

Initiatives régionales, bilatérales et multilatérales en matière de gestion des crises en Afrique⁵

Depuis la fin de la guerre froide, les Nations unies ont considérablement accru l'ampleur et la portée de leurs opérations de maintien de la paix. Les missions de maintien de la paix sont devenues plus vastes et complexes, concernant de plus en plus souvent des conflits intra-étatiques et, outre le personnel militaire, un nombre croissant de civils. Ces missions consistent notamment à établir des institutions politiques, à œuvrer avec des acteurs étatiques et non étatiques pour apporter une aide d'urgence, à protéger l'aide humanitaire, à défendre les zones de sécurité, à maintenir l'ordre public, à organiser et effectuer le désarmement, à démobiliser et réinsérer les anciens combattants, à procéder à des actions de déminage, à fournir de bons offices pour la consolidation de la paix, à organiser et mener des élections et à promouvoir le développement durable. Dans certains cas, l'ONU est même allée jusqu'à assurer la gestion de régions sortant de conflits, telles que le Kosovo ou Timor oriental. Un tel changement ne pouvait avoir lieu sans causer de difficultés, ce qui a conduit l'Organisation à repenser certaines de ces opérations et à en réduire l'échelle, en particulier après l'intervention en Somalie en 1993. Au milieu de l'année 1999, seuls 12 000 casques bleus environ étaient déployés dans le cadre d'opérations de maintien de la paix des Nations unies, contre 75 000 en 1993. Proportionnellement, cette diminution a été encore plus marquée en Afrique. Alors que les forces de

maintien de la paix représentaient 40 000 hommes sur l'ensemble du continent africain en 1993, elles comptaient moins de 1 600 soldats en juin 1999, cette évolution ne s'expliquant certainement pas par un regain de paix et de sécurité en Afrique.

Cependant, dès la fin de l'année 1999, de nouvelles flambées de violence menaçant une fois de plus de s'étendre aux pays voisins, l'ONU a approuvé de nouvelles missions de maintien de la paix en Afrique (Sierra Leone et RDC en 1999, Érythrée et Éthiopie en 2000, Liberia en 2003, Burundi et Côte d'Ivoire en 2004). À la fin du mois d'août 2004, le nombre de personnels militaires de l'ONU en Afrique subsaharienne était d'environ 47.000 (par rapport à 31 500 en novembre 2003) et devrait encore augmenter avec le renforcement de la MONUC en RDC⁶.

Le chapitre VIII de la Charte des Nations unies reconnaît aux organisations régionales un rôle dans le maintien de la paix et de la sécurité au niveau international⁷. Si l'ONU peut compter sur des organisations régionales européennes ou occidentales pour maintenir ou imposer la paix et la sécurité sur le continent européen, rares sont les organisations régionales dans le monde qui présentent les mêmes ressources et capacités financières, logistiques et humaines, sans même parler du niveau de dialogue politique et de coopération nécessaire à leur fonctionnement. Ce n'est toujours pas le cas des organisations régionales et sous-régionales africaines, en dépit

⁵ Les informations présentées dans ce chapitre sont en grande partie tirées des sources suivantes : Eric G. Berman et Katie E. Sams, *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement, Genève, 2000 ; Eric G. Berman, *French, UK, and US Policies to Support Peacekeeping in Africa: Current Status and Future Prospects*, NUPI (Norwegian Institute of International Affairs), Oslo, février 2002 ; Eric G. Berman, « The Provision of Lethal Military Equipment: French, UK, and US Peacekeeping Policies towards Africa », *Security Dialogue*, vol. 34, n.2, juin 2003, pp.199-214.

⁶ Résolution 1565(2004) du 1er octobre 2004, du Conseil de Sécurité des Nations unies. Un renfort de la MONUC composé de 5 900 soldats de maintien de la paix (chiffre inférieur à ce que demandait le Secrétaire général) a été accordé par le Conseil de sécurité et le mandat de la MONUC prolongé d'un an.

⁷ Articles 52 à 54 de la Charte des Nations unies.

des progrès considérables réalisés par les États africains pour s'attaquer à certains de ces problèmes. Certains pays occidentaux, peu désireux d'intervenir dans les conflits africains, mais conscients des problèmes qui se posent sur ce continent, ont élaboré des programmes visant à soutenir et à développer les capacités de l'Afrique à faire face aux situations de conflit. Malgré leur grande diversité, tous ces programmes mettent l'accent, d'une manière ou d'une autre, sur la fourniture d'une formation, de matériel ou d'une aide financière aux pays africains, directement ou par l'intermédiaire d'organisations régionales. La France, le Royaume-Uni et les États-Unis proposent les programmes d'aide les plus développés. D'autres pays européens ou non-européens ont également intégré cette dimension dans leurs politiques à l'égard de certains pays ou de certaines régions d'Afrique.

Au niveau multilatéral, des organisations telles que l'UE, l'ONU, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Banque mondiale et, dans une certaine mesure, d'autres organisations telles que le Commonwealth, la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), ainsi que d'autres groupes de pays, d'attachent de plus en plus à la paix et à la stabilité en Afrique. Certaines d'entre elles appuient et mettent au point des initiatives visant à renforcer les capacités africaines en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits en Afrique. Étant donné que le présent rapport accorde une attention particulière au rôle de l'UE, les initiatives et politiques de l'UE à l'égard de l'Afrique subsaharienne seront traitées dans un chapitre distinct, le chapitre 4.

À titre de remarque générale préliminaire, il convient de noter que, en dépit d'un certain enthousiasme apparent et d'un nombre croissant d'initiatives visant prétendument à renforcer les capacités de l'Afrique à faire face aux situations de conflit, les actions menées sont souvent très éloignées de la rhétorique.

3.1 Initiatives des organisations régionales africaines : capacités, limites et potentiel

Les organisations régionales et sous-régionales africaines ont toutes, sans exception, été créées pour répondre aux besoins de leurs États membres en matière de développement économique et social. Aucune d'entre elles n'avait pour vocation de traiter des conflits internes ou inter-étatiques et aucune tentative sérieuse d'ajouter cette compétence à leur champ d'action n'a été faite avant les années 1990. Cette évolution s'explique en grande partie par le nombre croissant et la complexité grandissante des situations de crise en Afrique et par un intérêt moins marqué de la communauté internationale pour la région au lendemain de la guerre froide. Tout à fait conscients de la réticence du Conseil de sécurité des Nations unies à s'engager de manière concrète dans le règlement des crises majeures du continent, les États africains se sont efforcés, au cours des dix dernières années, d'élaborer leurs propres mécanismes et d'adapter leurs structures afin d'être en mesure de jouer ce nouveau rôle⁸.

L'Organisation de l'unité africaine (OUA, aujourd'hui rebaptisée Union africaine) a été l'une des premières organisations à s'adapter. En 1993, elle a créé un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. De nombreuses organisations sous-régionales ont suivi son exemple. Elles ont modifié leur mandat, qui se limitait à des fonctions liées au développement, pour l'étendre à la gestion de crise. Dans les cas où il existait déjà des mécanismes de sécurité régionaux sur le papier, des efforts ont été déployés pour les relancer en leur donnant un sens et une mission. Un certain nombre de pays et d'organisations ont fait des efforts de médiation et de négociation. Des systèmes d'alerte rapide ont été ou sont encore mis au point. Des opérations de maintien et d'imposition de la paix ont été lancées. Les réponses des

⁸ Voir « African Regional and Sub-Regional Organizations in Peace Support Operations: General Principles », document élaboré par SaferAfrica pour l'atelier organisé par la Stiftung Wissenschaft und Politik (WSP) sur le thème du développement des capacités africaines en vue d'entreprendre des opérations de soutien de la paix, Berlin, 26 septembre 2002.

pays africains aux crises et conflits ont souvent été élaborées sur une base ad hoc. À plusieurs reprises, certains pays africains ont pu mettre en place et coordonner une importante force inter-africaine pour diriger des opérations militaires à la demande d'un pays en difficulté, souvent (mais pas toujours) avec l'aide de pays occidentaux et en coordination avec ceux-ci⁹. Bien que des efforts considérables aient été déployés par les organisations régionales et sous-régionales africaines et leurs États membres, des faiblesses structurelles, logistiques et financières continuent d'entraver un développement efficace des capacités africaines à faire face aux situations de gestion de crise, sans parler du manque d'engagement politique de nombreux États africains et de leurs craintes liées aux conséquences politiques et diplomatiques d'une ingérence dans les affaires d'autres États africains, souvent voisins.

Les initiatives et activités entreprises par ces organisations doivent d'abord être considérées comme des mesures de confiance par leurs États membres, avant que ceux-ci soient en mesure de s'engager et d'harmoniser leurs politiques en vue de lancer des opérations de gestion de crise dans la région. La méfiance et la rivalité profondes qui existent entre les États africains, notamment entre les États voisins et en particulier leurs élites au pouvoir (même si les flux de population et les échanges commerciaux informels entre ces pays sont souvent importants), ont constitué un obstacle majeur à la création d'organisations régionales et au lancement d'actions ou d'initiatives sous-régionales concertées.

En outre, certaines organisations régionales ont également mené des interventions militaires sous mandat de l'ONU. Cependant, ces interventions n'ont pas toujours été couronnées de succès et n'ont pas toujours contribué au règlement des conflits. Dans certains cas, elles les ont même exacerbés, les forces d'intervention chargées d'assurer ou de promouvoir la paix prenant part aux conflits.

Le tableau figurant à l'annexe 1, qui présente les organisations régionales et sous-régionales d'Afrique subsaharienne, fournit des informations d'ordre général sur les principales organisations africaines, ainsi que sur leurs objectifs, leurs structures et les activités qu'elles entreprennent pour soutenir la paix et la sécurité dans leurs régions respectives, accompagnées d'observations générales sur leur potentiel et leurs limites. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive. Il existe d'autres organisations qui ne sont pas mentionnées ici, soit parce qu'elles ont une vocation plus technique (unions monétaires ou douanières par exemple), soit parce que leur portée est limitée (essentiellement des organisations économiques ou consacrées à des questions de développement particulières), et parce qu'elles ont choisi de ne pas adopter une approche plus globale du développement, comprenant la promotion de la paix et de la sécurité.

Néanmoins, une brève présentation des trois principales organisations d'Afrique subsaharienne, à savoir l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), s'impose.

L'Union africaine

Cette organisation, précédemment connue sous le nom d'OUA (créée en 1963), s'est presque toujours efforcée de rester à l'écart des conflits en Afrique plutôt que d'intervenir pour les prévenir, les contenir ou les régler. La charte de l'OUA prévoyait l'établissement d'une Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage pour régler les conflits, qui n'est jamais devenue véritablement opérationnelle. La charte ne permettait pas à cette commission d'intervenir avant l'éclatement des conflits et l'organisation n'avait donc aucun rôle de prévention des conflits. En tout état de cause, les États africains ont toujours tenté de régler les conflits en dehors du cadre institutionnel et de manière informelle, par l'intermédi-

⁹ Interventions au Zaïre (1997-1999) contre l'incursion de l'Angola sur le territoire zaïrois, au Tchad (1979), au Mozambique (1986-1992), en République centrafricaine (1997-1998). En 1997, il a été proposé de lancer une opération de maintien de la paix au Congo (Brazzaville), dirigée par les Africains et sous mandat de l'ONU, mais cette opération ne s'est pas concrétisée, bien que cela ne puisse être attribué aux pays africains qui y auraient participé.

aire de comités ad hoc, de négociations bilatérales, de médiations entre chefs d'États, etc.¹⁰. L'OUA s'est toujours fondée sur les principes de la souveraineté de l'État, de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence dans les affaires internes des États membres. Il était impensable que l'OUA intervienne ou joue un rôle quelconque dans les conflits intra-étatiques. Au lendemain de l'indépendance de l'Afrique post-coloniale, il s'agissait probablement de principes nobles, certainement perçus comme absolument indispensables pour éviter d'ouvrir la « boîte de Pandore », mais ils n'ont pas permis d'assurer la sécurité régionale lorsque la nécessité s'en est fait le plus sentir.

Dans les années 1990, face au nombre croissant de conflits (intra-étatiques notamment) dans différentes régions d'Afrique, avec tout leur cortège de conséquences désastreuses pour la stabilité et le développement du continent, au désengagement de la communauté internationale et aux pressions de plus en plus fortes exercées par la communauté internationale et l'opinion publique africaine sur les États et organisations d'Afrique pour qu'ils s'attaquent à ces problèmes, l'OUA a intensifié ses efforts en matière de prévention et de gestion des conflits dans la région. Les États africains avaient tout intérêt à accorder un rôle plus important à l'Organisation et le fait que certains États invitent l'OUA à observer et à surveiller les élections dans leur pays a clairement montré l'évolution de la situation. Depuis le début des années 1990, l'OUA a mis en place un certain nombre de missions d'observation dans différentes régions du continent (voir le tableau de l'annexe 1) et a eu recours à des envoyés ou représentants spéciaux africains à des fins de médiation et de facilitation dans des situations de crise (par exemple en RDC).

En juin 1993, les chefs d'État ou de gouvernement de l'OUA ont décidé d'établir un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Ce mécanisme prévoyait l'instauration d'un nouvel organe de décision, l'Or-

gane central, et créait le Fonds pour la paix, fonds distinct doté de 40 millions de dollars (dont les deux tiers provenaient de bailleurs de fonds), destiné au financement rapide des activités opérationnelles du mécanisme de l'OUA. Le Fonds pour la paix a joué un rôle extrêmement positif dans le développement des capacités humaines et matérielles de l'Organisation en matière d'intervention dans des situations de conflit, même si le manque d'instruments financiers n'a pas été le seul obstacle à un rôle actif de l'OUA. La modicité des ressources financières demeure l'une des principales raisons de la limitation de la durée et de la portée des actions, mais des progrès significatifs n'en ont pas moins été réalisés. L'OUA a jeté les bases pour des opérations futures en établissant des règles d'engagement (qui autorisent le recours à la force si nécessaire) et est aujourd'hui en mesure de fournir aux forces déployées du matériel de base (même si du matériel plus sophistiqué serait nécessaire pour stimuler ses capacités opérationnelles).

Le lancement du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) lors du sommet de l'OUA de juillet 2001 et la transformation de l'OUA en Union africaine (UA) en juillet 2002 ont encore renforcé la tendance à une coopération et un engagement panafricains accrus pour faire face aux problèmes liés aux conflits sur le continent et développer les capacités africaines en vue de les résoudre. L'une des priorités du NEPAD est la paix et la sécurité, conditions essentielles à un développement durable, et comprend le renforcement des capacités en matière d'alerte rapide et de prévention, de gestion et de règlement des conflits. Le NEPAD réaffirme donc sa volonté de renforcer les institutions existantes chargées de ces questions et de mettre en place d'autres programmes relatifs à la paix. La promotion de la bonne gestion des affaires publiques est également considérée comme un instrument permettant de s'attaquer aux causes profondes des conflits. C'est là l'objectif du Mécanisme africain d'évaluation par les

¹⁰ Félix Nkundabagenzi, « Le dialogue politique entre l'Union européenne et l'Organisation de l'unité africaine », document de travail n° 64, ECDPM, Maastricht, 1998.

pairs créé au titre du NEPAD. Au niveau institutionnel, l'un des principaux changements a été la création d'un Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (entrée en vigueur en mai 2004). Ce Conseil a pour vocation d'être une sorte de « Conseil de sécurité des Nations unies » pour l'Afrique, en ce sens que son rôle consistera notamment à s'entendre sur des opérations de promotion de la paix sur le continent ou à les approuver. Il comprend un Centre pour la gestion des conflits et une direction pour les opérations de paix (*Peace support operations division*). En octobre 2002, le Conseil de paix et de sécurité a adopté un programme de travail qui vise à intensifier la coopération avec les organisations africaines régionales dans le cadre d'activités de prévention des conflits et d'opérations de soutien à la paix. Lors de leur réunion de mai 2003, les chefs d'état-major de l'UA ont annoncé des programmes visant à créer une force permanente au titre du Conseil de paix et de sécurité d'ici 2010, pour des missions humanitaires et de renforcement de la paix, qui pourrait intervenir unilatéralement en cas de crimes de guerre, de génocide ou de crimes contre l'humanité (conformément à l'article 4 de l'Acte constitutif de l'UA). L'UA envisage de pouvoir déployer 15 000 hommes d'ici 2005. Cette force permanente comprendrait notamment 5 brigades régionales, dont celle de l'Afrique de l'Est en cours de formation (sous les auspices de l'*Inter-Governmental Authority on Development* – IGAD).

En avril 2003, l'UA a déployé sa première force de maintien de la paix au Burundi (AMIB). En octobre 2003, 2 591 soldats (sur les 3 500 prévus) avait été déployés (venant pour la plupart d'Afrique du Sud, mais aussi d'Éthiopie et du Mozambique) après plusieurs mois de retard (en août 2003, 1 200 soldats seulement avait été déployés) en raison, semble-t-il, de difficultés financières. En juin 2004, l'ONU a repris l'AMIB (devenue ONUB, Opération des Nations unies au Burundi) et a renforcé ses contingents. À présent, 300 militaires de l'UA (du Nigeria et du Rwanda) sont au Soudan, au Darfour, dans le

cadre de l'opération AMIS (*African Mission in Sudan*), en même temps que l'UA est engagée dans la médiation du conflit. En septembre 2004, malgré la résistance du gouvernement soudanais, l'UA a décidé de renforcer l'AMIS avec 3 500 forces militaires et 800 officiers de police, ainsi que son mandat jusque là limité à un rôle d'observateur.

Les projets visant à faire jouer un rôle accru et plus actif à l'Union africaine dans les conflits en Afrique se heurteront probablement à des obstacles majeurs, certains notoires et prévisibles, d'autres moins. Le manque de ressources financières et la faiblesse des capacités opérationnelles sont des problèmes connus et bien réels, auxquels la coopération entre l'UA et des organisations ou bailleurs de fonds internationaux s'attaque souvent. Le rythme d'infection des soldats par le virus du sida dans de nombreux pays africains est, quant à lui, beaucoup moins prévisible mais a une incidence tout aussi décisive. Selon certaines sources, le taux d'infection du personnel militaire en Afrique subsaharienne pourrait atteindre 60% (voire plus dans certaines unités de certains pays)¹¹. Par ailleurs, de nombreux États membres de l'UA demeurent réticents à accorder une autonomie suffisante à l'UA ou à voir l'Organisation œuvrer davantage dans le domaine de la gestion de crise au-delà de l'observation des élections, là où elle a prouvé qu'elle avait les capacités, notamment politiques, d'obtenir de bons résultats. Cette réticence s'explique également, en partie, par un certain conservatisme politique ou par l'héritage historique de non-ingérence et par une méfiance persistante entre les membres de l'UA. Au vu de cet ensemble de facteurs, on comprend aisément pourquoi les progrès du mécanisme de l'UA ont été lents et limités au cours des dix dernières années, même si le regain d'intérêt des pays africains ainsi que leurs efforts et leur engagement considérables pendant ces dernières années méritent d'être salués.

En dépit de ces réserves, il importe de noter que les organisations sous-régionales africaines

¹¹ *The Military Balance 2003-2004*, International Institute for Strategic Studies, Londres, 2003, p.203.

et les coalitions inter-africaines sollicitent généralement l'approbation de l'UA avant de lancer des initiatives dans le cadre de conflits (interventions de l'ECOMOG au Liberia et en Sierra Leone par exemple). Malgré ses défaillances, l'OUA est restée une organisation légitime et crédible aux yeux des États africains. Sa transformation en Union africaine, associée à un soutien effectif de la communauté internationale et à un engagement accru des acteurs africains, ne peut que lui être favorable. La tendance est au renforcement de son rôle et de ses capacités, qui intervient simultanément à celui des organisations sous-régionales. Il n'y a pas de contradiction ou de conflit entre ces tendances parallèles qui, bien au contraire, se renforcent mutuellement.

La CEDEAO

À l'instar de toutes les autres organisations de l'Afrique subsaharienne, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a été créée pour répondre aux besoins économiques et de développement de ses États membres. Cependant, depuis la fin des années 1970 et le début des années 1980, la CEDEAO a mis au point des instruments institutionnels dans les domaines de la sécurité et de la défense (protocole de non-agression de 1978 et protocole d'assistance en matière de défense de 1981), même s'ils visaient essentiellement à prévenir des attaques mutuelles et s'ils n'ont donné lieu à aucune action concrète pendant près de dix ans. En tout état de cause, le protocole de 1981 est le premier protocole en matière de défense signé par un groupe d'États africains qui s'applique également aux conflits internes lorsqu'ils sont organisés et soutenus depuis l'extérieur et susceptibles de mettre en péril la paix et la sécurité dans d'autres États membres. Le protocole de 1981 envisageait la création d'une force

en attente (les Forces armées alliées de la Communauté, FAAC) et de structures décisionnelles et administratives, qui ne sont jamais devenues véritablement opérationnelles. Par ailleurs, ce protocole a été invoqué pour la première fois en 1990, lorsqu'une guerre civile cruelle a éclaté au Liberia et que le président libérien a officiellement sollicité l'aide de la CEDEAO.

Les États membres de la CEDEAO, inquiets de la menace que ce conflit faisait peser sur la stabilité de la région et tout à fait conscients du peu d'empressement des pays occidentaux à intervenir, ont décidé d'établir un Groupe armé de contrôle (ECOMOG), chargé de rétablir l'ordre public au Liberia, de créer les conditions nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire et de permettre l'engagement de négociations de cessez-le-feu. L'ECOMOG a été créé par un groupe restreint d'États membres de la CEDEAO, siégeant au sein du Comité permanent de médiation créé quelques mois plus tôt, en 1990, et dominé par des pays anglophones. La mission de l'ECOMOG au Liberia a suscité une importante controverse, notamment sur la nature de cette mission, et a alimenté des tensions et créé des divisions parmi les États membres, en particulier entre pays anglophones et francophones. Le poids politique, économique et militaire considérable du Nigeria a renforcé les craintes, déjà existantes, d'une hégémonie régionale¹². Les pays francophones d'Afrique de l'Ouest se sont montrés particulièrement méfiants¹³. Certains membres de la CEDEAO ont alors fait valoir que l'ECOMOG manquait de responsabilité et de légitimité, son statut juridique étant peu clair. Toutefois, ces accusations s'expliquent probablement davantage par des rivalités politiques et diplomatiques et des conflits d'intérêt au sein de la CEDEAO que par de véritables inquiétudes quant à la légalité de l'ECOMOG.

Depuis sa création, l'ECOMOG, force militaire non permanente composée de soldats des

¹² Le Nigeria a fourni la plus grande partie des troupes, du matériel et du soutien financier pour la première opération de l'ECOMOG au Liberia. Il a également subi de lourdes pertes humaines: on estime que des centaines de soldats nigériens ont été tués au cours de l'opération menée au Liberia.

¹³ Dès les années 1970, après la création de la CEDEAO, les États francophones d'Afrique de l'Ouest, souvent avec l'appui de la France, ont créé d'autres organisations sous-régionales dans leur région (par exemple l'UEMOA, la CEAO ou l'ANAD), tentant ainsi d'affaiblir la CEDEAO. Certaines d'entre elles existent encore ou ont été relancées au cours des dix dernières années.

armées nationales des États membres de la CEDEAO, a été opérationnel pratiquement sans interruption, alors que les conflits continuaient d'éclater dans la région : en Sierra Leone en 1997, en Guinée-Bissau en 1998-1999, en Côte d'Ivoire en 2002 et une nouvelle fois au Liberia en 2003.

La CEDEAO est sans conteste la première organisation sous-régionale africaine à s'être attaquée à la gestion de crise en Afrique de l'Ouest. L'ECOMOG a été créé avant que l'OUA n'établisse son Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits en 1993. La CEDEAO a joué un rôle plus actif dans les domaines diplomatique et militaire et a mis sur pied des missions de paix de plus grande envergure qu'aucune autre organisation régionale ou sous-régionale en Afrique. Elle a fait preuve de la plus grande détermination pour lutter contre les situations de conflit dans la région et les régler. En dépit de ses nombreuses faiblesses et des rivalités politiques entre ses États membres, la CEDEAO a été en mesure d'agir et, ce faisant, elle a considérablement amélioré ses connaissances, ses pratiques, ses capacités et sa légitimité. Des progrès significatifs ont été enregistrés entre les premières interventions de l'ECOMOG et son intervention en Guinée-Bissau, où il disposait d'un mandat précis, rendait compte au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) et constituait une force multilingue, anglophone et francophone. Néanmoins, l'ECOMOG a également montré quelques faiblesses : son déploiement a été lent et le conflit a fini par être réglé par la force, sur le terrain. Les premières interventions de l'ECOMOG, notamment au Liberia entre 1990 et 1997, mais également en Sierra Leone, ont été marquées par de nombreux problèmes. À l'époque de sa première intervention au Liberia, l'ECOMOG a été surnommé « *Every Car Or Movable Object Gone* » (« Emporte tout véhicule et tout meuble »), tant la

réputation de certains de ses hommes, mal préparés, mal équipés, non payés et démoralisés, était mauvaise, et a subi des pertes humaines considérables. La diversité des programmes politiques des États membres de la CEDEAO a également entravé l'efficacité de l'ECOMOG. M. Khobe, général de brigade, officier de l'armée nigérienne et commandant des forces de l'ECOMOG en Sierra Leone, résume ainsi les problèmes opérationnels de l'ECOMOG :

- contrôle excessif des gouvernements nationaux et, en conséquence, manque de coordination entre les forces de l'ECOMOG sur le terrain (le commandant des forces ne contrôlait pas totalement les différents contingents nationaux, dont les chefs insistaient souvent pour solliciter l'approbation de leur gouvernement national, voire allaient sur le terrain avec des instructions différentes de celles du commandant des forces) ;
- différences linguistiques ;
- hétérogénéité du matériel, des armes et des munitions ;
- hétérogénéité des niveaux de formation, des doctrines et des procédures d'état-major ;
- faibles capacités de transport maritime et aérien (le Nigeria est le seul État membre de la CEDEAO et pays de l'Afrique subsaharienne à disposer de capacités lui permettant d'assurer un transport militaire maritime et aérien important et prolongé) ;
- absence d'équipement d'appui air-sol indispensable, notamment d'hélicoptères d'attaque au sol ;
- manque de soutien logistique pour certains contingents ;
- ressources inappropriées pour faire face aux problèmes humanitaires ;
- coordination et liaison insuffisantes avec les organismes de secours internationaux¹⁴.

¹⁴ Mitikishe Maxwell Khobe, « The Evolution and Conduct of ECOMOG Operations in West Africa », dans Mark Malan, *Boundaries of Peace Support Operations: the African Dimension*, Institute for Security Studies (Afrique du Sud), février 2000, monographie n. 44 ; <http://www.iss.co.za./Pubs/Monographs/No44/ECOMOG.html>. Le général Khobe souligne également la représentation erronée des organisations de mercenaires dans le cadre des opérations de l'ECOMOG et leur manipulation des médias internationaux. Néanmoins, les opinions divergent sur ce point. Pour de plus amples informations sur l'ECOMOG, voir également Hutchful, Eboe, « The ECOMOG Experience with Peacekeeping in West Africa », dans Mark Malan, *Whither Peacekeeping in Africa?*, Institute for Security Studies (Afrique du Sud), avril 1999, monographie n. 36 ; <http://www.iss.co.za./Pubs/Monographs/No36/ECOMOG.html>.

Ces problèmes politiques et opérationnels de l'ECOMOG lors de son intervention au Liberia (et qui se sont reproduits, en partie, lors de l'intervention en Sierra Leone et d'autres opérations de l'ECOMOG) ont été encore aggravés par un manque de consensus entre les forces rebelles concernant l'intervention de l'ECOMOG. Certains estiment que l'ECOMOG a davantage contribué à exacerber la guerre au Liberia qu'à y mettre un terme et que son intervention dans ce conflit a également joué un rôle dans l'éclatement de la guerre civile dans la Sierra Leone voisine. L'ECOMOG a pris part au conflit au lieu d'être une force neutre contribuant à son règlement. L'expérience de l'ECOMOG au Liberia, ainsi que ses interventions ultérieures dans la région, sont toutefois considérées comme positives et réussies dans la mesure où :

- la CEDEAO a démontré sa volonté et sa capacité politiques à faire face aux conflits dans la région (et à rester déterminée dans des conditions extrêmement défavorables, notamment de lourdes pertes dans les rangs de ses forces) ;
- elle a été en mesure de faire évoluer le mandat de l'ECOMOG du maintien de la paix vers l'imposition et le rétablissement de celle-ci alors que la situation sur le terrain changeait, et de recourir à des initiatives régionales (OUA) et internationales (ONU) lorsque le besoin s'en est fait sentir (cette capacité d'adaptation a notamment été rendue possible par la désorganisation et le manque de coordination et de contrôle unifié des contingents de l'ECOMOG) ;
- elle a fini par obtenir de ses États membres qu'ils appuient la nécessité de créer des mécanismes de sécurité communs et crédibles. La CEDEAO a non seulement survécu à ses mauvaises expériences, mais semble également avoir renforcé et amélioré les liens et la coopération entre ses États membres.

En créant un Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité en 1999, la CEDEAO s'est efforcée de remédier aux défaillances de l'ECOMOG, notamment aux problèmes liés au commandement et au contrôle, et à la participation insuffisante de ses États membres et du secrétariat à la gestion de ses opérations, entre autres. Le besoin reconnu d'une réponse rapide à des conflits potentiels a conduit l'Organisation à établir un système d'alerte en 2001. Plus récemment, lors de leur réunion tenue à Abuja en mai 2003, les États membres de la CEDEAO ont décidé de créer une force militaire de réaction rapide pour faire face aux conflits survenant dans la région. Il reste à voir si cette décision sera concrétisée, étant donné que de nombreux obstacles (financiers) doivent encore être levés.

La SADC

La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), créée en 1992, a une histoire assez particulière. Elle est issue de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (CCDAA), établie en 1980 par les pays de la ligne de front¹⁵ et le Zimbabwe. La CCDAA visait principalement à réduire la dépendance à l'égard du régime d'apartheid en Afrique du Sud et à soutenir la lutte de la Namibie pour son indépendance. À l'origine, il s'agissait donc d'une organisation de nature essentiellement politique. Au début des années 1990, compte tenu de l'évolution positive vers la paix et la stabilité dans la région¹⁶, la CCDAA a dû redéfinir sa mission et a modifié son rôle et ses objectifs : précédemment déployés contre l'Afrique du Sud, ses efforts se sont concentrés sur la création d'un marché régional. La CCDAA est devenue la SADC en 1992. Bien qu'à dominante économique, le traité de la SADC impose à ses États membres d'élaborer des valeurs politiques, des systèmes et des

¹⁵ À l'origine, les pays de la ligne de front étaient l'Angola, le Botswana, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie. Ce groupe n'a été dissous qu'en juillet 1994, peu de temps avant l'adhésion de l'Afrique du Sud à la SADC, en août 1994.

¹⁶ La fin du régime d'apartheid en Afrique du Sud, l'indépendance de la Namibie et les processus de paix en Angola et au Mozambique ont créé un nouvel environnement politique dans la région, plus favorable à la coopération politique et économique, permettant d'envisager, à terme, l'une ou l'autre forme d'intégration économique régionale.

institutions communs et de promouvoir et développer leur coopération dans les domaines de la paix et de la sécurité. Bien que l'adhésion de l'Afrique du Sud à la SADC en 1994 ait contribué à renforcer la crédibilité de l'Organisation au niveau international, la méfiance et l'hostilité entre ses membres, en particulier à l'égard de l'Afrique du Sud, n'ont pas totalement disparu et ont continué de nuire à l'efficacité, tant économique que politique, de la SADC.

Les mêmes motifs qui avaient incité d'autres organisations régionales et sous-régionales d'Afrique subsaharienne à créer des structures pour faire face aux conflits (manque de stabilité, potentiel élevé de conflit dans la région, volonté très limitée de la communauté internationale à participer à la prévention et au règlement des conflits sur le continent) ont conduit les États de la SADC à décider en 1996 de créer un Organe chargé de la politique, de la défense et de la sécurité. Cet Organe de la SADC, dont la présidence change chaque année, rend compte au sommet des chefs d'États et est régi par un nouveau protocole sur la coopération en matière de politique, de défense et de sécurité, adopté en 2001. En août 2004, les États de la SADC ont adopté un Plan stratégique indicatif (*SIPO – Strategic Indicative Plan for the SADC Organ*) qui identifie les principaux défis politiques et en matière de sécurité et défense et propose des stratégies et des activités spécifiques devant servir de cadre la mise en œuvre du protocole. L'Organe de la SADC comprend un Comité inter-États de politique et de diplomatie (ISPDC, *Interstate Politics and Diplomacy Committee*, composé des ministres des affaires étrangères de la SADC) et un Comité inter-États de défense et de sécurité (ISDSC, *Interstate Defence and Security Committee*, composé des ministres chargés de la défense et de la sécurité)¹⁷.

Néanmoins, l'existence de structures de défense et de sécurité au sein de la SADC ne s'est pas révélée très efficace pour renforcer le rôle de la SADC dans la gestion et le règlement des conflits dans la région. L'Organe de la SADC a été foncièrement inopérant, en raison notamment

de la controverse, en particulier entre le Zimbabwe et l'Afrique du Sud, sur son statut (la question était de savoir s'il devait être autonome vis-à-vis de la SADC ou s'il devait se conformer aux décisions du sommet de la SADC). Ce problème semble avoir été résolu en 2001, mais d'autres difficultés demeurent, dues à des rivalités régionales et à une méfiance entre les États membres de la SADC (tensions entre le Zimbabwe et l'Afrique du Sud notamment). Un pacte de défense mutuelle a été signé récemment, lors du sommet de la SADC tenu en août 2003. Il vise à rendre opérationnels les mécanismes de l'Organe de la SADC en vue d'une coopération mutuelle dans les domaines de la défense et de la sécurité (article 2), mais ne semble pas véritablement renforcer les dispositifs existants de la SADC en termes de relance et d'intensification de l'engagement de ses États membres en faveur de la gestion et du règlement des crises dans la région. Ce pacte prévoit un engagement institutionnel en faveur d'une légitime défense et d'une action collectives (article 6). Il est également centré sur les conflits inter-étatiques et met aussi l'accent sur la non-ingérence dans les affaires internes d'un État membre (sauf au titre de l'article 7, dans les conditions énoncées dans le protocole et sur décision du sommet de la SADC), ainsi que sur l'engagement à ne pas lancer ou appuyer des actions de déstabilisation à l'encontre d'un État membre (article 8). L'engagement des États membres à coopérer dans le domaine de la défense et à faciliter la coopération entre leurs forces armées et leurs secteurs liés à la défense (article 9) constitue un aspect important de ce pacte, qui renforce encore les initiatives de la SADC visant à améliorer les capacités d'action commune. La valeur ajoutée de ce pacte et les véritables nouveautés qu'il apporte ne sont toutefois pas évidentes, hormis le fait qu'il renforce les politiques et initiatives existantes.

Certains États membres de la SADC ont fait preuve d'un engagement particulier en faveur du maintien de la paix ainsi que de l'arbitrage et

¹⁷ L'ISDSC existait avant la création de l'Organe de la SADC. Il a été intégré à la structure de cet Organe lors de sa création en 1996, avant même que le nouveau protocole ne soit adopté lors du sommet de 2001.

du règlement des conflits dans la région et figurent parmi les pays qui participent le plus activement au déploiement de forces multinationales au titre d'initiatives de paix en Afrique. Ils ont engagé des opérations militaires en RDC en 1998¹⁸ et au Lesotho en 1998-1999¹⁹. En fait, ces opérations ont créé des tensions entre les États membres de la SADC ou renforcé les tensions existantes, les divisions internes de la SADC étant centrées autour d'accusations de poursuite d'intérêts nationaux et de tentatives d'hégémonie régionale. Cependant, il est intéressant de noter que, malgré ces différends et ces tensions, la SADC est parvenue à présenter une certaine image d'unité en finissant par « reprendre à son compte » ces interventions. Plus récemment, l'Afrique du Sud, « nouvelle venue » dans les activités de maintien de la paix, joue un rôle majeur en matière de médiation et de maintien de la paix au Burundi, ainsi que dans d'autres régions d'Afrique.

Par ailleurs, la SADC a régulièrement organisé un enseignement et des exercices de formation au maintien de la paix, qui contribuent largement au développement de procédures opérationnelles permanentes à composantes civile et militaire, bien que l'intégration de ces deux composantes n'ait pas toujours été réussie. En outre, les difficultés liées aux problèmes financiers et opérationnels sont fréquentes au sein de la SADC, comme dans d'autres organisations sous-régionales et régionales africaines, mais la SADC a la capacité de jouer un rôle plus actif et efficace dans la gestion des conflits dans la région. La SADC est sans doute l'organisation sous-régionale africaine qui dispose de la plus importante capacité de déploiement. En RDC, l'Angola et le Zimbabwe ont, semble-t-il, déployé, à eux seuls, au début de la guerre, quelque 16 000 hommes. Cependant, il n'est pas certain que ces pays soient en mesure de maintenir un contingent aussi important sur le terrain pendant de longues périodes (sans parler des problèmes politiques et économiques internes que connaissent actuellement ces deux

pays, bien que ce soit pour des raisons très différentes). L'Afrique du Sud restructure ses forces militaires pour en faire une force d'intervention régionale plus crédible. Elle s'est engagée dans la modernisation et le renforcement de ses capacités militaires en vue d'opérations de défense et de maintien de la paix, ainsi que de secours en cas de catastrophe.

3.2 Initiatives bilatérales visant à renforcer les capacités nationales et régionales africaines en matière de gestion des crises

France

Après la décolonisation, la France a continué de mener une politique active à l'égard de l'Afrique et est régulièrement intervenue dans la région, bien que ce soit parfois à l'appui de régimes faibles et dictatoriaux (en particulier dans les années 1970 et 1980). À partir du milieu des années 1990, les interventions françaises en Afrique se sont raréfiées et la France a réduit sa présence militaire dans la région (qui est passée de 8 000 hommes en 1985 à 6 000 en 2001), ce qui s'explique essentiellement par une évolution de la politique française à l'égard de l'Afrique, plutôt que par un désengagement par rapport à cette région. Cette évolution a pris quatre formes principales :

- ▶ une modification de la conception de la paix et de la stabilité en Afrique, essentiellement axée sur le développement des capacités africaines de maintien de la paix dans la région, sous la forme d'une préparation à une mobilisation rapide des unités des structures militaires existantes dans les pays africains ;
- ▶ un multilatéralisme privilégiant une approche sous-régionale plutôt qu'une approche par pays, en vue de favoriser une coopération et une coordination accrues entre les pays africains et leurs forces militaires ;

¹⁸ L'Angola, la Namibie et le Zimbabwe ont participé à la force interafricaine qui est intervenue en RDC en 1998.

¹⁹ Le Botswana et l'Afrique du Sud sont intervenus au Lesotho en 1998-1999.

- ▀ une orientation régionale plus large, ne se limitant plus à l'Afrique francophone, et une ouverture et un soutien renforcés aux activités des autres pays ;
- ▀ la transparence, tous les pays étant informés des contributions et les opérations étant limitées au maintien de la paix et à l'aide humanitaire²⁰.

Le programme français de renforcement des capacités RECAMP (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix), établi en 1996, est la pièce maîtresse de la nouvelle politique de la France à l'égard de l'Afrique. Au titre du RECAMP, la France fournit :

- ▀ un enseignement de compétences relatives au maintien de la paix, destiné aux forces armées et de police de plus de 30 pays africains, francophones ou non, prenant la forme de cours dispensés en France et dans plus d'une dizaine d'écoles militaires en Afrique, soutenues par la France. Bien que ces écoles militaires soient nationales (la plupart sont situées dans des pays francophones), elles ont une vocation régionale et sont ouvertes aux ressortissants étrangers. L'enseignement y est parfois dispensé en anglais et en français (par exemple, à l'école de Zambakro en Côte d'Ivoire). L'enseignement comprend une formation d'observateur militaire, une formation au niveau des bataillons et des brigades, ainsi que l'enseignement de connaissances particulières destinées au personnel des trois armées et de la police et une formation spécialisée, notamment en communication et en médecine (une formation en déminage est également envisagée). Au cours des dernières années, la France s'est également engagée à renforcer les capacités des pays africains à réparer et entretenir les véhicules militaires, en leur fournissant des pièces de rechange, des tech-

niciens et un financement (pour les pays ayant conclu des accords de coopération militaire avec la France) ;

- ▀ une formation de terrain multinationale, à vocation régionale. Trois exercices multinationaux, auxquels ont participé des pays de toutes les régions d'Afrique subsaharienne²¹, ont été réalisés jusqu'à présent au titre du RECAMP et un quatrième est prévu au sein de la CEDEAO pour fin 2004-début 2005 au Bénin. Des exercices organisés par des organisations sous-régionales (essentiellement en Afrique de l'Ouest mais également par la SADC) ont été appuyés par la France qui a fourni des troupes et du matériel, ainsi qu'un soutien financier et logistique. La France participe également à des exercices militaires de routine avec des pays africains (la plupart sont bilatéraux et quelques-uns multilatéraux) ;
- ▀ le prépositionnement de matériel à l'appui des forces africaines participant aux initiatives de maintien de la paix dans la région. Jusqu'en 2002, on comptait trois dépôts (situés à Dakar, Libreville et Djibouti). Le matériel prépositionné dans ces dépôts est destiné à équiper et soutenir un bataillon d'infanterie de 600 personnes et comprend des armes de fabrication française (essentiellement des armes individuelles et quelques armes collectives), des véhicules (véhicules blindés légers, jeeps, camions et ambulances ; des véhicules blindés de transport de troupes devaient également être fournis), du matériel de communication et d'autres types de matériel non létal (uniformes, générateurs, tentes, installations de purification d'eau). Le dépôt de Dakar comprend un hôpital de campagne de 100 lits, disposant de l'équipement médical et des véhicules d'appui nécessaires. Ce matériel a été utilisé à plusieurs reprises pour soutenir des missions de maintien de la paix, y compris

²⁰ Hervé Giraud, contre-amiral, « Efforts at Conflict Prevention and Resolution: the French Experience », dans *Franco-South African Dialogue for Sustainable Security in Africa*, Institute for Security Studies (Afrique du Sud), août 2000, monographie n° 50; <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No50/Chap12.html>.

²¹ *Guidimakha* au Sénégal et en Mauritanie en 1998 (avec 8 pays d'Afrique de l'Ouest et 4 pays non africains : les États-Unis et 3 pays européens), *Gabon 2000* (avec 8 pays d'Afrique centrale et 8 pays non africains) et *Tanzanite* en 2002 (avec les 14 États membres de la SADC, le Kenya, Madagascar et plus de 9 pays non africains). Il est prévu d'organiser des exercices RECAMP tous les deux ans.

des opérations dirigées par des pays africains dans la région, et pour aider des pays africains participant à des missions de maintien de la paix des Nations unies. Le matériel RECAMP doit rester sous contrôle français et être rapporté au dépôt une fois la mission accomplie, ce qui semble toujours avoir été le cas.

La France intensifiera probablement son soutien aux organisations régionales et sous-régionales d'Afrique subsaharienne, même si le programme RECAMP n'a pas été marqué par une forte participation ni un soutien important des structures des organisations régionales, souvent en raison des faiblesses de ces organisations. Toutefois, la France est en train d'établir des liens avec certaines organisations régionales africaines et de leur apporter son soutien (CEDEAO, IGAD, CEEAC et Union africaine par exemple), en accréditant ses attachés de défense auprès de ces organisations. Elle appuie également les forces de maintien de la paix de la CEEAC en République centrafricaine (RCA). En outre, elle contribue au Fonds pour la paix de l'OUA et soutient activement les opérations de maintien de la paix des Nations unies ou dirigées par des pays africains en Afrique ; à certaines occasions, elle leur a fourni une aide logistique et financière déterminante.

La France est intervenue à plusieurs reprises en Afrique, aux côtés d'organisations sous-régionales africaines ou de l'ONU (avec son mandat), afin de rétablir la paix ou d'aider à contenir un conflit. Les derniers exemples en date sont l'opération *Artemis* menée, sous commandement français, par l'UE en RDC, un petit détachement de militaires français (environ 200 hommes) en RCA et l'opération *Licorne* (4 000 hommes) en Côte d'Ivoire²², qui se révèle particulièrement difficile pour l'ancienne puissance coloniale et où la France est parfois perçue par certaines parties au conflit comme partie prenante plutôt que comme médiateur ou force neutre de maintien de la

paix. La France a déployé en 2002 une force de 4 600 hommes en Côte d'Ivoire, qui est passée à 5 000 hommes lors de la récente aggravation de la crise.

Royaume-Uni

Depuis le milieu des années 1970, le Royaume-Uni a mis en place des équipes militaires britanniques de conseil et de formation (*British Military Advisory and Training Teams* [BMATT]) dans certains pays africains (anglophones) dans le cadre d'initiatives bilatérales. Dans les années 1990, il a redéfini leur mission en fonction du programme britannique de soutien à la formation en matière de maintien de la paix en Afrique (*African Peacekeeping Training Support Programme*) : les équipes BMATT ont été chargées de dispenser une formation dans le domaine du maintien de la paix aux officiers des pays africains (non seulement dans les pays où elles étaient basées, mais aussi dans d'autres pays de la région). Outre un enseignement théorique, les BMATT fournissaient également une formation sur le terrain (essentiellement en Afrique). En outre, le Royaume-Uni a appuyé des opérations de maintien de la paix des Nations unies ou dirigées par des pays africains dans la région.

En 2001, le gouvernement britannique a décidé de lancer une initiative plus ambitieuse, plus vaste et multidimensionnelle. Il a instauré deux fonds de prévention des conflits : le Fonds pour la prévention des conflits en Afrique (*Africa Conflict Prevention Pool*) ou Initiative pour la prévention des conflits en Afrique (*Conflict Prevention Initiative for Africa*), qui concerne l'Afrique subsaharienne, et le Fonds commun pour la prévention des conflits mondiaux (*Global Conflict Prevention Pool*), qui porte sur le reste du monde. Ces fonds rassemblent les programmes et fonds de prévention des conflits de différents services ministériels du Royaume-Uni : le ministère des affaires étrangères (*Foreign and Commonwealth Office*, FCO), le ministère de la défense (MOD) et le

²² Pour de plus amples informations, voir le site du ministère français de la défense : <http://www.defense.gouv.fr/ema/forces/operations/index.htm>.

ministère pour le développement international (*Department for International Development*, DFID). L'objectif visé était d'encourager une coopération plus étroite ainsi qu'une efficacité et une complémentarité accrues entre ces différents services gouvernementaux travaillant dans le même domaine²³. L'Initiative pour la prévention des conflits en Afrique recouvre un certain nombre de domaines et d'objectifs thématiques primordiaux, notamment le contrôle de la prolifération des armes de petit calibre et des armes légères, la réduction de l'exploitation des ressources minérales et des autres ressources naturelles aux fins de la guerre, un gouvernement représentatif de toutes les composantes de la société, la réforme du secteur de la sécurité et le soutien des programmes visant à créer des organes régionaux en matière de sécurité et à développer la capacité des pays africains à entreprendre et à soutenir des opérations de maintien de la paix²⁴. L'une des priorités de l'initiative britannique est de contenir l'extension des conflits régionaux à l'intérieur et autour de la Sierra Leone, de la région des Grands Lacs, du Soudan et de l'Angola.

Comme dans le cadre du programme RECAMP, les activités visant à soutenir et à renforcer les capacités africaines de maintien de la paix ont mis l'accent sur l'enseignement, la formation et l'équipement. L'essentiel de l'enseignement et de la formation militaires au soutien de la paix dispensés en Afrique est fourni par les BMATT, basées dans différents pays africains (Ghana, Kenya, Sierra Leone, Afrique du Sud et, jusqu'en 2001, Zimbabwe). L'enseignement et la formation militaires comprennent souvent un enseignement des droits de l'homme. Le programme de renforcement des capacités n'inclut généralement pas d'exercices de formation sur le terrain, mais le Royaume-Uni a souvent contribué (financièrement, en fournissant des

troupes, des instructeurs et du matériel de transport) aux exercices multilatéraux et régionaux dirigés par des pays africains. Le Royaume-Uni a participé à des exercices menés dans le cadre du programme français RECAMP et lancera sans doute à l'avenir des exercices multinationaux de formation sur le terrain (dans toute l'Afrique subsaharienne et sans mettre l'accent sur une sous-région donnée).

En règle générale, le Royaume-Uni ne fournit pas de matériel militaire à l'appui d'opérations de maintien de la paix. Deux exceptions notables à cette règle ont été son soutien aux opérations de l'ECOMOG menées au Liberia en 1999 et en Sierra Leone en 2000. Le Royaume-Uni a appuyé l'ECOMOG au Liberia en lui fournissant des pièces de rechange pour véhicules, des générateurs ainsi que des fonds pour l'achat de matériel de communication. L'aide qu'il a apportée en Sierra Leone (1998-1999) a été plus importante encore, prenant notamment la forme de véhicules, de matériel de communication, d'uniformes, de rations, d'armes de petit calibre, d'armes légères, de munitions, de fusils, de mortiers et de roquettes. Bien que le soutien apporté à l'ECOMOG et aux pays fournissant des troupes à cette opération ait été soumis à certaines conditions (relatives au droit humanitaire et à des normes en matière de droits de l'homme, l'essentiel de l'équipement devant par ailleurs être remis aux forces armées de Sierra Leone), toutes ne semblent pas avoir été remplies. Les accords que Londres a conclus par la suite avec le gouvernement de Sierra Leone en 1999 et 2000), visant à promouvoir la paix et la sécurité dans le pays, à soutenir le gouvernement démocratiquement élu et à défendre l'ordre public, prévoyaient l'instauration d'un système de freins et de contrepoids pour éviter que des problèmes ou défaillances observés par le passé ne se repro-

²³ Pour de plus amples informations sur l'Initiative pour la prévention des conflits en Afrique et le Fonds commun pour la prévention des conflits mondiaux du Royaume-Uni, voir respectivement <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1011756005037> et <http://www.mod.uk/issues/cooperation/gcpp.htm>.

²⁴ De 2001 à 2003, le budget des deux fonds de prévention des conflits a prévu plus de 400 millions de livres sterling par an pour le maintien de la paix (en Afrique et ailleurs dans le monde), soit environ 78% du total des fonds disponibles. Le Fonds pour la prévention des conflits en Afrique répartit plus équitablement ses ressources entre les programmes et le maintien de la paix : environ 55% des ressources allouées à ce fonds sont utilisées pour le maintien de la paix. Berman, op. cit. dans note 5, 2002, p. 14.

duisent²⁵. Ce système est réputé avoir été efficace. Dans le cadre des nouveaux accords conclus, le Royaume-Uni a fourni à l'armée de Sierra Leone une quantité importante de matériel létal et non létal ainsi qu'une formation étendue, comprenant un enseignement en matière de respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. Il a également fourni une formation et du matériel non létal (y compris du matériel de communication et des véhicules) à la police de Sierra Leone. Pendant l'été 2000, le Royaume-Uni a envoyé (avec l'accord de l'ONU) un contingent de plus de 1 000 hommes en Sierra Leone afin de protéger et d'évacuer les ressortissants britanniques, de sécuriser l'aéroport de Freetown, de fournir des conseils techniques à la MINUSIL et de contribuer au rétablissement de la paix et de la sécurité²⁶.

Le fait que le Royaume-Uni ait apporté son aide aux opérations de l'ECOMOG au Liberia et en Sierra Leone ne signifie pas qu'il menait une politique active de soutien aux efforts de paix déployés par les organisations sous-régionales africaines. Nombreux sont ceux qui estiment que l'assistance du Royaume-Uni a été suscitée par la peur que l'ECOMOG n'échoue. Néanmoins, en dépit des faiblesses de l'ECOMOG, la CEDEAO a acquis une certaine reconnaissance au niveau international pour ses tentatives de traitement des crises dans la région, et le Royaume-Uni semble disposé à appuyer les efforts consentis par la CEDEAO pour développer ses mécanismes de sécurité en fournissant des fonds et des actions de formation destinés au Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO, sous réserve d'une réelle volonté du secrétariat de celle-ci de faire fonctionner ce mécanisme. En novembre 2000, le Royaume-Uni a organisé avec la CEDEAO un

exercice sur cartes au siège de l'organisation et pourrait très bien programmer d'autres exercices de même nature avec la CEDEAO à l'avenir. Par ailleurs, un officier militaire britannique est détaché auprès de la CEDEAO pour appuyer la capacité de planification de l'organisation. Le Royaume-Uni semble également disposé à financer les efforts de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) visant à développer ses capacités de soutien de la paix (en assurant des actions de formation). Le Royaume-Uni a apporté une aide plus importante à l'OUA qu'aux autres organisations régionales africaines. Il s'est montré résolu à soutenir l'établissement du mécanisme de l'OUA, le financement du Centre de gestion des conflits de l'OUA étant toutefois susceptible d'être réduit (une évolution à laquelle ont contribué les retards et la bureaucratie de l'OUA).

Le développement de capacités liées à la résolution de conflits et aux efforts de paix en Afrique est lui aussi un domaine traité au sein de la Commission pour l'Afrique, une des dernières initiatives visant à attirer l'attention et à promouvoir les efforts de développement et de stabilité en Afrique. Créée en février 2004, la Commission pour l'Afrique est une initiative du Premier ministre britannique, Tony Blair, qui réunit tout un éventail de personnalités et d'organisations de l'Afrique et d'ailleurs, dans le but notamment d'accroître le soutien au NEPAD et au Plan d'Action pour l'Afrique du Groupe des Huit. Ses résultats devront être présentés au sommet du Groupe des Huit en juillet 2005²⁷.

États-Unis

Les programmes américains indirectement liés au développement des capacités des États

²⁵ Des officiers militaires conseillers et instructeurs (provenant essentiellement du Royaume-Uni, mais également d'autres pays) travaillent aux côtés des fonctionnaires du ministère de la défense et de l'État-major des armées de Sierra Leone et servent également de correspondants avec les bataillons militaires sur le terrain. Le numéro de série de chaque fusil fourni par le Royaume-Uni est enregistré, ainsi que le nom de la personne à qui il est confié, qui en est informée. Berman, op. cit. dans note 5, 2002, p. 17.

²⁶ En ce qui concerne la légitimité de cette opération et d'autres interventions militaires, voir Martin Ortega, « L'intervention militaire et l'Union européenne », *Cahier de Chaillot* n.45, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris, mars 2001, chapitre 3.

²⁷ Pour plus de renseignements voir le site www.fco.gov.uk sur la politique pour l'Afrique et la Commission pour l'Afrique.

africains en matière de paix existent depuis longtemps. L'*International Military Education and Training Program* (IMET, Programme international d'enseignement et de formation militaires) a été officiellement créé en 1976, mais existait déjà avant cette date. Il dispensait un enseignement et une formation à des militaires étrangers, y compris africains. Plus tard, en 1990, l'IMET a été étendu aux fonctionnaires de gouvernements étrangers et aux membres de la société civile (il ne se limitait donc plus au personnel militaire) et élargi pour inclure une formation outre-atlantique (la formation n'étant précédemment dispensée qu'aux États-Unis). Les actions de formation de l'IMET portent, entre autres, sur la gestion de la défense, les relations entre les sphères civile et militaire, l'État de droit et la justice militaire conformément aux principes des droits de l'homme²⁸.

Cependant, les États-Unis n'ont manifesté une volonté plus résolue de renforcer les capacités africaines en matière de gestion des situations de conflit qu'à la fin des années 1990, sous l'administration Clinton et après le génocide rwandais de 1994. L'African Crisis Response Initiative (ACRI, Initiative de réponse aux crises africaines) a été lancée en 1997 dans le cadre de cette politique. L'ACRI prévoyait un enseignement théorique, une formation sur le terrain, des exercices de poste de commandement et des exercices assistés par ordinateur, ainsi que la fourniture de matériel non létal (générateurs, détecteurs de mines, lunettes de vision nocturne, installations de purification d'eau, matériel de communication, uniformes et bottes). L'ACRI avait pour objectif de former 12 000 soldats africains au maintien de la paix sur une période de 5 ans. Au terme de ce pro-

gramme, en 2002, 9 000 soldats avaient été formés dans huit pays (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Sénégal et Ouganda)²⁹ et trois exercices multinationaux avaient été menés à bien. Plusieurs États africains ayant bénéficié du programme ACRI ont participé à diverses missions de soutien de la paix et opérations humanitaires des Nations unies ou dirigées par des pays africains et ont utilisé du matériel de l'ACRI dans le cadre de ces missions et opérations. Les bénéficiaires du matériel de l'ACRI devaient l'utiliser pour ce type d'activités et d'exercices de formation, et non à d'autres fins non prévues. Pour éviter de telles utilisations non prévues, le matériel de l'ACRI a fait l'objet de contrôles réguliers, sauf lorsque la formation a été suspendue (Ouganda et Côte d'Ivoire). Les modifications apportées au programme ACRI dans sa dernière phase ont notamment consisté à faire participer davantage les organisations et ONG internationales et humanitaires aux exercices multinationaux de formation et à organiser des réunions d'information sur le sida³⁰.

En 2000, alors que l'opération de maintien de la paix en Sierra Leone était en péril³¹, les États-Unis ont rapidement répondu à l'appel de la CEDEAO en lançant l'*Operation Focus Relief* (OFR, Opération secours ciblé), qui a consisté à former et à équiper sept bataillons issus d'États membres de la CEDEAO (cinq provenant du Nigeria, un du Ghana et un du Sénégal) en vue de leur participation à la MINUSIL. L'OFR prévoyait la fourniture de matériel militaire en quantités beaucoup plus importantes que l'ACRI, y compris de matériel létal, ce qui explique son coût plus élevé sur une période pourtant plus courte³². Du matériel médical a

²⁸ Pour de plus amples informations sur l'IMET, voir http://www.dsca.org/mil/home/international_military_education_training.htm.

²⁹ Les actions de formation en Ouganda et en Côte d'Ivoire ont été suspendues pour des raisons politiques et liées au respect des droits de l'homme. L'Éthiopie faisait partie des pays qui devaient bénéficier de l'ACRI, mais la formation n'y a jamais débuté en raison de la guerre avec l'Érythrée.

³⁰ Ces modifications, auxquelles s'ajoute l'accent mis sur la formation des instructeurs, ont été introduites dans le programme ACRI au Kenya.

³¹ En mai 2002, 500 casques bleus ont été pris en otage en Sierra Leone par le Front uni révolutionnaire. Le commandant des forces de la mission de maintien de la paix des Nations unies (MINUSIL) s'était plaint de longue date de la qualité des forces de maintien de la paix participant à cette mission (mal équipées et mal formées).

³² L'OFR n'a duré que 15 mois, mais ses coûts ont été presque aussi élevés que ceux de l'ACRI, qui a duré cinq ans.

également été fourni et un enseignement des droits de l'homme a été inclus dans la formation dispensée. En outre, il était interdit à tout membre du personnel militaire impliqué dans des violations des droits de l'homme de participer à cette formation (à cette fin, chaque pays était tenu de présenter un dossier concernant les personnes proposées pour bénéficier de la formation de l'OFR, les États-Unis engageant ensuite un processus de contrôle). Il semble que les forces armées formées dans le cadre de l'OFR (du moins les unités nigérianes, qui n'avaient pas très bonne réputation) étaient considérées comme plus disciplinées et compétentes. Avant les élections de mai 2002 en Sierra Leone, les autorités américaines ont indiqué qu'il avait été rendu compte de l'utilisation du matériel létal fourni dans le cadre de l'OFR et qu'aucun usage abusif n'en avait été fait.

Si l'Afrique a suscité un intérêt et un engagement moindre des États-Unis sous l'administration Bush, la situation a rapidement changé au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 (et de ceux perpétrés contre des objectifs et intérêts américains dans des pays d'Afrique de l'Est). Le regain d'intérêt des États-Unis pour la région s'est centré sur deux aspects : d'une part, l'Afrique est apparue comme une source pétrolière et gazière de substitution, permettant aux États-Unis de réduire leur dépendance énergétique vis-à-vis des pays du Golfe³³, et, d'autre part, l'Afrique (notamment l'Afrique orientale) était devenue une région problématique dans le cadre de la politique de lutte contre le terrorisme menée par les États-Unis. Les États africains faibles sont perçus comme des candidats de choix pour la perpétration d'attentats terroristes, le recrutement de terroristes, la collecte de fonds et le blanchiment d'argent. En juin 2003, l'administration américaine a annoncé le lancement de l'*East Africa Counterter-*

rorism Initiative (Initiative de lutte contre le terrorisme en Afrique orientale), qui vise à renforcer les capacités régionales de lutte contre le terrorisme à Djibouti, en Érythrée, en Éthiopie, au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda. Cette initiative a bénéficié d'un financement de 100 millions de dollars sur une période de 15 mois, ce qui reflète l'importance que les États-Unis accordent à la lutte contre le terrorisme, par rapport aux autres objectifs de leur politique africaine. Bien que l'un de leurs objectifs annoncés en Afrique soit de renforcer la capacité de l'Afrique à prévenir, limiter et régler les crises, les conflits et l'instabilité régionale, le soutien financier octroyé à cet objectif est bien moindre, comme le montre l'exemple du nouveau programme ACOTA (10 millions de dollars accordés au titre de l'année 2002)³⁴.

Au terme du programme ACRI en 2002, les États-Unis ont adopté un nouveau programme, baptisé ACOTA (*African Contingency Operations Training and Assistance*, Formation et assistance aux opérations d'urgence en Afrique), ainsi que d'autres programmes de moindre envergure et à orientation régionale qui, à l'instar du programme ACOTA et précédemment du programme ACRI, visent à renforcer les capacités africaines à prévenir les conflits et l'instabilité régionale et à y faire face.

Selon les autorités américaines, le nouveau programme ACOTA vise :

- à former et équiper les militaires africains afin qu'ils puissent répondre aux obligations de soutien de la paix et aux besoins humanitaires complexes ;
- à créer et renforcer une capacité africaine durable de formation au soutien de la paix ;
- à mettre en place un commandement et un contrôle efficaces ;
- à assurer une communauté d'approche et une interopérabilité ;

³³ L'Afrique subsaharienne représente 15 à 18% des importations américaines de pétrole. Ce pourcentage pourrait être amené à augmenter au cours des années à venir, avec l'accroissement de la capacité de production des pays de la région, en particulier du Nigeria (qui dispose des réserves pétrolières les plus importantes dans la région). En ce qui concerne la question du regain d'intérêt stratégique des autorités américaines (et européennes) à l'égard de l'Afrique, voir Jonathan Stevenson, « Africa's Growing Strategic Resonance », *Survival*, vol. 45, n 45, hiver 2003 2004, pp. 153-172.

³⁴ Pour une vue d'ensemble de la politique actuelle de l'administration américaine à l'égard de l'Afrique, voir <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/26772.htm>.

- ▮ à renforcer la capacité de soutien de la paix en Afrique aux niveaux international, régional et sous-régional.

Le programme ACOTA est également censé être plus souple et adapté aux besoins de chaque pays, après une évaluation de la capacité et des besoins de chacun. Il portera essentiellement sur la formation des instructeurs africains, de manière à créer une capacité de formation locale et autonome et à être mieux adapté aux capacités et besoins de chaque pays. Il comprendra également une aide aux établissements de formation en Afrique (en coordination avec des partenaires européens). La formation sera adaptée aux exigences de l'environnement opérationnel en Afrique, qui requiert souvent des opérations de plus grande envergure que de simples opérations de maintien de la paix ou menées en vertu du chapitre VI (de la Charte des Nations unies). Le matériel fourni variera en conséquence et les bénéficiaires conserveront le matériel reçu. Le programme ACOTA se distingue également par une orientation plus sous-régionale. Il devrait apporter un soutien aux structures sous-régionales dans le domaine de la sécurité³⁵.

Le *West Africa Stabilization Program* (WASP, Programme de stabilisation de l'Afrique occidentale) est une initiative qui va dans le même sens et met essentiellement l'accent sur le renforcement des capacités des pays de l'Afrique de l'Ouest. Des fonds ont également été accordés à une Initiative pan-sahélienne (qui ne prévoit toutefois pas la fourniture de matériel létal ni même de munitions), dont l'action se concentre davantage sur le renforcement de la capacité des pays du Sahel à lutter contre le terrorisme, au moyen d'un contrôle plus efficace de leurs territoires.

Avant 2001, le soutien aux organisations sous-régionales africaines ne constituait pas une véritable priorité ni un axe essentiel de la politique africaine des États-Unis. L'OUA et l'ECOMOG (plus que la CEDEAO en tant qu'institu-

tion) ont toutefois bénéficié d'une assistance des États-Unis avant cette date. Après l'instauration du mécanisme de l'OUA en 1993, les contributions des États-Unis ont été importantes, notamment au Fonds pour la paix de l'OUA, et ce, pour aider à mettre en place le Centre de gestion des conflits. Les faibles progrès réalisés par l'OUA depuis lors n'ont pas attiré de nouveaux financements institutionnels. Cependant, les États-Unis ont continué de soutenir financièrement les opérations de maintien de la paix de l'OUA. Ils ont également financé les opérations de l'ECOMOG au Liberia et en Sierra Leone. En 2001, l'approche des États-Unis en ce qui concerne les organisations sous-régionales a commencé à changer : des responsables de la CEDEAO et de la CAE ont participé à divers exercices multinationaux de l'ACRI en 2001 et 2002. Le programme ACOTA devrait renforcer cette tendance, bien qu'il soit encore trop tôt pour l'affirmer.

Les États-Unis ont également financé des exercices régionaux de formation au maintien de la paix dirigés par des pays ou organisations africains ainsi que des exercices de formation organisés par des partenaires européens, ou ont participé à de tels exercices. Dans le même temps, pendant l'été 2003, les États-Unis ont dépêché 2 300 marines au large des côtes du Liberia. La pression américaine a entraîné la démission du président, M. Taylor, et la mise en place de l'ECOMIL, force de maintien de la paix chargée de contrôler la transition.

Autres initiatives bilatérales

Outre les programmes susmentionnés lancés par la France, le Royaume-Uni et les États-Unis, il existe un certain nombre d'autres initiatives bilatérales semblables. Leur portée et les moyens financiers qu'elles mettent à disposition sont plus limités, mais elles sont parfois tout aussi efficaces pour renforcer les capacités des pays et des organisations régionales et sous-régionales d'Afrique en matière de prévention et de traite-

³⁵ « African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA) », exposé présenté lors de l'atelier du G8-Afrique sur le développement des capacités africaines en vue d'entreprendre des opérations de soutien de la paix, Berlin, 26 et 27 septembre 2002.

ment des conflits. Dans certains cas, ces initiatives bilatérales ont permis de mener ou de soutenir des missions africaines de maintien ou d'imposition de la paix.

Les initiatives bilatérales mettent généralement l'accent sur certaines des activités ou politiques suivantes :

■ soutien aux missions de maintien de la paix menées par les Nations unies ou au niveau régional ou sous-régional en Afrique, par la fourniture de forces de maintien de la paix ou d'une aide financière, matérielle, logistique ou humanitaire à ces missions. Presque tous les pays européens et de nombreux pays non européens (notamment la Russie, la Chine, le Japon, l'Inde, le Bangladesh, la Corée, l'Australie, le Canada, le Brésil, entre autres) ont, d'une manière ou d'une autre, apporté leur soutien à des missions de maintien de la paix en Afrique, soit en soutenant directement les Nations unies, soit en fournissant une aide immédiate et significative aux troupes africaines participant aux missions de maintien de la paix sur le continent et ne disposant pas des capacités nécessaires. L'aide apportée à ces troupes prend souvent la forme d'un soutien logistique (aide au déploiement de leurs forces et de leur matériel sur de longues distances), de la fourniture d'un matériel adéquat pour certains types de missions, parfois même de matériel de base, ou d'une aide financière (paiement de la solde des soldats africains par exemple). La Belgique, le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas figurent parmi les pays qui ont apporté d'importantes contributions aux pays africains participant à des missions de maintien de la paix en Afrique. Au nombre des efforts visant à appuyer le maintien de la paix en Afrique (mais également à faire face à toutes sortes de situations de catastrophe ou d'urgence humanitaire), il convient de mentionner le NOREPS (*Norwegian Emergency Preparedness System*, Système

norvégien de préparation aux situations d'urgence), qui vise à entreposer du matériel d'aide humanitaire (fournitures et matériel médicaux et de communication, rations, tentes, etc.) en Angola, en Éthiopie, au Kenya et en Ouganda ;

- aide financière directe aux organisations régionales et sous-régionales africaines. Nombre de pays apportent un soutien financier au Fonds pour la paix de l'UA (Canada, Danemark, Finlande, Japon, Norvège, Suède, pour citer quelques-uns des grands contributeurs), mais également aux organisations sous-régionales africaines telles que la CEDEAO, l'IGAD ou la SADC (les pays nordiques soutiennent très activement ces organisations) ;
- soutien ou participation à la formation des forces africaines au maintien de la paix, dans les pays donateurs ou des pays africains. Cela concerne la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal et la Suède. La Norvège finance un projet de formation de 5 ans dans le domaine de la paix en Afrique australe (à hauteur de 2,5 millions de dollars), qui vise à renforcer les capacités de gestion des conflits et de maintien de la paix. Ce projet englobe les aspects civils et militaires du maintien de la paix, les relations entre les sphères civile et militaire et une formation spécialisée pour la police civile. La Norvège a envisagé un programme similaire pour l'Afrique de l'Ouest. Le Danemark a, entre autres formes de soutien, créé des structures de formation au maintien de la paix au Zimbabwe et dispensé des cours de gestion de la défense aux forces d'Afrique australe, appuyant les efforts déployés pour élaborer des stratégies locales de règlement des conflits ;
- soutien (financier, logistique ou matériel) aux exercices de formation au maintien de la paix organisés par les organisations sous-

régionales africaines. La Suède, le Canada, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et la Norvège figurent parmi les pays qui ont activement soutenu la mise en place d'exercices de formation au maintien de la paix par ces organisations sous-régionales ;

- D médiation. La Norvège est sans conteste en train de devenir un médiateur majeur, non seulement en Afrique, mais également dans le reste du monde. Il en va de même pour le Portugal qui, avec des moyens financiers et militaires très limités, a, dans une certaine mesure, privilégié des efforts de médiation dans ses anciennes colonies (en Angola et en Guinée-Bissau par l'intermédiaire de la CPLP), afin d'appuyer les efforts de paix consentis dans la région ;
- D initiatives de prévention des conflits lancées par la société civile africaine. Ces initiatives semblent bénéficier de l'appui de moins de pays donateurs, mais il faut dire qu'elles sont souvent intégrées aux efforts de développement plutôt que dans les politiques liées aux conflits. Elles relèvent également moins souvent du domaine officiel de la coopération inter-étatique et, pour l'essentiel ou pour la plus grande part, font intervenir des acteurs non gouvernementaux. Cependant, certains pays mettent l'accent sur ces initiatives dans le cadre des efforts de paix qu'ils déploient en Afrique. C'est tout au moins le cas de la Suède qui a également été, au sein de l'UE, un artisan majeur du développement et du renforcement de la politique européenne en matière de prévention des conflits.

Certains pays ont tendance à concentrer leur action dans certaines sous-régions du continent africain (ainsi, le Danemark et la Norvège se consacrent en général à la région de la SADC, tout en menant ou en soutenant des activités dans d'autres régions d'Afrique). D'autres pays, comme l'Allemagne, ne s'intéressent pas à une région particulière et leurs activités englobent

toutes les régions d'Afrique. Les pays ayant un passé colonial en Afrique, tels que la Belgique, le Portugal et, peut-être dans une moindre mesure, l'Italie, ont tendance à concentrer leurs efforts ou à développer davantage leurs programmes dans leurs anciennes colonies ou zones d'influence.

3.3 Initiatives multilatérales

Au niveau des *Nations unies* (y compris des agences de l'ONU), il existe différentes initiatives concernant l'Afrique, mais qui ne s'attachent généralement pas au renforcement des capacités africaines à faire face aux situations de conflit. Si les politiques générales en matière de développement intègrent de plus en plus souvent une dimension de paix et de sécurité, elles mettent essentiellement l'accent sur la prévention des conflits. L'ONU redouble d'efforts pour coordonner ses différents programmes et politiques en faveur de l'Afrique. Il s'agit de la principale mission du conseiller spécial du Secrétaire général pour l'Afrique (depuis 1994), qui fait le lien entre les départements de l'ONU chargés du développement, de l'aide humanitaire et de la politique et de la sécurité³⁶. Plus récemment (en 2000), les Nations unies ont créé un Bureau pour l'Afrique de l'Ouest, qui rassemble les instruments de sécurité et de développement destinés à cette région. L'ONU a également élaboré des instruments spécifiquement conçus pour prévenir les conflits et consolider la paix. En 2001, elle a créé des indicateurs d'alerte rapide (mission revenant au Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU). Elle s'est lancée dans le renforcement des capacités locales en matière de prévention des conflits. Elle a créé des bureaux de soutien à la consolidation de la paix dans des pays africains sortant de conflits et où la paix est encore fragile (par exemple en Guinée-Bissau et en RCA), dont le rôle est d'élaborer des stratégies intégrées de consolida-

³⁶ Pour de plus amples informations sur les activités de l'ONU en Afrique, voir <http://www.un.org/esa/africa/index.htm>.

tion de la paix et de prévention des conflits avec tous les acteurs locaux, en favorisant l'instauration d'un climat de confiance, la stabilisation politique, le soutien des élections et la coordination des efforts des bailleurs de fonds. Les Nations unies ont également adopté différents programmes d'action et résolutions pour combattre des activités qui menacent la paix et la sécurité dans différentes régions d'Afrique, telles que la prolifération des armes légères et de petit calibre et le mercenariat, ainsi que le commerce, souvent connexe, des diamants de la guerre³⁷, et ont sanctionné ces activités, de même que d'autres, qui empêchaient le règlement des conflits.

Bien que la prévention des conflits figure au premier rang des priorités de l'ONU, il importe de souligner les efforts que déploie cette organisation dans le domaine du règlement des conflits, en particulier en matière de médiation (par l'intermédiaire de ses représentants spéciaux), ainsi que son engagement en faveur du maintien de la paix, encore accru depuis 1999 (voir l'annexe 2 pour une liste des opérations de promotion de la paix actuellement menées en Afrique par les Nations unies). M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies, a manifesté un vif intérêt pour la résolution des difficultés que connaît l'Afrique. Depuis son rapport de 1998 sur les causes des conflits et la promotion d'une paix durable en Afrique, le Secrétaire général a régulièrement souligné qu'il était urgent de s'attaquer aux problèmes de l'Afrique (par exemple, dans son rapport complémentaire de 1999 sur le développement en Afrique et dans son rapport du millénaire), non seulement par l'intermédiaire de l'ONU et de ses agences, mais également en faisant appel à d'autres instances et en s'engageant dans la coopération et le partenariat avec d'autres organisations ou institutions (comme l'UE, l'OSCE, le G 8, l'UA et les organisations sous-régionales africaines).

Néanmoins, d'aucuns prétendent que l'ONU aurait pu faire bien plus pour développer les capacités africaines de gestion et de résolution des crises, notamment en ce qui concerne les organisations régionales et sous-régionales en Afrique. Le CSNU a trop mis sur un « partage des tâches » avec les organisations régionales et sous-régionales africaines, confrontées aux mêmes difficultés, voire à des difficultés plus importantes, que l'ONU elle-même, sans fournir à ces organisations les orientations et le soutien nécessaires à la conduite d'opérations de soutien de la paix. L'argument du Secrétaire général de l'ONU selon lequel les Nations unies ne peuvent pas tout faire se conçoit, mais certains font valoir que les Nations unies pourraient fournir du personnel spécialisé et expérimenté dans le domaine de la gestion et du règlement des conflits à l'appui des missions dirigées par des pays africains. Il importe toutefois de noter que les missions de maintien de la paix des Nations unies ont été une bonne « école » pour de nombreuses forces africaines. Certains pays africains ont largement contribué aux missions de maintien de la paix que les Nations unies ont menées en Afrique et ailleurs dans le monde, en particulier depuis les années 1990.

Si les incitations financières ont constitué une motivation importante dans les premiers temps, les délais considérables dans lesquels les Nations unies versent leurs contributions n'ont pas rendu, en fin de compte, ces initiatives financièrement intéressantes. Fait plus important, en participant aux opérations de l'ONU (ainsi qu'aux forces multinationales dirigées par des pays occidentaux, telles que les opérations menées en Somalie ou au Rwanda), les militaires africains ont pu acquérir une certaine expérience, bénéficier d'une formation et avoir accès à du matériel, même si cela n'a pas résolu leurs principaux problèmes (l'insuffisance de leurs capacités de transport ou de leur capacité à soutenir des forces nombreuses).

³⁷ En juillet 2001, la Conférence internationale des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects a adopté un programme d'action visant à combattre ces activités. Voir également la résolution 1467 (2003) du CSNU. En ce qui concerne le rôle des diamants de la guerre, l'Assemblée générale de l'ONU a approuvé une résolution en 2000 (résolution 55/56 (2000) de l'AGNU) et une autre en 2002 (résolution 56/263 (2002) de l'AGNU), qui traitent du rôle du commerce illicite des diamants bruts dans les conflits. Pour ce qui est de la question des diamants de la guerre, voir également le site Internet du processus de Kimberley (<http://www.kimberlyprocess.com>).

Les Nations unies ont créé un groupe de travail sur le renforcement des capacités africaines en matière de formation au maintien de la paix, relancé en 2000, qui pourrait constituer une enceinte appropriée en vue de l'harmonisation et de la coordination des efforts déployés aux niveaux international, régional et bilatéral pour renforcer les capacités africaines à régler les conflits en Afrique. Par ailleurs, le PNUD a réalisé une étude sur une révision du mécanisme de l'UA visant à le rendre plus opérationnel.

Depuis 1999 au moins, l'OSCE s'associe au contrôle de la prolifération des armes en Afrique en soutenant les initiatives des Nations unies ainsi que des initiatives régionales (comme celles de la CEDEAO). Depuis que ses représentants ont rencontré ceux de l'OSCE en 2002, l'UA s'est montrée très favorable à l'idée de maintenir des contacts et d'échanger des informations avec cette Organisation. La vaste expérience de l'OSCE en matière de gestion de crise, d'armes légères et de petit calibre, de mesures de renforcement des capacités, de lutte contre le terrorisme, d'activités de terrain et d'observation des élections intéresse autant l'UA que les organisations sous-régionales africaines.

La *Banque mondiale* considère également que la prévention des conflits et la reconstruction après la guerre contribuent de manière déterminante à la réduction de la pauvreté, qui est son principal objectif. Environ 16% de l'ensemble des prêts consentis par la Banque mondiale sont destinés à atténuer les effets de la guerre. En 1997, la Banque mondiale a créé un Fonds post-conflit. Au milieu de l'année 2003, 95 projets représentant près de 6,6 milliards de dollars étaient mis en œuvre dans des pays africains touchés par des conflits et 105 autres projets dotés de 7 milliards de dollars étaient en cours d'élaboration. La Banque mondiale ne fournit pas seulement une aide financière à la reconstruction après un conflit, mais soutient également le développement institutionnel, la bonne gestion des affaires publiques, les mesures

visant à améliorer la transparence dans le commerce de l'énergie et d'autres produits souvent associés aux conflits (les diamants, le bois ou les métaux précieux, par exemple). La Banque mondiale gère par ailleurs un programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion (doté d'un budget de 500 millions de dollars pour la période 2002-2006), qui regroupe des programmes nationaux et régionaux (il en existe notamment un pour la région des Grands Lacs), ainsi que des programmes axés sur des groupes spécifiques, tels que les enfants soldats³⁸.

D'autres organisations multilatérales auxquelles participent des pays africains, telles que le Commonwealth, l'OIF ou la CPLP, qui sont considérées comme visant essentiellement des objectifs culturels, linguistiques ou de développement, ont acquis un plus grand poids politique et participent davantage aux tentatives de faire face aux conflits en Afrique et de les régler.

Au cours des dix dernières années, le *Commonwealth* s'est davantage attaché aux questions telles que le respect de l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques, la démocratie, les droits de l'homme et le développement économique et social. À plusieurs reprises, il a envoyé des missions d'observation électorale dans des pays du Commonwealth (en Afrique du Sud en 1992, aux Comores en 1994 et au Zimbabwe à l'occasion des dernières élections). Son groupe de soutien au maintien de la paix a contribué à la formation de forces africaines de maintien de la paix et, bien qu'il n'ait pas de mission de maintien de la paix, il assiste les États africains et les aide à coordonner leurs efforts dans ce sens.

L'*Organisation internationale de la francophonie*, créée en 1970 en tant qu'accord informel et institutionnalisée en 1986 en tant qu'organisation, participe davantage à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits depuis 1998, mais ses efforts se concentrent essentiellement sur des tentatives de médiation et de conciliation (Comores, Guinée-Bissau, Burundi, RCA, RDC,

³⁸ Pour de plus amples informations sur les activités de la Banque mondiale en matière de prévention des conflits et de reconstruction, voir le site Internet de la Banque mondiale à l'adresse suivante: <http://www.worldbank.org/afr/conflict.htm>.

Togo). Elle a également organisé l'envoi d'équipes d'observation électorale à plusieurs reprises. Elle ne semble cependant pas disposée à s'engager dans le maintien de la paix ou dans le soutien aux efforts de maintien de la paix déployés par les pays africains. Fondamentalement, l'Organisation est devenue plus politique, sans toutefois acquérir une vocation opérationnelle.

La CPLP³⁹ a été créée en 1996 en tant qu'organisation visant à encourager la coopération entre les pays lusophones ainsi que des efforts politiques et diplomatiques concertés. Elle ne s'attache pas seulement à promouvoir la langue portugaise. Conformément à ses principes directeurs, elle est également attachée à la paix, à la démocratie, à l'État de droit, aux droits de l'homme et à la justice sociale. Néanmoins, elle était essentiellement perçue comme une organisation « culturelle », fondée sur une langue commune. Cette image n'a commencé à changer qu'en 1998, avec la crise en Guinée-Bissau et les tentatives de médiation entreprises par la CPLP sous la direction du Portugal. Cette médiation s'est révélée assez fructueuse, tout au moins au début de la crise, étant donné qu'elle a permis la conclusion d'un accord de cessez-le-feu en juillet 1998. Sans présenter de plan de paix global, la CPLP a probablement empêché une escalade du conflit dans la région. Par la suite, la CPLP a partagé son rôle de médiateur en Guinée-Bissau avec la CEDEAO, qui a fini par prendre la direction de la médiation. La CEDEAO était prête à déployer une importante force d'interposition composée de 5 000 soldats (bien que moins d'un millier d'hommes aient été effectivement déployés, et ce, dans des délais très longs), alors que la CPLP ne fournissait qu'une petite mission d'observation militaire de 150 personnes. En raison des priorités divergentes des États membres

de la CPLP, de l'absence de stratégie commune et des obstacles financiers et organisationnels qui entravaient la mise en place d'une force de maintien de la paix, la CEDEAO a pris le pas sur la CPLP dans le cadre des efforts de médiation et de maintien de la paix déployés en Guinée-Bissau⁴⁰. Toutefois, la CPLP continue de participer à la stabilisation de la situation dans le pays. En juillet 2003, elle a désigné M. Ramos Horta, prix Nobel de la paix et ministre des affaires étrangères de Timor oriental, comme envoyé spécial et médiateur en Guinée-Bissau. La CPLP a de nouveau joué un rôle important en Guinée-Bissau au lendemain du coup d'État intervenu en septembre 2003 et de la révolte militaire d'octobre 2004 et prévoit de dépêcher une mission d'observation électorale pour suivre les élections qui doivent se tenir en mars 2005.

La CPLP a également indiqué sa volonté de contribuer à la stabilisation de la situation à São Tomé e Príncipe, en coopération avec les organisations régionales⁴¹. Lors de réunions sectorielles tenues en juillet 1998, la CPLP a approuvé une initiative visant à former et à préparer des unités militaires à des missions humanitaires et de paix ainsi que la création d'un Centre d'analyse stratégique à Maputo (Mozambique). En 1999, elle a décidé de créer une force de maintien de la paix destinée à participer aux opérations humanitaires. Lors du dernier Conseil des ministres de la CPLP (juillet 2003), les participants ont évoqué les discussions menées par les ministres de la défense des pays membres et leur consensus sur le rôle joué par l'organisation en matière de prévention et de gestion des crises régionales: il est prévu d'élaborer un protocole général de coopération afin de renforcer les capacités de la CPLP en ce sens. Des exercices militaires seront organisés pour renforcer les opérations humanitaires et

³⁹ La Communauté des pays de langue portugaise (connue sous son abréviation portugaise, CPLP) comprend l'Angola, le Brésil, le Cap-Vert, Timor oriental, la Guinée-Bissau, le Mozambique, le Portugal et São Tomé e Príncipe.

⁴⁰ En ce qui concerne le rôle de la CPLP dans le cadre de la crise en Guinée-Bissau, voir MacQueen, Norrie, « A Community of Illusions? Portugal, the CPLP and Peacemaking in Guinea-Bissau », *International Peacekeeping*, vol. 10, n. 2, été 2003, pp. 1-26.

⁴¹ En juillet 2003, un bref coup d'État a renversé le président élu. Une semaine plus tard, grâce à la médiation du président nigérian, un accord a été négocié entre le gouvernement et les rebelles et le président a été réintégré dans ses fonctions. La répartition des futures recettes pétrolières semble avoir été à l'origine de ce coup d'État et probablement aussi au centre des négociations qui ont permis d'y mettre fin.

de soutien de la paix. Le Centre d'analyse stratégique contribuera à l'échange d'informations entre les services de renseignement stratégique et militaire.

D'autres instances informelles abordent également, dans une certaine mesure, des questions ayant trait à la paix et la sécurité en Afrique (« initiative P-3 », sommets franco-africains, sommets franco-britanniques, G8) ou tentent d'harmoniser et de coordonner les politiques bilatérales.

La France, le Royaume-Uni et les États-Unis n'ont tenté de coordonner leurs initiatives bilatérales qu'à partir de mai 1997, en lançant l'initiative baptisée « P-3 » qui, dans le courant de la même année, a été étendue à d'autres pays intéressés. Cette initiative ne se contente pas de coordonner différents programmes, elle a également permis d'engager un dialogue avec les pays africains sur la meilleure manière de promouvoir la paix et la sécurité sur le continent et vise à encourager et à harmoniser l'aide fournie par les bailleurs de fonds à ce niveau.

Depuis le sommet franco-britannique tenu à Saint-Malo en décembre 1998, la France et le Royaume-Uni se sont efforcés de renforcer leur coopération et leur coordination en intensifiant leurs échanges d'informations et en partageant fonctions et locaux pour certaines de leurs ambassades en Afrique. Toutefois, leur action est plus axée sur la prévention des conflits que sur leur règlement. Lors du dernier sommet franco-britannique de novembre 2003, les deux pays ont réaffirmé leur détermination à coopérer en Afrique, en élargissant leur action à

d'autres domaines tels que la formation des forces africaines au maintien de la paix et l'aide aux organisations sous-régionales⁴².

Les pays nordiques (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) coordonnent également leurs efforts afin d'élaborer des actions de formation au maintien de la paix destinées aux forces africaines et une stratégie commune de renforcement des capacités en faveur de l'Afrique australe.

L'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) a également déployé des efforts significatifs pour coordonner et harmoniser les politiques de soutien à la prévention des conflits menées par les bailleurs de fonds à l'égard des pays en développement. En 1995, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a créé un groupe de travail spécial chargé d'étudier la meilleure manière dont la coopération au développement pourrait contribuer à la prévention des conflits. En 1997, le CAD a adopté des lignes directrices sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement et qu'il a complétées en 2001 par des orientations à l'intention des partenaires extérieurs afin de contribuer à la prévention des conflits⁴³.

Lors du sommet d'Evian (France) tenu en juin 2003, le G8 est convenu de contribuer à financer la mise en place, la formation et l'équipement, d'ici 2010, de brigades africaines en attente, sous la direction de l'UA et d'organisations sous-régionales africaines, pour des opérations de maintien et d'imposition de la paix. L'avenir dira si ce projet à long terme portera ses fruits.

⁴² Voir la déclaration sur la coopération franco-britannique en Afrique adoptée lors du sommet franco-britannique de novembre 2003.

⁴³ Pour de plus amples informations sur les lignes directrices du CAD en matière de conflits, voir *The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict*, OCDE, 2001, accessible à l'adresse électronique suivante: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>.

