



LE POUVOIR AU-DELA DE L'ÉTAT

LES ACTEURS NON ÉTATIQUES DANS LA GRANDE RÉGION SUD-MÉDITERRANÉENNE

Auteurs: Cornelius Adebahr | Benedetta Berti | Mohamed Eljarh | Kristina Kausch

Les conclusions de ce rapport ont été tirées des débats de la conférence "Le Pouvoir Au-delà de L'État: Les Acteurs non étatiques dans la Grande Région Sud-Méditerranéenne", organisée par le Programme Régional Dialogue Politique Sud Méditerranée de Konrad-Adenauer-Stiftung à Berlin le 18 octobre 2016.

Le système d'État dans le monde arabe est contesté en interne. Les institutions faibles, ébranlées pendant des décennies par des hommes autoritaires forts qui se sont succédé au pouvoir, sont assiégées par une myriade d'acteurs non étatiques qui viennent à peine d'être renforcés. Réunissant des groupements très diversifiés, allant des mouvements pacifiques politiques et sociaux aux extrémistes violents, les acteurs non étatiques peuvent exercer des pressions sur les États faibles en exigeant la responsabilité du gouvernement, la justice, un changement révolutionnaire ou le pouvoir.

Les institutions fragiles des États et les défis socioéconomiques et sécuritaires accrus ont créé des vides du pouvoir dans lesquels des prestataires alternatifs potentiels ont pu se développer. Cependant, la détérioration des relations entre l'État et les citoyens ne repose pas seulement sur l'incapacité des États à offrir des services, mais aussi sur sa valeur déclinante en tant que fournisseur d'une identité nationale cohérente. À mesure que les sources d'une autorité supérieure - comme le nationalisme arabe ou les familles royales - perdent du terrain, les sources d'identité sectaire et communautaire gagnent en puissance. L'incapacité des États d'offrir des services sociaux et sécuritaires ont poussé de nombreuses personnes à chercher refuge et assistance auprès de leurs

communautés traditionnelles. Parallèlement, le renforcement des identités locales crée un consensus relatif à la manière avec laquelle l'État partagé devrait être conçu pour répondre aux besoins et aux préférences des diverses communautés, qui sont de plus en plus difficiles à satisfaire.

Les gouvernements ont réagi de diverses façons à la montée en puissance des opposants non étatiques. La montée de l'Etat Islamique (EI), en tant que projet territorial expansionniste, et la propagation des mouvements djihadistes violents ont conduit à des réponses militaires de différentes sortes et ampleur. Parallèlement, les régimes en place ont utilisé la menace sécuritaire tangible que représente l'extrémisme violent pour justifier la répression préventive des mouvements politiques et sociaux, qu'ils perçoivent comme une menace pour leur pouvoir et leurs privilèges. Les acteurs non étatiques sont aussi devenus des mandataires dans des scénarios de conflits nationaux par des acteurs étatiques qui cherchent à faire avancer un programme régional plus vaste.

Qui sont les acteurs non étatiques influents émergents dans la région Sud-Méditerranéenne et comment leur interaction avec les institutions de l'État d'un territoire donné affecte-t-elle la sécurité locale et régionale?

Réunissant un large éventail d'acteurs hétérogènes, la littérature classe les acteurs non étatiques en plusieurs catégories, allant des partenaires proches aux opposants directs de l'État et/ou du régime au pouvoir. Aux fins du présent rapport, les acteurs non étatiques seront regroupés selon leur utilisation ou leur non utilisation de la violence pour atteindre leurs objectifs. Parmi les groupes non violents, les opposants importants de l'État et/ou du régime comprennent les partis politiques et les groupes d'opposition civile, ainsi que les entités traditionnelles de gouvernance fondées sur l'appartenance ethnique et la parenté, telles que les tribus et les clans. Les acteurs non étatiques violents se composent des organisations terroristes, des groupes du crime organisé, des organisations quasi militaires, des milices, des mouvements de libération nationale, des pirates et des guérillas.

Cela dit, les démarcations, de plus en plus floues entre les acteurs étatiques et les acteurs non étatiques, montrent qu'une dichotomie claire entre les deux est de plus en plus insuffisante comme cadre d'évaluation des relations de pouvoir. Une zone grise entre les deux catégories gagne du terrain, car certains groupes, comme le Hezbollah ou l'Etat Islamique, combinent des caractéristiques d'acteurs étatiques et d'acteurs non étatiques.

Se fondant sur ces prémisses, le présent rapport se penchera sur un certain nombre d'acteurs non étatiques non violents (des groupes basés sur la parenté, la religion et des groupes civils) et violents (militants armés), et sur l'évolution de l'influence de chacun d'entre eux sur l'État et de leurs relations respectives. Le rapport évaluera ensuite les principales réactions des États face à la montée des opposants non étatiques – réactions militaires, instrumentales, répressives et d'isolement (d'endiguement) – avant de conclure sur le potentiel des acteurs non étatiques en tant que perturbateurs et partenaires.

Les groupes basés sur les liens de parenté, les groupes religieux et les groupes civils

Les structures traditionnelles de gouvernance basées sur la parenté jouent un rôle important dans la politique locale, souvent en parallèle avec les institutions officielles de l'État. Les affiliations religieuses, tribales, ethniques et sectaires sont essentielles à la loyauté locale et à la politique identitaire. La société civile organisée, telle que les organisations non gouvernementales (ONG), les partis politiques et les syndicats, les mouvements sociaux plus vastes, ainsi que les tribus et les clans, remettent de plus en plus en question les prérogatives et les institutions étatiques et exigent la responsabilité du gouvernement ou une meilleure représentation et dans certains cas le partage du pouvoir ou des richesses.

Les structures traditionnelles de gouvernance basées sur la parenté ont toujours joué un rôle dans la politique arabe, à des degrés divers, et ont souvent été exploitées par les régimes dirigeants à leur avantage. Ces structures informelles ont encore été renforcées suite aux soulèvements arabes en 2011. L'émergence de nouveaux acteurs locaux et de nouvelles alliances entre eux a entraîné des changements importants dans l'équilibre des pouvoirs entre les centres de gouvernance formels et informels et la politique du monde arabe à une plus large échelle. Les acteurs non étatiques sont devenus plus puissants en tant que structures parallèles aux

institutions officielles de l'État, en particulier dans les pays où les soulèvements de 2011 ont été suivis par des conflits violents, puisque les citoyens se sont retirés vers leurs enclaves les plus élémentaires, qui sont la tribu, la ville, le groupe ou la famille, en quête de sécurité et de protection. Ils ont cherché ce refuge en raison de l'incertitude politique et du chaos qui ont suivi l'éviction du régime en Libye, de l'échec des arrangements transitoires dans le cas du Yémen et du contexte d'une guerre civile à part entière au Yémen et en Syrie.

En Syrie, les regroupements ayant des identités ethniques, sectaires ou idéologiques ont été renforcés, souvent au détriment d'une autorité centrale diminuée et contestée. Depuis que Hafez al-Assad est arrivé au pouvoir en 1970 et que son clan alaouite a pris contrôle de l'appareil de l'Etat, le Président a tenté de consolider son pouvoir en gagnant le soutien des autres groupes minoritaires afin de renforcer sa position vis-à-vis de la majorité sunnite. En conséquence, les groupes minoritaires, et en particulier ceux appartenant à la communauté alaouite, ont joui des privilèges sous le règne de Assad sur la Syrie, ce qui a conduit à un renforcement des identités infranationales.

Avec le début du conflit armé en 2011, ces lignes de failles sectaires sont devenues plus visibles. Le régime de Bashar al-Assad a délibérément exploité ces points faibles préexistants pour galvaniser sa base de soutien. La guerre civile syrienne a, jusqu'à présent, en partie à cause de cela, acquis une dimension totalement sectaire. Au sein des rangs du régime, les milices locales alaouites et les combattants chiites étrangers se rassemblent pour soutenir le régime d'Assad depuis le Moyen-Orient et au-delà. Du côté de l'opposition, les voix sectaires se sont également renforcées, surtout avec l'affirmation progressive de groupes extrémistes violents comme Jabhat al-Nusra.

En Libye, les tribus ont pu exercer une influence croissante sur les niveaux sociaux et politiques au moyen de leurs filets de sécurité sociale qui fournissent certains niveaux de sécurité, de protection et de justice sociale aux populations locales. Les tribus libyennes sont des structures sociétales bien établies avec leurs propres traditions et leurs dispositions légales (y compris un code pénal pour régler les différends et les affaires criminelles, qui est indépendant du système judiciaire formel de la Libye). Les groupements ethniques et les groupes basés sur les liens de parenté se sont révélés plus résistants, dans le contexte libyen qui a suivi 2011, par rapport aux organisations conventionnelles de la société civile, plus souvent réduites au silence par les assassinats, les enlèvements, l'intimidation ou l'exil auto-imposé. Le colonel Mouammar Kadhafi a délibérément exploité les tribus pour assurer son règne en Libye et a créé ce qu'on appelait Fayliat Shabyia, ou associations tribales, dans le cadre de son modèle de «démocratie directe». Ces associations tribales étaient des institutions formelles qui ont joué un rôle clé dans le maintien de la paix sociale dans les différents gouvernorats de la Libye sous le régime de Kadhafi et, ce faisant, leur soutien tacite a contribué à assurer la survie du régime pendant plus de 40 ans.

Après la chute du régime de Kadhafi, les tribus se sont senties mis de côté et ont vu la montée des groupes islamistes et des extrémistes violents comme une menace directe à leur propre influence. Néanmoins, les tribus, en tant qu'acteurs non étatiques bien établis et non violents, ont rapidement consolidé leur position en tant qu'acteurs politiques importants. Dans un contexte de violence croissante, suite au renversement du régime de Kadhafi, les individus ont cherché la sécurité et la protection dans leurs enclaves les plus élémentaires, ainsi renforçant politiquement le paysage tribal déjà fort de la Libye. En observant les structures tribales libyennes, on constate de plus en plus que la Libye ne peut être gouvernée que par l'adoption de la politique tribale ou de l'idéologie religieuse. Les chefs des tribus font beaucoup d'efforts à fin que les structures tribales deviennent un élément clé de tout futur cadre de gouvernance établi en Libye, y compris en soutenant la gouvernance décentralisée par le biais d'arrangements fédéraux ou confédéraux.

Après 2011, les gouvernements successifs ont demandé à maintes reprises un soutien ou une aide des tribus pour résoudre des conflits locaux entre divers groupes, villes ou tribus. En outre, les tribus ont gagné une influence importante sur les autorités officielles car ces dernières ont régulièrement besoin d'un appui tribal pour traiter des questions d'intérêt national dans certaines régions du pays où l'autorité tribale domine les institutions formelles. Par exemple, pendant la crise de 2013 des terminaux pétroliers, les tribus n'ont pas fait assez confiance aux autorités centrales pour les soutenir dans la réouverture des terminaux pétroliers qui avaient été fermés par un

groupe armé local. Par contre, en septembre 2016, le chef de la tribu Magharba (située dans la zone pétrolière où se trouve les quatre principaux terminaux pétroliers de la Libye) a réussi à avoir le soutien des chefs des tribus dans la zone du croissant pétrolier de la Libye pour appuyer activement la reprise des terminaux pétroliers par des forces loyales au gouvernement, dirigées par le général Khalifa Haftar.

Les tribus ont également joué un rôle clé dans la réconciliation locale et les efforts de paix dans toute la Libye, en particulier dans les régions occidentales et méridionales du pays. Par exemple, quand une guerre tribale a éclaté dans la ville de Sebha, en novembre 2016, les chefs des tribus et les délégations ont été en mesure de négocier une trêve entre les deux tribus en guerre en une semaine. Les efforts (échoués) déployés par les Nations Unies pour réunir les tribus sous la bannière du processus de dialogue politique mené par l'ONU ont montré, d'une part, la reconnaissance internationale du régime des tribus en Libye et, d'autre part, ils ont illustré les difficultés rencontrées par les agences internationales dans la gestion de leur engagement avec les tribus en tant qu'acteurs clé sur le terrain. Cela nécessitera plus de travail de la part des institutions internationales pour comprendre le fonctionnement et les sensibilités au sein des structures tribales libyennes.

Contrairement aux scénarios de conflit armé, comme celui de la Syrie et de la Libye, la transition démocratique en Tunisie, en grande partie pacifique, offre un environnement plus fructueux aux acteurs non étatiques non violents. L'homogénéité ethnique et religieuse relative de la Tunisie ne signifie pas que la société tunisienne ne souffre pas de divisions. Le lien de parenté est essentiel dans la politique tunisienne, où un petit nombre de familles dominantes continue à jouer un rôle politique démesuré. Dans un système politique encore dominé par un vaste appareil de patronage, il est essentiel de faire partie d'un réseau basé sur le favoritisme. Les liens familiaux et régionaux communs constituent une base de confiance et de réciprocité dans ces réseaux. L'une des divisions les plus importantes se trouve entre les zones côtières du pays plus développées et les zones de l'intérieur plus pauvres. En parallèle, la Tunisie après 2011 est témoin d'une in-formalisation de la politique, où les acteurs politiques formels ne sont pas souvent les véritables porteurs du pouvoir mais ce sont les acteurs informels qui se trouvent en coulisses qui le sont. Cette structure de gouvernance fantôme est favorisée par un grand favoritisme politique et une corruption au plus haut niveau et contribue à exacerber les divisions entre certains groupes sociétaux tels que les hommes d'affaires, la justice, les médias et les syndicalistes. La tendance à l'in-formalisation, ou à la politique fantôme, influe directement sur la qualité de la gouvernance dans le nouvel ordre politique tunisien.

Les acteurs non étatiques non violents jouent un rôle de plus en plus important dans la gouvernance dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, en particulier au niveau local. Ce rôle a été renforcé par l'incapacité des gouvernements centraux et des institutions politiques centrales à aborder les problèmes relatifs à la sécurité, la justice et la représentation politique et économique des communautés locales. Cette réalité oblige les gouvernements du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord à adopter une approche décentralisée de la gouvernance. Cette approche devrait chercher à impliquer de manière constructive et à intégrer ces acteurs dans une structure de gouvernance formelle pour promouvoir la stabilité et la sécurité politiques et économiques durables.

Les militants armés

Puisque l'insécurité a donné du pouvoir aux acteurs non étatiques non violents, l'instabilité régionale croissante, la fragilité des États et les conflits ont contribué à la montée des groupes armés à travers la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. L'analyse de l'évolution des relations entre les groupes armés étatiques et non étatiques dans la région est devenue plus complexe en raison des différences significatives entre les différentes organisations armées présentes dans le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. L'intérêt et la capacité des groupes armés non étatiques à contester l'État dépendent de plusieurs facteurs, notamment:

- Leur orientation idéologique et la nature et la portée de leurs agendas (local ou transnational);
- Le degré de leurs aspirations en matière de gouvernance et d'édification de l'État, y compris leur intérêt pour le contrôle et la détention du territoire;
- Leurs capacités financières, de gouvernance et militaires; et
- Leurs relations avec la population civile et leurs sources de légitimité.

Dans ce cadre, les groupes armés dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord varient considérablement, des réseaux criminels locaux et inter-régionaux exploitant le contexte d'insécurité et de fragilité; aux milices locales axées sur la lutte armée et/ou sur la sécurité; à des organisations plus sophistiquées ayant les compétences et le désir d'investir dans la gouvernance directe.

Sous cette dernière catégorie, se classe le Hezbollah qui est une organisation sociale, politique et militaire complexe, active en tant qu'armée régionale non statutaire en Syrie, tout en étant un parti politique dominant et un pourvoyeur de services sociaux établi au Liban. Ailleurs, en Syrie et en Irak, la gouvernance des acteurs armés non étatiques a également pris racine, bien que sous des formes différentes. D'une part, le «modèle État Islamique» de la gouvernance a articulé des aspirations d'État claires et a tenté de créer un «État» alternatif en opposition aux États environnants et à l'ordre régional. D'autre part, en Syrie, d'autres groupes, comme Jabhat al-Nusra, ancien affilié d'al-Qaida, ont mis en place un modèle de gouvernance plus graduel et localisé. Le groupe augment progressivement sa capacité à dominer le territoire et la population, souvent à travers des alliances complexes avec d'autres acteurs locaux. Dans la grande région Sud-Méditerranéenne et du Sahel, d'autres organisations (comme l'al-Shabaab, basée en Somalie) ont aussi progressivement renforcé leur rôle d'un appareil débutant créé pour la simple garantie de la sécurité et de la justice à une source de gouvernance. Enfin, la prolifération des groupes armés non étatiques en Libye ayant des agendas et des revendications politiques remet profondément en question la stabilité de l'ordre politique.

Comprendre les différences entre les orientations, les programmes, les capacités et la légitimité de ces acteurs ainsi que l'étendue de leurs fonctions et aspirations qui ressemblent à l'État est la première étape pour reconnaître la dynamique changeante de pouvoir entre les États et les non-États au niveau régional.

De plus, de nombreux groupes armés non étatiques actifs dans toute la région méditerranéenne sont de plus en plus en mesure d'exploiter efficacement leur environnement. Par exemple, au cours des dernières décennies, l'accès plus facile à des technologies sophistiquées, à des armes et à des systèmes de communication qui augmentent leur létalité et leur efficacité a profité à la montée des groupes armés non étatiques.

Au-delà du meilleur accès aux ressources, la montée des groupes armés non étatiques est largement due au changement du contexte politique régional marqué par l'instabilité et la fragilité, exacerbées par la nature contestée de l'État et le vide croissant au pouvoir. Certaines des tendances déclenchées par les processus de mobilisation régionale des soulèvements arabes en 2011, y compris l'affaiblissement de l'État-nation et des institutions politiques centralisées, revêtent une importance particulière pour le développement de régions gouvernées de manière alternative.

En plus de ces dynamiques, les frontières régionales sont de plus en plus contestées. La prolifération des réseaux et des économies interrégionaux illicites, centrés sur le trafic de drogues, la traite des personnes et la contrebande des produits, contribue à cette tendance. En outre, de nombreux acteurs politiques armés de la région se concentrent sur la contestation et le redécoupage des frontières régionales, comme en témoigne le cas de l'État Islamique en Syrie et en Irak, mais aussi la montée de nouveaux États ou d'États de facto dans des endroits comme le Sud-Soudan ou Somaliland. Enfin, la plupart des défis régionaux - de l'économie illicite de la contrebande, au terrorisme et à la migration - sont profondément transitoires, rendant les frontières moins importantes et intrinsèquement plus contestées. Ces tendances aboutissent à deux processus parallèles de

régionalisation et de décentralisation du pouvoir, qui affaiblissent les États centraux et renforcent les opposants non étatiques, y compris les groupes armés non étatiques.

Mais comment ces groupes armés défient-ils les États? Partout dans la région, un processus de «milicification» entraîne la prolifération de forces irrégulières non statutaires. Bien que certains de ces groupes se concentrent uniquement sur la lutte contre l'État et/ou le soutien des économies illicites; beaucoup d'autres opèrent également comme étant des pourvoyeurs de facto de sécurité au niveau local. En plus d'éroder le monopole de l'État sur l'utilisation de la force, les groupes armés non étatiques peuvent aussi défier l'autorité et la légitimité de l'État en gouvernant. En parallèle, les relations des groupes armés avec l'État et l'ordre régional varient considérablement et ne sont pas toujours marquées par la confrontation et la concurrence.

A une extrémité du spectre se trouve un groupe comme l'État Islamique, dont la raison d'être est de défier l'ordre étatique local, régional et international et de le remplacer par un autre ordre. Ce groupe est intrinsèquement anti-systémique et sa mission l'a menée à une confrontation à part entière avec pratiquement tous les états régionaux. En Libye, la plupart des groupes armés - à l'exception de ceux qui sont affiliés à l'État Islamique - ne visent pas à rejeter l'ordre international en tant que tel, mais plutôt à défier et à redéfinir leur contexte politique interne.

À l'autre extrémité du spectre se trouvent des groupes qui ne confrontent pas directement l'État mais qui le complètent. Une organisation comme le Hezbollah coopère souvent et partage la souveraineté avec le gouvernement libanais, opérant à la fois en tant que parti politique installé, un pourvoyeur de services externes et un groupe armé autonome. D'une manière similaire, dans la guerre civile syrienne, la montée des milices pro Bashar al-Assad révèle une relation symbiotique entre l'État et le non-État; où le régime passe certaines de ses fonctions de gouvernance et de pouvoir aux acteurs armés locaux, en échange d'un soutien militaire. En d'autres termes, ce que nous voyons est un processus de collusion entre l'État et le non-État, une extension supplémentaire de la zone grise (clairement identifiable) entre les groupes gouvernementaux et non gouvernementaux.

Les réponses des Etats

Les réponses des États à la montée des opposants non étatiques armés et non armés varient largement de la guerre, à la répression, à la coopération et au patronage. Les groupes non étatiques peuvent être des opposants ou des partenaires de leurs gouvernements, avec une grande zone grise entre les deux. Les gouvernements peuvent profiter des acteurs non étatiques qui complètent les fonctions gouvernementales relatives à la prestation des services. Souvent, les gouvernements se sentent menacés par l'opposition politique, les groupes de pression et la mobilisation publique et cherchent à les affaiblir. En parallèle, les États peuvent profiter des acteurs non étatiques influents s'ils parviennent à les assimiler ou à les instrumentaliser. En revanche, les opposants non étatiques violents peuvent chercher à affaiblir les institutions étatiques et/ou à renverser le gouvernement en place par une confrontation militaire directe. Certains États répondent à la montée des opposants non étatiques de manière purement défensive, alors que d'autres agissent de manière plus stratégique. En bref, les réponses des États aux opposants non étatiques comprennent les réponses d'isolation, répressives, militaires et instrumentales.

Le Maroc a choisi de réagir en adoptant la stratégie d'isolation afin de maintenir à l'écart les opposants non violents non étatiques, par un mélange d'inclusion sélective et de coercition subtile. Sous la pression des protestations de 2011, le roi Mohamed VI a lancé une réforme constitutionnelle imparfaite qui a toutefois servi de valve pour désamorcer la colère du public, puisque les manifestations se sont rapidement calmées. Les premières élections dans la foulée de 2011 ont amené le Parti de la Justice et du Développement (PJD) au pouvoir, et son chef Abdelilah Benkirane a été nommé Premier Ministre du premier gouvernement du printemps arabe dirigé par les islamistes, gouvernant dans une coalition de huit partis comprenant Le Parti de l'Authenticité et de la Modernité (PAM), une formation proche du Palais. En observant une fragmentation de l'opposition en une partie modérée et une partie subversive, le régime a cherché à intégrer et à impliquer la partie modérée - le PJD - en étant un vaccin contre le défi ouvert par le mouvement islamiste interdit, Al Adl Wal Ihsane.

Le langage de modération du régime était cependant incompatible avec les indicateurs de développement socio-économiques décroissants du Maroc. Le Maroc fait figure d'exception négative dans la région en termes de chômage des jeunes et, pour offrir des emplois à court terme, le régime a délibérément permis au secteur informel d'exploser. Les manifestations suite à la mort d'un vendeur de poisson, tué par la police locale en octobre 2016, ont montré que l'approche du Maroc pour l'isolation des opposants politiques non étatiques n'est pas durable. Le passage récent d'une répression subtile à une répression plus coercitive est susceptible de stimuler le potentiel d'une reprise de la mobilisation publique.

Contrairement au Maroc, le gouvernement égyptien, présidé par Abdelfattah el-Sisi, a choisi une réaction purement répressive contre la dissidence politique dans ce qui est devenu la plus grande répression dans le pays contre l'opposition politique depuis l'ère Nasser. Une réponse de la société civile à l'environnement politiquement restrictif de l'Égypte s'est formée depuis 2003, aboutissant à un programme commun entre les islamistes et la société civile laïque visant à faire face au régime de Moubarak. Cela a mené à la mobilisation de masse qui a chassé le président Hosni Moubarak en 2011. Après la montée au pouvoir des Frères Musulmans, la politique identitaire est apparue au premier plan tandis que les revendications socio-économiques ont été mises en attente. Les régimes égyptiens successifs ont bénéficié des divisions au sein de l'opposition égyptienne en creusant un fossé entre les camps libéraux et islamistes. Sous Sisi, la fondation militaire a pu utiliser son influence traditionnel et structurel et se redonner des pouvoirs avec l'aide d'un discours de sécurité nationaliste. La légitimité de l'armée n'a toutefois pas duré depuis le pic de popularité d'El-Sisi en 2013-2014 puisque la crise socio-économique a fortement atténué l'enthousiasme du peuple pour le président. Comme l'armée égyptienne a créé un régime hautement personnalisé, un autre militaire pourrait probablement remplacer Sisi lorsque les niveaux de soutien public de ce dernier perdront de leur durabilité.

La répression sévère contre l'opposition non violente a été reflétée par l'approche militaire répressive de l'armée contre les acteurs violents opérant dans la péninsule égyptienne du Sinaï. Alors que les djihadistes avaient été particulièrement infructueux dans le recrutement parmi les Bédouins du Sinaï avant 2011, les politiques répressives du Caire adoptées après 2011 ont renforcé l'opposition des résidents du Sinaï au gouvernement central. Par conséquent, l'approche militaire ferme de l'armée égyptienne dans le Sinaï a non seulement échoué à réaliser les succès militaires souhaités, mais a exacerbé le défi en facilitant le recrutement des rebelles. La répression, comme l'exemple du Sinaï le montre, mène souvent à un cercle vicieux: elle peut transformer les spectateurs en opposants, et les efforts de l'État pour réprimer violemment ces opposants renforcent leur pouvoir.

L'analyse des réponses militaires à la montée des acteurs armés non étatiques est compliquée par la délimitation de plus en plus floue entre les armées (d'État) et les milices (non-étatiques). Dans de nombreux contextes, les armées traditionnelles ne sont plus l'acteur militaire principal ou décisif. Au Liban, le Hezbollah, et non l'armée libanaise, est le principal pourvoyeur de sécurité nationale. En Libye, l'absence d'une seule autorité centrale signifie que les forces armées des factions concurrentes prétendent toutes être l'armée de l'État alors qu'elles sont considérées comme des milices non étatiques par leurs adversaires.

En outre, les avancées technologiques associées à un accès facile aux armes ont permis aux acteurs non étatiques d'utiliser des moyens de guerre traditionnellement réservés aux armées d'État. Les troupes d'opposition en Syrie utilisent des chars et des missiles antichars et abattent des hélicoptères. Les marchés noirs et les livraisons de puissances extérieures, comme la Russie, ont fourni à certaines milices non étatiques des armes qui ne sont même pas disponibles pour les armées arabes. L'utilisation d'armes traditionnellement réservées aux armées d'État par des combattants non étatiques signifie que la dynamique conventionnelle du champ de bataille État-non-État se dissipe de plus en plus.

Les efforts internationaux de lutte contre l'État Islamique en Syrie et en Irak représentent une étude de cas importante sur les stratégies militaires utilisées par un certain nombre d'États contre un opposant non étatique violent. La coalition dirigée par les États-Unis contre l'État Islamique, qui représente le plus grand effort en terme de portée, a rassemblé des contributions de 17 États et a coûté environ 9 milliards de dollars jusqu'en octobre 2016. La coalition a soutenu les groupes armés locaux non-étatiques (y compris les forces Peshmerga irakiennes

et Les Forces Démocratiques Syriennes) pour combattre l'État Islamique sur le terrain. L'intervention militaire parallèle de la Russie en Syrie (impliquant également un soutien actif aux milices locales, y compris la milice kurde syrienne, YPG) a également prétendu cibler l'État Islamique, mais les frappes massives sur des cibles n'appartenant pas à l'État Islamique ont fourni des preuves que l'engagement militaire russe visait principalement à sauvegarder son allié, Bashar al-Assad. Les opérations anti-État Islamique via les forces Quds iraniennes, aidées par le Hezbollah, étaient également en faveur d'Assad, mais se sont moins concentrées sur le ciblage de leur adversaire nominatif, l'État Islamique.

En plus du rôle d'opposant joué par les acteurs non étatiques dans un état donné, les gouvernements utilisent également les groupes non-étatiques à l'étranger de manière instrumentale pour défier d'autres gouvernements à leur place, avec des guerres par procuration comme résultat militaire. Les acteurs non étatiques deviennent de plus en plus des acteurs transnationaux ayant une influence régionale et, de ce fait, ils sont de plus en plus attrayants pour les pouvoirs régionaux en tant que partenaires et mandataires.

L'Iran a systématiquement fourni un soutien à des mandataires non étatiques, depuis des décennies, pour promouvoir ses intérêts dans la région. Selon le Département d'État américain, qui a inscrit l'Iran depuis 1984 comme un État qui appuie le terrorisme, Téhéran soutient directement les acteurs non étatiques au Liban, en Palestine, en Syrie, au Yémen, au Bahreïn et en Irak. Dans le discours occidental, l'Iran est souvent décrit comme ayant donné naissance aux milices modernes grâce à sa contribution à la création du Hezbollah libanais au début des années 1980. Bien que l'Iran soit probablement l'acteur étatique ayant le plus long historique d'utilisation instrumentale des mandataires non étatiques, il est néanmoins intéressé à travailler avec des partenaires gouvernementaux à condition qu'ils soient capables et non menaçants pour les intérêts stratégiques iraniens. Pendant plus de trois décennies, Téhéran a utilisé avec succès le Hezbollah simultanément comme une menace et une dissuasion contre les États-Unis et Israël. Toutefois, étant donné le caractère opaque du soutien apporté par Téhéran aux mandataires locaux, la portée précise de ses activités est impossible à déterminer.

D'un point de vue iranien, la bataille en Syrie et en Irak façonnera le Moyen-Orient pour les cinquante prochaines années. La conquête d'un corridor géographique de l'Iran vers la Méditerranée est au cœur des efforts de Téhéran pour étendre son influence régionale dans la région. Bien que la force de Quds soit la principale force militaire iranienne chargée de mettre en œuvre ses décisions au Moyen-Orient, le pays est également soutenu par les combattants du Hezbollah, qui est passé d'une milice locale à une armée sectaire régionale de facto. Acteur d'agence plutôt que simple marionnette iranienne, l'accord du Hezbollah à la demande de Téhéran de combattre en Syrie contre une opposition interne considérable illustre pourtant l'influence significative de l'Iran sur le mouvement.

L'Iran n'a cependant pas été le seul acteur régional/mondial à instrumentaliser les acteurs non étatiques. La fourniture d'armes et d'autres matériels et le soutien financier et politique de la Russie, des États-Unis et d'autres puissances occidentales à différentes factions de la guerre syrienne en sont des exemples. Les leçons tirées de l'autonomisation active extérieure des combattants afghans dans les années 1980, qui ont ensuite contribué à la montée d'Al-Qaïda, laisseraient penser que les puissances occidentales, si elles étaient sérieuses dans l'isolation du pouvoir des acteurs non étatiques violents, devraient être prudentes lors du renforcement des groupes armés non étatiques à des fins instrumentales à court terme.

Réponses de l'Union Européenne et des États-Unis à la montée des acteurs non étatiques: la coopération transatlantique est-elle encore possible?

Face à une perte relative du contrôle de l'État au bénéfice des opposants non étatiques, les partenaires transatlantiques pourraient travailler main dans la main pour: a) renforcer les acteurs non étatiques constructifs (soutenir le développement démocratique et la construction de l'État); b) prévenir l'érosion du pouvoir de l'État dans la région du Moyen Orient et de L'Afrique du Nord au profit de perturbateurs violents non étatiques (résolution de conflits).

L'élection de Donald Trump en tant que prochain président des États-Unis risque de peser davantage sur un partenariat transatlantique déjà difficile. À ce jour, les difficultés des États-Unis et de l'Europe pour s'entendre sur un cadre commun pour répondre à la montée des acteurs non étatiques et leur interaction avec la région Moyen-Orient et Afrique du Nord reposent sur au moins trois éléments. Premièrement, les États-Unis et l'Union européenne se sont révélés structurellement incapables d'élaborer des stratégies conjointes sur les défis mondiaux. Deuxièmement, le soi-disant «syndrome de stabilité» - une préférence pour le statu quo «stable» face aux risques imprévisibles du changement politique - demeure l'état d'esprit dominant pour les décideurs des deux côtés de l'Atlantique lorsqu'ils formulent une approche pour le sud de la Méditerranée. Troisièmement, les partenaires transatlantiques ont à faire face à de sévères distractions (comme le Brexit, la poussée populiste ou le défi de l'immigration) qui font obstacle à leur capacité de répondre adéquatement aux défis de la région.

Pourquoi les partenaires transatlantiques sont-ils structurellement incapables d'élaborer des stratégies conjointes? En examinant les trois niveaux de la politique étrangère - intérêts, stratégies et actions - des États-Unis et de l'Union Européenne relatifs à la région sud de la Méditerranée, on trouve à la fois chevauchement et divergence à chaque niveau. En ce qui concerne les intérêts, les deux parties déclarent respecter les mêmes principes, tels que la promotion de la démocratie et de l'état de droit, ou le soutien des droits de l'homme et des sociétés ouvertes (ce dernier inclut le renforcement des acteurs non violents non étatiques). Cependant, les deux ont tendance à donner la priorité à leurs intérêts respectifs plus étroits à l'égard de certains pays (par exemple, les États-Unis en Egypte ou l'Union Européenne au Maroc).

En ce qui concerne la stratégie, les deux parties prétendent, dans les dernières parties respectivement de la stratégie américaine de sécurité nationale de 2015 et de la stratégie globale de l'Union Européenne pour 2016, de s'efforcer de collaborer avec des acteurs non étatiques sur des questions telles que la lutte contre la radicalisation, la responsabilité du gouvernement ou la recherche. La logique sous-jacente de cette coopération est de renforcer la résilience sociale à travers l'inclusion des acteurs de la société civile, tels que préconisée par la politique de voisinage de l'Union Européenne. Cependant, loin de constituer une approche politique partagée, la coordination des politiques transatlantiques est étonnamment maigre en matière de stratégie, et elle se produit en grande partie en parallèle et sans liens.

Il y a des signes positifs et négatifs en ce qui concerne les actions des deux parties sur le terrain. Lors de la crise ukrainienne, l'Europe et les États-Unis ont coordonné leurs actions en raison du facteur «Russie» qui a conduit la crise, faisant de son isolation une priorité partagée. Pour l'Egypte, en revanche, une telle coordination manque. L'accord sur l'Iran de 2015, souvent qualifié de succès transatlantique, est un exemple de coordination politique difficilement acquise après des années de divergence, mais dont les perspectives d'être poursuivie sous la nouvelle administration américaine sont de plus en plus sombres. En plus de l'absence générale de coordination politique transatlantique, les différences conceptuelles entre les partenaires transatlantiques en ce qui concerne la signification de la démocratisation ou d'instruments spécifiques, comme le renforcement des capacités des acteurs de la société civile, posent d'autres obstacles à une coopération plus étroite.

Les États-Unis et certains États membres de l'Union Européenne fournissent également un soutien direct aux acteurs non étatiques violents, tels que les milices et les groupes rebelles dans des conflits en cours, notamment en Syrie et en Irak. En Syrie, les États-Unis continuent de travailler avec l'opposition «modérée» (alias non islamiste) alors que des pays comme la France et le Royaume-Uni livrent des frappes aériennes contre l'État Islamique. En Irak, Washington soutient le gouvernement central (y compris avec des conseillers militaires et un soutien direct pour la libération de Mossoul) tandis que Berlin a livré des armes aux combattants kurdes Peshmerga dans le nord du pays.

De plus, les décideurs politiques occidentaux ont souvent montré leur préférence pour la stabilité au détriment du changement démocratique; quand ils ont refusé de s'engager avec Hamas après sa victoire électorale dans les territoires palestiniens en 2006, et quand ils ont désiré en privé le retour à une Libye gouvernée par un putschiste militaire non élu. Cette "prime à la stabilité" reflète non seulement la myopie politique, mais aussi, du côté de l'Union Européenne, un penchant inné pour les relations intergouvernementales, même si cela signifie travailler

avec des autocrates. Alors que les États-Unis agissent parfois en tant qu'entrepreneur, en soutenant des acteurs non étatiques émergents (civils et armés) dans les États autocratiques, les relations extérieures de l'Union Européenne sont structurées de manière beaucoup plus ferme selon des lignes de gouvernement à gouvernement. En dépit des promesses réitérées d'engager la société civile de manière plus systématique, l'Union Européenne reste extrêmement prudente quand il s'agit de travailler avec des acteurs non étatiques à l'étranger quand cela est perçu comme une trahison par son partenaire gouvernemental.

En plus de cette condition préalable intergouvernementale plutôt rigide, les relations de l'Union Européenne avec ses États membres compliquent également sa coopération avec les acteurs non étatiques à l'étranger. Les 28 États membres de l'Union Européenne conservent leurs propres politiques étrangères vis-à-vis des pays tiers, dans les limites de l'approche générale de l'Union Européenne mais avec plus de liberté pour soutenir les acteurs individuels. En parallèle, l'Union Européenne se limite à une approche axée sur les règles et orientée vers les gouvernements. Cela conduit régulièrement à des affrontements intra-européens sur des pays avec lesquels certains États membres ont une relation spéciale. Par exemple, comme on l'a vu plus haut, en Libye, les différents groupes et clans qui se disputent le pouvoir offrent aux États membres de l'Union Européenne, comme la France, l'Italie et le Royaume-Uni (avec d'autres puissances régionales comme les États-Unis, la Turquie, l'Égypte, le Qatar et les Émirats Arabes Unis) les possibilités d'influencer, selon leurs propres termes, l'ordre potentiel après le conflit. Cependant, les termes et les intérêts de ces différentes puissances étrangères sont le plus souvent en conflit les uns avec les autres, attendant l'instabilité de la Libye par le soutien politique, militaire et/ou logistique des différents acteurs sur le terrain.

Enfin, outre les contraintes structurelles et internes en matière de formulation des politiques et les défis sur le terrain, les capacités politiques des États-Unis et de l'Union Européenne sont limitées par plusieurs distractions sévères. Au cours de la décennie écoulée, l'Union Européenne a dû faire face à des crises internes ardues, allant de l'instabilité budgétaire aux mouvements migratoires jusqu'à la question du Brexit. En revanche, les États-Unis traversent une période de rétractation mondiale qui, sous le règne du président Trump, pourrait se transformer en isolationnisme absolu, accompagné par des accès agressifs. Au moment de la rédaction du présent rapport, on a peu d'informations sur l'approche de la politique étrangère qui sera adoptée par le président élu des États-Unis, Donald Trump, à l'exception du désir de déroger aux années de prudence adoptées par Obama au Moyen-Orient.

Dans ce contexte, il est réaliste de s'attendre à ce que les deux côtés de l'Atlantique se concentrent sur des «solutions rapides» aux menaces tangibles tout en négligeant les défis à long terme. La question sera de savoir si cette approche à court terme aidera ou entravera, à la fois, la résolution des conflits et l'édification des États dans une région qui a désespérément besoin des deux. En ce qui concerne la résolution des conflits, les partenaires transatlantiques doivent isoler les opposants violents de l'ordre public; En ce qui concerne l'édification des États, ils doivent encourager les acteurs non étatiques non violents qui peuvent remettre en question l'ordre (non démocratique) existant, et qui sont essentiels pour établir un régime politique plus pluraliste. Les États-Unis et l'Union Européenne devraient favoriser une approche visant à renforcer les pouvoirs régionaux (également appelés «phares» dans la politique de développement) dont les intérêts propres seraient maîtrisés par des règles multilatérales. L'Occident pourrait et devrait continuer à offrir des opportunités éducatives, des réglementations libérales sur l'octroi des visas et une protection suffisante pour ceux qui fuient les conflits et la persécution.

Conclusion

Projetant l'avenir proche d'un paysage régional changeant, le pouvoir et la souveraineté continueront d'être à la fois contestés et partagés entre les États et les acteurs non étatiques. Ces tendances parallèles vont vraisemblablement approfondir la localisation et la régionalisation des dynamiques de pouvoir au sein de l'ensemble de la région sud de la Méditerranée.

Les gouvernements autoritaires de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord ont été largement incapables de canaliser le potentiel des opposants non étatiques de manière mutuellement bénéfique. Au lieu de cela, ils ont cherché à réduire leur pouvoir, leur attrait et leurs capacités, que ce soit par confrontation militaire, coercition

répressive ou isolation. Ce n'est que lorsque les opposants non étatiques ont pris le rôle de mandataires à l'étranger, que les États ont cherché à renforcer leur position afin de maximiser leur valeur d'instrumentalisation.

La montée des acteurs non étatiques est, en grande partie, une réaction aux lacunes de la gouvernance arabe. Tant que le développement démocratique et les opportunités socio-économiques dans le monde arabe sont mis de côté, les tentatives des régimes de réprimer le rôle et l'influence des opposants non étatiques seront une bataille contre les moulins à vent. Alors que les perturbateurs non étatiques violents doivent être contenus, le pouvoir et le potentiel des acteurs non étatiques non violents devraient être saisis comme une opportunité par les gouvernements dans la région et au-delà. L'Union Européenne et les États-Unis, bien que moins susceptibles que jamais de trouver un terrain d'entente avec la nouvelle administration américaine, devraient s'employer à la fois à résoudre les conflits et à édifier les États.

Les auteurs

Cornelius Adebahr est chercheur non résident au Carnegie Europe (CAdebahr@ceip.org).

Benedetta Berti est chercheuse principale Robert A. Fox, à Foreign Policy Research Institute (benedettab@gmail.com).

Mohamed Eljarh est un analyste en sécurité et en politique au Centre Rafik Hariri pour le Moyen-Orient du Conseil d'Atlantic Council (MEljarh@atlanticcouncil.org).

Kristina Kausch est chercheuse senior résidente au German Marshall Fund des États-Unis (kkausch@gmfus.org).



Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Programme Régional Dialogue Politique Sud Méditerranée

Personne à contacter :

Dr. Canan Atilgan

Directrice

Bureau Régional Sud Méditerranée

Téléphone : +216 70 029 460

Canan.atilgan@ka