

Le maintien de la paix en Afrique

Eric G. BERMAN et Katie E. SAMS

Au chapitre VIII de la Charte, les fondateurs de l'ONU envisageaient pour les organisations régionales un rôle important dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il est de plus en plus évident que l'ONU ne peut s'occuper de tous les conflits et de toutes les menaces de conflits dans le monde. Les organisations régionales ou sous-régionales ont parfois un avantage comparatif qui leur permet de jouer un rôle directeur dans la prévention et le règlement de différends et d'aider l'ONU à les circonscrire.

Boutros Boutros-Gali, 1^{er} novembre 1995, extrait du rapport intitulé *Amélioration de la capacité de prévention des conflits et du maintien de la paix en Afrique*¹

Dans le cadre de la mission première de l'ONU, qui est d'assurer la paix et la sécurité internationales, il est nécessaire et souhaitable de soutenir les initiatives prises aux niveaux régional et sous-régional en Afrique. C'est nécessaire parce que l'Organisation n'a ni les moyens ni les compétences requises pour régler tous les problèmes pouvant surgir sur ce continent. C'est souhaitable parce que la communauté internationale doit essayer, chaque fois que possible, d'accompagner les efforts faits par l'Afrique pour résoudre ses problèmes, plutôt que de se substituer à elle.

Kofi Annan, 13 avril 1998, extrait du rapport intitulé *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique*²

Le maintien de la paix en Afrique : augmentation de la demande et diminution de l'offre de la part de l'ONU

Les organisations africaines régionales et sous-régionales ont un important rôle à jouer dans la promotion de la paix et de la sécurité sur le continent. Il n'empêche que le Conseil de sécurité a par trop compté sur elles jusqu'ici, en grande partie à cause de sa réticence à autoriser des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. C'est une chose de renforcer les capacités autochtones, mais c'en est une autre de déterminer si les Africains sont prêts à relever le défi d'assumer au premier chef la responsabilité de faire face aux conflits. Que peuvent faire les États et les organisations

Eric G. Berman et Katie E. Sams sont des auteurs prolifiques sur les questions liées à la sécurité en Afrique et aux Nations Unies. Parmi leurs derniers ouvrages, citons *Constructive Disengagement: Western Efforts to Develop African Peacekeeping*, monographie ISS, n° 33, décembre 1998; et *African Peacekeepers: Partners or Proxies?*, Pearson Paper, n° 3, 1998. Cet article est basé sur leur livre *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, Genève, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement et Institute for Security Studies, 2000, 572 pages.

africains pour améliorer leurs dispositifs en matière de maintien de la paix ? Comment la communauté internationale pourrait-elle mieux adapter ses initiatives aux besoins des acteurs du continent africain ?

La « renaissance africaine », largement saluée quand a pris fin l'apartheid et que, vers le milieu des années 90, se sont produits sur tout le continent des changements prometteurs, est de plus en plus remise en question. Face aux problèmes socio-économiques qui se posent un peu partout en Afrique, beaucoup se demandent aujourd'hui si cet optimisme était bien de mise³. L'évolution récente donne plutôt à penser qu'il y a lieu de faire preuve d'un certain pessimisme. Ainsi, l'éclatement de conflits armés dans toute l'Afrique a amené *Africa Confidential* à qualifier 1998 d'« annus horribilis »⁴. Horrible, cette année l'a certes été, mais la situation allait encore empirer. La barbarie des guerres et la fréquence des coups d'État ont été telles durant les six premiers mois de 1999 qu'en rétrospective on peut considérer 1998 comme une année relativement calme.

Les perspectives de paix et de sécurité en Afrique sont décourageantes. Les États africains continuent à traîner le fardeau du colonialisme. La fin de la guerre froide a créé un vide au sommet qui est propice à la montée et à l'extension de la violence interne. Les dirigeants des pays africains ont aussi contribué à créer les problèmes auxquels sont confrontés leurs peuples. Les États ont de plus en plus de mal à soutenir la gageure que présente la recherche de solutions aux problèmes économiques, sociaux et de sécurité auxquels ils se heurtent. Certains d'entre eux ont déjà « échoué » dans cette tâche; pour d'autres, le déclin est bien amorcé. La prolifération des armes, en particulier des armes légères, ainsi que la migration et le déplacement d'importants groupes humains sont des facteurs ayant aussi contribué à la diffusion des conflits armés. Dans plusieurs pays, les conflits internes ont débordé sur les pays voisins, quand ils n'ont pas gagné toute une région.

Il est ironique, alors que croît la demande de Casques bleus des Nations Unies, que l'offre ait radicalement diminué. Au début des années 90, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont connu une expansion exponentielle, tant par les effectifs que par l'envergure. Ne se bornant plus à servir de tampon entre des factions en guerre, les forces constitutives des nouvelles opérations ont endossé des responsabilités aussi diverses que celles de désarmer les combattants, de rapatrier les réfugiés, d'inculquer le respect des droits de l'homme, d'organiser des élections et même de contribuer à l'édification de nations. Certaines de ces tâches ont prêté à controverse ou se sont avérées extrêmement difficiles. Les missions sont aussi devenues de plus en plus coûteuses en termes d'effectifs et de ressources financières. Pour des raisons essentiellement politiques, on a fait peu de cas des succès et monté en épingle les échecs.

Quoi qu'il en soit, après les difficultés rencontrées par les Nations Unies en 1993, en Somalie, le Conseil a, pour l'essentiel, abandonné les opérations de maintien de la paix à facettes multiples et à grande échelle pour les remplacer par des missions de surveillance plus modestes et plus spécialisées. Les chiffres illustrent bien cette contraction. En 1993, plus de 75 000 Casques bleus étaient déployés dans le cadre d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies; ils n'étaient plus que 12 000 au milieu de l'année 1999. Les coupes ont été plus claires encore en Afrique : en 1993, on y comptait près de 40 000 soldats de la paix de l'ONU; ils étaient moins de 1 600 en juin 1999. Entre 1989 et 1993, le Conseil a autorisé dix opérations de maintien de la paix des Nations Unies en Afrique; il n'en a établi que cinq au cours des cinq années suivantes. Les opérations de maintien de la paix sur le continent étaient au nombre de sept en 1993, de trois en juin 1999.

Efforts de l'Afrique pour promouvoir la paix et la sécurité : nombreux mais limités

Au cours de la décennie écoulée, les États africains ont fait de grands efforts pour assumer la charge capitale de promouvoir la paix et de défendre la sécurité. Ils sont conscients des graves dangers qui menacent leur sécurité et de la réticence du Conseil de sécurité à se retrouver impliqué dans des conflits sur le continent. Des organisations africaines notoires comme l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ainsi que diverses coalitions ponctuelles d'États africains s'efforcent d'acquiescer davantage d'autonomie pour ce qui est de faire face aux conflits armés et aux urgences humanitaires complexes auxquelles elles se trouvent confrontées. Elles se sont d'ailleurs montrées de plus en plus disposées à se préparer et à entreprendre des actions militaires et diplomatiques.

Les États africains ont fait de grands efforts pour assumer la charge capitale de promouvoir la paix et de défendre la sécurité. Ils sont conscients des graves dangers qui menacent leur sécurité et de la réticence du Conseil de sécurité à se retrouver impliqué dans des conflits sur le continent.

L'OUA a créé de nouvelles institutions et déboursé un surcroît de ressources pour faire face aux conflits armés sur le continent. Le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, établi en 1993, a institutionnalisé une structure informelle et donné pour mandat à un organe réduit constitué d'États membres de prendre les décisions qui, auparavant, ne pouvaient être prises que moyennant le consensus entre les membres, au nombre de 53. La décision de déployer la Mission d'observation de l'OUA aux Comores, prise au niveau des ambassadeurs membres de l'Organe central, représente un important acquis. Le Fonds de l'OUA pour la paix, de création récente, est parvenu à recueillir les ressources indispensables pour mener diverses initiatives en faveur de la paix et de la sécurité. La Division de la gestion des conflits de l'OUA acquiert petit à petit les compétences et le matériel nécessaires pour appuyer les initiatives de maintien de la paix prises par l'Organisation.

Les membres de la CEDEAO ont joué un rôle clef pour maintenir la paix dans la sous-région grâce à l'action du Groupe de contrôle du cessez-le-feu (ECOMOG). Depuis sa création en 1990, l'ECOMOG est intervenu militairement dans trois conflits sous-régionaux – d'abord au Libéria, puis en Sierra Leone et, tout récemment, en Guinée-Bissau. Tant au Libéria qu'en Sierra Leone, l'ECOMOG est entré en lice alors qu'aucun autre organe n'était prêt à le faire et a manifesté sa détermination de poursuivre son engagement. Bien qu'il n'ait pas atteint ses objectifs en Guinée-Bissau, son activité illustre les progrès institutionnels que la CEDEAO a accomplis. Il est important de noter que l'ordre du jour de cette mission n'a pas été dicté par un État membre à lui seul. La composition de la force et son adhésion à un mandat représentent des progrès significatifs qui laissent bien augurer de l'avenir de l'ECOMOG. Par ailleurs, la décision prise par les États membres de la CEDEAO d'établir un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits ainsi que pour le maintien de la paix et de la sécurité confirme que ceux-ci ont l'intention d'abandonner l'approche ponctuelle du maintien de la paix qui était la leur.

Les États membres de la SADC ont, eux aussi, manifesté un intérêt croissant pour une intervention dans les conflits qui ébranlent la sous-région. Ils ont établi en 1996 un cadre officiel dans lequel sont traitées les questions de paix et de sécurité et qui porte le nom d'Organe chargé des politiques, de la défense et de la sécurité. Ils se sont depuis lors efforcés de sortir de l'impasse où ils étaient concernant la structure et le fonctionnement de cet organe. Sans disposer d'un mécanisme viable

pour aborder les questions de paix et de sécurité, les membres de la SADC ont pourtant lancé d'importantes initiatives en matière de formation au maintien de la paix et de renforcement des capacités. Ils ont engagé par ailleurs des opérations multinationales en République démocratique du Congo et au Lesotho.

Plusieurs autres groupements sous-régionaux africains se sont engagés sur la voie de l'établissement de cadres spécialisés dans la recherche de la paix et de la sécurité. L'Union du Maghreb arabe (UMA) a créé en 1990 un organe officieux qui porte le nom de Conseil de la défense commune. Les parties au Traité de coopération de l'Afrique de l'Est ont engagé avec succès en 1998 une opération conjointe de maintien de la paix et étudient actuellement un projet de traité instituant la Communauté de l'Afrique de l'Est, en vertu duquel il leur serait possible de lancer des opérations militaires communes. En 1999, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) a établi un mécanisme de promotion, de maintien et de consolidation de la paix et de la sécurité dans la sous-région, connu sous le nom de Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX). Depuis le début des années 90, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) joue un rôle de médiateur en Somalie et au Soudan et le Forum des partenaires de l'Autorité intergouvernementale pour le développement a, depuis sa création en 1997, recueilli à l'échelle internationale les ressources financières et suscité l'appui politique nécessaires pour appuyer ces efforts. L'Accord de non-agression et d'assistance en matière de défense (ANAD) a décidé de mettre sur pied une force sous-régionale de maintien de la paix.

Ces actions régionales et sous-régionales n'ont cependant eu jusqu'ici que des succès limités. L'OUA est handicapée par sa tradition de non-ingérence. Le Mécanisme n'est donc parvenu à assurer que dans très peu de cas le déploiement de soldats de la paix de l'OUA, et quand il l'a pu, cela n'a été qu'à très modeste échelle. Les obstacles d'ordre financier et opérationnel auxquels s'est heurtée, il y a 20 ans, l'initiative de maintien de la paix au Tchad n'ont pas été surmontés. La prévention des conflits – plutôt que leur gestion ou leur règlement – continuera d'être le domaine offrant le plus de chances de réunir le consensus. Les missions de surveillance des élections resteront la principale entreprise de l'OUA sur le terrain. Aussi, même si le système d'alerte rapide mis au point par la Division de la gestion des conflits entrainé en fonctionnement, il y a peu de chances qu'il ait un profond impact sur les opérations. La prise de décisions opportunes, en temps voulu, est – et restera – un problème beaucoup plus pressant pour l'OUA que celui de l'alerte rapide.

De toutes les organisations sous-régionales africaines, la CEDEAO est celle qui a fait le plus pour mettre sur pied une force de maintien de la paix solide, mais chacune de ses interventions a présenté des aspects troublants et eu d'inquiétantes incidences.

De toutes les organisations sous-régionales africaines, la CEDEAO est celle qui a fait le plus pour mettre sur pied une force de maintien de la paix solide, mais chacune de ses interventions a présenté des aspects troublants et eu d'inquiétantes incidences. L'ECOMOG a exacerbé la guerre civile au Libéria et son intervention dans ce pays a contribué au déclenchement de la guerre civile en Sierra Leone. Les

faiblesses de la force en Sierra Leone ont aussi entraîné la prolongation du conflit. En Guinée-Bissau, l'incapacité où s'est trouvé l'ECOMOG de déployer à temps une force suffisante a préparé le terrain pour un coup d'État. Le manque de ressources financières et humaines fait d'ailleurs douter que l'Organisation puisse financer et superviser un cadre aussi ambitieux que celui que constitue le Mécanisme proposé. D'un autre côté, il est possible que les États à même de fournir des troupes à l'ECOMOG hésitent à participer à une force qui serait assujettie à des contrôles rigoureux.

Les États membres de la SADC ont participé à des activités de formation au maintien de la paix et à d'autres activités de renforcement des capacités, mais l'Organe lui-même a été tenu à l'écart dans le domaine de la recherche de la paix et de la sécurité en raison de son dysfonctionnement et de tensions généralisées à l'échelon sous-régional. Aussi longtemps que le différend concernant

L'Organe ne sera pas vraiment réglé, les initiatives sous-régionales en matière de maintien de la paix seront engagées pour l'essentiel indépendamment de la SADC. Il faut aussi dire que les interventions récentes de membres de la SADC en République démocratique du Congo et au Lesotho ont exacerbé les tensions sous-régionales existantes et en ont créé de nouvelles. Les moyens militaires dont disposent certains membres de la SADC et la place que tient l'Afrique du Sud sur le continent, dans le domaine politique, pourraient amener l'Organe à jouer un rôle très important sur le plan de la paix et de la sécurité, mais les divisions qu'il connaît à l'heure actuelle repoussent à plus tard cette éventualité.

Il n'est pas d'autre organisation sous-régionale en Afrique qui soit prête à entreprendre des opérations de maintien de la paix à vaste échelle et présentant de multiples aspects. Le Conseil de défense commune de l'UMA ne s'est jamais réuni et ses membres sont tacitement convenus de ne pas intervenir sur le plan diplomatique, et encore moins sur le plan militaire, en ce qui concerne des questions « internes » qui sèment la zizanie entre les États membres. Les membres de la CAE pourraient certes mettre sur pied dans un proche avenir une opération de maintien de la paix, mais toute initiative de cet ordre ne peut qu'être limitée, et par l'ampleur et dans la durée. On ne saurait s'attendre à ce que la CEEAC puisse vraiment intervenir dans les crises que traversent ses membres ou qui les opposent les uns aux autres. L'IGAD continuera à s'en tenir à la médiation et à la négociation. Le projet que forme l'ANAD de créer une force de réserve pour le maintien de la paix a peu de chances de se réaliser, faute d'argent et en raison de certains événements qui se sont produits dans la sous-région.

Conscients de ce qu'il n'était pas toujours possible ni pratique d'agir par le truchement d'organisations régionales ou sous-régionales, certains États africains ont continué d'intervenir militairement sur le continent en dehors d'organisations structurées. À l'instar des efforts régionaux et sous-régionaux, ces interventions font ressortir la volonté politique croissante de certains pays africains d'entreprendre des opérations de maintien de la paix. Les deux forces menées par le Maroc au Zaïre, l'opération nigériane au Tchad et l'intervention militaire de pays d'Afrique australe au Mozambique, plus récemment l'action en République centrafricaine de la Mission interafricaine chargée de surveiller l'application des accords de Bangui (MISAB) et la mission projetée au Congo (Brazzaville) montrent qu'il est possible de faire beaucoup en dehors des organisations régionales et sous-régionales africaines, et que beaucoup a déjà été fait. Comme en témoigne la MISAB, une coalition ponctuelle d'États qui déploient des soldats de la paix peut contribuer de manière positive à la paix et à la sécurité dans une région.

Cependant, ces exemples d'initiatives ponctuelles font aussi ressortir les difficultés auxquelles se heurte l'Afrique pour engager des opérations de maintien de la paix. Pour participer à des opérations ponctuelles, les pays africains doivent, en règle générale, faire appel aux pays occidentaux. Quand ils obtiennent l'appui financier et logistique nécessaire, leur action est très souvent couronnée de succès. Dans le cas contraire, comme cela s'est passé au Congo (Brazzaville), ou lorsqu'il est mis fin à l'assistance, comme cela s'est produit pour la MISAB, ils découvrent qu'ils ne peuvent à eux seuls assumer de telles tâches.

L'expérience du maintien de la paix et les moyens militaires dont disposent les pays africains expliquent leurs difficultés

La solide expérience des Africains dans le cadre des diverses opérations de maintien de la paix des Nations Unies et au sein de forces multinationales menées par les Occidentaux permet de cerner les problèmes auxquels ils se heurtent lorsqu'ils entreprennent des missions pour leur propre compte. Les unités constituées qu'apportent les pays africains aux missions de l'ONU sont en général

des bataillons d'infanterie aux moyens modestes. Elles sont le plus souvent déployées grâce à une aide extérieure, dont elles restent tributaires. Très rares sont les pays africains qui peuvent fournir des unités spécialisées. Les pays africains ne participent pas aux opérations de maintien de la paix de l'ONU parce qu'ils y trouvent un intérêt financier – le fait qu'ils sont prêts à déployer des troupes dans nombre d'opérations qui ne sont pas gérées par les Nations Unies le montre bien –, il n'empêche que leur efficacité est singulièrement amoindrie par l'absence de moyens financiers.

Il s'ensuit que les difficultés rencontrées sur le terrain par les forces des organisations et des coalitions ponctuelles africaines sont en grande partie en rapport avec les moyens militaires des États participants. Peu de pays africains sont à même de déployer un bataillon dans le cadre d'une opération de maintien de la paix ou d'une force multinationale sans l'apport d'une assistance considérable. Par ailleurs, rares sont les pays qui disposent d'unités spécialisées dotées de matériel ou de connaissances spécialisées suffisants pour assurer les services nécessaires – organisation technique, communications, services médicaux ou contrôle des mouvements. Les pays africains dont l'armée est dotée de telles capacités ne peuvent pas s'en passer pour de longues périodes. À quelques exceptions près, les pays africains ne peuvent pas non plus envoyer des forces très loin. Maintenir une force armée substantielle leur est très difficile. S'il peuvent avoir recours à des moyens civils pour transporter troupes et matériel, il n'en est pas de même quand il s'agit de réparer des erreurs de commandement et de contrôle, de logistique et de réapprovisionnement. Les pays africains se heurtent même à la difficulté de déployer leurs soldats avec l'autonomie souhaitable.

Programmes conçus par les pays occidentaux pour développer les capacités africaines : un début de réponse

Conscients des problèmes, mais peu désireux pour autant d'intervenir eux-mêmes militairement, plusieurs pays occidentaux ont conçu des programmes tendant à développer les capacités des pays africains en matière de maintien de la paix. Le niveau d'engagement financier et politique qui sous-tend ces programmes et les aspects qu'ils privilégient sont très variables. Dans la plupart des cas toutefois est prévu un apport de formation, de matériel et de ressources, fourni soit directement soit par l'intermédiaire d'organisations africaines régionales.

Les plus étoffés des programmes de renforcement des capacités sont les programmes américain, britannique et français. Dans le cadre de l'Initiative pour faire face aux crises en Afrique, les États-Unis prévoient de dispenser une formation au maintien de la paix et de livrer aux pays africains, sur une base bilatérale, du matériel non militaire. La France organise des manœuvres sous-régionales, offre des cours et prépositionne du matériel lourd en des lieux déterminés par le biais de son programme de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP). Le Programme britannique de soutien à la formation pour le maintien de la paix en Afrique est axé au premier chef sur l'éducation et la formation.

Pour une large part en réponse aux critiques émanant de pays africains, les pays occidentaux ont commencé à coordonner leurs programmes de renforcement des capacités. En mai 1997, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni ont annoncé que, par l'« Initiative P-3 », ils visaient à engager un dialogue avec les pays africains en vue d'établir comment mieux promouvoir la paix et la sécurité sur le continent. Le but de l'Initiative était aussi d'encourager les pays donateurs à fournir une assistance à cet effet et d'harmoniser les efforts faits dans ce sens. En décembre 1997 a eu lieu à New York, au Siège de l'Organisation des Nations Unies, une réunion au cours de laquelle ont été étudiés les différents programmes que regroupe l'Initiative P-3 et les programmes mis sur pied par

d'autres pays. Les pays africains ont pu y exposer leurs préoccupations. L'Initiative a été étendue à d'autres États, qui se sont réunis par la suite pour partager l'information recueillie et coordonner leurs activités.

L'Initiative P-3 a déjà atteint quelques-uns de ses objectifs. Un certain nombre de pays occidentaux ont conçu des programmes de renforcement des capacités de l'Afrique en matière de maintien de la paix et commencé à prêter une assistance d'ordre logistique aux contingents de soldats de la paix africains. Un dialogue de la plus haute importance s'est amorcé entre les donateurs potentiels et les pays et organisations bénéficiaires. Tous pays, africains et autres, ont pris conscience des besoins et sont mieux informés de l'offre. Grâce à une diffusion plus large de l'information, il y a plus de transparence et l'esprit de coopération est meilleur.

Il n'en demeure pas moins qu'il reste à établir le « partenariat » souhaité et nécessaire entre pays occidentaux et pays africains. Nombreux sont parmi ces derniers ceux qui sont toujours sceptiques face aux initiatives occidentales. Le fait qu'un an après que la création en a été proposée, le Groupe de travail des Nations Unies pour le renforcement des capacités de formation au maintien de la paix en Afrique ne soit pas encore à l'œuvre permet de se faire une idée des appréhensions de l'Afrique. La réunion initiale de planification tenue en janvier 1999 n'a pas produit d'accord sur le mandat du Groupe. Les réunions qui devaient avoir lieu en mai et en juin 1999 ont été remises à plus tard. Les choses se sont encore compliquées lorsque l'on n'est pas arrivé à désigner un coordonnateur au sein de l'ONU; mais cela n'explique pas pourquoi le Groupe n'est pas parvenu à se réunir. Si les pays africains attermoient, c'est parce qu'ils ne veulent pas que l'on pense qu'ils donnent leur blanc-seing à la politique des pays occidentaux.

L'inquiétude des pays africains est compréhensible. La réalité qui sous-tend le lancement de bien des initiatives de renforcement des capacités est que, tout compte fait, les pays occidentaux n'ont pas envie de s'impliquer militairement dans les conflits africains. En fournissant à l'Afrique une formation et du matériel utiles pour le maintien de la paix, les pays occidentaux espèrent se soustraire à l'obligation d'intervenir directement en Afrique.

En fournissant à l'Afrique une formation et du matériel utiles pour le maintien de la paix, les pays occidentaux espèrent se soustraire à l'obligation d'intervenir directement en Afrique.

Si l'on veut vraiment rendre les Africains plus autonomes, il est indispensable de leur fournir du matériel qui les aide à maintenir la paix et une assistance logistique sur le terrain; or ce sont là les éléments qui tiennent le moins de place dans les programmes occidentaux existants. Apporter aux soldats de la paix africains le type et la quantité de matériel ainsi que l'appui logistique qui leur sont nécessaires pour s'attaquer vraiment aux crises du continent n'est à l'heure actuelle possible ni sur le plan financier ni sur le plan politique. Il n'en est pas de même pour la formation de base. Si le programme français de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP) se détache du peloton des principales initiatives occidentales de renforcement des capacités, c'est parce qu'il prévoit le prépositionnement en de nombreux points du continent africain d'une importante quantité de matériel utile pour le maintien de la paix. Le matériel mis en place aux abords de Dakar en février 1998 avec l'exercice de maintien de la paix *Guidimakha* a servi depuis dans deux missions de maintien de la paix. À la différence de la France, les États-Unis ne fournissent qu'une petite quantité de matériel non militaire aux pays qui participent à l'Initiative pour faire face aux crises en Afrique et le Royaume-Uni ne livre aucun matériel dans le cadre de son Programme d'appui à la formation en matière de maintien de la paix. L'accent mis par la plupart des autres programmes occidentaux de renforcement des capacités est sur la formation de soldats africains plutôt que sur la mise à disposition de matériel.

Lorsque d'aventure la livraison de matériel et un soutien logistique ont été prévus, ils arrivent d'habitude après que la force africaine a subi de cuisants échecs. On en donnera pour exemple le

plus gros de l'apport d'aide américaine à l'ECOMOG au Libéria, aide qui s'est concrétisée alors que le conflit durait depuis six ans. En 1999, le Royaume-Uni a offert à la Sierra Leone et à l'ECOMOG un don de contrepartie s'élevant à 16 millions de dollars des États-Unis, mais lorsque cette aide est arrivée, l'ECOMOG avait déjà subi de nombreuses pertes et menaçait de quitter le terrain.

Alors que les besoins des pays africains sont bien connus, les initiatives occidentales bilatérales de renforcement des capacités sont avant tout le reflet des considérations de politique intérieure. L'ACRI, à l'origine Force africaine de réaction aux crises, devait permettre aux États-Unis d'œuvrer au règlement des conflits en Afrique sans engager leurs troupes. Les principaux programmes du Département américain de la défense qui permettent d'assurer la formation et l'instruction de bénéficiaires africains sont essentiellement conçus à l'avantage des forces armées américaines. Le RECAMP est né en grande partie de la volonté de la France de retirer le gros de ses troupes stationnées en Afrique et de réduire ses dépenses tout en conservant son influence. Tout autant qu'une politique cohérente, le souci d'économie est à l'origine de l'accent mis dans le Programme d'appui à la formation en matière de maintien de la paix sur « la formation des formateurs ». C'est la volonté du Ministre danois de la défense de se tailler un beau rôle qui explique l'ampleur surprenante du programme de son pays. L'appui du Canada à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et la création en Côte d'Ivoire de l'École Zambakro de formation au maintien de la paix sont en partie des retombées du problème québécois. Ce sont aussi des considérations d'ordre intérieur qui poussent d'autres pays à s'occuper activement de renforcer les capacités de l'Afrique en matière de maintien de la paix.

De même, les programmes d'assistance militaire et de renforcement des capacités de l'Afrique des organisations multilatérales traduisent en général les intérêts et les préoccupations de leurs membres. Les réticences à s'impliquer activement dans les conflits africains d'organisations comme l'Union européenne (UE), l'Union de l'Europe occidentale (UEO), le Commonwealth et l'OIF expliquent qu'elles centrent leur attention sur la prévention des conflits. Concrètement, les progrès accomplis sur la voie d'un renforcement des capacités africaines en matière de maintien de la paix restent maigres. À la fin de l'année 1996, l'UE et l'UEO ont parlé de lancer une opération de maintien de la paix ou d'offrir un appui logistique à une force africaine qui opérerait dans l'est du Zaïre, mais, face à l'inquiétude de certains de leurs membres, le projet s'est révélé peu réaliste. La Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) a envisagé le déploiement d'une force en Guinée-Bissau, mais le projet ne s'est pas avéré viable en raison de difficultés d'ordre financier et militaire.

Il ne faut pourtant pas sous-estimer le mérite des politiques occidentales, quelles qu'en soient les origines et les implications. Les programmes en cours présentent beaucoup d'aspects positifs. Les pays occidentaux manifestent un regain d'intérêt (sur lequel certains reviennent) pour l'Afrique et il convient de ne pas faire fi des ressources qu'ils lui destinent. De précieuses compétences, pratiques et théoriques, sont dispensées aux participants à ces programmes. Par ailleurs, les pays occidentaux sont prêts à retoucher leurs programmes quand ils en perçoivent les carences, sous l'aiguillon de la critique. Et puis les pays occidentaux et les pays africains commencent enfin, ensemble et entre eux, à coopérer en faveur de la paix et de la sécurité.

Il faut adopter une approche à court et à moyen terme

Il subsiste de singulières disparités entre les besoins de l'Afrique et la faiblesse de ses moyens d'une part et, de l'autre, les prédispositions de l'Ouest et les moyens qu'il possède. La plupart des pays africains ont les soldats qu'il faudrait pour intervenir, mais ils n'ont pas les moyens de le faire.

De leur côté, les pays occidentaux pratiquent toujours des politiques avant tout axées sur leurs propres besoins et répugnent à investir les ressources qu'il faudrait, au rythme que la situation voudrait. Avec leur insistance sur le renforcement des capacités, les programmes occidentaux ont leurs mérites, mais ce qu'ils offrent, c'est au mieux des solutions à long terme. Le colonel François Dureau, chef de cabinet au Bureau du Conseiller militaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, est de manière générale en faveur des objectifs que visent les programmes de renforcement des capacités. Il met toutefois en garde contre la tentation de trop en attendre à court terme et insiste sur le fait que ce ne sont pas « deux, trois ou cinq ans, mais bien vingt, trente ou cinquante ans » qu'il faudra pour que les pays africains et les organisations régionales soient en mesure d'assumer les responsabilités qu'implique le maintien de la paix sur leur continent⁵.

Certes, il n'existe pas de solution simple pour résoudre le problème de la paix et de la sécurité en Afrique; mais on a trop monté en épingle les initiatives en cours : elles n'offrent au mieux qu'une solution partielle. Les pays occidentaux, tout comme les pays africains, peuvent faire beaucoup – aussi bien unilatéralement que collectivement – pour renforcer les capacités africaines en matière de maintien de la paix à court et à moyen termes⁶.

ACTIONS DEVANT ÊTRE PRISES PAR LES ORGANISATIONS ET ÉTATS AFRICAINS

Les États africains doivent accorder une importance toute particulière à pourvoir leurs organisations avec le personnel nécessaire pour assumer les nouvelles responsabilités

Les organisations sous-régionales créent des mécanismes sans se préoccuper réellement des capacités nécessaires à leur fonctionnement. Ainsi, le « Département » des affaires juridiques du Secrétariat de la CEDEAO, qui est également chargé de soutenir les initiatives prises en matière de paix et de sécurité par la CEDEAO, ne se compose que d'un directeur et d'un directeur adjoint. De la même façon, le personnel de la Division de la gestion des conflits de l'OUA n'a pas évolué proportionnellement aux nouvelles missions qui lui ont été assignées. Quinze personnes, y compris les experts et le personnel de soutien, ne suffisent pas à assumer le fonctionnement en continu de la salle de situation du centre de la gestion des conflits, et encore moins l'ensemble de la division. Les organisations africaines doivent recruter et former le personnel qualifié pour répondre aux exigences croissantes attendues de leurs secrétariats.

Les États africains doivent s'efforcer d'avancer progressivement et résister à la tentation de passer d'un plan ambitieux à l'autre sans effet.

Les organisations régionales et sous-régionales africaines devraient se montrer plus pragmatiques sur ce qu'elles peuvent accomplir ou pas à court et à moyen termes. Les projets trop ambitieux détournent des ressources déjà limitées de projets plus réalistes. Par exemple, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) a créé des structures pour la paix et la sécurité qui sont mal définies et se chevauchent et ne s'est pas vraiment préoccupée de savoir comment elles allaient fonctionner ni comment son Secrétariat allait assurer les services nécessaires. Au lieu de créer de nouveaux mécanismes, les membres de la CEEAC devraient maintenant chercher à rendre opérationnels ceux qui existent. À court terme, les initiatives visant à rassembler des fonds pour des exercices communs de formation au maintien de la paix ou à créer un mécanisme d'alerte

rapide devraient être abandonnées; les États membres devraient plutôt se consacrer au développement du Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale et au renforcement du Secrétariat de la CEEAC. La CEDEAO a également lancé différents projets qui semblent irréalistes au vu des limites actuelles et prévisibles. Son système sous-régional d'observation de la sécurité et de la paix, qui devrait comprendre quatre bureaux sur zone, semble largement au-delà des capacités actuelles de l'organisation, tout comme une force permanente de maintien de la paix. Les membres de la CEDEAO seraient bien avisés de reporter la mise en œuvre de ces plans et de se concentrer d'abord sur le développement d'autres aspects du Mécanisme, en particulier la proposition de Conseil de médiation et de sécurité et plusieurs réformes destinées à renforcer le Secrétariat.

ACTIONS DEVANT ÊTRE PRISES PAR LES ORGANISATIONS ET ÉTATS NON AFRICAINS

En l'absence de dialogue réel entre les pays donateurs et bénéficiaires, ceux qui fournissent une aide pour le développement des capacités africaines de maintien de la paix devraient se rencontrer.

Si les pays donateurs étaient mieux informés de leurs programmes respectifs, il est probable qu'ils utiliseraient leurs fonds limités de façon plus intelligente au lieu de réduire leur aide. Les pays occidentaux se sont, à plusieurs reprises, associés avec succès pour assurer une formation de maintien de la paix. Les pays africains comme les États occidentaux ont profité de cette coopération. Le Royaume-Uni finance la participation d'Africains aux cours du centre de formation au maintien de la paix à Zambakro auquel il fournit également des instructeurs de l'unité militaire britannique de conseil et de formation. Les États-Unis ont accepté de couvrir le coût de la participation de plusieurs Africains au cours de l'opération internationale de soutien de la paix soutenue par les Britanniques, qui a eu lieu au collège interarmes ghanéen pendant le second semestre 1999. Le Portugal aidera à la traduction pour les participants lusophones lors des séminaires organisés par le Centre africain pour les études stratégiques, et pour certains documents de conférence. Il convient de ne pas mépriser les craintes de l'Afrique de se voir marginalisée davantage. Les pays occidentaux doivent se montrer transparents dans leur collaboration.

Les pays donateurs devraient consacrer d'abord des fonds aux actions de résolution des conflits et ensuite aux « systèmes d'alerte rapide ».

Pour l'heure, la principale difficulté en ce qui concerne la défense de la paix et de la sécurité en Afrique est de trouver une réponse efficace aux conflits existants et d'agir pour empêcher leur propagation. D'une manière générale, la diplomatie préventive est une option intelligente et valable. L'on a toutefois abusé de certains programmes qualifiés de « préventifs » – en particulier les systèmes dits « d'alerte rapide ». De nombreux pays donateurs et de nombreuses organisations consacrent pourtant une grande part de leurs ressources déjà limitées à de telles initiatives – le plus souvent au détriment d'actions plus urgentes et nécessaires de résolution des conflits. Le financement de missions de maintien de la paix destinées à gérer et à résoudre des conflits en cours devrait l'emporter sur le financement d'initiatives compliquées et coûteuses de collecte et d'analyse de données.

ACTIONS DEVANT ÊTRE PRISES PAR LES NATIONS UNIES

Le Conseil de sécurité doit surveiller et diriger les arrangements régionaux qui interviennent militairement dans la promotion de la paix.

S'il n'est pas toujours envisageable ni même possible pour le Conseil de sécurité de donner son autorisation préalable au déploiement de troupes par des organisations régionales ou des initiatives ponctuelles, il devrait toutefois exiger qu'elles lui communiquent régulièrement les informations pertinentes concernant leurs activités et la situation sur le terrain. Ces exigences devraient être raisonnables et clairement énoncées. Par ailleurs, les forces régionales doivent être mieux informées des besoins et activités des organisations internationales d'aide humanitaire qui travaillent à leurs côtés.

Le Conseil de sécurité devrait revoir la pratique qui consiste à autoriser de petites missions d'observateurs militaires à intervenir aux côtés des forces régionales de maintien de la paix.

Le déploiement d'observateurs militaires des Nations Unies pour compléter des forces de maintien de la paix non onusiennes créera plus certainement de nouvelles tensions qu'il ne servira à contrôler ou à équilibrer la situation ou encore à accroître la confiance. La force régionale a l'impression de faire l'objet d'un examen injuste. Si la mission d'observation des Nations Unies se montre critique dans son rapport, les tensions augmentent. Comme les petites missions d'observation dépendent parfois d'une mission régionale plus grande, il existe une tendance à taire certaines critiques pour préserver de bonnes relations. Lorsque la sécurité n'est ou ne peut être assurée, les missions d'observation des Nations Unies se retirent – avec de graves conséquences politiques et financières. L'envoi de forces d'observation aussi petites et largement inefficaces présente un autre inconvénient, celui de laisser croire au Conseil de sécurité qu'il s'est sérieusement impliqué pour tenter de résoudre un conflit alors qu'il ne l'est pas.

Le Conseil de sécurité devrait autoriser l'intervention de contingents spécialisés des Nations Unies au côté des forces régionales de maintien de la paix.

Si vous demandez à une organisation régionale africaine ou à une coalition ponctuelle d'États quelle serait la meilleure assistance que les Nations Unies pourraient leur apporter dans leurs actions de maintien de la paix, soyez assuré qu'ils ne vous répondront certainement pas « les observateurs militaires ». C'est pourtant précisément ce que leur offre le Conseil de sécurité. Les observateurs militaires répondent aux craintes du Conseil, mais pas à celles des forces régionales. Ce qui manque aux pays africains ce sont des unités spécialisées dotées d'un matériel de pointe et coûteux comme des avions, ou d'équipement de communication ou de génie. Une unité de transmission bien équipée et formée serait particulièrement appréciée par les opérations africaines, vu qu'elles manquent souvent de moyens de communication fiables entre leurs quartiers généraux et les commandements de contingent ou de secteur. Une unité logistique bien équipée serait également utile au vu des insuffisances opérationnelles des opérations africaines. La structure de commandement

de la force est une question délicate qui pourrait être réglée avant son déploiement. Dans ce cas de figure, l'investissement du Conseil de sécurité serait bien meilleur, puisque les unités formées lui coûtent bien moins cher qu'un nombre équivalent d'observateurs militaires. En outre, le Conseil instaurerait une relation plus symbiotique entre les Nations Unies et la force régionale ou ponctuelle.

Conclusion

En résumé, l'enthousiasme récemment suscité par l'idée de confier la promotion de la paix et de la sécurité sur le continent aux pays et organisations africains est imprudent. Boutros Boutros-Ghali, alors Secrétaire général, a certes eu raison d'affirmer que l'Organisation des Nations Unies « ne peut s'occuper de tous les conflits et de toutes les menaces de conflit » [souligné par nos soins]; mais il y a une marge entre cela et le fait que le Conseil de sécurité *n'essaie plus* de régler les nombreux conflits, en puissance ou réels, qui menacent le monde. Il est particulièrement inquiétant qu'il mette autant d'insistance sur le partage du fardeau pour ce qui est de l'Afrique, continent où le besoin de soldats de la paix est sans doute le plus aigu et où les forces autochtones disponibles se heurtent au plus grand nombre d'obstacles. Le Secrétaire général, Kofi Annan, a bien fait de rappeler que l'Organisation des Nations Unies n'avait « ni les moyens, ni les compétences requis pour régler tous les problèmes pouvant surgir » en Afrique, mais on pourrait en dire autant – sinon plus – des nouveaux « partenaires » africains de l'ONU. Les organisations et groupements ponctuels africains font face, à la plupart des mêmes difficultés que les forces de maintien de la paix des Nations Unies, mais ils ont à surmonter de nombreux autres obstacles. Les efforts que font les pays africains et les pays occidentaux pour renforcer les capacités de l'Afrique en ce qui concerne le maintien de la paix constituent une assise. Il faut partir de là, mais le Conseil de sécurité des Nations Unies doit pour sa part s'affirmer de nouveau pour assurer le maintien de la paix sur le continent.

Notes

1. Document des Nations Unies A/50/711 et S/1995/911, *Amélioration de la capacité de prévention des conflits et du maintien de la paix en Afrique : Rapport du Secrétaire général*, 1^{er} novembre 1995, par. 4.
2. Document des Nations Unies A/52/871 et S/1998/318, *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique : Rapport du Secrétaire général*, 13 avril 1998, par. 41.
3. Ainsi, le journaliste Robert Kaplan, dans un article controversé, a écrit en 1994 : « Il est évident que l'Afrique est confrontée à des cataclysmes au regard desquels les famines en Éthiopie et en Somalie ne sont rien ». Robert D. Kaplan, « The Coming Anarchy », *The Atlantic Monthly*, février 1994, www.theatlantic.com/election/connection/foreign/anarchy.htm.
4. Voir « USA/Africa: Battle Lines in Washington and Africa », *Africa Confidential*, vol. 40, n° 7, 2 avril 1999, p. 1.
5. Entretien avec le colonel François Dureau, chef de cabinet, Bureau du Conseiller militaire, Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, 22 juin 1999, New York.
6. Les sept recommandations suivantes figurent parmi plus d'une vingtaine proposées dans *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*.