

Groupe de recherche
sur les interventions de paix
dans les conflits intra-étatiques
GRIPCI

Chaire Raoul-Dandurand
www.dandurand.uqam.ca

Note de recherche – Numéro 11

Décembre 2002

**LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES
AFRICAINES ET LA PAIX ET LA SÉCURITÉ EN AFRIQUE :
OPTIONS D'APPUI POUR LE CANADA**

Jean-François Rioux
Papa Amadou Ba



**Chaire
Raoul-Dandurand**
en études stratégiques et diplomatiques

RIOUX, Jean-François et Papa Amadou BA, *Les organisations intergouvernementales africaines et la paix et la sécurité en Afrique : options d'appui pour le Canada*, note de recherche du GRIPCI, n°11

© CHAIRE RAOUL-DANDURAND EN ÉTUDES STRATÉGIQUES ET DIPLOMATIQUES, DÉCEMBRE 2002

Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques

Case postale 8888, succursale Centre-Ville,

Montréal (Québec) Canada H3C 3P8

Courriel : chaire.strat@uqam.ca

Site internet : www.dandurand.uqam.ca

Tél : (1-514) 987-6781

Télec. : (1-514) 987-8502

ISBN 2-922844-28-5

Les opinions et arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux des membres de la Chaire Raoul-Dandurand.

SOMMAIRE i

EXECUTIVE SUMMARY vi

INTRODUCTION 1

1. DES MUTATIONS ENCOURAGEANTES SUR LA SCÈNE AFRICAINE 3

1.1. La promotion de la paix et de la sécurité régionales dans les récentes initiatives africaines 3

1.2. Des avancées sur la voie de la démocratie en Afrique 5

2. RAPPEL DES POSITIONS DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE SUR LA PROMOTION DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ EN AFRIQUE 7

2.1 Les Nations Unies 8

2.2. Le Canada 10

3. CE QUE RÉVÈLE L'ENGAGEMENT DES OIG AFRICAINES DANS LES INTERVENTIONS DE PAIX 12

3.1 Des capacités d'intervention très limitées 13

3.1.1 Insuffisance des moyens financiers des OIG africaines 13

3.1.2 Faiblesse des capacités nationales pour le maintien de la paix et de la sécurité 16

3.1.3 Une volonté et une cohésion politiques parfois insuffisantes 17

4. RENFORCER LE RÔLE DES OIG AFRICAINES : LES POSSIBILITÉS ET LES OBSTACLES 19

4.1 La régionalisation des interventions de paix en Afrique 20

4.2 Une option qui comporte des risques 21

4.3 Opter pour une responsabilité dans la complémentarité entre l'ONU et les OIG africaines 23

4.4 Au-delà des interventions de paix : une volonté de prévenir les conflits armés 32

4.4.1 Au niveau des pays africains 32

4.4.2 Au niveau de la communauté internationale : lutter contre l'insécurité humaine 38

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 42

RÉFÉRENCES 53

ANNEXES : COMPTE RENDU DE L'ATELIER DE TRAVAIL SUR LES ORGANISATIONS RÉGIONALES AFRICAINES DANS LA PROMOTION DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ EN AFRIQUE : QUELLES OPTIONS D'APPUI POUR LE CANADA ? 56

Sigles et abréviations

CEDEAO	Communauté Économique des États de l’Afrique de l’Ouest
CSSDCA	Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique
EAC	East African Cooperation
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
NEPAD	Nouveau partenariat pour le Développement de l’Afrique (New Partnership for African Development)
OIG	Organisation inter-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OUA	Organisation de l’unité africaine
SADC	Southern African Development Community

SOMMAIRE¹

Les engagements qui ont accompagné la création de l'Union Africaine et du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) témoignent d'une volonté des pays africains de mettre le continent sur la voie de la paix et de la stabilité durable, notamment en mettant fin aux conflits armés.

Certaines institutions régionales ont déployé des efforts dans le domaine de la gestion de conflits, notamment en menant des interventions de paix et en mettant en place des mécanismes de prévention des conflits et de désarmement. Cependant, les conditions nécessaires à un épanouissement des institutions régionales pour favoriser la gestion régionale des enjeux de sécurité ne sont pas totalement réunies. Le contexte socio-économique difficile de l'Afrique offre un terrain fertile à la prolifération des conflits. Il se pose parallèlement un problème de moyens et de capacités, étroitement lié aux contraintes économiques qui pèsent sur les pays africains. Il existe aussi un problème de volonté politique de la part des pays africains et de la communauté internationale.

Ce rapport estime que les organisations régionales africaines peuvent jouer un rôle dans la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique, particulièrement dans les interventions de paix, à conditions d'être affranchies de certaines contraintes politiques et économiques internes et externes. Il appelle surtout à la nécessité de penser la gestion des questions touchant la paix et la sécurité internationales en termes de complémentarité entre l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les organisations régionales. Les principales recommandations mettent l'accent sur une responsabilité partagée entre la communauté internationale et les pays africains. Elles tournent autour de quatre points d'intervention qui devraient être des priorités pour les efforts du Canada en vue de favoriser l'émergence de capacités régionales africaines dans les différentes formes d'interventions de paix et le règlement des conflits.

¹ Cette étude a été rendue possible grâce au financement du Fonds John Holmes du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada.

1. Développement des capacités régionales de prévention, de gestion et de résolution des conflits en Afrique

Les initiatives du Canada et d'autres pays pour renforcer les capacités africaines en maintien de la paix peuvent contribuer à la mise en d'instruments régionaux efficaces de prévention et de gestion des conflits. Des améliorations devraient être apportées aux institutions régionales actuelles.

Action

- Cibler les institutions les plus avancées et leur offrir un soutien politique et financier;
- Assurer un financement accru et régulier des OIG africaines, tout en exigeant une gestion transparente et efficiente des ressources;
- Demander aux pays africains qu'ils créent et développent des accords de financement permettant de hausser les capacités de leurs OIG;
- Aider les Africains à développer des forces d'intervention professionnelles et responsables, ce qui implique :
 - formation en maintien de la paix
 - promotion de la réforme du secteur de la sécurité;
 - professionnalisation des forces de sécurité ;
 - contribution au soutien logistique des opérations de paix africaines.

2. Poursuivre les efforts de sécurité humaine

Le Canada devra continuer à travailler fort pour que les mentalités changent, en Afrique et ailleurs, au point de vue de la sécurité. Dans ce but, les tâches à effectuer sont nombreuses et complexes.

Action

- Continuer la lutte contre certains problèmes qui posent des défis spécifiques à la sécurité africaine :
 - mines anti-personnelles;
 - utilisation des enfants dans les conflits armés;
 - armes légères;
 - exploitation des ressources naturelles dans l'instabilité régionale;
 - maladies endémiques et SIDA;
 - réfugiés et personnes déplacées.

- Favoriser une réforme du secteur de la sécurité en Afrique notamment par l'accroissement du contrôle civil dans ce domaine;
- Convaincre les pays africains d'adopter une vision de la sécurité qui ne soit pas réduite à sa seule dimension militaire;
- Limiter les dépenses militaires afin de consacrer davantage de ressources à l'amélioration des conditions de vie des citoyens.

3. Maintenir l'Afrique dans les priorités de la communauté internationale et du Canada

La promotion de du rôle des organisations régionales ne doit pas signifier un retrait de la communauté internationale de la gestion des problèmes de sécurité en Afrique. Le Canada doit continuer à déployer des efforts au sein des Nations Unies et avec ses partenaires bilatéraux pour que l'Afrique reste une priorité, dans l'esprit des objectifs du Millénaire et du plan d'action pour l'Afrique issus du dernier Sommet du G8 en juillet 2002.

Action

- Suivre de près la mise en place des structures de l'Union africaine et veiller à ce que cette organisation joue un rôle central dans la promotion de la paix et de sécurité en Afrique;
- Continuer à inscrire l'action canadienne dans un cadre multilatéral, surtout celui des Nations Unies;
- Associer d'autres institutions intergouvernementales auxquelles le Canada participe avec d'autres pays africains et occidentaux, comme le Commonwealth et l'Organisation de la Francophonie, à la gestion des questions de paix et de sécurité en Afrique;
- Favoriser le renforcement de la coopération entre l'ONU, les autres organisations internationales et les organisations régionales;
- Prendre des initiatives pour des solutions politiques aux conflits en cours en Afrique et continuer à s'investir dans les activités de consolidation de la paix en Afrique;
- Tout en favorisant le développement des capacités africaines, le Canada devrait continuer à prendre part à des interventions de paix en Afrique. Il devrait rester ouvert aux invitations des institutions africaines, dans le cadre ou en dehors des Nations Unies.

4. Un système commercial et financier international plus équitable pour prévenir l'insécurité

La promotion de la paix et la sécurité en Afrique demande de s'attaquer aux causes profondes des conflits armés, particulièrement l'insécurité économique et sociale alimentée par l'inégale répartition des richesses et la pauvreté galopante dans plusieurs pays africains.

Action

- Favoriser les échanges commerciaux et surtout l'accès des produits africains aux marchés des pays du Nord et de démantèlement des mesures protectionnistes tarifaires et non tarifaires (comme dans l'agriculture et le textile);
- Briser le cercle vicieux de l'endettement;

- Repenser l'ajustement structurel;
- Favoriser la responsabilité sociale des entreprises.

EXECUTIVE SUMMARY

The establishment of the African Union and the creation of the New Economic Partnership for African Development (NEPAD) in 2002 are indicators (among other things) of the will of African countries to bring their continent towards sustainable stability and peace, chiefly through the prevention and extinction of armed conflicts.

Some African regional institutions have already devoted many efforts to the management of armed conflicts, notably through the organization of peace interventions and the creation of conflict prevention and disarmament mechanisms. However, the conditions that would be necessary for the full development of African regional capacities for the management of security problems are not yet entirely met. The difficult social and economic context of Africa is a fertile ground for the proliferation of conflicts. Furthermore, there is the problem - also linked to the economic constraints weighing on Africa - of the limited means and capabilities of African states. Finally, there has been a lack of political will among African countries and in the international community.

This report states that African regional organizations can play a significant role in the promotion of peace and security, particularly in peace interventions, if they can be freed from some political and economic, internal and external, constraints. Mostly, the present report affirms the necessity to envisage the management of African peace and security issues in terms of the complementarities between the United Nations organization and regional organizations. The main recommendations insist on the shared responsibilities of the international communities and African countries. These recommendations revolve around four main intervention domains that should continue to be or should become Canadian priorities in the objective of favoring the emergence of true African regional capabilities for peace interventions and conflict settlement.

1. Development of regional capacities for the prevention, management and resolution of conflicts in Africa

The initiatives of Canada and other countries to develop the capabilities of African organizations can contribute to the creation of useful regional instruments for the prevention and resolution of conflicts. The current African regional institutions should be improved in order to enable them to better contribute to the promotion of peace and security in Africa.

Action

- Target the most advanced institutions and offer them a political and financial support;
- Provide an increased and regular financing to those African IGOs, while insisting on a efficient and transparent management of their resources;
- Ask African countries that they create and develop financing agreements that will enable them to increase the capacities of their IGOs;
- Help Africans to develop professional peace intervention forces, which implies:
 - Training in peacekeeping;
 - Promotion of security sector reform;
 - Professionalisation of security forces;
 - Contribution to the logistical support to African peace operations.

2. Promote human security

Canada must continue to work hard on trying to influence the change in mentalities in Africa towards security concerns. In this respect, the tasks are numerous and complex:

Action

- Continue to fight a number of problems that pose specific challenges to African security:

- anti-personal land mines;
 - utilization of children in armed conflicts;
 - traffic in small arms;
 - the exploitation of natural resources as a factor in regional insecurity;
 - endemic diseases and AIDS;
 - refugees and displaced persons;
-
- Increase the civilian control over the security sector in Africa;
 - Convince African countries to adopt a view of security that will not be reduced only to military and police dimensions;

- Limit military expenses in order to devote more resources to the amelioration in the life conditions of citizens.

3. To keep Africa on the agenda and priorities of the international community and Canada

Promoting a more active role for regional organizations should not mean a withdrawal of the international community from the management of African security problems. Canada must continue to deploy efforts within the United Nations, in other organizations, and with its various partners to make sure that Africa remains a priority, in the spirit of the UN Millennium objectives, and of the Action Plan for Africa agreed upon by G-8 members in July 2002.

Action

- Monitor closely the creation of the African Union structures and encourage this organization to take a central role in the promotion of peace and security in Africa;
- Maintain Canadian actions in a multilateral framework, mostly through the United Nations;
- Associate other intergovernmental institutions to which Canada participates with African and Western countries - such as the Commonwealth and the *Organisation Internationale de la Francophonie*, to the management of peace and security questions in Africa;
- Encourage the strengthening of cooperation among the UN, other international organizations, and regional organizations;
- Take many initiatives to find political solutions to conflicts in Africa and keep involved in peacebuilding activities in Africa;
- While helping in the development of African capabilities, Canada should remain ready to participate to peace interventions in Africa. Canada should be open to all invitations from African institutions, within or outside the United Nations.

4. A more equitable commercial and financial system to prevent insecurity

The promotion of peace and security in Africa requires that the deep causes of armed conflicts, particularly the economic and social insecurity that is fed by the unequal distribution of wealth and the growing poverty in many African countries.

Action

- Stimulate the expansion of African trade, mostly through the access of African goods in the Northern markets, and the dismantlement of protectionist tariff and non-tariff barriers (as in agriculture and textile, for instance);
- Break the vicious circle of indebtedness;
- Rethink and reform structural adjustment;
- Encourage the social responsibility of foreign corporations.

INTRODUCTION

L'Afrique est un continent qui fait face à plusieurs défis. En plus de se chercher une voie vers le progrès économique et social, elle est confrontée à la multiplications de conflits armés et leurs lots de drames et de catastrophes humanitaires, aux défis croissants posés par les maladies endémiques, notamment le SIDA. L'environnement d'insécurité qui continue d'obstruer sinon de fermer les perspectives de développement, dicte aux pays africains de définir le rôle et les moyens adéquats des structures de coopération régionales pour asseoir une paix durable dans la région.

Une telle prise de conscience semble être amorcée, du moins à un certain degré, au niveau du continent, et ce depuis le début des années 1990, en grande partie sous l'impulsion des grandes mutations intervenues sur la scène internationale. En effet, déjà lors du Sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en 1990 à Addis Abeba, la Déclaration finale des Chefs d'État et de Gouvernement soulignait la prolifération des conflits internes et leurs effets déstabilisateurs pour les autres États. Elle dénotait une certaine volonté politique de la part des pays africains de prendre leurs responsabilités face aux menaces à la sécurité régionale. Cette position fut réitérée lors du Sommet tenu deux ans plus tard à Dakar dont le communiqué final mettait l'accent sur le lien inextricable entre « sécurité, stabilité, développement et coopération en Afrique ».

Depuis, la coopération régionale pour garantir une stabilité et une paix durables en Afrique n'a cessé d'occuper une place centrale dans les initiatives politiques africaines. Les organisations intergouvernementales (OIG) africaines sont de plus en plus perçues comme des outils institutionnels qui pourraient aider à contrer l'insécurité, notamment la multiplication de la violence et des conflits armés. Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique et l'Acte constitutif de l'Union Africaine, qui a remplacé l'Organisation de l'Unité Africaine, font de la coopération pour la paix et la sécurité une priorité de leurs actions.

La communauté internationale, notamment par le biais de l'Organisation des Nations Unies, semble endosser cette vision. Lors du dernier sommet du G8, en juin 2002, les pays industrialisés, dont le Canada, ont promis de soutenir le développement des capacités africaines de prévention et de gestion des conflits armés. D'ailleurs, certaines organisations régionales africaines ont déjà fait montre d'initiative dans la coopération pour la paix et la sécurité régionales, par des initiatives diplomatiques et des opérations de paix.

Le dernier Rapport du Secrétaire Général de l'ONU sur la prévention des conflits souligne qu'il est impératif de *passer d'une culture de réaction à une culture de prévention* pour venir à bout des conflits qui ravagent le monde. Cela implique de traiter des causes profondes d'instabilité, de ce qui peut constituer un terreau fertile pour la violence et les conflits, particulièrement la pauvreté et tout ce qui caractérise l'insécurité humaine, la mauvaise gouvernance. Mais il faut aussi des capacités de réaction pour faire face aux crises immédiates ou aux conflits ouverts. Toutefois, beaucoup de facteurs fragilisent l'Afrique et peuvent aussi nuire au rôle que les institutions régionales africaines pourraient jouer dans la paix et la sécurité dans le continent.²

En effet, s'il faut encourager ces institutions dans ce sens, il faut également reconnaître que cela est loin de constituer la panacée aux problèmes africains. De telles responsabilités ont des coûts d'ajustements institutionnels, politiques et financiers que les pays africains et la communauté internationale doivent assumer. Le présent rapport va analyser cette situation pour dégager les facteurs qui militent pour et ceux qui ne favorisent pas les OIG africaines. Dans l'optique d'un appui à ces organisations, des recommandations seront émises. Ainsi, cette étude mettra en exergue les différents options qui s'offrent aux décideurs Canadiens pour favoriser le développement de capacités africaines dans la promotion de la paix et de la sécurité régionales.

² Voir Nations Unies, *Prévention des conflits armés*, Rapport du Secrétaire Général, Juin 2001, documents A/55/985 – S/2001/574.

Le premier point de ce rapport met en exergue certaines évolutions positives sur la scène africaine qui pourraient favoriser un accroissement du rôle des OIG africaines dans les différentes formes d'action pour la paix et la sécurité régionales (1). Une seconde partie fait un rappel des différents engagements internationaux qui permet de replacer la promotion de la paix en Afrique dans l'agenda de la communauté internationale (2). Un troisième point pose un diagnostic sur les OIG africaine qui fait état de nombreuses initiatives dans les interventions de paix mais constate l'existence de plusieurs limites (3). Une quatrième partie expose l'étendue des possibilités et donne la mesure des contradictions à résoudre pour que les OIG africaines puisse assumer pleinement et efficacement une responsabilité dans la paix et la sécurité régionales (4).

1 - DES MUTATIONS ENCOURAGEANTES SUR LA SCÈNE AFRICAINE

L'Afrique a enregistré certaines évolutions. Il est possible de constater que la promotion de la paix et de la sécurité régionale occupe une place importante dans les récentes initiatives africaines. Plus particulièrement, le continent a effectué certaines avancées sur la voie de la démocratisation, même s'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir.

1.1 La promotion de la paix et de la sécurité régionales dans les récentes initiatives africaines

Les initiatives sont nombreuses qui prônent davantage de responsabilités pour les acteurs régionaux dans la promotion de la paix et de la sécurité africaines. Elles partent de principes qui apportent des réponses aux enjeux de sécurité en Afrique qui se situent dans le cadre plus large du développement socio-économique.³ La relance du processus enclenché lors de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), qui s'est tenue à Kampala en 1991, fait écho à cette vision. Le Document de Kampala, en plus d'une stratégie unifiée de développement intégrant les questions de sécurité, de développement et de coopération, proposait

³ Solomon Gomez « The OAU, State Sovereignty, and Regional Security », in Edmond J. Keller et Donald Rothchild (ed), *Africa in the new international order : Rethinking State Sovereignty and Regional Security*, Boulder, Col. : Lynne Rienner, 1996, p. 40.

également la création d'une CSSDCA permanente, inspirée de la Conférence sur la Sécurité et le Développement en Europe (CSCE, devenue OSCE).

L'adoption du Document final de Kampala s'est longtemps heurtée à beaucoup d'obstacles. Toutefois, la relance du processus, grâce à la CSSDCA qui s'est tenue au niveau ministériel en mai 2000 à Abuja, au Nigeria, a montré un certain attachement à ce projet. Le document final de cette rencontre, qui renouvelle la philosophie de Kampala, a été adopté lors de la 36^{ème} Session Ordinaire de l'OUA qui s'est tenu en juillet 2000 à Lomé. La CSSDCA, inspirée de la Conférence sur la Sécurité et le Développement en Europe (CSCE, devenue OSCE) est devenue un forum permanent par lequel les États africains entendent définir des politiques de développement et promouvoir des valeurs communes dans le cadre des principales institutions régionales africaines, notamment l'Union africaine et la Communauté Économique Africaine (ECA). Une telle vocation semble s'inscrire dans la conscience émergente d'une interdépendance entre les pays africains. Le document final adopté à Lomé définit un cadre d'action et pose des principes importants en soulignant :

(...) security should be seen in its wholesomeness and totality including the right of peoples to live in peace with access to the basic necessities of life while fully and freely participating in the affairs of their society; and (...) Africa's security and that of its constitutive States are inseparably linked with the security of all African peoples. (...) Member States should not be indifferent to situations of civil strife, humanitarian disasters, gross violations of human rights and acts of wanton repression in Africa.⁴

La création de l'Union africaine, qui remplace l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), mérite également d'être soulignée étant donné le rôle que cette nouvelle institution entend jouer dans l'intégration, la paix, et la sécurité du continent.⁵ L'OUA avait déjà fait preuve de beaucoup d'initiative dans le règlement des différends et la gestion des conflits armés en lançant des missions de médiation, en déployant des forces

⁴ OUA, Document Final de la CSSDCA, AHG/Decl.4 (XXXVI), Juillet 2000, par.10.

⁵ OUA, Décision portant adoption de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine, EAHG/Dec.1-4 (V), 5^{ème} Session extraordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement 1-2 mars 2001, Sirte, Libye. L'entrée en vigueur de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine a été consacrée par le 37^{ème} Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA tenu à Lusaka (9-11 juillet 2001). AHG/Dec.160 (XXXVII).

de maintien de la paix, des missions d'observation comme au Tchad, au Rwanda, au Burundi, aux Comores... L'une des réalisations les plus importantes de cette institution est la création d'un mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits en 1993 qui a joué un rôle important dans la résolution du différend territorial entre l'Éthiopie et l'Érythrée. La décision d'incorporer le mécanisme de l'OUA aux structures de l'Union africaine, dénote un renouvellement de la volonté des pays africains d'assumer leurs responsabilités dans la paix et la sécurité en Afrique.⁶

Une récente initiative qui témoigne de la préoccupation des pays africains pour la paix et la sécurité dans le Continent est certainement le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD ou NOPADA) élaboré en 2001. Le NEPAD veut jeter les bases d'une stratégie continentale de développement pour l'Afrique fondée sur une vision commune et un réaménagement des rapports avec les partenaires du Nord. Il inclut un volet pour la paix et la sécurité qui montre que cette question occupe une place importante dans l'agenda du développement. Le souci de garantir les conditions de paix et de sécurité en Afrique ressort également de la priorité accordée au développement des capacités institutionnelles de prévention et de résolution des conflits.⁷

1.2 Des avancées sur la voie de la démocratie en Afrique

Le déficit démocratique et le manque de transparence, ou encore la mal gouvernance dans la gestion des affaires publiques ont longtemps servi à qualifier la majeure partie des régimes politiques africains. C'est là une réalité qui, entre autres facteurs, a certainement contribué à la fragilisation et à l'instabilité de l'Afrique, réduisant par la même occasion les perspectives de développement de ce continent. Cependant, les dix dernières années ont été marquées par de profondes mutations en Afrique. Sous l'effet des demandes de changement de diverses provenances, on assiste à un démantèlement progressif des régimes répressifs. Les systèmes politiques africains, auparavant verrouillés par le

⁶ OUA, 37^{ème} Sommet ordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement, Lusaka 9-11 Juillet 2001, AHG/Dec.160 (XXXVII).

⁷ Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), Octobre 2001, par. 72 et 73.

contrôle d'un parti unique et/ou de l'armée, à l'exclusion de pans entiers des populations, ont progressivement cédé la place à des systèmes plus ouverts et autorisant un certain degré de libertés et de participation politiques grâce à des transformations, surtout sur le plan constitutionnel (Cameroun, Ghana, Ouganda, Zambie Côte d'Ivoire...). Certains pays ont pu connaître l'alternance politique (Bénin, Mali, Sénégal, Ghana).

Ce constat qui pousse à l'optimisme quant au cheminement démocratique de plusieurs pays africains doit évidemment s'accompagner de toutes les réserves qui s'imposent. Car il s'agit encore, dans la majeure partie du continent, de transitions qui s'insèrent dans un long processus de démocratisation dont le défi ultime reste l'enracinement et la consolidation des acquis pour l'avènement de démocraties durables.

Il est certain que l'existence de structures formelles de démocratie n'en garantit pas l'enracinement. Aussi, les processus de démocratisation renferment-ils beaucoup d'incertitudes en Afrique. Les régressions et les revirements sont toujours possibles, comme l'ont démontré le cheminement du Nigeria, de la Côte d'Ivoire ou encore de Madagascar. La consolidation des transitions entamées est une œuvre de longue haleine qui requiert un engagement constamment renouvelé à l'égard des valeurs et règles démocratiques. Toutefois, il ne faut certainement pas sous-estimer l'ampleur des transformations politiques qui ont eu lieu dans le continent africain. Comme le rappelle la Coalition Mondiale pour l'Afrique dans une étude consacrée aux processus démocratiques et à la gouvernance en Afrique, « il est sans doute plus utile d'évaluer les progrès réalisés non pas à l'aune d'une conception idéalisée de la démocratie, mais en les comparant (...) à la situation qui a précédé la transition ».⁸

Malgré les incertitudes et certaines déceptions, comme celles suscitées par les événements en Côte d'Ivoire entre 2000 et 2001, ou récemment au Madagascar et au Zimbabwe – des pays qui ont frôlé la guerre civile – des signes poussent à un optimisme quant à la volonté de pays africains de poursuivre leurs efforts dans le processus de

⁸ Coalition Mondiale pour l'Afrique, *Démocratisation et Gouvernance*, Washington, DC, : CMA, 2000, p.15.

démocratisation. Il ressort des récentes initiatives africaines, comme la création de l'Union africaine et le NEPAD, qu'il émerge une conscience du lien inextricable entre la démocratie, la paix et la sécurité en tant que pré-requis à toute forme de développement. Dans le cadre d'action défini par le NEPAD et l'Acte constitutif de l'Union africaine, les pays africains se sont engagés à promouvoir et à renforcer la démocratie et la bonne gouvernance politique en Afrique, donc les principes de transparence, de responsabilité et d'imputabilité, de respect des droits de l'homme..

Ces engagements réitèrent les principes clés du document final de la CSSDCA adopté lors de la 36^{ème} Session Ordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA qui s'est tenu en juillet 2000 à Lomé. Dans ce document final, qui définit un plan d'action pour la sécurité, la stabilité, et le développement de l'Afrique de même que les modalités de sa mise en œuvre, les États se sont engagés à intensifier les efforts pour renforcer le processus de démocratisation dans le continent.⁹ Des mutations avaient déjà été amorcées car, depuis le début des années 1990, l'OUA a fréquemment envoyé des missions d'observations et de supervision d'élections et de référendum dans un grand nombre de pays membres. Ces initiatives peuvent être interprétées comme les signes de la bonne volonté de certains pays africains de faire avancer le continent sur la voie de la paix, la sécurité et du développement. Une certaine détermination a été exprimée lors de la rencontre du Premier Ministre canadien Jean Chrétien avec certains dirigeants africains lors de sa tournée en Afrique en tant qu'hôte du Sommet du G8 en 2002.¹⁰

2 – RAPPEL DES POSITIONS DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE SUR LA PROMOTION DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ EN AFRIQUE

La multiplication des conflits en Afrique, symptomatique d'une fragilité politique et socio-économique, constitue un obstacle évident sur le chemin du développement du

⁹ Document final CSSDCA, pré-cité, par. 9 et 4.

¹⁰ Lors de la visite du Premier Ministre canadien au Nigeria, le Président du Nigeria, président du comité chargé de la mise en application du NEPAD, a exprimé la convergence de vue des dirigeants ouest africains qui avaient fait le déplacement (Bénin, Mali, Sierra Leone, Côte d'Ivoire). Le même point de vue s'est dégagé lors de sa visite en Afrique du Sud où Jean Chrétien a rencontré le Président Mbeki et d'autres dirigeants d'Afrique australe. Voir La presse, Montréal, Vendredi 5 avril 2002 et Dimanche 7 avril 2000.

continent. Ce constat est au centre des récentes positions de la communauté internationale qui, manifestement, cherchent à remettre dans l'agenda des priorités internationales un continent qui, depuis le début des années 1990, est frappée d'un certain désintérêt faisant planer sur elle un risque de marginalisation.

2.1 Les Nations Unies

Le Sommet du Millénaire des Nations Unies a sonné comme un engagement de la communauté internationale et, par la même occasion, des pays industrialisés, de s'attaquer aux déséquilibres qui continuent de creuser l'écart entre le monde en développement et les pays riches. Par la Déclaration du Millénaire, les États membres des Nations Unies ont affirmé leur conviction que les voies du développement pour les pays pauvres, dont la majorité se trouve en Afrique, passent par une répartition plus juste des richesses mondiales et surtout une intégration de ces pays à l'économie mondiale.¹¹

La communauté internationale a manifesté sa volonté de faire de l'Afrique une priorité dans le 21^{ème} siècle. Il est évident que l'arrimage du continent le plus pauvre à l'économie mondiale ne saurait réussir sans un climat de stabilité. Aussi la Déclaration du Millénaire s'inscrit-elle dans la ligne des récentes positions africaines qui affirment que sans des modes de gouvernement sains et transparents mais aussi des moyens institutionnels pour garantir un environnement de paix et de sécurité aux populations africaines, le développement restera une quête perpétuelle. Il est utile de rappeler les engagements pris dans la Déclaration finale du Sommet du Millénaire à savoir :

- D'appuyer pleinement les structures politiques et institutionnelles des démocraties naissantes en Afrique.
- D'encourager et de soutenir les mécanismes régionaux et sous-régionaux de prévention des conflits et de promotion de la stabilité politique, et d'assurer

¹¹ Nations Unies, Déclaration du Millénaire, Septembre 2000, document A/Res/55/2, par. 5.

un financement régulier aux opérations de maintien de la paix menées sur le continent.¹²

Cette déclaration est, du moins formellement, une reconnaissance explicite de la nécessité d'encourager les mécanismes régionaux et sous-régionaux de paix et de sécurité. Car si dans cette Déclaration les États ont souligné le renforcement de la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales, conformément au Chapitre VIII de la Charte, il est certain qu'une telle coopération ne sera possible qu'avec des organisations régionales efficaces disposant des moyens de leur action. C'est seulement dans ces conditions que la complémentarité entre ces institutions pourra prendre son sens.

Un pas a été franchi pour aider à la réalisation des objectifs contenus dans la Déclaration du Millénaire. En effet, il faut souligner l'importance du Rapport sur la mise en œuvre de la Déclaration que le Secrétaire Général de l'ONU a présenté à l'Assemblée Générale et qui propose des mesures concrètes dans ce sens. En ce qui concerne les priorités retenues pour l'Afrique, des mesures concrètes sont mises de l'avant pour remplir les engagements de la communauté internationale dans le sens d'un appui aux structures politiques et institutionnelles des démocraties africaines émergentes.

Tout en soulignant les progrès enregistrés par les pays africains sur la voie de la démocratisation, le même document reconnaît la fragilité des processus, d'où la nécessité d'un cadre stratégique d'action pour aider à la consolidation des acquis. Une telle consolidation ne se fera qu'avec une volonté ferme des Gouvernements, au premier rang ceux des pays africains, de promouvoir les valeurs, idéaux et institutions démocratiques. Ainsi, parallèlement, il appelle au soutien à l'Initiative pour la démocratie et la gouvernance du NEPAD.¹³ Les propositions du Rapport du Secrétaire Général touchent également le second volet des priorités d'action en Afrique fixées par la Déclaration du Millénaire et mentionnées précédemment. L'accent est clairement mis sur le potentiel que les institutions régionales africaines présentent pour la paix et la stabilité du continent.

¹² idem, par. 27

¹³ Nations Unies, *Plan de campagne pour la mise en œuvre de la déclaration du millénaire*, Rapport du Secrétaire Général, NY, Septembre 2001, document A/56/326.

L'accueil positif que les pays du G8 ont réservé au NEPAD et la mise sur pied d'un Plan d'action pour l'Afrique, à l'issue du Sommet de Kananaskis en juin 2002 au Canada, constituent un premier pas dans cette direction. Les pays les plus industrialisés ont manifesté leur volonté d'aider au développement et au renforcement des mécanismes régionaux de prévention et de gestion des conflits pour permettre au continent de nouer avec une stabilité durable.¹⁴

2.2 Le Canada

Le Gouvernement du Canada a récemment décidé de consacrer un Fonds de 500 millions de dollars au soutien des objectifs du plan d'action du G8 pour l'Afrique.¹⁵ Le pays est déjà impliqué dans la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique par plusieurs formes d'actions. Le pays a fait montre d'activisme pour appuyer les efforts diplomatiques pour le règlement des conflits, les activités de consolidation de la paix dans les situations post-confliktuelles, les opérations de paix, la lutte pour le contrôle des diamants de la guerre en Afrique, la prolifération des armes légères et des mines. Son action encourage aussi le développement des capacités africaines en maintien de la paix et sécurité par le biais des programmes du Centre Pearson pour la formation en maintien de la paix, mais également d'un appui financier à certaines institutions régionales comme l'OUA et la CEDEAO.

Il faut également souligner que le Canada accorde aussi une place importante à l'élaboration de normes humanitaires pour empêcher la violence et les abus contre des populations, surtout les enfants, particulièrement dans les situations de crise ou de conflit. Son engagement prend la forme de la promotion d'un droit d'intervention, surtout quand la sécurité humaine est menacée, un droit qui se cherche face aux intérêts encore souvent divergents des États et des résistances du principe de la souveraineté.

¹⁴ G8, Plan d'action pour l'Afrique du G8, déclaration du Sommet de Kananaskis, juin 2002, disponible sur le site du G8 du gouvernement du Canada : www.g8.gc.ca.

¹⁵ Il s'est également engagé à accroître d'au moins 8% par an l'aide au développement pendant les prochaines années.

Dans la foulée de l'Assemblée du Millénaire, le Canada avait pris l'initiative de mettre sur pied une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États pour nourrir le débat sur le rapport entre intervention et souveraineté et offrir à la communauté internationale des outils d'action plus efficaces qui permettraient d'empêcher de nouveaux crimes d'inaction comme au Rwanda ou encore à Srebrenica. Le rapport de la Commission internationale milite pour une responsabilité internationale de protéger fondée sur la promotion et la défense de la sécurité humaine. L'initiative du Canada peut être perçue comme un signe de l'intérêt qu'il porte à l'émergence d'un régime internationale cohérent et juste de garantie de la paix et de la sécurité internationales.

Cette initiative a donc beaucoup d'implications pour l'Afrique car, dans son rapport, la Commission met en exergue le rôle que les organisations régionales (y compris celles africaines) peuvent jouer dans les interventions militaires et l'avènement d'une responsabilité internationale de protéger fondée sur la défense de la sécurité humaine. Étant donné les objectifs de la Déclaration du Millénaire, les propositions du Secrétaire Général de l'ONU, les priorités du NEPAD, le rapport de la Commission attire davantage l'attention sur les arrangements régionaux africains pour promouvoir la paix et la sécurité en Afrique, surtout dans le cadre d'un régime international fondé sur *la responsabilité de protéger*.¹⁶

Les déclarations de volonté sont nombreuses mais ne suffisent pas. Il faut surtout savoir quelles sont les implications de tels engagements, les possibilités et les choix à faire, et prendre la mesure des obstacles à contourner pour promouvoir le rôle des OIG régionales africaines dans la paix et la sécurité du continent. Les lignes qui suivent s'attachent à mettre en évidence ces points.

¹⁶ Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La Responsabilité de protéger*, Ottawa, Ont. : Centre de Recherche pour le Développement International, Décembre 2001, p.58.

3 - CE QUE RÉVÈLE L'ENGAGEMENT DES OIG AFRICAINES DANS LES INTERVENTIONS DE PAIX

Comme nous l'avons déjà mentionné ¹⁷, l'OUA s'est engagée dans la quête de solutions aux conflits en Afrique. Des OIG sous-régionales ont également fait montre d'initiatives durant cette dernière décennie. Ces initiatives ont pris la forme de médiation, d'opérations de paix, mais aussi d'efforts allant dans le sens du développement de mécanismes institutionnels de paix et de sécurité. La Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) se démarque par ses interventions pour rétablir la paix au Libéria, en Sierra Leone, puis en Guinée Bissau. Étant la première organisation régionale à se lancer dans de telles opérations au lendemain de la fin de la guerre froide, la CEDEAO a marqué un tournant dans la gestion des conflits en Afrique. Élargissant sa vocation, qui était l'intégration et le développement économique de la sous-région, la CEDEAO s'est dotée depuis 1999 d'un mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de sécurité.

Il est possible de relever les mêmes tendances au niveau d'autres institutions sous-régionales qui avaient à l'origine une vocation économique. Par exemple, en Afrique australe, la *Southern African Development Community* (SADC) aspire à un rôle plus accru en matière de maintien de la paix. En 1996, les États membres de la SADC ont posé les jalons d'un cadre institutionnel pour la gestion des problèmes de sécurité sous-régionale à travers l'*Organ for Politics, Defense, Security*. Malgré les incertitudes à propos du fonctionnement de cet organe, les pays membres ont pris des initiatives dans le domaine de la formation et du renforcement des capacités, notamment par des exercices conjoints visant l'amélioration de l'interopérabilité en technique et tactique du maintien de la paix.

Les efforts de l'*Intergouvernemental Authority on Development* (IGAD - qui regroupe des pays de l'Afrique de l'Est) pour mettre sur pied un régime institutionnel pour la paix et la sécurité sous-régionales, ne sont pas aussi poussés qu'au sein de la CEDEAO. Mais

¹⁷ Voir la première partie de ce rapport, p.2

il faut reconnaître qu'elle s'est beaucoup impliquée dans la gestion des conflits dans la sous-région, notamment par ses efforts de médiation.¹⁸

Il existe donc des initiatives concrètes qui traduisent une volonté d'agir pour faire face aux conflits en Afrique. Toutefois, les OIG africaines font généralement face à des problèmes qui peuvent limiter leurs capacités d'intervention et qu'il faudra contourner si on veut encourager leur implication dans les différentes formes d'interventions de paix.

3.1 Des capacités d'intervention très limitées

Il est possible de relever l'insuffisance des moyens financiers; le problème posé par la faiblesse des capacités nationales, surtout au niveau des corps de sécurité dans les pays africains; l'insuffisance de la volonté et de la cohésion politique indispensables à la coopération régionale.

3.1.1 Insuffisance des moyens financiers des OIG africaines

Des difficultés financières limitent considérablement les capacités des organisations régionales africaines à se doter des moyens matériels et humains pour fonctionner¹⁹. Ce constat touche l'ensemble des structures régionales et sous-régionales qui ont cherché à répondre aux conflits en Afrique. L'expérience de l'OUA est parlante. Le Fonds de paix de l'OUA, reflétant les difficultés économiques des pays membres, a beaucoup souffert du retard des contributions obligatoires. Muyungwa et Vogt dans un rapport d'évaluation du Mécanisme de gestion des conflits de l'OUA, relevaient que les arriérés culminaient à

¹⁸ Eric Berman et Katie E. Sams donnent un large aperçu des nombreuses initiatives africaines dans leur ouvrage *Peacekeeping in Africa : Capabilities and Culpabilities*, Genève: United Nations, 2000.

¹⁹ Dans un entretien, M.Madueno, du programme panafricain de l'ACDI, faisait observer à quel point les problèmes financiers pouvait empêcher une organisation de l'envergure de l'OUA, à vocation continentale, de se doter d'outils aussi simple que des ordinateurs et un réseau informatique interne. Entretien du 12 avril 2002.

48 millions de dollars en 2000. En 2002, elles s'élevaient encore à plus de 42 millions de dollars.²⁰

Témoignant de la dépendance des organisations africaines envers l'aide extérieure, l'ensemble des opérations de l'OUA ont nécessité un soutien financier de leur part. Le gros des contributions au Fonds de paix provient de pays donateurs. Par exemple entre 1993-1996, 8 des 12 millions de dollars qui constituaient le Fonds provenaient de contributions hors Afrique. Illustrant dramatiquement ce handicap, l'OUA a envisagé de déployer des troupes face au génocide rwandais, mais s'est heurtée à des difficultés pour satisfaire les exigences financières d'une telle intervention, mais aussi à des pays occidentaux peu enclins à apporter le soutien nécessaire. En raison de ce manque de ressources, le mécanisme établi en 1993 a eu une portée très limitée.²¹

L'impact de ces carences est immédiat car les missions de paix sont très coûteuses, particulièrement quand il s'agit (c'est souvent le cas) de conflits internes qui revêtent une dimension régionale. La mission envoyée par l'OUA au Rwanda entre 1991 et 1993 était de taille et de coût relativement modestes. Même si la projection ou la logistique ne devaient pas vraiment constituer des problèmes majeurs pour cette petite mission, l'organisation a néanmoins rencontré des difficultés.

Ce qui vaut pour l'OUA vaut également pour l'ensemble des organisations sous-régionales qui ont des capacités financières et techniques limitées. La CEDEAO, qui est l'institution sous-régionale la plus avancée dans le rôle de maintien de la paix et de la sécurité sous-régionales, n'en demeure pas moins confrontée aux mêmes difficultés quand il s'agit d'interventions de paix. Ce fut le cas lors des opérations au Libéria et en Sierra Leone, malgré un degré d'engagement militaire rarement égalé dans les interventions de paix en Afrique. En Sierra Leone, le Nigeria qui a fourni la quasi totalité des troupes, avait à plusieurs reprises annoncé le retrait de ses forces à cause du poids

²⁰ Organisation de l'Unité Africaine, rapport du Secrétaire général sur la situation financière de l'Organisation. mai 2002. Doc. CM/2244 (LXXVI).

²¹ Monde Muyangwa & Margaret Vogt, *An Assessment of the OAU Mechanism for conflict Prevention, Management and Resolution :1993-2000*, International Peace Academy Report, 2000.

financiers de l'intervention. Le problème de moyens financiers s'est aussi posé pour l'opération en Guinée Bissau à laquelle le Nigeria n'avait pas participé et qui a nécessité le soutien des pays occidentaux.²²

Les retards de contribution des pays membres ne facilitent pas non plus l'activité de cette organisation. Selon le rapport annuel du Secrétaire Exécutif de la CEDEAO, en septembre 2000, les arriérés s'élevaient à la somme de 35 millions de dollars US et étaient dus par dix des quinze pays membres de l'organisation. En 1996, la Communauté avait mis en place une stratégie alternative suite aux défauts de paiement des contributions au budget de l'organisation en instituant un *prélèvement communautaire* de 0,7% sur les produits en provenance de pays tiers. Le mécanisme entré en vigueur depuis janvier 2000 n'a pas atteint les résultats escomptés. Le même rapport déplore le fait que certains États membres qui appliquent le prélèvement ne versent pas les montants collectés au compte de la CEDEAO.²³ Pour sa part, la SADC dispose peut-être de capacités financières plus importantes, mais les dissensions politiques entre ses membres, mises en évidence par le conflit dans les Grands Lacs, constitue un obstacle qui empêche l'organisation d'être à la hauteur de son potentiel.²⁴

L'IGAD s'est toujours limitée à un rôle diplomatique pour résoudre les conflits en Afrique australe. Elle n'a certainement pas pu intervenir pour mettre fin aux conflits en Somalie et au Soudan (deux pays membres de l'organisation) en raison de leur complexité mais aussi des difficultés économiques rencontrées par plusieurs pays de la région. L'organisation a pris des initiatives diplomatiques au déclenchement des hostilités entre l'Éthiopie et l'Érythrée, en 1998, mais elle n'était pas en mesure de déployer des troupes d'interposition pour prévenir l'escalade en raison des moyens financiers que cela aurait impliqué.²⁵

²² Eric Bergman et Katie E. Sams, op.cit.

²³ CEDEAO, Secrétariat Exécutif, Rapport Annuel 2000. Disponible sur : www.ecowas.int

²⁴ Entretien avec M. Roland Adjovi, Chercheur à l'institut des Hautes Études Internationales de l'Université Panthéon – Assas (Paris II), 28 février 2002.

²⁵ Eric Berman et Katie E. Sams, op.cit.

3.1.2 Faiblesse des capacités nationales pour le maintien de la paix et de la sécurité

Les capacités des OIG africaines à mener des interventions de paix dépendent fortement des capacités étatiques à satisfaire aux exigences du maintien de la paix et de la sécurité régionales. Or les pays africains sont très marqués par la faiblesse de leurs capacités nationales. Ce qui rejaillit fortement sur les organisations régionales africaines. En fait, peu d'États africains ont une capacité de projection permettant de déployer des forces de maintien de la paix multinationales à grande distance et les moyens de soutenir durablement les opérations qu'exigent les conflits d'aujourd'hui. Les États ont parfois des difficultés à équiper et entretenir des armées nationales, faute de moyens. Les difficultés à payer des soldats, parfois après leur déploiement dans des opérations de paix, ont été à l'origine de certains coups d'État militaires en Afrique, comme en République Centre Africaine, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire.²⁶

Il existe un certain paradoxe entre les difficultés qu'ont les États africains à garantir leur propre sécurité intérieure, surtout protéger leurs citoyens, et la volonté d'accroître le rôle des organisations régionales africaines dans le maintien de la paix et de la sécurité régionales. Plusieurs pays africains font face à des crises domestiques notamment sous forme d'insurrections armées et ont du mal à assurer à leurs citoyens un environnement sécuritaire.

En réalité, les forces de sécurité traditionnelles des pays africains (forces armées, polices, douanes...) manquent souvent des ressources humaines, des capacités financières et techniques pour faire face à certains défis à la stabilité intérieure qui accompagnent l'expansion urbaine, la porosité des frontières qui facilite la circulation des armes, de la drogue et la criminalité transfrontalière. À cela ajoutons les problèmes de corruption et parfois les abus commis par des services de sécurité contre les citoyens qu'ils sont chargés de protéger mais aussi leur participation à des activités illégales comme le trafic

²⁶ Intervention du Colonel Talla Niang Sous-Chef d'État major des Forces Armées Sénégalaise, intervention lors du colloque organisée par la Chaire Raoul Dandurand en étude stratégiques et diplomatiques de l'Université du Québec à Montréal sur l'avenir des opérations de paix en Afrique, Montréal, 24 et 25 mai 2001 (non publié).

d'armes, contribuant ainsi au climat d'insécurité. Sans compter la présence de groupes paramilitaires, d'autodéfense et de milices armées qui rend la situation plus difficile à gérer par les autorités étatiques. C'est surtout le cas dans des contextes post-conflituels qui requièrent une réorganisation totale de l'appareil de sécurité.²⁷

De telles situations s'accompagnent principalement d'un manque de professionnalisme de la part des différents corps de sécurité de bon nombre de pays africains. Les institutions de sécurité sont souvent politisées, leurs responsabilités diluées dans la faiblesse des moyens de contrôle. Le respect de la règle de droit dans l'exercice de leur devoir est, de fait, sans portée réelle. Cette situation est facilitée par le fait qu'un contrôle effectif des activités de ces services par des autorités civiles légitimes fait souvent défaut à cause des carences institutionnelles.²⁸

Il se pose donc déjà un problème de capacités au sein des États africains qui ont souvent du mal à répondre aux exigences logistiques et techniques des interventions de paix. Ce sont des problèmes qui se sont posés à plusieurs reprises dans les interventions que des OIG régionales ont menées. Au niveau de la CEDEAO dont les initiatives sont les plus marquantes, le Nigeria a fourni la quasi totalité de la logistique et des moyens militaires, y compris à des pays participant aux opérations. Tout en évitant l'uniformisation, il est nécessaire de se demander comment les institutions africaines qui sont l'émanation des États pourront jouer un rôle à la mesure des besoins en matière de sécurité régionale.

3.1.3 Une volonté et une cohésion politiques parfois insuffisantes

Malgré des initiatives sans précédents pour le maintien de la paix et la résolution des conflits en Afrique et les signes de volonté qui se dégagent des récentes initiatives africaines comme le NEPAD, il faut souligner que des dissensions politiques traversent

²⁷ Une telle entreprise peut être source d'instabilité comme ce fut le cas par exemple en Namibie, au Mozambique, en Afrique du Sud dans leurs phases de transition.

²⁸ Dans un entretien, Monsieur Ould Abdallah, Secrétaire Exécutif de la Coalition Mondiale pour l'Afrique, n'a pas manqué de souligner que ce professionnalisme fait aussi souvent défaut à cause de la persistance de modes de recrutement sur des bases ethniques, tribales ou géographiques ou selon les allégeances politiques. Entretien avec M. Ahmed Ould Abdallah, 14 février 2002.

encore les institutions régionales. Les obstacles sont difficiles à contourner à l'échelle continentale. L'étendue géographique du continent qui englobe 53 États risque de rendre difficile toute forme de consensus au niveau institutionnel. Déjà, des intérêts et calculs stratégiques divergents se cristallisent autour des grands foyers de tension. L'exemple le plus parlant étant l'imbroglio politique et militaire qui, actuellement, caractérise la région des Grands Lacs.

Au niveau des OIG, seule la CEDEAO, dominée par le Nigeria, qui a quasiment assumé les coûts des missions, a pu faire une différence dans la gestion des conflits sous-régionaux. La position dominante du Nigeria au sein de la CEDEAO alimente souvent des craintes d'hégémonie parmi les autres membres. Cependant, il faut souligner que la CEDEAO a fait montre de volonté et de cohésion réelles, à en juger les efforts sans précédents consentis par les pays membres pour mener des interventions de paix dans la sous-région (Libéria, Sierra Leone et Guinée Bissau). C'est surtout le leadership dont a fait preuve le Nigeria qui distingue la CEDEAO des autres institutions régionales quand il s'agit des interventions de paix. Aucune autre puissance régionale n'a fait montre d'un tel degré d'engagement.

En effet, d'autres organisations sous-régionales comme la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale et l'Union du Maghreb Arabe, souffrent de profondes divisions politiques et leurs initiatives pour la maintien de la paix et de la sécurité sont restées très limitées pour la première et quasi inexistantes pour la seconde. L'IGAD, malgré son implication dans la quête de solutions politiques aux conflits en Afrique de l'Est, est bien peu avancée sur le plan des mécanismes institutionnels de coopération pour la paix et la sécurité et son potentiel pour des interventions de paix dans la sous-région est très négligeable. Avec le soutien de l'ONU, la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) avait bien entamé des négociations pour établir un mécanisme pour promouvoir la stabilité régionale, le Conseil pour la Paix et la Sécurité en Afrique Centrale (COPAX). Mais la paralysie du processus jette le doute sur la cohésion et la volonté politique réelles des États membres.

La SADC est une organisation prometteuse qui dispose d'un potentiel pour le maintien de la paix et la sécurité régionale. Toutefois, l'organisation est marquée par de profondes divisions qui compromettent la cohésion politique indispensable à une institution qui veut jouer un rôle dans la sécurité. Malgré des efforts pour mettre en place les structures du mécanisme de sécurité sous-régionale créée en 1996, les pays de la SADC restent divisés quand il s'agit de le faire fonctionner face aux crises.²⁹ Les interventions de certains pays en République Démocratique du Congo ont approfondi les divisions entre les États au lieu de les combler. À tel point qu'il est possible de penser, qu'à moyen terme, la puissance régionale qu'est l'Afrique du Sud, qui se cherche un rôle actif dans le règlement des conflits ouverts en Afrique australe, va souvent préférer faire cavalier seul pour s'affranchir des contraintes de la SADC, comme le montre la mission qu'elle a déployé au Burundi en octobre 2001.³⁰

En outre, les querelles de leadership entre puissances régionales (comme l'Égypte, le Nigeria et l'Afrique du Sud), qui ont un rôle crucial à jouer pour l'efficacité et la cohérence de l'action des organisations africaines mais qui n'ont pas toujours les mêmes visions, sont des facteurs qui peuvent freiner les efforts dans le sens d'une plus grande responsabilité des institutions régionales.³¹ La volonté de coopération n'est donc pas acquise.

4 - RENFORCER LE RÔLE DES OIG AFRICAINES : LES POSSIBILITÉS ET LES OBSTACLES

Le diagnostic qui précède donne une idée des problèmes que connaissent les OIG africaines et du soutien qu'il faut leur apporter. Cependant, encourager le rôle des OIG africaines dans les interventions de paix c'est en quelque sorte les mettre en *concurrence*

²⁹ Le Président du Zimbabwe, Robert Mugabe, a longtemps revendiqué le monopole de la présidence de l'*Organ on politics, defense and security*. En Mars 2001, un Sommet extraordinaire de la SADC a conféré une architecture à cet organe. Le Sommet des Chefs d'États de la SADC, tenu en Août 2001 au Malawi, a adopté un *Protocol on Politics Defense, and Security* qui pose une cadre pour régir le fonctionnement de l'*Organ*.

³⁰ Sesanga H. D. Kaseng, *L'Afrique du Sud et la sécurité sous-régionale des Grands Lacs, Actualité et Droit International*, mars 2002. disponible au <http://www.ridi.org/adi>

³¹ Colonel Talla Niang, colloque précité.

directe avec l'ONU. Il est alors nécessaire d'opérer des choix et de définir les modalités de l'engagement de ces OIG. Actuellement, il existe une formule bien courante, celle de la *régionalisation* des interventions de paix. Mais elle est loin de constituer une panacée car elle comporte des risques. À notre sens, il faudrait plutôt pencher pour une approche exprimée par l'idée de *complémentarité* entre les acteurs régionaux, l'ONU et toute la communauté internationale et orienter les politiques d'appui aux OIG africaines dans ce sens.

Mais la prévention des conflits en Afrique exige d'aller au delà des interventions de paix traiter de facteurs plus profonds, tant au niveau des pays africains qu'au niveau du système international qui peuvent favoriser les conflits. À ce niveau il y a beaucoup d'obstacles à contourner.

4.1 La régionalisation des interventions de paix en Afrique

La *régionalisation* des modes de gestion des conflits en Afrique est le corollaire d'une idée très courante depuis la fin de la Guerre Froide : trouver *des solutions africaines aux problèmes africains*. La prolifération des conflits, le déclin stratégique de l'Afrique avec la fin de Guerre Froide, et surtout les réticences des grandes puissances à intervenir dans les conflits africains depuis l'expérience de la Somalie, ont nourri l'idée de *régionaliser* le maintien de la paix et de sécurité en Afrique. Cette formule a des échos favorables dans les pays africains. La multiplication des initiatives africaines, non seulement politiques mais aussi militaires, pour rétablir ou maintenir la paix dans les zones de conflits est certainement une conséquence de ces perceptions. Mais elle est aussi d'une certaine manière endossée par des puissances occidentales dont plusieurs ont mis sur pieds des programmes de formation pour développer les capacités africaines en maintien de la paix.³²

Ramenée au contexte qui favorisé son développement, cette idée peut avoir un certain attrait. Elle encourage l'émergence d'un régime de maintien de la paix et de la sécurité

³² Voir Eric Berman et Katie E. Sams, op.cit., qui traitent largement de cette question.

régionales par la mise en place de véritables capacités africaines, surtout dans le domaine des interventions de paix. Cette formule est aussi encouragée par les avantages qui sont prêtés aux organisations régionales. Il est souvent d'avis que les acteurs régionaux, par leur proximité par rapport aux conflits, peuvent permettre de contourner les lenteurs politiques et opérationnelles de la communauté internationale (les Nations Unies ou les puissances internationales) souvent pesantes lorsqu'il s'agit d'agir face aux conflits armés dans le monde.³³ Cela pourrait donc être un moyen de limiter considérablement les coûts humanitaire, social, économique et politique des conflits armés, leurs conséquences sur la sécurité régionale voire internationale, et surtout d'éviter de payer le coût de l'inaction face aux conflits armés, comme la réédition de génocides. Mais cette approche comporte des dangers si elle est interprétée de manière trop rigide.

4.2 Une option qui comporte des risques

L'idée de *régionalisation* laisse surtout entendre une *division internationale du travail* dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. En réalité, elle pourrait déboucher sur une sorte d'atomisation des responsabilités selon une *spécialisation géographique* ou une *spécialisation fonctionnelle*. Une spécialisation géographique signifierait une division du monde en *juridictions* ou *zones de compétence* où la gestion des conflits en Afrique incomberait aux acteurs régionaux, en l'occurrence les OIG africaines. Une *spécialisation fonctionnelle* se baserait sur une division du travail selon les formes d'interventions (prévention, rétablissement, imposition, maintien, consolidation de la paix...) et les acteurs qui sont plus en mesure de les mener. Il est possible de penser qu'une telle approche pourrait aider à trouver des solutions *sui generis* aux problèmes posés par les conflits en Afrique. Elle permettrait *peut-être* d'affranchir la région d'une dépendance à l'égard des caprices d'une communauté internationale souvent

³³ Funni Olonisakin, « Conflict Management in Africa : the role of OAU and Subregional Organisations », dans *Building Stability in Africa : Challenges for the new millennium*, Institute for Security Studies, Monograph 46, February 2000. Voir aussi Ruth Wedgwood « Regional and Subregional Organizations in International Conflict Management », in Chester Crocker, F. Hampson, P. Aall, *Managing Global Chaos: Sources and Responses to International Conflict*, Washington, DC : United States Institute of Peace Press, 1999.

timorée, mais aussi des manipulations et des ingérences extérieures qui, il faut le reconnaître, contribuent parfois à alimenter les conflits. Mais rien n'est moins sûr.

Certes, les difficultés auxquelles se sont heurtées les différentes interventions de paix menées par l'ONU ont remis en question ses capacités à conduire des opérations qui exigent un engagement militaire élevé. Il s'est trouvé des analystes qui ont alors fait observer que les opérations à caractère militaire se heurtent à trop d'obstacles au niveau des Nations Unies (capacités opérationnelles limitées, absence de volonté politique des grande puissances...). D'où l'idée selon laquelle ce genre d'interventions devrait être dévolu à des coalitions d'États ou des structures ayant la volonté politique et les moyens de les conduire.³⁴ La tendance onusienne à sous-traiter certaines opérations, comme au Kosovo et au Timor Oriental en 1999, semble conforter une telle vision.

Cependant, les conséquences politiques d'une régionalisation du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique peuvent être très importantes et comportent quelques dangers. D'abord, cela pourrait constituer un feu vert pour des puissances occidentales qui cherchent à réduire au minimum leurs implications directes dans la résolution des conflits en Afrique.³⁵ Une des principales craintes est que cette spécialisation risque de déboucher sur une sorte de *tribalisation* des interventions de paix dans le monde qui laisserait les africains se débrouiller avec *leurs* problèmes. Ce qui pourrait encourager un désengagement de la communauté internationale du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique, donc une remise en cause du principe de la solidarité internationale inscrite dans la Charte de l'ONU.

Un autre risque tient au fait que l'ONU, à travers le Conseil de sécurité, aurait tout au plus un rôle marginal. Elle pourrait conserver son rôle de légitimation politique ou morale. Mais encore faudrait-il que toute initiative se prenne avec l'aval du Conseil. Ce

³⁴ C'est, par exemple, la position de Thomas G. Weiss, David P. Forsythe et Roger A. Coate, in « United Nations Security options after the Cold War ». Chap in *The United Nations and the changing world politics*, 3ème édition. Boulder. Col.: Westview Press, 2000.

³⁵ Un risque reconnu par M. Robert Duval, Ambassadeur adjoint du Canada aux Nations Unies, dans un entretien qu'il nous a accordé (entretien téléphonique du 20-02-2002)

qui n'est pas garanti. En réalité, une des principales mises en garde contre une telle formule est qu'elle risque d'ouvrir la voie à la domination et à l'unilatéralisme des puissances régionales (ou *hégémons*) en Afrique. Sans parler des craintes et des divisions politiques que cela pourrait nourrir - l'exemple du Nigeria en Afrique de l'Ouest lors de l'intervention au Libéria est parlant - il faut reconnaître qu'une main mise des puissances régionales pourrait avoir pour effet de réduire considérablement le droit de regard de l'ONU sur les activités menées au nom du maintien de la paix et favoriser les faits accomplis. Ce serait une voie pour ces puissances d'intervenir dans des pays de moindre envergure économique ou militaire sans risquer de se voir être l'objet de telles interventions.³⁶

À cause de ces risques, il faudrait donc éviter de tomber dans une régionalisation qui équivaldrait à un éclatement des responsabilités et qui, en fin de compte, videra de son sens le principe de solidarité internationale. Une alternative consiste à promouvoir une responsabilité dans la complémentarité entre les acteurs régionaux africains et la communauté internationale incarnée par l'ONU.

4.3 Opter pour une responsabilité dans la complémentarité entre l'ONU et les OIG africaines

Si les africains doivent assumer plus de responsabilité dans la promotion de la paix et de la sécurité de leur continent, cela ne devrait pas signifier une éviction de l'ONU, particulièrement du Conseil de sécurité, de sa principale responsabilité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, ni justifier un recul de l'engagement de la communauté internationale sur le terrain africain, bien au contraire. La construction d'une paix et d'une stabilité durables en Afrique doit alors être guidée par le principe de la *responsabilité mutuelle*.

La Ministre de la coopération internationale, Mme Susan Whelan, l'a rappelé dans une allocution lors d'une Conférence sur le nouveau partenariat entre le Canada et l'Afrique

³⁶ Funni Olonisakin, op.cit.

en soulignant que « les pays en développement doivent prendre la direction de leur propre développement et créer les conditions nécessaires pour en venir à un développement durable. Les donateurs ont une responsabilité réciproque de soutenir les pays en développement (...) ». ³⁷ Cette responsabilité mutuelle exige donc une complémentarité entre l'ONU et les OIG africaines. Elle ne saurait se faire sans une volonté politique ferme de la part de la communauté internationale et des pays africains et une cohérence dans l'action.

Complémentarité

L'ONU a un rôle moteur dans la promotion de la paix et de la sécurité internationales. Tout au long des années, elle a déployé beaucoup d'efforts et a fait preuve d'une grande capacité d'adaptation pour répondre à la complexité croissante des conflits armés et à leurs conséquences désastreuses. Si l'organisation a vu son engagement dans des opérations de paix reculer au milieu des années 1990, elle a su conserver un certain activisme par son implication dans la gestion de nombreuses situations de crise dans le monde. Mais elle a également rencontré beaucoup de difficultés.

En effet, malgré certains succès et l'étendue des efforts consentis, l'action de l'ONU dans la prévention et la gestion des conflits en Afrique s'est heurtée à plusieurs obstacles. La demande pour les opérations de paix a connu une croissance fulgurante depuis la fin des années 1980. Toutefois, plusieurs déceptions ont suscité certaines interrogations sur les capacités de l'ONU à assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. En Afrique, les succès les plus reconnus (Namibie et Mozambique surtout) côtoient des échecs cuisants (Rwanda, Somalie, Sierra Leone...). Ces déconvenues ne se limitent pas à l'Afrique. L'expérience en Bosnie est tout aussi significative des problèmes rencontrés par l'ONU dans les missions de paix. La principale leçon à tirer de l'expérience de l'ONU dans les différentes formes d'interventions de paix pour juguler la prolifération des conflits est certainement que l'organisation ne peut pas tout faire.

³⁷ Notes pour une allocution de l'honorable Susan Whelan, Ministre de la Coopération internationale. Conférence sur : *Le Canada et l'Afrique : Un nouveau partenariat, Montréal 4 mai 2002*. Disponible sur le site de l'ACDI, <http://www.acdi-cida.gc.ca>

Une décentralisation du rôle de l'ONU peut être envisagée. Ce serait conforme à la Charte de l'institution dont le Chapitre VIII accorde une place importante aux arrangements régionaux. La collaboration entre l'OUA et l'ONU dans la quête de solutions politiques aux nombreux conflits en Afrique constitue déjà un précédent. La CEDEAO a également fait l'expérience de la coopération avec les Nations Unies lors de ses missions en Afrique de l'Ouest.

Les OIG régionales ont des moyens très limités. Elles non plus ne pourront pas tout faire. S'il faut encourager les mécanismes régionaux visant à promouvoir la paix et la sécurité en Afrique, il faudra également consentir des efforts bilatéraux et multilatéraux afin de garantir la disponibilité des ressources pour le maintien de la paix en Afrique. Au niveau des pays africains, la multiplicité des structures régionales ayant les mêmes objectifs (l'intégration) fait certainement partie du problème car elle entraîne un chevauchement des adhésions et des charges financières supplémentaires pour les pays africains.³⁸ Par ailleurs, si le manque de ressources est un handicap majeur, il faudrait peut-être aussi chercher à approfondir le diagnostic en interrogeant la transparence et la rigueur dans la gestion administrative des institutions régionales africaines pour leur conférer plus d'efficacité. Il y a aussi beaucoup à faire aux Nations Unies, du point de vue des capacités pour les interventions de paix, comme le montre le rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU.³⁹

Les institutions africaines auront également besoin d'une légitimité internationale que confère l'ONU pour toutes les initiatives qu'elles prendront, notamment dans le domaine des interventions dans les conflits. D'ailleurs, le Rapport du Secrétaire Général de l'ONU sur la mise en œuvre des objectifs de la Déclaration du Millénaire, qui fait de la prévention des conflits en Afrique une priorité, souligne qu'il y a eu une coopération

³⁸ *Defining Priorities For Regional Integration, Consensus Statement and the Way Ahead*, Document Final du Troisième Forum pour le Développement de l'Afrique, Addis Abeba 3 – 8 Mars 2002 sous les auspices de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (ECA). Paragr. 23

³⁹ Voir Nations Unies, *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU* (Rapport Brahimi), Août 2000, documents A/55/305 – S/2000/809, par. 105.

fructueuse entre l'organisation et les institutions régionales africaines dans le domaine du maintien de la paix.⁴⁰

Cette complémentarité exclut donc toute forme de *spécialisation*. Elle doit reposer sur une appréciation de la spécificité de chaque situation et des moyens les plus adéquats d'atteindre les objectifs fixés. D'ailleurs, il n'est pas exclu que l'ONU et les OIG puisse mener conjointement des missions de paix. L'expérience en a été faite en Sierra Leone. Il faudra en tirer les leçons pour le futur.

Cependant, l'Afrique abrite une pléthore d'OIG, dont les objectifs et les adhésions se chevauchent souvent. Certaines ont une vocation continentale, c'est particulièrement le cas de l'actuelle Union africaine, d'autres poursuivent une vocation sous-régionale, comme la SADC et la CEDEAO. La question de savoir sur quelles institutions mettre l'accent pourrait se poser. Autrement, dit faut-il mettre l'accent sur les institutions à vocation continentale, ou opter pour une approche qui privilégie le rôle des organisations sous-régionales ?

Approche continentale *versus* approche sous-régionale

Dans une perspective régionale, on mettrait concrètement l'accent sur une stratégie continentale pour les différentes formes d'interventions (prévention, rétablissement ou imposition, maintien et consolidation de la paix). Actuellement, l'Union africaine serait le cadre le plus indiqué pour abriter de telles capacités. L'idée n'est pas nouvelle. Le principe d'un régime continental de maintien de la paix et de la sécurité régionales en Afrique a longtemps traversé le mouvement panafricain et l'OUA. D'ailleurs, le concept d'une force continentale qui serait le bras armé de l'OUA chargée du maintien de la paix

⁴⁰ Nations Unies, *Plan de campagne pour la mise en œuvre de la déclaration du millénaire*, Rapport du Secrétaire Général, New York : Nations Unies, Septembre 2001, document A/56/326. par. 247.

et des interventions pour mettre fin aux conflits a été plusieurs fois avancé, et ce depuis les années 1960, mais est resté sans suite.⁴¹

Le succès d'une telle approche dépendrait de la cohésion politique au sein de l'institution, de sa capacité à mettre en œuvre des décisions touchant le maintien de la paix et de la sécurité régionale. À l'échelle du continent concrétiser un tel projet n'est pas chose aisée étant donné la taille du continent et le nombre d'États impliqués. L'expérience de l'OUA, malgré des efforts considérables, est révélatrice. Tout au long de son existence elle a souffert de son manque de ressources (avec l'accumulation des arriérés) mais aussi d'un certain conservatisme à l'égard de la souveraineté étatique sacralisée par ses textes constitutifs.⁴² Il faut rappeler aussi que si les décisions de l'OUA de se lancer dans des missions de paix semblaient amorcer de l'avis de plusieurs observateurs un certain changement des mentalités, les débats qui ont entouré leur déploiement ont surtout démontré que plusieurs États africains n'embrassaient pas un rôle interventionniste de l'OUA.⁴³

L'Union africaine n'en est qu'à ses balbutiements et s'est fixée des objectifs très ambitieux sans que les moyens pour les atteindre ne soient clairement définis. Même si le Mécanisme de gestion des conflits de l'OUA a été transféré à l'Union, nous pouvons anticiper que le consensus politique risque de se limiter à l'action diplomatique ou de petite missions d'observation, comme celles menées par l'OUA. Les initiatives seront plus difficiles à prendre quand il s'agira d'interventions militaires.⁴⁴ D'ailleurs, l'idée d'une *armée africaine*, difficile à mettre en œuvre, emporte de moins en moins l'adhésion. En témoigne, par exemple, l'évolution des conceptions française et américaine qui, à leur début, tendaient plutôt vers la mise sur pied d'une force africaine

⁴¹ Voir Hugo Sada « Le changement à petit pas dans les relations franco-africaines », in *L'Afrique entre guerre et paix* », sous la direction de Hugo Sada, *La Revue Internationale et Stratégique*, no. 33, printemps 1999, pp.222-232.

⁴² Monde Muyangwa & Margaret Vogt, rapport précité.

⁴³ Eric Berman et Katie E. Sams, op. cit.

⁴⁴ D'ailleurs, selon M. Laloupo, même le système d'alerte rapide du mécanisme de prévention et de gestion des conflits de la Communauté risque de se heurter aux réticences des États membres à partager certaines informations qui pourraient être cruciales pour la paix et la sécurité régionale. Entretien avec M. Roger Laloupo, Directeur des Affaires Juridiques de la CEDEAO, 28 février 2002.

unique pour les interventions de paix. Aujourd'hui il s'agit surtout de développer des *capacités et des forces en attente*.⁴⁵

À l'opposé, on pourrait alors considérer que les organisations sous-régionales présentent certains avantages. Elles sont plus restreintes, ce qui pourrait faciliter les décisions pour gérer les problèmes de la sous-région. Par ailleurs, les pays peuvent être plus sensibles aux conséquences des crises et des conflits du fait d'une proximité géographique plus grande, donc seraient plus enclins à agir. Dans ce cas, il ne s'agirait plus de former une *armée* africaine mais des forces ou des unités de police civile sous-régionales prêtes à être déployées.

Il est aussi possible de penser que ces deux formules ne sont pas mutuellement exclusives, pourvu qu'elles s'inscrivent dans une nécessaire complémentarité. Les différentes OIG sous-régionales pourraient servir à identifier des cercles d'intérêts où greffer des structures de maintien de la paix et de sécurité pour mener des interventions sous l'autorité politique et morale de l'Union africaine et de l'ONU. Cependant, tout cela nécessiterait de définir les rôles et préciser les liens entre les différentes institutions africaines, et entre celles-ci et les Nations Unies en ce qui concerne les interventions de paix.

Des liens de coopération entre les organisations régionales et sous-régionales africaines et entre ces dernières et l'ONU seront donc essentiels, afin de déterminer et harmoniser les actions, mais aussi mieux définir les responsabilités, élaborer des doctrines plus adaptées aux complexités des conflits. Il s'agira d'établir des structures permanentes de liaison, et susciter le partage de l'information, de faciliter la coopération par l'échange de personnel. Des tentatives d'institutionnaliser des contacts entre l'ONU et des organisations régionales ont enregistré certains progrès. En 1998, l'ONU avait établi un bureau de liaison avec l'OUA, à Addis Abeba. Cette coopération devrait se poursuivre avec l'Union

⁴⁵ Roland Adjovi « Perspectives française et américaine pour la gestion des conflits en Afrique », présentation effectuée au Symposium de Genève organisé par l'Organisation Internationale de la Francophonie : *Coopérer pour la paix : le rôle des organisations régionales*, Genève, 27-28 octobre 1999.

africaine. En 2002, il a été décidé d'ouvrir un bureau de liaison sous-régional en Afrique de l'Ouest.

Mais en tant que principe d'organisation, la décentralisation repose sur la souplesse. Cette complémentarité ne doit pas être rigidifiée et alourdie par des strates additionnelles de bureaucratie. Chaque structure ayant ses propres règles et mécanismes de fonctionnement, il serait mal indiqué d'établir des modèles universels de coopération avec l'ONU. La principale préoccupation doit demeurer le respect des principes et objectifs de la Charte des Nations Unies.

Volonté politique ferme

La communauté internationale s'est engagée à promouvoir les capacités africaines dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits. Cependant, pour tout engagement, l'étape cruciale est celle de la mise en œuvre. Malheureusement, il y a toujours eu un fossé entre les manifestations de volonté et l'action concrète de la communauté internationale. Les déclarations internationales ont souvent fixé des objectifs ambitieux qui ont eu beaucoup de mal à se réaliser, s'ils ne sont pas restés lettre morte. Une harmonisation des vues sera nécessaire et il va falloir contourner les contraintes domestiques, budgétaires, en plus des divergences politiques entre les États.

Réunir la volonté politique de la communauté internationale pour agir face aux crises et conflits dans le monde est un exercice politique et diplomatique difficile. Cette observation vaut d'autant plus pour l'Afrique où l'érosion de la volonté politique d'intervenir dans les conflits se pose avec acuité depuis l'expérience désastreuse de l'intervention en Somalie. Les grandes puissances lésinent de plus en plus à intervenir directement dans les conflits, du moins tant que leurs intérêts stratégiques ne sont pas menacés.⁴⁶ Au sein des Nations Unies, l'une des questions les plus difficiles à résoudre actuellement reste celle de l'*intervention* dans les crises, car elle rencontre encore

⁴⁶ Problèmes amplement relevés par le Rapport Brahimi. Voir Nations Unies, *Rapport du Panel sur les opérations de paix de l'ONU*, précité, par. 105.

beaucoup de résistances au sein de l'institution, tant de la part des pays du Nord que des pays en développement.

La Commission de l'intervention et de la souveraineté des États a bien analysé le problème et propose des solutions. Mais il y a toujours des conflits dont l'ampleur se traduit par une incapacité de s'engager (comme en République Démocratique du Congo), malgré la conscience d'une obligation morale d'éviter la réédition de la tragédie rwandaise. Ce problème pourrait être contourné par le développement de capacités d'alertes rapide et prévention des conflits. Mais même sur ce point, il reste des obstacles car cela nécessite un accès à l'information et des capacités d'analyse par l'ONU et les autres OIG que les États ne sont pas toujours prêts à accepter.⁴⁷

Cohérence

L'efficacité de l'action de la communauté internationale nécessite une certaine cohérence qui fait souvent défaut. Elle pose la question de la conciliation entre les priorités et les intérêts nationaux en matière de politique étrangère, ou commerciale, et la prévention et le règlement des conflits. Il se pose également et surtout la question de savoir comment concilier les divergences entre grandes puissances qui ne partagent pas toujours les mêmes vues et l'amélioration de la paix et de la sécurité en Afrique.

Dans les programmes en maintien de la paix

On ne peut écarter le risque que les différents programmes de renforcement des capacités africaines en maintien de la paix mis en place par plusieurs puissances occidentales (la France, les États Unis, le Canada, l'Angleterre notamment) s'inscrivent dans une compétition post-guerre froide pour des zones d'influence politiques et économiques, particulièrement entre la France, ancienne puissance coloniale, et les États-Unis qui espèrent la fin des *prés carrés*. Les programmes de renforcement des capacités, comme ceux des États Unis et de la France, qui comportent non seulement un volet formation

⁴⁷ Observations faites d'ailleurs par M. Robert Duval, entretien précité.

mais aussi un don de matériels et d'équipement ne devraient pas être au service des calculs géostratégiques de pays *amis* des grandes puissances. L'utilisation de ces ressources devraient être contrôlée.⁴⁸

En outre, ces programmes présentent l'inconvénient d'évoluer souvent en vase close et ne sont pas guidés par des critères communs. Il ne s'inscrivent pas dans une stratégie plus globale. Par exemple, si le programme français est inclusif et cherche des points d'ancrage sous-régionaux, celui des États Unis est très sélectif et dispersé car basé sur des critères de performance démocratique. Le programme canadien met surtout l'accent sur la francophonie et surtout la formation. Actuellement, ces programmes ne mettent pas vraiment l'accent sur les capacités institutionnelles des OIG régionales, mais plutôt sur les États. Leur conférer un ancrage institutionnel favoriserait une cohérence et un meilleur regard sur l'emploi des ressources dégagées par ces programmes.

Dans le soutien politique aux interventions de paix

Par ailleurs, s'il est nécessaire de préserver la légitimité décisionnelle du Conseil de Sécurité quand il s'agit du maintien de la paix et de la sécurité partout dans le monde, on ne peut ignorer le fait que cet organe est souvent un terrain de confrontation des intérêts des grandes puissances qui siègent comme membres permanents et qui bloquent souvent les décisions de l'ONU. Nous pouvons estimer que les OIG régionales africaines peuvent permettre de contourner ces handicaps, comme il est expressément prévu par la Charte de l'ONU dans son Chapitre VIII. La pratique, notamment depuis les interventions en ex-Yougoslavie, crée un précédent. Les initiatives de paix et de sécurité des organisations africaines devraient idéalement s'associer avec l'ONU. L'aval du Conseil de Sécurité est donc préférable. Mais ces initiatives risquent également d'être gênées par le manque de coopération, les actions et les dissensions des grandes puissances.

⁴⁸ Il a souvent été fait mention de l'utilisation par l'Ouganda des équipements militaires fournis par le programme américain (*African Crisis Response Initiative*) dans les opérations ougandaises en République Démocratique du Congo. Voir Roland Adjovi, « Perspectives française et américaine pour la gestion des conflits en Afrique », précité.

Ce problème ne fait que refléter celui du manque de volonté politique pour construire une stratégie de paix globale capable de conjuguer les intérêts divergents des membres de l'ONU. Le rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États fait cependant observer que le Conseil de Sécurité a une responsabilité *principale* et non *exclusive*.⁴⁹ Certaines situations (violations massives de droits de l'homme, nettoyage ethnique ou génocide) ne peuvent être laissées aux caprices des grandes puissances et appellent des mesures préventives ou des interventions directes. Ces cas impliquent un *devoir d'agir*, une *légitimité de fait* qui permettraient aux institutions africaines d'agir, même sans l'aval du Conseil. Une exception légitimée par des considérations humanitaires et de stabilité régionale.

4.4 Au delà des interventions de paix : Une volonté de prévenir les conflits armés

4.4.1 Au niveau des pays africains

Deux problèmes doivent être résolus parallèlement à tous les efforts pour renforcer le rôle des OIG africaines à savoir celui du renforcement des institutions démocratiques et celui de la persistance d'une conception trop étroite de la sécurité en Afrique.

Les incertitudes qui entourent le processus de démocratisation

Les pays africains ont pris beaucoup d'engagements de principe pour œuvrer en commun pour la stabilité et la sécurité régionales par la promotion de la démocratie. Concrètement mis en œuvre, ces engagements peuvent constituer un ciment politique. Cependant, c'est un projet qui se heurte à beaucoup d'obstacles. Il faut garder à l'esprit que les pays africains font face en même temps à de nombreux problèmes. Généralement, les carences institutionnelles demeurent très importantes et l'engagement à l'égard de nouvelles règles et de nouveaux comportements reste encore souvent inconstant dans les faits.

⁴⁹ Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, précité, p.52.

Malgré des avancées démocratiques, les droits de l'homme et surtout les libertés publiques font encore l'objet de limitations injustifiées. Les élections, malgré leur fréquence grandissante, ne sont pas toujours libres et équitables et sont souvent entachées d'irrégularités. Les partis d'oppositions sont souvent faibles et mal organisés. Ces problèmes brièvement soulignés, ajoutés aux difficultés économiques et sociales auxquelles les partis sont confrontés, précarisent la cohésion politique des pays africains.⁵⁰

Dans un tel contexte, comment garantir le respect par les pays africains de leur engagement envers la démocratie ? Force est de reconnaître que les engagements demeurent encore assez vagues et qu'il reste à en préciser les modalités de mise en œuvre. Ces engagements seront certainement vains sans des mécanismes réels et vigilants de suivi pour garantir la convergence et veiller ainsi au respect, par tous les États participants à ces projets, des principes et valeurs qui sont au cœur des initiatives. Une telle exigence était déjà reconnue par le plan d'action de la CSSDCA dans lequel les pays participants sont tombés d'accord pour adopter et mettre en œuvre des lignes directrices pour traiter des changements anticonstitutionnelles et non démocratiques.⁵¹

Le même principe est repris par le NEPAD. Dans son initiative pour la démocratie et la bonne gouvernance en Afrique, il souligne parmi ses priorités l'institutionnalisation des engagements par les dirigeants du NEPAD pour que les valeurs fondamentales de l'initiative soient respectées.⁵² Cette nécessité n'a pas échappé non plus aux rédacteurs de l'Acte constitutif de l'Union africaine qui rejette explicitement les « changements anticonstitutionnels » et consacre « le droit d'intervenir dans un État dans certaines

⁵⁰ Dans notre entretien, Monsieur Roger Laloupo, directeur du département des affaires juridiques de la CEDEAO, a mis en évidence le chemin qui reste encore à parcourir en matière de démocratie en déplorant la persistance des formes d'autocratie ou de l'appropriation du pouvoir politique par des dirigeants en Afrique. Entretien avec M. Roger Laloupo, précité.

⁵¹ Document final de la CSSDCA, précité, par.14

⁵² NEPAD, précité, paragr. 81

circonstances». Ceci rompt avec rigidité de la Charte de l'OUA qui érigeait en principe sacro-saint la souveraineté et la non ingérence dans les affaires intérieures des États.⁵³

Lors de la tournée africaine du Premier Ministre canadien Jean Chrétien, en avril 2002, dans la perspective du plan d'action pour l'Afrique du G8, les pays africains regroupé au sein du NEPAD ont manifesté leur désir de prendre les mesures pour définir des critères de convergence démocratique et de bonne gouvernance. On peut estimer que les organisations régionales comme l'Union africaine et les diverses institutions sous-régionales peuvent servir de cadres pour l'édification de normes et l'institutionnalisation de pratiques en conformité avec les valeurs dont se réclament les récentes initiatives soulignées précédemment. Toutefois, cela nécessite des mesures fermes et des mécanismes efficaces.

Il reste donc à répondre à une question très sensible : pourra-t-on assister à l'émergence de mécanismes pour obliger les pays à se conformer à leurs engagements ? Il n'est pas certain que les États africains soient prêts à renoncer, même partiellement, à leur souveraineté pour se conformer à une autorité supranationale quelconque. Si les pays africains ont conscience que la démocratie peut favoriser la paix et la sécurité régionales, comme le laissent entendre les déclarations, ils devraient prendre les mesures idoines pour lutter contre l'utilisation de la violence dans l'exercice ou la conquête du pouvoir, une des principales sources de tension et de conflits en Afrique.

Un document de travail préparé par l'InterAfrica Group / Justice Africa soulève le problème de la persistance de l'utilisation de la force entre ceux qui détiennent le pouvoir et ceux qui y aspirent. La violence constituent souvent le mode privilégié de solution des différends. À la question de savoir pourquoi la violence prend souvent le pas sur les formes pacifiques de résolution des conflits, le même document observe « (...) *decision makers resort to force because it is quick and, they hope, decisive, and because they do not have the patience or skills for other means of resolving their problems. They also*

⁵³ OUA, *Décision portant adoption de l'Acte Constitutif de l'Union africaine*, EAHG/Dec.1-4 (V), 5^e session extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement, 1-2 mars 2001, Sirte, Libye, art. 2.

*resort to force because they have little faith in international or regional organizations to resolve the problems in a rapid, fair and lasting manner »*⁵⁴ .

En matière de respect des principes et valeurs démocratiques , il y a toujours eu un gouffre entre la pratique et les engagements formels qui ressortent des déclarations internationales et autres mesures constitutionnelles prises par les pays africains en signe de volonté politique. Même si l'Acte constitutif de l'Union africaine rejette clairement les changements anti-constitutionnels, les pays africains ne sont pas encore allés plus loin que cette déclaration. Pourtant, il ne s'agit pas seulement de définir des critères de convergence démocratique et de bonne gouvernance. Comment agir concrètement contre les États récalcitrants est une question tout aussi importante.

Les pays africains n'ont pas souvent fait preuve de beaucoup de courage en la matière. Leur comportement presque complice face à la situation au Zimbabwe, notamment lors des dernières élections présidentielles, émaillées d'abus, de violence, d'irrégularités de la part du régime de M. Robert Mugabe, est déplorable. L'Afrique aura à faire preuve de beaucoup de crédibilité sur cette question.⁵⁵ car il sera difficile de prévenir les conflits, d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité régionales dans l'insécurité et la fragilité domestiques qui caractérisent la majeure partie des pays africains.

La persistance des mentalités et pratiques basées sur une conception étroite de la sécurité

Une conception de la sécurité qui ne se réduit pas seulement à une dimension militaire a encore du mal à faire sa place dans les mentalités et les pratiques quotidiennes des gouvernements en Afrique. Les principes qui ressortent de certaines positions officielles africaines, comme la déclaration finale de la CSSDCA, traduisent l'émergence d'une

⁵⁴ *Peace and Security dimensions of the African Union*, Background Paper prepared by the InterAfrica Group / Justice Africa for African Development Forum (ADFIII), Economic Commission for Africa, pp. 5-6

⁵⁵ Un aspect sur lequel plusieurs des personnes interviewées pour ce rapport ont insisté. Entre autres, M. Ahmed Ould Abdallah (précité), M.Laloupo (précité), M. Louis Robert D'Aigle, Directeur Adjoint Afrique centrale et francophone au Ministère des Affaires étrangères et du Commerce internationale (Entretien du 27-02-2002).

certaine sensibilité à la dimension humaine de la sécurité. Même s'il ne faut pas tomber dans une généralisation abusive, il faut reconnaître que les considérations de défense militaire et surtout de survie des régimes en place ont une certaine prégnance en Afrique.

Les principes contenus dans les déclarations officielles, aussi louables soient-ils, ne sont pas nécessairement intériorisés et n'opèrent pas toujours dans la gestion des États africains. D'ailleurs, il est difficile de déterminer exactement comment les gouvernements africains conçoivent et définissent leur sécurité car, dans la majeure partie des pays, les doctrines ne sont pas souvent rendues publiques. Il existe une certaine opacité qui confine la sécurité nationale dans son acception la plus étroite. Cela en fait un domaine réservé aux forces de sécurité traditionnelles, aux officiers supérieurs des armées et des gouvernants de régimes préoccupés par leur pérennité.⁵⁶

Le danger avec une telle conception est qu'elle peut constituer une source additionnelle d'insécurité domestique. Elle encourage le militarisme qui, non seulement fait de l'utilisation de la violence le mode normal de résolution des différends socio-économiques et politiques, mais relègue au bas de l'échelle des préoccupations les priorités de sécurité humaine qui correspondent aux objectifs de développement à long terme. Le rapport de la Commission Internationale de l'Intervention note les conséquences d'une telle orientation en affirmant que *les éléments fondamentaux de la sécurité humaine (...) peuvent être mis en péril par une agression externe mais aussi par des facteurs internes, y compris les forces « de sécurité »*. *L'attachement continu à une conception trop étroite de la « sécurité nationale » est peut-être l'une des raisons pour lesquelles de nombreux gouvernements consacrent davantage de ressources à protéger leurs citoyens contre une attaque militaire extérieure indéfinissable qu'à les prémunir contre des ennemis omniprésents tels que les maladies et autres dangers qui menacent quotidiennement la sécurité humaine*⁵⁷.

⁵⁶ InterAfrica Group/ Justice Africa, précité, p.7

⁵⁷ Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, rapport précité p. 16.

Ce constat, qui est valable pour l'Afrique, montre l'impact négatif qu'une telle approche peut avoir sur le développement économique et social durable des sociétés. Elle détourne souvent vers les dépenses militaires des ressources financières, matérielles et humaines qui pourraient être au service de la protection des populations vulnérables contre l'insécurité humaine, surtout dans un contexte de multiplication des foyers de conflits armés. Le fait d'avoir des forces de sécurité faibles, divisées et indisciplinées peut constituer un danger pour la sécurité intérieure d'un État (comme le chaos qui s'est emparé de pays comme la Somalie et l'Albanie), mais une mobilisation excessive de ressources par le secteur militaire peut se faire au détriment du bien être général. Elle ne garantit d'ailleurs pas l'efficacité des corps armés.

Un chercheur souligne qu'il est difficile d'établir rigoureusement une corrélation directe entre dépenses militaires élevées et conflits, surtout en Afrique où des données statistiques fiables sont rares, entretenant une certaine opacité ⁵⁸. En réalité le risque dépend de beaucoup de facteurs, surtout de la situation économique globale du pays et de la charge que de telles dépenses font peser sur les ressources nationales. Le lien peut être donc établi mais de manière indirecte. Comme le note ce même chercheur qui s'est penché sur la question :

(...) In many African countries where there is an acute shortage of resources, devoting a disproportionate share of state resources to defense may have a crowding effect on social spending which may in turn adversely affect the well being of the citizens. This may trigger a reaction from the populace that could result in armed rebellion against the state. This is how military expenditure can indirectly cause armed conflicts.⁵⁹

Les observations précédentes doivent pousser à s'interroger sur le problème de la violence politique dans la gouvernance en Afrique, le processus d'allocation des ressources, l'arbitrage entre les dépenses militaires et les besoins humains fondamentaux

⁵⁸ Wuyi Omitoogun, *Military Expenditure and Conflict in Africa*, SIPRI, DPMN Bulletin, Vol.VIII, No 1, July 2001, p.6 – version PDF.

⁵⁹ Wuyi Omitoogun, idem

et son impact sur la stabilité du continent. Sans oublier la question des relations civils-militaires et le contrôle dans les différentes institutions de sécurité des pays africains.⁶⁰

4.4.2 Au niveau de la communauté internationale : lutter contre l'insécurité humaine

Parce que l'insécurité et l'instabilité s'accroissent avec les crises économiques, il est difficile de séparer la question de la paix en Afrique des problèmes économiques auxquels sont confrontés les pays africains. Dans la perspective de la prévention des conflits, les difficultés économiques de l'Afrique constituent sans doute de sérieuses limites. Au début du 21^{ème} siècle, l'Afrique, qui compte 34 des 49 pays les moins avancés (ou PMA), est le continent plus pauvre. Elle représente une part infime du commerce mondial qui est en chute libre depuis 1960, avec à peine 2% des échanges globaux, et recueille la portion congrue de l'investissement direct étranger (moins de 1%).

Même si croissance économique n'équivaut pas toujours à un recul de la pauvreté en terme de développement humain ou de satisfaction des besoins essentiels des populations, on peut noter que, comparée aux autres régions du monde, l'Afrique enregistre les performances les plus faibles au niveau de la production. Par exemple, en 2000, elle a eu un taux de croissance de 3%, très en deçà des réalisations des autres régions en développement. Le rapport annuel 2001 de l'Organisation Mondiale du Commerce sur le commerce mondial notait que le produit intérieur par habitant n'avait que légèrement augmenté en Afrique, ce qui mène à penser qu'il n'y a pas eu de progrès dans la lutte contre une pauvreté galopante.⁶¹

Alors que l'aide internationale au développement est loin d'avoir tenu ses promesses, cette situation précaire est aggravée par le poids de la dette qui continue de grever les

⁶⁰ InterAfrica Group/ Justice Africa, précité. Il faut noter que, selon de récentes estimations, les dépenses militaires ont généralement augmenté en Afrique. Voir International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2001-2002*, Oxford University Press, London, UK, october 2001.

⁶¹ C'était le constat de l'Organisation mondiale du Commerce dans son rapport annuel de 2001 mais aussi de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) dans son étude intitulé : *Les pays les moins avancés, rapport 2002 : Échapper à l'engrenage de la pauvreté*, New York : Nations Unies, 2002.

ressources de plusieurs pays africains. L'Afrique donne plus qu'elle ne reçoit car les pays sont très vulnérables sur le plan économique et consacrent une part importante de leurs ressources - qui pourraient servir à renforcer la sécurité humaine des populations - au remboursement de la dette.

Cette situation est également renforcée par les thérapies de choc des ajustements structurels administrés par les institutions de Bretton Woods, dont les coûts sociaux ont été très élevés et qui ont été fortement remises en questions ces dix dernières années.⁶² Les stratégies de réduction de la pauvreté pilotées par des organismes comme le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale ont été critiquées pour leur dirigisme et leur vide participatif, du fait de l'absence de consultations réelles et de prise en main par les acteurs nationaux comme les parlements et les groupes de la société civile. Les formules d'intervention axées sur le désengagement de l'État, conjuguées au poids de l'endettement, ont contribué à affaiblir les capacités d'intervention des États africains dans des secteurs comme la santé, l'éducation, l'emploi, la sécurité alimentaire etc.

Le Canada a fait des efforts pour l'allègement de la dette des pays pauvres. Un rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international souligne que le pays a effacé pour environ 1,3 milliard de dettes officielles de pays en développement. Il a également fait pression pour un allègement accru de la dette de pays pauvres par l'entremise de l'Initiative pour alléger l'endettement des pays pauvres très endettés. Mais ces initiatives restent très timides, comparées au fardeau de l'endettement. Le rapport note que l'ancien ministre des Finances du Canada, Paul Martin, avait exprimé sa frustration au sujet de la lenteur du processus, car seulement cinq pays avaient bénéficié

⁶² L'Agence Canadienne de développement international (ACDI) a explicitement reconnu cette réalité dans son énoncé de politique pour la satisfaction des besoins humains fondamentaux qui prévoit des filets de sécurité, à savoir des fonds d'urgence pour réduire les effets négatifs de l'ajustement structurel - *Politique de l'ACDI en matière de satisfaction des besoins humains fondamentaux*, ACDI, 1997. Voir aussi le Conseil Canadien pour la Coopération internationale, *Bilan de l'aide 2002 : Examen indépendant de la réduction de la pauvreté et de l'aide au développement, regard sur la conditionnalité et la prise en main, résumé des principaux messages*, disponible au <http://www.ccic.ca>

de cette initiative et que trois de ces pays continuaient de supporter des fardeaux de dette insoutenables.⁶³

Pourtant, particulièrement au niveau sous-régional, plusieurs organisations africaines qui aspirent à plus de responsabilité dans la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique ont été mises sur pieds pour mousser l'intégration économique régionale et, ainsi, favoriser le progrès économique et social du continent. C'est le cas de la CEDEAO, de la SADC ou de l'IGAD. Cependant, dans l'ensemble, les regroupements économiques sous-régionaux n'ont pas été à la hauteur des attentes quant à l'intégration économique en Afrique. Les obstacles sont nombreux. Ils incluent les facteurs dégagés ci-dessus qui affaiblissent les capacités des États africains. Mais l'intégration régionale en Afrique se heurte principalement à la faiblesse des économies africaines et à leur dépendance à l'égard de l'exportation de matières premières, la faiblesse des secteurs industriels et agricoles face à la concurrence des grandes économies. Il faut aussi noter le très bas niveau des échanges intra – régionaux et la persistance de barrières tarifaires ou non tarifaires due à une dépendance à l'égard des revenus douaniers.⁶⁴

Toujours est-il que la persistance de certains déséquilibres dans le système économique international est un facteur pesant. En matière de commerce, notamment, les pays africains n'ont de cesse de réclamer un accès aux marchés du Nord pour leurs produits, et reprochent aux pays développés un protectionnisme dans certains secteurs comme l'agriculture et le textile.⁶⁵ La question se pose à savoir comment concilier toutes les contraintes économiques qui pèsent sur les pays africains avec un rôle accru des

⁶³ Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du monde : un rapport sur les priorités canadiennes en vue du sommet du G8 de 2002*, Chambre des Communes du Canada, Juin 2002.

⁶⁴ African Development Forum III, *Defining priorities for regional integration, consensus statement and the way ahead*, final document of the third African Development Forum meeting, Addis Ababa, 3-8 March 2002.

⁶⁵ Appel réitéré par plusieurs chefs d'État africains lors du dernier Sommet mondial de l'alimentation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en juin 2002. Le président sud africain, M. Mbeki, a déclaré : « nous demandons instamment que tous les problèmes qui bloquent notre accès aux marchés du monde développé soient traités ». L'ensemble des discours est disponible sur le site de la FAO au <http://www.fao.org/worldfoodsummit>.

organisations régionales africaines dans la promotion de la sécurité régionale qui passe par la sécurité humaine.

On ne peut également éluder le problème du rôle des intérêts privés et publics guidés par des considérations exclusivement commerciales dans l'instabilité et les conflits. C'est un problème étroitement lié à la question du contrôle du commerce des armes qui alimentent les conflits en Afrique mais aussi aux questions de l'exploitation et de la commercialisation des ressources naturelles, dont les diamants, qui jouent un rôle important dans le prolongement et l'extension des guerres, procurant des sources de revenus aux groupes armés et entretenant un cycle de prolifération des armes.⁶⁶

Le manque de discipline et d'éthique dans les activités commerciales, en contradiction avec la promotion de la sécurité humaine, peut compromettre toute action visant à asseoir une paix et une sécurité durable en Afrique. S'il est évident que les pays africains ont une responsabilité dans la décrépitude de leur continent et dans certains foyers de tension, la communauté internationale, les donateurs bilatéraux et multilatéraux, ont également une certaine responsabilité par une complicité active ou passive.⁶⁷

Il est déplorable que le plan de développement pour l'Afrique que constitue le NEPAD et le plan d'action pour l'Afrique du G8 aient passé sous silence toutes ces questions cruciales car le développement est illusoire si certaines incohérences persistent. Ils ne semblent pas vouloir remettre en question les formules d'interventions économiques des dernières décennies définies par les plans d'ajustement structurel qui n'ont pourtant pas eu l'impact attendu puisque la pauvreté a augmenté au lieu de reculer en Afrique⁶⁸.

⁶⁶ Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international, *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du monde : un rapport sur les priorités canadiennes en vue du sommet du G8 de 2002*, Juin 2002 (Chapitre III Agir pour un nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique).

⁶⁷ Sur le cas spécifique de la République Démocratique du Congo voir *Report of the panel of Experts on the illegal exploitation of natural resources and other forms of wealth of the Democratic Republic of Congo*, Conseil de sécurité des Nations Unies, 12 avril 2001. S/2001/357.

⁶⁸ C'est le constat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement dans son étude *les pays les moins avancés*, précitée.

La promotion de la paix et de la sécurité en Afrique ne saurait être détachée de toutes ces questions. Les structures régionales auront du mal à fonctionner de façon efficace avec des États enfermés dans le cercle vicieux de la dépendance économique que perpétuent les distorsions du système commercial et financier mondial. Ce sont des incohérences qui vont sans doute rendre difficile le rôle des OIG régionales qui aspirent à plus d'activisme dans la promotion de la paix en Afrique.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conférer aux organisations régionales africaines davantage de responsabilités dans le maintien de la paix et de la sécurité peut susciter certaines appréhensions. Parce qu'elle rend attrayante la *régionalisation* de la gestion des conflits, qui véhicule l'idée d'une spécialisation géographique et fonctionnelle, l'approche régionale peut être associée à une tentative de la communauté internationale de se délester de ses responsabilités sur les problèmes de paix et de sécurité en Afrique. Mais cette approche n'est pas à disqualifier pour autant.

L'approche régionale n'est certainement pas la solution exclusive aux problèmes africains de paix et de sécurité. Toutefois, elle est tout à fait compatible avec la vision multilatéraliste privilégiée par le Canada dans sa contribution à la gestion et la résolution des conflits dans le monde, notamment dans le cadre des Nations Unies. Les efforts de prévention, de gestion et de règlement des conflits en Afrique doivent être envisagés en termes de complémentarité entre l'ONU et les organisations régionales. L'approche régionale est une composante d'un multilatéralisme qui doit diversifier ses outils d'action pour tenir compte de la multiplicité des acteurs, de la complexité des situations et de l'étendue des contraintes à l'action collective.

Toutefois, malgré les progrès et les initiatives enregistrés au sein de certaines structures régionales, il y a encore beaucoup à faire pour voir ces institutions assumer efficacement plus de responsabilité dans la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique. Les conditions nécessaires à un épanouissement des institutions régionales pour favoriser une

intégration et une gestion régionales des enjeux de sécurité ne sont pas totalement réunies. Deux problèmes se posent : la persistance des contraintes économiques qui pèsent sur les pays africains, et la faiblesse de la volonté politique de la part des pays africains et de la communauté internationale.

Permettre aux organisations régionales africaines de jouer un rôle efficace dans la paix et la stabilité du continent requiert un engagement sur plusieurs fronts. Ce rapport identifie quatre points essentiels pour favoriser, à moyen terme, l'émergence de capacités régionales africaines pour les différentes formes d'interventions de paix et le règlement des conflits afin d'installer une paix et une stabilité durable dans le continent.

1. Développement des capacités régionales de prévention, de gestion et de résolution des conflits en Afrique

Les initiatives du Canada et d'autres pays pour renforcer les capacités africaines en maintien de la paix peuvent contribuer à l'émergence de véritables capacités régionales de prévention et de gestion des conflits. Il y a cependant des améliorations qui pourraient être apportées pour permettre aux institutions régionales de disposer de moyens d'action efficaces.

L'appui aux organisations régionales dans la définition et la mise en œuvre des programmes de soutien aux opérations de paix permettrait de créer des points d'ancrage régionaux et de développer une assise institutionnelle. Une telle approche offrirait plusieurs avantages, comme de favoriser la coordination et la concertation entre les membres et avec les partenaires étrangers, d'assurer la durabilité et l'évolution des mécanismes institutionnels, et de mieux vérifier la bonne gestion et l'emploi judicieux des ressources dégagées par les pays donateurs.

1.1 Cibler les institutions les plus avancées

Il est essentiel dans cette voie de cibler les institutions les plus avancées, c'est à dire de se concentrer sur les structures où il existe une forte volonté politique, tout en encourageant les autres institutions régionales les moins avancées à se développer. Le Canada devrait insister auprès de ses partenaires sur la nécessité d'aider les institutions régionales à se doter du personnel et des moyens matériels nécessaires au bon fonctionnement des mécanismes de paix et de sécurité qui se mettent en place en Afrique.

Comme point de départ, il serait donc plus utile d'appuyer les efforts au sein de l'Union africaine et de la CEDEAO. Le Canada devrait aider au développement des capacités de prévention et d'alerte précoce en aidant à rendre opérationnel le centre de veille prévu par le mécanisme de l'OUA, ainsi que le centre d'observation et de suivi de la CEDEAO chargé de surveiller la situation dans la région et détecter les signes de tension ou de conflit. Pour ce faire, il est essentiel soutenir la mise en place de capacités de collecte, d'analyse et de traitement de l'information. Le Canada devrait déployer des efforts auprès des pays donateurs pour faciliter le partage des informations entre les pays développés qui disposent de grandes capacités de collecte, l'ONU et les institutions régionales africaines.

Les interventions du Canada devraient également concerner les capacités de réaction rapide. Pour ce faire, il faudrait encourager la constitution de forces régionales en attente dans les pays africains prêtes à être déployées pour des opérations de paix de l'ONU ou d'initiative africaine. Les interventions pour aider les institutions africaines ne devraient pas négliger les capacités en consolidation de la paix dont dépendent le retour à la paix et la sécurité dans les situations post-confliktuelles. À cet égard, le Canada devrait encourager la constitution au sein de ces organisations d'unités de coopération civilo-militaire pour la consolidation de la paix.

1.2. Assurer un financement accru des OIG africaines

Le soutien financier extérieur est important pour les institutions africaines. Le Canada devrait soutenir ces organisations, tant par des contributions régulières que par des apports ponctuels destinés à la réalisation d'activités spécifiques. Or, les organisations africaines, comme l'OUA, ont toujours eu de la difficulté à obtenir des contributions significatives de leurs membres.

Le Canada devrait encourager les pays africains à respecter et même à augmenter leur contributions aux budgets des organisations dont ils sont membres. L'aide canadienne aux OIG africaines pourrait donc être en partie liée à leur capacité d'obtention de sources locales de financement raisonnables et à leur bonne gestion de leurs avoirs financiers.

Les pays africains doivent également améliorer la gestion des organisations régionales pour plus de transparence et recruter du personnel compétent pour combler les carences administratives de leurs institutions et offrir plus de crédibilité aux déclarations d'intention.

Le prélèvement communautaire de la CEDEAO, malgré les difficultés auxquelles se heurte sa mise en œuvre, est une initiative positive, qui pourrait d'ailleurs s'élargir progressivement au continent. Ainsi, le Canada pourrait encourager, dans l'esprit de l'intégration régionale qui guide l'Union africaine et d'autres institutions, la mise sur pied d'un *prélèvement pour la paix en Afrique*, un mécanisme de prélèvement analogue à celui de la CEDEAO qui donnerait plus de ressources pour prévenir, gérer et résoudre les conflits armés en Afrique. L'administration d'un tel mécanisme pourrait être confiée à l'Union africaine.

1.3. Développement de forces d'interventions professionnelles et responsables

1.3.1. Assurer la formation en maintien de la paix

En matière de formation en maintien de la paix, les efforts qui sont actuellement déployés pour former les forces armées et les corps de police à travers des cours touchant des questions cruciales (démobilisation et réintégration des ex-combattants, les droits de la personne, les relations civilo-militaires dans les opérations de paix ou des problématiques spécifiques reliées aux femmes et aux enfants) doivent être poursuivis car ils peuvent jouer un rôle positif dans l'évolution du professionnalisme dans les corps de sécurité africains. À ce sujet, les efforts du Centre Pearson de formation en maintien de la paix, des Forces armées canadiennes et des différents corps policiers canadiens sont louables, et doivent être encouragés.

Cependant, à cause de la concurrence que se livrent certains pays développés dans la région, le Canada devra continuer à faire la promotion de son approche. Il devra, en particulier, voir à ce que l'approche canadienne de la formation soit considérée sérieusement par les responsables d'organisations africaines impliqués dans la définition et l'application de programmes régionaux de formation. Le Canada devra démontrer l'impartialité et l'efficacité de son modèle comme une alternative aux programmes offerts par les grandes puissances.

Il serait toutefois utile que le Canada ne se cantonne pas au seul aspect du maintien de la paix traditionnel, mais tente d'influencer le développement de capacités adaptées aux exigences militaires fermes et élevées des opérations de paix multilatérales. Autrement dit, il faut que la formation, toujours influencée par les standards onusiens du maintien de la paix classique, intègre des doctrines et des concepts opérationnels communs qui pourront être mis en œuvre par les formations régionales africaines, notamment pour des opérations d'imposition de la paix.

1.3.2. Promouvoir la professionnalisation des forces de sécurité

Le Canada devra pousser les pays partenaires à accorder une attention particulière à cette question dans les pays africains (armée, police, gendarmerie, douanes, etc.). Le Canada doit continuer, à aider à former et doter des moyens techniques (capacités d'enquête, police scientifique, administration...) les corps de sécurité, pour qu'ils soient non seulement prêts à remplir des missions de maintien de la paix, mais aussi pour traiter efficacement et légalement de certains défis sécuritaires tels que la criminalité transfrontalière, la criminalité urbaine, etc.

De telles activités nécessitent une formation non seulement technique mais également une sensibilisation aux droits de la personne, au droit humanitaire, aux valeurs démocratiques et un renforcement du contrôle civil de l'action des corps de sécurité. Ils doivent être renforcés, avec la coopération les pays donateurs, des récipiendaires et des institutions africaines. Celles-ci seront importantes dans la sensibilisation des gouvernements africains à la question, et pour la mise sur pied de programmes régionaux ou sous-régionaux de formation.

1.3.3. Contribuer au soutien logistique

Le Canada devrait accorder une importance au soutien logistique, notamment aux dons d'équipements pour les opérations de paix. En effet, il existe des compétences et une certaine expérience des pays africains dans les missions de paix, ce depuis l'opération de l'ONU au Congo, mais ce sont souvent les capacités logistiques qui font défaut aux pays africains. Le Canada pourrait, par exemple, contribuer au développement de capacités opérationnelles réelles pour les interventions de paix d'une organisation comme la CEDEAO, qui dispose d'une force régionale (*Ecovas Monitoring Group* ou ECOMOG) et cherche à se doter d'un stock d'équipements à partir des dons reçus lors de missions de paix.

2. Poursuivre les efforts de sécurité humaine

Les OIG africaines peuvent aider au développement de la sécurité humaine grâce à leur influence politique et à leur rôle de coordinateurs ou de médiateurs entre les États membres. Il sera donc important pour le Canada de faire valoir la perspective de la sécurité humaine chez les responsables des organisations africaines. Une institution comme l'Union africaine, mais aussi celles sous-régionales, devraient disposer d'une autonomie de prise de position sur des questions touchant la paix et la sécurité africaine mais aussi internationale, ce qui implique la fin des tabous entretenus par une application rigide du principe de souveraineté des États.

Le Canada devra donc continuer à travailler pour que les mentalités changent, en Afrique et ailleurs, au point de vue de la sécurité. Dans ce but, les tâches à effectuer sont nombreuses, complexes et coûteuses.

2.1 Faire avancer le traitement de certains problèmes qui posent des défis spécifiques à la sécurité régionale

Le Canada doit continuer à déployer des efforts pour lutter contre la prolifération des mines anti-personnelles, l'utilisation des enfants dans les conflits armés, et les effets de l'exploitation des ressources naturelles sur la stabilité régionale.

La multiplication des conflits en Afrique exige également des mesures pour aider et protéger les réfugiés et personnes déplacées dont les mouvements ont un impact certain sur l'équilibre démographique, économique et politique des régions et peuvent être source de conflits. Il faut aussi accorder une attention particulière aux menaces que les maladies endémiques, notamment le SIDA, font peser sur la sécurité sociale et économique des sociétés africaines.

2.2 Favoriser un contrôle civil du secteur de la sécurité en Afrique

Il faut aussi, favoriser un changement des pratiques et des conceptions par rapport à la sécurité. L'accroissement du rôle du civil dans la définition des priorités et le contrôle des actions en ce domaine est une étape nécessaire. Plus généralement, le Canada devra voir à ce que les pays africains adoptent une vision de la sécurité qui n'est pas réduite à sa seule dimension militaire et qu'ils traitent l'ensemble des menaces sociales, économiques et politiques qui confrontent leurs populations. Dans ce sens, les États africains devront accepter de limiter leurs dépenses militaires afin de consacrer davantage de ressources à l'amélioration des conditions de vie de leurs citoyens pour contrer l'insécurité humaine.

2.3 Contrôler les armes légères

La prolifération des armes légères est une menace évidente à la sécurité des populations dans les zones affectées par ce phénomène. Ces armes entretiennent les conflits armés mais peuvent également continuer à alimenter la criminalité une fois que les guerres terminées.

Il faut donc que, dans les situations post-conflits, le Canada, de concert avec ses partenaires, apporte son soutien aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration des ex-combattants, une étape cruciale dans le contrôle des armes dans les pays en phase de sortie de crise.

Étant donné l'importance de la question, dans un objectif de prévention, le Canada devrait renforcer son soutien au Moratoire de la CEDEAO sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères, ainsi que la mise sur pied des Commissions Nationales de lutte contre la prolifération et la circulation des armes légères en Afrique de l'Ouest. Le Programme de Coordination et d'Assistance pour la Sécurité et le Développement en Afrique de l'Ouest (PCASED) qui veille à la mise en œuvre du moratoire, devrait continuer de recevoir de l'attention bienveillante de la part du Canada

et des pays donateurs. Enfin, le Canada devrait pousser les pays d'autres régions à s'inspirer des initiatives ouest africaines.

3. Maintenir l'Afrique dans les priorités de la communauté internationale et du Canada

La promotion du rôle des organisations régionales ne doit pas signifier un retrait de la communauté internationale de la gestion des problèmes de sécurité en Afrique. Le Canada doit continuer à déployer des efforts au sein des Nations Unies et de ses partenaires bilatéraux pour concrétiser les objectifs de la Déclaration du millénaire et du plan d'action pour l'Afrique issue du dernier Sommet du G8 en juillet 2002 au Canada. Le Canada, à cet égard, devrait suivre de près l'évolution de la mise en place des structures de l'Union africaine. Cette dernière pourra jouer un rôle central dans la promotion de la paix et de sécurité en Afrique mais à condition que les pays africains lui confèrent les moyens politiques et institutionnelles de son action.

Le Canada doit continuer à inscrire son action dans un cadre multilatéral — notamment celui des Nations Unies — et harmoniser ses initiatives avec celles d'autres pays, car il ne pourra pas tout faire seul. Le Canada pourrait agir pour associer d'autres institutions intergouvernementales auxquelles il participe avec d'autres pays africains et occidentaux, comme le Commonwealth et l'Organisation Internationale de la Francophonie, à la gestion des questions de paix et de sécurité en Afrique.

Le Canada devrait promouvoir le renforcement de la coopération entre l'ONU, d'autres organisations internationales et les organisations régionales. D'ailleurs, la récente décision d'ouvrir un bureau sous-régional des Nations Unies en Afrique de l'Ouest, après la mise en place d'un premier bureau de liaison avec l'OUA, est une initiative encourageante.

Les efforts du Canada devraient également inclure des initiatives pour des solutions politiques aux conflits en cours en Afrique, notamment dans la région des Grands Lacs et

continuer à s'investir dans les activités de consolidation de la paix en Afrique. Ces dernières devraient surtout veiller à intégrer les groupes de la société civile dans les activités et les processus décisionnels concernant le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique. Les pays africains devraient encourager le développement des mécanismes traditionnels africains de résolution des conflits et de réconciliation.

Le rôle de la communauté internationale reste crucial pour la consolidation de la paix dans les situations post-conflituelles mais requiert des moyens et une volonté politique que le Canada pourrait aider à réunir en usant de son poids diplomatique dans les enceintes politiques et financières internationales.

Tout en favorisant le développement des capacités africaines, le Canada devrait continuer à prendre part à des interventions de paix en Afrique. Il devrait rester ouvert aux invitations des institutions africaines, dans le cadre ou en dehors des Nations Unies. En effet, on ne doit pas exclure la possibilité de collaborations limitées et ponctuelles hors-onusiennes en appui aux organisations africaines, par exemple par l'envoi de conseillers civils ou militaires ou l'approvisionnement lors de missions de paix africaines. L'ouverture publique du Canada à cette possibilité pourra aider à assurer sa crédibilité sur le continent africain.

4. Un système commercial et financier international plus équitable pour prévenir l'insécurité humaine

Le contexte socio-économique difficile dans lequel évolue la majeure partie des pays africains offre un terrain fertile à la prolifération des conflits. Promouvoir la paix et la sécurité en Afrique demande donc, avant tout, de s'attaquer aux causes profondes des conflits armés, particulièrement l'insécurité économique et sociale alimentée par l'inégale répartition des richesses et la pauvreté galopante dans plusieurs pays africains. Pour contribuer effectivement à la prévention des conflits et à la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique de manière générale, le Canada devrait continuer à militer activement

auprès de ses partenaires donateurs afin qu'ils prennent des mesures pour réduire les risques d'insécurité en Afrique.

4.1. Favoriser les échanges commerciaux

Le Canada devrait promouvoir activement l'accès des produits africains aux marchés des pays du Nord et de démantèlement des mesures protectionnistes tarifaires et non tarifaires (comme dans l'agriculture et le textile). Il est en effet contradictoire d'exiger l'ouverture des marchés intérieurs des pays africains, tout en maintenant des obstacles à la commercialisation de leurs produits. Une telle attitude affaiblit leur position dans le marché mondial et accroît leur dépendance à l'égard de l'exportation de produits primaires dont les cours ne cessent de baisser. À long terme, un régime commercial plus équitable rendrait les pays africains moins dépendants de l'aide étrangère. Les annonces du Canada à ce sujet en marge du sommet de Kanaskakis doivent être suivies de résultats concrets.

4.2. Briser le cercle vicieux de l'endettement

Il est nécessaire de briser le cercle vicieux de l'endettement. Le Canada, déjà connu comme un chef de file pour ces questions, doit continuer à militer activement auprès des pays et institutions créanciers pour l'annulation de la dette des pays africains les plus vulnérables, tout en promouvant la reconversion en investissements et la réduction significative du poids de la dette pour les pays moins endettés. Ces mesures de réduction devront porter sur le principal et non plus sur le service de la dette. Ce fut le cas des programmes d'allègement qui ont eu un impact infime. Sans des mesures pour débarrasser les pays africains du poids de l'endettement qui grèvent lourdement leurs ressources, il leur sera difficile de sortir du cercle vicieux de la pauvreté et de la dépendance, donc de l'insécurité propice aux conflits et aux guerres.

4.3. Repenser l'ajustement structurel

Une décennie d'ajustement structurel a suffisamment montré les limites et les conséquences des solutions clé en main dictées par les institutions financières internationales et cautionnées par les donateurs à des pays africains dépendant de l'aide étrangère. Le Canada devrait jouer un rôle de chef de file pour repenser la lutte contre la pauvreté sur un mode qui restitue aux États et aux autres acteurs locaux leur légitimité comme maître de leur développement, et qui privilégie aussi la redistribution, la promotion du développement humain et la généralisation de la sécurité humaine. Le Canada devrait demander l'arrêt des programmes d'ajustement structurel qui n'ont pas permis le recul de la pauvreté en Afrique. À tout le moins, il devrait favoriser l'adaptation et la flexibilité des programmes d'ajustement structurel aux conditions locales, particulièrement dans les cas des pays affectés par la misère galopante et / ou aux prises avec les conséquences de conflits civils meurtriers.

4.4. Favoriser la responsabilité sociale des entreprises

Le Canada devra aussi faire valoir que la reconnaissance du rôle du secteur privé dans le développement des pays pauvres ne doit pas éclipser le débat sur la responsabilité sociale des entreprises privées. Il est nécessaire d'instaurer des normes morales et éthiques pour guider les activités des entreprises privées et de veiller à ce qu'elles se conforment aux décisions émanant d'instances internationales, **principalement l'ONU, surtout** lorsqu'il s'agit de question touchant la paix et la sécurité.

RÉFÉRENCES

Monographies et articles

Sesanga H. D. Kaseng, *L'Afrique du Sud et la sécurité sous-régionale des Grands Lacs*, dans *Actualité et Droit International*, mars 2002. disponible au <http://www.ridi.org/adi>

Wuyi Omitoogun, *Military Expenditure and Conflict in Africa*, SIPRI, DPMN Bulletin, Vol.VIII, No 1, July 2001, p.6 – version PDF.

Eric Berman et Katie E. Sams, *Peacekeeping in Africa : Capabilities and Culpabilities*, Genève: United Nations, 2000.

Funni Olonisakin, « Conflict Management in Africa : the role of OAU and Subregional Organisations », dans *Building Stability in Africa : Challenges for the new millennium*, Pretoria : Institute for Security Studies, Monograph 46, February 2000.

Ruth Wedgwood, «Regional and Subregional Organizations in International Conflict Management», dans Chester Crocker, F. Hampson, P. Aall, *Managing Global Chaos: Sources and Responses to International Conflict*, Washington, DC : United States Institute of Peace Press 1999.

Solomon Gomez « The OAU, State Sovereignty, and Regional Security », dans Edmond J. Keller et Donald Rothchild (ed), *Africa in the new international order : Rethinking State Sovereignty and Regional Security*, Boulder, Col. : Lynne Rienner, 1996.

Documents officiels et autres publications

African Development Forum III, *Defining priorities for regional integration, consensus statement and the way ahead*, final document of the third African Development Forum meeting, Addis Ababa, 3-8 March 2002.

Assemblée Générale des Nations Unies, Déclaration du Sommet du Millénaire, Septembre 2000 (A/Res/55/2).

CEDEAO, Secrétariat Exécutif, Rapport Annuel 2000. Disponible sur : www.ecowas.int

Coalition Mondiale pour l'Afrique, *Démocratisation et Gouvernance*, Washington, DC, : CMA, 2000, p.15.

Comité permanent des affaires étrangère et du commerce international, *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du monde : un rapport sur les priorités canadiennes en vue du sommet du G8 de 2002*, Chambre des Communes du Canada, Juin 2002.

Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La Responsabilité de protéger*, Ottawa, Ont. : Centre de Recherche pour le Développement International, Décembre 2001.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement dans son étude *les pays les moins avancés, rapport 2002 : Échapper à l'engrenage de la pauvreté*, Nations Unies, New York, 2002.

Conseil Canadien pour la Coopération internationale, *Bilan de l'aide 2002 : examen indépendant de la réduction de la pauvreté et de l'aide au développement, regard sur la conditionnalité et la prise en main, résumé des principaux messages*, disponible sur : <http://www.ccic.ca>

Déclaration conjointe du Sommet Canada- Union Européenne, décembre 2001, parag.12. Disponible sur le site du gouvernement du Canada : www.canadaeuropa.gc.ca

Forum pour le Développement de l'Afrique, *Defining Priorities For Regional Integration, Consensus Statement and the Way Ahead*, Document Final du Troisième Forum pour le Développement de l'Afrique, Addis Abeba 3 – 8 Mars 2002 sous les auspices de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (ECA).

G8, Plan d'action pour l'Afrique du G8, déclaration du Sommet de Kananaskis, juin 2002, disponible sur le site du G8 du gouvernement du Canada : www.g8.gc.ca.

International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2001-2002*, Oxford University Press, London, UK, october 2001.

Nations Unies, *Prévention des conflits armés*, Rapport du Secrétaire Général, Juin 2001, documents A/55/985 – S/2001/574.

Nations Unies, *Rapport du Panel sur les opérations de paix de l'ONU*, Août 2000, documents A/55/305 – S/2000/809.

Nations Unies, *Plan de campagne pour la mise en œuvre de la déclaration du millénaire*, Rapport du Secrétaire Général, NY, Septembre 2001, document A/56/326.

Notes pour une allocution de l'honorable Susan Whelan, Ministre de la Coopération internationale. Conférence sur : *Le Canada et l'Afrique : Un nouveau partenariat*, Montréal 4 mai 2002, voir sur le site de l'ACDI : <http://www.acdi-cida.gc.ca>

Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), Octobre 2001

Monde Muyangwa & Margaret Vogt, *An Assessment of the OAU Mechanism for conflict Prevention, Management and Resolution :1993-2000*, International Peace Academy Report, 2000

Organisation Mondiale du Commerce (OMC), rapport annuel 2001, OMC, Genève, 2001

OUA, Décision portant adoption de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine, EAHG/Dec.1-4 (V), mars 2001.

OUA, décision du 37^{ème} Sommet ordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement portant entrée en vigueur de l'Acte Constitutif de l'Union Africaines, AHG/Dec.160 (XXXVII), juillet 2001.

OUA, Document Final de la Conférence sur la Sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique, AHG/Decl.4 (XXXVI), Juillet 2000.

Organisation de l'Unité Africaine, rapport du Secrétaire général sur la situation financière de l'Organisation. mai 2002. Doc. CM/2244 (LXXVI)

Peace and Security dimensions of the African Union, Background Paper prepared by the InterAfrica Group / Justice Africa for African Development Forum (ADFIII), Economic Commission for Africa.

Entretiens effectués pour ce rapport

- M. Ahmed Ould Abdallah, Secrétaire Exécutif de la Coalition Mondiale pour l'Afrique.
- M. Roland Adjovi, chercheur à l'Institut des Hautes Études Internationales de l'Université Panthéon – Assas (Paris II).
- M. Robert DUVAL, Ambassadeur Adjoint du Canada à l'ONU.
- Louis Robert DAIGLE, Directeur Adjoint Afrique centrale et francophone, MAECI.
- M. Roger LALOUPO, Directeur des Affaires Juridiques de la CEDEAO.
- M. Enrique Madueno, Agent principal de développement, Agence Canadienne de Développement International, Programme panafricain.

ANNEXES : COMPTE RENDU DE L'ATELIER DE TRAVAIL SUR LES ORGANISATIONS RÉGIONALES AFRICAINES DANS LA PROMOTION DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ EN AFRIQUE : QUELLES OPTIONS D'APPUI POUR LE CANADA ?

Université Saint Paul

Ottawa, 22 mars 2002

Rapporteurs

Katia GAGNÉ

Et

Modibo KEÏTA

Chaire Raoul - Dandurand en Études Stratégiques et Diplomatiques

Université du Québec à Montréal

Première partie de l'atelier

L'atelier a débuté à 10h10, à l'Université Saint-Paul, par l'intervention de Jean-François Rioux, directeur de recherche à la Chaire Raoul-Dandurand et professeur à l'Université Saint-Paul. M. Rioux a ensuite situé le cadre et le contexte de l'atelier. Il a rappelé un certain nombre d'événements qui ont mis l'Afrique en avant de la scène internationale comme la nouvelle Union Africaine, la participation de l'Afrique dans la lutte contre le terrorisme international, la rencontre de Monterrey et les rencontres du G8 sur l'Afrique et aussi le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). L'atelier rentre dans le cadre des activités de la Chaire visant à analyser toutes les questions liées aux phénomènes des conflits en Afrique et faire des propositions concrètes pour leur résolution. L'objectif de l'atelier, a précisé M. Rioux, est de faire des suggestions et des

commentaires dans le cadre de l'élaboration d'un rapport officiel qui pourra orienter les choix des décideurs canadiens dans la résolution des conflits en Afrique.

Après l'intervention de M. Rioux, l'atelier s'est poursuivi avec une présentation de Monsieur Papa Amadou Ba, chercheur à la Chaire Raoul-Dandurand, qui a brossé un tableau général des conflits dans le monde en faisant le constat que les conflits ne sont pas propres au continent africain seulement, un peu partout dans le monde, des populations vivent dans des situations de conflit : en Europe de l'Est, au Moyen-Orient, en Asie, en Amérique Latine et bien sur en Afrique.

Le rôle des organisations régionales africaines pour la promotion de la paix et du développement a été au centre de l'intervention de M. Ba. Avec la multiplication des conflits à travers le monde, l'Organisation des Nations Unies se trouve débordée par les sollicitations, alors il faudrait peut-être se tourner vers les organisations régionales qui peuvent permettre de parer au plus urgent. M. Ba est arrivé au constat que les organisation régionales n'ont pas pu répondre aux attentes en Afrique. Cependant, malgré tout, certaines d'entre elles sont parvenues à des résultats encourageants. Tel est le cas de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) dans le conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée. Sur le plan sous-régionale, c'est la Communauté Économique de États de l'Afrique de l'Ouest, à travers sa force d'interposition (l'ECOMOG) semble être la structure la mieux organisée avec des initiatives très encourageantes au Libéria, en Sierra Leone et en Guinée Bissau. Toutefois, il a souligné au passage la faiblesse des moyens matériels et financiers de la CEDEAO sans oublier les blocages politiques qui interviennent dans la résolution des conflits.

Selon M. Ba, la nouvelle Union Africaine peut être considérée comme un espoir dans la résolution des conflits en Afrique. Mais eu égard aux expériences du passé, des efforts doivent être consentis pour intégrer les trois niveaux d'action local, gouvernemental et sous-régional. La société civile devant être associée étroitement à la gestion des conflits. Les organisations régionales ont l'avantage de la proximité face à des conflits régionaux. Elles peuvent aider facilement à circonscrire l'envergure des conflits armés. Il faut

toutefois aider les États africains à se doter des capacités et des moyens pour assurer leur sécurité domestique et garantir la sécurité régionale.

Après la présentation de M. Ba, la parole a été donnée aux participants et participantes pour poser des questions, faire des commentaires et des suggestions par rapport au thème de l'atelier. Après un tour de table, un certain nombre de points ont été soulevés.

D'abord l'importance de comprendre la complexité des différents types de conflits en Afrique les conflits qui sont d'ordre politique, économique, social et historique. Il a été également souligné le fait que le passé colonial de l'Afrique joue dans l'explosion des conflits. Les participants et les participantes ont souhaité que le Canada se démarque des anciennes puissances coloniales qui, pour des raisons géopolitiques, géostratégiques et économiques, contribuent souvent à alimenter ces mêmes conflits. Les participants et participantes ont insisté sur la prolifération des armes en Afrique. Il ont souligné le fait que ce sont les occidentaux qui fabriquent les armes mais que ce sont les africains qui les utilisent malheureusement. Il a été donc demandé que le Canada mette son poids dans la balance pour le contrôle des armes légères en Afrique. Le Canada doit faire pression sur des entreprises privées qui contribuent à alimenter les conflits en Afrique.

La question commerciale a également attiré l'attention. Le Canada doit accorder des facilités d'accès des produits africains au marché canadien, les africains ne demandent pas d'aide mais ils veulent faire un commerce équitable avec le Canada, ce qui est plus bénéfique pour l'Afrique que l'aide. L'Afrique veut faire du commerce avec ses partenaires et non demeurer un continent assisté. Il faut donc ouvrir le marché canadien aux produits africains dans le cadre d'un vrai partenariat.

Pour la promotion de la paix et du développement, le Canada doit soutenir les pays émergents tant politiquement, économiquement et financièrement les organisations régionales et sous- régionales qui font avancer la cause de la paix et du développement en Afrique.

Si les participants et les participantes ont beaucoup insisté sur l'aide tant politique qu'économique que le Canada peut apporter à l'Afrique, tous les participants et participantes sont convaincus que le Canada ne peut pas se substituer aux africains. Alors c'est aux africains en premier lieu de faire le ménage, en ce moment, l'appui du Canada sera complémentaire aux efforts des africains pour la promotion et la consolidation de la paix et aussi pour les efforts de développement des pays africains. A ce sujet l'implication du Canada dans le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) a été citée comme un exemple à suivre. Le Canada peut faire pression sur ses pairs du G-8 pour l'obtention du financement du NEPAD. Tous les espoirs sont permis avec le NEPAD en autant que la communauté internationale, le Canada en tête, accepte d'apporter une contribution à la hauteur des besoins des Africains.

Deuxième partie de l'atelier

Présentation de Monsieur Jean Ouellet (MAECI) : «La politique du Canada en Afrique»

Lors de sa présentation, M. Ouellet a mis en exergue les points suivants:

- La visite du premier ministre en Afrique à la mi-avril 2002 met l'emphase sur la sécurité et les organisations régionales en Afrique, afin de préparer les discussions du sommet du G-8.
- Le bien-être économique de l'Afrique passe par la paix et la sécurité.
- Le Canada est favorable au Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) qui met l'accent sur la paix et la sécurité, la gouvernance (démocratie), la connaissance et la santé, la croissance économique et les investissements privés, ainsi que l'ouverture au marchés occidentaux.

- Le NEPAD doit cependant être «africain», mais le Canada peut proposer un plan au sein du G-8 pour un appui plus prononcé au projet. Ainsi, au sommet de Kananaskis, le Canada peut jouer un rôle de leader avec la France pour l'avancement du NEPAD, comme par exemple en soutenant la création d'un fonds de 500 millions de dollars essentiellement pour démarrer le NEPAD.
- On remarque toutefois un accès plutôt limité à l'information quant au développement du NEPAD. Malgré tout, le G-8 peut s'engager par une assistance technique et financière, comme dans l'adoption de directives comme l'approvisionnement des armes illicites, ce qui favoriserait une discipline au sein des entreprises occidentales. Ou encore d'encourager des initiatives quant à l'utilisation des ressources naturelles de façon plus coopérative, ou insuffler un comportement social aux entreprises occidentales oeuvrant en Afrique. Enfin, un appui aux sociétés en phase post-confliktuelle en mettant davantage d'énergie dans la réforme du secteur de la sécurité où les forces armées et policières sont responsabilisées en ce qui a trait à la sécurité humaine.

Sur les organisations régionales et le maintien de la paix en particulier M. Ouellet a émis les remarques suivantes:

- La CEDEAO doit trouver un équilibre et laisser de côté les divergences qui peuvent être soulevées par les différences de langue ou de position au sein de l'organisation (comme la position du Nigeria dans la CEDEAO).
- Du côté de la SADC, elle n'est pas vraiment impliquée dans des activités de maintien de la paix, mais pourrait l'être davantage si l'Afrique du Sud allait dans ce sens.
- Pour la EAC, il y a encore beaucoup de travail à faire afin de bâtir des capacités d'intervention, puisque l'organisation n'a participé à aucune initiative de maintien de la paix, que son intégration est moins vaste, qu'il existe un phénomène culturel

évident causant des problèmes internes à la région, ainsi que l'existence de problèmes liés à la religion.

- Quant à l'Union Africaine, elle est encore à ses balbutiements et le Conseil de sécurité des Nations Unies a encore un rôle à jouer dans les questions de sécurité de la région, surtout dans l'attribution des mandats aux organisations régionales. C'est à ce niveau que le Canada désire poursuivre son implication.

Discussions

Plusieurs questions ont été soulevées par les participants dont les suivantes :

Malgré la politique globale du G-8, il demeure que chaque pays possède la sienne propre, le Canada ne serait-il pas plus efficace en prenant des initiatives propres face aux dossiers dormants du G-8?

Il s'agit d'un monde de plusieurs clubs et le Canada fait partie de beaucoup d'entre eux. La politique canadienne pour l'Afrique est établie en fonction de l'APD bilatérale, le Commonwealth et la Francophonie. Le thème de l'Afrique au sommet de Kananaskis est une réponse du G-8 en tant que groupe au NEPAD qui pourrait s'avérer un catalyseur pour d'autres organisations. Cela dit, cette situation n'empêche nullement le Canada d'avoir sa propre politique à l'égard de l'Afrique : un envoyé spécial en Sierra Leone, les conférences internationales sur les enfants affectés par la guerre et autres.

Le Canada peut-il jouer un rôle de facilitation dans les domaines de gestion des ressources naturelles, des transferts d'armes légères et des réfugiés?

Des mesures pratiques pour le contrôle des armes légères peut passer par le contrôle sur l'appareil administratif des industries de ressources naturelles afin d'éviter de tomber dans le cercle vicieux de la corruption. Les frontières sont aussi difficiles à protéger à cause des trafiquants. Le Canada peut jouer un rôle où les engagements militaires

commencent à s'épuiser et que les engagements civils sont plus présents ainsi qu'un dialogue diplomatique possible.

Quel rôle peut jouer le Canada sur le moratoire sur les armes légères et la surveillance physique des frontières?

La porosité incroyable des frontières fait en sorte qu'il existe un besoin de main-d'œuvre et de formation pour une force de police régionale éventuelle. À court terme il faut cerner le problème. À moyen et à long terme on doit former les gens et tenter un retour à la stabilité. C'est une question de degré qui dépend des frontières en cause.

Quel est l'appui du Canada à la CEDEAO en matière de capacités institutionnelles?

Il n'existe pas vraiment. Un dialogue a été entamé, et des contacts réguliers sont faits avec le Haut-commissaire. Les appuis canadiens sont plus avancés parce qu'il s'agit de l'organisation régionale la plus avancée sur le continent.

Le diagnostic aurait-il mal été posé? De quelle maladie souffre l'Afrique?

Maladie ou syndrome? Il faut plutôt parler d'un syndrome africain. Si on ne trouve pas de solution c'est qu'on fait partie du problème!. Un des pire maux de l'Afrique est la corruption.

Corruption avec l'aide de l'extérieur?

L'Occident fait partie du problème de corruption. Il n'a pas la volonté d'être complice, mais ses actions ne suivent pas.

Concernant les conflits, ils relèvent souvent du rôle des pays industrialisés et leur façon d'intervenir. Il est important de socialiser les entreprises pour les sensibiliser aux réalités africaines. Nous sommes sortis des idées colonialistes et néo-colonialistes, mais ces

situations posent tout de même des conditions. Le *peer review*, c'est-à-dire un système d'évaluation par les pairs, peut s'avérer un moyen pour en venir à accepter **les critiques extérieures**. Difficulté ne veut pas dire incapacité. Il s'agit plutôt d'un manque de discipline par rapport aux problèmes sociaux, multipliés par la corruption. Le NEPAD est une initiative favorable de développement en proportion avec la volonté des Africains à régler leurs problèmes.

Atelier de travail

Les organisations régionales africaines dans la Promotion de la paix et de la sécurité en Afrique : Quelles options d'appui pour le Canada ?

Vendredi 22 MARS

Université Saint- Paul, Ottawa.

Liste des participants

- M. Mohamed AÏT HMID, Conseiller Culturel, Ambassade du Royaume du Maroc.
38 Range Road, Ontario K1N 8J4.
Tel : (613) 236-7391

- Son Excellence M. Bawoumondome AMELETTE, Ambassadeur de la République du Togo. 12 Range Road, Ottawa, (Ont.) K1N 8J3.
Tel : (613) 238-5916.

- M. Papa Amadou BA : Chercheur, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques – Université du Québec À Montréal (UQAM)
303, René Lévesque, Montréal (Qc), H2X 3Y3.
Tel : (514) 987-6669.

- Son Excellence Mme Kaba Hawa DIAKITÉ, 1^{ère} Secrétaire, chargée des Affaires culturelles de l'Ambassade de la République de Guinée.
483 Wilbrod Street, Ottawa, (Ont.), K1N 6N1.
Tel : (613) 789-8444

- Son Excellence Mme Manassa Danioko DIAKITÉ, Ambassadrice de la République du Mali.
50 Goulburn Avenue, Ottawa, (Ont.) K1N 8C8.
Tel : (613) 232-1501

- M. Paul GEORGE, Consultant.
37, Rue des Conifères, Hull, (Qc), J8Z 2M2.

- Mme Katia GAGNÉ : Chercheure et Coordinatrice, Chaire, Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques (UQAM)l.
C.P. 8888 Succ. Centre-Ville, Montréal (Qc), H3C 3P8.
Tel : (514) 987-6781

- M. Gode IWELE, Professeur à l'Université Saint-Paul d'Ottawa
223, rue Main, Ottawa (Ont.), K1S 1C4
Tel : (613) 236-1393 poste 2221

- M. Leyan' Simbi M'Fumu KANUNU, Ministre et Chargé d'Affaires, Ambassade de la République Démocratique du Congo.
18 Range Road, Ottawa, Ontario KN1 8J3.
Tel : (613) 230-6391

- M. Modibo KEITA, Chercheur, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques (UQAM)
Tel : (514) 522-3734

- Mme Anik LAMBERT, Global Multicultural Dialogue
17, avenue Provencher, Ottawa (Ont.), K1K 4N3.
Tel : (819) 595-3900 ext. 1737

- Son Excellence M. Abdelkader LECHEHEB, Ambassadeur du Royaume du Maroc.
38 Range Road, Ontario K1N 8J4.
Tel : (613) 236-7391

- Son Excellence M. Francis LOKO, Ambassadeur de la République du Bénin.
58 Glebe Avenue, Ottawa, (Ont.), K1S 2C3.

Tel : (613) 233-4429

- M. Justin MATERANIA, Global Multicultural Dialogue
17, avenue Provencher, Ottawa (Ont.), K1K 4N3.
Tel : (819) 776-9885

- M. Jean OUELLET, Directeur, Afrique Centrale et Occidentale, Ministère des
Affaires étrangères et du Commerce internationale du Canada (MAECI)
125 Promenade Sussex, Ottawa (Ont.) K1A 0G2.

- M. Jean-François RIOUX : Professeur à l'Université Saint-Paul d'Ottawa et
Directeur de recherche à la Chaire Raoul- Dandurand en études stratégiques
et diplomatiques (UQAM).
223, rue Main, Ottawa (Ont.), K1S 1C4
Tel : (613) 236-1393 poste 2388