des Etats Sahélo-Sahariens (CEN-SAD), une organisation à la solde du colonel Kadhafi. Rejointes par des unités soudanaises, elles apportent un soutien au président Patassé, notamment en octobre 2002 lors d'une nouvelle tentative de coup de force, dirigée cette fois par l'ancien chef d'état-major François Bozizé.²⁰⁴

La présence libyenne dans le pays suscite l'inquiétude de l'ancienne puissance coloniale et de ses alliés dans la région. Fin 2002, on assiste à la refondation de la coalition franco-africaine qui, quelques années plus tôt, avait présidé aux destinées de la MISAB. La Libye est alors convaincue de retirer ses troupes, remplacées par une opération de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), créée en octobre 2002 et soutenue par Paris.²⁰⁵ La nouvelle force doit protéger le président, participer à la restructuration des forces armées centrafricaines (FACA) et observer la frontière tchado-centrafricaine (par ailleurs, supposée être surveillée par les armées régulières du Tchad et de la RCA, ainsi que par des patrouilles mixtes). Au cours de l'année 2002, un conflit larvé a en effet vu le jour entre les deux pays. Les hommes de Bozizé, devenu le principal opposant centrafricain, ont trouvé refuge dans le sud du Tchad tandis que, de l'autre côté de la frontière, Patassé a dépêché un groupe armé dirigé par Abdoulaye Miskine, un ancien opposant à Idriss Déby. De fait, la Force multinationale en Centrafrique (FOMUC), progressivement déployée entre décembre 2002 et janvier 2003, se déploie à Bangui, redevenu l'épicentre de la crise suite à la tentative de coup d'Etat d'octobre 2002. En mars 2003, elle est aux premières loges pour assister à la prise de pouvoir

²⁰². Répartis de la manière suivante : Burkina Faso (114), Mali (113), Sénégal (153), Togo (120), Gabon (149) et Tchad (147).

²⁰³. Le 21 juin 1997, à la suite du meurtre d'un soldat sénégalais, des éléments de la Misab (sénégalais et tchadiens), mènent une violente action de représailles. Après que cinq français et deux centrafricains aient été blessés par des éclats d'obus de mortier à l'intérieur de l'ambassade de France, l'armée française intervient à leur côté ; « Bangui, sens dessus dessous », *L'Autre Afrique*, 25 juin 1997, p.16.

²⁰⁴. Le Mali et du Burkina Faso auraient promis d'envoyer des troupes, mais sans suite.

²⁰⁵. La diplomatie libyenne est de plus en plus exaspérée par le comportement d'Ange-Félix Patassé, dont l'intransigeance fait échouer toutes les tentatives de réconciliation organisées par Kadhafi. En outre, engagée dans une opération de séduction de ses partenaires africains (réforme de l'OUA) et internationaux (attentats de Lockerbie), la Libye souhaite apparaître comme une puissance « responsable ».

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

de François Bozizé. Les soldats de la force reçoivent alors pour instruction de ne pas s'opposer à l'avancée de la rébellion. Pas étonnant lorsque l'on sait que le coup d'Etat est en fait le résultat d'une manœuvre régionale impliquant notamment le Tchad et les deux Congo.²⁰⁶

En dépit des hésitations du président Bongo, qui estime que le nouveau contexte ne justifie plus le maintien d'une présence militaire en RCA, la FOMUC est finalement maintenue, en tant que force de stabilisation. Plus précisément, elle doit « contribuer à la sécurisation de la RCA; à la restructuration des FACA; et accompagner le processus de transition pour la réconciliation nationale, le retour rapide à l'ordre constitutionnel et la restauration d'une paix durable en RCA ».²⁰⁷ Les soldats équato-guinéens se retirent, mais les unités maintenues, originaires du Gabon et de la RDC, sont renforcées par des Tchadiens. La force comprend alors environ 400 hommes.

Le mandat de l'opération subit une modification majeure en 2005, suite à la tenue des élections présidentielles de février, supposée marquer la fin de la période de transition. Alors que, jusqu'à présent, les soldats africains s'étaient contentés de sorties ponctuelles en dehors de Bangui, ils sont désormais déployés sur trois bases, à Bria, Bozoum et Kaga-Bandoro. La « régionalisation » de l'action de la force s'inscrit dans une entreprise de consolidation de l'Etat centrafricain et, en fait, de diffusion de son autorité sur l'ensemble du territoire. Inspirée par la stratégie dite « des pôles de développement »,²⁰⁸ ce nouveau mandat doit également participer à l'effort de restructuration des FACA. Après quelques mois de présence sur leurs bases, les unités de la CEMAC doivent en effet être rejointes par des soldats centrafricains, à qui elles doivent transférer la responsabilité du contrôle de la zone suite à un processus de « tuilage ».

Enfin, en juin 2008, la responsabilité de la force africaine est transférée de la CEMAC à la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC). Ce passage de témoin reflète l'évolution de l'architecture africaine de paix et de sécurité. Dans le cadre de la nouvelle pyramide institutionnelle mise en place sous l'égide de l'UA, la CEEAC, à la différence de la CEMAC, doit en effet développer une brigade régionale en attente ainsi qu'un système d'alerte rapide. L'organisation dispose, en outre, d'un Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique Centrale (COPAX). Au-delà du changement de nom de l'opération, devenue la Mission de consolidation de la paix en RCA (MICOPAX - parfois également appelée, mission du COPAX), ce transfert marque la poursuite de la complexification du mandat de la force, de plus en plus impliquée dans la gestion des affaires internes de l'Etat centrafricain (du moins en théorie, cf. *infra*). Elle est en effet chargée de consolider le climat de paix et de stabilité, d'aider au développement du processus politique, d'aider au respect des Droits de l'homme, de coordonner l'aide humanitaire et de participer à la lutte contre les maladies pandémiques et endémiques, en particulier le VIH/Sida.²⁰⁹ La force africaine doit ainsi soutenir la mise en œuvre de l'accord de paix global signé à Libreville en juin 2008 et « permettre de restaurer une paix définitive » dans le pays. Le mandat de la mission inclut également la protection des civils, « sans préjudice des responsabilités confiées au gouvernement centrafricain ». Pour remplir ces nombreuses tâches, l'effectif de la MICOPAX, auxquelles contribuent également désormais la RDC et le Cameroun, doivent être renforcées par une composante police/gendarmerie et une composante civile.

Alors que l'autorité de l'Etat reste toujours aussi faible dans les périphéries du pays, tout particulièrement au nord, en proie à une situation de « rébellion permanente »,²¹⁰ née de la conjonction du banditisme traditionnel (zaraguinas notamment), de mécontentements politiques et d'infiltration de mouvements rebelles tchadiens, il est aujourd'hui prévu que la force soit entièrement retirée d'ici 2013, soit plus de dix ans après sa création. La lassitude des contributeurs et l'exaspération vis-à-vis du comportement du régime de François Bozizé, dont l'engagement au profit

²⁰⁶. ICG, *République Centrafricaine : Anatomie d'un Etat fantôme*, Rapport Afrique n°136, décembre 2007, p.16. D'après le rapport, la France aurait approuvé l'initiative mais n'en serait pas à l'origine.

²⁰⁷. CEMAC, *Déclaration de la Conférence des chefs d'Etat et de délégations*, Libreville, 2-3 juin 2003.

²⁰⁸. Basée sur les travaux de François Perroux, la stratégie des « pôles de développement » considère les régions comme l'espace économique pertinent afin de favoriser le développement national. Le déploiement régional de la FOMUC est une partie intégrante de ce projet, la sécurisation des régions étant considérée comme un préalable au retour de l'Etat et de l'activité économique. Pour une analyse critique de cette stratégie appliquée à la RCA, voir Roland Marchal, *Aux marges du monde, en Afrique centrale...*, Les études du CERI, n°153-154, mars 2009, p.28.

²⁰⁹. CEEAC, *Mandat de la Micopax*, Kinshasa, 12 juin 2008, art.4.

²¹⁰. ICG, *Rép. centrafricaine : Anatomie d'un Etat fantôme, op. cit.*, p.22. L'Etat est tout aussi absent des autres zones de son territoire. L'Armée de Résistance du Seigneur s'est d'ailleurs récemment installée dans l'est du pays.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

de la stabilisation du pays est jugé insuffisant,²¹¹ ont eu raison de la bonne volonté des dirigeants de la sous-région. Leurs troupes devraient ainsi être progressivement retirées au fil de l'année 2012 et remplacées par des unités des Faca.

b) La mission de l'UA au Darfour : maintien de la paix et protection des civils

Le déploiement d'une opération africaine au Darfour, la région occidentale du Soudan, répond également à une crise née du dysfonctionnement de l'Etat central, mais dont les manifestations sont différentes et, en fait, plus dramatiques du point de vue humanitaire.²¹² De ce fait, en comparaison des opérations en Centrafrique, l'action de l'Union africaine dans cette région bénéficie d'une plus grande couverture médiatique. C'est en 2003 que le Darfour, théâtre d'une guerre larvée depuis 1987, s'embrace. Deux mouvements armés (qui éclateront par la suite) affrontent alors les forces de sécurité soudanaises : le *Sudan Liberation Movement/Army* (SLM/A), dont Abdul-Wahid al-Nour et Minni Minnawi sont les principaux leaders, et le *Justice and Equality Movement* (JEM), dirigée par Khalil Ibrahim. En réaction à la menace croissante que représente la rébellion, Khartoum mène une violente politique de répression, alliant bombardements aériens et offensives terrestres. De nombreux *darfouris* étant présents dans l'armée, le gouvernement central s'appuie sur des milices « arabes », les *Janjaweds*, dont il ne contrôle pas entièrement l'action mais dont il assure l'armement.

Comme en RCA, le choix d'une « solution africaine » est encouragé par les acteurs extérieurs qui ne souhaitent pas mobiliser leurs propres soldats. A ce stade de la crise, pourtant la plus meurtrière, la guerre se déroule encore dans l'indifférence générale.²¹³ L'attention de la communauté internationale est, en outre, concentrée sur la résolution du conflit entre le gouvernement soudanais et les mouvements indépendantistes du Sud-Soudan. Pour les Etats-Unis en particulier, il est alors impossible de mettre le président el-Béchir sous pression. Une telle attitude pourrait amener ce dernier, allié dans la guerre contre le terrorisme, à se montrer plus inflexible dans les négociations ou pire, conduire à « une révolution de palais » au profit des éléments les plus durs du régime.²¹⁴ Car, les autorités du pays hôte de la crise –et il s'agit là d'une différence significative avec la RCA– sont fermement opposées à un déploiement international, qu'ils perçoivent comme la tête-de-pont d'un complot occidental orchestré par Washington. Par ailleurs, en comparaison d'autres crises, et notamment en Centrafrique, les acteurs africains font preuve d'une plus grande pro-activité. La question du Darfour fait partie des tous premiers sujets traités par le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA, dont la première réunion se tient le 25 mai 2004. L'organisation tient là une opportunité de démontrer sa crédibilité. Les membres de l'UA agissent d'ailleurs de manière d'autant plus enthousiaste que leur réaction est basée sur une perception erronée de la situation. Jamais l'ampleur que prendra l'opération n'est imaginée à ce stade tandis que d'autres envisagent un transfert rapide à l'ONU, à la manière de ce qui est alors en train de se produire au Burundi.²¹⁵

L'initiative prise par l'UA est initialement très modeste. En mai 2004, l'organisation se contente de déployer 300 hommes dont le rôle se limite à la protection des 80 observateurs envoyés pour vérifier la mise en œuvre du cessez-le-feu signé le 8 avril à N'Djamena. Rapidement, devant l'absence d'amélioration de la situation sur le terrain et la pression croissante des mouvements de la société civile, l'UA est sommée de faire davantage et même d'assumer la Responsabilité de protéger les populations du Darfour. En octobre 2004, la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) est transformée en une « force d'observation améliorée » (« *enhanced observation force* »).²¹⁶ Outre la

²¹¹. Huit milliards de francs CFA mis à la disposition du processus de désarmement par la Cémac ont notamment disparu, semble-t-il, utilisés à d'autres fins par des responsables centrafricains.

²¹². Pour une analyse détaillée des origines de la crise, voir Julie Flint et Alex de Waal, *Darfur: A New History of a Long War*, London, Zed Books, African arguments, 2008.

²¹³. On compterait 35 000 morts du fait de violence, entre septembre 2003 et janvier 2005. Par la suite, le nombre de décès par violence se serait stabilisé autour de 100-200 par mois ; Alex de Waal and Sam Rosmarin, « Are Things Getting Worse in Darfur ? There is no Simple Answer », 20 June 2007.

²¹⁴. Elodie Riche, "Darfour: Quelle gestion des crises africaines?", *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2005, vol.5, p.840. Pour une analyse des raisons ayant dissuadé l'option d'une intervention internationale au Darfour, mentionnant notamment les répercussions de la guerre en Irak, voir Paul Williams and Alex Bellamy, "The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur", *Security Dialogue*, 2005, vol.36, n°1, p.27-47.

²¹⁵. Le 21 mai 2004, le CSNU autorise le déploiement de l'opération des Nations unies au Burundi, qui remplace la mission de l'UA dans le pays.

²¹⁶. Cdr Seth Appiah-Mensah, "AU's Critical Assignment in Darfur", *African Security Review*, 2005, vol.14, n°2, p.13.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

surveillance de l'accord de cessez-le-feu humanitaire du 8 avril 2004, elle doit notamment aider à la restauration de la confiance, contribuer à l'instauration d'un environnement sécurisé pour permettre l'acheminement de l'assistance humanitaire et, au-delà, le retour des personnes déplacées et des réfugiés.²¹⁷ En outre, pour la première fois dans l'histoire de l'UA, l'opération est chargée de « protéger les civils ». Notons toutefois que cette dernière disposition est nuancée en plusieurs points.²¹⁸ Le nombre d'éléments de la MUAS, fixé à 3 320 éléments en octobre 2004, est porté à 6 171 hommes en avril 2005, puis à 7 731 (dont 1 560 policiers) trois mois plus tard. Pour l'essentiel, ces soldats sont originaires du Rwanda, du Nigeria, du Sénégal, d'Afrique du Sud, de Gambie et du Kenya.

L'impossibilité de trouver une solution politique à la crise place la MUAS dans une situation très difficile, chargée de maintenir une paix qui n'existe pas. Le *Darfur Peace Agreement* de mai 2006, qui n'est paraphé que par une partie des mouvements rebelles, n'est pas respecté par ses signataires. Les multiples difficultés rencontrées par la force africaine (absence de système de financement durable ; insuffisance des capacités de planification ; manque de clarté de la structure de la mission sur le terrain ; insuffisance de l'appui logistique ; difficultés de la génération des forces et de la gestion du personnel ; etc²¹⁹) amènent alors un nombre croissant d'acteurs, occidentaux en particulier, à réclamer un transfert de la gestion de l'opération aux Nations unies. Une telle mesure présente également l'intérêt de satisfaire les mouvements de la société civile qui réclament l'intensification des efforts en faveur de la protection des populations.

Le passage de témoin à l'ONU n'est toutefois effectué qu'à la fin de l'année 2007. De longs mois de discussion et l'intervention de Pékin auprès de Khartoum sont nécessaires pour convaincre le gouvernement du Soudan d'accepter le déploiement d'une mission hybride ONU-UA (la Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour – MINUAD). En reconnaissant le maintien du « caractère africain » de la mission, ce mécanisme de coopération innovant satisfait la plupart des membres de l'Union africaine, placée (en théorie) sur un pied d'égalité avec l'ONU. Le financement et le commandement de la MINUAD sont, en revanche, confiés à cette dernière, de sorte que, sur le terrain, rien ne permet de la distinguer des autres opérations onusiennes. Les espoirs suscités par l'envoi de plus de 20 000 casques bleus, dont le mandat est placé sous le chapitre VII de la Charte, sont toutefois rapidement déçus. Des affrontements ponctuels se poursuivent, les pourparlers politiques n'apportent aucun résultat décisif et des milliers de *Darfouri* continuent de vivre dans des camps de réfugiés et de déplacés. Les Nations unies sont aujourd'hui empêtrées dans une crise dans nul ne sait comment elles pourront en sortir.

2. Des opérations révélatrices des défis de l'africanisation des opérations de paix

Les opérations de paix en RCA et au Darfour répondent donc à des impératifs géopolitiques, médiatiques et sécuritaires différents. Elles n'en sont pas moins confrontées aux mêmes difficultés. Trois d'entre elles, les plus importantes de notre point de vue, sont présentées ci-dessous.

a) La dépendance des opérations africaines envers l'extérieur : de l'appropriation africaine à l'appropriation partagée

Premièrement, l'existence de toutes les opérations africaines décrites ci-dessus, à l'exception de la force de la CEN-SAD, financée par la Libye, n'est rendue possible que par l'apport d'un important soutien extérieur. Le coût de la MISAB est ainsi largement couvert par la France qui assure, par ailleurs, le transport des soldats de la force et met à sa disposition une unité de commandement logistique de 88 éléments, ainsi qu'un détachement de liaison et d'assistance de 39 hommes.²²⁰ L'ancienne puissance coloniale apporte un soutien comparable à la FOMUC, bénéficiaire de l'appui logistique et administratif de l'opération *Boali*, un détachement d'environ 200 soldats français installés à Bangui. Depuis novembre 2004, la force africaine bénéficie, en outre, du soutien financier de l'Union

²¹⁷ UA, *Communiqué du CPS*, 20 octobre 2004, PSC/PR/Comm.(XVII), para 4.

²¹⁸ Seront protégés les civils « confrontés à une menace imminente et se trouvant à proximité immédiate, et ce dans les limites [des] moyens et [des] capacités » de la force, « étant entendu que la protection de la population civile relève de la responsabilité du gouvernement du Soudan ». *Idem*, para 6.

²¹⁹ Catherine Guicherd (rapporteur), *L'UA au Soudan: Enseignements pour la Force africaine en attente*, International Peace Academy, mars 2007, p.4.

²²⁰ Le coût pour la France de ces différentes actions aurait avoisiné les 600 000 dollars US par mois (soit 350 000 000 Francs CFA). Voir Comité International de Suivi, *Premier rapport au Conseil de Sécurité*, 18 août 1997, para 19 (disponible dans ONU, S/1997/62).

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

européenne (UE), dont l'aide, sur l'ensemble du séjour de la FOMUC (donc jusqu'en juin 2008), s'élève à 29,4 millions d'euros.²²¹

L'Afrique centrale représente ainsi l'un des principaux théâtres du mouvement d'affirmation de l'UE en tant que principal partenaire de l'africanisation des opérations de paix. En effet, la Facilité de paix de l'Union, sollicitée en RCA, est également mise à contribution à hauteur de 265 millions d'euros pour le soutien de la mission africaine au Darfour.²²² Entre autres formes d'appuis extérieurs, cette dernière bénéficie également de la mise à disposition d'experts et de matériels militaires (UE, Canada, Pays-Bas, Royaume-Uni...), d'aide en matière de transport stratégique (OTAN notamment) ou encore d'un soutien logistique (Etats-Unis notamment, à travers la compagnie *Pacific Architectural Engineers*).²²³

Il est particulièrement important de souligner que cette dépendance matérielle et financière a des implications politiques majeures. Elle constitue en effet un obstacle à la réalisation d'une véritable appropriation africaine, c'est-à-dire d'une situation où les Africains seraient en mesure de contrôler les processus décisionnels.²²⁴ Les effectifs des missions de paix en RCA et au Darfour sont ainsi fixés en fonction du niveau de soutien que les donateurs sont prêts à offrir. Par exemple au Soudan, suite à la signature du DPA, les donateurs ne se disent prêts à financer que deux des six bataillons jugés nécessaires par le Comité d'état-major de l'UA, dont le nouveau concept d'opération envisage le renforcement des effectifs de l'opération à hauteur de 12 000 hommes.²²⁵ En outre, l'expertise reconnue des partenaires extérieurs leur permet souvent de jouer un rôle prééminent dans la définition du rôle attribué aux soldats africains. La régionalisation du mandat de la FOMUC, décidée en 2005, est ainsi imaginée à Paris puis « vendue » aux acteurs de la sous-région.

La mise en place de la nouvelle architecture africaine de paix et de sécurité laisse penser que la situation pourrait évoluer à cet égard. Dotés d'institutions capables de s'exprimer au nom d'une sous-région ou du continent dans son ensemble - le CPS pour l'UA ou le COPAX pour la CEEAC -, dont les prises de décision sont éclairées par des organes spécialisés - le comité d'Etat-major pour l'UA, la Commission de défense et de sécurité pour la CEEAC -, les acteurs africains devrait bénéficier d'une crédibilité et d'une force de proposition renforcées. La décision de transférer la gestion de la force en RCA de la CEMAC à la CEEAC, ainsi que la définition du mandat de la MICOPAX, sont d'ailleurs effectuées à l'insu des partenaires extérieurs. Toutefois, comme par le passé, l'ensemble des mesures alors proposées reste sujet à l'approbation des donateurs, seuls capables de mobiliser les moyens nécessaires pour leur mise en œuvre. L'idée un temps envisagée de relever le plafond autorisé de la composante militaire de la force au-delà de 500 hommes n'est ainsi pas retenue, faute de volonté des partenaires internationaux d'accroître leur soutien. De même, la composante civile supposée prendre en charge les questions de justice, de Droits de l'homme ou encore de VIH/Sida n'est que très partiellement mise sur pied.²²⁶ En fin de compte, l'africanisation se déroule dans un contexte, non pas d'appropriation africaine, mais d'appropriation partagée, où Africains et non-Africains doivent prendre les décisions de concert, c'est-à-dire à travers négociations et compromis.

²²¹. Commission Européenne, *Facilité de soutien à la paix : Rapport annuel 2009*, 2010, p.12-13. Cet effort financier a été poursuivi au bénéfice de la Micopax. En 2010, le budget de la MICOPAX s'élevait à 36 478 000 euros, dont 19 500 000, soit un peu plus de 50%, ont été pris en charge par l'UE.

²²². European Commission, *Annual Report 2010: The African Peace Facility*, 2011, p.10. Créée dans le cadre du Fonds européen de développement, la Facilité de paix ne peut financer d'activités militaires *stricto sensu*. L'action de l'UE doit être complétée par d'autres donateurs (la France en RCA).

²²³. Voir Arvid Ekengard, *The African Union Mission in Sudan (AMIS): Experiences and Lessons Learned*, FOI Defence Analysis, August 2008, p.36-39.

²²⁴. Romain Esmenjaud et Benedikt Franke, "Qui s'est approprié la gestion de la paix et de la sécurité en Afrique ?", *Revue internationale et stratégique*, 2009, vol.75, n°3, p.37-46.

²²⁵. UA, *Rapport du président de la Commission sur la situation au Darfour*, 18 septembre 2006, PSC/MIN/2(LXIII), para 28. En réalité, même les renforcements modestes d'effectifs décidés en 2005 ne sont pas intégralement mis en œuvre de sorte que le nombre de soldats de l'opération ne dépasse jamais les 7 000 hommes et les 1 500 officiers de police.

²²⁶. Celle-ci comprend seulement un Représentant spécial appuyés par un chef de cabinet ainsi que quelques conseillers, dont un en charge des affaires militaires et un autre de la RSS (en tout une dizaine de personnes). Outre le scepticisme des partenaires extérieurs quant à la capacité des acteurs africains à mettre en œuvre un mandat complexe, l'absence de création de cette composante tient également aux réserves des autorités centrafricaines, réticentes à toute forme d'immixtion dans leurs affaires internes, ainsi qu'à l'engagement limité des dirigeants de la sous-région sur ce dossier.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

b) Un fonctionnement décentralisé qui permet d'allier des pays aux motivations diverses

L'une des principales spécificités des opérations de paix est de faire travailler en commun, sous une chaîne de commandement international et unifiée, des troupes issues de différents pays. Les opérations au Darfour et en RCA témoignent des difficultés d'une telle entreprise. Le plus souvent, celles-ci se caractérisent en effet par un mode de fonctionnement décentralisé, c'est-à-dire où le commandement ne dispose que d'un contrôle limité sur des contingents agissant de manière relativement indépendante les uns des autres. Au Darfour, les différentes unités nationales privilégient ainsi une approche contradictoire à propos du rôle de la MUAS en matière de protection des civils. Contrairement au Rwanda, le Nigeria estime que ses troupes ne sont pas autorisées à utiliser la force pour défendre les populations.²²⁷ S'il ne s'agit pas d'une caractéristique dont les Africains ont l'exclusivité,²²⁸ la décentralisation du fonctionnement des opérations est particulièrement prononcée sur le continent, où nombre de pays ont une expérience encore limitée en matière d'interventions multilatérales. En Afrique centrale, cette situation est renforcée par l'existence, parmi les contributeurs de troupes, d'un sentiment de défiance, voire de compétition, ainsi que par des perceptions différentes des objectifs des opérations.

Dans le cadre de la MICOPAX, comme c'était le cas du temps de la FOMUC, les soldats tchadiens disposent ainsi d'une grande liberté d'action. Ils ont leur propre système de communication de sorte que, avant d'être mis en œuvre, tous les ordres du commandement de la force doivent d'abord être validés par N'Djaména. Ceci est lié à l'intérêt spécifique du Tchad pour la situation en Centrafrique qui, du point de vue du régime d'Idriss Déby, représente un enjeu de politique interne. Depuis la découverte de champs pétrolifères au sud de la RCA, la stabilité de la zone frontalière tchado-centrafricaine constitue une de ses priorités stratégiques. Plus grave, sa survie apparaît directement dépendante de la stabilité en Centrafrique, où les mouvements de rébellion tchadiens ont pour habitude de s'installer.²²⁹ La situation des contributeurs de troupes du Darfour n'est pas comparable à celle du Tchad en RCA. Leur participation à l'opération n'en est pas moins souvent liée à des considérations de politique interne. Celle du Rwanda, par exemple, permet au régime de Paul Kagamé de renforcer son « autorité morale » et son « rôle de sauveur », tant sur la scène nationale que régionale, Kigali faisant au passage oublier le rôle trouble joué par ses troupes à l'est de la RDC.²³⁰

En fin de compte, ces interventions nous invitent à repenser la frontière entre opérations de paix et interventions militaires traditionnelles, non seulement au vue des modalités de leur fonctionnement, étant donné l'absence de commandement centralisé et unifié, mais également, dans certaines circonstances, au vue des motivations des pays participants (le cas de la force de la CEN-SAD serait également très intéressant à développer à cet égard).

c) Les difficultés des opérations à mettre en œuvre l'agenda de la « paix libérale »

Depuis la fin de la guerre froide, le paradigme de la « paix libérale » s'est progressivement imposé comme le cadre idéologique privilégié de l'action de la communauté internationale.²³¹ Cette rupture conceptuelle s'est traduite par une complexification des mandats des casques bleus, qui ne doivent plus seulement empêcher la reprise de combats, mais également protéger les civils et s'impliquer dans de vastes entreprises de consolidation de la paix qui, par la diffusion de systèmes libéraux et démocratiques, sont supposées créer les conditions d'une stabilité sur le long terme. Les acteurs africains ont, semble-t-il, absorbé ce discours dominant. Dans les documents fondateurs de l'AAPS (Cadre politique de reconstruction post-conflit, Déclaration solennelle sur la politique africaine commune de défense et de sécurité...), les Etats « faillis » ou « mal gouvernés » sont présentés comme des menaces à la stabilité régionale, de même que l'approche traditionnelle de la sécurité, fondée exclusivement sur « la survie de l'Etat », est rejetée au

²²⁷. Paul Williams, "Military Responses to Mass Killing: The African Union Mission in Sudan", *International Peacekeeping*, 2006, vol.13, n°2, p.175.

²²⁸. Dans les années 1990, certains contingents de l'opération des Nations unies en Somalie ont notamment refusé d'obéir aux ordres du commandement militaire onusien.

²²⁹. Plusieurs assauts menés contre N'Djaména ces dernières années sont partis de la « zone des trois frontières » (Tchad, Soudan, RCA).

²³⁰. Danielle Beswick, "Peacekeeping, Regime Security And "African Solutions to African Problems": Exploring Motivations for Rwanda's Involvement in Darfur", *Third World Quarterly*, 2010, vol.31, n°5, p.752.

²³¹. Alex Bellamy and Paul Williams, *Understanding Peacekeeping*, Malden, Blackwell Publishing, 2nd edition, 2010.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

profit d'une stratégie prenant également en compte la sécurité humaine. L'article VIII du Pacte d'assistance mutuelle adoptée dans le cadre de la CEEAC, qui rappelle l'article IV(h) de l'Acte constitutif de l'UA, estime ainsi que, lorsqu'un conflit « donne lieu à des actes entrant dans la catégorie des crimes internationaux ou constitue une menace grave à l'existence de l'Etat concerné, la Conférence [des chefs d'Etat] peut décider, en rapport avec les belligérants, l'ONU et l'OUA, du déploiement d'une Force d'interposition sur le terrain ».²³²

L'évolution des mandats des opérations déployées en Afrique Centrale, tant en RCA qu'au Darfour, reflète également la manière dont les acteurs du continent ont absorbé l'agenda de la « paix libérale ». Des dispositions relatives à la protection des civils sont intégrées au mandat de la MUAS et de la MICOPAX, tandis que cette dernière est conçue comme un moyen d'« appuyer la promotion des principes de la gouvernance démocratique ».

Mais en réalité, ces opérations témoignent surtout des difficultés de la mise en œuvre effective de cette stratégie.²³³ Au Darfour, les soldats africains contribuent certes à la protection des populations par l'amélioration de la situation sécuritaire globale, l'escorte de convois humanitaires ou encore des patrouilles à proximité de camps de déplacés. Comme le reconnaît le chef de la Commission de l'UA Alpha Oumar Konaré, ils ne remplissent toutefois pas toujours leur mandat, bien que limité en la matière.²³⁴ Autrement dit, des attaques contre des civils ont lieu en leur présence. En fait, certains d'entre eux éprouvent même des difficultés à assurer leur propre protection. Par exemple, le 7 septembre 2007, près de la ville d'Haskanita, dix soldats africains sont tués suite à un assaut de rebelles. En RCA, comme on l'a souligné ci-dessus, les innovations contenues dans le mandat de la MICOPAX ne sont, pour l'essentiel, pas mises en application. De ce fait, les activités de la force sont restées identiques à celles de la FOMUC, c'est-à-dire celles d'une simple force de stabilisation ou de dissuasion. Au fond, les opérations africaines tendent tout au plus à assurer une présence militaire dans leurs zones de déploiement, comblant ainsi le « vide de sécurité » laissé par les forces de sécurité des pays en situation de crise, ces dernières étant, dans les cas d'espèce traités ici, soit non-opérationnelles, soit de véritables facteurs d'insécurité.²³⁵

Conclusion

Les difficultés mises en lumière ci-dessus sont également celles rencontrées par la mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM).²³⁶ Plutôt qu'une spécificité de l'Afrique centrale, elles sont donc révélatrices des défis auxquels est confronté le processus d'africanisation des opérations de paix dans son ensemble. Si les partenaires internationaux, à travers leurs efforts de renforcement des capacités, apparaissent à même d'aider le développement d'une expertise africaine en matière d'interventions multilatérales, il leur sera difficile de surmonter tous les obstacles identifiés. Beaucoup sont en effet liés à l'absence de volonté politique de certains dirigeants du continent, pour qui les opérations de paix restent un instrument de promotion de leur propre pouvoir plutôt qu'un outil au service d'une paix bénéfique à tous.

Dr Romain Esmenjaud

²³². CEEAC, *Pacte d'Assistance Mutuelle*, Malabo, 24 février 2000, art.8.

²³³. Pour une analyse détaillée de l'évolution des pratiques africaines en matière d'interventions multilatérales, voir Romain Esmenjaud, « L'africanisation des opérations de paix, de Kwame N'Krumah à la Force africaine en attente. Une conception évolutive de la sécurité », in David Morin, and Lori-Anne Thérèse-Bénoni (dir.), *Guide du maintien de la paix 2011: L'Afrique et les opérations de paix*, Boisbriand/Paris, Athéna Editions, 2011, p.33-51.

²³⁴. UA, *Rapport du président de la Commission sur la situation au Darfour*, 12 janvier 2006, PSC/PR/2(XLV), para 103 et 124.

²³⁵. Les forces de sécurité soudanaises sont parmi les acteurs de la guerre civile soudanaise tandis qu'en RCA, le comportement des Faca est régulièrement dénoncé par les défenseurs des Droits de l'homme. Voir par exemple, Human Rights Watch, *Etat d'anarchie : Rebellions et exactions contre la population civile*, 14 septembre 2007, p.4-6 et 46-47.

²³⁶ Bach, Jean-Nicolas et Esmenjaud, Romain, « Innovations normatives, résilience des pratique : A quoi (et à qui) sert l'AMISOM ? », *Sécurité Globale*, 2012, à paraître.

■ RENFORCER LES APPAREILS SECURITAIRES EN AFRIQUE CENTRALE : QUELLE REPONSE DES PARTENAIRES ?

L'Afrique centrale est probablement la région du continent où la devise « des solutions africaines aux problèmes africains » s'applique le moins. Les opérations de paix onusiennes s'y succèdent (République centrafricaine (RCA), République démocratique du Congo (RDC), Burundi, Tchad), parfois s'y incrustent sous la forme de missions de « stabilisation » ou de « consolidation » de la paix (RDC, RCA, Burundi)²³⁷. Plutôt que de s'amoindrir, l'attention de l'ONU pour la zone semble d'ailleurs s'accroître avec l'ouverture d'un bureau sous-régional à Libreville (*United Nations Office in Central Africa*, UNOCA)²³⁸ début 2011. Pour sa part, ayant annoncé un repli de son déploiement militaire permanent sur le continent, la France ne garde pas moins une présence forte en Afrique centrale (Opération *Epervier* au Tchad, Opération *Boali* en RCA, base de Libreville (Forces françaises au Gabon (FFG))²³⁹. Elle a par ailleurs été le principal promoteur des opérations *Artémis* dans l'est de la RDC (2003), *EUFOR RDC* (2006), *EUFOR Tchad/RCA* (2008-2009), qui ont constitué le terrain d'essai des déploiements militaires dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) hors du continent européen²⁴⁰. Peu visibles dans la région depuis la fin de la guerre froide, les Etats-Unis y font depuis 2007-2008 un retour remarqué par une présence en expansion dans le golfe de Guinée sous l'égide de l'AFRICOM (Commandement américain pour l'Afrique)²⁴¹ et, plus récemment, à travers le détachement d'une centaine d'officiers à l'intersection de la RDC, de la RCA, du Sud Soudan et de l'Ouganda, officiellement pour aider les pays concernés à traquer l'Armée de résistance du Seigneur (LRA)²⁴².

Ces présences et interventions extérieures ne sont pas le seul symptôme du manque d'autonomie sécuritaire des Etats d'Afrique centrale. Un autre en est la prolifération des sociétés privées de sécurité, difficile à documenter de manière systématique²⁴³, mais observable par des illustrations parlantes, telles que la mission confiée depuis début 2010 à la société américaine MPRI d'assurer la sécurité des ports de Guinée équatoriale²⁴⁴, ou la prestation de la société française *Gallice Security* en préparation des forces de maintien de l'ordre gabonaises pour la Coupe d'Afrique des Nations (CAN) en 2011²⁴⁵, ou encore dans le fait que la sécurité des concessions minières, nombreuses dans la région, est assurée de manière quasi-systématique par des compagnies privées. Le phénomène n'est pas spécifique à l'Afrique centrale, mais il est particulièrement préoccupant dans un contexte où l'encadrement juridique est insuffisant ou inexistant, et où aucune politique n'accompagne cette délégation de prérogatives de la puissance publique à des acteurs privés²⁴⁶.

Troisième marque du manque de souveraineté sécuritaire des Etats d'Afrique centrale, la constitution récurrente de groupes d'auto-défense dans certains pays (RDC, RCA, voire Cameroun ou Tchad). La forme extrême de cette

²³⁷ Pour les missions de paix, voir les sites <http://www.un.org/fr/peacekeeping/> et <http://www.operationspaix.net/operations-en-cours.html>. Pour les missions politiques (BINUCA en RCA, BNUB au Burundi), voir le site http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities_by_region/africa. La RCA et le Burundi figurent également à l'agenda de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU <http://www.un.org/fr/peacebuilding/>.

²³⁸ Voir site

<http://unoca.unmissions.org/Default.aspx?tabid=3710&ctl=Details&mid=6396&ItemID=19691&language=fr-FR>

²³⁹ Annoncée dans le « discours du Cap » prononcé devant le Parlement sud-africain par le Président Sarkozy le 28 février 2008, cette reconfiguration a depuis lors été en grande partie menée à bien à travers la renégociation des accords de défense bilatéraux et la concentration des moyens de la France sur le continent essentiellement sur deux zones, Djibouti pour l'Afrique orientale et Libreville pour l'Afrique occidentale, France, Conseil des ministres, « La réorganisation des forces prépositionnées », 14 décembre 2011, <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-reorganisation-des-forces-prepositionnees>, consulté le 21/12/2012.

²⁴⁰ Sur les opérations PESD, on consultera le site <http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en>

²⁴¹ Notamment à travers les activités de l'*Africa Partnership Station* ; Factsheet téléchargeable à <http://www.africom.mil/>

²⁴² CARSON, Johnnie, Assistant Secretary, Bureau of African Affairs, Remarks to the United States Institute of Peace, Washington D.C., 7 décembre 2011, <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2011/178501.htm>, consulté le 17/01/2012.

²⁴³ La CEEAC se propose d'effectuer un état de lieux de l'implantation de ces sociétés, mais le projet n'en est encore qu'à ses prémises.

²⁴⁴ Gouvernement de Guinée équatoriale : <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=591> ; MPRI : http://www.mpri.com/web/index.php/content/press_release/1-3_awarded_maritime_security_work_in_equatorial_guinea/ documents consultés le 16/11/2011.

²⁴⁵ « 111 agents des forces de l'ordre formés pour assurer la sécurité des personnalités lors de la Can 2012 », <http://fr.allafrica.com/stories/201107182535.html>, consulté le 18/01/2012.

²⁴⁶ Sur la problématique des sociétés privées de sécurité en Afrique, voir ISIMA, Jeffrey, "Regulating the Private Security Sector: An Imperative for Security Sector Governance in Africa", *Journal of Security Sector Management*, Volume 5, N° 1, mai 2007.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

dissolution de l'institution sécuritaire se retrouve sans doute dans l'est de la RDC où l'autorité centrale se montre incapable d'assurer l'intégration d'une multitude de factions armées dans l'armée nationale. Mais même dans les cas plus bénins, si la puissance publique prend parfois le relai des initiatives d'auto-défense en leur fournissant la couverture politique nécessaire et un soutien matériel, elle s'avère généralement incapable de les encadrer et d'en empêcher les débordements²⁴⁷.

Qu'en est-il de l'action collective en Afrique centrale? L'institution chargée, dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) de prévenir les conflits et ramener la paix dans la région est la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC). Fragile institutionnellement et politiquement²⁴⁸, cette dernière a démontré un degré de volonté politique commune en prenant le relais de la mission de paix de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) en RCA en 2008, en élargissant son mandat à la « consolidation de la paix » (Mission du Conseil de paix et de sécurité en Afrique centrale, MICOPAX) et en mettant sur pied en 2009 une mission de sécurisation des côtes de quatre pays du Golfe de Guinée (Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, Sao Tomé & Principe). Cette action reste néanmoins balbutiante et ambiguë, ponctuée d'hésitations des Etats en matière d'engagements politiques et financiers, caractérisée par des carences en savoir-faire et en moyens et, en définitive, largement dépendante de l'appui extérieur (Union européenne et France dans le cas de la MICOPAX ; France, Etats-Unis, potentiellement Union européenne dans le cas du Golfe de Guinée)²⁴⁹.

L'intervention des acteurs extérieurs, quoique récurrente et multiforme, est le plus souvent présentée comme un appui temporaire aux forces de sécurité locales en période de tension ou en phase post-conflit, et/ou une contribution au développement de leurs capacités jusqu'à ce qu'elles soient elles-mêmes suffisamment fortes et outillées pour assumer leurs propres responsabilités. C'est là clairement l'affichage du redéploiement de la présence française en Afrique, supposé passer de l'action directe à l'appui à la construction des capacités dans le cadre de l'APSA²⁵⁰. C'est aussi l'habillage du déploiement américain en appui à l'Initiative de coopération régionale contre la LRA (RCI-LRA)²⁵¹. C'est encore, d'une autre manière, l'objectif des missions de plus en plus nombreuses et diversifiées de « réforme des secteurs de la sécurité » (RSS) engagées par des partenaires bilatéraux et multilatéraux dans quatre des pays de la région : Burundi, RDC, RCA depuis plusieurs années, Tchad plus récemment²⁵². La nouvelle présence onusienne en Afrique centrale à travers l'UNOCA est elle-même en partie justifiée par l'intention de l'ONU d'appuyer le développement des capacités collectives de prévention et de résolution des conflits de la CEEAC²⁵³.

La question qui se pose est de savoir si cette action des partenaires est ou non adaptée à renforcer les capacités des acteurs sécuritaires nationaux et régionaux, selon son objectif affiché. Compte tenu du fait que l'affirmation d'une souveraineté sécuritaire est un processus graduel, accompagnant la construction de l'Etat, quels sont les progrès accomplis ces dix dernières années ? S'il devait s'avérer que la dépendance des pays d'Afrique centrale n'est pas en train de s'estomper mais qu'elle se perpétue, voire s'accroît, quelles en sont les raisons ? Dans quelle mesure le décalage entre les objectifs et les résultats dépend-il de faiblesses techniques de l'approche ? Jusqu'à quel point répond-il à des intentions inavouées ? Quel recadrage devrait être effectué pour s'approcher davantage des objectifs escomptés des uns et des autres : pour les partenaires, réduire progressivement la charge que représentent les

²⁴⁷ KASONGO, Missak, *La sécurité privée en République démocratique du Congo*, Securitas Congo, octobre 2009 ; Danish Demining Group, "We shouldn't wait till it turns into one meal every two days", 23 avril 2012, <http://www.danishdemininggroup.dk/news/news/artikel/we-shouldnt-wait-till-it-turns-into-one-meal-every-two-days/>, consulté le 06/05/2012; KONINGS, Piet, "University Students' Revolt, Ethnic Militia and Violence during Political Liberalization in Cameroon", *African Studies Review*, vol. 45, no. 2, pp. 179-204, 2002; BOURMA, Djiddo, "Tchad: Des morts dans le Sud du pays", 21 sept. 2011, <http://www.journaldutchad.com/article.php?aid=1826>, consulté le 06/05/2012.

²⁴⁸ International Crisis Group, *Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (I) : l'Afrique centrale*, Rapport Afrique N°181, 7 novembre 2011 ; GUICHERD, Catherine, *L'investissement de l'Union européenne en Afrique centrale : un pari risqué*, EU ISS Occasional Papers, mai 2012.

²⁴⁹ Protocole du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine, article 16 ; « Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les Communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord » signé en janvier 2008.

²⁵⁰ France, Gouvernement, *Livre blanc sur la défense nationale*, 2008 ; France, Sénat, Commission des Affaires étrangères, Rapport n° 639 (2009-2010) de M. Philippe Paul, 7 juillet 2010.

²⁵¹ CARSON, *op.cit.* note 6.

²⁵² Il n'existe pas de site répertoriant toutes ces actions. Le meilleur point de départ est la base de données de la *Global Facilitation Network for Security Sector Reform* (http://www.ssnetwork.net/document_library/index.php?reset=y). Toutefois, aucune publication en français n'y figure.

²⁵³ ONUCA, « Mandat et missions », <http://unoca.unmissions.org/Default.aspx?tabid=3693&language=fr-FR>, consulté le 21/01/2011.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

opérations extérieures sur le continent, pour les acteurs africains, accroître progressivement le champ des « solutions africaines ».

L'ambition du présent essai est d'amorcer une discussion sur ces questions, sachant qu'il ne sera possible ici que d'esquisser un tableau général qui devrait être approfondi et nuancé par des études de cas plus poussées. Pour ce faire, on procédera en deux temps. L'on s'attachera tout d'abord à décrire dans leurs grands traits les appareils sécuritaires nationaux des Etats d'Afrique centrale afin d'identifier les manifestations de leurs faiblesses et les raisons pour lesquelles ils sont rarement à la hauteur des enjeux, voire parfois eux-mêmes cause d'aggravation des problèmes. Une analyse plus succincte sera faite des capacités de la CEEAC, des études plus approfondies étant disponibles ailleurs²⁵⁴. L'on examinera ensuite la nature et les caractéristiques de l'intervention des partenaires extérieurs, là encore sans prétention d'exhaustivité, mais de manière à dégager des grandes tendances. A partir de ce bilan, nécessairement provisoire et révisable, on tentera de dégager quelques recommandations susceptibles de promouvoir la transformation en profondeur dont aurait besoin la sous-région pour gérer durablement sa sécurité.

Terminons cette brève entrée en matière en précisant qu'il serait souhaitable de distinguer, dans l'analyse, les éléments qui sont spécifiques à l'Afrique centrale et ceux qui relèvent de caractéristiques plus générales des appareils sécuritaires africains ou de l'intervention des partenaires sur le continent. Il n'est cependant pas toujours possible d'opérer cette distinction dans le cadre limité qui nous est imparti. D'autres pourront, s'ils le souhaitent, affiner l'analyse.

I. La faiblesse des appareils sécuritaires en Afrique centrale

Les appareils sécuritaires nationaux

De manière générale, il est possible de faire quatre constats à l'observation des appareils sécuritaires nationaux en Afrique centrale.

Le premier, c'est celui d'une forte militarisation du concept de sécurité. La compréhension de la sécurité comme relevant d'abord du militaire est commune aux régimes en place et aux nombreux groupes qui aspirent à les remplacer. Elle est en partie l'héritage de l'histoire et de la culture locale : période turbulente et parfois longue des indépendances (30 ans de guerre en Angola), blocage des modes d'accès non-violents au pouvoir et au partage des richesses (processus électoraux litigieux) et, dans certains cas (Tchad, nord Cameroun et RCA), traditions ancestrales de port et d'usage des armes en tant que mode d'existence sociale²⁵⁵. La configuration de l'appareil sécuritaire par le pouvoir colonial n'a fait que renforcer le trait : non-distinction des fonctions militaires et de police dans la zone d'influence belge (*Force Publique* en RDC et au Burundi), importance de la gendarmerie dans le dispositif policier dans l'ensemble des pays de l'Afrique équatoriale d'influence française. La démilitarisation de la police est d'ailleurs aujourd'hui considérée comme l'un des grands enjeux de la RSS dans les dits « post-conflit » d'Afrique centrale²⁵⁶.

C'est bien souvent au sommet de l'Etat qu'est enraciné le système. Sauf en Angola, dont le président n'est pas un haut-gradé mais où l'appareil de l'Etat tout entier est hérité d'un conflit armé, l'on n'est pas tant en présence d'un parasitage des institutions étatiques par l'armée en tant que groupe organisé et cohérent, que de l'instrumentalisation de l'institution militaire – ou de certaines de ses composantes – par des individus ou des factions qui l'ont utilisée pour accéder au pouvoir et conforter ensuite leur emprise sur celui-ci. Ainsi, les présidents D. Sassou

²⁵⁴ ICG, *op.cit.*; Guicherd, *op.cit.*; MEYER, Angela, *Peace and security cooperation in Central Africa: Developments, Challenges and Prospects*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, Discussion Paper n°56, 2011.

²⁵⁵ Voir les analyses de Saïbou Issa sur les traditions de banditisme armé dans la zone frontalière Cameroun-Tchad-RCA, SAIBOU, Issa, « Les mutations polémologiques du banditisme transfrontalier en Afrique Centrale » *Enjeux: bulletin d'analyses géopolitiques pour l'Afrique centrale*, N°33, 2007, pp.10-15; ou celles de Marielle Debos sur la tradition du port des armes au Tchad, DEBOS, Marielle, *Des combattants entre deux guerres, Le métier des armes au Tchad*, Paris, Karthala, à paraître.

²⁵⁶ Voir par exemple pour la RDC, Ministère de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Sécurité de la RDC, *Rapport final de présentation des travaux de réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la Police nationale congolaise*, 2006, http://www.reformedelapnc.org/documents/GMRRR_Report-en-Francais-2006.pdf, consulté le 20/01/2012; pour le Burundi, GAHUNGU, Serge, « Sécurité publique: Processus de professionnalisation de la police nationale du Burundi », 18 janvier 2012, <http://www.ppbdi.com/?category=other&articleid=1295>, consulté le 06/05/2012.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Nguesso au Congo, T. Obiang Nguema en Guinée équatoriale, I. Deby au Tchad, F. Bozizé en RCA, L.D. Kabila en RDC, ont-ils tous revêtu l'uniforme dans le cadre d'une stratégie de conquête du pouvoir avant d'organiser leur légitimation par les urnes. Sachant, ensuite, que contrôle des institutions veut bien souvent dire contrôle des ressources²⁵⁷, rien d'étonnant à ce que, dans les Etats les plus faibles (Burundi, RDC, RCA, Tchad), où la précaire légitimité des dirigeants et l'incapacité de l'appareil sécuritaire étatique à cantonner la circulation des armes²⁵⁸ se conjuguent, l'usage de la violence continue d'être considéré par de nombreux groupes comme un moyen « normal », au minimum, de sécuriser leur espace (cas des groupes armés dans l'est de la RDC de certains groupes en RCA) et, si possible, d'accéder au pouvoir (groupes rebelles au Burundi, au Tchad, et certains groupes en RCA).

Deuxième constat, fortement lié au premier, le mode de gestion de l'appareil sécuritaire national démontre son orientation vers, en priorité, la sécurité du régime. Ceci se traduit tout d'abord sur le plan des structures. On note, par exemple, dans le dispositif institutionnel de certains Etats l'absence d'un ministère de la défense, réduit à une délégation au sein des services de la présidence de la République, comme au Cameroun ou au Tchad, ou encore l'adoubement, à la tête du ministère, d'un proche du chef de l'Etat, comme en RCA où c'est le propre fils du Président, Francis Bozizé, qui exerce cette fonction²⁵⁹, ou comme ce fut le cas au Gabon, où Ali Bongo a rempli ce rôle pendant une décennie (1999-2009) sous le règne de son père Omar Bongo²⁶⁰. On constate ensuite le volume, le statut et la composition de gardes dites « présidentielles » ou « républicaines » selon les cas, recrutées souvent dans des groupes ethniques considérés comme « fiables » (par exemple, les Katangais de la garde présidentielle en RDC ou les Zaghawa de la garde présidentielle au Tchad), considérablement mieux équipées et entraînées que le reste des forces armées et dotées d'effectifs bien supérieurs à ce que demanderait le strict exercice de la fonction²⁶¹. De nature différente, mais témoignant de la méfiance du détenteur du pouvoir à l'égard de son entourage national, on note également la pratique consistant à confier la protection rapprochée du chef de l'Etat à des éléments étrangers. Encouragée dans le cadre d'une politique de décolonisation menée à reculons (par exemple France et Maroc constituant une bonne partie de la Garde présidentielle du Président Omar Bongo dans les années 1970-80), elle prend aujourd'hui de nouvelles formes (Afrique du Sud fournissant la garde rapprochée du Président Bozizé en RCA depuis 2007²⁶²). D'une certaine manière, il s'agit d'une privatisation de la sécurité réalisée au plus haut de l'Etat.

L'orientation de l'appareil de sécurité de l'Etat vers la sécurité du régime est confirmée par son mode opératoire et son fonctionnement. Ainsi la Délégation générale à la Sécurité nationale au Cameroun, qui fait fonction de ministère de l'Intérieur mais rend compte directement au Chef de l'Etat, est-elle autant un service de police nationale qu'un service de renseignement à l'usage du pouvoir. En Guinée équatoriale, le rôle du ministère de la Sécurité nationale dans la répression de l'opposition est bien connu²⁶³; en RDC, le manque de neutralité de certains éléments de la police lors du processus électoral de novembre 2011 a été clairement démontré²⁶⁴. L'armée elle-même, dans les situations de tension, se transforme facilement en service de renseignement focalisé sur la lutte contre l'ennemi intérieur²⁶⁵. C'est une des caractéristiques qui fait que les services de sécurité, dans un grand nombre des Etats de

²⁵⁷ La littérature sur ce sujet est pléthorique et ne concerne pas seulement l'Afrique centrale. Pour un « classique », on verra BAYARD, Jean-François, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

²⁵⁸ Voir le cas de la RDC : Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Analyse des capacités gouvernementales et des outils normatifs en vigueur pour le contrôle des armes légères en République démocratique du Congo*, février 2008.

²⁵⁹ Le Président lui-même ayant dû renoncer au cumul dans le cadre d'un compromis avec l'opposition en 2008.

²⁶⁰ Dans la même logique, le Président de Guinée équatoriale Teodoro Obiang Nguema a nommé en mai 2012 son fils au poste de 2^{ème} vice-président chargé de la Défense nationale et de la Sécurité de l'Etat, poste qui n'existe pas dans la constitution, alors même que son frère, Antonio Mba Nguema, continue d'occuper le poste de ministre de la Défense.

²⁶¹ La Garde républicaine du Tchad, par exemple, compte 5.000 hommes, celle de la RDC de 6.000 à 8.000 hommes, Institute of Strategic Studies, *Military Balance, 2011*. Par comparaison, la Garde républicaine française compte 3.200 hommes.

²⁶² « SANDF Special Forces guarding President Bozizé – Minister », *Politicsweb*, 18 janvier 2012, <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71656?oid=224164&sn=Detail>, consulté le 18/01/2012; une autre partie de l'appui sud-africain est consacrée à une action plus classique de formation et reconstruction des casernes.

²⁶³ United States, Department of State, *Country Report on Human Rights Practices, 2010*, "Equatorial Guinea", 4 août 2011, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/af/154344.htm>, consulté le 20/01/2012.

²⁶⁴ Mission d'observation électorale de l'Union européenne, Rapport final, 29 mars 2012; MONUSCO-Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, Rapport du 20 mars 2012 sur les violations des droits de l'homme commises au cours du processus électoral.

²⁶⁵ Cas du Congo dans les années 1990; du Burundi actuellement, notamment depuis l'échec du processus électoral de 2010; cas du Tchad pendant la plus grande partie de son histoire depuis l'indépendance; et c.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

l’Afrique centrale, sont considérés par la population comme une menace plutôt que comme un recours – d’autres motifs étant la récurrence des exactions contre les populations et le pillage des ressources naturelles²⁶⁶.

Troisièmement, et c’est un corollaire du constat précédent, il n’existe pas de politique de sécurité nationale fondée sur une analyse de risque – à l’État d’une part, mais aussi aux personnes (« sécurité humaine ») et aux acteurs économiques d’autre part. On constate certes, çà et là, la création ou la réactivation récente d’un « conseil national de sécurité » (Congo, Cameroun, Gabon), mais ces structures au fonctionnement opaque semblent être tournées davantage vers la gestion des risques immédiats que vers la prospective. Hormis leurs documents purement administratifs de création, elles ne possèdent d’ailleurs pas de « feuilles de route » sous la forme de politiques nationales de sécurité ou de défense ayant fait, ou susceptibles de faire l’objet d’un débat public. Ailleurs, dans les pays « post-conflit » (RCA, RDC, Burundi), malgré des discours soulignant l’importance de donner une assise solide et holistique à la reconstitution des systèmes de sécurité, ni les responsables nationaux ni les partenaires internationaux n’ont entrepris d’analyse globale des besoins dont devrait découler la définition de la mission des services. Les risques à la sécurité nationale ne sont pas analysés, ils sont pris comme un axiome. On peut regretter à cet égard que le Mécanisme d’alerte rapide de l’Afrique centrale (MARAC) de la CEEAC, qui aurait pu aider à développer une telle analyse au profit des Etats, n’ait pas rempli son rôle²⁶⁷.

Cette absence de politique nationale de sécurité et de défense a deux conséquences. La première est le flou des missions de chaque composante de l’appareil sécuritaire, des chevauchements de compétence et des rivalités, la faiblesse dans le partage de l’information, conduisant à l’inefficacité de l’action de prévention ou de réponse aux menaces. Ces faiblesses, qui guettent en permanence les appareils sécuritaires même dans les pays institutionnellement plus développés²⁶⁸, sont démultipliées dans les États d’Afrique centrale où la structure des services n’est pas le résultat d’une construction rationnelle et consensuelle, mais le plus souvent celui du cumul de réponses ponctuelles imaginées par l’homme fort du moment (ou ses proches) à une menace immédiate ou à une opportunité économique (lorsqu’il s’agit des services de douane). Elles sont bien évidemment plus profondes dans les États ayant connu des successions d’élites rivales à la tête du pouvoir – RCA, RDC²⁶⁹ – que dans ceux où s’observe une plus grande continuité – Gabon, Cameroun – mais elles ne sont pas non plus absentes de ces derniers.

La seconde conséquence de l’absence de politique de sécurité nationale, aggravée par la focalisation sur la sécurité du leadership, est qu’elle ne favorise pas le repérage de la montée de nouvelles menaces. Ces menaces, dont les dommages ne se manifesteront peut-être que dans le temps, seront comparativement négligés et la réponse souvent tardive et inadaptée. Ainsi en est-il du trafic de drogue – qui, après l’Afrique de l’Ouest, est en train de chercher une voie d’accès au marché par l’Afrique centrale –, de la criminalité maritime – dont on commence à prendre la mesure, mais sans disposer des moyens de l’analyser, ni d’une stratégie cohérente pour la contrer – de la cybercriminalité – terrain encore en friches dans la conscience des dirigeants de l’Afrique centrale et dans leur capacité d’y répondre, mais qui pourrait rapidement représenter une menace sérieuse pour le fonctionnement de l’État et de l’économie, compte tenu du rythme d’informatisation²⁷⁰. En outre, l’extrême concentration décisionnelle caractérisant non seulement la structure, mais la culture politique de la plupart des administrations de la région, est un obstacle

²⁶⁶ Voir par exemple l’état des lieux – courageux – dressé par le Comité préparatoire au Séminaire national sur la RSS en RCA, 14-17 avril 2008, http://www.cf.undp.org/RSS/RSS_RCA_Document_de_Base_200804.pdf, consulté le 20/01/2012 *op.cit.*; sur la RDC, voir *Living with Fear : A Population-Based Survey on Attitudes about Peace, Justice and Social Reconstruction in Eastern Democratic Republic of Congo*, août 2008. Également le rapport du Réseau congolais sur la RSS et ses partenaires, *Prendre position sur la réforme du secteur de la sécurité*, publié avec le soutien d’Open Square, avril 2012, p.7.

²⁶⁷ Malgré l’appui au développement de ses capacités dont il bénéficie de la part de l’Union européenne depuis 2007, le MARAC n’a pas encore réussi à « décoller ».

²⁶⁸ Aux États-Unis, les conflits entre la CIA et le FBI sont légion et sont devenus sujet d’étude ; voir RIEBLING, Mark, *Wedge : How the Secret War Between the CIA and FBI has Endangered National Security*, Simon and Schuster, 2002. En Belgique l’affaire Dutroux (1996) avait mis à jour les dysfonctionnements importants des services de sécurité, et notamment les rivalités entre la gendarmerie et la police. En France, la réunion sous l’autorité du ministère de l’Intérieur de la police et de la gendarmerie en 2009 avait notamment pour objet de combler le fossé entre les deux services, à l’origine de tensions récurrentes.

²⁶⁹ L’incohérence des services de renseignement de RCA est documentée dans : Comité préparatoire, *op.cit.*, note 30; en RDC, un des grands enjeux de la réforme de la police engagée en 2006 a tourné autour de « l’unicité » de la Police nationale, *op.cit.*, note 20.

²⁷⁰ Voir par exemple KALONJI BILOLO Trésor Dieudonné, « Le Congo et l’inexistence d’une politique de sécurité nationale moderne », 28 juin 2006, Portail de la société civile en RDC, <http://www.societecivile.cd/node/2918>, consulté le 20/01/2012.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

considérable à l'initiative des responsables de niveau intermédiaire dans la recherche et l'analyse de l'information, constituant un frein supplémentaire à l'anticipation de risques futurs.

Quatrième caractéristique des appareils sécuritaires de l'Afrique centrale, enfin, c'est, à quelques exceptions près, l'absence de gestion de leurs ressources humaines²⁷¹. Cette ignorance des hommes – et des femmes – qui peuplent les services se traduit dans la pratique par un manque de formation professionnelle à tous les niveaux, un manque de conscience éthique, un sous-équipement chronique – sauf pour les unités d'élite réservées à certains emplois – une inflation de postes et de titres au niveau des officiers contrastant avec des rangs souvent dépeuplés, des règles d'avancement fréquemment arbitraires, et des niveaux de salaires généralement misérables, notamment pour les policiers, militaires, douaniers et autres agents qui sont au contact direct de la population. Il en résulte dans la plupart des cas un niveau poussé de corruption des services, y compris par le détournement des salaires des soldats par les officiers supérieurs²⁷²; des abus récurrents à l'égard des populations, allant du racket aux barrages routiers dans une bonne partie des pays de la région, aux viols et massacres récurrents de villageois dans l'est de la RDC ; une démoralisation des troupes, qui ne se sentent pas soutenues, voire se savent exploitées par leur hiérarchie ; des trafics d'armes importants, les capacités de contrôle étant pratiquement inexistantes²⁷³ et chaque homme de troupe tentant de tirer parti à son niveau des maigres moyens dont il dispose. Dans le fond, la situation personnelle des militaires, policiers ou gendarmes n'est pas très différente de celle de nombreux fonctionnaires civils, mais elle comporte dans ses implications un facteur élevé de risque tant pour l'État que pour la population en raison des moyens qu'ils détiennent. Elle devrait donc faire l'objet d'une attention prioritaire.

L'institution sous-régionale CEEAC

Comme le démontrent plusieurs études récentes, la CEEAC est une institution faible à la fois en raison de l'absence de vision politique commune des acteurs qui la constituent, de l'inexistence d'un Etat leader, et de carences sérieuses en matière de ressources humaines, de gestion administrative et financière au niveau de son Secrétariat général²⁷⁴.

Certes, l'institution a quelques résultats à son actif : même si elle n'a rien résolu aux problèmes politiques et sécuritaires de fond de la RCA, faute d'alternative sous la forme d'un engagement plus poussé des partenaires extérieurs, la MICOPAX a sans doute contribué à endiguer la montée des risques et de la violence. Dans le Golfe de Guinée, l'action de sécurisation maritime menée sous son égide a permis de réprimer nombre d'actes criminels liés aux trafics en tous genres²⁷⁵ et exerce un degré de dissuasion des menaces futures. Sur le plan du développement des capacités, le déploiement de quelque 3.500 hommes et femmes lors de l'exercice « Kwanza » d'opérationnalisation de la Force multilatérale de l'Afrique centrale (FOMAC) en mai-juin 2010 et l'effort fait pour donner à l'opération un caractère multidimensionnel²⁷⁶ confirment un degré de volonté et d'aptitude à s'inscrire dans le projet commun d'APSA. Cependant, de manière générale, l'action de la CEEAC reste d'ampleur limitée et d'impact modeste, voire ambiguë, les rares engagements sécuritaires communs des Etats de la région semblant répondre d'abord à des calculs d'intérêt national avant d'être le résultat d'une volonté partagée de mettre en place un système de sécurité collective²⁷⁷. Certaines initiatives en gestation pourraient être porteuses d'une nouvelle approche, mais elles restent en attente d'un contexte institutionnel et politique capable de les faire fructifier²⁷⁸.

²⁷¹ A commencer par la connaissance de leurs effectifs et des caractéristiques de ceux-ci. C'est la raison pour laquelle un des projets clés de la mission EUSEC en RDC consiste en l'identification biométrique détaillée des membres des forces armées. Un projet similaire est financé par la Commission européenne en matière de police.

²⁷² C'est pourquoi en RDC un programme phare de l'Union européenne en matière de réforme de l'armée a consisté à refondre la chaîne de paiement des militaires pour la distinguer de la chaîne hiérarchique de commandement, « Document d'information: Activités d'EUSEC RDC », 1^{er} décembre 2008, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081210Activitesd_EUSEC.pdf

²⁷³ PNUD, *op.cit.*, note 22.

²⁷⁴ ICG, *op.cit.*; Guicherd, *op.cit.*

²⁷⁵ Présentation de l'officier traitant de la CEEAC au séminaire du Réseau des parlementaires de l'Afrique centrale (REPAC), Douala (Cameroun), 1^{er} décembre 2010.

²⁷⁶ Limité dans le domaine civil, plus ample dans celui de la police.

²⁷⁷ ICG, *op.cit.*, pp.6-7 ; GUICHERD, *op.cit.*, pp34-37. ; MEYER, *op.cit.*, pp.30-33.

²⁷⁸ Par exemple la mise en place d'un cadre de coopération sécuritaire sous-régionale, un Programme frontière, la mise en place d'une politique de formation, etc.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Un des « talons d'Achille » de l'institution régionale est qu'elle reflète – ce qui ne devrait pas surprendre – les déformations des systèmes sécuritaires nationaux. Ainsi, les seules initiatives sécuritaires visibles de la CEEAC et les seules à avoir fait l'objet d'un degré d'appropriation des institutions nationales (MICOPAX, sécurisation du Golfe de Guinée), ont-elles toutes été mises en œuvre sous la houlette de l'état-major régional (EMR) et toutes ont un fort dimensionnement militaire, alors que leurs composantes civiles et policières restent embryonnaires. Par contraste, les aspects de la sécurité liés aux problèmes de gouvernance (sécurité transfrontalière, RSS, lutte contre la prolifération des ALPC, etc.) n'ont fait l'objet que d'un engagement timide, souvent resté au stade déclaratoire²⁷⁹. Au niveau institutionnel, le « biais » de la structure en faveur d'une interprétation militaire de la sécurité est ancré dans le format de l'organe principal de conseil des ministres du COPAX, la Commission de défense et de sécurité (CDS), dont la présidence revient au chef d'état-major des forces armées ou au chef de police de l'Etat de la présidence en exercice, alors que la participation des ministères des Affaires étrangères n'y est prévue qu'au niveau des « experts ». Enfin, l'impact de l'élément militaire dans la dynamique institutionnelle a été renforcé par le fait que le poste de Secrétaire général a été occupé pendant 12 ans par un officier de haut rang, avant son remplacement par un civil en janvier 2012²⁸⁰, et par le poids qu'a eu au sein du Département de l'intégration humaine, paix, sécurité, stabilité (DIHPSS) durant six ans l'énergique, autoritaire et influent chef de l'EMR, intimidant vis-à-vis de civils professionnellement et personnellement peu sûrs d'eux-mêmes²⁸¹.

II. La réponse des partenaires

L'intervention des acteurs extérieurs dans le contexte décrit peut être analysée à partir de trois caractéristiques apparentes : un degré d'attention très inégal des partenaires d'une partie de la sous-région à l'autre ; l'importance croissante prise par les programmes de réforme des secteurs de la sécurité (RSS) ; une logique de coopération officiellement axée sur l'APSA. L'on examinera tour à tour chacun de ces éléments en gardant à l'esprit la question sous-jacente qui est de savoir si l'appui extérieur contribue ou non à une meilleure performance et une plus grande autonomie des acteurs locaux dans la gestion de la sécurité sous-régionale.

L'inégal engagement des partenaires extérieurs

En termes de partenariats de sécurité, l'Afrique centrale présente un visage géographiquement contrasté entre sa partie orientale constituée de la RDC et du Burundi qui, suite aux conflits des Grands Lacs des années 1990, a vu se presser à son chevet la plupart des grands acteurs de la planète, et une partie ouest encore très marquée par l'héritage colonial, le lien linguistique aidant à y entretenir la dominance de la présence française. Un processus de diversification s'y fait jour peu à peu, mais il n'est pour l'instant significatif que pour ce qui concerne les acteurs multilatéraux (ONU, UE) et, sur des terrains spécifiques (LRA, Golfe de Guinée), les Etats-Unis. Les autres acteurs bilatéraux « classiques » (pays nordiques, Grande-Bretagne, Allemagne, etc.) ne sont impliqués que sur l'est de la région (pour la Belgique, en RCA également²⁸²) et ce, uniquement à travers des programmes de formation et de RSS. Quant aux « nouveaux » partenaires (Chine, Turquie, Brésil, etc.), leur implication est encore trop récente et balbutiante pour que l'on en mesure les conséquences, sauf peut-être dans le cas de l'Afrique du Sud, dont l'émergence progressive en Afrique centrale apparaît comme un élément d'une politique d'influence continentale plus vaste.

De fait, au niveau sous-régional, il n'est guère que quelques acteurs à avoir jusqu'à aujourd'hui parié sur les capacités de la CEEAC à assumer son rôle de mobilisation des efforts de sécurité collective. Dans la foulée de sa présence auprès des acteurs nationaux, la France apporte son appui à la MICOPAX (poursuivant le soutien qu'elle a fourni à la mission prédécesseur, la FOMUC, menée sous l'égide de la CEMAC²⁸³) et entretient depuis 2006 la présence d'un conseiller militaire auprès du Secrétariat général de l'institution. Les États-Unis, nouveaux venus dans la partie occidentale de

²⁷⁹ Guicherd, *op.cit.*, p.35 ; ICG, *op.cit.*, pp.16-17.

²⁸⁰ Le Général Louis-Sylvain Goma (Congo) a été remplacé par l'ex-président de l'Assemblée nationale du Tchad, Waïdou Nassour Guelengdouksia.

²⁸¹ ICG, *op.cit.*, p.11 ; Guicherd, *op.cit.*, p.32.

²⁸² La Belgique est chef de file de la « configuration RCA » de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU depuis sa création.

²⁸³ Pour des détails sur la FOMUC (déploiement oct. 2002-juil. 2008), voir le site <http://www.operationspaix.net/42-operation-fomuc.html>.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

l'Afrique centrale, ont proposé en 2009 à la CEEAC un partenariat de sécurité, mais ils restent en attente d'un aval de ses instances décisionnelles, soucieuses d'éviter que celui-ci ne constitue un cheval de troie pour l'installation d'une base de l'AFRICOM dans la région²⁸⁴. Pour le reste, hormis quelques interventions canadiennes ponctuelles²⁸⁵, la présence internationale auprès de la CEEAC se limite à l'UE et, depuis la création de l'UNOCA, de manière plus tangentielle, à l'ONU.

L'intervention de l'UE, importante en termes relatifs sur le plan financier²⁸⁶, reste toutefois globalement marquée par une logique de projet – Projet d'appui en matière de paix et de sécurité (PAPS I et II) dans le cadre du Programme d'intégration régionale (PIR), Facilité de paix (APF) – alors que l'accompagnement politique fait défaut²⁸⁷. Dans le domaine clé que constitue la sécurité du Golfe de Guinée, l'Europe n'a pas encore trouvé la voie d'une approche stratégique en appui aux acteurs régionaux, intervenant collectivement au gré de la logique de lignes budgétaires disparates gérées par diverses composantes de son dispositif de financement d'action extérieure²⁸⁸ et nationalement par le biais d'actions ponctuelles et non coordonnées de ses trois Etats membres ayant une tradition de présence dans la région – France, Espagne et Portugal²⁸⁹. De fait, l'acteur fédérateur de l'action maritime à la fois régionale et internationale dans la région reste les Etats-Unis²⁹⁰.

Si l'UE a une présence politico-stratégique en Afrique centrale, c'est sur la région des Grands Lacs, mais celle-ci a connu des fluctuations importantes au cours de la décennie écoulée. Objet d'engagements significatifs sur les années 2003-2006 (deux opérations EUFOR, lancement des missions EUSEC et EUPOL, désignation d'un Envoyé spécial, etc.), la région a reçu ensuite moins d'attention jusqu'à ce que les inquiétudes suscitées par le processus électoral de 2011 en RDC ne réveillent la vigilance des acteurs extérieurs. Si la mobilisation internationale s'est avérée large et significative à cette occasion²⁹¹, elle ne s'est accompagnée d'aucun engagement nouveau en matière sécuritaire. Au contraire, les programmes de RSS, nombreux mais disparates et dispersés, semblent s'être enlisés²⁹².

Contraintes et limites des programmes RSS

Il est impossible, dans le cadre limité du présent article, de faire justice à l'ensemble des efforts menés par les partenaires internationaux – et certains acteurs régionaux – en matière de RSS dans les pays d'Afrique centrale depuis une décennie²⁹³. On se limitera ici à quelques remarques stratégiques, en vue de susciter le débat.

Premièrement, si la RSS s'est imposée au départ dans l'action de la communauté internationale en tant qu'activité de reconstruction dans les pays « post-conflit »²⁹⁴, il est de plus en plus communément accepté qu'elle fait partie

²⁸⁴ En janvier 2012, la 15^{ème} Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEEAC a repoussé la considération de l'accord de partenariat avec les États-Unis, malgré une recommandation favorable émise par le Conseil des ministres en février 2010.

²⁸⁵ A travers le Centre Pearson pour le Maintien de la Paix pour le développement des capacités de police de la FOMAC (<http://www.peaceoperations.org/index.php/capacity-building-programs/africa/lang/fr/>) et le Réseau des opérations de paix pour le développement de ses capacités civiles (www.operationspaix.net).

²⁸⁶ 4 MEURO sur le PAPS (2007-2011) ; 15 MEURO sur le PAPS II (2011-2015) ; environ 3 MEURO sur la Facilité de paix 9^{ème} FED (2007-2011) ; environ 7 MEURO prévus sur la Facilité de paix 10^{ème} FED (2011-2014) ; environ 15 MEURO par an pour la MICOPAX depuis 2008.

²⁸⁷ Guicherd, *op.cit.*, pp.39-52.

²⁸⁸ Le PAPS II appuie ponctuellement la montée en puissance du *Centre Régional de Sécurisation Maritime de l'Afrique Centrale* (CRESMAC) à Pointe-Noire (Congo), alors que l'APF hésite sur l'éligibilité des actions de sécurisation maritime à ses financements et qu'une mission exploratoire menée en 2010 sous les auspices de l'Instrument de Stabilité oriente plutôt l'appui de l'UE vers d'autres cadres (notamment l'Organisation Maritime de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (OMAOC)).

²⁸⁹ Division de la Coopération de Sécurité et de Défense (DCSD), « L'école navale de Bata, une 'ENVR' maritime », *Partenaires sécurité défense*, N°267, automne 2011, pp.27-28 ; Government of Spain, *Africa Plan 2009-2012*, pp.113-114. http://www.maec.es/es/Home/Documents/PLANAFRICA09_12EN.pdf, consulté le 21/01/2012 ; DUARTE, Sub-tenente Susana Alexandra, "A Cooperação Técnico-Militar Portuguesa", 4 décembre 2011, <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=648>, consulté le 21/01/2012.

²⁹⁰ Voir par exemple "Exercise Obangame Express begins in Gulf of Guinea", *DefenceWeb*, 29 février 2012, http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=23992:exercise-obangame-express-begins-in-gulf-of-guinea&catid=51:Sea&Itemid=106, consulté le 06/05/2012. Outre les activités directement mise en oeuvre par l'*U.S. Navy*, il faut mentionner le relai efficace que constitue la diplomatie informelle de l'*Africa Center for Strategic Studies* (ACSS) ; voir par exemple « Seminar Focuses on Maritime Safety and Security in West and Central Africa », 7 février 2011, <http://africacenter.org/2011/07/seminar-focuses-on-maritime-safety-and-security-in-west-and-central-africa/> consulté le 21/01/2012.

²⁹¹ Mission d'observation de l'Union européenne, *op.cit.*, note 28 ; "U.S. Policy Toward Post-Election Democratic Republic of the Congo", Testimony of Don Yamamoto, Principal Deputy Assistant Secretary, Bureau of African Affairs, House Foreign Affairs Subcommittee on Africa, Global Health, and Human Rights, Washington, DC, 2 février 2012, <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2012/183091.htm>, consulté le 06/05/2012.

²⁹² Réseau congolais pour la RSS, *op.cit.*, note 30.

²⁹³ Voir note 16.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

intégrante d'un effort de prévention des conflits, des services de sécurité disciplinés, efficaces et comptables de leurs actes constituant un élément fondamental de la bonne gouvernance²⁹⁵. D'une activité exceptionnelle, la RSS devient ainsi potentiellement une composante « normale » d'une action de réforme permanente des services de l'Etat visant à l'instauration d'une « bonne gouvernance sécuritaire ».

Le concept de « RSS », malgré tout, continue de susciter des inquiétudes. Perçu à l'origine comme anglo-saxon et poussé par la communauté internationale²⁹⁶, il a mis du temps à prendre pied dans la région hors pays « post-conflit ». D'ailleurs, on ne l'a pas utilisé au Tchad en 2007-2010 pour désigner la formation des Détachements intégrés de sécurité (DIS) dans le cadre de la MINURCAT²⁹⁷. D'autres acteurs de la région, s'ils estiment devoir réformer leurs forces de sécurité et de défense, utilisent leur propre vocable pour qualifier les initiatives engagées²⁹⁸. La France elle-même a ressenti le besoin en 2008 de formuler son propre concept, semble-t-il à la fois pour justifier son action dans ce domaine dans sa zone d'influence et écarter le sentiment qu'elle agissait sous le coup de pressions extérieures²⁹⁹. Les cercles militaires de la région partagent son appréhension³⁰⁰.

Deuxièmement, on dispose maintenant de suffisamment de recul pour constater que les programmes RSS ayant fait l'objet d'un engagement significatif des bailleurs – RDC, RCA, Burundi – n'ont pas eu les effets escomptés³⁰¹. Trois traits dominent ces interventions :

- Sauf exception, elles sont sectorielles plutôt que systémiques³⁰². En conséquence, certains secteurs restent hors champ de la réforme (généralement, les services de renseignement, souvent, les gardes spéciales, présidentielles ou autres, ou des pans entiers d'organisation de l'armée) et, d'autre part, les synergies négatives à éliminer (par exemple la confusion des rôles des militaires et des gendarmes) et les synergies positives à encourager (notamment la collaboration entre police, douane et immigration pour le contrôle des frontières) ne sont pas suffisamment prises en compte ;
- Malgré des engagements à la cohérence et à la collaboration au niveau du discours ou d'occasions de publicité particulière (ex. le séminaire national sur la RSS en RCA en 2008, le séminaire national sur la réforme de la police en RDC en 2007), les partenaires internationaux continuent d'agir en ordre dispersé, chacun étant d'abord soucieux de sa visibilité, des comptes qu'il aura à rendre sur le plan national et, le cas échéant, des retombées économiques qu'il pourra tirer à long terme de la fidélisation de sa « clientèle » à certains types de matériels ou services ;

²⁹⁴ Voir Nations Unies, *Déclaration du Président du Conseil de Sécurité*, 20 février 2007, S/PRST/2007/3 ; Lignes directrices de l'OCDE sur la RSS <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4305132e.pdf?expires=1327244089&id=id&accname=guest&checksum=A7008CAF480722C659E816E2BA612F16>.

²⁹⁵ Voir la tonalité générale des interventions au débat du Conseil de sécurité du 11 octobre 2011 (S/PV/6630).

²⁹⁶ Les Lignes directrices de l'OCDE (op.cit., note 58) ont souvent été perçues comme un document normatif pour les pays cibles, alors qu'elles avaient été conçues essentiellement pour guider l'action des bailleurs.

²⁹⁷ Nations unies, Conseil de Sécurité, Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, S/2007/288, 10/08/2012, para 54-68.

²⁹⁸ Le Congo parle de « modernisation », par quoi il entend à la fois le perfectionnement technique et la moralisation des forces armées, « Le Congo maîtrise les effectifs de ses forces armées », <http://french.peopledaily.com.cn/96852/7701405.html>, consulté le 20/01/2012 ; le Tchad, plus radicalement, de « nettoyage » pour ce qui ressemble plutôt à une action de DDR, « Tchad : l'opération 'nettoyage' de l'armée a commencé », *Jeune Afrique*, 10/11/2011, <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAJA2651p018.xml0/soudan-idriss-deby-itno-armee-reformestchad-l-operation-nettoyage-de-l-armee-a-commence.html>, consulté le 20/01/2012.

²⁹⁹ Réforme des systèmes de sécurité : une approche française, août 2008, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/RSS.pdf>

³⁰⁰ Une étude d'état des lieux des services de sécurité en Afrique centrale initiée par le Programme d'appui de l'Union européenne à la CEEAC en 2008, pourtant autorisée par le Secrétaire général, a ensuite été suspendue sous la pression de la Commission de Défense et de Sécurité de l'institution, dominée par les états-majors des forces armées de la région.

³⁰¹ Pour la RDC, voir Réseau congolais sur la RSS, op.cit., note 30; MELMOT, Sébastien, *Candide au Congo : l'échec annoncé de la réforme du secteur de sécurité (RSS)*, Institut français des relations internationales, Focus stratégique N°9, septembre 2008. Pour la RCA, voir Nations Unies, Secrétaire général, Rapport au Conseil de sécurité, 28 novembre 2011, S/2011/739, para 23-25 ; Commission de consolidation de la paix, *Report of the Chair's Visit to the Central African Republic*, 6-10 avril 2011, pour le Burundi, voir Résolution du Conseil de sécurité, S/RES/2027 (2011), 20 décembre 2011.

³⁰² Cas de la RCA, qui a fait l'objet d'une approche holistique et concertée, sous le leadership de l'UE et du PNUD, de 2008 à 2010. Mais limité dans le temps et n'ayant pas réussi à susciter l'engagement escompté des autorités nationales, cet effort a fait long feu ; voir Deuxième mission d'évaluation conjointe de la réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine, Bangui, 22-29 octobre 2009, Rapport de mission, 15 novembre 2009.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

- L'action menée sous forme de « projets », qui ont leur propre dynamique et temporalité – réaliste ou non par rapport aux conditions locales – ne fait pas l'objet d'un accompagnement politique de niveau adéquat, suffisamment suivi et concerté. Alors qu'il est devenu un lieu commun d'affirmer que la RSS est un processus éminemment politique et que l'impulsion ne peut en venir que d'une volonté politique au sommet, cette conviction apparemment partagée n'est pas traduite dans l'action des bailleurs, qui rechignent à s'exposer dans un domaine hautement sensible (ni d'ailleurs dans l'action de l'ONU, qui agit dans ce domaine comme un acteur parmi d'autres).

On touche là à toute la difficulté de réformes qui, si elles devaient réussir à instaurer une « bonne gouvernance sécuritaire », constitueraient une « révolution copernicienne » dans la manière dont la sécurité est perçue et gérée en Afrique centrale :

- elle signifierait, pour les élites en place, reconnaître les déficiences de l'appareil sécuritaire sous leur contrôle et ensuite et surtout, accepter un desserrement du pouvoir, un partage des responsabilités et une plus grande transparence ;
- elle impliquerait une large « civilianisation » de la sécurité, marquée notamment par une démilitarisation de la police et un rééquilibrage des ressources vers des secteurs comme les douanes, la justice, ou le secteur pénitentiaire aux dépens des forces armées ;
- elle demanderait, troisièmement, de remplacer une logique de concurrence par une logique de collaboration entre services de sécurité ;
- elle consacrerait, enfin, le passage d'un dispositif sécuritaire au service du régime à un dispositif sécuritaire équilibrant service de l'Etat, de la sécurité humaine des populations et de la liberté des acteurs économiques.

La couverture de l'APSA

Au fil du temps, comme on l'a souligné en introduction, la logique des interventions extérieures a de plus en plus souvent été justifiée par l'appui à l'APSA ou, du moins, l'appui à la mise en œuvre de solutions africaines aux problèmes africains de sécurité. L'appui à l'APSA est un élément clé de la politique de l'UE à l'égard du continent depuis la création de la Facilité de paix en 2003³⁰³ et il s'inscrit depuis 2007 dans le cadre plus large que trace la Stratégie commune UE-Afrique³⁰⁴. Les Nations unies, pour leur part, se réfèrent volontiers à un « programme décennal de renforcement des capacités pour l'Union africaine », fondé sur les engagements du sommet mondial de 2005 et une déclaration commune de 2006³⁰⁵. La France, on l'a vu, place la vaste réforme de ses accords de défense entreprise en 2008 dans le cadre de l'effort de développement des capacités de la Force africaine en attente (FAA). De même, l'accent qu'elle met sur la transformation de ses programmes d'appui aux centres de formation nationaux en « écoles nationales à vocation régionale » (ENVR) indique un désir d'inscrire son action de développement des capacités militaires, de gendarmerie et de police en appui aux efforts propres de l'UA et des CER dans ce domaine³⁰⁶. Les Etats-Unis, enfin, situent leur « *Global Peace Operations Initiative* » (GPOI) dans la même logique³⁰⁷.

³⁰³ Pour des détails des programmes et opérations financés, voir les liens sur le site http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/index_en.htm.

³⁰⁴ « Partenariat stratégique UE-Afrique », Lisbonne, décembre 2007,

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_joint_strategy_fr.pdf#zoom=100/, consulté le 21/01/2012.

³⁰⁵ Nations Unies, *Examen du programme décennal de renforcement des capacités pour l'Union africaine*, Rapport du Secrétaire général, A/65/716-S/2011/54, 2 février 2011. Ce programme n'a en réalité pris corps qu'au fil du temps, s'adossant notamment à l'appui apporté depuis 2005 par le Département des opérations de maintien de la paix à la gestion des missions de l'UA.

³⁰⁶ « Les Ecoles nationales à vocation régionale »,

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Depliant_ENVR_complet.pdf, consulté le 21/01/2012.

³⁰⁷ <http://www.state.gov/t/pm/ppa/gpoi/index.htm>, consulté le 29/04/2012.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Comment ces engagements se traduisent-ils en Afrique centrale ?

Dans la continuité de ses engagements antérieurs, la France concentre ses programmes d'appui au développement des capacités sur la composante militaire et gendarmerie de la FAA. En conséquence, contrairement à d'autres parties du continent, qui bénéficient d'interventions beaucoup plus diversifiées – britanniques, canadiennes, allemandes, nordiques, etc. – l'élément civil des opérations de soutien de la paix (OSP) dans la région est négligé et l'élément police peu pris en compte hors unités de police constituées (UPC)³⁰⁸. L'engagement américain, dont le lien avec l'APSA est indirectement plutôt que directement posé³⁰⁹, renforce la pondération du facteur militaire à travers des programmes comme GPOI, les exercices de sécurité maritime menés sous l'égide d'AFRICOM et le déploiement récent de la mission d'appui à la liquidation de la LRA. Faisant seules exception à cette tendance, les contributions du Canada et du Japon restent trop modestes pour rééquilibrer le tableau³¹⁰. Du fait de l'absence des uns, du bagage historique des autres, le risque est donc que l'appui des partenaires à la construction de l'APSA en Afrique centrale ne conforte le « biais » des acteurs locaux en faveur d'une interprétation militaire de la sécurité, alors qu'un des grands enjeux, justement, est de la « civilianiser ». Notons que ce risque pourrait facilement contaminer l'UE, si celle-ci en venait, par le biais de l'APF, à concentrer son financement en matière de formation FAA dans la sous-région uniquement sur les ENVR pilotées par la France³¹¹ et fortement ciblées sur les éléments militaires et de gendarmerie.

Un second risque tient à la concentration de l'appui sur la FAA, aux dépens des autres éléments de l'APSA. Loin de se résumer aux opérations de soutien de la paix, l'APSA comporte en effet aujourd'hui, au terme d'une décennie de réflexions et de retours d'expérience, un ensemble beaucoup plus diversifié de programmes et surtout, un corpus de normes orientées vers une transformation structurelle des systèmes politiques en prévention des conflits ou en consolidation de la paix : Programme Frontière, Cadre politique pour la reconstruction et le développement post-conflit (PCRD), Stratégie sur les ALPC, Politique RSS (en cours de finalisation), Stratégie de sécurité maritime, etc.³¹². Or, l'appui des partenaires aux efforts de l'Afrique centrale ces dernières années est resté fortement concentré sur la FAA, qui est l'unique domaine d'investissement de la France et représente une portion importante de l'appui de l'APF, dans son double volet capacitaire et opérationnel³¹³. Une diversification s'opère peu à peu avec la montée des priorités de sécurité maritime dans les programmes américains et dans certains programmes de l'UE (PAPS II, Instrument de stabilité), mais le risque est que, ceux-ci restant pilotés par des officiers, ils n'intègrent pas suffisamment les volets douaniers, judiciaires, environnementaux, humanitaires, etc. du dossier.

On touche ici à une troisième faiblesse de l'approche, qui découle en partie de la précédente: d'un côté se déploient les programmes d'appui au développement des capacités de la FAA, ciblés sur un petit groupe d'officiers et d'hommes de troupes sélectionnés pour l'envoi en mission à l'extérieur, de l'autre sont menés des programmes RSS sectoriels le plus souvent sans lien aux premiers et orphelins d'une vision synthétique. Cette fragmentation comporte plusieurs limites. Tout d'abord, elle tient insuffisamment compte du fait que la transformation des forces et services de sécurité est condition d'efficacité des OSP. Ensuite, elle ne permet pas de générer une dynamique vertueuse de transformation du paysage sécuritaire, laquelle devrait raisonnablement reposer sur deux piliers : l'évidence qu'une meilleure gouvernance sécuritaire constitue un facteur de prévention qui rendrait moins nécessaire les interventions de réponse aux crises ; le constat qu'une RSS réussie, dans la mesure où elle s'accompagne d'une clarification des rôles et des responsabilités et d'une meilleure compréhension et d'un plus grand respect des fonctions mutuelles des services, est aussi condition de possibilité d'une coopération sous-régionale efficace, surtout si elle doit être préventive. Sans réformer le fonctionnement des services de sécurité nationaux, il est en effet impossible d'espérer une coopération sous-régionale sous la forme de traitement anticipé de risques partagés (criminalité transfrontalière, trafic de drogue,

³⁰⁸ D'où les malentendus qui continuent d'affecter le projet EIForces d'Ecole internationale de police au Cameroun, étant donné les différences de vision entre les acteurs impliqués : France, Cameroun et CEEAC.

³⁰⁹ Les Etats-Unis posent plutôt leurs interventions comme une contribution aux efforts des acteurs africains, quels qu'ils soient, à répondre aux défis sécuritaires, de manière à réduire leur propre charge.

³¹⁰ Pour le Canada, voir *op.cit.*, note 49 ; le Japon fournit un appui modeste au développement des capacités des officiers de police dans le cadre du projet EIForces.

³¹¹ Notamment au sens pédagogique, car les directeurs d'étude et de recherche de ces institutions sont généralement des officiers français.

³¹² « Feuille de route de l'architecture continentale de paix et de sécurité, 2011-2013 ». Les grandes lignes de la Feuille de route ont été convenues lors d'une réunion UA-CER/MR à Zanzibar en novembre 2010 et le texte finalisé lors d'une réunion d'experts en août 2011 à Accra, Ghana.

³¹³ Hormis la MICOPAX, environ 60% de l'appui APF 9^{ème} FED et 70% de l'appui APF 10^{ème} FED sont consacrés à la FOMAC. L'appui du PIR est mieux distribué entre les différentes composantes de l'APSA.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

trafics d'êtres humains, trafic des ALPC, piraterie, insécurité urbaine, etc.) car celui-ci exige un vrai professionnalisme assorti d'un minimum de prévisibilité et de fiabilité des services homologues.

Les partenaires, quatrième, invoquent souvent l'APSA ou « l'appui aux efforts régionaux » pour qualifier des actions dont les objectifs sont, au minimum, ambivalents. Prenons l'exemple de l'initiative contre la LRA. Il semble qu'on assiste là à une conjonction d'intérêts entre une UNOCA nouvellement créée et donc soucieuse de démontrer sa pertinence (notamment vis-à-vis d'autres démembrements de l'ONU), et certains membres du Conseil de sécurité, notamment les USA, à qui l'engagement de l'ONU offre tant une caution politique qu'une réassurance technique par sa présence auprès de l'UA, censée piloter le Mécanisme de coordination conjoint de l'initiative (RCI-LRA). Que la pression du Congrès et de groupes d'intérêt éthico-religieux ait joué un rôle dans la décision du Président Obama en octobre 2011 de relancer la lutte contre la LRA – après que l'action entreprise en 2008 ait fait long feu – est indubitable³¹⁴, mais il semble surtout que Washington ait saisi une opportunité de se ménager une présence stratégique pour la surveillance, d'une part, des agissements de Khartoum vis-à-vis du Sud Soudan, d'autre part, des risques de constitution d'un réseau d'extrémistes islamistes qui relierait les Shebabs somaliens à Al Qaida au Maghreb (AQMI) et au Sahel, voire à Boko Haram au Nigéria. Il ne fait pas de doute que la présence française à Birao, dans le nord de la RCA, si elle eut un temps pour mission la défense des intérêts économiques français (mines d'uranium), en même temps qu'elle permettait de surveiller les actions des fauteurs de troubles à la sécurité sous-régionale (groupes armés tchadiens et centrafricains, Lybie, etc.), prend aujourd'hui également une dimension stratégique au vu de la menace terroriste dans la bande sahélienne.

Le fait que les acteurs extérieurs poursuivent en partie des intérêts qui sont les leurs en Afrique centrale ne signifie pas que ces intérêts soient nécessairement en porte à faux avec ceux des acteurs africains, y compris dans une interprétation large de la sécurité. Ainsi, pour prendre un autre exemple, les présences navales dans le Golfe de Guinée sont-elles susceptibles de renforcer la sécurité maritime tant au profit des acteurs extérieurs que des acteurs économiques et sécuritaires locaux, voire des groupes vulnérables (lutte contre la traite des personnes) ou de la préservation d'un patrimoine de ressources autochtone (lutte contre la pêche illégale ou la pollution du milieu marin, etc.). Autre cas, la permanence de la présence française en RCA permet d'éviter un effondrement total de l'appareil sécuritaire national, en partie au bénéfice des populations, en même temps qu'elle fournit à la France une base de surveillance et d'opération privilégiée. Son appui à la MICOPAX permet à la CEEAC d'exister en tant qu'acteur sécuritaire malgré sa faiblesse institutionnelle. Si les États-Unis, pour leur part, parvenaient à mettre en place le réseau de communication continental au service de la FAA qu'ils ambitionnent³¹⁵, l'intérêt en serait partagé entre les récipiendaires, dont les capacités seraient accrues, et le fournisseur, dont le potentiel de renseignement serait démultiplié.

De toute évidence, un équilibre est à trouver entre les gains sécuritaires des acteurs extérieurs et ceux des acteurs locaux. Un problème surgit toutefois lorsque les premiers invoquent l'appui à l'APSA en tant que couverture d'interventions répondant d'abord à leurs intérêts, alors que l'objectif affiché d'autonomisation des forces de sécurité locales est marginalisé. Dans ce cas, l'on ne fait que perpétuer une relation de dépendance qui n'ose plus dire son nom.

³¹⁴ ALLEN, Tim, SCHOMERUS, Mareike, VLASSENROOT, Koen, „Why Washington Sent Troops to Central Africa”, *Foreign Affairs*, 15 novembre 2011, <http://www.foreignaffairs.com/articles/136673/mareike-schomerus-tim-allen-and-koen-vlassenroot/obama-takes-on-the-lra?page=show>, consulté le 2/12/ 2011.

³¹⁵ Embassy Addis Abeba, « Correction 3 - African Union Response to US Offer of C3IS Equipment », 7 octobre 2010, Cable N° 07ADDISABABA3168, <http://wikileaks.org/cable/2007/10/07ADDISABABA3168.html>, consulté le 21/01/2012.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

III. Pistes de réflexion

A l'issue de ce survol, l'on ne peut faire davantage que suggérer quelques pistes dans l'intention d'orienter l'action des partenaires extérieurs dans une direction plus favorable à l'autonomisation responsable des appareils sécuritaires d'Afrique centrale.

1°/ Quel que soit l'engouement que soulève l'APSA depuis une dizaine d'années, il paraît nécessaire de garder une distance saine par rapport au projet. Les partenaires, au minimum, devraient s'abstenir d'instrumentaliser l'APSA pour justifier des actions qu'ils souhaitent mener pour d'autres motifs – d'ailleurs souvent parfaitement justifiables. Ils devraient également, par honnêteté intellectuelle ou par modestie, distinguer l'APSA de la FAA, qui n'en est qu'une des composantes.

2°/ Plus positivement, si l'on enregistre le fait que l'APSA consiste aujourd'hui en un ensemble complexe de normes et d'engagements, il faut aussi constater que les relations mutuelles entre ses différents éléments restent à préciser, notamment au vu de l'émergence de nouveaux enjeux sécuritaires (insécurité maritime, terrorisme, etc.). Il est indispensable qu'une réflexion conceptuelle soit menée pour établir une synergie entre ces éléments et ainsi rendre les outils africains de prévention des conflits et de réponse aux crises véritablement pertinents et efficaces³¹⁶. Si les Africains doivent assumer le leadership de cette réflexion, les partenaires peuvent la faciliter. Vis-à-vis de la CEEAC, deux domaines de réflexion-action prioritaires pourraient être :

- un appui à un élargissement des parties prenantes au développement et à la mise en œuvre de la stratégie maritime de la CEEAC pour y inclure les acteurs commerciaux, juridiques et juridictionnels, humanitaires, douaniers et de police ;
- un appui à la conceptualisation, suivie d'une traduction opérationnelle, de l'articulation d'une action structurelle de promotion de la bonne gouvernance démocratique et sécuritaire (élections, maîtrise des ALPC, RSS, lutte contre la traite des personnes, etc.) et de l'action dans les mêmes domaines dans le cadre d'opérations de la FOMAC. En d'autres termes, il s'agit de préciser le rôle de la « composante civile » de la FOMAC, qui n'est que la mise en œuvre dans un contexte post-conflit d'actions de transformation politique et institutionnelle qu'il s'agit de promouvoir de manière plus globale.

3°/ Il est indispensable de combler le fossé qui existe actuellement entre les programmes d'appui à la RSS, menés essentiellement au niveau bilatéral et de manière fragmentée, et l'appui à l'APSA. Deux démarches peuvent être préconisées à cet égard :

- l'appui à certaines initiatives sans doute encore émergentes, mais visionnaires, en développement au sein de la CEEAC, dont la dynamique consiste à :
 - (i) utiliser le projet relativement consensuel de poursuite de la mise en place de la FOMAC pour diffuser un certain nombre de bonnes pratiques de professionnalisme et de déontologie au sein des services de sécurité nationaux grâce à la mise en œuvre de curriculaires qui seraient progressivement intégrés aux programmes de formation militaires et de police des Etats³¹⁷ ;
 - (ii) élargir le projet phare « ElForces », destiné à l'origine à la formation technique des gendarmes et policiers au maintien de la paix, à un programme de formation des officiers supérieurs de police de la sous-région dans l'ensemble du champ de leurs missions, sur le plan national et en OSP.
- l'utilisation de points d'entrée portant sur des domaines qui, tant de l'avis des autorités étatiques que de la société civile ou de la communauté internationale, représentent un risque sécuritaire sérieux – criminalité maritime, prolifération des armes, trafic de drogue, trafic des êtres humains, etc. – et, en même temps, requièrent à la fois des réformes sur le plan national des pays concernés et le développement d'une vraie

³¹⁶ Le colloque sur la FAA organisé par l'IRSEM sous les auspices de l'Observatoire de l'Afrique en avril 2011 a esquissé d'utiles pistes de réflexion de ce point de vue.

³¹⁷ Voir CEEAC, Directive de formation du Secrétaire général, 7 septembre 2011.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

sécurité collective pour faire l'objet d'une réponse efficace. On promouvrait ainsi les réformes nécessaires des missions, de la structure, du fonctionnement, de la formation des services de sécurité et de leurs interactions entre eux et avec les autres services de l'État sur une base thématique, par type de risque sécuritaire, et non par service (par exemple, de la marine et/ou de la police maritime avec le secteur de la justice ou de l'immigration pour ce qui est de la sécurité maritime, ou de la police avec les services sociaux pour ce qui est de la lutte contre la traite des personnes, ou de la police et des renseignements avec les ministères des finances pour ce qui est du trafic de drogue, etc.). Une telle approche :

- (i) impliquerait nécessairement un éventail étendu d'acteurs, élargissant le cercle des participants à la définition de la politique sécuritaire ;
- (ii) requerrait un effort de cohérence de la part des partenaires entre appuis fournis au niveau national et au niveau sous-régional ;
- (iii) obligerait à mettre à l'ordre du jour certaines questions « difficiles » mais essentielles, telles que la participation des sociétés privées de sécurité à la sécurité générale.

Au final, le sens de l'action des partenaires devrait être d'aider les pays d'Afrique centrale à mettre en place progressivement des stratégies nationales de sécurité fondées sur une approche inclusive des besoins de sécurité de l'État, des populations et des acteurs économiques, une approche capable d'anticiper les risques, une approche liant l'effort de réforme à effectuer sur la plan national au développement de l'action de sécurité collective. La feuille de route de l'APSA fournit un sous-bassement solide à une telle approche. Le « Cadre politique pour la réforme du secteur de la sécurité », en cours de finalisation par l'UA, vient en légitimer la démarche³¹⁸.

Dr Catherine GUICHERD

³¹⁸ Union africaine, Cadre politique pour la réforme des secteurs de la sécurité, Projet final révisé, 8 août 2011.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Abréviations utilisées dans cet article

AFRICOM	Commandement [américain] pour l’Afrique
ALPC	Armes légères et de petit calibre
AMISOM	Mission de l’Union africaine en Somalie
APF	Facilité de paix
APSA	Architecture africaine de paix et de sécurité
CCPNUQSAC	Comité consultatif permanent des Nations unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale
CDS	Commission de défense et de sécurité (CEEAC)
CEDEAO	Communauté économique des Etats d’Afrique de l’Ouest
CEEAC	Communauté économique des Etats de l’Afrique Centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l’Afrique Centrale
CER	Communauté économique régionale
CEWS	Système continental d’alerte précoce
COPAX	Conseil de paix et de sécurité de l’Afrique centrale
CPS	Conseil de paix et de sécurité (UA)
DIHPSS	Département de l’intégration humaine, de la paix, sécurité et stabilité (CEEAC)
EIFORCES	Ecole internationale des forces de sécurité (Cameroun)
EMR	Etat-major régional (CEEAC)
ENVR	Ecole nationale à vocation régionale
FAA	Force africaine en attente
FFG	Forces françaises au Gabon
FOMAC	Force multinationale de l’Afrique centrale
FOMUC	Force multinationale en Centrafrique
LRA	Armée de Résistance du Seigneur
MARAC	Mécanisme d’alerte rapide de l’Afrique centrale
MICOPAX	Mission du COPAX en République centrafricaine
MR	Mécanisme régional (FAA)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONU	Organisation des Nations unies
OSP	Opération de soutien de la paix
PAPS	Programme d’appui paix et sécurité à la CEEAC
PCRD	Cadre pour la reconstruction post-conflit (UA)
PESD/PSDC	Politique européenne de défense et de sécurité/Politique de sécurité et de défense commune

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

PIR	Programme d'intégration régionale
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RCA	République centrafricaine
RCI-LRA	Initiative de coopération régionale contre la LRA
RDC	République démocratique du Congo
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNOCA	Bureau de l'ONU en Afrique centrale

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

■ CONCLUSION : UNE CONFLICTUALITE SANS FIN ?

« Le Congo, c'est le cœur de l'Afrique. Et quand le cœur de l'Afrique va mal, c'est toute l'Afrique qui va mal ! »

Proverbe congolais (RDC)

Les guerres sans fin à l'Est de la République démocratique du Congo (RDC), les rébellions au Cameroun, au Tchad ou en République Centrafricaine (RCA), la piraterie dans le golfe de Guinée ou les coupeurs de route à l'intérieur des terres, sont les manifestations de l'insécurité en Afrique centrale les plus abordées dans cette étude. Partant de la définition de la conflictualité comme l'ensemble des conflits sur un territoire et de l'Afrique centrale rassemblant les dix Etats membres de la Communauté économique du même nom (CEEAC)³¹⁹, un rapide examen de données macro-économiques récentes donne un premier aperçu des effets immédiats de ces phénomènes violents à l'échelle régionale. Comme le suggèrent plusieurs auteurs de cette étude, une analyse des modes de coopération interétatique est une des options pour réduire ou du moins limiter l'instabilité. L'histoire contemporaine de la RDC explique quasiment à elle seule les racines de l'insécurité dans la région. L'incapacité de l'Etat congolais à contrôler l'ensemble du territoire national a en effet engendré une instabilité chronique sur toutes les zones frontalières de cet immense pays situé au cœur de la région.

Trois causes immédiates de la conflictualité en Afrique centrale : pauvreté, inégalités, défaillance de l'Etat

Un constat s'impose d'emblée : quatre pays de la CEEAC (Tchad, RCA, RDC, Burundi) figurent parmi les dix plus mal classés de la planète selon l'indice de développement humain (IDH)³²⁰, et trois (RCA, RDC, Burundi) parmi les dix plus mal classés selon leur PIB par habitant³²¹. Dans les deux cas, la RDC – pays central peuplé d'environ 70 millions d'habitants – et le Burundi, se situent au dernier rang, tirant en moyenne la région vers une pauvreté extrême que nulle politique publique ne semble pouvoir compenser par des indicateurs d'éducation ou de santé satisfaisants.

En ce qui concerne les inégalités, le coefficient de Gini³²² est rarement disponible dans les pays de la zone. Mais, quand il l'a été durant la décennie 2000 (en Angola, en Guinée équatoriale, en République Centrafricaine), ce fut pour atteindre des valeurs supérieures à 0,5 voire 0,6 qui placent ces pays parmi les plus inégalitaires du monde³²³. Cette mesure, aussi limitée soit-elle, des inégalités traduit une réalité durement ressentie par les habitants de la région. Certes, l'Angola a été le premier producteur de pétrole du continent en 2009 ; le Cameroun, le Gabon et la Guinée équatoriale figurent parmi les principaux producteurs de pétrole brut dans le Golfe de Guinée ; et la RDC est probablement le principal pourvoyeur mondial de matières premières toutes industries confondues depuis des décennies. Pour autant, la très grande majorité des ressortissants de ces pays ne bénéficient à aucun moment des milliards de dollars générés par ces ressources naturelles, qui ne circulent qu'à travers un réseau de clientèle restreint.

Or « il existe bien un lien entre la piraterie et la pauvreté », explique Angela Meyer qui s'intéresse à cette forme particulière de conflictualité. « En Guinée équatoriale, le soi-disant "paradoxe de l'abondance" se traduit par le fait que l'émergence du pays en tant que troisième producteur de pétrole en Afrique subsaharienne se trouve en large contradiction avec les indicateurs de développement du pays. Alors que le pays dispose du PIB par habitant le plus élevé de la CEEAC, voire de l'Afrique subsaharienne, 60 % de la population continue de vivre sous le seuil de pauvreté, avec moins de 1 dollar US par jour ». Plusieurs membres de la famille des dirigeants en Guinée équatoriale, au Congo-Brazzaville et au Gabon sont d'ailleurs visés par la procédure sur les « biens mal acquis »³²⁴. L'opulence de ces élites

³¹⁹ La Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) est composée de dix membres : Angola, Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, République Centrafricaine, République démocratique du Congo, Sao Tomé e Príncipe, Tchad.

³²⁰ Source : PNUD 2011.

³²¹ Source : FMI 2010.

³²² Ce coefficient variant de 0 à 1 mesure le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée. Un coefficient de 0 signifie l'égalité parfaite (tout le monde a le même revenu) et 1 signifie l'inégalité totale (une personne a tout le revenu, les autres n'ont rien).

³²³ Sources : Banque mondiale, Global Peace Index.

³²⁴ Celle-ci fut ouverte en 2007 à Paris, suite à une plainte de contribuables congolais qui ne comprenaient pas d'où venait la richesse ostensible affichée en France par leurs dirigeants.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

politiques corrompues contraste avec l'extrême pauvreté de la majorité des habitants d'Afrique centrale et génère immanquablement de la violence, d'autant que cette opulence se double d'une incapacité à faire fonctionner convenablement les appareils d'Etat dans leurs missions essentielles.

Pour commencer, celle d'assurer la sécurité des biens et des personnes. En Afrique centrale, « le mode de gestion de l'appareil sécuritaire national démontre son orientation vers, en priorité, la sécurité du régime », remarque ainsi Catherine Guicherd. Et l'autorité de l'Etat couvre rarement l'ensemble du territoire. En RDC et en RCA, des régions éloignées de la capitale sont laissées dans un état de quasi-abandon. La sécurité des biens et des personnes est assurée par des groupes d'autodéfense pour les habitants, par des sociétés privées pour les concessions minières et autres installations économiques, par des groupes rebelles ou des « coupeurs de route » dans les territoires qu'ils contrôlent et soumis à une économie de guerre. Extrême pauvreté, inégalités sans limites entretenues par des élites corrompues, défaillance à grande échelle de l'Etat, apparaissent donc comme les trois facteurs majeurs qui expliquent de prime abord la conflictualité en Afrique centrale.

Une approche multilatérale pour compenser la défaillance des Etats

Comment gérer la conflictualité et, surtout, comment la réduire ? C'est principalement à cette question, peut-être davantage qu'à l'exploration des racines de la conflictualité, que les auteurs de la présente étude consacrent leurs réflexions. On retrouve une idée principale : lorsque des Etats défaillants ne peuvent assurer seuls la sécurité des biens et des personnes, une coopération régionale, voire interrégionale, est susceptible de donner des résultats plus probants. Après avoir comparé la MICOPAX déployée par la CEEAC en RCA et la MUAS déployée par l'Union africaine au Darfour (Soudan), Romain Esmenjaud conclut que « les opérations africaines tendent à assurer une présence militaire dans leurs zones de déploiement, comblant ainsi le vide laissé par les forces de sécurité des pays en situation de crise ».

L'auteur constate toutefois, comme Catherine Guicherd, une incapacité des Etats d'Afrique centrale à dépasser le seul cadre militaire de règlement des conflits. Les opérations africaines de maintien de la paix nécessitent pourtant le développement de composantes civiles, notamment pour l'acheminement ou la sécurisation de l'aide humanitaire, la lutte contre les pandémies, le respect des droits humains. Mais les Etats fournisseurs de troupes, les organisations régionales ou sous-régionales impliquées sont encore trop dépendantes des puissances occidentales sur le plan à la fois financier et logistique pour arriver à déployer ces composantes visant à prévenir la réapparition des conflits.

La coopération interétatique comme solution pour réduire la conflictualité en Afrique centrale est également abordée par Samuel Sylvain Ndotumu. Décivant la lutte contre la piraterie maritime et côtière dans le Golfe de Guinée, il constate la nécessité d'y faire participer le Nigeria, principal producteur de pétrole du continent. Celui-ci n'étant pas membre de la CEEAC, une structure *ad hoc* est créée en 2001 : la Commission du Golfe de Guinée. L'échec de cette dernière, notamment en raison de la méfiance entre le Cameroun et le Nigeria liée à leur différend sur la presqu'île de Bakassi, rend alors nécessaire une autre forme de coopération en matière de sécurisation des installations pétrolières du Golfe de Guinée. Interrégionale, elle marque le rapprochement entre d'une part la CEEAC et d'autre part et la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dont le Nigeria est un des principaux membres. Mais là encore, cette coopération dépend largement des moyens logistiques fournis par les Etats-Unis et par la France, puissances occidentales dont les compagnies pétrolières (Chevron-Exxon, Total...) sont majoritairement impliquées dans l'exploitation du Golfe de Guinée.

Là où la coopération régionale ou interrégionale devient impossible, du fait notamment du manque de confiance entre les acteurs étatiques, un cadre de prévention des conflits plus large peut être mis en place. C'est le cas dans l'est de la RDC (Ituri, Kivu, Nord-Katanga...), où l'extraction des minerais (or, coltan, cassitérite...) alimente une économie de guerre extrêmement meurtrière qui profite à des réseaux militaro-mafieux installés dans les Grands Lacs (Rwanda, Ouganda, Kenya) et fournit l'industrie asiatique des composants informatiques. Flora Boubour raconte comment, dès 2008, le Conseil de sécurité de l'ONU a voté une résolution engageant « tous les Etats (...) à prendre les mesures

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

voulues pour mettre fin au commerce illicite des ressources naturelles » : « devoir de diligence »³²⁵ instauré par des Etats dont les entreprises sont des clients situés très en aval de la filière (loi Dodd-Frank votée en 2010 aux Etats-Unis), mécanismes multilatéraux mis en place pour réguler le cœur de la filière (Initiative sur la transparence des industries extractives ou ITIE), jusqu'à la suspension de l'activité minière elle-même décidée pour six mois par le président RD-congolais Joseph Kabila en septembre 2010, assortie d'une injonction de démilitarisation des sites miniers. Et – c'est peut-être l'information la plus fascinante de cette étude –, Flora Boubour conclut à l'échec de tous ces projets : « la pratique de la diligence raisonnable et la faible ampleur des processus de certification ont créé de fait une baisse de l'activité minière à l'Est [de la RDC] et accru la paupérisation ». A l'est de la RDC, compenser la défaillance sécuritaire de l'Etat en tentant de réduire la conflictualité par des mesures multilatérales pesant sur l'économie minière, revient en fait à réduire les revenus des mineurs artisanaux rackettés par les groupes armés. Dit autrement, pour ces habitants d'une des régions les plus pauvres et les plus ravagées de la planète, mieux vaut à court terme une économie de guerre qu'une économie internationalement régulée.

Racines de la conflictualité en RD Congo

En Afrique centrale, la pauvreté, les inégalités et les défaillances des Etats génèrent donc des conflits persistants que des approches multilatérales parviennent mal à endiguer. Mais quelles sont les racines et les causes plus longues d'une telle situation ? Une brève histoire de la RDC, pays central de la zone géographique étudiée³²⁶, permet tout d'abord de comprendre ce qui alimente sur le temps plus long la conflictualité dans ce pays. Un pays au territoire très vaste et dont l'administration unitaire s'est initialement résumée, dans les premières années du XXe siècle, à quelques centaines d'Européens installés dans une vingtaine de villes étapes le long du fleuve Congo. Des Européens pour qui administrer signifiait, sur ordre du roi des Belges, extraire les ressources naturelles (ivoire, caoutchouc...) au moindre coût financier pour les expédier en Belgique et ce, quel qu'en fût le coût humain. Des agents de « l'Etat indépendant du Congo » qui, par leur exploitation effrénée du territoire entre 1889 et 1908, en ont réduit la population humaine de moitié³²⁷. A partir de 1908, l'administration du Congo par le gouvernement belge (et non plus par le roi) est certes moins violente, mais l'exploitation des ressources naturelles s'accélère car elle est désormais mondialisée. Durant la seconde guerre mondiale, les jeeps américaines roulent avec des pneus en caoutchouc congolais que la colonie belge doit livrer en grande quantité ; et l'uranium qui sert à fabriquer la bombe atomique d'Hiroshima est extrait de la mine katangaise de Shinkolobwe. L'indépendance acquise en 1960 se solde par cinq années de troubles civils auxquelles succède le régime singulièrement kleptocrate du général Mobutu (1965-1997).

A partir de la fin des années 1980, après plus de vingt ans de pillage des ressources de l'Etat, le régime de Mobutu commence à s'effondrer. En 1994, après le génocide des Tutsis au Rwanda³²⁸, l'Etat zaïrois en déshérence n'a plus les moyens ni de contrôler les anciens génocidaires rwandais du Hutu Power qui se réarment dans des camps de réfugiés aux Kivu, ni d'arrêter leurs opposants majoritairement tutsis de l'Armée patriotique rwandaise (APR) qui, ayant repris le pouvoir à Kigali, les pourchassent en territoire congolais. Ce conflit rwandais au Congo provoque indirectement la chute de Mobutu auquel succède le chef rebelle Laurent-Désiré Kabila. Cet allié des Rwandais reprend rapidement son autonomie. Trop vite sans doute : cette volte-face provoque une nouvelle intervention militaire rwandaise et une guerre civile en RDC, plus complexe encore que la précédente. L'Ouganda, pays frontalier, a lui aussi compris les bénéfices à tirer de l'exploitation des ressources naturelles au nord-est de son voisin. Cette succession de conflits dans l'est de la RDC, qui a commencé au lendemain du génocide rwandais et qui se poursuit encore aujourd'hui avec les agissements du mouvement rebelle M23 probablement piloté par Kigali, a causé la mort de plusieurs millions de personnes. Avec sans doute au moins 5 millions de victimes, il s'agit du conflit le plus meurtrier depuis la seconde guerre mondiale³²⁹. Or le président congolais actuel, Joseph Kabila, ancien officier de l'APR qui a pris part en 1996 à

³²⁵ « Cette notion », écrit Flora Boubour, « renvoie au devoir d'une entreprise d'assurer qu'elle ne participe pas au financement des conflits dans la région de son activité ». Elle suppose une traçabilité des matières et composants utilisés.

³²⁶ Frontalier de quatre autres pays de la CEEAC, la RDC représente à elle seule plus de 50 % de la population de la CEEAC.

³²⁷ Soit d'environ 20 millions à environ 10 millions d'habitant/es. Voir notamment Adam Hochschild, *Les Fantômes du roi Léopold : la terreur coloniale dans l'Etat du Congo (1884-1908)* (Belfond, 1998).

³²⁸ Selon le gouvernement rwandais, ces massacres ont causé la mort de plus d'un million de personnes entre avril et juillet 1994.

³²⁹ Voir Jason Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa* (Public Affairs, New York, 2011).

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

l'éradication des camps Hutus dans les Kivus, est historiquement trop lié aux intérêts rwandais pour pouvoir s'y opposer.

Tendances centrifuges, violences enfouies

L'histoire contemporaine de la RDC est donc traversée de deux conflits ultra-violents : l'éradication de la moitié de la population par une colonisation avide au tournant des XIXe et XXe siècles, et les suites du génocide des Tutsis au Rwanda au tournant des XXe et XXIe siècles. Et ces deux traumatismes profonds restent à ce jour peu documentés, donc peu connus et peu pensés à l'intérieur comme à l'extérieur de la RDC.

L'histoire contemporaine de la RDC montre de plus qu'hormis peut-être deux courtes périodes – sous la présidence de Joseph Kasa-Vubu (1960-1965) puis sous celle de Laurent-Désiré Kabila (1998-2001) - l'appareil d'Etat n'a jamais servi les intérêts de la population congolaise. Et, quand il a été mandaté pour le faire, il était trop dépendant de puissances étrangères pour avoir les moyens de ses ambitions. Il s'ensuit une crise de confiance structurelle de la population envers cet Etat et une démission effective de ses représentants les plus éloignés des autorités centrales, notamment militaires, d'ailleurs trop peu et trop rarement payés. Pour les mêmes raisons, la sécession des provinces périphériques est une tentation récurrente au Congo, qui commence avec le Kasai et le Katanga dès le début des années 1960.

Dans les quinze dernières années, cette force centrifuge nourrie d'une méfiance structurelle envers Kinshasa a généré trois abcès majeurs de conflictualité aux frontières de la RDC avec d'autres pays membres de la CEEAC. Au Congo-Brazzaville, tout d'abord, la guerre civile de la fin des années 1990 a été alimentée par l'afflux d'anciens génocidaires rwandais exilés en RDC. Ceux-ci ont profité de la faiblesse des autorités de la RDC pour traverser le fleuve et monnayer leurs services auprès de Denis Sassou Nguesso. Ces miliciens, mélangés aux jeunes « Cobras » fidèles à Sassou, seraient les auteurs probables du massacre du Beach de Brazzaville en mai 1999 dans lequel périrent plus de 300 victimes désarmées. En RCA ensuite, les miliciens du chef rebelle congolais Jean-Pierre Bemba³³⁰ ont été plusieurs fois sollicités pour sauver l'ancien président centrafricain Ange-Félix Patassé (1993-2003) face aux coups d'Etat répétés de son successeur François Bozizé. Leur intervention rémunérée en septembre 2002, particulièrement meurtrière et assortie de centaines de viols sur des femmes dans des villages réputés hostiles à Patassé, ont valu à Jean-Pierre Bemba d'être accusé par la Cour pénale internationale (CPI) de crimes contre l'humanité. De part et d'autre de la frontière avec l'Angola enfin, des dizaines de milliers de réfugiés sont présents depuis 2009. Exploitants agricoles ou creuseurs artisanaux de divers minerais, ils sont victimes des expulsions décrétées successivement par les Etats congolais et angolais pour régler leur différend sur le partage des revenus du pétrole *off shore* officiellement exploité par l'Angola dans les eaux territoriales de RDC.

Ce dernier exemple ressemble *a priori* à un conflit classique entre Etats pour le partage de ressources frontalières. Il est en fait la résultante de l'incapacité chronique de l'Etat congolais à contrôler son territoire et à défendre les intérêts de la population nationale, même dans une province proche de Kinshasa. Le pétrole des eaux territoriales congolaises est en effet puisé par l'Angola, car la RDC ne se donne pas les moyens de l'exploiter. En échange de cette incapacité activement entretenue, des dirigeants congolais percevaient une rémunération personnelle de l'Etat angolais. Le pétrole n'en continue pas moins de couler à flots sans générer de revenus pour la population locale, entretenant une frustration croissante et donc, en germe, une nouvelle conflictualité. Le regard porté sur la RDC dans son environnement régional suggère que, pour des régimes politiques en mal de légitimité, ce qui prime est la défense des intérêts qu'ils représentent ou des réseaux de clientèles qu'ils ont constitués. La pérennisation des conflits violents, où des dirigeants politiques s'affrontent par rébellions interposées, pose la question de l'alimentation de la violence par ceux-là mêmes qui dans leur discours prônent la stabilité. Cette dualité des dirigeants politiques en Afrique centrale peut laisser songeur quant à la fin de la conflictualité.

Benjamin BIBAS

³³⁰ Originaire de la province congolaise de l'Equateur, séparée de la RCA par le fleuve Oubangui, Jean-Pierre Bemba deviendra ensuite vice-président de la RDC (2003-2006).

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

TABLE DES MATIERES

• Introduction : l’Afrique centrale au croisement de tensions politiques et sécuritaires récurrentes.....	5
• L’établissement de principes et normes internationales dans la lutte contre les minerais des conflits : l’exemple de l’est de la RDC	9
Corpus de valeurs et technicité des mesures.....	9
Etablissement des principes de diligence raisonnable : identifier, prévenir, réparer.....	9
Traçabilité et certification : réponse technique	11
Tentatives de régulation en amont de la chaîne : implication des acteurs et problèmes de gouvernance	12
Initiatives étatiques	12
Concertation régionale.....	13
Mise en évidence de la question de la gouvernance	13
Obligation du devoir de diligence : coercition du côté des importateurs.....	14
Dodd Frank Act	14
Embargo de fait	15
Union européenne : sur les pas de Dodd-Frank.....	15
Conclusion	16
• Le Ministère du Genre, de la Famille et de l’Enfant en République démocratique du Congo. Les défis de l’institutionnalisation du genre dans un État fragile	17
I. Introduction.....	17
II. La Machinerie nationale du Genre en RDC.....	19
1. Origine de la Machinerie du Genre en RDC	19
2. Un mandat large, un manque de ressources.....	20
Politiques et stratégies nationales pour une intégration sectorielle du genre.....	20
3. Les structures et mécanismes de la Machinerie Genre en RDC	22
Le niveau national.....	22
Le niveau provincial.....	23
Mécanismes et structures mises en place par les acteurs externes	24
III. Les défis et les dynamiques endogènes et exogènes de la MNG en RDC.....	26

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Rapports de force sectoriels et partage des ressources	26
Faiblesse et isolement institutionnel du genre	27
Les limites de l'approche transversale du genre utilisée par les PTF	28
IV. Conclusion.....	29
• Elections présidentielles et législatives de 2011 en RDC : la consolidation démocratique à l'épreuve des faits 34	
I. Le scrutin de 2011, symptomatique d'une consolidation démocratique à la peine	35
L'entregent des dirigeants-caméléons	35
La désorientation du citoyen congolais face à l'offre politique.....	36
II. L'émergence de nouvelles stratégies citoyennes	37
L'appropriation des slogans par le citoyen.....	37
L'immixtion du politique dans le domaine sportif : le football	38
Le suivi du processus électoral	39
Une appropriation imparfaite : l'exemple des bulletins vierges	40
Conclusion	40
• Cameroun : « L'Unité nationale » au fondement de la construction de l'Etat Mécanismes du fonctionnement, épreuve des faits	41
I. La politique « d'Unité nationale » : cadre socio-historique d'émergence	42
A- Le contexte de surdétermination	42
B- Le Cameroun, Etat souverain.....	42
1- De la réunification au parti unique.....	43
2- Vers la démocratisation : le retour au multipartisme	44
II. Le pluralisme communautaire et ses manifestations	45
A- Le problème Bamiléké	46
1-Entre mythe et réalité, la prospérité Bamiléké	46
2-La traduction du malaise dans les faits	47
B- La question anglophone.....	48
1- De la réunification à l'assimilation	48

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

2- L'accentuation de la pression.....	49
C- Des axes de pouvoir et des autres minorités.....	50
III. Actualité et perspectives de la politique « d'Unité nationale » à l'aune des enjeux sociétaux nationaux et internationaux.....	51
A- La levée de « l'hypothèque Biya »	51
B- Les enjeux sous-régionaux et internationaux.....	53
Conclusion	54
• La sécurité maritime en Afrique centrale : enjeux, défis et approches au niveau régional	55
Le golfe de Guinée : des réserves de pétrole convoitées.....	55
Le golfe de Guinée entre concept et réalité géographique.....	55
Un nouveau centre de gravité énergétique	56
Les enjeux de l'insécurité maritime.....	57
L'intensification des activités de piraterie.....	57
Autres défis en matière de sécurité maritime.....	58
Faire face à l'insécurité maritime au niveau régional	59
La sécurité, nouvelle priorité de la CEEAC.....	59
Les mesures au niveau de la région et de la zone D.....	60
Optimiser la coopération vers une solution durable.....	61
Identifier les motivations et les causes	61
Le financement de la coopération en matière de sécurité maritime – un « casse-tête »	62
Vers une coopération inter-régionale	63
Conclusion	63
Bibliographie.....	65
• Insécurité en Afrique centrale : pour une approche inter-régionale CEEAC/CEDEAO.....	67
1. Les Racines de l'insécurité	67
2. Les approches de résolution	70
3. Des approches limitées	72
4. La nécessité d'une solution interrégionale CEEAC-CEDEAO	72

LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE

Conclusion	73
• Les opérations de paix africaines en Centrafrique et au Darfour : bilan et leçons	77
1. Des opérations de paix <i>a priori</i> bien différentes	77
a) De la Misab à la Micopax : de l'interposition à la consolidation de la paix.....	77
b) La mission de l'UA au Darfour : maintien de la paix et protection des civils	80
2. Des opérations révélatrices des défis de l'africanisation des opérations de paix.....	81
a) La dépendance des opérations africaines envers l'extérieur : de l'appropriation africaine à l'appropriation partagée	81
b) Un fonctionnement décentralisé qui permet d'allier des pays aux motivations diverses.....	83
c) Les difficultés des opérations à mettre en œuvre l'agenda de la « paix libérale »	83
Conclusion	84
• Renforcer les appareils sécuritaires en Afrique centrale : quelle réponse des partenaires ?.....	85
I. La faiblesse des appareils sécuritaires en Afrique centrale.....	87
Les appareils sécuritaires nationaux	87
L'institution sous-régionale CEEAC.....	90
II. La réponse des partenaires.....	91
L'inégal engagement des partenaires extérieurs	91
Contraintes et limites des programmes RSS	92
La couverture de l'APSA	94
Comment ces engagements se traduisent-ils en Afrique centrale ?.....	95
III. Pistes de réflexion.....	97
Abréviations utilisées dans cet article	99
• Conclusion : une conflictualité sans fin ?	101
Trois causes immédiates de la conflictualité en Afrique centrale : pauvreté, inégalités, défaillance de l'Etat.....	101
Une approche multilatérale pour compenser la défaillance des Etats	102
Racines de la conflictualité en RD Congo	103
Tendances centrifuges, violences enfouies.....	104
• Table des matières.....	105