

L'Algérie et la construction d'une norme internationale : criminalisation de paiement de rançon

Algeria and the construction of an international norm: criminalization of ransom payment

Abdenour Benantar (*)

Date de soumission :25/01/2023 Date d'acceptation :01/03/2023

Résumé :

Le présent article analyse la démarche algérienne visant à construire une norme internationale de criminalisation de paiement de rançon. Adoptant, comme cadre théorique, une perspective constructiviste fondée sur le concept de normes, il part de l'hypothèse selon laquelle l'Algérie ne peut réussir ce processus sans parvenir, au préalable, à la diffuser, à la faire accepter et intérioriser par les composantes de son propre espace régional/continental pour qu'elles en deviennent, elles aussi, promotrices. L'article analyse, d'une part, la réalité des enlèvements comme source de financement et de marchandage pour les groupes terroristes au

Abstract:

This article analyzes the Algerian approach to construct an international norm for criminalizing ransom payment. Adopting a constructivist perspective based on the concept of norms as a theoretical framework, it assumes that Algeria cannot succeed in this process without managing to diffuse it; to make the actors within its own regional/continental space accept and internalize it, and become, in turn, promoters of such norm. Furthermore, the article sets forth how kidnapping provides a source of financing and bargaining for terrorist groups in the Sahel, demonstrating that divergent visions and interests among states perpetuate this practice. On another

(*)Université Paris 8 :abenantar@gmail.com

Sahel, démontrant que les divergences de visions et d'intérêts interétatiques perpétuent cette pratique. Il examine, de l'autre, la doctrine de l'Algérie en matière de lutte antiterroriste et la portée ainsi que les limites de sa démarche de construction d'une norme internationale, celle-ci étant à peine au stade de l'acceptation. Il conclut que faute d'intériorisation de cette norme par autrui sa démarche ne peut aboutir.

Mots clés: normes en Relations internationales, terrorisme, enlèvement, rançon.

hand, it examines Algeria's counter-terrorism doctrine and the scope and limits of its approach to constructing an international norm, which is barely at the stage of acceptance. Finally, the article concludes with the argument that without the internalization of this norm by other actors, the Algerian approach cannot succeed.

Key Words: norms in International Relations, terrorism, kidnapping, ransom

Introduction

La question de construction de normes internationales revêt une importance capitale dans la mesure où elle constitue à la fois un enjeu de régulation internationale et de puissance en termes de visions et d'idées que les États s'efforcent de faire intérioriser par les autres. Les normes déterminent la conduite des États, et des agents sociaux en général, dès lors qu'ils s'y conforment. Les États cherchent à contribuer à leur construction pour qu'elles ne soient pas établies en leur absence et/ou à leur détriment. Et c'est là tout l'enjeu. L'essentiel des normes internationales est produit par des acteurs majeurs, en fonction de leurs intérêts,¹ d'où l'importance de la question des rapports de forces, tant pour leur mise en œuvre que pour leur remise en cause.

¹ Beaucoup de normes internationales sont l'origine des normes internes qui ont acquis ce statut grâce aux efforts de divers entrepreneurs de normes. Martha Finnemore et Kathryn Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, vol. 52, n°4, Autumn 1998, p. 893.

Si les puissances hégémoniques jouent un rôle déterminant dans la construction des normes internationales, compte tenu de leur capacité inégalée à les façonner, les puissances émergentes ont tendance à remettre en cause « la stabilité des normes internationales ». Mais ceci n'est pas le fait exclusif de ces dernières, une puissance hégémonique ayant joué un rôle majeur dans la production de normes internationales peut aussi remettre en cause certaines d'entre elles, comme le montre le cas des États-Unis.² Des puissances peuvent donc s'engager dans un processus de mise en œuvre de normes internationales, comme elles peuvent se lancer dans ce que l'on peut qualifier de « révisionnisme normatif », remettant en cause le cadre normatif international établi par elles-mêmes et/ou par d'autres puissances.

Un acteur ne produit pas une norme et ne cherche pas à la diffuser à l'international en la faisant intérioriser par autrui si elle ne sert pas ses propres intérêts. La contribution à l'établissement de normes internationales est souvent une quête d'internationalisation de normes ou de préoccupations

² Charles-Philippe David et Olivier Schmitt, *La guerre et la paix : approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, p. 296. Les deux auteurs donnent certains exemples de puissances émergentes : l'Inde rejette le principe de l'intervention dans les affaires intérieures des États pour des motifs humanitaires ou de droits de l'homme ; la Russie remet en cause le « cadre normatif existant » ; l'Afrique du Sud fait de même au sujet des normes de la Cour pénale internationale (refus d'arrêter des dirigeants africains sous mandat d'arrêt) ; la Chine ne respecte pas les principes des droits de l'homme et refuse toute légitimité aux interventions humanitaires [p. 296]. Mais ceci n'est pas l'apanage des pays émergents. Les puissances occidentales, de leur côté, ne défendent pas toujours les normes relevant des droits de l'homme – ceux-ci sont parfois instrumentalisés – et utilisent les interventions humanitaires en fonction de leurs intérêts. Quant aux pays du Sud, en général, ils reprochent aux normes internationales leur caractère sélectif en termes d'application. Dans une telle configuration, le cadre normatif international ne peut qu'être déstabilisé.

politiques et/ou sécuritaires qui concernent en premier lieu un État ou un groupe d'États qu'ils partagent et/ou peuvent partager avec d'autres. Ce qui crée des conditions favorables à la formulation et à l'établissement de normes internationales, au moyen d'un processus intersubjectif. La démarche de l'Algérie s'inscrit dans cette perspective. C'est sur fond d'activités terroristes accrues dans l'espace maghrébo-sahélien et de leur financement par le biais de rançons que se met en scène une « fabrique » algérienne de normes. L'Algérie s'efforce de contribuer à l'établissement de normes internationales en matière de sécurité et plus précisément sur deux questions : la lutte antiterroriste et la criminalisation de paiement de rançon. Celles-ci sont étroitement liées, le versement de rançon étant une source importante de financement du terrorisme. L'interdiction et la criminalisation de cette pratique, au plan international, constituent désormais une revendication majeure portée par l'Algérie³ depuis deux décennies.

On s'interrogera, dans le présent article, sur la tentative et la capacité d'un pays du sud, en l'occurrence l'Algérie, à construire une norme internationale et à œuvrer pour gagner l'adhésion des acteurs mineurs et majeurs à son projet. Pour discuter cette problématique, on tentera de répondre à trois questions essentielles. Qu'en est-il des enlèvements contre rançon au Sahel comme moyen essentiel pour les groupes terroristes de lever des fonds ou encore d'obtenir des concessions politiques (libération de leurs membres) ? Comment les actions et les intérêts des États peuvent-ils participer d'un processus perpétuant cette pratique ? Quelles

³ Au plan national, la législation algérienne prévoit la perpétuité : le coupable d'un enlèvement contre rançon est « puni de la réclusion criminelle à perpétuité » (art. 293 bis du Code pénal).

sont la portée et les limites de la démarche de l'Algérie consistant à construire une norme (de criminalisation) internationale ? Les réflexions qui suivent partent de l'hypothèse selon laquelle une puissance régionale, du sud, à l'instar de l'Algérie, ne peut réussir son processus de construction d'une norme internationale sans parvenir, au préalable, à la diffuser et la faire intérioriser par les composantes de son propre environnement régional/continental de façon à ce qu'elles en soient, elles aussi, promotrices sur la scène internationale. On peut d'emblée dire que la lutte antiterroriste menée au plan international ne préjuge pas de la réussite de cette « fabrique » algérienne d'une norme internationale criminalisant le paiement de rançon dès lors que les États n'ont pas les mêmes intérêts quand bien même ils partagent cette préoccupation sécuritaire, à savoir la lutte antiterroriste.

Pour répondre à ces questionnements, on analysera, d'abord, la question des trafics illicites au Sahel et plus particulièrement la pratique d'enlèvement, chiffres à l'appui, pour apprécier l'ampleur du phénomène. On suggèrera une typologie des États en fonction de leur attitude/doctrine concernant le versement de rançon, en démontrant comment des pressions et des transactions interétatiques participent d'un processus perpétuant cette pratique. On examinera, ensuite, la doctrine de l'Algérie en matière de lutte antiterroriste et sa quête d'une mise en œuvre d'une norme internationale, en soulignant une percée au plan régional (Union du Maghreb arabe – UMA –, pays du Champ, Ligue arabe), continental (Union africaine – UA) et surtout au plan international (Conseil de sécurité de l'ONU) puisque ces organisations ont adopté, en partie, la conception algérienne en la matière. On procèdera, enfin, à un examen critique de l'approche

algérienne en mettant l'accent sur ses limites et ses difficultés à diffuser cette norme et à la faire intérioriser par autrui. On démontrera que certaines limites sont intrinsèques à son approche, alors que d'autres lui sont extrinsèques (intérêts divergents, voire opposés des États). Mais avant d'aller plus loin, il convient de préciser, brièvement, le cadre théorique, constructiviste, du présent article.

1. Concept de normes en Relations internationales

Le concept de normes a été essentiellement développé en Relations internationales par les constructivistes.⁴ Relevant d'un processus intersubjectif, les normes ne se forment pas dans le vide. Elles sont évolutives, car constamment formulées, reproduites et légitimées par les agents sociaux, d'où leur importance pour « comprendre et interpréter la création des identités, la formulation et la légitimation des revendications, le développement des normes *dans* les sociétés

⁴ Pour une discussion de ce concept, cf., Friedrich V. Kratochvil, *Rules, Norms and Decisions : on the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996 ; Jeffrey T. Checkel, « International Norms and Domestic Politics : Bridging the Rationalist-Constructivist Divide », *European Journal of International Relations*, vol. 3, n°4, December 1997, pp. 473-495 ; George Raymond, « Problems and Prospects in the Study of International Norms », *Mershon International Studies Review*, vol. 41, n°2, November 1997, pp. 205-245; Finnemore et Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *art.cit.*, pp. 887-917; Zaki Laïdi, « L'Europe, puissance normative internationale », dans Renaud Dehousse (dir.), *Politiques européennes*, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 227-242 ; Zaki Laïdi, *La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

et *entre* les sociétés ». ⁵ Martha Finnemore et Kathryn Sikkink définissent la norme comme « un standard de comportement approprié pour les acteurs avec une identité donnée ». Puisque les normes renvoient à des « standards de comportement ‘approprié’ ou ‘correct’ », les dimensions intersubjective et évaluative s’imposent dans toute discussion les concernant. ⁶ Finnemore définit les normes « comme des attentes partagées quant au comportement approprié d’une communauté d’acteurs ». Contrairement aux idées, qui n’ont pas forcément des implications sur le comportement, « les normes sont partagées et sociales ; elles ne sont pas seulement subjectives, mais intersubjectives [et] concernent par définition le comportement ». ⁷ Dans le volume dirigé par Peter Katzenstein, « le concept de *norme* » sert à « décrire les attentes collectives concernant le comportement approprié des acteurs ayant une identité donnée ». ⁸ Les normes peuvent fonctionner « comme des règles qui définissent l’identité d’un acteur [en induisant] des ‘effets constitutifs’ qui spécifient quelles actions amèneront les autres à reconnaître une identité particulière, [ou] comme des standards qui spécifient la mise en œuvre appropriée d’une identité déjà définie [en ayant] des effets ‘régulateurs’ qui spécifient les standards de comportement approprié ». En somme, elles « définissent (ou constituent) les identités ou prescrivent (ou régulent) le

⁵ Audie Klotz et Cecelia Lynch, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique internationale*, 2, hiver 1999, pp. 58, 60. Souligné dans le texte.

⁶ Finnemore et Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *art.cit.*, p. 891.

⁷ Martha Finnemore, *National Interest in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996, p. 22.

⁸ Peter J. Katzenstein, « Introduction: Alternative Perspective on National Security », dans Katzenstein, *The Culture of National Security*, *op.cit.*, p. 5. Souligné dans le texte.

comportement, ou elles font les deux ».⁹ Cette définition reprend la distinction faite entre deux types de normes : régulatrices et constitutives. Les premières « ordonnent et contraignent le comportement », alors que les secondes « créent de nouveaux acteurs, intérêts ou catégories d'action ».¹⁰ Le caractère causal des normes vient de leur fonction régulatrice du comportement.¹¹ La norme de criminalisation de paiement de rançon que l'Algérie cherche à produire et à diffuser relève – pour le moment – des normes régulatrices tant elle spécifie un standard de comportement considéré comme étant approprié.

Dès lors que les normes sont à la fois socialement construites et évolutives – selon les changements qui surviennent dans l'interaction sociale –, la compréhension « de cette évolution normative et des intérêts changeants qu'elle crée [constitue] une focalisation majeure du programme de recherche constructiviste ».¹² Changeantes, les normes peuvent affecter les intérêts des États en les changeant et en en

⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰ Finnemore et Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *art.cit.*, p. 891.

¹¹ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 82.

¹² Martha Finnemore, « Constructing Norms of Humanitarian Intervention », dans Katzenstein, *The Culture of National Security*, *op.cit.*, p. 321. À ce propos, la différence d'approche entre rationalisme et constructivisme est bien résumée par Wendt : « les effets causaux et constitutifs de la culture sur les agents peuvent s'exercer uniquement sur le comportement, sur les propriétés (identités et intérêts), ou sur les deux. En partant du principe que les identités et les intérêts sont donnés de manière exogène, les rationalistes se sont concentrés sur les effets sur le comportement. Voulant montrer que les agents eux-mêmes sont socialement construits, les constructivistes se sont concentrés sur les effets causaux et effets constitutifs sur les identités et les intérêts ». Wendt, *Social Theory of International Politics*, *op.cit.*, pp. 165-166.

créant de nouveaux.¹³ Globalement, les différentes définitions de la norme comportent, note Zaki Laïdi, cinq éléments : « standards, acceptation, régularité, prescription, attentes. Une norme doit pouvoir être identifiée (standards), légitimée (acceptation), clairement observable dans le temps (régularité), orientée vers un objectif (prescription) et un résultat (attentes) ». Auxquels s'ajoute un autre élément qui constitue « un fondement de la légitimité de la norme », à savoir « l'opposabilité » découlant de son acceptation.¹⁴ La légitimité est une question centrale dans la norme la distinguant de la force. Bien qu'elle ait un caractère contraignant, la norme, contrairement à la puissance, cherche à gagner le consentement d'un acteur avec pour conséquence l'opposabilité. C'est donc moins le degré de contrainte qui différencie la norme de la force que son degré de légitimité.¹⁵ L'importance de la légitimité a été soulignée, à juste titre, par Alexander Wendt : les acteurs peuvent suivre des normes, car ils pensent qu'elles sont légitimes et veulent donc s'y conformer.¹⁶ Aussi, une norme est légitime lorsqu'un agent social « accepte pleinement qu'elle lui soit opposable, ce qui signifie qu'il s'approprie comme une identité tenue subjectivement le rôle dans lequel il a été positionné par l'Autre généralisé ».¹⁷ Il convient, à ce propos, de souligner qu'une norme même non intériorisée jouit d'une certaine force dès lors que les acteurs y font référence même ceux qui ne s'y conforment pas. De plus, comme le soulignent Charles-Philippe David et Olivier Schmitt, le fait que les acteurs aient

¹³ Finnemore, « Constructing Norms of Humanitarian Intervention », *op.cit.*, p. 321.

¹⁴ Laïdi, « L'Europe, puissance normative internationale », *op.cit.*, p. 228.

¹⁵ *Ibid.*, p. 227.

¹⁶ Wendt, *Social Theory of International Politics*, *op.cit.*, p. 172.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 272-273.

conscience, lors de leur action, de la violation d'une norme montre qu'elle est toujours considérée comme un standard de comportement.¹⁸

Comment la norme est-elle adoptée ? D'après Finnemore et Sikkink, son adoption se fait en trois étapes : l'émergence ; l'acceptation et l'intériorisation. La première est caractérisée par la persuasion à laquelle se livrent « les entrepreneurs de normes » qui cherchent à convaincre un nombre important d'États d'adopter de nouvelles normes. La deuxième est davantage marquée par une dynamique de socialisation ; les promoteurs de normes s'efforcent de socialiser d'autres États pour qu'ils acceptent de suivre les normes en question. À ce stade, « les cascades de normes » sont facilitées par la conjonction de trois facteurs : pression pour se conformer aux normes ; le désir de l'État de renforcer sa légitimité internationale ; et celui de ses dirigeants d'améliorer leur estime de soi. Cette dynamique de cascades renvoie à la capacité des promoteurs de normes à convaincre les autres de leur bien-fondé et à les diffuser. Enfin, à l'issue de la cascade de normes, « survient l'intériorisation ; les normes acquièrent un caractère d'évidence et ne font plus l'objet d'un large débat public ».¹⁹

Reste à savoir quels sont les modes d'intériorisation de la norme. La typologie proposée par Wendt nous fournit une réponse : les normes peuvent être intériorisées de trois manières qui correspondent à trois approches théoriques : par la force (réaliste traditionnelle) ; par intérêt (libérale ou rationaliste) ; par légitimité (idéaliste ou constructiviste). Ces

¹⁸ Charles-Philippe David et Olivier Schmitt, *La guerre et la paix, op.cit.*, p. 296.

¹⁹ Finnemore et Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *art.cit.*, p. 895.

trois manières ont des effets différents sur l'identité de l'acteur engagé dans un tel processus. Dans le premier cas, l'acteur se conforme aux normes parce qu'il y est contraint. Dans cette configuration, son adhésion forcée aux normes n'induit pas d'effet sur son identité ou sur la manière dont il s'identifie aux autres. Dans le second, l'intériorisation existe dès lors que l'acteur obéit aux normes non parce qu'il les considère comme légitimes, mais parce qu'il considère qu'elles servent ses intérêts. Dans ce schéma, sa conduite change, puisqu'il y trouve aussi son compte, mais ce changement n'est pas suffisant pour redéfinir son identité ou conduire à son identification au groupe. Dans le troisième, l'acteur se conforme aux normes, car il les considère comme légitimes. Dans ce schéma, un processus d'identification collectif s'enclenche affectant la manière dont l'acteur définit son identité. Ce schéma correspond à celui des communautés de sécurité.²⁰ On reviendra plus loin sur certains aspects de cette discussion théorique pour essayer de voir où en est la revendication algérienne de criminalisation de paiement de rançon. Mais il convient au préalable d'examiner la réalité des enlèvements contre rançon dans l'espace sahélo-saharien et les positionnements des différents États.

2. Trafics illicites et pratique d'enlèvement contre rançon au Sahel

Selon le rapport de l'OCDE sur les flux financiers illicites en Afrique de l'Ouest, les revenus illégaux dans cette région représenteraient 3,6% du PIB mondial. En Afrique, la région ouest-africaine est la plus impactée par ces flux illicites (trafic

²⁰ Wendt, *Social Theory of International Politics*, *op.cit.*, pp. 268-275. Sur les communautés de sécurité, *cf.*, Emmanuel Adler et Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

de drogues, de contrefaçon, de personnes et de migrants, enlèvement contre rançon, piraterie, détournement de pétrole, trafic d'armes...). L'essor des enlèvements contre rançon, plus précisément, dans les pays du Sahel et au Nigeria, a fait grimper la part mondiale de l'Afrique en la matière : 2% en 2004 contre 13% en 2015. C'est le GSPC algérien (Groupe salafiste pour la prédication et le combat) qui fut le premier à avoir introduit cette pratique dans la région, en 2003, en enlevant 32 touristes européens dans le sud algérien. L'écrasante majorité des victimes d'enlèvement, dans la région, sont des ressortissants des pays de la région. Selon une estimation faite, en 2015, par la Chambre des représentants du Nigeria, Boko Haram a enlevé environ 45°000 Nigériens depuis 2012.²¹ La prise d'otages est devenue une industrie dans cette région²² permettant d'intensifier l'activité terroriste dans la mesure où les rançons obtenues grâce aux enlèvements contribuent fortement à l'essor militaire des groupes terroristes.

S'il est admis que le trafic de stupéfiants et les enlèvements contre rançon sont les deux sources majeures de financement des groupes extrémistes, cette dernière semble être leur principal levier de ressources. Selon Wolfram Lacher, les fonds obtenus grâce aux enlèvements contre rançon ont été plus déterminants que le trafic de stupéfiants dans la montée en puissance d'AQMI (al-Qaïda au Maghreb islamique) et du MUJAO (Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest). L'essor militaire de ces deux organisations ainsi que

²¹ *Flux financiers illicites : l'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest*, Rapport de l'OCDE, 2018, pp. 23, 70, 75-76 – <https://cutt.ly/9Pjdgqk> (consulté le 05/01/2023).

²² Sonia Le Gouriellec, « Les organisations combattantes irrégulières du Maghreb », *Stratégique*, n°103, 2013, p. 169.

de leur allié Ansar Dine, dans le nord Mali en 2012, s'explique moins par le « narcoterrorisme » que par des profits issus de l'enlèvement de ressortissants occidentaux.²³ Tout cela dénote l'incapacité des politiques de lutte contre le financement du terrorisme à enrayer de telles dynamiques.²⁴

Les enlèvements contre rançon relèvent d'une stratégie de financement très recherchée par les différents groupes criminels et terroristes afin de lever, par la contrainte, des fonds leur permettant de financer leur développement. C'est désormais l'une des activités illicites les plus prospères générant d'importants revenus pour ces acteurs. Pour les États, l'extorsion, par voie d'enlèvement de ressortissants locaux ou étrangers, notamment occidentaux (touristes, personnel des organisations humanitaires et des entreprises, journalistes), constitue un défi sécuritaire. Bien qu'elle leur soit associée, la pratique d'enlèvement contre rançon n'est pas l'apanage des groupes terroristes, d'autres groupes criminels s'en servent pour lever des fonds.²⁵ C'est le cas non seulement au Sahel, mais pratiquement dans toute l'Afrique de l'Ouest. Au Cameroun, par exemple, des groupes criminels, composés de Camerounais, Nigériens, Nigériens et Tchadiens, recourent de plus en plus à l'enlèvement contre rançon. L'activité de tels groupes, de mieux en mieux armés et adoptant le *modus operandi* de Boko Haram, explique, en partie, la recrudescence des prises d'otages dans la région en général.

²³ Wolfram Lacher, « Le mythe narcoterroriste au Sahel », Document de référence de la WACD, n 4, 2013, pp. 3, 8-10 – <https://cutt.ly/eOHYUZF> (consulté le 06/01/2023).

²⁴ Sur la lutte contre le financement du terrorisme, voir Mariame Ibrahim Touré, « La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest », *Sécurité globale*, n°12, 2017, pp. 5-16.

²⁵ *Flux financiers illicites : l'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, op.cit.*, pp. 75, 77.

Le caractère multinational de ces groupes et la concentration de leur activité illicite dans les zones frontalières leur permettent de déplacer les otages d'un pays à un autre.²⁶ Il faut noter, à ce propos, que l'existence d'espaces semi-gouvernés ou non gouvernés favorise les activités illicites (trafic de drogue, contrebande, enlèvements pour rançon, collecte de texte auprès des populations...).²⁷ La conjonction terroriste-criminelle aggrave la situation sécuritaire dans la région. Au Nigéria, Boko Haram et des groupes criminels se sont livrés ensemble à des activités criminelles et de prise d'otage. Toutefois, il existe un certain partage de territoire dans la région comme le montre le cas camerounais : dans les zones où Boko Haram mène des attaques terroristes, l'activité d'enlèvement des groupes criminels est pratiquement inexistante.²⁸

Les connexions entre groupes criminels, rebelles et terroristes, d'une part, et autorités centrales et locales de l'autre, ont eu pour conséquence l'intensification de l'activité d'enlèvements à but lucratif dans la région. Dans certains pays, il y a une collusion entre le politique et le criminel. Selon l'OCDE, les enlèvements contre rançon participent d'un renforcement des liens entre les sphères politique et criminelle constituant, de ce fait, une source croissante d'insécurité dans la région. Des gouvernements locaux et centraux de la région du Sahel sont impliqués dans des versements de rançon. Les

²⁶ Remadji Hoinathy et Agha-Nwi Fru, « La recrudescence des enlèvements contre rançon dans le nord du Cameroun », Institut d'études de sécurité, 22/10/2022 – <https://cutt.ly/I24Z4Tz> (consulté le 10/01/2023).

²⁷ Sven Botha and Suzanne E Graham, « (Counter-)Terrorism in Africa: Reflections for a New Decade », *South African Journal of International Affairs*, vol. 28, n°2, 2021, p. 137.

²⁸ Hoinathy et Fru, « La recrudescence des enlèvements contre rançon dans le nord du Cameroun », *op.cit.*,

négociateurs et intermédiaires impliqués dans ces transactions sont souvent étroitement associés aux dirigeants de ces pays avec qui ils se partagent une partie des rançons.²⁹ Le développement de réseaux criminels s'explique donc par leurs liens voire leur contrôle par des élites locales et centrales qui se servent de ces profits comme moyen d'enrichissement personnel et de ressource politique. Ceci est autant valable pour le trafic de stupéfiants que pour les enlèvements en échange de rançon. Cette dernière pratique donne lieu à des arrangements entre les élites et les groupes terroristes et criminels.³⁰ Au Mali, avant l'intervention française, des liens de complicité quant au « *business* des enlèvements » existaient entre des agents de l'État d'une part, et AQMI et le MUJAO de l'autre. De proches alliés du président Amadou Touré, dont certains sont soupçonnés d'être impliqués dans le trafic de stupéfiants, ont joué le rôle d'intermédiaire dans des négociations de libération d'otages contre rançon. Un conseiller du président du Burkina Faso a servi aussi d'intermédiaire dans des transactions similaires. Ces intermédiaires et facilitateurs de négociations avec les ravisseurs bénéficient d'une partie des rançons payées. Dans le nord Mali, les rançons ont permis à AQMI et au MUJAO de gagner en capacités militaires et de devenir « des alliés intéressants pour les élites locales ». On comprend donc pourquoi ces deux organisations terroristes ont réussi à former des alliances avec des élites locales et pourquoi l'État malien ne s'est pas pris aux groupes extrémistes avant le conflit de 2012.³¹

²⁹ *Flux financiers illicites : l'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, op.cit.*, pp. 76-77.

³⁰ Lacher, « Le mythe narcoterroriste au Sahel », *op.cit.*, p. 8.

³¹ *Ibid.*, pp. 8-9.

3. Divergences entre groupes terroristes sur la finalité des enlèvements

L'enlèvement en échange de rançon³² s'est développé en Afrique de l'Ouest pour diverses raisons : il n'exige pas beaucoup d'investissement ; il n'implique pas une grande prise de risque ; le paiement de rançon exigé est, par expérience, assuré ; il sert de message politique, pour les groupes et mouvements ayant des motivations politiques ou idéologiques, à l'adresse des États régionaux et extrarégionaux.³³ L'augmentation d'enlèvements crapuleux permet à AQMI « de diffuser son message politique ». ³⁴ Mais cette pratique est source de dissensions entre les organisations et groupes terroristes qui ne sont pas sur la même longueur d'onde en ce qui concerne la finalité des enlèvements.

Les groupes et les éléments terroristes s'accusent mutuellement d'enrichissement personnel grâce aux rançons.³⁵ Al-Qaïda et sa filiale sont en désaccord sur le sort à réserver aux otages ; AQMI préférant, en général, négocier leur libération contre rançon ou contre la libération de ses

³² Cette pratique cible tant les locaux que les étrangers notamment les Occidentaux. Au moins quatre otages occidentaux sont toujours détenus au Sahel : le Roumain Iulian Ghergut (enlevé le 4 avril 2015) ; l'Américain Jeffery Woodke (enlevé le 14 octobre 2016) ; l'Australien Arthur Kenneth Elliot (enlevé le 15 janvier 2016) ; le Français Olivier Dubois (enlevé le 5 mai 2021). « Afrique : libération d'un otage allemand détenu au Sahel depuis 2018 », *Le Point*, 11/12/2022 – <https://cutt.ly/I23Ceie> (consulté le 04/01/2023).

³³ *Flux financiers illicites : l'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, op.cit.*, p. 76.

³⁴ Le Gouriellec, « Les organisations combattantes irrégulières du Maghreb », *art.cit.*, p. 169.

³⁵ Emmanuel Grégoire, « Islamistes et rebelles touaregs maliens : alliances, rivalités et ruptures », *EchoGéo*, 2013 – <http://journals.openedition.org/echogeo/13466> (consulté le 05/01/2023).

membres.³⁶ Irritée par « l'évolution normative d'AQMI vers la méthode des prises d'otage », al-Qaïda a reproché à sa filiale de privilégier les enlèvements à des fins lucratives au détriment des attentats-suicides. Or, pour al-Qaïda centrale, le recours aux prises d'otages n'est légitime que s'il sert « de moyen de terrorisme psychologique » et de coercition contre les pays occidentaux. Cette conception des enlèvements implique donc l'exécution des otages conçue comme moyen de pression politique et psychologique. Ceci diffère de la pratique d'AQMI ; celle-ci a libéré, au bout de quelques mois, contre rançon, la grande majorité des otages, enlevés notamment au Mali. Donc, « d'un point de vue normatif », il y a bien une « une différence fondamentale » entre al-Qaïda et AQMI sur la finalité de la pratique d'enlèvement.³⁷ Dans le cas de Boko Haram, la prise d'otages est essentiellement motivée par l'appât du gain, mais d'autres motivations entrent en jeu : en faire des recrues, des kamikazes, des travailleurs pour le groupe, ou encore des épouses pour ses combattants.³⁸

4. Qu'en est-il de la réalité des paiements de rançon au Sahel ?

Dans les prises d'otages, l'intervention des gouvernements est délicate et se fait par des canaux secrets indirects, une sorte de « diplomatie parallèle » pour mener à bien des transactions avec les ravisseurs via des intermédiaires en vue de libérer les

³⁶ Le Gouriellec, « Les organisations combattantes irrégulières du Maghreb », *art.cit.*, p. 169.

³⁷ Pierre Pahlavi et Jérôme Lacroix Leclair, « L'institutionnalisation d'AQMI dans la nébuleuse al-Qaïda », *Les Champs de Mars*, n°24, automne 2012, p. 23.

³⁸ Hoinathy et Fru, « La recrudescence des enlèvements contre rançon dans le nord du Cameroun », *op.cit.*,

otages.³⁹ Si les enlèvements sont médiatisés, les versements de rançon sont, par définition, opaques.⁴⁰ Aussi, la discrétion quant aux conditions de libération des otages contraste avec la (sur)médiatisation de leur enlèvement, d'où les difficultés d'avoir une estimation plus au moins précise des montants versés par des gouvernements extrarégionaux.

Selon un document du Conseil de sécurité de l'ONU, les groupes terroristes, tout particulièrement al-Qaïda et Daech ainsi que leurs alliés et groupes affiliés, auraient généré, de 2008 à 2016, un revenu de plus de 220 millions de dollars grâce aux rançons.⁴¹ Cette pratique constitue également la plus grande partie des ressources du GSIM (Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans) ; 8 millions de dollars en 2017.⁴² Les fonds de rançon proviennent des pays extrarégionaux : le Canada et de nombreux pays européens ont versé, entre 2008 et 2012, 40 à 65 millions de dollars.⁴³ L'essentiel des revenus en rançons d'AQMI vient des pays européens. L'Espagne, l'Allemagne et la Suisse auraient payé, à elles seules, environ 14 millions de dollars.⁴⁴ Peut-être les chiffres les plus complets

³⁹ Michel Klen, « Prises d'otages : le jeu politique », *Revue Défense nationale*, n°780, mars 2015, pp. 88-92.

⁴⁰ *Flux financiers illicites : l'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest*, *op.cit.*, p. 77.

⁴¹ Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant Daech, al-Qaïda et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés, Conseil de sécurité de l'ONU, 07/08/2017, p. 23 – <https://cutt.ly/rO8VnPp> (consulté le 12/12/2020).

⁴² *Atlas mondial des flux illicites 2018*, p. 137 – <https://cutt.ly/UOHoB5b> (consulté le 06/01/2023).

⁴³ Lacher, « Le mythe narcoterroriste au Sahel », *op.cit.*, p. 8.

⁴⁴ Modibo Goïta, « Nouvelle menace terroriste en Afrique de l'Ouest : contrecarrer la stratégie d'AQMI au Sahel », *Bulletin de la sécurité africaine*, n°11, février 2011, p. 7 – <https://cutt.ly/OOHyvuk> (consulté le 05/01/2023).

parmi les données disponibles sont ceux révélés par une enquête du *New York Times*, publiée en juillet 2014. Cette enquête a bien confirmé que des États condamnant le paiement de rançon versent d'importantes sommes aux groupes terroristes. Selon les chiffres révélés, al-Qaïda et ses filiales, au Sahel et dans la péninsule Arabique, ont récolté près de 125 millions de dollars grâce aux rançons payées par différents pays depuis 2008, dont 91,5 millions de dollars pour AQMI. La France a payé la moitié de cette somme (58,1 millions de dollars), de manière directe ou par le biais d'intermédiaires, notamment des pays du Golfe. Elle est suivie du Qatar et d'Oman (20,4 millions – l'enquête ne précise pas pour le compte de quel(s) pays cette somme a été versée), de la Suisse (12,4 millions), de l'Espagne (11 millions) et de l'Autriche (3,2 millions) ainsi que d'autres pays qui n'avaient pas été identifiés.⁴⁵ Selon le ministère français des Affaires étrangères, les rançons contre la libération des otages auraient rapporté aux groupes affiliés à AQMI près de 150 millions de dollars, entre 2008 et 2017, et sont devenues une source essentielle de financement pour Boko Haram.⁴⁶ En 2013, une rançon estimée à 3 millions de dollars a été versée à Boko Haram pour libérer une famille enlevée alors qu'elle visitait un parc naturel au Cameroun.⁴⁷ Ainsi, les enlèvements contre rançon sont passés d'une « forme de criminalité largement politiquement motivée », impliquant le kidnapping de

⁴⁵ « Underwriting Jihad : Paying Ransoms, Europe Bankrolls Qaeda Terror », *The New York Times*, 29/07/2014 – <https://cutt.ly/WOHpTkk> (retrieved on 06/01/2023).

⁴⁶ « No Money for Terror : conférence sur le financement de Daech et d'al-Qaïda », Paris 25 et 26 avril 2018, Dossier de presse, p. 6 – <https://cutt.ly/nOHppoV> (consulté le 06/01/2023).

⁴⁷ *Flux financiers illicites : l'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, op.cit.*, p. 76.

ressortissants occidentaux, à « des actes criminels perpétrés dans un but lucratif ». ⁴⁸

5. Versement de rançon et sécurité des otages : une typologie en termes d'attitude et de doctrine

Les États font face à un dilemme : comment préserver la sécurité des otages tout en évitant de financer le terrorisme via les rançons. Ce dilemme est à l'origine de la politique de (non-)concessions. En la matière, on peut distinguer deux catégories. La première est celle d'États qui refusent le paiement de rançon à l'instar de l'Algérie,⁴⁹ de la Grande-Bretagne, des États-Unis ou encore de la Norvège. D'ailleurs, c'est à l'initiative de la Grande-Bretagne que le G8 s'est engagé, en juin 2013, à ne pas payer de rançons aux terroristes.⁵⁰ Pour les gouvernements qui adoptent une politique de non-concessions, comme ceux des États-Unis et de la Grande-Bretagne, le préjudice causé par une concession sera forcément plus important que celui causé par la mort d'un otage. Aussi, la stratégie américaine et britannique, en la matière, consiste à agir sur le nombre global d'enlèvements en incitant et persuadant les autres pays occidentaux de refuser de payer des rançons.⁵¹ L'Algérie est sur la même ligne que ces

⁴⁸ *Ibid.*, p. 75.

⁴⁹ Abdennour Benantar, *Les initiatives de sécurité au Maghreb et au Sahel : le G5 Sahel mis à l'épreuve*, Paris, Fondation pour la recherche stratégique/L'Harmattan, 2019, p. 39. La version arabe (traduction de Aoumria Soltani), de cet ouvrage, sous le même titre, est publiée en 2022 par le Centre arabe de recherche et des études des politiques, Doha.

⁵⁰ « Les pays du G8 s'engagent à ne pas payer de rançon aux preneurs d'otages », *Le Monde*, 18/06/2013 – <https://cutt.ly/X25gmN2> (consulté le 04/01/2023).

⁵¹ Christopher Mellon, Peter Bergen and David Sterman, « To Pay Ransom or Not to Pay Ransom? An Examination of Western Hostage Policies », New

deux puissances occidentales : elle adopte une politique de non-concessions ; considère le préjudice causé par une concession plus élevé que celui engendré par la mort d'un otage ; appelle les autres pays à refuser le versement de rançon. De plus, elle cherche à insérer tout cela dans un cadre international légal et contraignant en militant pour une criminalisation au moyen d'une résolution du Conseil de sécurité. Plus précisément, la politique algérienne de non-concessions repose sur un double refus : celui de verser des rançons et celui de libérer des terroristes condamnés ou poursuivis par la justice, car ils finiront par reprendre leurs activités. C'est pourquoi elle n'a pas payé de rançon pour libérer ses diplomates enlevés par le MUJAO au Mali, en 2012,⁵² et opté pour l'assaut, mené par ses forces spéciales, contre le groupe terroriste – de différentes nationalités – ayant attaqué, le 16 janvier 2013, le site gazier de Tiguentourine afin de libérer les otages.⁵³

Il n'est donc guère étonnant de voir les touristes allemands et autrichiens enlevés en Algérie en 2006 par le groupe d'Abderrazak El Para exfiltrés par ce dernier vers le nord du Mali, sous la pression de certains pays occidentaux précisément pour négocier leur libération contre rançon

America, January 2017, pp. 12-13 – <https://cutt.ly/I9eahnI> (retrieved on 06/01/2023).

⁵² Benantar, « The State and the Dilemma of Security Policy », dans Luis Martinez et Rasmus Alenius Boserup (eds.), *Algeria Modern: From Opacity to Complexity*, Londres, Hurst, 2016, p. 110.

⁵³ Environ 800 personnes, dont 132 étrangers, travaillaient sur ce site. Selon les autorités algériennes, 37 otages (21 Asiatiques, 15 Occidentaux et un Algérien) ont été tués par les terroristes lors de l'opération, 29 terroristes abattus et 3 capturés.

rapportant plus de 5 millions de dollars à ce groupe.⁵⁴ Une telle « transaction » aurait été très difficile en Algérie. La seconde est celle d'États qui condamnent officiellement le paiement de rançon, mais en réalité ils versent d'importantes sommes pour libérer leurs otages.⁵⁵ Ce qui contribue à perpétuer cette pratique ; les ravisseurs prennent pour cible des ressortissants des États ayant pour habitude de payer des rançons.⁵⁶ Il convient de souligner, à ce propos, que tous les otages ne sont pas logés à la même enseigne. On parle peu d'otages locaux bien qu'ils soient nettement plus nombreux que les étrangers ; ils ne bénéficient pas du même traitement médiatique/statistique et encore moins de la même mobilisation politique et sécuritaire. Si des gouvernements occidentaux paient pour libérer les leurs, qui va payer pour libérer des otages sahéliens enlevés dans leur propre pays ou dans des États voisins ?⁵⁷

Le versement de rançon par certains États encourage ces groupes à intensifier cette pratique et même à frapper leurs propres intérêts. En ce sens, leur paiement s'apparente à un financement, certes sous la contrainte, d'actions terroristes (enlèvements et/ou attentats) futures. D'où le cercle vicieux du terrorisme et de la rançon. Voilà que des pays qui coopèrent dans la lutte contre le terrorisme se divisent sur l'un de ses modes de financement les plus importants. Manifestement, la

⁵⁴ *El Watan*, 31/10/2020 – <https://cutt.ly/ROHpJQU> (consulté le 31/10/2020).

⁵⁵ Benantar, *Les initiatives de sécurité au Maghreb et au Sahel*, *op.cit.*, p. 39.

⁵⁶ *Flux financiers illicites : l'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest*, *op.cit.*, p. 77.

⁵⁷ « Qui va payer pour un paysan sahélien ? » : au Burkina Faso, au Mali, au Niger, les otages oubliés », *Le Monde*, 10/06/2021 – <https://cutt.ly/S237Tvc> (consulté le 10/01/2023).

stratégie des groupes terroristes a eu raison d'un pan entier de la coopération interétatique en matière de lutte antiterroriste.

Si le paramètre démocratique n'est pas forcément déterminant pour ce qui est de la typologie suggérée ci-dessous, il influe, en revanche, sur le choix des États quant à la sécurité des otages. Pour les États démocratiques, assurer leur sécurité est une priorité à l'aune de laquelle est jugée la réussite ou non d'une opération. Alors que pour les États non démocratiques, la neutralisation des ravisseurs est souvent la priorité. La référence dans la résolution 2133 (janvier 2014) du Conseil de sécurité à la nécessité de s'assurer de la libération des otages sains et saufs, semble être un message destiné aux partisans de la seconde approche, celle de neutralisation des ravisseurs reléguant la sécurité des otages au second plan.⁵⁸ Il existe, en fait, deux « doctrines » en matière de libération des otages. Celle qui privilégie le maintien en vie des otages, que prône des pays comme la France ou l'Allemagne, et celle qui privilégie la neutralisation des ravisseurs, quitte à mettre en danger la vie des détenus, qu'adoptent des pays comme la Russie ou encore l'Algérie,⁵⁹ qui parient sur la dissuasion pour éviter des actions similaires à l'avenir.

Cela nous amène à nous interroger sur le lien entre la politique d'un État et l'enlèvement de ses ressortissants. Il y a

⁵⁸ Benantar, *Les initiatives de sécurité au Maghreb et au Sahel*, *op.cit.*, p. 43.

⁵⁹ Michel Klen, « La problématique des prises d'otages », *Revue Défense nationale*, n°779, avril 2015, p. 36. L'Allemagne avait envisagé, selon *Der Spiegel*, une opération de ses forces spéciales pour libérer Jörg Lange, enlevé, le 11 avril 2018, dans l'Ouest du Niger, avant d'y renoncer en raison de son risque élevé. L'otage est libéré, pour d'autres moyens, début décembre 2022. « Afrique : libération d'un otage allemand détenu au Sahel depuis 2018 », *op.cit.*,

un consensus sur le fait que le paiement de rançon encourage les terroristes à prendre des otages. Mais si tel était le cas pourquoi les terroristes continuent-ils à enlever les ressortissants de pays connus pour ne pas la verser ? En fait, certains ressortissants comme les Américains restent une cible privilégiée des groupes terroristes, car ils ont, à leurs yeux, une valeur importante, indépendamment de la politique de non-concessions des États-Unis. De plus, les terroristes ne connaissant pas toujours à l'avance la nationalité de leurs cibles. Certes, les preneurs d'otages les choisissent en fonction de leur nationalité, mais parfois ils le découvrent après leur enlèvement, et dans ce cas c'est après coup que la nationalité d'un otage peut se révéler importante pour ses ravisseurs.⁶⁰

En outre, même si rien ne prouve que les citoyens américains ou britanniques soient mieux protégés que ceux des pays qui acceptent de faire des concessions, l'expérience d'AQMI montre que le versement de rançon accroît parfois les enlèvements affectant tous les ressortissants, indépendamment de la politique de leurs pays concernant les prises d'otages. De plus, il n'y a pas forcément de lien entre la politique d'un pays en la matière et le nombre de ses ressortissants enlevés. De 2001 à 2016, les États-Unis ont connu le plus grand nombre d'otages (225), suivis de l'Italie (148), de la France (143) et de la Grande-Bretagne (137). Les enlèvements étaient surtout liés aux conditions d'instabilité dans certains pays, au Moyen-Orient comme au Sahel. En revanche, il y a un lien avéré entre la politique du pays et le taux de libération de ses otages : ceux originaires des pays européens connus pour payer des rançons ont plus de chances d'être libérés : 81% des otages européens

⁶⁰ Mellon, Bergen and Sterman, « To Pay Ransom or Not to Pay Ransom? An Examination of Western Hostage Policies », *op.cit.*, pp. 8-9.

enlevés par des groupes terroristes ont été libérés contre 33% pour les otages britanniques et 25% pour les américains.⁶¹

6. Pressions, transactions et intérêts interétatiques : perpétuation d'une pratique terroriste

Les enlèvements et le paiement de rançon constituent pour certains gouvernements des pays de la région une source d'inquiétude, car ils encouragent les groupes terroristes à intensifier leurs activités et enlever des ressortissants occidentaux sur leur territoire. Ce faisant, ils portent atteinte à la crédibilité des États où surviennent les enlèvements les faisant passer pour des pays à risque ayant perdu le contrôle sur leur territoire. Cela les expose aux pressions extérieures. Quant aux pays extrarégionaux, essentiellement occidentaux, ils sont dans une situation différente. Si l'enlèvement de leurs ressortissants met les gouvernements occidentaux dans une situation difficile face à leur opinion publique, obligeant certains d'entre eux à verser des rançons pour les libérer, il leur donne un moyen de pression sur les pays du Sahel contraints d'accepter ce qu'ils auraient refusé dans d'autres circonstances. L'attitude de certains pays occidentaux est paradoxale. D'une part, ils encouragent et aident les pays sahéliens à s'engager pleinement dans la lutte contre les groupes terroristes. De l'autre, ils sapent leurs propres efforts et ceux de leurs partenaires sahéliens en payant des rançons et en impliquant ces derniers dans des transactions (libération d'otages contre rançon et libération de détenus terroristes).⁶²

Les pressions extérieures torpillent donc les efforts des États de la région et de leurs partenaires extérieurs. Et les exemples ne manquent pas. En 2010, Mohamed Ould Ahmed

⁶¹ *Ibid.*, pp. 3, 13.

⁶² Benantar, *Les initiatives de sécurité au Maghreb et au Sahel*, *op.cit.*, p. 40.

Deya, originaire de Tilemsi (région du nord de Gao devenue par la suite un fief du MUJA), a été arrêté avec vingt de ses complices et condamnés, en Mauritanie, pour trafic de drogues. Extradés au Mali, en septembre 2010, ils seront discrètement libérés sous pressions espagnoles aux termes d'une transaction visant à libérer deux otages espagnols détenus au Sahel.⁶³ Le dernier en date remonte à octobre 2020. Pour obtenir la libération de quatre otages, l'opposant malien Soumaïla Cissé, la Française Sophie Pétronin et les deux Italiens Luigi Maccalli et Nicola Chiacchio, le Mali a libéré plus de 200 jihadistes détenus dans ses prisons en plus d'une rançon qui s'élèverait à environ 36 millions de dollars.⁶⁴ Ce qui a fortement irrité les autorités algériennes. Parmi ces terroristes libérés, des Algériens dont certains étaient impliqués dans l'enlèvement des diplomates algériens à Gao et d'autres dans l'attaque contre le complexe gazier de Tiguentourine. Arrêté en Algérie, un des terroristes algériens libérés par le Mali a livré, selon des sources officielles, des informations aux autorités sur le déroulé de cette transaction.⁶⁵ Tout cela participe d'un processus de reproduction du terrorisme ; les terroristes libérés reprennent leurs activités avec l'injection de l'argent des rançons dans le circuit terroriste.⁶⁶

En revanche, pour certains gouvernements des pays de la région les enlèvements contre rançon sont devenus une source de revenus, une rente ; ils trouvent leur compte dans cette

⁶³ Lacher, « Le mythe narcoterroriste au Sahel », *op.cit.*, p. 5.

⁶⁴ *La lettre confidentielle du Mali*, 12/10/2020.

⁶⁵ *El Watan*, 31/10/2020 – <https://cutt.ly/1OHaLyL> (consulté le 31/10/2020).

⁶⁶ Benantar, *Les initiatives de sécurité au Maghreb et au Sahel*, *op.cit.*, pp. 40-41.

situation qu'ils instrumentalisent à leur guise. Leur conduite ne s'explique donc pas seulement par les pressions extérieures, mais aussi par leurs propres calculs d'intérêts. En agissant comme des intermédiaires dans les négociations pour libérer des otages occidentaux, détenus dans la région ou sur leur propre territoire, ils tirent profit (soutien au régime, aide financière, militaire...) de cette activité de médiation. C'est ainsi que la pratique d'enlèvement est utilisée par certains États de la région et autres intermédiaires comme source de revenus et ressource politique, aussi bien au plan national que régional/international.⁶⁷

7. Doctrine algérienne de lutte antiterroriste

La mobilisation régionale et internationale de l'Algérie ne s'explique pas seulement par la recrudescence de la pratique d'enlèvement à but lucratif dans la région, mais aussi par sa propre expérience en la matière. Elle est donc concernée à double titre par ce phénomène. Au plan local, son territoire fut le théâtre de plusieurs enlèvements. En 2003, trente-deux touristes étrangers ont été enlevés dans le Sahara. En 2014, un ressortissant français est enlevé, à Tizi-Ouzou, avant d'être exécuté par ses ravisseurs. Au plan régional, un touriste algérien a été enlevé, en 2010, au Niger. En 2012, le MUJAO a enlevé sept de ses diplomates au consulat de Gao.⁶⁸ À cela s'ajoute l'attaque de Tigentourine ; la plus grosse prise d'otage que le territoire algérien ait connu.

L'Algérie est l'un des pays qui se mobilisent le plus en faveur d'une criminalisation internationale de versement de

⁶⁷ *Ibid.*, p. 40.

⁶⁸ Trois seulement ont été libérés en juillet 2012. Deux sont exécutés, en août 2014, par leurs ravisseurs alors que le troisième est décédé, en septembre 2012, des suites d'une longue maladie, selon les autorités algériennes.

rançon. On peut dire, qu'en la matière, elle cherche à devenir un « entrepreneur de normes », pour reprendre l'expression de Finnemore et Sikkink.⁶⁹ Sa doctrine⁷⁰ de lutte antiterroriste, telle qu'elle est censée fonder la conception des pays du Champ, repose, entre autres, sur : le refus de paiement de rançon contre la libération des otages, cette pratique relève de la lutte contre le financement du terrorisme ; l'interdiction de toute libération d'individus condamnés ou poursuivis par la justice pour des actes de terrorisme ; l'appropriation par les acteurs locaux de leur sécurité régionale.⁷¹ Amar Belani, alors porte-parole du ministère des Affaires étrangères, a rappelé, en novembre 2011, la doctrine de son pays : « l'Algérie a une position doctrinale qui a été réaffirmée à de nombreuses reprises et de la manière la plus solennelle : l'Algérie ne verse pas de rançons et elle condamne fermement cette pratique qu'elle soit le fait des États ou des organismes publics ou privés ». ⁷² La doctrine algérienne se fonde sur le postulat selon lequel le paiement de rançon est un mode essentiel de financement des groupes terroristes leur permettant de gagner en capacités opérationnelles, de mener d'autres actions et de perpétrer de nouvelles prises d'otages.

La criminalisation de cette pratique est devenue, au fil des années, une revendication récurrente de l'Algérie structurant la narration officielle concernant la lutte contre le terrorisme

⁶⁹ Finnemore et Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *art.cit.*, p. 893.

⁷⁰ Sur la doctrine algérienne de sécurité régionale, *cf.*, Benantar, *Les initiatives de sécurité au Maghreb et au Sahel*, *op.cit.*, pp. 143-145.

⁷¹ Benantar, « The State and the Dilemma of Security Policy », *op.cit.*, p. 110.

⁷² « Libération des marins algériens : l'Algérie ne verse pas de rançons et condamne fermement cette pratique », Ministère algérien des Affaires étrangères, 04/11/2011 – <https://cutt.ly/59xVNDT> (consulté le 02/12/2020).

et ses sources de financement. En décembre 2014, le ministre algérien des Affaires étrangères, Ramtane Lamamra, a plaidé, pour « l'universalisation de l'interdiction de paiement de rançons », affirmant que « c'est à travers les ressources financières rendues disponibles par le trafic de drogue et les rançons obtenues suite à des prises d'otages que les groupes terroristes renforcent leurs capacités et étendent leur sphère d'action ».⁷³ L'Algérie en fait un des principes fondant les initiatives régionales qu'elle pilote : l'initiative des pays du Champ/CEMOC (Comité d'état-major opérationnel conjoint) et l'UFL (Unité de fusion et de liaison).⁷⁴ Au plan continental, elle a soutenu, en 2011, le projet de loi de l'UA, en ce sens, et apporté son soutien à une déclaration du G8, en 2013, qui rejetait le paiement de rançon aux groupes terroristes. En novembre 2011 et juillet 2013, l'Algérie a accueilli les sessions plénières du Groupe de travail sur le Sahel du Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF) de l'ONU, qu'elle copréside avec le Canada.⁷⁵ Examinons de plus près le déploiement régional et international de sa démarche et les soutiens qu'elle a pu gagner.

⁷³ « Lutte contre le terrorisme : pour une universalisation de l'interdiction de paiement de rançon », Ministère algérien des Affaires étrangères, 09/12/2014 – http://www.mae.gov.dz/news_article/2737.aspx (consulté le 08/12/2020).

⁷⁴ Benantar, *Les initiatives de sécurité au Maghreb et au Sahel*, op.cit., p. 143-144. Limitée aux pays du Champ (Algérie, Mali, Mauritanie et Niger), l'UFL, dont le siège est à Alger (celui du CEMOC étant à Tamanrasset), regroupe huit pays suite à l'adhésion du Burkina Faso, de la Libye, du Nigeria et du Tchad.

⁷⁵ Salim Chena, « Le Sahara et le Sahel dans la politique algérienne : territoires menacés, espaces menaçants », *Recherches internationales*, n°97, octobre-décembre 2013, p. 132.

8. Une percée aux niveaux régional, continental et international

L'Algérie n'a pas réussi, jusqu'à présent, ni au plan régional/continental ni au plan international, à travers l'ONU, à faire admettre la criminalisation de paiement de rançon comme une norme internationale à laquelle se conforment les acteurs, et surtout en lui assignant un caractère contraignant. Toutefois, certaines avancées sont à souligner. Au plan régional, maghrébin, sahélien et arabe, elle est parvenue à faire condamner, par ses partenaires, la pratique d'enlèvement et à faire reconnaître la nécessité d'œuvrer pour sa criminalisation, sans pour autant leur arracher un engagement en ce sens. Le Conseil des ministres de l'Intérieur de l'UMA a adopté, en avril 2013, un document intitulé « Vers une stratégie de sécurité maghrébine commune », dans lequel il dénonce « toutes les formes de soutien et de financement du terrorisme directement ou au moyen de fonds obtenus par le paiement de rançon, [et appelle] à la criminalisation de paiement de rançon et au respect des résolutions du Conseil de sécurité, notamment la résolution 1904 ». ⁷⁶ Au plan sahélien, les États ont, de leur côté, appelé à ne pas faciliter les négociations pour libérer les otages contre rançon, à punir ceux qui les engagent et à harmoniser leurs législations pour faciliter les extraditions. ⁷⁷ Quant aux pays du Champ, ils ont, à maintes reprises, condamné les enlèvements et dénoncé le versement de rançon. Toujours au plan régional, l'Algérie a réussi, depuis

⁷⁶ « Vers une stratégie de sécurité maghrébine commune : réunion des ministres de l'Intérieur des États de l'Union du Maghreb arabe », 22/04/2013 – <https://www.maghress.com/agorapresse/38110> (consulté le 03/01/2023) – *en arabe*.

⁷⁷ Goïta, « Nouvelle menace terroriste en Afrique de l'Ouest : contrecarrer la stratégie d'AQMI au Sahel », *art.cit.*, p. 6.

plus d'une décennie, à mettre la question de criminalisation de paiement de rançon à l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'Intérieur puis de la Justice de la Ligue arabe. Ces deux conseils condamnent régulièrement cette pratique. En 2013, le Conseil des ministres de la Justice et de l'Intérieur a confié l'examen de cette question à une commission réunissant des experts et des représentants de leurs départements ministériels respectifs.⁷⁸ Manifestement les États de la Ligue arabe ne parviennent toujours pas à s'entendre sur sa criminalisation, comme en témoigne la création de cette commission dont les réunions se succèdent sans aboutir à un résultat.

Au plan continental, les appels se multiplient pour arrêter de négocier ou de payer des rançons pour libérer des otages d'autant que ces versements sont considérés comme une violation de la résolution 1904 du Conseil de sécurité et de la décision de l'Assemblée de l'UA condamnant ces paiements.⁷⁹ Dans sa « décision contre le paiement de rançons aux groupes terroristes », adoptée en juillet 2009, l'Assemblée de l'UA condamne leur versement pour libérer des otages, qu'elle considère comme un des principaux modes de financement du terrorisme international, et appelle le Conseil de sécurité à adopter une résolution contraignante en la matière afin de renforcer le dispositif juridique existant, en particulier les résolutions 1373 et 1267, et les conventions internationales et

⁷⁸ « Les ministères de la Justice et de l'Intérieur arabes examinent les moyens de criminaliser le paiement de rançon aux terroristes », *Al Araby al Jadeed*, 22/10/2019 – <https://cutt.ly/bO9SkhM> (consulté le 03/01/2023) – en arabe.

⁷⁹ Goïta, « Nouvelle menace terroriste en Afrique de l'Ouest : contrecarrer la stratégie d'AQMI au Sahel », *art.cit.*, p. 6.

africaines.⁸⁰ Ces dynamiques régionales évoluent séparément. Or pour réussir une diffusion d'une norme et à terme son intériorisation par autrui, une synergie régionale – et internationale – est requise. Une synergie qui devrait impliquer les différents dispositifs régionaux : CEMOC/UFL, G5-Sahel, processus de Nouakchott (initiative de l'UA) ; CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest)...

Au plan international, l'Algérie a réussi, partiellement, à introduire cette norme dans l'agenda international : les différents documents de l'ONU considèrent le paiement de rançon comme l'un des risques liés au terrorisme et demandent aux États membres de ne pas céder sur cette question. Dans sa résolution 1904 (décembre 2009), le Conseil de sécurité se déclare « *préoccupé* par la multiplication des enlèvements et des prises d'otages auxquels se livrent les [organisations et groupes terroristes] dans le but de lever des fonds ou d'obtenir des concessions politiques », et surtout confirme que l'obligation de bloquer « les fonds et autres avoirs ou ressources économiques », des terroristes (personnes, groupes, entités) s'applique aussi au versement de rançon.⁸¹ Dans la résolution 2083 (décembre 2012), il réitère sa position reprenant les mêmes termes de la précédente résolution. Il souligne, en outre, la nécessité « de régler ce problème », de paiement de rançon, et rappelle que l'obligation des États membres à bloquer les avoirs des terroristes et à les priver de tout financement s'applique également au versement de

⁸⁰ « Une décision contre le paiement de rançons aux groupes terroristes », Assemblée de l'UA, 03/07/2009, pp. 1-2 – <https://cutt.ly/mOHawYC> (consulté le 04/01/2023).

⁸¹ Résolution 1904 du Conseil de sécurité, 17/12/2009, pp. 1, 3 – <https://cutt.ly/r25k10t> (consulté le 04/01/2023). Souligné dans le texte.

rançons.⁸² Ce n'est que dans sa résolution 2133 (janvier 2014) que le Conseil de sécurité précise davantage les choses. Réitérant « l'obligation faite aux États membres de prévenir et de réprimer le financement des actes terroristes », il leur demande et les encourage à ne pas payer de rançons aux groupes terroristes, pour libérer les otages, car celles-ci constituent une source de financement leur permettant de perpétuer la pratique. Il leur demande également « d'empêcher les terroristes de profiter directement ou indirectement de rançons ou de concessions politiques, et de faire en sorte que les otages soient libérés sains et saufs ».⁸³

Si la résolution 2133 n'évoque pas explicitement la criminalisation de paiement de rançon, elle prend, toutefois, à son compte la conception algérienne en la matière puisque. En effet, selon le Conseil de sécurité, « les rançons versées à des [groupes] terroristes financent de futurs enlèvements et prises d'otages, multipliant ainsi le nombre de victimes et perpétuant le problème [et] constituent l'une des sources de revenus qui viennent soutenir l'effort de recrutement mené par ces groupes, renforcer leur capacité opérationnelle d'organiser et de perpétrer des attentats terroristes, et encourager la pratique

⁸² Résolution 2083 du Conseil de sécurité, 17/12/2012, pp. 2, 4 – <https://cutt.ly/J25jE03> (consulté le 04/01/2023).

⁸³ Résolution 2133 du Conseil de sécurité, 27/01/2014, p. 3 – <https://cutt.ly/RPjdMvL> (consulté le 04/01/2023). Dans sa résolution 2253, le Conseil de sécurité reprend les termes des précédentes résolutions. Il demande « de *nouveau* à tous les États membres d'empêcher les terroristes de profiter (...) de rançons ou de concessions politiques et de faire en sorte que les otages soient libérés sains et saufs ». En outre, il se félicite « de l'adoption par le Forum mondial de la lutte contre le terrorisme du Mémorandum d'Alger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des enlèvements contre rançon... ». Résolution 2253, 17/12/2015, p. 3 – <https://cutt.ly/z25v4bM> (consulté le 04/01/2023).

des enlèvements contre rançon ». ⁸⁴ Un document du Conseil de sécurité rappelle que la résolution 2253 ainsi que les résolutions antérieures avaient considéré le paiement de rançon aux groupes terroristes comme une violation du gel des avoirs et « du régime de sanctions » visant Daech et al-Qaïda, « quelle que soit la manière dont la rançon est versée et la personne qui la paie ». ⁸⁵

Toujours au plan international, soulignons deux actes majeurs en appui de la démarche algérienne. Le premier est la conséquence de sa mobilisation. En revanche, il est difficile d'apprécier l'influence de cette dernière sur le second. Le premier acte consiste en l'activité du GCTF. Considérant les enlèvements contre rançon comme une source financière essentielle pour les groupes terroristes et une menace à la sécurité des États, le GCTF s'est engagé dans un processus de développement des capacités des États à prévenir et à lutter contre ces enlèvements. C'est dans cette optique qu'il a adopté, en 2012, le Mémoire d'Alger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des enlèvements contre rançon par des terroristes et d'élimination des avantages qui en découlent. En 2015, le GCFT adopte l'Annexe au Mémoire d'Alger laquelle comporte une série de recommandations portant sur la prévention de ce type d'enlèvements et sur les mesures de dissuasion. Le Conseil de sécurité a pris note des bonnes pratiques de ce Mémoire auquel le G8 a souscrit. ⁸⁶ Le GCFT sert de mécanisme

⁸⁴ Résolution 2133 du Conseil de sécurité, *op.cit.*, pp. 1, 3.

⁸⁵ Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité, *op.cit.*, p. 23.

⁸⁶ Mémoire d'Alger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des enlèvements contre rançon par des terroristes et d'élimination des avantages qui en découlent, Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF), 2012, p. 2 – <https://cutt.ly/EOHt9uD> (consulté le 04/01/2023).

multilatéral pour l'Algérie en vue de diffuser la norme qu'elle cherche à faire adopter.

Quant au second, il consiste en la décision des pays du G8, en juin 2013, de s'engager à ne pas verser de rançons aux terroristes. Ils rejettent « sans équivoque le paiement de rançons aux terroristes et [appellent] les pays et les entreprises du monde à suivre ce principe », considérant leur versement comme une des sources de revenus des groupes terroristes « leur permettant de recruter, de renforcer leur capacité opérationnelle et de mener des attaques ».⁸⁷ Toutefois, cet engagement ne met pas fin aux ambiguïtés de certains pays comme l'Italie ou encore la France, même si aucun pays n'admet publiquement verser des rançons aux terroristes.⁸⁸

Reste à savoir si la criminalisation de paiement de rançon – à supposer qu'elle soit adoptée par le Conseil de sécurité – est à même d'enrayer le phénomène. On peut en douter. D'abord, parce que le lien avec le terrorisme réduit largement la capacité à contrôler les versements de rançon, dans la mesure où leur interdiction par des États oblige les entreprises et les familles des détenus à recourir à des intermédiaires privés pour négocier et verser des rançons.⁸⁹ Ensuite, faute d'une politique de prévention efficace, il y aura toujours des enlèvements qui aboutiront, en donnant lieu à des versements de rançon. Enfin, il y a une corrélation, au Sahel, entre la déliquescence de l'État et cette pratique. Les liens entre groupes criminels et terroristes d'une part et autorités de l'État, de l'autre, aux plans central et local, sont aussi la conséquence de la fragilité d'État.

⁸⁷ « Les pays du G8 s'engagent à ne pas payer de rançon aux preneurs d'otages », *op.cit.*,

⁸⁸ *Ibid.*,

⁸⁹ *Flux financiers illicites : l'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, op.cit.*, p. 77.

Il y a donc, en l'espèce, un lien entre défaillance de l'État et ce type de collusion. Les pays de la région où sont répandus les enlèvements contre rançon sont classés comme États défaillants, quels que soient les critères retenus.⁹⁰ Les deux critères retenus par Aidan Hehir, à savoir « l'incapacité administrative » – c'est-à-dire l'incapacité de gouvernance – et « l'incapacité coercitive » s'appliquent aux pays sahéliens.⁹¹

9. Limites de l'approche algérienne de mise en œuvre d'une norme internationale

L'approche prônée par l'Algérie ne bénéficie pas d'une adhésion internationale suffisante pour aboutir pleinement. Ses partenaires régionaux et internationaux partagent sa vision selon laquelle la pratique de paiement de rançon génère d'importants revenus pour les groupes terroristes alimentant leurs activités. Mais en réalité, certains d'entre eux n'hésitent pas à le faire pour libérer leurs otages. Selon le narratif des autorités algériennes, les pays du Champ sont déterminés à interdire cette pratique et à refuser de faire des concessions politiques (libération de terroristes condamnés ou poursuivis par la justice). En réalité, certains d'entre eux s'impliquent dans des transactions de libération de ressortissants étrangers,

⁹⁰ Sur les différentes notions, États faillis, États défaillants, États effondrés, État fragile/État de fragilité... utilisées pour désigner la déliquescence de l'État, voir. François Gaulme, « ' États faillis ', ' États fragiles ' : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale », *Politique étrangère*, n°1, printemps 2011, pp. 17-29 ; Jean-Denis Mouton, « 'État fragile' : une notion du droit international ? », *Civitas Europa*, n°28, 2012, pp. 5-18 ; *États de fragilité 2016 : comprendre la violence*, Rapport de l'OCDE, Paris, Éditions OCDE – <https://cutt.ly/2OHtJBO> (consulté le 05/01/2023).

⁹¹ Aidan Hehir, « The Myth of the Failed State and the War on Terror: a Challenge to the Conventional Wisdom », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 1, n°3, 2007, p. 313. Cet article a été traduit en arabe par Mohammed Hemchi et est publié dans *Siyasat Arabiya*, n°44, 2020, pp. 97-117.

dont les pays d'origine ont versé des rançons aux groupes terroristes, et libèrent leurs membres emprisonnés.⁹² En fait, les partenaires régionaux, y compris ceux du CEMOC/UFL, et extrarégionaux de l'Algérie torpillent ses efforts visant à criminaliser cette pratique.

Où en est donc l'approche algérienne de mise en œuvre d'une norme internationale de criminalisation de paiement de rançon ? Pour y répondre, on peut s'appuyer sur l'analyse théorique suggérée par Finnemore et Sikkink pour apprécier le stade auquel est parvenu l'activisme algérien en la matière. Selon leur analyse, évoquée ci-dessus, l'influence de la norme peut se comprendre en trois étapes : l'émergence ; l'acceptation et l'intériorisation.⁹³ Partant de cette analyse théorique et de la démonstration empirique, faite ci-dessus, on peut dire que la norme prônée par l'Algérie a plutôt atteint le niveau d'acceptation. Elle est donc loin d'être intériorisée par les États régionaux et par les États extrarégionaux les plus influents et/ou les plus impliqués dans la sécurité régionale au Sahel. L'acceptation n'est donc pas répandue et l'intériorisation fait, par conséquent, défaut. Or eu égard au caractère intersubjectif des normes, l'intériorisation est requise. Les efforts de l'Algérie resteront donc vains si la norme qu'elle prône n'est pas seulement acceptée, mais surtout intériorisée par autrui. Cette configuration (acceptation sans intériorisation) favorise l'instrumentalisation de la norme, en fonction des intérêts du moment. Wendt souligne, à ce propos, que « lorsque les normes ne sont pas intériorisées, les gens ont une attitude instrumentale à leur égard. Ils peuvent

⁹² Benantar, *Les initiatives de sécurité au Maghreb et au Sahel*, *op.cit.*, p. 41.

⁹³ Finnemore et Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *art.cit.*, p. 895.

suivre le groupe, mais seulement parce qu'ils ont calculé qu'il est utile pour eux-mêmes en tant qu'individus à ce moment-là de le faire ».⁹⁴

L'essentiel de ce travail normatif de l'Algérie, en tant qu'« entrepreneur de normes », reste donc à faire. Selon Finnemore et Sikkink, « les entrepreneurs de normes » jouent un rôle majeur dans « l'émergence de normes » ; ils attirent l'attention des autres sur des questions ou des problèmes, en employant un langage pour les normes, les interpréter et les dramatiser. Aussi, « la construction de cadres cognitifs est un élément essentiel des stratégies politiques des entrepreneurs de normes, car, lorsqu'ils réussissent, les nouveaux cadres trouvent écho auprès des compréhensions d'un public plus large et sont adoptés comme de nouvelles façons de parler et de comprendre les questions ».⁹⁵

Bien que l'Algérie les invite à adopter cette norme en participant à sa mise en œuvre, ses partenaires régionaux ne jouent pas le jeu. Leur réticence, voire leur opposition – nonobstant leur narration en la matière – peut s'expliquer par le fait que l'acceptation d'une norme internationale – qu'elle soit sécuritaire ou non – n'est pas le résultat d'un libre choix, mais souvent le produit des rapports de forces, comme le montre les normes en matière de lutte contre le terrorisme avant et après les attentats du 11 septembre 2001. La norme de criminalisation de paiement de rançon est, plus ou moins, acceptée de tous, des acteurs régionaux et extrarégionaux, mais ils ne s'y conforment pas bien qu'ils affirment s'y soucrire.

⁹⁴ Wendt, *Social Theory of International Politics*, *op.cit.*, p. 220.

⁹⁵ Finnemore et Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *art.cit.*, p. 897.

Dès lors que l'application des deux normes de criminalisation de paiement de rançon et l'interdiction de libération d'individus condamnés ou poursuivis pour actes terroristes relèvent de rapports de forces, pourquoi l'Algérie ne mobilise-t-elle pas ses leviers d'influence pour faire faire à ses partenaires régionaux ce qu'ils ne feraient pas autrement ? N'est-elle pas prise au piège de son sacro-saint principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États d'où son pari sur le légalisme international (ONU) pour faire admettre et imposer cette norme de criminalisation ? En misant sur le légalisme international, elle semble viser trois objectifs. D'abord, imposer/légitimer la norme qu'elle prône par le haut, par le Conseil de sécurité. Ce qui est aussi conforme aux principes fondant sa politique étrangère et de sécurité.⁹⁶ Ensuite, le recours au légalisme international lui évite le long travail consistant à négocier et à convaincre ses partenaires régionaux et internationaux de la nécessité de l'adoption de cette norme. Enfin, la voie légale onusienne lui évite d'entrer en « conflit » avec ses partenaires régionaux et donc éviter d'être accusée de s'ingérer dans leurs affaires intérieures, alors que la non-ingérence fonde sa doctrine politique et de sécurité. Mais il n'en demeure pas moins que le fait que l'Algérie n'ait pas réussi à convaincre le Mali de se conformer à la norme qu'elle prône malgré son implication dans les crises de ce pays renseigne sur les limites de son influence dans sa propre région

⁹⁶ Sur la politique/doctrine de sécurité de l'Algérie, voir Abdennour Benantar, « Politique de sécurité de l'Algérie : transformations et dilemmes dans un contexte de troubles au plan régional et du *hirak* au plan local », *Siyasat Arabiya*, vol. 10, n°55, mars 2022, pp. 19-43 (*en arabe*). Une version réduite de cet article est publiée en anglais : Abdennour Benantar, « Algeria's Security Policy : Transformation and Dilemmas in the Context of Regional Unrest and Internal *hirak* », *AlMuntaqa*, vol. 5, n°2, September-October 2022, pp. 64-84.

et sur son incapacité à agir sur les choix de ses voisins les plus fragiles.

Pourquoi les États sont-ils réticents à tout engagement contraignant en faveur de la criminalisation de paiement de rançon ? Si la condamnation de cette pratique est unanime, le principe de sa criminalisation est loin de faire l'objet d'un consensus, et ce pour quatre raisons essentielles. 1) Les États préfèrent garder une marge de liberté leur permettant de négocier financièrement, en fonction du contexte, la libération de leurs ressortissants. 2) Si les États déclarent le versement de rançon illégal, ils seront dans l'obligation de poursuivre en justice leurs propres entreprises et citoyens (familles) qui verseraient des rançons par le biais d'intermédiaires pour libérer les otages. Ce qui s'apparenterait pour les entreprises et les personnes concernées à une double peine et serait difficile à justifier auprès de l'opinion publique. 3) La libération des otages, peu importe la rançon, est toujours présentée par les gouvernements comme une réalisation politique dont ils entendent tirer profit tant au plan national qu'international. 4) Certains États se servent des négociations et de la libération d'otages comme une rente et n'ont donc pas intérêt à contracter des engagements contraignants.

Conclusion

En matière de socialisation régionale, l'Algérie n'a pas réussi à mettre en œuvre un processus d'apprentissage régional, intersubjectif, en socialisant les élites au pouvoir dans les États voisins-partenaires pour les amener à adopter et surtout à intérioriser la norme de criminalisation de paiement de rançon. Elle semble se contenter du fait que ses partenaires se déclarent favorables à cette norme sans « exiger » d'eux de s'y conformer, en usant de tous ses leviers d'influence. Pour y

parvenir, un véritable processus de socialisation régionale est nécessaire. L'initiative des pays du Champ (Algérie, Mali, Mauritanie et Niger) aurait pu en servir de lieu, mais les préférences stratégiques des États partenaires sont trop divergentes. Le plus petit dénominateur commun (la lutte antiterroriste), aussi important soit-il, ne peut modifier cette configuration régionale. Il ne fait guère de doute que les schèmes d'interactions au sein des deux dispositifs pilotés par l'Algérie, le CEMOC et l'UFL, n'ont pas permis une acceptation régionale réelle de la norme en question et encore moins son intériorisation.

Les normes changeantes peuvent agir sur les intérêts des États en les changeant et en créant de nouveaux intérêts. Les nouvelles normes ou les normes changées induisent de nouveaux comportements ou comportements différents.⁹⁷ Or, l'Algérie ne parvient pas à agir sur le comportement de ses partenaires et sur leurs intérêts au moyen de sa « fabrique » de normes. Malgré son activisme, notamment au sein des dispositifs régionaux qu'elle pilote et au sein de l'UA, elle n'est pas parvenue à diffuser et à faire accepter cette norme dans son voisinage, et encore moins à la faire intérioriser par ses partenaires régionaux et extrarégionaux. Pour faire aboutir sa démarche, elle a besoin, au préalable, de la diffuser et de la faire accepter-intérioriser par les acteurs de son propre espace régional/continental pour qu'ils en deviennent, à leur tour, promoteurs. Si elle ne réussit pas cet exercice avec ses voisins alors qu'elle est en position de force, comment peut-elle réussir sur la scène internationale où les rapports de forces lui sont totalement défavorables ? Le fait de se présenter et d'être présentée comme un acteur proactif en matière de lutte

⁹⁷ Finnemore, « Constructing Norms of Humanitarian Intervention », *op.cit.*, p. 158.

antiterroriste ne suffit pas à faire aboutir son projet normatif. Sa stratégie sécuritaire et sa mobilisation en faveur d'une norme juridique internationale ne suffisent pas, car d'autres facteurs entrent en jeu pour les gouvernements concernés : ceux des États démocratiques sont soumis à des contraintes, liées notamment au poids de l'opinion publique ; ceux des États autoritaires, de la région, subissent des pressions extérieures et se servent des enlèvements comme une rente.

En définitive, malgré son activisme aux plans régional/continental et international l'Algérie n'a pas réussi à gagner une forte adhésion à son projet. Toutefois, elle a réussi à imposer la discussion sur cette norme et surtout son introduction-acceptation tant dans les agendas régionaux/continentaux que dans l'agenda international. La reconnaissance de cette norme par le Conseil de sécurité – à travers ses résolutions, notamment celle de 2014 –, même s'il ne lui assigne pas un caractère contraignant, est une avancée à mettre au crédit de la mobilisation de l'Algérie.

Références bibliographiques

- ADLER Emmanuel et BARNETT Michael (eds.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Atlas mondial des flux illicites 2018* – <https://cutt.ly/UOHoB5b> (consulté le 06/01/2023).
- BENANTAR Abdennour, « Algeria's Security Policy : Transformation and Dilemmas in the Context of Regional Unrest and Internal *hirak* », *AlMuntaqa*, vol. 5, n°2, September-October 2022, pp. 64-84
- BENANTAR Abdennour, « Politique de sécurité de l'Algérie : transformations et dilemmes dans un contexte de troubles au plan régional et du *hirak* au plan local », *Siyasat Arabiya*, vol. 10, 55, mars 2022, pp. 19-43 (*en arabe*).
- BENANTAR Abdennour, *Les initiatives de sécurité au Maghreb et au Sahel : le G5 Sahel mis à l'épreuve*, Paris, Fondation pour la recherche stratégique/L'Harmattan, 2019.

- BENANTAR, « The State and the Dilemma of Security Policy », dans Luis Martinez et Rasmus Alenius Boserup (eds.), *Algeria Modern: From Opacity to Complexity*, Londres, Hurst, 2016, pp. 93-110.
- BOTHA Sven and GRAHAM Suzanne E., « (Counter-)Terrorism in Africa: Reflections for a New Decade », *South African Journal of International Affairs*, vol. 28, n°2, 2021, p. 127-143.
- CHECKEL Jeffrey. T., « International Norms and Domestic Politics : Bridging the Rationalist-Constructivist Divide », *European Journal of International Relations*, vol.3, n°4, December 1997, pp. 473-495.
- CHENA Salim, « Le Sahara et le Sahel dans la politique algérienne : territoires menacés, espaces menaçants », *Recherches internationales*, n°97, octobre-décembre 2013, pp. 129-146.
- DAVID Charles-Philippe et SCHMITT Olivier, *La guerre et la paix : approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020.
- FINNEMORE Martha et SIKKINK Kathryn, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, vol. 52, n°4, Autumn 1998, pp. 887-917.
- FINNEMORE Martha, *National Interest in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.
- FINNEMORE Martha, « Constructing Norms of Humanitarian Intervention », dans *Peter J. Katzenstein (ed.), The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996.
- GAULME François, « ‘ États faillis ’, ‘ États fragiles ’ : concepts jumelés d’une nouvelle réflexion mondiale », *Politique étrangère*, n°1, printemps 2011, pp. 17-29.
- GOÏTA Modibo, « Nouvelle menace terroriste en Afrique de l’Ouest : contrecarrer la stratégie d’AQMI au Sahel », *Bulletin de la sécurité africaine*, n°11, février 2011 – <https://cutt.ly/OOHvuk> (consulté le 05/01/2023).
- GREGOIRE Emmanuel, « Islamistes et rebelles touaregs maliens : alliances, rivalités et ruptures », *EchoGéo*, 2013 – <http://journals.openedition.org/echogeo/13466> (consulté le 05/01/2023).
- HEHIR Aidan, « The Myth of the Failed State and the War on Terror: a Challenge to the Conventional Wisdom », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 1, n°3, 2007, pp. 307-332.

- HOINATHY Remadji et FRU Agha-Nwi, « La recrudescence des enlèvements contre rançon dans le nord du Cameroun », Institut d'études de sécurité, 22/10/2022 – <https://cutt.ly/I24Z4Tz> (consulté le 10/01/2023).
- KATZENSTEIN Peter. J., (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996.
- KATZENSTEIN Peter. J., « Introduction: Alternative Perspective on National Security », dans Peter J. Katzenstein (ed.), *Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996.
- KLEN Michel, « La problématique des prises d'otages », *Revue Défense Nationale*, n°779, avril 2015, pp. 32-36.
- KLEN Michel, « Prises d'otages : le jeu politique », *Revue Défense nationale*, n°780, mars 2015, pp. 88-92.
- KLOTZ Audie et LYNCH Cecelia, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique internationale*, n°2, hiver 1999, pp. 51-62.
- KRATOCHVIL Friedrich. V., *Rules, Norms and Decisions : on the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- LACHER Wolfram, « Le mythe narcoterroriste au Sahel », Document de référence de la WACD, n 4, 2013 – <https://cutt.ly/eOHYUZF> (consulté le 06/01/2023).
- LAÏDI Zaki, *La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.
- LAÏDI Zaki, « L'Europe, puissance normative internationale », dans Renaud Dehousse (dir.), *Politiques européennes*, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 227-242.
- LE GOURIELLEC Sonia, « Les organisations combattantes irrégulières du Maghreb », *Stratégie*, n°103, 2013, pp. 163-182.
- MELLON Christopher, BERGEN Peter and STERMAN David, « To Pay Ransom or Not to Pay Ransom? An Examination of Western Hostage Policies », *New America*, January 2017 – <https://cutt.ly/I9eahnI> (retrieved on 06/01/2023).
- MOUTON Jean-Denis, « 'État fragile' : une notion du droit international ? », *Civitas Europa*, n°28, 2012, pp. 5-18.

- OCDE, *États de fragilité 2016 : comprendre la violence*, Rapport de l'OCDE, Paris, Éditions OCDE – <https://cutt.ly/2OHtJBO> (consulté le 05/01/2023).
- OCDE, *Flux financiers illicites : l'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest*, Rapport de l'OCDE, 2018 – <https://cutt.ly/9Pjdgqk> (consulté le 05/01/2023).
- PAHLAVI Pierre et LECLAIR Jérôme Lacroix, « L'institutionnalisation d'AQMI dans la nébuleuse al-Qaïda », *Les Champs de Mars*, n°24, automne 2012, pp. 9-28.
- RAYMOND George, « Problems and Prospects in the Study of International Norms », *Mershon International Studies Review*, vol. 41, n°2, November 1997, pp. 205-245.
- TOURE Mariame Ibrahim, « La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest », *Sécurité globale*, n°12, 2017, pp. 5-16.
- WENDT Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.