Institut Royal Supérieur de Défense

SÉCURITÉ & STRATÉGIE N°129
Décembre 2016

La gestion internationale des conflits africains: Prévenir, Protéger et Projeter.

Myrto Hatzigeorgopoulos

LA DÉFENSE

Décembre 2016

La gestion internationale des conflits africains:

Prévenir, Protéger et Projeter.

Myrto Hatzigeorgopoulos

Institut Royal Supérieur de Défense
Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles

ISSN 2295-0915

Une version électronique du présent document est disponible et peut être téléchargée gratuitement sur notre site internet : www.irsd.be.

Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'Institut Royal Supérieur de Défense, de la Défense belge ou celles du gouvernement belge.

Vos questions, remarques ou commentaires relatifs au présent document peuvent être adressés au :
Directeur du Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
Institut Royal Supérieur de Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles
ou par courriel à : +IRSD-CESD-SCVD@mil.be

L’auteur

Titulaire d’un Master en Études des Conflits Internationaux du King’s College London et d’un Bachelier en Sciences Politiques de l’Université Libre de Bruxelles, Myrto Hatzigeorgopoulos rejoint le Centre d’Etudes de Sécurité et de Défense au printemps 2014 en tant qu’attachée de recherche pour le domaine Afrique. Ses recherches se concentrent sur la conflictualité, la sécurité et les questions de développement en Afrique Subsaharienne.

Table des matières

L'auteur i
Liste des abréviations et acronymes v
I. Introduction 1
II. Partie 1 – Le soutien à la prévention structurelle : renforcer les forces de sécurité 3
1. De la nécessité de prévenir 3
2. Assister le secteur de la sécurité comme moyen de prévention structurelle 6
3. La Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel : le cas d'EUCAP Sahel Niger 9
4. Le CBSD : un nouveau cadre pour renforcer la capacité de l'UE à assister ses partenaires militairement ? 15
5. Conclusions 18
III. Partie 2: Assistance dans le cadre de la protection des civils 21
1. Qu'est-ce que protéger ? Concept, principes et développement 21
2. La Protection des Civils dans la pratique : le cas de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud 27
3. Conclusions 33
IV. Partie 3: La projection d'un modèle sécuritaire 35
4. La projection d'un modèle sécuritaire occidental : la Réforme du Secteur de la Sécurité 35
5. La Réforme du Secteur de la Sécurité vue par l'Union européenne : le cas de l'EUSEC RDC 40
6. Conclusions 44
V. Partie 4 : Conclusions et Recommandations 47
VI. Annexe 53

Liste des abréviations et acronymes

ADD	Aide Directe au Développement
AOD	Aide Officielle au Développement
APF	Facilité de Soutien à la Paix pour l'Afrique
APLS	Armée Populaire de Libération du Soudan
AQMI	Al-Qaïda au Maghreb Islamique
ARS	Armée de Résistance du Seigneur
BINUCGBIS	Bureau Intégré des Nations Unies pour la Consolidation de la paix en Guinée-Bissau
BNUAO	Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest
BNUB	Bureau des Nations Unies au Burundi
CAD	Comité d'Aide au Développement (de l'OCDE)
CBSD	Capacity Building in support of Security and Development [*renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement*]
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CIISE	Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États
COPS	Comité Politique et de Sécurité
CSS	Collège Sahélien de Sécurité
CT Sahel	Programme européen de lutte Contre le Terrorisme dans le Sahel
DDR	Désarmement, la Démobilisation et la Réintégration
EUBAM Libye	Mission de l'Union européenne d'assistance aux frontières en Libye
EUCAP Sahel Mali	Mission de renforcement des capacités des forces de sécurité intérieure maliennes
EUCAP Sahel Niger	Mission de renforcement des capacités des forces de sécurité nigériennes
EUFOR RDC	Force de l'Union européenne en République Démocratique du Congo
EUPOL Kinshasa	Mission de Police de l'Union Européenne à Kinshasa
EUPOL RDC	Mission de Police de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo
EUSEC RDC	Mission de Conseil et d'Assistance de l'Union Européenne en matière de Réforme du Secteur de la Sécurité en RDC
EUTM Mali	Mission d'entraînement de l'Union européenne au Mali
FAA	Force Africaine en Attente
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FED	Fonds Européen de Développement
FISNUA	Force Intérimaire de Sécurité des Nations Unies à Abyei
IcSP	l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix de l'Union européenne
IGAD	l'Autorité intergouvernementale pour le développement en Afrique de l'Est
MANUL	Mission d'appui des Nations Unies en Libye
MANUSOM	Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie
MINUAD	Mission Conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour

MINUL	Mission des Nations Unies au Libéria
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MINUSS	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MNDAC	Ministère de la Défense et des Anciens Combattants
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MPLS	Mouvement Populaire de Libération du Soudan
MUJAO	Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUCI	l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
ONUUA	Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine
PC-Mixtes	Postes de Commandement Mixtes
PdC	Protection des Civils
PRA	Plan de Réforme de l'Armée
PROGRESS	Programme d'appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité – volet défense
PSDC	Politique de Sécurité et de Défense Commune
R2P	Responsabilité de Protéger
RDC	République Démocratique du Congo
RSS	Réforme du Secteur de la Sécurité
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne
UNAMID	Opération hybride de l'Union Africaine et des Nations Unies au Darfour
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
UNMIL	Mission des Nations Unies au Liberia

Introduction

De la coopération au développement aux opérations de maintien de la paix, le continent africain apparaît comme le principal bénéficiaire des programmes de coopération internationaux dans les secteurs social, économique, de la gouvernance ou du secteur de sécurité.[1] L'aide internationale consacrée à l'Afrique n'a cessé d'augmenter en valeur absolue depuis les premiers chiffres enregistrés par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) en 1970.[2] [voir Annexe n°1] Ce constat n'est aucunement surprenant si l'on tient compte de la taille du continent (30 220 000km²),[3] de l'explosion de sa démographie (plus de 1,21 milliard de personnes),[4] du nombre d'États qui le composent (54 États),[5] et du fait que le continent comporte le plus grand nombre de pays dont le niveau de Développement Humain est le plus bas (36 des 54 pays Africains ont un indice de moins de 0,555).[6] En somme, il est estimé que le continent bénéficie de près de 33% de l'aide directe au développement (ADD) au niveau mondial.[7]

Dans le même temps, l'Afrique est depuis des années le théâtre de nombreuses guerres et de conflits internes, qui ont culminé dans les années 1990 avec la guerre civile somalienne, le génocide Rwandais, et les première et deuxième guerres du Congo. L'on compte aujourd'hui près d'une dizaine de conflits actifs sur le continent, et celui-ci accueille 25 opérations de maintien de la paix, dont 12 sont conduites par l'Organisation des Nations Unies (ONU) (l'une étant une opération conjointe ONU-UA), et 10 par des organisations régionales africaines.[8]

---

[1] L'Afrique, avec plus de 50 milliards de dollars d'aide internationale au développement en 2013, est de loin le premier continent bénéficiaire d'aide internationale au développement en chiffres absolus. Néanmoins, la croissance fulgurante de sa population a classé l'Afrique deuxième, et depuis 2014, troisième après l'Océanie et l'Europe, en termes d'aide au développement per capita.
Voir: Organisation for Economic Co-operation and Development, *Development aid at a glance: statistics by region. Africa* (Paris: OECD, 2016). Consulté le 12 mars 2016 au lien suivant: http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/2%20Africa%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202016.pdf.

[2] Ibid.
En réalité, le montant de l'aide au développement octroyé à l'Afrique est passé de 19,367 milliards de dollars sur la période 1970-79 à 56,715 en 2013, avec une légère chute de près de 3 milliards de dollars en 2014.

[3] Deuxième continent le plus grand du monde après l'Asie (si l'on sépare l'Amérique du Nord de l'Amérique du Sud).

[4] Une population extrêmement jeune et qui selon les prévisions démographiques devrait atteindre 25% de la population mondiale en 2050.

[5] Continent avec le plus de pays au monde. L'Asie, seconde, en compte 50.

[6] Programme des Nations Unies pour le Développement, « International Human Development Indicators ». Consulté le 12 mars 2016 au lien suivant : http://hdr.undp.org/en/countries.

[7] Organisation for Economic Co-operation and Development, *Development aid at a glance: statistics by region. Africa*, *op. cit.*, p. 3.

[8] Voir la page « Opérations en cours » sur le site du Maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies. Consultée le 6 juin 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/current.shtml.

Cette étude s'intéresse plus particulièrement au soutien sécuritaire attribué par la communauté internationale à la gestion des conflits africains, que ce soit au moyen d'actions bilatérales ou au travers des actions des organisations internationales. Cette assistance fournie à l'Afrique peut, en effet, s'inscrire dans une action multilatérale via une organisation internationale comme l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Union européenne (UE) ou l'Union africaine (UA), aussi bien que dans un cadre bilatéral entre l'État bénéficiaire et l'État contributeur, ou encore, dans un cadre unilatéral (opération, intervention). Il existe donc différents cadres de mise en œuvre de l'aide attribuée au secteur de la sécurité en Afrique, tant le continent occupe une place prépondérante sur la scène internationale en tant que territoire ou se rejoignent les enjeux du sous-développement, des conflits interétatiques meurtriers, et de l'abondance des ressources naturelles. Au lendemain des attentats du 11 Septembre 2001, le continent a été propulsé au sommet des priorités des États occidentaux et des organisations internationales, de manière à représenter, encore aujourd'hui, l'un des derniers fronts communs de la lutte contre le terrorisme.

Bien que cette aide puisse prendre des formes variées et des contenus divers, celle-ci s'articule autour de trois objectifs prédominants; celui de prévenir l'émergence de nouveaux conflits sur le territoire africain; celui de protéger les populations civiles du fléau de la guerre dans le but réduire les souffrances humaines; celui de projeter le modèle des forces armées occidentales dans les pays africains. Cette catégorisation suit une logique chronologique de l'évolution du conflit, allant des étapes précédant l'éclatement du conflit aux efforts de reconstruction d'institutions solides et crédibles à la fin de celui-ci, en passant par l'impératif de protection des non-combattants et des populations vulnérables dans le déroulement même du conflit.

Cette segmentation, si elle ne peut couvrir un sujet aussi vaste de manière exhaustive, permet de passer en revue la majorité des préoccupations auxquelles les États occidentaux tentent de répondre en soutenant les États africains; les conflits, la violence à l'égard des populations civiles, et la création de forces armées démocratiques, capables et crédibles. Cette étude se divisera donc en trois parties thématiques, qui traiteront chacune à leur tour de l'un des volets des réponses sécuritaires ; prévention, protection, et projection. Chaque partie, elle, analysera la mise en œuvre de chaque approche thématique particulière à l'aune de l'étude de cas bien spécifiques : le Niger, le Soudan du Sud, et la République Démocratique du Congo.

Partie 1 - Le soutien à la prévention structurelle : renforcer les forces de sécurité

1. De la nécessité de prévenir

Il est estimé que les conflits africains ont couté la vie de 7 millions de personnes et ont créé près de 19 millions de réfugiés depuis les années 1960.[9] Dans le même temps, ils auraient contribué à des pertes et des destructions inestimables au niveau des infrastructures et de l'économie des pays concernés. Au cours des deux dernières décennies, nous avons par ailleurs assisté à une évolution des conflits du continent de conflits interétatiques vers des conflits intra-étatiques, prenant la forme de guerres civiles, de rébellions, de tentatives de sécession, de conflit ethniques et religieux, ou encore de génocides. Ceux-ci se sont révélées particulièrement destructeurs, et ont fortement influencé les priorités formulées par les institutions internationales dans le contexte d'un environnement sécuritaire changeant.

Prévenir ces conflits semble donc s'imposer comme une priorité, et ce pour diverses raisons ; tout d'abord, l'instabilité politique et sécuritaire aux marges de l'Europe suscite une grande inquiétude quant à ses possibles répercussions sur les intérêts occidentaux, que ceux-ci soient d'ordre économique, politique, stratégique ou moral. S'ils ne représentent donc pas une menace sécuritaire directe, ces conflits sont perçus comme fortement nuisibles à la stabilité et aux intérêts occidentaux, et éveillent donc le risque d'une externalisation de l'instabilité intérieure de ces pays dans la région immédiate et au-delà.

Dans un second temps, des arguments d'ordre éthique font de la prévention des conflits africains un impératif moral. Ceux-ci relèvent de la condamnation morale de la guerre comme d'une « chose brutalement animale »,[10] qui ne peut se justifier que dans un cadre précis : le cadre légal international a progressivement inséré des limites au « droit de faire la guerre » (*jus ad bellum*), mais aussi à la manière de « faire la guerre » (*jus in bello*). La Charte des Nations Unies, dont l'objectif principal est de « préserver les générations futures du fléau de la guerre »,[11] entérine donc cette proscription de la guerre, et la limite à deux exceptions : la légitime défense face à une agression armée, et en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression reconnu par le Conseil de sécurité.[12]

---

[9] Chuter, David and Gaub, Florence (Rapporteurs), *Understanding African armies*, Report n°27 (Paris: European Union Institute for Security Studies, April 2016), p. 19.

[10] More, Thomas, *L'Utopie*, trad. Victor Stouvenel (1842), édition électronique produite par Jean-Marie Tremblay (texte original de 1516), p. 67. Consulté le 16 août 2016 au lien suivant : http://classiques.uqac.ca/classiques/More_thomas/l_utopie/utopie_Ed_fr_1842.pdf.

[11] *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, Préambule. Consultée le 10 septembre 2015 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/charter/preamb.shtml.

[12] Ibid., Article 51 et Chapitre VII.

Au-delà des considérations morales et légales, le désastre économique et humain causé par la guerre constitue un argument de force en faveur de sa prévention. [voir Annexe n°2] Le coût même de l'alimentation de la machine de guerre est exorbitant. Il suffit de mentionner les 4 à 6 trillions de dollars dépensés par les États-Unis pour financer leurs guerres en Irak et en Afghanistan,[13] sans compter les dépenses liées à la reconstruction des pays après des décennies de guerres destructrices. Mais surtout, le désastre humain causé par la guerre est incommensurable, qu'il s'agisse d'exodes massifs, de déplacement de populations, de massacres, ou tout simplement de morts au combat. La crise des réfugiés à laquelle fait face l'Europe depuis plusieurs années n'est qu'une des conséquences dévastatrices de l'instabilité et des guerres à la périphérie du continent, et contribue à faire de la stabilisation du Sahel, du Nord de l'Afrique et du Proche Orient une priorité politique et sécuritaire de premier ordre.

Les raisons de prévenir la guerre sont donc nombreuses et variées. L'idée de prévention n'est d'ailleurs aucunement nouvelle, et depuis le 19ème siècle, les tentatives pour réduire la survenance de la guerre et son impact se sont multipliées.[14] Bien que le concept même de prévention fasse débat, celui-ci s'est progressivement constitué en norme des relations internationales, bien que cela n'ait pas permis de réduire l'occurrence de la guerre, ni d'en limiter les conséquences de manière considérable.

Bien que le principe de prévention bénéficie d'un soutien quasi-unanime au sein de la communauté internationale, l'ancien Secrétaire-Général de l'ONU, Kofi Annan, notait déjà que la plupart des membres du Conseil de Sécurité de l'ONU avait des approches très différentes en termes de priorités d'action dans le cadre de la prévention.[15] Cette étude ne s'attachera pas à discuter du concept même de prévention, mais s'intéressera aux moyens mis en œuvre dans la phase de prévention. Ainsi, elle se contentera d'adopter l'approche englobante largement diffusée au sein de la communauté internationale, et qui sert de ligne d'interprétation pour la formulation de politiques de prévention. Celle-ci consiste à assimiler la prévention des conflits aux moyens déployés par divers acteurs de manière à empêcher l'escalade des tensions dans une lutte armée, ainsi que ceux destinés à renforcer la capacité des parties au conflit à résoudre les causes de leurs différends de manière pacifique.[16] Cette approche est celle qui a été formulée dans la Doctrine Capstone, ou *Opération de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations*, et qui fait également la distinction entre la prévention opérationnelle ou immédiate, et la prévention structurelle, dont la mise en

[13] Londoño, Ernesto, « Study: Iraq, Afghan war costs to top $4 trillion », *Washington Post*, 28 March 2013. Consulté le 3 mars 2016 au lien suivant: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/study-iraq-afghan-war-costs-to-top-4-trillion/2013/03/28/b82a5dce-97ed-11e2-814b-063623d80a60_story.html.

[14] L'idée de prévention était au cœur du Congrès de Vienne de 1815, ainsi qu'à l'origine des conventions de Genève (1864, 1949), de la Haye (1899, 1907) et de la Charte des Nations Unies (1945).

[15] Annan, Kofi A., *Prevention of Armed Conflict*, Report of the UN Secretary General, A/55/985-S/2001/574 (New York: United Nations Department of Public Information, 2002), p. 13.

[16] Lund, Michael S., « Preventing Violent Intrastate Conflicts: Learning Lessons from Experience », dans van Tongeren, Paul, van de Veen, Hans, and Verhoeven, Juliette (éds): *Searching for Peace in Europe and Eurasia. An overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002), pp. 99–119, 118.

œuvre relève généralement de l'aide au développement ou de la construction de l'État, du « state-building ».[17] De ce fait, les efforts de prévention peuvent être de natures très diverses, selon qu'ils doivent répondre à des besoins immédiats, ou à des défaillances structurelles potentiellement instigatrices de conflit dans le futur.

Il existe à ce sujet une vaste littérature évoquant les mécanismes de veille, les systèmes d'alerte précoce, la veille stratégique, la diplomatie préventive, les déploiements préventifs, mais également des efforts consistant à renforcer les institutions d'États jugés faibles et donc vulnérables au conflit.[18] L'objectif, dans ce cas, est de promouvoir la stabilité plutôt que de résoudre des disputes. En effet, les diverses mesures et moyens de prévention des conflits s'articulent autour de trois axes : l'identification des signes de risque de conflit ; le dialogue et la construction d'un environnement de confiance ; la résolution des causes sous-jacentes des conflits armés au travers du développement économique et social.[19] Le concept de prévention, peut donc se référer à différentes périodes temporelles du cycle de conflit, en commençant par la période précédant la survenance d'un conflit potentiel, mais pouvant s'étendre à la stabilisation post-conflit dans le but d'empêcher la résurgence d'un conflit passé.

Il est évident que les politiques de prévention adoptées sont inextricablement liées à l'analyse faite des facteurs de conflit. Effectivement, selon l'idée que l'on se fait de l'origine des conflits, les mesures prises afin d'y répondre seront très différentes. Bien que la question demeure matière à controverses au sein de la communauté des sciences humaines, toute volonté de prévention repose sur les paramètres ou les facteurs identifiés comme potentiellement générateurs de conflit.[20] Le sous-développement économique et social, les inégalités, la disponibilité de richesses naturelles, et les problèmes de gouvernance en sont souvent identifiés comme les causes principales.[21] Les moyens de la prévention structurelle font ainsi l'objet de vives discussions, tant ceux-ci sont intrinsèquement liés à l'appréhension des causes mêmes des conflits.

---

[17] Voir: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict* : *Final Report* (Washington DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, December 1997) ; Doctrine Capstone : Secrétariat des Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations*, (New York : Secrétariat des Nations Unies, 2008); Annan, Kofi A., *Prevention of Armed Conflict*, Report of the UN Secretary General, A/55/985-S/2001/574 (New York: United Nations Department of Public Information, 2002).

[18] L'OCDE-CAD recommande en effet la priorisation du "state-building" au sein des partenariats internationaux dans le contexte d'états fragiles, ou de pays émergeant d'un conflit.

[19] Ackerman, Alice, « The idea and practice of conflict prevention », *Journal of Peace Research*, Vol 40 No 3 (May 2003), pp. 339-347, p. 340.

[20] Hatzigeorgopoulos, Myrto, *L'asssitance militaire: quel rôle dans la prévention des conflits en Afrique ?*, Sécurité et Stratégie n°123 (Bruxelles : Institut Royal Supérieur de Défense, mai 2016).

[21] Voir : Stewart, Frances, *Horizontal Inequalities and Conflict : Understanding Group Violence in Multiethnic Societies* (London: Palgrave, 2008); Collier, Paul, « Rebellion as a Quasi-Criminal Activity », *Journal of Conflict Resolution,* vol. 44 n° 6 (December 2000), pp. 839-53; Berdal, Mats and Malone, David (éds), *Greed and Grievance: Economic Agenda in Civil Wars* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000); Fearon, James and Laitin, David, « Ethnicity, Insurgency and Civil War », *American Political Science Review*, 97:2, (2003), pp. 75-90.

Toutefois, depuis le début des années 2000, et dans le contexte de la guerre globale contre le terrorisme, la faiblesse des institutions étatiques et la rhétorique des « États faibles », ou des « États faillis » ont pris le devant de la scène et ont servi de fondement théorique à l'action politique.[22] Ainsi, la mauvaise gouvernance, les services de police mal entrainés ou corrompus, et les armées mal entrainées et mal équipées, seraient dans l'incapacité d'empêcher les activités de trafiquants, de criminels, de groupes armés ou de terroristes, et permettraient donc à la violence et aux conflits de se développer. De cette manière, ces États constitueraient une menace à la paix et à la sécurité internationales. Cette défaillance de l'État a progressivement été élevée au rang de priorité sécuritaire, du fait des difficultés que de tels États rencontrent à garantir leur intégrité territoriale, à contrôler les hommes en armes, à contenir les menaces sécuritaire internes comme externes, et à asseoir et maintenir le pouvoir politique. Le soutien à ces États s'est imposé sous la forme d'un large éventail d'activités de reconstruction étatique, dans les divers secteurs publics allant de la gouvernance et l'État de droit, au fonctionnement de la justice, de la police et de l'armée.

2. Assister le secteur de la sécurité comme moyen de prévention structurelle

Cette partie de notre étude va donc se consacrer à analyser les moyens de prévention structurelle utilisés par les organisations internationales et les États occidentaux afin de prévenir l'émergence de conflits sur le continent africain, et en particulier, au rôle de l'assistance au secteur de sécurité. Notons à ce stade que nous ne faisons pas nécessairement référence à un soutien opérationnel, mais plutôt, de manière plus générale, à un soutien logistique, à la formation, ou en équipement, des polices et des armées africaines. Par ailleurs, bien que différents termes aient été utilisés par les divers acteurs de cette assistance, tels que la « coopération » ou les « partenariats » en matière de sécurité, nous choisissons ici sciemment de parler d'« assistance», que nous comprenons dans le sens littéral du terme: apporter un soutien aux forces de police et aux forces armées d'un pays. Que ce soit au moyen de la formation des soldats, de la réforme du secteur de sécurité (RSS), du conseil stratégique, ou du soutien opérationnel, il s'agit dans tous ces cas de venir en aide à un partenaire qui est, ou que l'on juge, insuffisamment préparé ou capable de répondre aux enjeux sécuritaires auxquels il fait face. Le rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États (CIISE) prévoit en effet que :

> La prévention au niveau des causes profondes peut enfin désigner le lancement des réformes qui s'imposent dans le secteur *militaire* et les autres services de sécurité de l'État, ce qui peut consister à améliorer l'éducation et la formation dans les forces armées; à assurer la réinsertion des anciens combattants; à renforcer les mécanismes de contrôle civil, y compris le contrôle budgétaire; à encourager les efforts tendant à obliger les services de sécurité à rendre compte de leurs actes et à agir dans les limites de la loi; et à promouvoir le respect des régimes de contrôle des armements, de désarmement et de non-prolifération, notamment le contrôle

[22] Le Gouriellec, Sonia, *La menace stratégique des États faibles : quand les faits relativisent la théorie*, Note de recherche stratégique n°18 (Paris : Institut de Recherche Stratégique de l'école Militaire, avril 2015).

des transferts d'armes légères et de petit calibre, et l'interdiction des mines terrestres.[23]

Il est considéré que le développement économique et social ne peut réellement progresser dans un contexte où la sécurité est nettement insuffisante, en particulier lorsque les forces de l'ordre sont perçues comme inaptes à remplir leurs responsabilités de base : la protection des frontières et de la population. Par ailleurs, il est perçu que les dysfonctionnements des États et des forces de sécurité africaines représentent une menace indirecte pour la stabilité de leurs régions, et d'autant plus pour les pays occidentaux. Cette crainte s'articule en particulier autour de l'externalisation des risques sécuritaires liés aux trafics en tout genre, au terrorisme, et à la piraterie et à leur impact sur le commerce international et les intérêts occidentaux qui y sont liés. Qui plus est, ces sources d'insécurité risquent de déstabiliser les pays alliés des occidentaux dans la région (Nigéria, Kenya, Afrique du Sud) mettant ainsi à mal la stratégie entière d'un grand nombre de ces pays, consistant à soutenir des puissances régionales pour la gestion des enjeux sécuritaires de la région.[24]

Par conséquent, la construction d'un secteur de sécurité efficace, et performant, est particulièrement importante dans des pays instables, de manière à limiter l'empreinte de l'insécurité, du crime, du trafic ou encore du terrorisme. C'est à ces enjeux que les pays occidentaux ont tenté de répondre depuis le début des années 2000, en intensifiant leurs engagements sécuritaires sur le continent. En effet, la construction des capacités des États faibles est progressivement devenue une composante critique des politiques de prévention de crise et de conflit d'un certain nombre de pays occidentaux.[25] Partant du constat que les conflits et la guerre ne pouvaient être éliminés de l'ordre international, le parti pris est donc d'équiper les États fragiles de structures étatiques robustes, capables de faire face aux conflits potentiels de manière efficace et constructive. Si l'armée n'est que l'une parmi de nombreuses institutions étatiques méritant d'être soutenues, répondre à ses défaillances et ses besoins semble prioritaire lorsqu'il s'agit de répondre de manière adéquate et immédiate à la violente manifestation d'un conflit, même si les causes du conflit en question peuvent être multiples.

L'assistance dans le secteur de la sécurité est une pratique ancienne, qui existait sous différentes formes dans certaines sociétés archaïques. Sa version moderne trouve cependant ses sources dans la période postcoloniale qui a vu la coopération en la matière s'étendre considérablement à travers le monde. Dans le contexte de l'émergence des États-nations modernes puis, de la professionnalisation progressive des forces armées, la recherche et la demande de soutien à la modernisation et au perfectionnement des forces de sécurité a

---

[23] Commission Internationale de l'intervention et la souveraineté des États (CIISE), *La Responsabilité de Protéger*, Rapport (Ottawa: Centre de recherches pour le développement international, Décembre 2001), p. 26.

[24] The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: US government printing office, September 2002), p. 16.

[25] Brune, Sophie Charlotte et al., *Crisis and conflict prevention strategies. An international comparison* (Santa Monica: RAND Corporation, 2015), p. 4. Consulté le 22 mars 2016 au lien suivant: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR900/RR959/RAND_RR959.pdf.

fortement augmenté au cours des deux siècles passés.[26] Des États soucieux d'accroître l'efficacité et le professionnalisme de leurs forces armées se sont historiquement tournés vers leurs voisins, afin de bénéficier de l'expérience et de la spécialisation de ces derniers. Les objectifs recherchés par les États demandeurs peuvent être divers ; il en va de même des motivations des États qui se lancent dans des missions de formation ou de conseil.[27] Aujourd'hui, l'Afrique est le théâtre de déploiement de 31 missions et opérations internationales et régionales de maintien de la paix ou d'entraînement,[28] sans compter les innombrables programmes de coopération bilatérales en matière de sécurité, de développement ou de gouvernance avec les pays africains. Tandis que certaines de ces opérations sont des opérations de maintien de la paix traditionnelles, et consistent à observer des cessez-le-feu ou des zones démilitarisées, nombreuses sont celles qui comportent un volet de RSS, destiné à renforcer la capacité des armées locales à agir de manière proportionnelle, efficace, compatible avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire et de concert avec un contrôle civil des forces armées.

En effet, dans de nombreux pays d'Afrique, les armées, en principe destinées à protéger les frontières extérieures, sont souvent déployées à l'intérieur des frontières et jouent donc un rôle défensif, mais également économique, social ou encore policier.[29] Très souvent, elles incluent des gardes nationales/présidentielles et des gendarmeries considérées comme des forces de sécurité intérieure, qui ont, elles des missions de sécurisations du territoire national. Néanmoins, dans certains de ces pays, les forces de sécurité sont critiquées, voire craintes par les populations, qui ont le sentiment que celles-ci les menacent plus qu'elles ne les protègent face aux enjeux sécuritaires intérieurs. Sur base des 36 pays africains étudiés par l'Afrobaromètre, les forces armées africaines bénéficient, en moyenne, de 64% de confiance, tandis que les forces de police, elles, bénéficient d'une piètre image ; la confiance populaire envers la police ne se chiffre qu'à 51%.[30] Parmi les raisons invoquées figurent en première ligne l'inefficacité des forces de polices à donner suite aux dossiers, la pratique des pots-de-vin, ainsi que l'éloignement physique des postes de police dans les régions repoussées

[26] Stoker, Donald, « The history and evolution of foreign military advising and assistance, 1815-2007 », dans Donald Stoker (éd), *Military Advising and Assistance: From Mercenaries to Privatization 1815-2007* (Oxon: Routledge, janvier 2008), pp. 1-10, p. 1.

[27] Ibid., p. 2.

[28] Voir la page « Current Peace Operations 2015/2016" du Zentrum für Internationale Beziehungen. Consultée le 21 avril 2016 au lien suivant: www.zif-berlin.org.

[29] Bachmann, Olaf, *Quasi-Armies: Obstacles to, or Vehicle for, State-building in Central Africa*, PhD Thesis (London: King's College London, 2013), pp. 23, 32-33. Consulté le 23 octobre 2015 au lien suivant: https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/files/12625097/Studentthesis-Olaf_Bachmann_2013.pdf.

[30] Les pays étudiés sont : l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, l'Egypte, le Gabon, le Ghana, la Guinée, l'Île Maurice, le Kenya, le Lesotho, le Libéria, Madagascar, le Malawi, le Mali, le Maros, le Mozambique, la Namibie, le Niger, le Nigéria, l'Ouganda, São Tomé et Principe, le Sénégal, le Sierra Léone, le Soudan, le Swaziland, la Tanzanie, le Togo, la Tunisie, la Zambie, et le Zimbabwe. Notons toutefois que les données utilisées par l'Afrobaromètre datent de 2014/2015, et qu'il existe une forte probabilité pour qu'un classement basé sur les données de 2016 soit très différent.
Voir : Bratton, Michael and Gyimah-Boadi, E., *Des institutions dignes de confiance impactent-elles le développement en Afrique?*, Round 6 de l'Afrobaromètre, Dépêche No. 112, 23 août 2016. Consulté le 4 octobre 2016 au lien suivant :
http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dépêches/ab_r6_dispatchno112_institutions_digne_de_confiance_fr.pdf.

et l'absence de patrouilles.[31] En effet, le manque d'intégrité, la brutalité policière, la corruption, ainsi que l'implication de la police dans des trafics locaux sont autant de critiques qui contribuent à ternir l'image des forces de police dans de nombreux pays d'Afrique. Néanmoins, ce même rapport révèle les énormes disparités du niveau de confiance dans les institutions exécutives de l'État entre les différents pays étudiés. Tandis que le Niger, le Burundi, le Sénégal et la Namibie sont en tête de liste en termes de confiance dans l'État, le Gabon, São Tomé et Principe, le Libéria et enfin le Nigéria sont les pays sondés dans lesquels les principaux organismes exécutifs, à savoir le Président ou le premier ministre, l'armée et la police, ne bénéficient que d'une confiance limitée de la part de leurs populations.[32] Professionnaliser l'ensemble de ces forces de sécurité et contribuer à la refonte de leur image auprès des populations locales est devenu un objectif intermédiaire dans le processus de renforcement de la stabilité dans des États fragiles. Dans le même temps, la professionnalisation des forces de sécurité africaines aurait, sur le long-terme, des implications positives sur le développement économique et social, et contribuerait à la pacification des sociétés et à la réalisation des objectifs de développement durable.

Tel est le constat établi par l'Union européenne dans sa Stratégie conjointe UE-Afrique de 2007, et plus précisément dans sa Stratégie pour la sécurité et le développement du Sahel. C'est pourquoi, afin d'examiner le rôle que peut jouer le renforcement des forces de sécurité dans la prévention structurelle, nous allons analyser le cas particulier du Niger, où une mission de l'Union européenne est déployée depuis l'été 2012 dans le cadre de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC). Composante nécessaire de la stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel, cette mission civile est destinée à soutenir les autorités nigériennes par le biais du conseil et de la formation, à lutter contre les menaces sécuritaires du pays, y compris le terrorisme et la criminalité organisée. Bien que répondant à un appel du gouvernement nigérien, la mission EUCAP Sahel Niger s'inscrit dans une vision de stabilisation régionale, ainsi qu'au renforcement des capacités et de l'interopérabilité des différents acteurs de la sécurité dans le pays, et dans la région.

3. La Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel : le cas d'EUCAP Sahel Niger

C'est au cœur de la crise libyenne et de la montée en puissance de Boko Haram que la Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel fut adoptée par l'Union européenne en mars 2011. Par la suite, la crise au Mali a permis de confirmer l'intérêt de l'Union européenne pour la région du Sahel, ce qui s'est traduit par un engagement international accru dans les secteurs de la sécurité et de la justice.

La proximité à l'Europe fait du Sahel une région critique à la protection des intérêts et de la sécurité européennes, l'instabilité de la région ayant des conséquences immédiates sur la sécurité des pays voisins et de l'Union elle-même. L'instabilité qui règne dans la région a des

[31] RFI Afrique, « Enquête Afrobaromètre: le Togo, figure de la méfiance envers la police », *RFI*, 16 novembre 2015. Consulté le 3 octobre 2016 au lien suivant: http://www.rfi.fr/afrique/20151115-africains-pas-confiance-police-togo-benin-afrobarometre.

[32] Bratton, Michael and Gyimah-Boadi, E., *op. cit.*, p. 7.

retombées certaines sur l'Europe et son voisinage, au travers de l'augmentation de la pression migratoire, de l'extrémisme et du terrorisme. Cette stratégie, destinée à répondre aux multiples facteurs d'instabilité, se veut d'être, pour l'Union européenne, la première approche globale et intégrée à l'échelle régionale.[33] La région du Sahel, interface entre le domaine saharien d'Afrique du Nord, et la savane de type soudanien, est une zone de transit au centre du continent africain. Sa situation géographique explique, en grande partie, l'instabilité que connaît historiquement la région, dont les frontières perméables sont propices à l'exploitation de routes de transit de marchandises, pour les trafics illicites de drogues et d'armes. Par ailleurs, la pauvreté, la démographie galopante du Sahel (l'on compte un taux de fertilité moyen pour la région parmi les plus élevés du continent), ses difficultés climatiques, les flux migratoires et les trafics illicites contribuent à fragiliser les États de la région. Les enjeux des pays du Sahel sont par ailleurs transfrontaliers, et divers groupes armés islamistes tels qu'Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (Mujao), Al-Mourabitoune, Ansar Dine ou Boko Haram profitent de la perméabilité des frontières et de la faiblesse de ces États pour étendre leurs activités et le recrutement de leurs effectifs. En particulier ce sont l'immigration des populations, les risques d'externalisation de la menace terroriste à l'Europe, les trafics illégaux et les problèmes d'approvisionnement en hydrocarbures que l'UE espère limiter au travers de son engagement dans le Sahel.[34] Se focalisant dans un premier temps sur le Niger, le Mali et la Mauritanie, la Stratégie fut étendue au Tchad et au Burkina Faso suite au Conseil des Affaires Etrangères de l'UE le 17 mars 2014. L'instabilité au Sahel se trouve effectivement au cœur des enjeux sécuritaires prioritaires de l'Union européenne.

La synergie entre le développement et la sécurité (le « nexus securité-développement ») constitue la pierre angulaire de cette stratégie. Effectivement, le développement y est défini comme l'un des quatre axes prioritaires, aux côtés de la bonne gouvernance et la résolution interne des conflits, l'action politique et diplomatique, la sécurité et l'état de droit, et la lutte contre les violences extrémistes et contre la radicalisation.[35] Celui-ci est, en réalité, perçu comme indissociable à la sécurité, et la stratégie stipule donc qu'il est « indispensable d'aider les pays de la région à assurer leur sécurité pour permettre la croissance de leurs économies et une réduction de la pauvreté ».[36] Par ailleurs, il est constaté que « les capacités opérationnelles et stratégiques de ces États sont insuffisantes dans les domaines plus généraux de la sécurité, du maintien de l'ordre et du système judiciaire (forces armées, police, justice, gestion des frontières, douanes) pour contrôler le territoire, garantir la sécurité humaine, assurer la prévention et l'élimination des diverses menaces qui pèsent sur la sécurité ainsi que l'application des lois (enquêtes, procès, etc.), dans le respect des droits de l'Homme ».[37] L'un des objectifs prioritaires de la stratégie, est, par conséquent, le renforcement des capacités locales en matière de sécurité et de maintien de l'ordre, en

[33] Service européen pour l'action extérieure, *Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel* (Bruxelles : Service européen pour l'action extérieure, mars 2011), p. 2.

[34] Pichon, Eric, *Sahel: stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement*, Briefing PE 582.013 (Bruxelles: Service de recherche du Parlement européen, mai 2016), p. 3. Consulté le 12 mars 2016 au lien suivant: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582013/EPRS_BRI(2016)582013_FR.pdf.

[35] Ibid.

[36] Service européen pour l'action extérieure, *Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel*, *op. cit*.., p. 1.

[37] Ibid., p. 3.

parallèle d'un processus de développement et de promotion de la bonne gouvernance.[38] C'est donc en toute logique que l'appropriation nationale par les forces de sécurité locales se trouve au cœur de l'approche. C'est de l'appropriation de ces formations que dépendra la durabilité de l'effort, et la responsabilisation des acteurs au niveau local.

C'est donc dans le cadre englobant de la Stratégie pour le Sahel que s'inscrit EUCAP Sahel Niger. La mission met en œuvre le volet sécuritaire de la stratégie en aidant les autorités nigériennes à mettre au point et rendre leur propre stratégie opérationnelle.[39] Avec un mandat initial de deux ans, la mission a déjà a été prolongée à deux reprises, et devrait se clôturer le 15 juillet 2018.[40] Elle vise, de manière générale, à renforcer les capacités des forces de sécurité nigériennes, de la gendarmerie nationale aux forces armées, en passant par la police et la garde nationale, en particulier dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Au travers d'une démarche de « formation des formateurs », l'Union européenne mise sur l'appropriation et la transmission des programmes de formations d'année en année par les forces locales, le Conseil ayant rappelé à l'occasion des conclusions du plan régional d'action 2015-2020 que « la mise en œuvre du plan d'action incombera au premier chef aux pays concernés, qui en auront la maîtrise totale ».[41] L'appropriation, par les forces nigériennes, des enseignements fournis par EUCAP Sahel Niger, contribue de cette manière à faire du Niger un partenaire central de l'Union européenne et des États Européens dans l'effort de stabilisation de la région. Ce dernier est effectivement déjà fortement impliqué dans la lutte contre le terrorisme et la migration illégale en provenance d'Afrique de l'Ouest, grâce à son positionnement stratégique et son engagement considérable stabilisation de la région ; le Niger avait été présent au Mali aux côtés de l'opération Serval en déployant un bataillon avec la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA);[42] il déploie actuellement 888 personnes au sein de la MINUSMA (en août 2016);[43] 750 nigériens ont rejoint la Force Multinationale Conjointe

[38] Ibid., p. 2.

[39] Conseil de l'Union européenne, *Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger)*, L 187/48 (Bruxelles: Journal officiel de l'Union européenne, 17 juillet 2012), Art. 2, p. 3. Consulté le 12 juillet 2016 au lien suivant: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0392&rid=15.

[40] Comité Politique et de Sécurité, *Décision (PESC) 2016/1632 du Comité Politique et de Sécurité du 26 juillet 2016 portant nomination du chef de la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger) (EUCAP Sahel Niger/1/2016*, L 243/6 (Bruxelles: Journal officiel de l'Union européenne, 10 septembre 2016), p. 1. Consulté le 13 septembre 2016 au lien suivant: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1632&qid=1480932061156&from=FR.

[41] Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur le plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020 », Communiqué de presse, 20 avril 2015. Consulté le 3 juillet 2016 au lien suivant : http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-sahel-regional-plan/.

[42] Le Monde.fr avec AFP et Reuters, « Qui participe à l'opération Serval au Mali? », *Le Monde*, 29 janvier 2013. Consulté le 5 juillet au lien suivant: http://abonnes.lemonde.fr/afrique/article/2013/01/29/qui-participe-a-l-operation-serval-au-mali_1824111_3212.html.

[43] Voir les statistiques des états contributeurs aux missions sur le site internet du Département pour les Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies. Consulté le 3 juillet 2016 au lien suivant: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/aug16_3.pdf.

engagée dans la lutte contre Boko Haram suite à l'attaque du 6 février 2015 à Diffa;[44] le Niger fait également partie du G5 du Sahel. Néanmoins, dans un contexte où la population, le territoire et l'armée nigérienne sont de plus en plus fragilisés par les incursions de Boko Haram et de plus en plus fréquemment ciblés par des attaques djihadistes,[45] la nécessité de soutenir les forces de sécurité nigériennes devient primordiale. Afin de soutenir le Niger en tant qu'acteur central dans la stabilisation de la région, les programmes d'assistance sécuritaire dont le pays bénéficie sont également en augmentation. Par exemple, la coopération militaro-sécuritaire avec les États-Unis qui se base sur des accords bilatéraux conclus en 1962 et 1980, ainsi que sur le Partenariat Trans-Sahara pour le Contre-Terrorisme [Trans-Sahara Counterterrorism Partnership] datant de 2006, a récemment été réactualisée.[46] Une tendance qui ne fait que se confirmer avec la décision allemande de construire une base militaire au Niger en appui à la MINUSMA.[47]

Une telle approche est sensée contribuer au renforcement de la sécurité, de la stabilité et de la gouvernance, non seulement du Niger, mais également de la région du Sahel et jusqu'aux portes de l'Union européenne. Lancée en août 2012, les deux objectifs prioritaires d'EUCAP Sahel Niger, explicitement mentionnés par le Conseil de l'Union européenne sont l'appui à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme au Sahel.[48] Le plan d'action régional pour la période 2015-2020, établi suite à la révision de la stratégie adoptée dans les conclusions du Conseil le 17 Mars 2014, fait de la prévention et de la contenance de la radicalisation un objectif stratégique de l'UE dans la région. Il reconnaît la corruption au sein de la sphère politique et de l'appareil sécuritaire de ces pays comme un enjeu majeur de son action.[49] Par ailleurs, suite à l'examen stratégique intermédiaire de la mission, le Conseil européen s'est engagé à accroitre le soutien accordé au Niger afin de renforcer la capacité de surveillance et de contrôle des frontières terrestres. C'est vers cet objectif qu'EUCAP Sahel Niger a été redirigée, avec des moyens financiers pour la mise en œuvre de cette nouvelle

---

[44] Rédaction numérique de RTL avec AFP, « Boko Haram : le Parlement du Niger vote à l'unanimité l'envoi de troupes au Nigéria », *RTL*, 10 février 2015. Consulté le 21 avril 2016 au lien suivant : http://www.rtl.fr/actu/international/boko-haram-le-parlement-du-niger-vote-a-l-unanimite-l-envoi-de-troupes-au-nigeria-deputes-7776542032.

[45] La région de Diffa a été prise pour cible par Boko Haram et par des groupes djihadistes à plusieurs reprises depuis la première attaque à Bosso le 6 février 2015. Ces attaques s'intensifient au cours des derniers mois. Début octobre 2016, l'attaque contre un camp de réfugiés maliens de l'UNHCR à Tazalit a fait 22 morts parmi les militaires nigériens.

[46] Berghezan, Georges, *Eradiquer Boko Haram : acteurs multiples, résultat incertain*, Note d'analyse (Bruxelles : GRIP, 7 mars 2016), p. 16. Consulté le 12 juin 2016 au lien suivant :

http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2016/NA_2016-03-07_FR_G-BERGHEZAN.pdf.

[47] RFI, « L'Allemagne va construire une base militaire au Niger en appui à la MINUSMA », *RFI*, 7 octobre 2016. Consulté le 10 Octobre 2016 au lien suivant : http://www.rfi.fr/afrique/20161007-niger-allemagne-construire-base-militaire-appui-minusma.

[48] Conseil de l'Union européenne, « Feu vert à la mission PSDC civile d'assistance en matière de lutte contre le terrorisme au Sahel », Presse 305, 11999/12, Bruxelles, 16 juillet 2012. Consulté le 31 août 2016 au lien suivant : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/131749.pdf.

[49] Conseil de l'Union européenne, *Council conclusions on the Sahel regional action plan 2015-2020* (Bruxelles : Conseil de l'Union européenne, 20 avril 2015), p. 16.

ligne d'action adoptée par le Comité politique et de sécurité le 13 mai 2015, et une nouvelle présence permanente à Agadez.[50]

Les actions entreprises au sein d'EUCAP Sahel Niger relèvent du secteur de sécurité au sens large du terme, mais se cantonnent à une mission d'encadrement, de conseil et d'assistance plutôt qu'à un rôle exécutif. En 4 ans, la mission a formé plus de 7000 membres des forces de sécurité intérieure, des forces armées et de la magistrature nigérienne, et plusieurs dizaines de projets ont été exécutés.[51] Outre la formation des intervenants, EUCAP Sahel Niger s'investit également dans la remise en état et l'équipement ou la modernisation d'infrastructures de formation, ainsi que dans la mise en place et l'équipement de postes de commandement mixtes (PC-Mixtes), qui regroupent tous les acteurs de sécurité du pays autour de la gestion de crises de quelque nature qu'elle soit.[52] La décision du 13 juillet 2015 a amené la mission à s'étendre sur le territoire du pays, visitant régulièrement Agadez pour y donner des formations toutes les 6 semaines, et travaillant davantage sur la problématique des frontières, composante nécessaire de la lutte contre le terrorisme et les trafics transfrontaliers.[53] Les Forces Armées Nigériennes ont été formées dans les ressources humaines, la logistique, la maintenance du matériel roulant, mais également dans la « judiciarisation » dans le cadre du renforcement de leurs capacités à lutter contre le terrorisme et le trafic.[54] Elles ont par ailleurs été soutenues dans la création d'une cellule de planification et dans la mise en œuvre de plans régionaux de prévention et d'intervention. C'est dans ce contexte que la première formation en commun de la *Mission d'entraînement* de l'Union Européenne au *Mali* (EUTM Mali) pour les officiers du G5 Sahel a récemment pris place, au début du mois d'aout 2016, au centre stratégique de l'interopérabilité militaire du G5 Sahel du camp de Koulikoro.[55] L'objectif étant d'établir une confiance entre les officiers des 5 pays, et d'établir, à long-terme, une procédure conjointe, la formation de deux semaines s'est consacrée aux cours théoriques et aux exercices pratiques et simulation de situations réelles.[56]

---

[50] Conseil de l'Union européenne, *Décision PESC 2015/1141 du Conseil du 13 juillet 2015 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne du Niger (EUCAP Sahel Niger)* (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 14 juillet 2015), p. 18. Consulté le 14 juillet 2016 au lien suivant: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1141&rid=13.

[51] Voir le site internet d'EUCAP Sahel Niger. Consulté le 8 septembre 2016 au lien suivant : http://www.eucap-sahelniger.faceniger.com/activites-d-eucap.html.

[52] Sanda, Siradji, « Point de presse du chef de la mission de l'EUCAP Sahel Niger: M. Filip Ceuninck dévoile les grands axes du 2ème mandat de la mission », *Le Sahel*, non daté. Consulté le 9 septembre 2016 au lien suivant : http://www.lesahel.org/index.php/societe/item/6684-point-de-presse-du-chef-de-la-mission-de-leucap-sahel-niger--m-filip-ceuninck-d%C3%A9voile-les-grands-axes-du-2%C3%A8me-mandat-de-la-mission.

[53] Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2015/1141* […], *op. cit.*

[54] Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2016/1172 du Conseil du 18 juillet 2016 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger)*, L 193/106 (Bruxelles: Journal officiel de l'Union européenne, 19 juillet 2016). Consulté le 23 juillet 2016 au lien suivant: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1172&rid=12.

[55] Hubaut, Léonor, « Première formation en commun d'EUTM Mali pour les officiers du G5 du Sahel », *Bruxelles 2*, 9 août 2016. Consulté le 8 septembre 2016 au lien suivant : http://www.bruxelles2.eu/2016/08/09/eutm-mali-organise-la-premiere-formation-pour-le-g5-sahel/.

[56] Ibid.

Aux côtés d'EUCAP Sahel Niger, l'Union européenne est l'un des acteurs internationaux les plus investis dans les secteurs de la sécurité et de la justice au Sahel. Le bilan intermédiaire de la Commission européenne sur le programme européen de lutte contre le terrorisme dans le Sahel (CT Sahel : 2011-2014) dénombrait en 2014, 126 initiatives entreprises par 20 différents acteurs dans cinq pays du Sahel (Mali, Mauritanie, Niger, Burkina Faso et Sénégal) ainsi qu'au niveau régional.[57] Celui-ci est financé sous l'article 4.1 de l'instrument pour la stabilité, a pour objectif de « soutenir les capacités nationales de lutte contre le terrorisme et le crime organisé, et de renforcer la coopération régionale ».[58] Ce programme se base sur trois programmes nationaux mis en place au Mali, en Mauritanie et au Niger, chapeauté par le Collège Sahélien de Sécurité (CSS) qui a pour objectif de renforcer les différents programmes nationaux aux travers d'une coopération structurée. De plus, dans les années qui ont suivi le lancement d'EUCAP Sahel Niger, l'UE a pleinement mis en œuvre la perspective de régionalisation de la Stratégie pour le Sahel ainsi que de la mission EUCAP Sahel, en mettant sur pied les missions EUTM Mali, *la Mission de renforcement des capacités* des forces de sécurité intérieure maliennes (EUCAP Sahel Mali), et la Mission de l'Union européenne d'assistance aux frontières en Libye (EUBAM Libye). L'UE fourni ainsi un soutien aux programmes nationaux de RSS et de gestion des frontières dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé.[59]

L'approche de prévention structurelle adoptée par l'UE dans la région du Sahel, et au Niger en particulier, tente donc d'intégrer à la politique communautaire en matière de développement, des projets et des objectifs dans le domaine sécuritaire. D'après de nombreux observateurs, il y a à l'œuvre dans la politique européenne dans le Sahel, un mouvement vers une sécurisation accrue du volet du développement, qui, dans un premier temps, était insuffisamment doté.[60] En effet, les financements consacrés au domaine sécuritaire, y compris le contre-terrorisme, étaient très faibles durant les premières années de mise en œuvre de la Stratégie pour le Sahel. Néanmoins, afin de pallier ces manquements, les ressources budgétaires allouées à EUCAP Sahel Niger ont quasiment quadruplé entre le premier et la fin du deuxième mandat de la mission,[61] tandis que ses priorités se sont davantage tournées vers la lutte contre l'extrémisme violent, le contre-terrorisme et le contrôle des frontières. Ce tournant témoigne de l'engagement européen à maintenir le Niger

---

[57] Institute for Security Studies (ISS) and Royal United Services Institute (RUSI), *Mid-Term review of the CT Sahel Project. Final Report. 2014* (Brussels: European Commission, 2014), p. 17.

[58] Termes de référence du projet CT Sahel, section sur le Niger, p. 4. Cité dans: Institute for Security Studies (ISS) and Royal United Services Institute (RUSI), *op. cit*., p. 1.

[59] EUCAP Sahel Mali, comme EUCAP Sahel Niger fourni conseil et entraînement en soutien aux autorités nationales et aux forces de sécurités nationales dans leur capacités à combattre le terrorisme et le crime organisé. La mission EUTM Mali est une mission militaire qui entraîne l'armée malienne et fourni une expertise européenne à la réforme des forces armées maliennes. EUBAM Libye, quant à elle, est une mission civile qui apporte un soutien aux autorités libyennes dans l'amélioration et le développement de la sécurité des frontières du pays.

[60] Massarenti, Joshua, « Interview à Bérangère Rouppert, chercheure au GRIP (Bruxelles) », Interview à *Afronline-The voice of Africa*, Bruxelles, 23 octobre 2013. Consulté le 7 avril 2016 au lien suivant : http://www.afronline.org/wp-content/uploads/2013/10/Interview_Sahel_Rouppert_GRIP_DEF.pdf.

[61] Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2015/1780 du Conseil du 5 octobre 2015 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger)* (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 6 octobre 2015). Consulté le 17 juillet 2016 au lien suivant : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1780&from=FR

comme « un îlot de stabilité dans une région très instable »,[62] comme l'a déclaré son chef de mission Filip Ceuninck. [Voir Annexe n°4] Malgré tout, le budget d'EUCAP Sahel Niger ne représente qu'une petite proportion du budget de la PSDC lorsque comparé à celui alloué à d'autres missions, et les diverses limitations imposées aux budgets de l'Union européenne et à ses instruments financiers, ne permettent finalement pas une action complète et cohérente adaptée aux attentes créées par la Stratégie pour la Sécurité et le Développement au Sahel.

4. Le CBSD : un nouveau cadre pour renforcer la capacité de l'UE à assister ses partenaires militairement ?

La communication conjointe concernant le renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement [« capacity-building in support of security and development in third countries » (CBSD)] constate qu' « il n'existe actuellement aucun instrument budgétaire de l'UE permettant un financement global du renforcement des capacités en matière de sécurité dans les pays partenaires, en particulier de sa composante militaire ».[63] En tant que mission civile, EUCAP Sahel Niger dont le mandat porte sur la réponse aux causes structurelles de la défaillance de l'État au travers de la formation et du conseil, est financée par le budget communautaire. Cependant, l'Article 41 paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne exclue que le budget de l'UE puisse être utilisé pour des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense,[64] ce qui pose des limites au soutien qu'une mission telle qu'EUCAP Sahel Niger peut fournir aux forces de sécurité à combattre le terrorisme et le crime organisé. Au travers de ses missions civiles de la PSDC, l'Union européenne peut former des forces de sécurité dans divers secteurs non-militaires (les techniques d'enquête, l'administration, la gestion etc.), mais ne peuvent toucher à la capacité opérationnelle ou de combat de ces forces. Ainsi, les actions entreprises par l'Union européenne dans les pays du Sahel, par exemple, révèlent un décalage patent entre les besoins et les attentes des pays partenaires et les moyens avec lesquels l'Union y répond ; là où les besoins et les demandes des pays partenaires portent sur du matériel et des équipements militaires nécessaires pour répondre aux menaces directes à la sécurité de l'État, l'action européenne se concentre sur la formation des juges.[65] Par ailleurs, il existe des limites temporelles imposées aux missions de la PSDC, ces dernières n'ayant pas vocation à durer éternellement. Ainsi, lorsque ces missions touchent à leur fin, l'Union européenne manque d'instruments permettant de continuer de soutenir, sur le court- ou long-terme, le financement et la provision d'équipement non-létal aux forces de sécurité locales.[66]

---

[62] Sanda, Siradji, *op. cit.*

[63] Commission européenne, *Communication conjointe au Parlement Européen et au Conseil : Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement – Donner à nos partenaires les moyens de prévenir et de gérer les crises*, JOIN (2015) 17 final (Bruxelles : Commission européenne, 28 avril 2015).

[64] *Traité sur l'Union européenne*, C326 (Bruxelles : 26 octobre 2012), Article 41, §2.

[65] Voir : Rouppert, Bérangère, « Le concept européen d'approche globale à l'épreuve de la crise sahélienne », Note d'analyse (Bruxelles : GRIP, 14 août 2014), p. 6 ; Rouppert, Bérangère, « Les États sahéliens et leurs partenaires extrarégionaux : le cas de l'Union européenne en particulier », Note d'Analyse (Bruxelles : GRIP, 6 décembre 2012), pp. 8-9; Gros-Verheyde, Nicolas, « Arnaud Danjean : l'Europe doit apprendre à s'assumer toute seule », *Bruxelles2,* 30 décembre 2011.

[66] Service européen pour l'action extérieure, « Capacity building in support of security and development (CBSD) in third countries – Online public consultation », Communiqué, 1er avril 2016. Consulté le 6 septembre 2016 au lien suivant: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8355/capacity-building_en.

Un tel manque de continuité dans la provision de financement, et l'interdiction de fournir des équipements de base et du matériel militaire constituent une limite significative à la durabilité et à l'efficacité des formations données dans le cadre de la PSDC, après le retrait des missions. Qui plus est, ces obstacles contreviennent à la volonté de l'UE de répondre aux crises et conflits au travers d'une approche globale, et en particulier, d'avoir une capacité de réaction immédiate.[67] Dans un contexte où l'Union européenne s'engage de plus en plus fréquemment dans la construction des capacités d'États ou de régions partenaires afin de renforcer leur capacité à gérer les crises auxquelles ils sont confrontés, au travers du soutien à la sécurité et au développement, des tels obstacles réduisent considérablement la capacité de l'Union à réellement influer sur l'évolution de la situation sur le terrain.

Si la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique qui fut créée en 2003 au titre du Fonds Européen de Développement (FED), constitue, d'après la Commission européenne, « l'instrument le plus ambitieux pour faire face aux problématiques interdépendantes de sécurité et de développement, en fournissant également un appui à des activités militaires »,[68] celle-ci ne suffit pas. Une analyse financière de la Facilité de Soutien à la Paix pour l'Afrique (APF) sous les 9ème, 10ème, et 11ème FED révèle qu'une grande majorité des financements sont dédiés au soutien des opérations de maintien de la paix sous commandement africain, et en particulier au Mali, en Somalie, et en Afrique centrale (République Centrafricaine, et Initiative de coopération régionale pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur).[69] A l'opposé, ce ne sont que de très modiques sommes qui sont consacrées à la construction des capacités, dont la majeure partie est consacrée au développement de la Force Africaine en attente (FAA).[70] Qui plus est, si l'AFP permet de soutenir les Communautés Économiques Régionales et l'Union africaine, elle ne peut venir directement en aide au renforcement des capacités des États mêmes. De manière générale, l'AFP reste donc un instrument exceptionnel et temporaire, et son champ d'intervention est exclusivement régional et géographique (Union africaine et les Communautés Économiques Régionales). En somme, l'Union européenne manque donc d'instruments lui permettant d'appuyer la construction des forces de sécurité militarisées sur le long-terme, que ce soit au niveau de la formation ou des équipements.

L'accord du 19 février 2016 atteint au sein de l'OCDE-DAC qui a modifié les directives en matière d'aide officielle au développement pour la paix et la sécurité,[71] a

---

[67] Commission européenne, *Communication conjointe au Parlement Européen et au Conseil : Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement – Donner à nos partenaires les moyens de prévenir et de gérer les crises*, *op.cit*., point 2.2, pp. 5-6.

[68] Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement (UE) n° 23°/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix*, COM(2016) 447 final, 2016/0207 (COD) (Strasbourg : Commission européenne, 5 juillet 2016), p. 4.

[69] Commission européenne, *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Rapport Annuel 2015* (Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2016), p. 16. Consulté le 2 septembre 2016 au lien suivant : http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/apf_report-2015-fr.pdf.

[70] Ibid., pp. 25-26.

[71] Cette proposition de révision de l'Instrument contribuant à la paix et à la stabilité a été introduite par la Commission européenne le 5 juillet 2016, mais doit encore être approuvée par le Parlement Européen et le Conseil.

déclenché une proposition de révision du règlement régissant l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix de l'Union européenne (IcSP), ainsi que l'ouverture d'une consultation publique sur la question du CBSD.[72] Les directives révisées par l'OCDE, ont étendu le champ d'application de l'aide officielle au développement (AOD) au domaine de la paix et de la sécurité, tout en fournissant plusieurs garanties, notamment relatives à la nature principalement civile de l'AOD. Ainsi, la coopération avec les acteurs militaires, nécessaire à un soutien efficace à la RSS, est à présent couverte par l'AOD, qui peut financer des programmes concernant la gestion des dépenses sécuritaires, le rôle de la société civile dans le secteur de la sécurité, la législation sur les enfants-soldats, la RSS, le *peacebuilding*, la prévention et la résolution des conflits, ainsi que le contrôle des petites armes.[73] Plus précisément, l'OCDE reconnaît que la formation et l'entraînement du personnel militaire d'un État partenaire, y compris dans des domaines non-militaires, ne peut être éligible à l'ADD que lorsqu'il se fait sous le contrôle civil et avec un objectif de développement au bénéfice de la population civile.[74]

C'est dans cette même veine que fut formulée la proposition de modification du règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant l'IcSP, qui permettrait dans le futur, que les moyens financiers de l'IcSP soient utilisés dans le secteur de sécurité, ou dans le renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement dans un objectif de réalisation du développement durable.[75] Cette aide s'inscrirait naturellement dans un cadre strict et en réponse à des circonstances exceptionnelles, afin de contribuer à l'avènement de sociétés stables et pacifiques. Le projet de modification du règlement stipule explicitement que l'aide ne peut être fournie que « lorsque les exigences ne peuvent être satisfaites en faisant appel à des acteurs non militaires afin d'atteindre de manière adéquate les objectifs de l'Union au titre du présent règlement ».[76] Dans des situations de crise, seules des forces « militarisées », adéquatement entrainées et équipées, peuvent être à même de stabiliser les territoires, lorsqu'elles ne sont pas contraintes de se substituer aux acteurs civils pour assurer les services publics. Il convient néanmoins de rappeler que les dépenses militaires récurrentes, l'achat d'armes et de munitions, et la formation uniquement destinée à contribuer à la capacité de combat des forces armées ne peuvent être couvertes par les financements de l'Union.[77] Par conséquent, ceux-ci ne peuvent seulement être fournis qu'au travers de canaux non-communautaires.

Le nouveau concept de CBSD aura l'avantage de faire le pont entre les moyens de la PSDC et les instruments de la Commission européenne, octroyant ainsi à la rhétorique du

---

[72] Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), « DAC High Level Meeting Communiqué », 19 février 2016, p. 10. Consulté le 4 juillet 2016 au lien suivant : https://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-Communique-2016.pdf.

[73] Ibid.

[74] Ibid., p. 11.

[75] Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement (UE) n° 23°/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix*, *op. cit*., p. 4.

[76] Ibid., p. 11.

[77] Ibid.

nexus entre sécurité et le développement une implication financière réelle. Cet objectif préfigurait déjà dans les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 19/20 Décembre 2013 qui recommandait de soutenir les États partenaires et les organisations régionales au moyen de l'entrainement, du conseil et de l'équipement, afin de les rendre d'avantage capable de prévenir des crises sur leurs propres territoires.[78] Par ailleurs, l'initiative de renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement est prioritairement destinée à améliorer la cohérence des actions de l'Union dans les domaines de la réaction aux crises, de la prévention des conflits, ainsi que de la lutte contre les menace mondiales et transrégionales.[79] En théorie, cette initiative aurait donc un rôle à jouer dans l'augmentation de l'efficacité des politiques de l'Union dans le monde, permettant de traduire l' « approche globale » dans des actions concrètes et des instruments financiers adaptés. Par-là, l'Union européenne entend pleinement intégrer le rôle nécessaire des forces de sécurité dans la création d'un environnement propice au développement durable, à la sécurité humaine, et au maintien de la paix.[80]

5. Conclusions

Il est encore trop top pour évaluer le succès de l'action de l'Union européenne au Niger. L'efficacité de l'approche consistant à soutenir les forces de sécurité locales à combattre les menaces qui pèsent sur elle, est loin d'être confirmée. Si l'on estime que le succès de cette politique se trouve dans la réduction de l'intensité de la pression sécuritaire exercée sur le pays, il semble alors que les efforts investis par l'Union européenne au Niger aient été vains. Le programme d'observation des crises de l'International Crisis Group a, à plusieurs reprises au cours des années 2015 et 2016, placé le Niger dans la catégorie des crises en cours de détérioration.[81] Les attaques perpétrées par des groupes djihadistes et les incursions de Boko Haram sur le territoire nigérien se sont multipliées au cours des derniers mois, suscitant ainsi des inquiétudes sur la capacité du pays à maintenir son statut d'acteur clé dans la lutte contre le terrorisme.[82] En effet, force est de constater que l'engagement du Niger dans la sécurité du pays et de sa région n'a fait que se confirmer et augmenter depuis le début de la présence européenne. Si cela est en grande partie le fait de l'augmentation de la pression sécuritaire exercée sur le pays, il est permis de penser que c'est aussi, dans une certaine mesure, le fait de l'élargissement des capacités et des moyens des forces de sécurité nigériennes notamment grâce à l'appui de l'Union européenne.

Si les capacités et l'engagement des États africains eux-mêmes, et des institutions régionales africaines sont en nette intensification depuis quelques années, la nécessité d'un

[78] Commission européenne, « Questions and Answers: Commission proposes measures in support of security and development in partner countries », Factsheet Memo 26/2408, Strasbourg, 5 juillet 2016. Consulté le 7 septembre 2016 au lien suivant: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2408_fr.htm.

[79] Ibid.

[80] Service européen pour l'action extérieure, « Capacity building in support of security and development (CBSD) in third countries – Online public consultation », *op. cit.*

[81] Voir le programme d'observation des crises de l'International Crisis Group : « CrisisWatch : Tracking Conflict Worldwide ».

[82] Le Niger est également un pays clé pour l'action française dans le Sahel ; les drones et une partie de l'aviation du dispositif Barkhane sont disposés à Niamey.

soutien international n'en est pas amoindrie. Les défis sécuritaires auxquels ceux-ci sont aujourd'hui confrontés sont d'une ampleur sans précédent, et l'intérêt pour les pays européens de réduire leurs répercussions sur l'Europe est clair. Néanmoins, en profilant le Niger comme un acteur clé dans la lutte contre le terrorisme islamiste dans le Sahel, le président nigérien Mahamadou Issoufou a initié une dérive autoritaire qui semble le mettre sur les rails de ses prédécesseurs, dans un pays dont l'histoire récente est parsemée de coups d' États et de résurgence de régimes autoritaires. La société civile accuse, en effet, les autorités nigériennes de se servir de la lutte contre Boko Haram pour museler la société civile et de procéder à des arrestations arbitraires, pour « atteinte à la défense nationale ».[83] Le revers du renforcement des capacités sécuritaires n'épargne donc pas le Niger, où les zones où les forces de sécurité sont le plus actives souffrent de violations évidentes des droits de l'homme.

De la même manière, il est impossible d'évaluer le succès de l'approche préventive. La simple réduction du nombre de conflit à travers le monde n'est en aucun cas une preuve de la réussite de l'approche préventive. Il se pourrait qu'aucun conflit n'aie vu le jour, tout simplement parce que les facteurs conduisant potentiellement à l'occurrence d'un conflit n'ont pas été réunies. De plus, il est pratiquement impossible de déterminer avec certitude les raisons pour lesquelles un conflit aurait été évité : celui-ci se serait-il stabilisé grâce à la volonté interne des parties à éviter l'escalade armée ? Ou bien serait-ce les mécanismes de prévention qui auraient été particulièrement efficaces ? L'idée d'action préventive tient peu compte des décisions prises par les parties au conflit dans la prévention ou la résolution de celui-ci : la question est de savoir si les acteurs ont envie de résoudre leurs différends par des moyens pacifiques, ou bien s'ils sont prêts à se battre pour leur cause.[84] Le problème de la volonté des acteurs internationaux à réagir ou à agir face à un conflit potentiel est l'une des difficultés majeures que rencontrent les adeptes de la prévention. Ce problème est d'autant plus important dans le cas de la prévention, car il s'agit d'entreprendre une action avant même que cette nécessité ne se soit manifestée. En tout état de cause, la volonté de mettre des moyens à disposition de la prévention dépendra des intérêts que l'État tiers souhaitera protéger, de son interprétation des risques liés à l'éclatement d'un conflit dans une région spécifique, et de ses moyens politiques et financiers. Par ailleurs, la prévention souffre des divergences quant à la dénomination, à la définition et à l'interprétation de celle-ci et de ses implications en termes d'action politique. Celles-ci ne sont pas sans conséquences. Elles sont au cœur de la critique même du principe de prévention qui s'interroge, non seulement sur le problème de la prédiction d'un conflit, mais également sur les différentes interprétations des facteurs, des schémas et des dynamiques de conflits.

Dans ce contexte, l'assistance au secteur de sécurité ne peut avoir qu'un rôle limité sur la survenance d'un conflit. En effet, cette approche souffre du manque de moyens dédiés,

---

[83] Voir : Rainfroy, Claire, « Niger : une marche citoyenne contre les dérives autoritaires du gouvernement », *Jeune Afrique*, 5 juin 2015. Consulté le 12 octobre 2016 au lien suivant : http://www.jeuneafrique.com/233944/politique/niger-une-marche-citoyenne-contre-les-d-rives-autoritaires-du-gouvernement/; Rainfroy, Claire, « Niger : quand la lutte contre Boko Haram menace la liberté d'expression », *Jeune Afrique*, 29 mai 2015. Consulté le 12 octobre 2016 au lien suivant: http://www.jeuneafrique.com/233588/politique/niger-quand-la-lutte-contre-boko-haram-menace-la-libert-d-expression/.

[84] Wallensteen, Peter, *Understanding Conflict Resolution* (London: SAGE publications, 2015).

du manque de stratégie, et du fait que l'entreprise est particulièrement difficile, d'autant plus dans les États dits faillis ou fragiles. Par ailleurs, l'assistance est tiraillée entre des objectifs techniques et opérationnels à court-terme et des objectifs de développement à long-terme. La vision sur le long-terme doit être bien réfléchie et tenir compte des conséquences potentiellement déstabilisatrices d'un tel engagement. Enfin, la seule manière d'assurer la longévité des capacités construites est d'obtenir un soutien réel et suffisant de l'élite desdites institutions sécuritaires et de la classe politique du pays en question. Dans le cas contraire, toute entreprise sera vouée à l'échec. Ainsi, l'appropriation est nécessaire à la pérennisation des avancées effectuées, et doit passer par la mise au point d'une stratégie de manière concertée. Cela passe également par une coopération accrue avec les ministères des finances des pays hôtes et les partenaires internationaux, de manière à mettre au point une stratégie de sécurité soutenable financièrement sur le moyen- et long-terme. Le soutien est donc nécessaire non seulement au niveau de l'entrainement et des équipements, mais également au niveau de la planification et du financement du secteur de sécurité.[85]

Il est donc impossible de prouver le succès et l'efficacité de l'action préventive.[86] Quoi qu'il en soit, les efforts de prévention n'ont pas permis de prévenir l'émergence d'une majorité des conflits, et il est estimé que 9 conflits sont à l'heure en cours sur le continent africain seul. Les conflits armés demeurent donc une constante des relations internationales. Si la prévention de conflit vise à empêcher qu'une guerre n'émerge, avec le lot de violences et d'atrocités que celle-ci provoque, la protection des populations dans le contexte d'une guerre en cours relève d'un autre registre. La prévention, ne consiste pas à *protéger* à proprement parler. Néanmoins, lorsqu'un conflit n'a pu être évité, la volonté de protéger les populations civiles du fléau de la guerre apparaît de plus en plus comme une priorité internationale. C'est pourquoi, la seconde partie de cette étude s'attardera sur le principe de *protection civile* dans le cadre des conflits armés. Il en exposera les principes fondateurs et les difficultés opérationnelles, à l'aune du cas pratique du Soudan du Sud.

[85] Downie, Richard, *Build Police Institutions in Fragile States. Case studies from Africa* (Washington: Center for Strategic and International Studies, January 2013), p. 20.

[86] Wallensteen, Peter, *op. cit.*

Partie 2 - Assistance dans le cadre de la protection des civils

1. Qu'est-ce que protéger ? Concept, principes et développement

La deuxième partie de cette étude s'intéresse à une seconde ligne d'action au travers de laquelle la communauté internationale tente, à présent, non pas de prévenir la survenance d'un conflit, mais plutôt de mitiger l'impact des conflits sur les populations civiles. Il s'agit de la « protection », un terme défini par le Comité Permanent Interinstitution des Nations Unies de la manière suivante : « La protection est définie comme l'ensemble des activités destinées à faire pleinement respecter les droits des personnes, conformément à la lettre et à l'esprit des branches du droit pertinentes (c'est-à-dire, le droit des droits de l'homme, le droit international humanitaire, et le droit international de la migration). »[87] Cette définition, très large, est sujette à de nombreuses interprétations quant aux types d'activités et de réponses qui peuvent s'étendre du volet préventif (création d'un environnement digne permettant aux individus de jouir de l'ensemble de leurs droits), au volet réactif, en réponse à des violations claires des droits de la personne. Dans le cadre des conflits armés, la protection des civils consiste à protéger les civils « face à des atteintes physiques directes, mais aussi de leur donner l'assurance de pouvoir continuer à vivre dans des conditions dignes ».[88] Il y a ainsi deux volets de protection qui entrent en ligne de jeu dans un conflit armé : celui de la protection physique, généralement au sein d'une mission de maintien de la paix avec un mandat de Protection des Civils (PdC), ainsi que l'aide humanitaire visant à fournir le matériel de première nécessité aux victimes civiles des conflits. Or, la protection physique est une précondition à la création de conditions de vie décentes, c'est pourquoi, cette partie de notre étude s'intéressera spécifiquement à la protection physique des individus.[89]

La question de la protection physique et des droits des populations civiles au cours d'un conflit armé est au cœur des évolutions conceptuelle et pratique qu'ont connu le droit international humanitaire et les droits de l'homme au cours des deux derniers siècles. Les conventions de Genève et de la Haye et leurs protocoles additionnels, ont progressivement consolidé les différenciations entre le statut de belligérant et celui de civil, et prévoient que la violence indiscriminée à l'égard des populations civiles viole les principes de base de conduite de la guerre.[90] La Convention (II) concernant les lois et coutumes de la guerre sur

---

[87] International Committee of the Red Cross (ICRC), *Third Workshop on Protection for Human Rights and Humanitarian Organizations: Doing Something about It and Doing It Well* (Geneva: ICRC, janvier 1999).

[88] Département fédéral des affaires étrangères, *Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés* (Berne : Département fédéral des affaires étrangères, 2013), p. 6.

[89] Kjeksrud, Stian and Aasland Ravndal, Jacob (2011), « Emerging lessons from the United Nations mission in the Democratic Republic of Congo: military contributions to the protection of civilians », *African Security Review*, Vol. 20 (2) (2011), pp. 3-16, p. 4.

[90] *Convention de La Haye (II) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, La Haye, 29 juillet 1899. Consultation de la base de données du Comité International de la Croix-Rouge : « Traités, États parties et Commentaires » le 11 septembre au lien suivant : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreatiesByDate.xsp.

terre issue de la Conférence de la Haye du 29 juillet 1899 entend établir des dispositions, « dont la rédaction a été inspirée par le désir de diminuer les maux de la guerre, autant que les nécessités militaires le permettent, [et] sont destinées à servir de règle générale de conduite aux belligérants, dans leurs rapports entre eux et avec les populations ».[91] Par ailleurs, les Déclarations (IV, 2) et (IV, 3) interdisent de manière explicite l'utilisation de certains équipements létaux tels que les gaz asphyxiants et les balles qui s'aplatissent.[92] Il faut cependant attendre le 12 août 1949 pour que soient établis les protocoles additionnels aux Conventions de Genève relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux (I) et non internationaux (II) ainsi que la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.[93] Y est explicitement évoqué le rôle des organismes humanitaires tels que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) dans la protection des personnes civiles et les secours à leur apporter.[94] Cependant, il convient à ce stade de rappeler que la responsabilité d'assurer la protection des citoyens, incombe en premier lieu à l'État :

> C'est à chaque État qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son territoire. Le rôle premier revient donc à l'État touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire.[95]

Néanmoins, lorsque les besoins des populations subsistent, en raison de l'incapacité ou du manque de volonté de l'État de s'acquitter de sa responsabilité, les acteurs humanitaires peuvent intervenir conformément au droit international humanitaire concernant l'assistance humanitaire et l'accès aux populations civiles touchées par des conflits armés.[96]

---

[91] Ibid.

[92] Voir : *Déclaration (IV, 2) de la Haye interdisant l'utilisation de gaz asphyxiants*, La Haye, 29 juillet 1899 ; *Déclaration (IV, 3) de la Haye interdisant les balles qui s'aplatissent*, La Haye, 29 juillet 1899.
Ces déclarations furent par la suite complétées par la *Déclaration (XIV) de la Haye interdisant les projectiles lancés de ballons*, La Haye, 18 octobre 1907; le *Protocole de Genève interdisant les gaz asphyxiants et les moyens bactériologiques*, Genève, 17 juin 1925 ; la *Convention interdisant les armes biologiques*, signée le 10 avril 1972 ; la *Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination*, Genève, 10 octobre 1980 (amendé à plusieurs reprises) ; le *Protocole (I) de la CAC interdisant les mines, pièges et autres dispositifs*, signé le 10 octobre 1980 ; le *Protocole (I) relatif aux éclats non localisables*, signé le 10 octobre 1980 ; le *Protocole (III) de la CAC interdisant les armes incendiaires*, signé le 10 octobre 1980 ; la *Convention interdisant les armes chimiques*, signée le 13 janvier 1993 ; le *Protocole (IV) de la CAC sur les armes à laser aveuglantes*, signée le 13 octobre 1995 ; la *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction*, signée le 18 septembre 1997. Voir la base de données du CICR « Traités, États parties et Commentaires ». Consultation de la base de données du CICR : « Traités, États parties et Commentaires » le 11 septembre au lien suivant : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreatiesByDate.xsp.

[93] Ibid.

[94] *IVème Convention de Genève*, Genève, 1949, Art. 10, p. 176.

[95] Assemblée Générale des Nations Unies, *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies*, A/RES/46/182 (1991) (New York : Assemblée Générale des Nations Unies, 19 décembre 1991), Annexe I, § 4.

[96] Art. 3(2) commun aux quatre Conventions de Genève (CG) ; CG IV, art. 10 et 59(2), Protocole additionnel (PA) I, art. 70(1); PA II, art. 18(1) et (2).

Dans la mesure où les principes d'humanité, d'impartialité et de neutralité qui légitiment l'action humanitaire sont respectés,[97] les acteurs humanitaires peuvent endosser une responsabilité subsidiaire. Cette partie de notre étude s'intéressera particulièrement à la protection physique des individus dans le cadre d'un conflit actif, telle que mise en pratique dans le cadre d'une mission de maintien de la paix. Les opérations de maintien de la paix forment, dans un tel contexte, les cadres d'action privilégiés. Avec l'évolution du cadre conceptuel des opérations de l'ONU, le contenu des mandats de celles-ci s'est progressivement élargi de manière à les transformer en forces multidimensionnelles et intégrées de stabilisation, au sein desquelles la protection armée des populations civile occupe une place prépondérante.

Les facteurs de cette évolution se trouvent notamment dans l'agenda d'interventionnisme libéral tel qu'il s'est articulé autour de la notion de Responsabilité de Protéger (R2P).[98] Nombreux sont les commentateurs qui considèrent qu'en réalité, une grande partie des activités de la PdC rejoignent celles de la R2P, mais sont tout simplement ré-étiquetées sous la bannière de la R2P.[99] En effet, les deux concepts ont en commun cet objectif de *protection.* De même, tous deux placent la responsabilité principale de protection dans le chef de l'État, tout en reconnaissant également une responsabilité subsidiaire qui incomberait à la communauté internationale. Néanmoins, R2P et PdC demeurent bien distinctes. Apparue à la fin des années 90, la PdC précède, chronologiquement, la R2P, pour n'être finalement explicitement mentionnée dans certains mandats d'opérations de maintien de la paix de l'ONU qu'à partir de 1999. Le concept de PdC trouve ses sources dans les moments mêmes de l'histoire, où l'incapacité des acteurs internationaux et humanitaires à protéger les civils des crimes les plus ignobles a été criante. Comme nous l'avons vu, celui-ci n'est cependant défini que dans des termes englobants, ce qui lui a valu de nombreuses critiques y compris au sein de l'ONU, notamment en raison du manque de clarté quant aux moyens de mettre en œuvre ladite protection.[100] La PdC peut en effet faire appel à un vaste éventail de mesures et d'instruments allant de l'établissement d'un environnement plus sûr à la protection physique contre la violence directe.

Sous le slogan de « Responsabilité de Protéger », le rapport du CIISE publié au début des années 2000, a entériné l'idée que la souveraineté étatique est assortie de

---

[97] L'action humanitaire doit strictement viser à pallier la souffrance humaine. Il ne peut y avoir d'intérêt financier, politique ou particulier à l'action humanitaire. Dans le même temps, celle-ci doit être impartiale : elle doit secourir les individus à la mesure de leur souffrance sans distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale ou d'appartenance politique. Enfin celle-ci doit être neutre : elle s'abstient de prendre part aux hostilités.

[98] Okeke, Jide Martyns, « An evolving model of Africa-led peace support operations?: lessons from Burundi, Sudan (Darfur) and Somalia », dans Wyss, Marco and Tardy, Thierry (éds), *Peacekeeping in Africa. The Evolving security architecture* (Oxon: Routledge, 2014), pp. 37-53, p. 37.

[99] Mills, Kurt, *International Responses to Mass Atrocities in Africa. Responsibility to Protect, Prosecute, and Palliate* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015), p. 47.

[100] Voir: Holt, Victoria K., Taylor, Glyn and Kelly, Max, *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: successes setbacks and remaining challenges* (New York: United Nations, 2009).

responsabilités,[101] tout en préconisant que la communauté internationale peut se substituer à un État qui manque de remplir cette tâche. En effet, selon le second pilier de R2P la communauté internationale peut apporter assistance aux États ayant des difficultés à remplir ce devoir. Enfin, le troisième pilier stipule, qu'en dernier recours, si un État n'est manifestement pas en mesure de protéger sa population, la responsabilité de protection est transférée à la communauté internationale qui se doit d'agir de manière collective. C'est ainsi que les conclusions du Sommet mondial de l'ONU de 2005 reconnaît formellement que la communauté internationale est investie d'une responsabilité de répondre aux violations graves des Droits de l'Homme, y compris par l'usage de la force. Cette action peut être entreprise sous couvert des Chapitre VI ou VII de la Charte des Nations Unies, et peut donc être de nature diplomatique, humanitaire, ou militaire (Chapitre VII).

Ainsi, bien que l'idée de protection soit commune à la PdC et à la R2P, les implications politiques des deux concepts diffèrent, en particulier dans la mesure où la PdC est un principe juridique qui relève du droit international humanitaire, du droits des réfugiés et des droits de l'homme, tandis que la R2P apparaît comme un instrument politique à la disposition du Conseil de Sécurité de l'ONU et énoncé dans le Document final du Sommet mondial de 2005.[102] D'autre part, ces deux principes divergent dans leur champ d'application. Contrairement à la R2P qui s'applique uniquement aux crimes de guerres, et aux crimes contre l'humanité, la PdC s'applique aux violations du droit international humanitaire dans le cadre d'un conflit armé. La portée de la PdC est donc beaucoup plus large que celle de la R2P qui se limite à certains types de crimes. Enfin, les contours du concept de PdC sont plus ambigus et malléables, et n'affectent pas de manière aussi directe la souveraineté de l'État dans lequel la PdC est mise en place. Si les principes de la PdC exigent en effet qu'une telle mission soit déployée avec l'assentiment de l'État hôte, la Responsabilité de Protéger est dans de nombreux cas utilisée contre la volonté de l'État dans lequel elle prend place, ces derniers étant généralement les auteurs mêmes des violences commises à l'égard des civils.[103] C'est à ce niveau qu'il existe donc une différence fondamentale entre la PdC et la R2P, cette dernière permettant la mobilisation de moyens robustes contre l'avis de l'État hôte, dans le but de protéger les citoyens. Cela signifie *a contrario* qu'il existe des limites substantielles à la capacité de protéger des missions de maintien de la paix sous le volet de la PdC, étant donné que celles-ci doivent recevoir l'approbation de l'État hôte, qui, bien souvent est responsable d'une majorité des violences contre les civils.

A ce jour, des références à la Protection des civils ont été identifiées dans 10 opérations de maintien de la paix de l'ONU entre 1999 et 2009, et de 6 autres opérations approuvées par l'ONU mais dont le commandement a été attribué à des organisations

---

[101] Le rapport CIISE parle d'une redéfinition d'une *souveraineté de contrôle* à une *souveraineté de responsabilité*. Voir : Commission Internationale de l'intervention et la souveraineté des États (CIISE), *op. cit*., p. 14.

[102] Voir: Mills, Kurt, *op. cit*., p. 47 ; Assemblée Générale des Nations Unies, *60/1. 2005 World Summit Outcome,* A/RES/60/1 (New York : Assemblée Générale des Nations Unies, 24 octobre 2005) ; Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire Genéral sur la protection des civils dans les conflits armés*, S/2012/376 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 22 mai 2012), II. B. §21.

[103] L'exemple le plus connu est celui de l'opération militaire internationale conduite en Libye en 2011.

régionales ou des États particuliers.[104] En effet, de nombreuses missions des Nations Unies, par exemple, comportent aujourd'hui un volet de PdC. Entre autres ; la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO), la Mission conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (UNAMID), la Mission Multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations Unies en Centrafrique (MINUSCA), l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Mission des Nations Unies au Libéria (UNMIL). Celles-ci ont généralement tendance à se focaliser particulièrement sur la protection physique de la personne et cet objectif figure parmi les objectifs prioritaires de telles missions. En effet, ces opérations se déroulant dans le contexte de conflits en cours, la protection des personnes face aux risques de violences en tout genre et aux atrocités de masse est une priorité aux yeux de la communauté internationale. Le Conseil de Sécurité de l'ONU influe sur le cadre normatif et politique de telles missions en prévoyant, dans certains cas, l'utilisation de la force armées à des fins de protection des civils. Une autre composante primordiale dans le cadre de la PdC telle que conceptualisée par l'ONU, est également la protection des activités humanitaires et d'assurer leur accès aux populations vulnérables dans les zones de combat.

Le droit international humanitaire prévoit en effet que les États ont certaines responsabilités face aux civils affectés par les conflits, comme la distribution d'assistance humanitaire, d'assistance médicale, de vivres et d'autres biens de première nécessité.[105] La protection n'est donc, par nature, pas nécessairement militaire. Elle peut être humanitaire, on parlera alors de protection humanitaire. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) peut, par exemple, fournir une protection légale aux personnes pouvant prétendre au statut de réfugié et veiller à ce que les États respectent leurs obligations en termes de droit international des réfugiés et droits de l'homme. Toutefois, nous nous intéresserons ici spécifiquement à la protection physique des civils dans le contexte d'un conflit armé ; celle-ci est généralement exercée par des forces armées d'autres pays, au sein d'une mission de maintien de la paix internationale ou régionale.

De manière générale, la simple présence militaire internationale sous la bannière de l'ONU par exemple, dans une zone de conflit peut avoir un effet dissuasif sur les belligérants; bien que ne pouvant pas assurer la protection physique d'une population entière, la seule présence d'acteurs internationaux peut limiter les risques de violences à l'égard des

[104] C'est le cas de: la Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 1270 concernant la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) (1999); la Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 1291 concernant la Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) (2000); la Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 1509 concernant la Mission des Nations Unies au Liberia (MINUL) (2003); la Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 1528 concernant la Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) (2004); la Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 1542 concernant la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (MINUSTAH) (2004) ; la Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 1545 concernant l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) (2004); la Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 1590 concernant la Mission préparatoire des Nations Unies au Soudan (MINUS) (2005); la Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 1701 concernant la Force Intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) (2006); la Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 1769 concernant la Mission conjointe des Nations Unies et de l'Union Africaine au Darfour (MINUAD) (2007); et la Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 1778 concernant la Mission des Nations Unies en RCA et au Tchad (MINURCAT) (2007).

[105] Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, Genève, 12 août 1949 : Titre II Art. 23 ; Titre III Section II Art. 59 ; Titre III Section IV Chapitre III Art. 89. Consulté le 3 août 2016 sur le site du CICR au lien suivant : https://ihl-databases.icrc.org/dih-traites/INTRO/380.

populations civiles et réduire la vulnérabilité et l'exposition d'une partie au moins de ces populations à la menace physique. Face à des hommes armés, le risque de riposte devrait en toute logique dissuader les belligérants de violer le droit international humanitaire et d'attaquer les populations civiles. Pour que cette menace soit néanmoins crédible aux yeux des belligérants, les troupes internationales doivent être en nombre suffisant, présentes sur l'ensemble du territoire, et adéquatement équipées et armées. Le mandat de telles opérations doit également être adapté aux risques encourus par les populations civiles afin de donner la possibilité aux troupes présentes de les protéger. En effet, les situations dans lesquelles la communauté internationale s'est contentée ou s'est vue contrainte d'observer des massacres se perpétrer sous ses yeux ne sont malheureusement pas exceptionnelles.

Cela signifie qu'en l'absence d'un mandat sous le Chapitre VII des Nations Unies, soit, qui autorise l'utilisation de la force armée en réponse à une menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, la plausibilité qu'une action internationale puisse mettre fin à la persécution des populations civils semble peu réaliste. Le Chapitre VII – Article 42 de la Charte des Nations Unies prévoit, en effet, que : « Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ».[106] Cette provision présente néanmoins plusieurs limites : tout d'abord, il faut que le Conseil de Sécurité autorise, à l'unanimité, une action sous le Chapitre VII. Cela représente une difficulté considérable comme en attestent les blocages répétés du Conseil de sécurité de l'ONU sur la situation en Syrie. De plus, il faut que les violences commises soient jugées représenter une menace à la paix et la sécurité internationales. Enfin, il existe toute une série d'obstacle liés au contenu même du mandat, au nombre de troupes déployées, et aux ressources mises à disposition par les États.

Les limites à la protection des civils sont donc nombreuses, et il faut à ce stade remarquer que la protection des civils, bien qu'elle soit censée être apolitique et plus acceptable, peut prendre une forme extrêmement politique et finir par faire de ses acteurs des parties au conflit.[107] D'un point de vue réaliste, il s'agit donc davantage de mitiger les risques et la souffrance, plutôt que de protéger contre les génocides et les atrocités de masse par des moyens décisifs, ou de mettre fin aux atrocités.[108] Afin d'analyser le rôle que peut jouer la PdC dans la gestion internationale des conflits africains, nous allons procéder à l'analyse de la mission des Nations Unies au Soudan du Sud. Rappelons que l'objectif ici n'est pas d'évaluer l'impact de l'action de l'ONU au Sud Soudan, chose qui ne pourrait être faite sans tenir compte du contexte régional et de la présence de la Force Intérimaire de Sécurité des Nations Unies à Abyei (FISNUA) et de la Mission Conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD). Il s'agira plutôt de relater l'évolution du mandat de Protection des civils de la MINUSS face aux réalités du conflit au Soudan du Sud, de manière à mettre en évidence les enjeux de la réalisation d'un tel mandat.

[106] *Charte des Nations Unies*, *op. cit*., Chapitre VII, Article 42.

[107] Mills, Kurt, *op. cit*., p. 93.

[108] Ibid., p. 41.

2. La Protection des Civils dans la pratique : le cas de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud

La résolution 1996 du Conseil de Sécurité de l'ONU, établissant la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud, invoquait la Responsabilité de Protéger ; adoptée à la veille de l'indépendance officielle du pays, le 8 juillet 2011, cette mission de maintien de la paix visait initialement à conseiller et assister le jeune gouvernement sud-soudanais à remplir sa responsabilité de protéger sa population civile.[109] Armée d'un mandat renouvelable d'un an, d'une force militaire de 7,000 hommes, et d'un personnel civil de quelques 900 personnes, la MINUSS a été créée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Avec pour objectif d'établir des conditions propices au développement du Soudan du Sud, la mission est sensée soutenir les efforts du gouvernement à gouverner de manière efficace et démocratique, et à entretenir de bonnes relations de voisinage, en particulier avec son voisin du nord. Le soutien à la construction d'institutions étatiques capables de remplir leurs responsabilités en termes de prévention, de médiation, et de résolution des conflits, ainsi que dans la protection des populations civiles, font partie des tâches confiées à la MINUSS. C'est donc au travers d'un renforcement de la capacité de l'État à remplir ses fonctions régaliennes vis-à-vis de sa population, que les Nations Unies entendent stabiliser le pays et créer des conditions propices au développement économique. Ce renforcement passe également par le soutien au développement de stratégies pour la RSS, y compris dans les domaines de la justice, du Désarmement, de la Démobilisation et de la Réintégration (DDR), de l'État de droit, et des droits de l'homme. Le mandat de la MINUSS prévoit, par ailleurs, une mission de conseil et d'entraînement des nouvelles forces de police du Soudan du Sud.[110] Dès sa création, la MINUSS fut ainsi fortement axée sur la prévention des violations graves des droits de l'homme, au moyen, entre autres, de la construction d'institutions étatiques et de forces de sécurité capables de prévenir et de gérer les enjeux sécuritaires actuels et futurs.

Ce volet de prévention structurelle est couplé de diverses mesures de prévention immédiate, telles que la mise en place de systèmes d'alerte précoce, la responsabilité pour la MINUSS d'observer, d'enquêter, de vérifier et de rapporter régulièrement au Conseil de Sécurité l'état des droits de l'homme au Sud Soudan et les risques encourus par les populations civiles. Ainsi, plusieurs mesures de projection de la sécurité sont confiées à la MINUSS, au travers du déploiement proactif des forces de sécurité dans les zones à risques et de la protection des populations civiles face à la menace de violences physiques. Pour ce faire, le Conseil de Sécurité autorise la mission « à employer tous les moyens nécessaires, dans la limite de sa capacité et dans les zones de déploiement de ses unités, pour exécuter son mandat de protection ».[111] Conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la MINUSS bénéficie, en effet, de l'autorisation de faire usage de la force armée dans la réalisation de son mandat de protection des populations civiles. La résolution exige, par ailleurs, que les milices rebelles ainsi que l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS) mettent fin à toutes formes de violence et d'atteinte aux droits de l'homme commises sur les

[109] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 1996*, S/RES/1996 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 8 juillet 2011), p. 5. Consulté le 3 août 2016 au lien suivant : http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmis/documents/sres1996_2011.pdf.

[110] Ibid.

[111] Ibid.

populations civiles et engage le gouvernement « à ratifier et appliquer les principaux traités et conventions internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment ceux consacrés aux femmes et à l'enfance, aux réfugiés et aux apatrides ».[112] La MINUSS est donc dotée d'un double mandat ; celui d'assister et de conseiller le nouveau gouvernement du Sud Soudan dans la construction des institutions étatiques avec pour objectif de prévenir l'émergence de futurs conflits et de déterrer le recours à la violence, assorti d'un mandat de prévention immédiate et de protection opérationnelle des populations civiles face au risque de violences physiques, et en particulier face aux attaques perpétrées par l'Armée de Résistance du Seigneur (ARS). Dans une région ravagée par les conflits internes et la violence tribale, le mandat de protection des civils confié à la MINUSS, est révélateur des principales sources de préoccupations de la communauté internationale à la veille de l'indépendance du Soudan du Sud.

Cependant, tandis que les craintes portaient davantage sur la reprise du conflit Nord/Sud opposant depuis plusieurs décennies Khartoum à Djouba, c'est en réalité l'exacerbation des conflits internes au sein du Mouvement Populaire de Libération du Soudan (MPLS) qui conduisit à de nouvelles violences. C'est dans un contexte de dégradation générale du climat sécuritaire que la MINUSS fut l'objet de diverses attaques dès décembre 2012, lorsqu'un hélicoptère des Nations Unies fut descendu par l'APLS, suivi par de multiples attaques contre des convois de l'ONU en 2013. Alarmé par la dégradation rapide de l'environnement sécuritaire, le Conseil de Sécurité reconnaît dans sa Résolution 2109 du 11 juillet 2013, que la situation au Sud Soudan constitue une menace à la paix internationale et à la sécurité de la région. Il décida, par conséquent, de prolonger le mandat de la mission d'un an, ainsi que de le renforcer. La protection des civils y fut décrite comme une priorité de premier ordre de la MINUSS, et d'avantage d'efforts furent exigés dans le soutien à la construction de capacités étatiques dans ce domaine particulier, avec la mise au point d'une stratégie de protection des civiles et de réaction rapide. En parallèle, le déploiement géographique des troupes onusiennes fut modifié et la Résolution réitèra la responsabilité qui incombe au gouvernement sud-soudanais de protéger sa population civile. Cette sonnette d'alarme, couplée de l'ordre donné à la MINUSS de prendre toute action nécessaire pour protéger les civiles de la menace de violence physique, « quelle que soit la source de cette violence », témoigne des difficultés croissantes rencontrées par la mission dans la mise en œuvre de son mandat.[113] Ces difficultés concernent également la sécurité et la libre circulation du personnel des Nations Unies et les mesures prises contre certains membres de son personnel.[114]

Néanmoins, ce n'est qu'avec l'éclatement d'un conflit ouvert au sein du MPLS en Décembre 2013 que la situation sécuritaire du Soudan du Sud se détériora considérablement. Après des années de rivalités à la tête du MPLS au sujet du leadership du parti et de son avenir, en particulier en prévision des élections de l'été 2015, le clivage grandissant au sein

---

[112] Ibid.

[113] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2109*, S/RES/2109 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 11 juillet 2013), p. 5. Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2109(2013).

[114] Un membre du personnel de la MINUSS chargé des droits de l'homme a été envoyé par le gouvernement du Sud-Soudan.

du parti se cristallisa autour des figures du Président Salva Kiir et de son rival historique et ancien vice-Président, Riek Machar. Démis de ses fonctions avec l'ensemble du gouvernement à l'été 2013, Riek Machar rejoignit *de facto* les rangs de l'opposition, et devint un ténor de la lutte contre la dérive autoritaire entamée par la Présidence du pays. C'est sur fond de violences intercommunautaires et de répression politique croissantes qu'un conflit violent éclata en décembre 2013. Le 15 décembre, craignant que son rival ne fomente un coup d'État avec le soutien de la garde présidentielle, le Président Salva Kiir ordonne de désarmer une partie des membres de la Garde jugés étant proches de Machar. Cette décision mis le feu aux poudres, provoquant un échange violent de tirs entre les éléments loyaux au Président, principalement de l'ethnie Dinka, et ceux soutenant l'ancien vice-Président. Le conflit gagna rapidement les bases militaires à travers le pays, avant de se propager dans les rues où les forces gouvernementales et des milices s'en prirent à la population civile d'origine Nuer en particulier.

En quelques jours, la situation sécuritaire se détériora de manière drastique et dégénéra en crise humanitaire, de sorte que le Conseil de Sécurité adopta une nouvelle Résolution (2132) sur le Soudan du Sud le 24 décembre 2013. Condamnant les « violations des droits de l'homme et les exactions qui auraient été commises par toutes les parties, dont des groupes armés ou les forces de sécurité nationales »,[115] la Résolution décida de fournir des moyens supplémentaires à la MINUSS augmentant ses effectifs à 12,500 militaires et 1,323 policiers.[116] Cette décision reflète les nécessités immédiates auxquelles la MINUSS a du faire face, afin de protéger les populations civiles prises dans les combats, comme celles ayant cherché refuge dans les locaux de la mission. Cependant, le fait même d'avoir fait des locaux de la mission un refuge pour les populations fuyant le conflit a contribué à vulnérabiliser la mission, la MINUSS, ses locaux, et son personnel devenant de plus en plus souvent la cible d'attaques occasionnant ainsi des pertes parmi les soldats de la paix comme parmi les civils.[117] Le caractère systématique et généralisé des violences contre les populations civiles, contraignit l'ONU à admettre, dans sa Résolution 2155, qu'il « existe des motifs raisonnables de croire que des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, y compris des exécutions extrajudiciaires, viols et autres actes de violence sexuelle, disparitions forcées et arrestations arbitraires, ont été commis au Soudan du Sud par toutes les parties au conflit ».[118] Le caractère principalement ethnique des exactions est d'ailleurs explicitement reconnu par le Conseil de Sécurité, qui condamne la diffusion radiophonique de discours incitant à la haine et à la violence sexuelle contre un groupe ethnique donné.[119] La protection des civils y est présentée comme l'objectif prioritaire dans l'utilisation des capacités et des ressources disponibles à la mission. A cet effet, le déploiement préventif de patrouilles dans le but de dissuader les acteurs susceptibles de faire usage de la violence est recommandé par

---

[115] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2132*, S/RES/2132 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 24 décembre 2013), p. 1. Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2132(2013)

[116] Ibid., p. 2.

[117] L'attaque du 19 décembre au camp d'Akobo a provoqué la mort de deux soldats et de près de 20 personnes qui s'y étaient réfugiées.

[118] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2155*, S/RES/2155 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 27 mai 2014), p. 1. Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2155(2014).

[119] Ibid.

le Conseil de Sécurité. Enfin, toutes les parties au conflit sont exhortées de garantir la sécurité et la liberté de mouvement du personnel des Nations Unies, qui s'est vue être l'objet d'attaques commises par les groupes de l'opposition et d'autres groupes armés, aussi bien que par les forces gouvernementales.[120]

Cette résolution indique clairement une évolution du mandat de la MINUSS face aux enjeux du conflit au Sud Soudan. Le volet de conseil et de construction des capacités locales en soutien au gouvernement Sud-Soudanais, laisse totalement place à la prévention opérationnelle et la protection physique immédiate des civils face à la menace de violences. Elle témoigne également de la substitution progressive des Nations Unies, de l'Union africaine et de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) en Afrique de l'Est au gouvernement du Sud Soudan dans la protection des populations civiles, et la fourniture d'aide humanitaire. On assiste ainsi à une distanciation croissante entre la MINUSS et le gouvernement du Sud Soudan, depuis la formulation du premier mandat de la mission, résultant en partie des attaques répétées commises, entre autres, par les forces gouvernementales sur la mission, son personnel, et ses protégés.

Dans la Résolution 2187 du 25 novembre 2014, le Conseil de Sécurité tint effectivement les divisions internes du MPLS pour responsables du conflit, qui en 12 mois a fait une dizaine de milliers de morts et déplacé près de 2 millions de personnes.[121] C'est en toute logique donc que la Résolution 2206 du 3 mars 2015, elle, décide d'un régime de sanctions visant toute personne désignée « comme responsable ou complice d'activités ou de politiques faisant peser une menace sur la paix, la sécurité ou la stabilité au Soudan du Sud, ou comme ayant pris part, directement ou indirectement, à de telles activités ou politiques », qu'elle soit membre du gouvernement sud-soudanais, d'un parti d'opposition, d'une milice ou d'un autre groupe.[122] Dans ses Résolutions de 2015 et de 2016, le Conseil de Sécurité souligne à plusieurs reprises la nécessité pour la MINUSS d'établir des contacts réguliers avec les populations locales, que ce soit à l'intérieur comme à l'extérieur de ses sites, afin de s'acquitter de manière effective de son mandat de protection des civils. C'est également dans ce but que, deux ans après avoir porté les effectifs de la MINUSS à 12,500 militaires et 1,323 policiers, la Résolution 2252 les augmente à 13,000 et 2,001 respectivement.[123] Par ailleurs, afin de remplir son mandat de prévention, la mission est invitée à contribuer à l'atténuation et au règlement des conflits intercommunautaires afin de favoriser la réconciliation à l'échelle locale et nationale. Par exemple, elle est invitée à intensifier sa présence dans les zones à risque de conflit élevé de manière à prévenir et dissuader le recours à la violence physique contre les civils. Cependant, la reprise de combats violents à Djouba même au mois de juillet

[120] Ibid, p. 3.

[121] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2187*, S/RES/2187 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 25 novembre 2014), p. 1. Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2187(2014).

[122] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2206*, S/RES/2206 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 3 mars 2015), pp. 6-8. Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2206%20(2015).

[123] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2252*, S/RES/2252 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 15 décembre 2015). Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2252(2015).

2016, durant lesquelles les locaux de l'ONU furent de nouveau la cible d'attaques, ont contraint le Conseil de Sécurité à déplorer « que les ressources considérables qui sont devenues nécessaires pour protéger les populations dans les zones de protection des civils des Nations Unies [ont] réduit la présence de la Mission à l'extérieur de ces zones de protection ».[124] Le gouvernement provisoire d'union nationale sud-soudanais est d'ailleurs l'objet de nombreuses critiques dans cette résolution, la dernière en date, qui exige que les différentes parties mettent en œuvre le cessez-le-feu décrété le 11 juillet 2016, mais qui exige également du gouvernement qu'il respecte l'Accord sur le statut des forces conclu avec l'ONU. L'effectif de la MINUSS fut une nouvelles fois révisé, de manière à porter les effectifs à un maximum de 17,000 militaires, dont 4000 pour la Force de protection régionale. L'impartialité, et le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense et de défense du mandat dans l'action de la MINUSS est réitérée à plusieurs reprises dans ce document, témoignant ainsi de la pression exercée sur la mission et de la nécessité de diffuser ce message particulier auprès de la population et des acteurs locaux. Enfin, en vertu de l'Article 41 du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de Sécurité annonce la création d'une Force de protection régionale stationnée à Djouba, responsable de la création d'un environnement sûr dans et autour de la capitale et décide d'adopter un embargo sur les armes pour une durée d'un an. [125]

Ainsi, les effectifs de la MINUSS ont plus que doublé en 4 ans. La MINUSS s'est vue se transformer d'une mission multidimensionnelle axée sur le soutien à la construction d'institutions propices au maintien d'une paix durable dans le nouvel État du Sud Soudan, en une mission de maintien de la paix prise au cœur d'un conflit civil, avec pour objectif prioritaire la protection des populations civiles. Prise de court par l'éclatement et l'intensité du conflit en décembre 2013, la MINUSS céda à la pression des milliers de civils et de déserteurs des forces de sécurité nationales qui se sont rués vers ses quartiers dès les premiers jours de la crise. On estime qu'au cours des deux premiers jours de violence de décembre 2013, 13,000 personnes avaient déjà rejoint les locaux de la MINUSS à Djouba.[126] Cependant, en ouvrant ses portes aux civils fuyant les violences ainsi qu'aux membres déchus des forces de sécurité craignant les représailles, la mission se retrouva dans l'œil du cyclone de la crise au Soudan du Sud. Il n'a en effet pas fallu attendre longtemps pour que le Président Kiir, s'en prenne de manière explicite à la communauté internationale et à la MINUSS en particulier. Sur fond d'un discours anti-occidental, le président Kiir a, de manière répétée, remis en question l'impartialité de la MINUSS insinuant l'implication et le soutien d' « étrangers » à la rébellion au Soudan du Sud.[127] La relation entre le gouvernement hôte et la mission internationale s'est ainsi considérablement détériorée, contribuant à la vulnérabilisation de la MINUSS, et à l'augmentation des infractions à l'Accord sur le statut

[124] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2304*, S/RES/2304 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 12 août 2016), p. 2. Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2304%20(2016).

[125] Ibid.

[126] Auteur inconnu, « South Sudan clashes: 'Dozens of soldiers killed' in Juba », BBC, 17 December 2013. Consulté le 12 avril 2016 au lien suivant: http://www.bbc.com/news/world-africa-25417630.

[127] Auteur inconnu, « S. Sudan rebels reject government's anti-Western sentiment », *Sudan Tribune*, 3 April 2015. Consulté le 10 septembre 2016 au lien suivant : http://sudantribune.com/spip.php?article54490.
Voir aussi : Makuei Lueth, Michael, « South Sudan Blames US for Crisis », Interview sur CCTV News, *CCTV Africa*, 16 mai 2014. Consulté le 11 septembre 2016 au lien suivant : https://youtu.be/ZOz60Kc9gdc.

des forces. Ne pouvant bénéficier de la confiance du gouvernement hôte, qui a pris la mission à partie dès le début du conflit, le champ de l'action de la MINUSS s'est fortement réduit ; il s'agit davantage, dans la mesure du possible, d'atténuer la souffrance et de limiter les pertes humaines, plutôt que de soutenir, sur le long-terme, un État et des forces de sécurité impliquées dans des violations graves des droits de l'homme.[128]

Par conséquent, un élément qui apparaît de manière constante dans les résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité depuis le début du conflit au Soudan du Sud est la demande de lever les restrictions qui entravent les mouvements et les activités de la MINUSS, ainsi que les obstacles répétés au déploiement de ressources essentielles et de matériel qui violent l'Accord sur le statut des Forces. Cette injonction est généralement assortie de la condamnation des attaques directes perpétrées contre la MINUSS, ses infrastructures, son personnel et ses protégés. Par ailleurs, le Conseil de Sécurité reconnaît, dans plusieurs documents, les difficultés auxquelles la Mission doit faire face en termes de ressources et de capacités dans la réalisation de son mandat. La nécessité de déployer l'ensemble du personnel autorisé par le mandat, et de fournir les hélicoptères militaires et des systèmes aériens sans pilote non armés tactiques est rappelée à plusieurs reprises. Effectivement, l'écart entre le personnel autorisé (17,000 militaires et 2001 policiers), et le personnel réellement déployé au sein de la mission (12,111 militaires et 1427 policiers en juin 2016) est significatif, et entrave la capacité de la mission à protéger les civils à l'intérieur, comme à l'extérieur de ses murs.[129] L'adoption, finalement, d'un mandat de protection plus proactif et à visée dissuasive constitue une réponse du Conseil de Sécurité à la critique fréquemment adressée à la MINUSS de ne pas être suffisamment présente à l'extérieur de ses camps, dans les rues des villes prises dans le conflit. De même, l'encouragement et le soutien au dialogue et aux efforts de résolution du conflit entrepris par les acteurs mêmes sous l'égide de l'IGAD sont récurrents au travers des différentes résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité. Enfin, un dernier élément qui apparaît de manière récurrente est la condamnation des attaques contre les installations pétrolières, les compagnies pétrolières et leurs employés, dans un conflit où la majorité des combats se concentre autour des zones productrices de pétrole.

Malgré cela, le climat sécuritaire, politique, et humanitaire continue de se détériorer au Soudan du Sud, et révèle ainsi les limites rencontrées par la communauté internationale dans sa volonté de restreindre les violences liées au conflit. L'intensification des violences intercommunales et les discours de haine inquiètent particulièrement le Conseil de Sécurité de l'ONU qui craint que celles-ci ne conduisent à un génocide.[130] Dernier ressort de l'action internationale face à un conflit civil violent, la protection des civils peine à accomplir son objectif et consiste, en réalité, à mitiger l'impact des conflits sur les populations.

---

[128] Auteur inconnu, « May 2014 Monthly Forecast for South Sudan», *Security Council Report*, 1 May 2014. Consulté le 11 septembre 2016 au lien suivant: http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-05/south_sudan_7.php.

[129] Voir le site internet du Département pour les Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies : http://www.un.org/fr/peacekeeping/about/dpko/.

[130] Auteur inconnu, « South Sudan Briefing and Consultations », *What's in blue*, 16 November 2016. Consulté le 16 novembre 2016 au lien suivant : http://www.whatsinblue.org/2016/11/south-sudan-briefing-and-consultations-4.php.

3. Conclusions

L'échec des mesures de prévention de conflits conduit souvent les organisations internationales ou régionales à déployer, entre autres, une présence militaire dans un pays en crise. Dans un tel cas de figure, l'action internationale consiste à fournir un soutien opérationnel immédiat face à une menace manifeste afin de protéger les populations civiles des conséquences d'un conflit armé. Comme nous l'avons mentionné, cette responsabilité incombe en premier lieu à l'État dans lequel se déroule le conflit, mais le droit international stipule qu'une responsabilité subsidiaire incombe à la communauté internationale.

Bien qu'il existe un consensus international sur l'impératif de protéger les populations dans un conflit, un engagement repris dans de nombreux documents depuis la Convention de Genève de 1949,[131] l'on peut remettre en question la capacité réelle des différents acteurs, humanitaires ou autres, de réellement *protéger*. En effet, le World Summit Outcome prévoit dans son §139 l'utilisation de la force militaire dans la réalisation de l'obligation de protéger sous le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies afin de protéger physiquement les populations vulnérables.[132] Néanmoins, comme nous l'avons démontré au travers de l'analyse de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud, le statut même des forces de protection de l'ONU est extrêmement fragile et les difficultés rencontrées difficilement surmontables. Malgré les échecs constatés dans le passé, la force est le dernier recours face aux atrocités. Kurt Mills reconnaît en effet que l'utilisation de la force armée sous le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies est potentiellement l'élément le plus important, et souvent le seul moyen, de tout effort de protéger les populations de manière efficace et sur le long-terme des atrocités de masse.[133]

> What is sometimes needed is a soldier (or a brigade) with a gun standing at the entrance to a refugee camp with a mandate and a will to use it against those who want to rape or kill the people in the refugee camp. […] they must go after the people intent on massacres and either bring them to justice or – and let's be clear about what is required – kill them.[134]

En somme, si l'objectif de la protection est humanitaire, c'est à dire de protéger les populations des atrocités et des crimes de guerre, des moyens militaires sont nécessaires à sa mise en œuvre. Quand bien même ceux-ci sont déployés en suffisance, il faut reconnaître qu'il est impossible de protéger une population entière, et que la présence internationale attise parfois les violences vis-à-vis des populations civiles et des sites protégés par l'ONU.

---

[131] *Convention de Genève (IV) relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, Genève, 12 août 1949. Consultée le 1er septembre au lien suivant : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/applic/ihl/dih.nsf/87DBEB6A73B8E8D0C12563140043A9F3/FULLTEXT/CG-IV-FR.pdf.

[132] Mills, Kurt, *op. cit.*, p. 37.

[133] Ibid., p. 38.

[134] Ibid., p. 43.

Il existe différents facteurs permettant de comprendre les difficultés, et souvent, l'échec des mandats de protection des civils. Au-delà des limites capacitaires, du mandat, et de la fragilité du triptyque de consentement, impartialité et non-recours à la force armée (à l'exception de l'auto-défense ou de la défense du mandat) auquel sont soumis les forces onusiennes, c'est également un problème de clarté au niveau des objectifs, des moyens et le manque d'orientation spécifique dans le domaine militaire qui complique la réalisation du mandat de protection des civils.[135] En cause sont entre autres le manque de volonté politique, mais également les limites imposées à l'utilisation de la force armées par certains États prenant part à la mission.[136] Ce type de limites a des conséquences immédiates sur la chaîne de commandement au sein d'une telle mission, lorsqu'il existe des incohérences de principes entre l'ordre donné par le Commandant de la Force d'une part, et le contenu du mandat et des règles d'engagement, ou les mémorandums conclus par les pays contributeurs de troupes avec l'ONU d'autre part.[137] Néanmoins, quand bien même de telles difficultés seraient surmontées, il convient de souligner que la protection physique de l'entièreté d'une population est évidemment impossible au cours d'un conflit armé.

Jide Martyns Okeke relève par ailleurs une contradiction entre les principes énoncés dans l'Acte Constitutif de l'Union africaine, et la pratique des opérations de maintien de la paix de l'UA.[138] L'Article 4 (h) de l'Acte Constitutif, prévoit en effet que les États membres de l'Union africaine peuvent agir de manière unilatérale, y compris par la force, dans le but de protéger les populations civiles face à des atrocités de masse. Cette mention explicite de la responsabilité des membres de l'Union de protéger les populations exposées à des violences place le principe de protection des civils au cœur de la conception contemporaine des opérations de maintien de la paix. Néanmoins, l'auteur constate que le principe de respect de la souveraineté prévaut dans la majorité des cas, lorsque l'UA évalue la nécessité d'intervenir dans une région via le déploiement d'une opération de maintien de la paix. C'est donc un décalage évident entre principes juridiques et action que révèle le chercheur, qui indique que malgré l'existence d'un cadre légal international pour la protection les population civiles, la capacité et la volonté d'agir face à des violations manifestes du principe de protection n'est pas au rendez-vous.

La dernière partie de cette étude s'intéressera, enfin, à une ultime manière de réduire les chances de conflit et d'empêcher que des crimes ne soient commis contre les populations civiles ; il s'agit de la réforme du secteur de sécurité et de la professionnalisation des forces armées.

[135] Kjeksrud, Stian and Ravndal, Jacob, *op. cit*., p. 6.

[136] Ibid., p. 12.

[137] Ibid.

[138] Okeke, Jide Martyns, *op. cit*., p. 38.

Partie 3 - La projection d'un modèle sécuritaire

1. La projection d'un modèle sécuritaire occidental : la Réforme du Secteur de la Sécurité

La Déclaration du Président du Conseil de Sécurité du 20 février 2007 stipulait « qu'il importe au plus haut point de réformer le secteur de la sécurité au lendemain de conflits si l'on veut consolider la paix et la stabilité, favoriser la réduction de la pauvreté, l'État de droit et la bonne gouvernance, étendre l'autorité légitime de l'État après un conflit et prévenir le retour de conflits ».[139] Garantir à la population et à l'État une sécurité efficace, responsable, dans le respect des droits de l'homme et de l'État de droit, est ainsi présentée comme une priorité pour assurer la paix et le développement durables. Par ailleurs, la contribution internationale à la professionnalisation, à la responsabilisation et à l'augmentation de l'efficacité des institutions de sécurité et de la justice sont jugées indispensables. Le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans ce processus s'est affiné et confirmé sous l'impulsion donnée par la publication du rapport du Secrétaire général de l'ONU sur le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité en janvier 2008,[140] suivi par un second rapport datant du 13 août 2013 intitulé : « Sécurité des États et des sociétés : renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité ».[141] La projection et la création d'une armée professionnelle, républicaine et responsable est donc considérée comme une composante nécessaire du processus de stabilisation ou de reconstruction post-conflit, au même titre que le développement économique, la construction des institutions, et l'État de droit.

Si le concept ne fut formellement adopté et défini par les organisations internationales que dans le courant des années 2000, la réforme du secteur de la sécurité est, depuis le milieu des années 1990, une pratique incontournable de l'action internationale dans la gestion des conflits, en particulier en Afrique.[142] L'émergence de la RSS est étroitement liée à la vague

---

[139] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Déclaration du Président du Conseil de Sécurité*, S/PRST/2007/3 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 20 février 2007), p. 1. Consulté le 23 juillet 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2007/3.

[140] Assemblée Générale et Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité*, Rapport du Secrétaire générale des Nations Unies, A/62/659-S/2008/39 (New York : Assemblée Générale et Conseil de Sécurité des Nations Unies, 23 janvier 2008). Consulté le 18 août au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2008/39.

[141] Assemblée Générale et Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Sécurité des États et des sociétés : renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité*, Rapport du Secrétaire Général, A/67/970-S/2013/480 (New York : Assemblée Générale et Conseil de Sécurité des Nations Unies, 13 août 2013). Consulté le 27 août 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2013/480.

[142] En réalité, les activités entreprises sous l'étiquette de la RSS ont existé de tout temps. A ce sujet, Aline Leboeuf cite un diplomate du Ministère des Affaires Etrangères français lors d'une interview en juin 2012: « on

de conflits violents qui se sont développés dans les années 1990 en Afrique, et qui ont mis en évidence les difficultés des relations civilo-militaires, le manque de clarté dans l'attribution des missions respectives de l'armée, de la police et de la justice, et la faiblesse de l'État de droit. Le concept a progressivement évolué et son contenu malléable a permis de créer un consensus autour de la RSS au niveau des organisations internationales, allant de l'ONU à la Banque Mondiale, tant la perspective de développement économique est aujourd'hui liée à l'existence d'un environnement sécuritaire stable. Par ailleurs, une multitude d'acteurs sont liés, de près ou de loin, au secteur de la sécurité ; la police, les forces armées, la justice, les douanes, etc. La RSS peut donc être très englobante, et viser une grande partie de ces acteurs, ou au contraire, celle-ci peut être plus limitée et ne se soucier que d'accroître l'efficacité opérationnelle de certains acteurs de la sécurité (généralement la police et l'armée). La RSS se trouve au cœur des discussions sur les liens entre sécurité et développement qui ont occupé l'avant-scène des préoccupations au cours des deux dernières décennies. Selon l'Organisation des Nations Unies, l'objectif de la RSS est de rendre le secteur de la sécurité plus efficace, moins coûteux, plus transparent, et de contribuer à sa responsabilisation vis-à-vis de l'État et des populations.[143] Le rapport de 2008 définit, en effet, la réforme du secteur de la sécurité comme un « processus d'analyse, d'examen et d'application, aussi bien que de suivi et d'évaluation mené par les autorités nationales et visant à instaurer un système de sécurité efficace et responsable pour l'État et les citoyens, sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'homme et de l'État de droit ».[144] Par conséquent, il s'agit de réformer non seulement l'armée, la police et la justice, mais également l'ensemble des structures étatiques qui contrôlent et gouvernent ces secteurs de manière à en assurer un fonctionnement optimal, dans le respect des valeurs humanistes et démocratiques.

Les programmes de RSS sont effectivement, en grande majorité, inspirés de la lecture Huntingtonienne des relations civilo-militaires, et ont donc pour objectif de transformer ou réformer des institutions militaires existantes selon ce modèle.[145] Cela revient donc à assurer la subordination d'une armée compétente et professionnelle, aux objectifs politiques tels que déterminés par l'autorité civile, et implique, par conséquent, un cloisonnement complet entre les forces armées et la sphère civile.[146] Ces armées s'insèreraient donc dans un cadre institutionnel et juridique restrictif, et seraient une composante nécessaire du contrat social liant la société à l'État. En somme, celles-ci devraient être suffisamment fortes pour accomplir ce qui leur est demandé par le pouvoir civil, et suffisamment obéissantes pour ne rien faire d'autre.[147] C'est donc sur la projection d'un modèle d'organisation des forces de sécurité dans un État, et sur l'intégration de celles-ci dans le fonctionnement d'un État démocratique que porte le processus de RSS ; il se présente de plus en plus comme une

---

a toujours fait de la RSS sans le savoir ». Voir Leboeuf, Aline, *La réforme du secteur de sécurité. Entre bureaucraties et stratégie* (Paris : IFRI, avril 2014), p. 11.

[143] Assemblée Générale et Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Sécurité des États et des sociétés : renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité*, *op. cit.,* p. 29.

[144] Assemblée Générale et Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité, op. cit.*, III., §17.

[145] Bachmann, Olaf, *op. cit.*, pp. 28, 299.

[146] Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State; the Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge MA: Harvard University Press, 1957).

[147] Bachmann, Olaf, *op. cit.*, p. 29.

condition nécessaire à une paix durable. Par ailleurs, le document des Nations Unies sur l'appui à la RSS prévoit en effet qu'un suivi « efficace du secteur de la sécurité par des mécanismes démocratiques de contrôle est également important pour prévenir les violations des droits de l'homme et renforcer la confiance dans les organismes de sécurité.»[148] Par là-même, l'ONU indique que son appui à la RSS ne relève pas simplement de l' « évaluation de la dimension correcte d'une armée ou d'un programme de formation et d'équipement du personnel en uniforme », mais également des aspects relatifs à la gouvernance stratégique, la gestion et le contrôle des forces armées.[149] Le respect des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit des réfugiés fait partie des objectifs prioritaires de la RSS telle que conceptualisée par les Nations Unies et illustre donc l'effort de projection d'un « modèle » du secteur de la sécurité fondé sur de telles bases.

La RSS peut être déployée dans une vaste série de contextes comme, par exemple, des États en conflit ou en situation post-conflit, mais également dans des États en reconstruction suite à la chute de régimes autoritaires (Europe de l'Est) ou encore dans des démocraties stables (Suède). Aujourd'hui, la RSS est devenue une composante intégrante de nombreuses opérations de maintien de la paix déployées dans des conflits en cours, et son utilisation dans les États faibles, en cours de transition démocratique, ou dans des États en conflits, s'est donc généralisée au cours des deux dernières décennies. Entre autres institutions internationales, les Nations Unies appuient depuis plusieurs années la réforme des différentes composantes du secteur de la sécurité, y compris depuis peu au niveau stratégique au sein d'une approche holistique comprenant toutes les composantes. L'on dénombre un nombre croissant d'opérations et de missions de maintien de la paix des Nations Unies comportant un volet de RSS, à savoir : la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) ; la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) ; la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) ; le Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB) ; la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) ; le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUCGBIS) ; Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) ; Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) ; Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL) ; le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (ONUUA) ; l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) ; le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (BNUAO) ; la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM). Comme l'indique la liste exposée précédemment, l'assistance n'est pas seulement destinée aux secteurs de la sécurité des pays hôtes, mais également à l'échelle régionale.

Selon que la RSS est mise en place dans un contexte de conflit, de post-conflit, ou dans un environnement dépourvu de problèmes sécuritaires majeurs, celle-ci pourra être développée avec une implication plus ou moindre des acteurs locaux. L'absence d'interlocuteurs institutionnels locaux crédibles et légitimes renvoie plus à la *création* d'un secteur de sécurité plutôt qu'à sa réforme. Dans un tel cas de figure, l'objectif de celle-ci se rapproche bien plus de la reconstruction post-conflit, plutôt que de la gestion et la réforme

[148] Assemblée Générale et Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Sécurité des États et des sociétés : renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité*, *op. cit.*, II., §15.

[149] Ibid., II., §17.

d'un secteur de sécurité fragmenté.[150] Dans le cas, néanmoins, où la RSS s'inscrit dans un contexte relativement stable, le personnel déployé travaillera avec les institutions responsables existantes, et visera à adapter leurs structures, principes et modes de fonctionnement aux recommandations internationales de professionnalisation des forces armées, impliquant leur stricte séparation de la sphère civile, le contrôle démocratique et le respect des droits humains. Il s'agit finalement, de renforcer le monopole étatique de la violence légitime, généralement, en contribuant à renforcer le contrôle démocratique du secteur de la sécurité, et sa part de responsabilité vis-à-vis des citoyens. La RSS est donc une activité essentiellement politique, bien que les discussions à son sujet se limitent souvent à des aspects techniques. Si la capacité technique des forces de sécurité est naturellement un enjeu primordial (celles-ci doivent être bien entrainées et suffisamment équipées), cette capacité technique se doit d'être sous-tendue par un cadre politique et stratégique adapté aux objectifs visés par la communauté internationale via son engagement dans la RSS.

La SSR est un processus très sensible qui s'inscrit souvent dans un contexte politique tendu, si pas conflictuel. Du fait qu'elle touche à la souveraineté même de l'État, à sa sécurité et à celle des individus, la RSS doit être approchée de manière plus large, dans sa dimension politique, sociale au sein d'un projet plus général de réforme de l'État. Le processus est d'autant plus compliqué qu'il touche à l'équilibre intérieur des pouvoirs, généralement dans un contexte de contestation de la légitimité du pouvoir politique ou de la hiérarchie, ou encore dans un contexte de déliquescence ou d'absence d'institutions étatiques suffisamment robustes et crédibles. La RSS conduit inévitablement à des changements dans l'équilibre fragile des forces à l'intérieur d'un pays, ce qui explique la volonté de certains acteurs de faire dérailler le processus dans le but de protéger leurs zones d'intérêts et leur pouvoir d'influence. En effet, « il est fréquent que pendant les hostilités, le secteur de sécurité soit utilisé, dans de nombreux cas, comme un instrument non-démocratique, non responsable, et de manière non-transparente, pour servir les intérêts de l'élite dominante » ;[151] une réforme profonde du secteur de sécurité dans une telle situation est nécessaire à la sortie de conflit, mais constitue également un enjeu de taille.

Ainsi, un enjeu majeur trop fréquemment sous-estimé est la volonté réelle des acteurs mêmes de la sécurité ainsi que celle de l'élite politique, de reconstruire leurs rapports de force et le mode de fonctionnement qui les régit. Un second aspect de la dimension politique de la RSS, consiste par ailleurs à faire de celle-ci une stratégie de sortie de la part de la communauté internationale suite à un engagement international qu'elle ne souhaite plus prolonger.[152] Une telle option permet à la communauté internationale de retirer ses propres troupes et de désengager ses moyens et sa responsabilité, de manière à la transférer, au travers de la RSS, aux acteurs locaux compétents. En effet, une telle approche présente un attrait politique particulier étant donné qu'elle représente une manière peu couteuse, d'influencer la situation sécuritaire d'un pays. Il est cependant difficile d'en estimer l'efficacité et l'impact opérationnel. Enfin, certains observateurs en viennent à regretter que le soutien déployé à la construction de capacité ait progressivement remplacé de larges

[150] Skeppström, Emma and Gabrielsson-Kjäll, Frida, *The SSR Adviser's Handbook* (Sweden: Folke Bernadotte Academy, 2016), p. 23.

[151] Ibid., p. 14.

[152] Ibid., p. 21.

opérations ou mission de stabilisation, plutôt que de leur succéder comme c'était le cas par le passé.[153]

Néanmoins, de nombreux observateurs s'accordent pour dire que ce modèle d'armée professionnelle ne s'est imposé dans le monde occidental, que relativement récemment.[154] Qui plus est, le contrôle démocratique des forces armées prôné par les Nations Unies, et promu par ses institutions, ainsi que par des instituts tels que le Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées de Genève (DCFAF), est un objectif d'autant plus difficilement atteignable qu'il ne bénéficie que d'un soutien mitigé à travers le monde.[155] Le contenu de la RSS doit effectivement être adapté aux besoins et aux conditions locales, en tenant compte du passé, des dynamiques existantes et de la balance interne des pouvoirs, en particulier lorsqu'il s'agit du rôle d'acteurs sociaux ou sécuritaires informels. Dans certaines sociétés, le monopole de la violence légitime tel que conceptualisé et promu par les pays occidentaux n'existe pas. Une variété d'acteurs, à différents niveaux de pouvoirs, peuvent se partager la tâche d'assurer la sécurité de leurs territoires ou de leurs communautés, sans pour cela faire partie de l'appareil sécuritaire étatique officiel. Une connaissance spécifique de l'histoire, de la culture, de la religion, des traditions et des structures socio-économiques du pays est un atout considérable pour mener à bien le processus de réforme engagé. La situation géopolitique et stratégique du pays dans la région devra naturellement être étudiée ainsi que la multitude d'acteurs nationaux, régionaux et internationaux qui seront affectés, de près ou de loin, par le lancement d'une réforme structurelle. Certains observateurs regrettent que, plutôt que de comprendre et d'analyser la complexité du secteur de la sécurité en Afrique, régi par divers types de loyautés, et où les armées font partie intégrante de la société et de la communauté, l'objectif initial aurait été de reconstruire des États « selon le modèle Westphalien, là où ceux-ci n'avaient jamais existé ». [156]

La RSS est promue dans une multitude de cas par la communauté internationale, sans qu'il ne soit réellement tenu compte des fondements politiques et sociaux et des problèmes qui y sont liés. Elle a ainsi tendance à être perçue comme un instrument technique, plutôt que comme une refonte profonde du contrat social et des relations entre l'État, les forces armées, et la population. Des services de sécurité techniquement performants ne sont que d'une utilité subsidiaire s'ils ne sont par organisés selon les besoins sécuritaires de la population, et s'ils ne sont pas habilités à agir pour sa protection de manière responsable, crédible et transparente. Afin de mettre en exergue les enjeux liés à la réforme du secteur de la sécurité, la partie qui suit se tournera vers le cas spécifique de la Mission de Conseil et d'Assistance de l'Union Européenne en matière de Réforme du Secteur de la Sécurité en RDC (EUSEC RDC), qui a pris fin à l'été 2016 après 11 ans d'activité.

---

[153] Mattelaer, Alexander and Marijnen, Esther, « EU Peacekeeping in Africa: Towards an indirect approach », dans Wyss, Marco and Tardy, Thierry (éds), *Peacekeeping in Africa. The Evolving security architecture*, *op. cit.*, pp. 54-72, p. 64.

[154] Bachmann, Olaf, *op. cit.*, p. 18.

[155] Voir: Bachmann, Olaf, *op. cit.*, p. 18; Cawthra, Gavin and Luckham, Robin, *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies* (London: Zed Books, 2003).

[156] Chopra, Jarat, « Building State Failure in East Timor », dans Hehir, Aidan and Robinson, Neil (éds), *State-Building: Theory and Practice* (New York: Routledge, 2007), pp. 142-166, p. 142.

2. La Réforme du Secteur de la Sécurité vue par l'Union européenne : le cas de l'EUSEC RDC

L'Union européenne est un acteur de longue haleine en République Démocratique du Congo. Cette relation UE-RDC a initialement pris la forme d'aide et de coopération au développement, pour évoluer, dans les années 2000, vers une mobilisation de la politique étrangère naissante de l'Union européenne dans les domaines de la prévention et de la gestion des conflits.[157] L'approche de l'Union européenne s'est donc progressivement inscrite dans le cadre d'une approche dite « globale », qui après avoir mobilisé des capacités civiles de développement et des capacités militaires en Ituri dans le contexte de l'opération Artémis, a progressivement cherché à intégrer les deux dimensions. Cela s'est traduit par des efforts sur le plan politique en vue de la préparation d'élections démocratiques, par le soutien financier et l'aide au développement, par la promotion de la gouvernance et la protection des droits humains, ainsi que par la réforme et le renforcement des forces armées et de sécurité de la RDC. L'objectif ultime étant de promouvoir la paix et la démocratie en soutenant les processus de stabilisation et de reconstruction.[158]

Depuis la création de sa Politique de Sécurité et de Défense Commune en 1999 (PSDC - précédemment, Politique Européenne de Sécurité et de Défense PESD), l'UE a mis sur pied 5 missions et opérations PSDC. Si seules deux de ces missions ont été qualifiées de « militaires » à proprement parler (Artemis et la Force de l'Union européenne en République Démocratique du Congo - EUFOR RDC), impliquant ainsi leurs membres européens dans des opérations militaires de combat, les trois missions civiles (la *Mission de Police* de l'Union Européenne à Kinshasa - EUPOL Kinshasa, la *Mission de Police* de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo - EUPOL RD Congo, et EUSEC RDC) relèvent toutes du secteur de la sécurité au sens large, de la réforme de la police et de l'armée. A l'opposé des opérations militaires, les missions civiles de l'UE comportaient des objectifs stratégiques qui allaient bien au-delà de réponses d'urgence à des situations de crises. Elles visaient pour leur part la mise en place de réformes institutionnelles profondes, destinées à s'inscrire dans le long-terme. C'est dans cet esprit que l'objectif général de la mission EUSEC RDC fut formulé. En effet, l'EUSEC RDC fut crée dans le but de soutenir les autorités congolaises « pour reconstruire une armée qui garantira la sécurité de toute l'étendue du territoire et créer les conditions favorables pour un retour au développement économique et social ».[159] Cet objectif très vaste et ambitieux a conduit le mandat de l'EUSEC à évoluer au fil du temps jusqu'à la clôture définitive de la mission au mois de juin 2016. Revêtant un rôle de conseil et d'assistance aux autorités congolaises responsables de la mise en œuvre de la réforme des Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) contenue dans les accords de paix de 2003, EUSEC fut lancée en juin 2005 pour

[157] Olsen, Gorm Rye, « Sub-Saharan Africa. A Priority Region for EU Conflict Management », dans Whitman, Richard G. and Wolff, Stefan (éds.), *The European Union as a Global Conflict Manager* (Abingdon: Routledge, 2012), pp. 66-79.

[158] Arnould, Valérie and Vlassenroot, Koen, *EU Policies in the Democratic Republic of Congo: Try and Fail?*, (London: Security in Transition, February 2016),p. 8. Consulté le 3 juin 2016 au lien suivant: http://www.securityintransition.org/wp-content/uploads/2016/02/WP06_DRC_FinalEditedVersion.pdf.

[159] Voir la page de présentation de l'EUSEC RDC sur le site du Service Européen pour l'Action Extérieure. Consultée le 6 septembre 2016 au lien suivant : http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/mission-description/index_fr.htm.

une durée initiale d'un an. Celle-ci est, par ailleurs, exclusivement dédiée à la réforme de la composante militaire du secteur de la sécurité en RDC.

Le premier mandat de l'EUSEC RDC consistait à soutenir le processus d'intégration des FARDC à la suite des deux guerres du Congo, conformément aux accords de paix qui prévoyaient l'intégration des combattants rebelles dans l'armée régulière désormais rebaptisée FARDC.[160] Dès décembre 2005, le projet d'assistance technique destiné à améliorer la chaîne de paiement du ministère de la défense en RDC fut adopté par l'Action commune 2005/868/PESC,[161] une priorité de premier ordre pour sécuriser le paiement des militaires et pour la construction d'une armée fiable et professionnelle. Un an plus tard, en avril 2006, l'Union européenne décida du déploiement d'une opération militaire (EUFOR RDC) destinée à fournir un appui sécuritaire aux forces de la MONUC pendant le processus électoral de l'été 2006. L'UE a ainsi accompagné la RDC durant la période de transition et jusqu'à la tenue des élections et la formation d'un gouvernement en 2007. Ces divers engagements témoignent de la volonté de l'Union européenne de « promouvoir des politiques compatibles avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire, les normes démocratiques et les principes de bonne gestion des affaires publiques, de transparence et de respect de l'État de droit ».[162]

A partir de 2007, l'EUSEC RDC prit une nouvelle impulsion avec la révision de son mandat et l'attribution d'une enveloppe budgétaire plus de 6 fois supérieure à l'enveloppe initiale de 1.900.000,00€ attribuée sous l'action commune 2005/355/PESC. La période de 2007 à 2012 correspond en effet à la montée en puissance de l'EUSEC RDC, avec la mise en place de nouvelles missions stratégiques, accompagnées d'un décuplement des capacités budgétaires et humaines. C'est dans ce contexte que le volet de conseil auprès des autorités militaires congolaises à Kinshasa puis dans les régions militaires a gagné en importance, en particulier avec l'audit des FARDC, leur recensement et la création d'un groupe de travail Technique Européen.[163] En 2009, l'Action Commune 2009/709/PESC structura la réforme du secteur de la sécurité en RDC autour de 5 piliers : la réforme stratégique, de l'administration, de la formation, de la logistique, et dans le domaine des Droits de l'Homme et du Genre.[164]

---

[160] Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC)* (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 3 mai 2005). Consulté le 14 septembre 2016 au lien suivant : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005E0355&qid=1478186811473&from=FR.

[161] Ibid.

[162] Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2009/709/PESC du Conseil du 15 septembre 2009 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RDC)* (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 18 septembre 2009). Consulté le 14 septembre 2016 au lien suivant : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009E0709&rid=1.

[163] Entretien avec le Chef de mission d'EUSEC RDC, Colonel Johan de Laere, EUSEC RDC, Kinshasa, 14 mars 2016.

[164] Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2009/709/PESC du Conseil du 15 septembre 2009 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RDC), op. cit.*

Celle-ci prévoyait, par ailleurs, la création d'équipes mobiles se rendant dans les quatre régions militaires de l'est du pays pour partager l'expertise d'EUSEC. La mission générale de l'EUSEC RDC fut d'ailleurs reformulée comme suit : «L'Union européenne (UE) conduit une mission de conseil et d'assistance en matière de réforme du secteur de la sécurité (RSS) en République démocratique du Congo (RDC), dénommée "EUSEC RD Congo", en vue d'assister les autorités congolaises dans la mise en place d'un appareil de défense capable de garantir la sécurité des Congolais en respectant les normes démocratiques, les droits de l'homme et l'État de droit, les principes de bonne gestion des affaires publiques et de transparence. »[165]

Ainsi, après avoir accompagné la RDC au travers de sa période de transition jusqu'à la constitution d'un gouvernement issu d'une élection, dans l'ensemble, crédible et démocratique, l'accent fut mis sur la projection d'une organisation des forces armées soumises à une autorité civile et démocratique au sein d'un État de droit. C'est donc la formation de forces armées selon le modèle huntingtonien que vise l'Union européenne au travers de son soutien à la réforme des FARDC en République Démocratique du Congo. De cette manière, les États européens espèrent d'une part construire des forces armées capables de défendre le territoire national de la RDC, et d'autre part, limiter les exactions, la corruption et les relations clientélistes qui caractérisent l'action des FARDC en leur édictant les normes démocratiques et le respect des droits de l'homme. La conformité au respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire est explicitement mentionnée de manière répétée dans les politiques promues par l'EUSEC dans son appui à la réforme des FARDC.[166] La professionnalisation de l'armée devrait, dans cette logique, réduire les risques d'interférence des militaires dans les affaires publiques et garantir une stabilité sécuritaire et politique.

Il convient néanmoins de souligner que l'action de l'Union européenne en matière de protection et promotion des droits de l'homme ne se limite évidemment pas au volet sécuritaire d'EUSEC. L'aide humanitaire et l'aide au développement comprennent des chapitres spécifiques consacrés à la protection des populations face à violence sexuelle, aux droits de l'enfant, et à la lutte contre l'impunité. Enfin, avec la mise en œuvre du Plan de Réforme de l'Armée (PRA) à partir de 2009, l'EUSEC s'implique d'autant plus dans le soutien à la réalisation des objectifs de la PRA aux côtés des FARDC. De nombreux projets concrets ont été entrepris dans ce cadre, en particulier dans le soutien à la formation continue et à l'amélioration des conditions de vie et de travail des militaires ainsi que dans la réhabilitation et construction d'infrastructures. Cet axe a d'ailleurs été renforcé avec la mise en place du Programme d'appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité – volet défense (PROGRESS), lancé juillet 2015 et qui reprendra, progressivement, sous le 11ème FED,

[165] Ibid.

[166] Voir : Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), op. cit.* ; Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2007/406/PESC du Conseil du 12 juin 2007 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RDC)* (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 12 juin 2007). Consulté le 14 septembre 2016 au lien suivant : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007E0405&rid=1.

certains des objectifs d'EUSEC suite à sa clôture. Nous nous intéresserons de plus près aux activités de PROGRESS par la suite.

La dernière période de l'EUSEC, entre 2012 et 2015, correspond à la phase de réduction des activités et des effectifs de la mission jusqu'à sa clôture finale à l'été 2016. Durant cette période, la mission s'est concentrée sur le conseil stratégique, entre autres au niveau du Ministère de la Défense et du haut commandement des FARDC, et sur la modernisation de l'Administration et de la gestion des ressources humaines. Un appui a continué d'être fourni au fonctionnement des Ecoles de Kitona et de Kananga.[167] La décision 2012/515/PESC du 24 septembre 2012 prorogeant le mandat de la mission d'un an, prévoyait une phase finale de transition visant au transfert des tâches de l'EUSEC entre 2013 et 2014.[168] Cette transition (1er Octobre 2013-30 Septembre 2014) s'inscrit dans un esprit d'appropriation du processus de réforme de sécurité. Celle-ci a été repoussée jusqu'à l'année 2015-2016 où la mission pris fin. Certaines activités d'EUSEC ont été transférées progressivement au cours de l'année 2016 à PROGRESS,[169] dont l'action s'organise autour de trois volets : l'appui à la réforme des FARDC, la réforme administrative, et le contrôle démocratique des forces armées. L'appui à la réforme de FARDC consiste à fournir un conseil stratégique au niveau du Ministère de la Défense et des Anciens Combattants (MNDAC), en particulier dans la conduite de la réforme des forces armées conformément au PRA de 2009. Le volet de réforme administrative comporte différents aspects allant de la gestion des ressources humaines à la gestion budgétaire et informatique de la réforme, en passant par l'assainissement des effectifs et le dégagement. Le troisième volet, lui, vise au renforcement des mécanismes de contrôle interne et de redevabilité externe dans les rapports du secteur de la sécurité avec la société civile.[170] Dans la pratique, PROGRESS travaille avec le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants, le Secrétariat Général à la Défense Nationale, l'État-major Général, l'Inspectorat Général des régions militaires, mais aussi avec le parlement, les commissions parlementaires travaillant sur les questions de défense, ainsi que le secteur non-gouvernemental et la société civile.[171] Dotée d'une enveloppe budgétaire de 25 000 000€ pour une période indicative de mise en œuvre de 6 ans,[172] PROGRESS devra

---

[167] Entretien avec le Chef de mission d'EUSEC RDC, Colonel Johan de Laere, EUSEC RDC, Kinshasa, 14 mars 2016.

[168] Conseil de l'Union européenne, *Décision 2012/515/PESC du Conseil du 24 septembre 2012 modifiant et prorogeant la décision 2010/565/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo)*, L 257/18 (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 25 septembre 2012). Consulté le 2 septembre 2016 au lien suivant : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0515&from=FR.

[169] Entretien avec le Chef de mission d'EUSEC RDC, Colonel Johan de Laere, EUSEC RDC, Kinshasa, 14 mars 2016.

[170] Entretien avec le personnel de Progress, 16 Mars 2016, Kinshasa, RDC.

[171] Ibid.

[172] Commission européenne, Annexe de la *Décision de la Commission relative à la mesure individuelle en faveur de la République démocratique du Congo à financer sur le mécanisme de transition du Fonds européen de développement - Document relatif à l'action « Programme d'appui à la réforme du secteur de la sécurité – Volet Défense (PROGRESS) »*, C(2014) 9396 final (Bruxelles : Commission européenne, 3 décembre 2014). Consulté le 12 septembre 2016 au lien suivant : https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/drc-ad-1-measure-2014_fr_0.pdf.

opérer dans un environnement sécuritaire qui continue de se détériorer depuis le report des élections présidentielles de la fin 2016.

Si l'approche européenne aux enjeux politiques, sécuritaires et humanitaires de la RDC est vaste et diversifiée, l'approche sécuritaire consiste à privilégier la construction de capacités locales dans les domaines de la police, de la justice, et des forces armées. Cette priorisation se base sur une vision qui fait du retour à l'État de droit et du renforcement de la sécurité et de l'ordre, des conditions nécessaires à la sortie du conflit et au retour à la paix et à la démocratie. Dans le même temps, la sortie de conflit et l'essor de la démocratie sont également conçues comme garantes de l'amélioration de la sécurité humaine et physique des populations et comme un parage aux tendances prédatrices de certains acteurs politiques ou étatiques. Si l'on regarde de plus près les domaines d'action de l'EUSEC, des progrès ont indubitablement été faits dans certains domaines ; la sécurité, de manière générale, s'est améliorée, des réformes ont été entreprises, l'administration militaire a été partiellement modernisée avec le recensement biométrique des militaires, et dans le même temps, les flux financiers se font dans une plus grande transparence assurant ainsi le paiement des salaires des militaires. Onze armureries et dépôts d'armes ont été habilités et construits dans l'ensemble du pays.[173] Cependant, malgré les efforts investis dans la promotion de valeurs et des droits de l'homme au sein du secteur de sécurité au sens large, seuls peu de progrès ont été réalisés dans la pratique des forces de sécurité. Ces progrès ne reflètent donc pas des transformations profondes au niveau de la gouvernance du secteur de sécurité, mais représentent plutôt une série de petits avancements logistiques à portée limitée, bien que nécessaires. Plus encore, ces progrès limités n'ont pas conduit au rétablissement d'un État de droit et à la mise en place d'un processus démocratique stable, tant la tâche de réformes profondes des FARDC est titanesque. La crise politique que traverse actuellement la RDC depuis le déraillement du calendrier électoral sensé conduire aux élections présidentielles en novembre 2016 a déjà produit beaucoup de violences, et rappelle la centralité de l'action politique dans tout effort de stabilisation sécuritaire et de gestion des forces armées.

3. Conclusions

Si l'engagement européen en République Démocratique du Congo est ancien, celui-ci comporte de nombreuses limites relatives à son engagement politique et aux ressources qui y sont destinées. Les difficultés sont multiples et ne relèvent pas seulement de la fragmentation des divers instruments de l'UE et de la difficulté de les coordonner au sein d'une stratégie complète et cohérente, mais aussi de l'engagement inégal des États-membres vis-à-vis du continent Africain et de la RDC plus particulièrement. Il est d'autant plus regrettable que le poste de Représentant Spécial pour la Région des Grands Lacs ait été supprimé depuis 2011, réduisant ainsi le soutien institutionnel à la France et à la Belgique dans leurs efforts de maintenir l'Afrique à l'agenda européen, et en particulier du Comité Politique et de Sécurité (COPS).[174] D'autre part, les crises successives dans le Sahel, en Ukraine, et dans le voisinage européen immédiat au sens plus large ont imposé de nouveaux impératifs à l'Union

[173] Voir la page de présentation de l'EUSEC RDC sur le site du Service Européen pour l'Action Extérieure. Consultée le 6 septembre 2016 au lien suivant : http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/mission-description/index_fr.htm.

[174] Arnould, Valérie and Vlassenroot, Koen, *op. cit.*, p. 16.

européenne de manière à reléguer l'Afrique subsaharienne au second plan. Ces limites affectent inévitablement la crédibilité et l'influence de l'UE en tant qu'acteur de premier ordre, et réduisent sa capacité à être à l'origine de changements tangibles sur le terrain. Fondamentalement, les divergences d'intérêt et de point de vue entre États-membres rendent la prise de décision et la formulation d'objectifs concrets difficile. Par ailleurs, les réformes promues par l'Union européenne dans le secteur de la sécurité, font l'objet d'une appropriation et d'une pérennisation inégale au niveau du territoire national et des différents acteurs qui y sont impliqués. Que ce soit en raison de la focalisation sur certaines zones géographiques du pays, du niveau de coopération différent de chaque acteur, ou bien de réticences explicites face à toute intervention ou immiscions dans les questions politique et de sécurité de la part d'acteurs congolais, la capacité à promouvoir et soutenir des réformes profondes dans la durée est limitée. Le processus européen de SSR en RDC a été développé dans un contexte où l'environnement politique et sécuritaire continuait d'être largement instable, si pas conflictuel. Il était donc d'autant plus difficile d'insuffler de profondes réformes et une refonte du système de sécurité, que les services étaient (et demeurent) dans le même temps embourbés dans des conflits armés pour la protection du territoire national comme pour le maintien de l'ordre intérieur.

L'approche de l'Union européenne, en reposant sur le principe de construction ou de renforcement des capacités de l'État et des forces armées congolaises, ne tient pas compte de la complexité et des difficultés inhérentes à la consolidation de changements et acquis politiques et institutionnels en RDC.[175] Des réformes telles que celles projetées par l'Union européenne présupposent qu'il existe d'une part des institutions à renforcer, ou d'autre part, que prévaut une volonté de construction et de renforcement des institutions existantes au niveau de l'État congolais et des acteurs des institutions en question. Qui plus est, les choix qui seront fait dans la manière dont ces institutions seront mises sur pied est fondamentalement politique, si pas idéologique voire arbitraire, et le « state-building » assume que les choix des contributeurs seront ceux des bénéficiaires. Néanmoins, il convient de comprendre que les réformes promues par l'Union européenne et qui visent à la constitution de forces armées républicaines, soumises à un contrôle démocratique, agissant pour la protection des frontières nationales et des populations civiles, dans le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire, rencontrent des réticences au sein même des différents échelons de pouvoir politique et militaire. Dans un État congolais qui peine à émerger de près de 30 ans de zaïrianisation et d'autoritarisme et de deux guerres destructrices, le processus de démocratisation, de construction de l'État et d'une armée républicaine sont des chantiers monumentaux qui sont quotidiennement confrontés aux vestiges d'un clientélisme et d'une corruption rampantes.

Si les gouvernements affichent officiellement leur volonté de coopérer et de diriger eux-mêmes de tels processus de réforme, la réalité se trouve à des lieues de ce qui peut être explicitement formulé. Une SSR réussie selon les principes promus par les États européens fragiliserait le népotisme et les relations néo patrimoniales entretenues par certaines des élites locales, des dirigeants politiques et militaires. Nombreux sont donc les acteurs qui, bien qu'affichant leur soutien officiel aux réformes promues, tentent en réalité de faire dérailler le processus afin de maintenir leur cercle d'influence et leurs intérêts personnels. Forcer de tels

[175] Arnould, Valérie and Vlassenroot, Koen, *op. cit.*, p. 14.

acteurs à s'engager dans un processus de RSS menaçant l'équilibre interne des forces risque de les aliéner et de les conduire à retarder l'avancement des réformes dans l'attente d'un retrait de la communauté internationale. Comme le dénotent Valérie Arnould et Koen Vlassenroot, le « state-building » repose sur l'idée que les réformes institutionnelles et législatives conduiraient nécessairement à un changement de pratiques et de comportements individuels.[176] Le rôle des facteurs politiques, de la culture institutionnelle, et la capacité des institutions à soutenir la mauvaise gouvernance et les politiques prédatrices, ne sont pas suffisamment pris en compte dans une telle approche.[177] Or, l'une des choses que notre étude du cas congolais a mis en évidence, est que la corruption et la mauvaise gouvernance, plutôt qu'être des dysfonctionnements des structures de gouvernance et des rapports de pouvoir dans la République démocratique du Congo, en font, en réalité, partie intégrante. Ceux-ci contribuent dans le même temps à renforcer le manque de légitimité des autorités étatiques profondément ancré dans les esprits et ravivé par les tensions politiques récentes dans le contexte du report des élections présidentielles de novembre 2016. Dans un tel contexte, quel est donc le pouvoir d'influence et d'incitation à la transformation de l'Union européenne ?

[176] Ibid.

[177] Ibid.

Conclusions et Recommandations

Cette étude a présenté et analysé trois modes d'intervention adoptés par la communauté internationale dans ses efforts de gestion des conflits africains. Ces trois types de soutien aux États africains en conflits relèvent de trois différentes phases du cycle de conflit, allant de la période qui précède son initiation, à celle qui suit la fin de celui-ci, en passant par la phase des violences dans un conflit en cours. Cette approche en trois volets aborde ainsi trois priorités de la communauté internationale dans leur gestion des conflits du continent africain : celle de prévenir la survenance de conflits, en concordance avec l'idéologie qui a émergé au lendemain de la seconde guerre mondiale et entérinée par la création et la charte des Nations Unies ; celle de protéger les victimes directes des conflits armés, une volonté au cœur même du principe de prévention, mais aussi à l'origine de la formulation des concepts de la Protection des Civils et de la Responsabilité de Protéger ; enfin, celle de projeter, d'une part, un modèle d'organisation des forces armées et d'autre part, un modèle de structuration des relations civilo-militaires au sein duquel la professionnalisation, la subordination des forces armées au pouvoir civil et le respect des principes démocratiques et des droits humains sont des éléments centraux. Au travers de trois études de cas, correspondant chacune à l'une des étapes dans le processus de développement d'un conflit, cette étude a tenté, d'une part d'exposer les visions encadrant le cadre d'action de la communauté internationale et, d'autre part, d'en souligner les avantages et les faiblesses dans la tentative de réalisation de leurs objectifs. Dans cette optique, nous avons naturellement posé l'accent sur la situation sécuritaire et conflictuelle des pays étudiés et évalué la mesure dans laquelle la réponse apportée paraît adaptée aux enjeux locaux.

Les pays étudiés, le Niger, le Soudan du Sud, et la République Démocratique du Congo, se trouvent dans des situations très distinctes, et disposent donc d'initiatives internationales très différentes. Tous bénéficient néanmoins d'une action internationale, de la part de l'Union européenne ou des Nations Unies,[178] dont l'objectif prioritaire est de contenir l'impact des conflits violents tout en soutenant les capacités des forces de sécurité locales à prévenir et protéger les populations des conflits futurs. Le premier chapitre a effectivement abordé la problématique de la prévention des conflits et les enjeux liés à la construction des capacités locales comme moyen de la prévention structurelle. Il a exposé les enjeux liés au concept même de prévention des conflits, et les difficultés à évaluer le succès ou l'échec de la prévention dans la pratique. Dans le même temps, il a mis en évidence les risques liés au détournement d'une situation sécuritaire instable au profit de politiques autoritaires et liberticides comme dans le cas du Niger. Le second chapitre s'est intéressé à l'échec des efforts de prévention et à l'obligation légale et morale qui incombe à la communauté internationale de se substituer aux forces de sécurité locale afin d'endiguer les violences. Ce chapitre a démontré, au travers de l'étude de cas du Soudan du Sud, que le statut indépendant et impartial de la communauté internationale dans la réalisation de son mandat de protection des civils est impossible à maintenir dans le contexte d'un conflit civil violent. Enfin, dans le

[178] Il y a en réalité une multitude d'initiatives entreprises dans ces pays, par divers institutions internationales et acteurs étatiques, mais nous nous référons ici spécifiquement aux trois missions/opérations étudiées.

troisième chapitre, nous avons tenté de mettre en exergue la complexité de s'engager auprès des forces de sécurité d'un État tiers, le domaine de la sécurité et de la défense relevant des prérogatives régaliennes de tout État. Les trois chapitres de ce travail ont cherché à mettre en évidence que le renforcement des capacités locales ne relève pas uniquement des capacités opérationnelles, soutenues au travers de la fourniture d'entraînements et d'équipements nécessaires, mais concerne également l'engagement politique et la coopération avec les différents échelons de commandement. Celui-ci ne peut être maintenu sur le long-terme que s'il est soutenu par un dialogue politique effectif avec les autorités partenaires. Le « capacity-building » doit donc être sous-tendu par un support stratégique et un dialogue politique aux niveaux les plus élevés de l'État et l'appareil sécuritaire étatique, mais doit se répercuter jusqu'aux niveaux les plus bas, dans l'administration nationale, régionale et locale au plus bas de la chaîne de commandement.

En effet, si la communauté internationale peut assister et donner l'impulsion à un agenda de réformes, les besoins et les priorités doivent être établies par (ou de concert avec) l'État hôte et ne peuvent être importées par la communauté internationale auquel cas, la continuité des réformes ne pourra être assurée. Par ailleurs, le mode de fonctionnement des programmes de soutien aux capacités locales établis par les institutions internationales souffrent des limitations temporelles imposées aux mandats, du confinement géographique à certaines régions du pays, et du manque de volonté de certains acteurs locaux, politiques autant que militaires. Le morcellement du processus dans son approche, sa durée et sa portée par une multitude de mandats à courts-termes, à objectifs superficiels et rapidement réalisables nuit à la réalisation de l'objectif affiché d'un tel engagement; celui d'assister à la constitution d'une armée qui garantira la sécurité du territoire et qui créera des conditions favorables au développement économique et social. La réforme du secteur de la sécurité nécessite un engagement dans la durée, que nul acteur ou institution internationale ne semble d'emblée prêt à démontrer. Il y a donc une incompatibilité évidente entre des objectifs ambitieux exigeant une assistance sur le long-terme et une approche plus technocratique et managériale édictée par un impératif de rendement à court-terme et une programmation budgétaire stricte. C'est là la contradiction majeure de l'opérationnalisation du renforcement des capacités lorsque mis en œuvre et confronté aux réalités du terrain. Le réalisme et la soutenabilité des réformes entreprises doit guider l'agenda du processus de RSS, de manière à garantir que les réformes s'inscriront dans la durée et pourront être mises en œuvre par l'État hôte de manière indépendante dans le futur. Là est tout l'enjeu de la RSS qui appelle à l'appropriation locale de la réforme, tout en l'impulsant, la rythmant, et lui y accolant une date de péremption. Un équilibre sensible et difficile à trouver, dont tout déséquilibre peut avoir des répercussions significatives sur la stabilité et la reconstruction du pays hôte.

Le résultat est que les progrès ne sont souvent que temporaires, et tendent à s'effondrer dès que les priorités stratégiques de la mission sont réévaluées ou que celle-ci se retire d'une zone géographique particulière. Ce constat n'est pas simplement la conséquence de l'engagement insuffisant de la communauté internationale, mais aussi le résultat des faiblesses des États et des institutions africaines à s'approprier les initiatives entamées, mais aussi à les financer et à maintenir le leadership politique.[179] Par ailleurs, la pertinence de

[179] Théroux-Bénoni, Lori-Anne, « The long path to MINUSMA: assessing the international response to the crisis in Mali », dans Wyss, Marco and Tardy, Thierry, *op. cit*., pp. 171-189, p. 182.

certaines réformes ou mesures devrait également être réévaluée, en particulier lorsque certaines de celles-ci tendent à produire des effets pervers inattendus. Il peut s'agir de mesures simplement inadaptées au contexte local, comme il peut s'agir de possibilité de détournement des réformes de manière à soutenir des systèmes parallèles de gouvernance, d'exploitation de richesse ou de redistribution monétaire. Se pose naturellement la capacité d'absorption du secteur sécuritaire et de la société locale. Les stratégies occidentales ne parviennent souvent pas à identifier les potentiels perturbateurs et à neutraliser leur capacité à dérailler le processus de réforme.

S'il est, de manière générale, extrêmement sensible de toucher aux secteurs de la sécurité et de la défense, cela l'est d'autant plus lorsque les initiatives entreprises bousculent un *statut quo* existant, qui souvent bénéficie à un certain nombre d'acteurs impliqués. Tels sont les enjeux auxquels se confronte la réforme du secteur de la sécurité en RDC, où les intégrations successives de groupes rebelles au sein des FARDC a largement contribué à la subsistance de réseaux néo-patrimoniaux au sein d'un nouvel État congolais largement dysfonctionnel et organisé autour des intérêts particuliers des élites.[180] Par son action, l'Union européenne n'est pas parvenue à modifier les pratiques de gouvernance existantes, si tel a jamais été son objectif. De plus, la possibilité pour l'État congolais de « choisir à la carte» parmi l'offre des différents donneurs internationaux, réduit considérablement la force de la relation UE-RDC et les leviers d'actions de l'Union pour pousser les autorités congolaises à porter un certain nombre de réformes à bien. Le morcellement et le manque de coordination de la communauté internationale dans son ensemble nuit ainsi à l'intégration des FARDC et à la consolidation d'un secteur de la sécurité cohérent et unifié.

Cela nous conduit à considérer que l'action internationale destinée à gérer les conflits africains gagnerait en cohérence et en efficacité si elle s'efforçait de s'adapter aux enjeux spécifiques locaux ; si ses objectifs étaient réalistes et réalisables, assortis de moyens suffisamment flexibles et suffisants ; si elle était sous-tendue par un engagement politique honnête et continu.

- Une analyse minutieuse du contexte conflictuel

Toute action politique doit faire l'objet d'une évaluation minutieuse. Il convient non seulement d'analyser, en amont, dans le détail, la complexité de la situation dans laquelle on souhaite intervenir mais surtout d'évaluer l'opportunité d'entreprendre une action compte tenu des données du terrain. Cela consiste à identifier les causes et l'objet du conflit, ainsi que ses dynamiques, les acteurs officiels et non étatiques et la manière dont ceux-ci interagissent, ainsi que les réseaux parallèles de gouvernance et de génération de revenus susceptibles d'alimenter le conflit. Ce n'est que suite à un tel exercice que la décision de prendre action peut être prise, en connaissance de cause.

[180] Froitzheim, M., et al., « The Limits of the EU as a Peace and Security Actor in the Democratic Republic of the Congo », *Africa Spectrum*, 46:3, (2011), pp. 45-70, p. 65.

- Une définition précise d'objectifs réalistes et réalisables

D'autre part, les objectifs visés se doivent d'être clairs, réalisables et réalistes. Cela signifie qu'ils doivent être définis de manière précise ; que ces objectifs doivent pouvoir être réalisés avec les moyens existants ; ces objectifs doivent être conformes à la réalité et refléter une évaluation crédible de la situation, mais aussi, cela signifie que les autorités locales devront être à même de maintenir les avancées réalisées de manière indépendante sur le long-terme. Ceux-ci devront être échelonnés d'objectifs intermédiaires crédibles, pertinents et mesurables qui permettront de jauger l'évolution de la situation et éventuellement, d'adapter les moyens fournis dans le but d'atteindre les objectifs établis. Une définition précise des objectifs permettra enfin de déterminer si ceux-ci ont été atteints avec succès. Il faut également reconnaître que selon que l'on se trouve dans un contexte stable, au début d'un conflit, dans un conflit en cours, ou dans une situation post-conflit, la capacité d'un acteur extérieur à modifier le cours d'un conflit ou à réformer le fonctionnement du secteur de la sécurité est extrêmement variable. Par exemple, il sera vain de tenter d'insuffler une réforme du secteur de la sécurité dans un environnement sécuritaire largement instable.

- Fournir les instruments flexibles et suffisants

L'analyse contextuelle servira également à dégager des lignes d'action adaptées aux enjeux précis du conflit, et permettra la mobilisation de moyens suffisants à la réalisation des objectifs fixés. Une même approche ne peut être applicable de la même manière à différentes situations. Pour ce faire, les instruments à disposition doivent être suffisamment flexibles que pour être mobilisés rapidement, et pour accompagner l'évolution de la situation changeante sur le terrain. A ce stade, il convient de garder à l'esprit que l'évolution d'un conflit est le résultat d'une confrontation bilatérale, si pas multilatérale, et que les actions entreprises au cours d'un conflit sont largement déterminées par les actions des autres acteurs impliqués.[181] La capacité d'un acteur, si pas d'anticiper, du moins de répondre à la transformation de la situation qui a initialement mené celui-ci à s'engager, est de première importance.

- Assurer une cohérence entre discours et action

La définition des objectifs sera naturellement sous-tendue par la détermination du rôle que souhaite jouer un acteur, comme par exemple l'Union européenne, sur la scène internationale. Plus ce rôle sera défini de manière claire et franche, plus la cohérence et la consistance entre les objectifs affichés et leur réalisation pratique sera forte. Par ailleurs, la cohérence entre les valeurs promues par un acteur tiers et son action concrète sur le terrain renforcera la confiance mutuelle et augmentera la légitimité de l'engagement.

[181] Strachan, Hew, *The direction of War. Contemporary strategy in historical perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), p. 13.

- La nécessité d'un engagement politique continu

Enfin, la construction d'une relation solide sur le long-terme renforcera la légitimité de l'engagement politique nécessaire à la réalisation des objectifs. Une telle relation de confiance ne peut être créée du jour au lendemain. Les programmes internationaux de soutien au secteur de la sécurité tendent à esquiver cet exercice épineux afin de se concentrer directement sur les aspects techniques, capacitaires et logistiques de leur coopération. Comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, les domaines de la défense et de la sécurité sont particulièrement sensibles et exigent une relation de confiance qui ne peut s'établir qu'à travers un dialogue constructif et un engagement continu. Un engagement politique continu permettra non seulement de jauger la crédibilité de l'engagement du partenaire dans un processus de réforme, mais fournira également davantage de marge de manœuvre et de leviers d'action dans le cas où l'avancement serait freiné.

Annexes

Annexe n°1: ADO à l'Afrique par donneur du CAD

USD million, 2013 prices and exchange rates, average annual net bilateral disbursements

	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09	2010-14	2010-14 % of DAC countries	2010-14 Africa as % of each donor's aid
Australia	56	150	145	104	293	1%	10%
Austria	68	228	32	269	143	0%	38%
Belgium	668	648	396	769	807	3%	81%
Canada	637	866	743	1 071	1 586	5%	49%
Czech Republic	-	-	0	6	8	0%	14%
Denmark	244	482	658	827	812	3%	62%
Finland	49	215	190	203	345	1%	55%
France	2 931	3 990	4 851	4 219	3 844	13%	61%
Germany	1 320	2 226	2 105	2 336	2 577	8%	35%
Greece	-	-	2	21	13	0%	17%
Iceland	-	-	2	8	12	0%	74%
Ireland	4	29	89	351	373	1%	83%
Italy	181	1 634	1 143	732	330	1%	60%
Japan	319	975	1 270	1 356	1 636	5%	33%
Korea	-	0	16	50	239	1%	22%
Luxembourg	-	-	43	123	129	0%	53%
Netherlands	373	1 009	1 007	1 465	950	3%	65%
New Zealand	3	2	6	17	11	0%	3%
Norway	280	758	1 010	1 057	1 042	3%	45%
Poland	14	1	1	16	19	0%	14%
Portugal	-	19	287	258	299	1%	86%
Slovak Republic	-	-	-	10	2	0%	28%
Slovenia	-	-	-	0	1	0%	7%
Spain	-	28	372	618	571	2%	44%
Sweden	424	799	775	956	1 191	4%	57%
Switzerland	99	344	388	395	537	2%	39%
United Kingdom	848	977	991	2 634	3 632	12%	57%
United States	1 600	3 761	3 646	5 364	9 078	30%	45%
Total DAC countries	**10 118**	**19 144**	**20 168**	**25 236**	**30 482**	**100%**	**46%**
EU Institutions	1 168	2 509	3 419	4 462	6 343	---	42%

Source : Organisation for Economic Co-operation and Development, *Development aid at a glance: statistics by region. Africa* (Paris : OECD, 2016), p. 5. Consulté le 12 mars 2016 au lien suivant: http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/2%20Africa%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202016.pdf. p. 5

Annexe n°2 : Le coût des conflits

Source : Programme des Nations Unies pour le Développement : http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/focus_areas/conflictprevention.html?country=regions%20and%20countries%3Aafrica/dem%20rep%20of%20congo&country=regions%20and%20countries%3Aafrica/central%20african%20rep#

Annexe n°3 : Pays concernés par la stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel

Annexe n°4: Vue d'ensemble du budget d'EUCAP Sahel Niger

Document	Date	Montant	Période	Durée	Montant/mois
2012/392/PESC	16/07/2012	8 700 000	16/07/2012 → 31/10/2013	15,5 mois	561 290
2013/533/PESC	28/10/2013	6 500 000	01/11/2013 → 15/07/2014	8,5 mois	764 706
2014/482/PESC	22/07/2014	9 155 000	16/07/2014 → 15/07/2015	12 mois	762 917
2015/1141/PESC	13/07/2015	9 800 000	16/07/2015 → 15/07/2016	12 mois	
2015/1780/PESC	05/10/2015	18 400 000	16/07/2015 → 15/07/2016	12 mois	1 533 333
2016/1172/PESC	18/07/2016	26 300 000	16/07/2016 → 15/07/2017	12 mois	2 191 667

Budget provisoire, modifié par la décision PESC 2015/1780

Bibliographie

LIVRES

- Berdal, Mats and Malone, David (éds), *Greed and Grievance: Economic Agenda in Civil Wars* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000).
- Cawthra, Gavin and Luckham, Robin, *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies* (London: Zed Books, 2003).
- Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State; the Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge MA: Harvard University Press, 1957).
- Mills, Kurt, *International Responses to Mass Atrocities in Africa. Responsibility to Protect, Prosecute, and Palliate* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015).
- More, Thomas, *L'Utopie*, trad. Victor Stouvenel (1842), édition électronique produite par Jean-Marie Tremblay (texte original de 1516). Consulté le 16 août 2016 au lien suivant : http://classiques.uqac.ca/classiques/More_thomas/l_utopie/utopie_Ed_fr_1842.pdf.
- Stewart, Frances, *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies* (London: Palgrave, 2008).
- Strachan, Hew, *The direction of War. Contemporary strategy in historical perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).
- Wallensteen, Peter, *Understanding Conflict Resolution* (London: SAGE publications, 2015).

CHAPITRES D'OUVRAGES COLLECTIFS

- Chopra, Jarat, « Building State Failure in East Timor », dans Hehir, Aidan and Robinson, Neil (éds), *State-Building: Theory and Practice* (New York: Routledge, 2007), pp. 142-166.
- Lund, Michael S., « Preventing Violent Intrastate Conflicts: Learning Lessons from Experience », dans van Tongeren, Paul, van de Veen, Hans, and Verhoeven, Juliette (éds): *Searching for Peace in Europe and Eurasia. An overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002).
- Mattelaer, Alexander and Marijnen, Esther, « EU Peacekeeping in Africa: Towards an indirect approach », dans Wyss, Marco and Tardy, Thierry (éds), *Peacekeeping in Africa. The Evolving security architecture* (Oxon: Routledge, 2014), pp. 54-72.
- Okeke, Jide Martyns, « An evolving model of Africa-led peace support operations?: lessons from Burundi, Sudan (Darfur) and Somalia », dans Wyss, Marco and Tardy, Thierry (éds), *Peacekeeping in Africa. The Evolving security architecture* (Oxon: Routledge, 2014), pp. 37-53.

- Olsen, Gorm Rye., « Sub-Saharan Africa. A Priority Region for EU Conflict Management », dans Whitman, Richard G. and Wolff, Stefan (éds.), *The European Union as a Global Conflict Manager* (Abingdon: Routledge, 2012), pp. 66-79.
- Stoker, Donald, « The history and evolution of foreign military advising and assistance, 1815-2007 », dans Donald Stoker (éd), *Military Advising and Assistance: From Mercenaries to Privatization 1815-2007* (Oxon: Routledge, janvier 2008), pp. 1-10.
- Théroux-Bénoni, Lori-Anne, « The long path to MINUSMA: assessing the international response to the crisis in Mali », dans Wyss, Marco and Tardy, Thierry, *Peacekeeping in Africa. The Evolving security architecture* (Oxon: Routledge, 2014), pp. 171-189.

ARTICLES ACADEMIQUES

- Ackerman, Alice, « The idea and practice of conflict prevention », *Journal of Peace Research*, Vol 40 No 3 (May 2003), pp. 339-347.
- Collier, Paul, « Rebellion as a Quasi-Criminal Activity », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 44 n° 6 (December 2000), pp. 839-53.
- Fearon, James and Laitin, David, « Ethnicity, Insurgency and Civil War », *American Political Science Review*, 97:2, (2003), pp. 75-90.
- Froitzheim, M., et al., « The Limits of the EU as a Peace and Security Actor in the Democratic Republic of the Congo », *Africa Spectrum*, 46:3, (2011), pp. 45-70.
- Kjeksrud, Stian and Aasland Ravndal, Jacob (2011), « Emerging lessons from the United Nations mission in the Democratic Republic of Congo: military contributions to the protection of civilians », *African Security Review*, Vol. 20 (2) (2011), pp. 3-16.

MONOGRAPHIES

- Arnould, Valérie and Vlassenroot, Koen, *EU Policies in the Democratic Republic of Congo: Try and Fail?* (London: Security in Transition, February 2016). Consulté le 3 juin 2016 au lien suivant: http://www.securityintransition.org/wp-content/uploads/2016/02/WP06_DRC_FinalEditedVersion.pdf.
- Bachmann, Olaf, *Quasi-Armies: Obstacles to, or Vehicle for, State-building in Central Africa*, PhD Thesis (London: King's College London, 2013). Consulté le 23 octobre 2015 au lien suivant: https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/files/12625097/Studentthesis-Olaf_Bachmann_2013.pdf.
- Berghezan, Georges, Eradiquer *Boko Haram : acteurs multiples, résultat incertain*, Note d'analyse (Bruxelles : GRIP, 7 mars 2016). Consulté le 12 juin 2016 au lien suivant : http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2016/NA_2016-03-07_FR_G-BERGHEZAN.pdf.

- Bratton, Michael and Gyimah-Boadi, E., *Des institutions dignes de confiance impactent-elles le développement en Afrique ?*, Round 6 de l'Afrobaromètre, Dépêche No. 112, 23 août 2016. Consulté le 4 octobre 2016 au lien suivant : http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dépêches/ab_r6_dispatchno112_institutions_digne_de_confiance_fr.pdf.

- Brune, Sophie Charlotte et al., *Crisis and conflict prevention strategies. An international comparison* (Santa Monica: RAND Corporation, 2015). Consulté le 22 mars 2016 au lien suivant: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR900/RR959/RAND_RR959.pdf.

- Chuter, David and Gaub, Florence (Rapporteurs), *Understanding African armies*, Report n° 27 (Paris: European Union Institute for Security Studies, April 2016).

- Downie, Richard, *Build Police Institutions in Fragile States. Case studies from Africa* (Washington: Center for Strategic and International Studies, January 2013).

- Hatzigeorgopoulos, Myrto, *L'asssitance militaire: quel rôle dans la prévention des conflits en Afrique ?*, Sécurité et Stratégie n°123 (Bruxelles : Institut Royal Supérieur de Défense, mai 2016).

- Holt, Victoria K., Taylor, Glyn and Kelly, Max, *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: successes setbacks and remaining challenges* (New York: United Nations, 2009).

- Institute for Security Studies (ISS) and Royal United Services Institute (RUSI), *Mid-Term review of the CT Sahel Project. Final Report. 2014* (Brussels: European Commission, 2014).

- Leboeuf, Aline, *La réforme du secteur de sécurité. Entre bureaucraties et stratégie*, (Paris : IFRI, avril 2014).

- Le Gouriellec, Sonia, *La menace stratégique des États faibles : quand les faits relativisent la théorie*, Note de recherche stratégique n°18 (Paris : Institut de Recherche Stratégique de l'école Militaire, avril 2015).

- Pichon, Eric, *Sahel: stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement*, Briefing PE 582.013 (Bruxelles : Service de recherche du Parlement européen, mai 2016). Consulté le 12 mars 2016 au lien suivant: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582013/EPRS_BRI(2016)582013_FR.pdf

- Rouppert, Bérangère, « Les États sahéliens et leurs partenaires extrarégionaux : le cas de l'Union européenne en particulier », Note d'Analyse (Bruxelles : GRIP, 6 décembre 2012).

- Rouppert, Bérangère, « Le concept européen d'approche globale à l'épreuve de la crise sahélienne », Note d'analyse (Bruxelles : GRIP, 14 août 2014).

- Skeppström, Emma and Gabrielsson-Kjäll, Frida, *The SSR Adviser's Handbook* (Sweden: Folke Bernadotte Academy, 2016).

DOCUMENTS OFFICIELS

- Annan, Kofi A., *Prevention of Armed Conflict, Report of the UN Secretary General*, A/55/985-S/2001/574 (New York: United Nations Department of Public Information, 2002).
- Assemblée Générale des Nations Unies, *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies*, A/RES/46/182 (1991) (New York : Assemblée Générale des Nations Unies, 19 décembre 1991).
- Assemblée Générale des Nations Unies, *60/1. 2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1 (New York : Assemblée Générale des Nations Unies, 24 octobre 2005).
- Assemblée Générale et Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité*, Rapport du Secrétaire générale des Nations Unies, A/62/659-S/2008/39 (New York : Assemblée Générale et Conseil de Sécurité des Nations Unies, 23 janvier 2008). Consulté le 18 août au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2008/39.
- Assemblée Générale et Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Sécurité des États et des sociétés : renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité,* Rapport du Secrétaire Général, A/67/970-S/2013/480 (New York : Assemblée Générale et Conseil de Sécurité des Nations Unies, 13 août 2013). Consulté le 27 août 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2013/480.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict: Final Report* (Washington DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, December 1997).
- Charte des Nations Unies, 26 juin 1945. Consultée le 10 septembre 2015 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/charter/preamb.shtml.
- Commission européenne, *Annexe de la Décision de la Commission relative à la mesure individuelle en faveur de la République démocratique du Congo à financer sur le mécanisme de transition du Fonds européen de développement - Document relatif à l'action « Programme d'appui à la réforme du secteur de la sécurité – Volet Défense (PROGRESS) »*, C(2014) 9396 final (Bruxelles : Commission européenne, 3 décembre 2014). Consulté le 12 septembre 2016 au lien suivant : https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/drc-ad-1-measure-2014_fr_0.pdf.
- Commission européenne, *Communication conjointe au Parlement Européen et au Conseil : Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement – Donner à nos partenaires les moyens de prévenir et de gérer les crises*, JOIN (2015) 17 final (Bruxelles : Commission européenne, 28 avril 2015).
- Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement (UE) n° 23°/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix*, COM(2016) 447 final, 2016/0207 (COD) (Strasbourg : Commission européenne, 5 juillet 2016).
- Commission européenne, *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Rapport Annuel 2015* (Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2016). Consulté le 2

septembre 2016 au lien suivant : http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/apf_report-2015-fr.pdf.

- Commission Internationale de l'intervention et la souveraineté des États (CIISE), *La Responsabilité de Protéger*, Rapport (Ottawa: Centre de recherches pour le développement international, Décembre 2001).

- Comité Politique et de Sécurité, *Décision (PESC) 2016/1632 du Comité Politique et de Sécurité du 26 juillet 2016 portant nomination du chef de la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger)* (EUCAP Sahel Niger/1/2016, L 243/6 (Bruxelles: Journal officiel de l'Union européenne, 10 septembre 2016). Consulté le 13 septembre 2016 au lien suivant: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1632&qid=1480932061156&from=FR.

- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Déclaration du Président du Conseil de Sécurité*, S/PRST/2007/3 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 20 février 2007). Consulté le 23 juillet 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2007/3.

- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 1996*, S/RES/1996 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 8 juillet 2011). Consulté le 3 août 2016 au lien suivant : http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmis/documents/sres1996_2011.pdf.

- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire Général sur la protection des civils dans les conflits armés*, S/2012/376 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 22 mai 2012).

- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2109*, S/RES/2109 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 11 juillet 2013). Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2109(2013).

- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2132*, S/RES/2132 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 24 décembre 2013). Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2132(2013)

- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2155*, S/RES/2155 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 27 mai 2014). Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2155(2014).

- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2187*, S/RES/2187 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 25 novembre 2014). Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2187(2014).

- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2206*, S/RES/2206 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 3 mars 2015). Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2206%20(2015).

- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2252*, S/RES/2252 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 15 décembre 2015). Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2252(2015).

- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 2304*, S/RES/2304 (New York : Conseil de Sécurité des Nations Unies, 12 août 2016). Consulté le 5 septembre 2016 au lien suivant : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2304%20(2016).

- Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC)* (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 3 mai 2005). Consulté le 14 septembre 2016 au lien suivant : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005E0355&from=FR.

- Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2005/868/PESC du Conseil du 1er décembre 2005 modifiant l'action commune 2005/355/PESC […] en ce qui concerne la mise en place d'un projet d'assistance technique relatif à l'amélioration de la chaîne de paiement du ministère de la défense en RDC* (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 1er décembre 2005). Consulté le 14 septembre 2016 au lien suivant : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005E0868&rid=5.

- Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2007/406/PESC du Conseil du 12 juin 2007 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RDC)* (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 12 juin 2007). Consulté le 14 septembre 2016 au lien suivant : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007E0405&rid=1.

- Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2009/709/PESC du Conseil du 15 septembre 2009 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RDC)* (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 18 septembre 2009). Consulté le 14 septembre 2016 au lien suivant : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009E0709&rid=1.

- Conseil de l'Union européenne, *Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger)*, L 187/48 (Bruxelles: Journal officiel de l'Union européenne, 17 juillet 2012). Consulté le 12 juillet 2016 au lien suivant: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0392&rid=15.

- Conseil de l'Union européenne, *Décision 2012/515/PESC du Conseil du 24 septembre 2012 modifiant et prorogeant la décision 2010/565/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo)*, L 257/18 (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 25 septembre 2012). Consulté le 2 septembre 2016 au lien suivant : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0515&from=FR.

- Conseil de l'Union européenne, *Council conclusions on the Sahel regional action plan 2015-2020* (Bruxelles : Conseil de l'Union européenne, 20 avril 2015).

- Conseil de l'Union européenne, *Décision PESC 2015/1141 du Conseil du 13 juillet 2015 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne du Niger (EUCAP Sahel Niger)* (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 14 juillet 2015). Consulté le 14 juillet 2016 au lien suivant: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1141&rid=13.

- Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2015/1780 du Conseil du 5 octobre 2015 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union*

européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger) (Bruxelles : Journal officiel de l'Union européenne, 6 octobre 2015). Consulté le 17 juillet 2016 au lien suivant : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1780&from=FR.

- Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2016/1172 du Conseil du 18 juillet 2016 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger)*, L 193/106 (Bruxelles: Journal officiel de l'Union européenne, 19 juillet 2016). Consulté le 23 juillet 2016 au lien suivant: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1172&rid=12.

- *Convention de La Haye*, La Haye, 29 juillet 1899. Consultée le 11 septembre 2016 au lien suivant : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreatiesByDate.xsp.

- *Convention de Genève*, Genève, 12 août 1949. Consultée le 1er septembre 2016 au lien suivant : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/applic/ihl/dih.nsf/87DBEB6A73B8E8D0C12563140043A9F3/FULLTEXT/CG-IV-FR.pdf.

- Département fédéral des affaires étrangères, *Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés* (Berne : Département fédéral des affaires étrangères, 2013).

- International Committee of the Red Cross (ICRC), *Third Workshop on Protection for Human Rights and Humanitarian Organizations: Doing Something about It and Doing It Well* (Geneva: ICRC, janvier 1999).

- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Development aid at a glance: statistics by region. Africa* (Paris : OECD, 2016). Consulté le 12 mars 2016 au lien suivant: http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/2%20Africa%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202016.pdf.

- Secrétariat des Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations*, (New York : Secrétariat des Nations Unies, 2008).

- Service européen pour l'action extérieure, *Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel* (Bruxelles : Service européen pour l'action extérieure, mars 2011).

- The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: US government printing office, September 2002).

- *Traité sur l'Union européenne*, C326 (Bruxelles : 26 octobre 2012).

PRESSE

- Auteur inconnu, « South Sudan clashes: 'Dozens of soldiers killed' in Juba », *BBC*, 17 December 2013. Consulté le 12 avril 2016 au lien suivant: http://www.bbc.com/news/world-africa-25417630.

- Auteur inconnu, « S. Sudan rebels reject government's anti-Western sentiment », *Sudan Tribune*, 3 April 2015. Consulté le 10 septembre 2016 au lien suivant : http://sudantribune.com/spip.php?article54490.

- Auteur inconnu, « May 2014 Monthly Forecast for South Sudan», *Security Council Report*, 1 May 2014. Consulté le 11 septembre 2016 au lien suivant: http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-05/south_sudan_7.php.

- Auteur inconnu, « South Sudan Briefing and Consultations », *What's in blue*, 16 November 2016. Consulté le 16 novembre 2016 au lien suivant : http://www.whatsinblue.org/2016/11/south-sudan-briefing-and-consultations-4.php.

- Commission européenne, « Questions and Answers: Commission proposes measures in support of security and development in partner countries », Factsheet Memo 26/2408, Strasbourg, 5 juillet 2016. Consulté le 7 septembre 2016 au lien suivant: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2408_fr.htm.

- Conseil de l'Union européenne, « Feu vert à la mission PSDC civile d'assistance en matière de lutte contre le terrorisme au Sahel », Presse 305, 11999/12, Bruxelles, 16 juillet 2012. Consulté le 31 août 2016 au lien suivant : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/131749.pdf.

- Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur le plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020 », Communiqué de presse, 20 avril 2015. Consulté le 3 juillet 2016 au lien suivant : http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-sahel-regional-plan/.

- Gros-Verheyde, Nicolas, « Arnaud Danjean : l'Europe doit apprendre à s'assumer toute seule », *Bruxelles2*, 30 décembre 2011.

- Hubaut, Léonor, « Première formation en commun d'EUTM Mali pour les officiers du G5 du Sahel », *Bruxelles 2*, 9 août 2016. Consulté le 8 septembre 2016 au lien suivant : http://www.bruxelles2.eu/2016/08/09/eutm-mali-organise-la-premiere-formation-pour-le-g5-sahel/.

- Le Monde.fr avec AFP et Reuters, « Qui participe à l'opération Serval au Mali? », *Le Monde*, 29 janvier 2013. Consulté le 5 juillet au lien suivant: http://abonnes.lemonde.fr/afrique/article/2013/01/29/qui-participe-a-l-operation-serval-au-mali_1824111_3212.html.

- Londoño, Ernesto, « Study: Iraq, Afghan war costs to top $4 trillion », *Washington Post*, 28 March 2013. Consulté le 3 mars 2016 au lien suivant: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/study-iraq-afghan-war-costs-to-top-4-trillion/2013/03/28/b82a5dce-97ed-11e2-814b-063623d80a60_story.html.

- Makuei Lueth, Michael, « South Sudan Blames US for Crisis », Interview sur *CCTV News, CCTV Africa*, 16 mai 2014. Consulté le 11 septembre 2016 au lien suivant : https://youtu.be/ZOz60Kc9gdc.

- Massarenti, Joshua, « Interview à Bérangère Rouppert, chercheure au GRIP (Bruxelles) », Interview à *Afronline-The voice of Africa*, Bruxelles, 23 octobre 2013. Consulté le 7 avril 2016 au lien suivant : http://www.afronline.org/wp-content/uploads/2013/10/Interview_Sahel_Rouppert_GRIP_DEF.pdf.

- Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), « DAC High Level Meeting Communiqué », 19 février 2016. Consulté le 4 juillet 2016 au lien suivant : https://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-Communique-2016.pdf.

- Rainfroy, Claire, « Niger : une marche citoyenne contre les dérives autoritaires du gouvernement », *Jeune Afrique*, 5 juin 2015. Consulté le 12 octobre 2016 au lien suivant : http://www.jeuneafrique.com/233944/politique/niger-une-marche-citoyenne-contre-les-d-rives-autoritaires-du-gouvernement/.

- Rainfroy, Claire, « Niger : quand la lutte contre Boko Haram menace la liberté d'expression », *Jeune Afrique*, 29 mai 2015. Consulté le 12 octobre 2016 au lien suivant: http://www.jeuneafrique.com/233588/politique/niger-quand-la-lutte-contre-boko-haram-menace-la-libert-d-expression/.

- Rédaction numérique de RTL avec AFP, « Boko Haram : le Parlement du Niger vote à l'unanimité l'envoi de troupes au Nigéria », *RTL*, 10 février 2015. Consulté le 21 avril 2016 au lien suivant : http://www.rtl.fr/actu/international/boko-haram-le-parlement-du-niger-vote-a-l-unanimite-l-envoi-de-troupes-au-nigeria-deputes-7776542032.

- RFI Afrique, « Enquête Afrobaromètre: le Togo, figure de la méfiance envers la police », *RFI*, 16 novembre 2015. Consulté le 3 octobre 2016 au lien suivant: http://www.rfi.fr/afrique/20151115-africains-pas-confiance-police-togo-benin-afrobarometre.

- RFI, « L'Allemagne va construire une base militaire au Niger en appui à la MINUSMA », *RFI*, 7 octobre 2016. Consulté le 10 Octobre 2016 au lien suivant : http://www.rfi.fr/afrique/20161007-niger-allemagne-construire-base-militaire-appui-minusma.

- Sanda, Siradji, « Point de presse du chef de la mission de l'EUCAP Sahel Niger: M. Filip Ceuninck dévoile les grands axes du 2ème mandat de la mission », *Le Sahel*, non daté. Consulté le 9 septembre 2016 au lien suivant : http://www.lesahel.org/index.php/societe/item/6684-point-de-presse-du-chef-de-la-mission-de-leucap-sahel-niger--m-filip-ceuninck-d%C3%A9voile-les-grands-axes-du-2%C3%A8me-mandat-de-la-mission.

- Service européen pour l'action extérieure, « Capacity building in support of security and development (CBSD) in third countries – Online public consultation », Communiqué, 1er avril 2016. Consulté le 6 septembre 2016 au lien suivant: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8355/capacity-building_en.

SITES INTERNET

- Base de données du CICR : « Traités, États parties et Commentaires ». Consulté le 11 septembre au lien suivant : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreatiesByDate.xsp.

- Site d'EUCAP Sahel Niger. Consulté le 8 septembre 2016 au lien suivant : http://www.eucap-sahelniger.faceniger.com/activites-d-eucap.html.

- Site du Département pour les Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies. Consulté le 3 juillet 2016 au lien suivant: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/aug16_3.pdf.

- Site du Programme des Nations Unies pour le Développement, « International Human Development Indicators ». Consulté le 12 mars 2016 au lien suivant : http://hdr.undp.org/en/countries.

- Site du Service Européen pour l'Action Extérieure. Consulté le 6 septembre 2016 au lien suivant : http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/mission-description/index_fr.htm.
- Site du Zentrum für Internationale Beziehungen. Consulté le 21 avril 2016 au lien suivant: www.zif-berlin.org.

ENTRETIENS

- Entretien avec le Chef de mission d'EUSEC RDC, Colonel Johan de Laere, Bureaux d'EUSEC RDC, Kinshasa, 14 mars 2016.
- Entretien avec le personnel de PROGRESS, Bureaux de PROGRESS, 16 Mars 2016, Kinshasa, RDC.

Institut Royal Supérieur de Défense
Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles