

LES MÉCANISMES DE PRÉVENTION DES CONFLITS EN AFRIQUE CENTRALE

Depuis leur accession à l'indépendance, les États de l'Afrique centrale basculent, chaque jour, dans l'enfer des guerres civiles ou interétatiques avec un lourd tribut : pertes massives en vies humaines, vagues de réfugiés, populations déplacées, criminalité urbaine, etc. Les analyses consacrées à la recherche des causes de ces conflits divergent : déclassement de l'Afrique comme enjeu politique et idéologique suite à la fin de la guerre froide¹, découpage artificiel des frontières par les colonisateurs², désagrégation des États³, émergence d'un nouveau bloc offensif ou encore illustration de la théorie des dominos⁴, exacerbée par la répartition transfrontalière des ethnies.

Cette impuissance à cerner sur le plan théorique la nature de ces conflits entraîne une sorte de désintérêt de la communauté internationale qui préfère laisser aux Africains le soin de régler eux-mêmes leurs propres conflits⁵. Dans le même temps, plusieurs initiatives sont menées non seulement au niveau de l'ONU, mais également au sein de l'OUA.

Dans ce sens, la tenue à Yaoundé les 25 et 26 février 1999 d'une conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays membres du Comité consultatif permanent des Nations Unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale a suscité des interrogations diverses sur le rôle et l'avenir de cet organisme sous-régional de prévention des conflits. Créé par le secrétaire général des Nations Unies le 28 mai 1992 par la résolution 46/37 B du 6 décembre 1992, le Comité a été conçu comme un ins-

1. Stephen Smith, L'Afrique aux Africains... en armes, *Libération*, 29 novembre 1998.

2. Hubert Vedrine, Hutus et Tutsis : à chacun son pays, *Jeune Afrique*, n° 1875, décembre 1996, propose un redécoupage des frontières pour atténuer les antagonismes ethniques.

3. C. Young, Zaïre : Is there a state ?, *Canadian Journal of African studies*, n° 1, 1994.

4. Cette théorie a été illustrée naguère en Asie du Sud-Est par le secrétaire d'État américain Henri Kissinger : en Afrique et dans la région des Grands Lacs, la mèche se serait allumée au Rwanda, puis l'incendie se serait propagée dans l'ex-Zaïre et menacerait de faire exploser toute la sous-région.

5. Kofi Annan déclarait le 7 juillet 1997 que « la paix et la sécurité en Afrique centrale comme ailleurs ne peuvent être imposées de l'extérieur. La responsabilité première en revient aux dirigeants des pays concernés ».

trument de diplomatie préventive visant à éviter les conflits au sein et entre ses États membres de la CEEAC (Communauté économique des États de l'Afrique centrale).

Mais ce comité a-t-il les moyens de sa politique ? Autrement dit, face aux ambitions rivales d'acteurs sous-régionaux⁶ pour lesquels le recours systématique à la violence constitue le seul mode d'action politique, la prévention des conflits par la seule prescription des mesures de confiance et de sécurité suffira-t-elle à stabiliser une sous-région entraînée dans « la spirale des conflits »⁷ ? L'insécurité qui règne en Afrique est une menace sérieuse pour la planète et risque de ressusciter le vieux concept de « planète vaisseau » suivant lequel tous nous coulerons ou tous nous serons sauvés⁸. Dès lors, la sécurité collective apparaît comme un élément fédérateur de la communauté internationale. Mais celle-ci doit, pour être opérationnelle, nécessairement prendre en compte les spécificités régionales.

LA SÉCURITÉ COLLECTIVE : UN ÉLÉMENT FÉDÉRATEUR

Selon le chef d'état-major de l'armée camerounaise, le général Pierre Semengue : « On entend par sécurité collective lorsqu'un groupe de pays indépendants, voisins ou non, s'entendent pour étudier et régler ensemble les problèmes de sécurité qui les concernent, le vocable sécurité étant pris dans le sens le plus large du terme. »⁹

De fait, la sécurité collective repose sur un mécanisme institutionnel à vocation universelle¹⁰. Elle est le système officiel de référence de la société internationale sur la base de la charte des Nations Unies. Elle est une vision globale de la sécurité internationale, qui vise à assurer la sécurité pour tous sur la base de l'égalité de chacun en termes de sécurité. Mais elle a connu de nombreuses vicissitudes. Désormais, la communauté internationale tend de plus en plus à mener son action dans l'aide à la diplomatie préventive, même si celle-ci n'est pas encore au point, ainsi que dans la régionalisation de la sécurité collective.

La notion de diplomatie préventive

La diplomatie préventive s'inscrit dans le cadre d'une doctrine qui animait les pères fondateurs de l'ONU au moment de sa création et dont le

6. On peut noter le Nigeria à travers les forces de l'Ecomog, l'Angola dans les deux Congo, l'Ouganda dans la région des Grands Lacs, l'Afrique du Sud dans la zone australe, etc.

7. Philippe Leymarie, Une Afrique appauvrie dans la spirale des conflits, *Manière de voir*, n° 25, février 1996.

8. Anatole Ayissi, *Le défi de la sécurité régionale en Afrique après la guerre froide : vers la diplomatie préventive et la sécurité collective*, New York et Genève, Nations Unies, UNIDIR, 1994, p. 60.

9. Inédit : Mot introductif du général Pierre Semengue, animateur principal du Forum diplomatique tenu à l'Institut des relations internationales du Cameroun (IRIC) le 29 mai 2000 sur le thème : « La sécurité collective en Afrique centrale ».

10. Serge Sur, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 463.

postulat de base se résumait en cette idée simple : il vaut mieux prévenir que guérir, apaiser les tensions avant qu'elles ne dégèrent en conflits. C'est avec le Pacte de la Société des Nations Unies de 1919 (art. 12, 13 et 14), le Pacte Briand-Kellogg de 1928 (art. 2) et particulièrement la charte de l'ONU de 1945 (chap. VI) que la nécessité d'un règlement pacifique des différends s'impose dans les relations entre États. En effet, l'article 33 de la charte dispose que : « Les parties à tout différend [...] doivent en rechercher la solution par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix » et que « le conseil de sécurité, s'il le juge nécessaire, invite les parties à régler leur différend par de tels moyens »¹¹. Et par acteurs, « il faut entendre toute autorité, tout organisme, tout groupe et même à la limite, toute personne susceptible de forcer un rôle dans le champ social »¹².

La diplomatie préventive supposait aussi l'institutionnalisation des dispositifs d'alerte et des organes de mise en œuvre de mesures de confiance. Dans ce sens, Boutros Boutros Ghali propose, en 1992, un *Agenda pour la paix* contenant deux principales modalités d'action de l'ONU : la diplomatie préventive et le maintien de la paix. Pour Boutros Boutros Ghali, « preventive diplomacy is action to prevent existing disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur »¹³.

Le maintien de la paix (*peace-keeping*) a pour enjeu essentiel d'établir une présence des Nations Unies sur le terrain, et cela avec ou sans l'assentiment des parties.

L'Agenda pour la paix de Boutros Boutros Ghali n'a pas eu l'écho attendu : seuls 22 États sur 184 ont répondu à l'initiative du secrétaire général, et tous les membres du Conseil de Sécurité, sauf la France, se sont abstenus. L'absence de validation empirique de la sécurité collective a conduit la communauté internationale à orienter ses efforts vers la mise sur pied des structures régionales de maintien de la paix.

La régionalisation de la sécurité collective

L'idée de régionalisation de la sécurité collective et du maintien de la paix était déjà présente dans la charte des Nations Unies dont l'article 52 du chapitre VIII précise que : « Aucune disposition de la présente charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité

11. Maurice Bertrand, Vers une stratégie de prévention des conflits, *Politique étrangère*, printemps 1997.

12. Marcel Merle, *Sociologie des Relations internationales*, Paris, Dalloz, 3^e éd., 1982, p. 295.

13. Boutros Boutros Ghali, *An Agenda for Peace*, New York, 2^e éd., 1995. (Traduction : d'après Boutros Boutros Ghali, la diplomatie préventive est l'action visant à empêcher et prévenir la naissance de disputes existantes entre des parties, à empêcher que les disputes existantes deviennent des conflits et à limiter l'extension de ces derniers lorsqu'ils surviennent.)

internationales, se prête à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leurs activités soient compatibles avec les principes des Nations Unies. »

La régionalisation du maintien de la paix et de la sécurité collective vise donc à confier à un pays ou à un groupe de pays particulièrement intéressés la responsabilité sur ces deux aspects dans une région¹⁴. C'est dans le cadre de cette politique active et tous azimuts que le secrétaire général des Nations Unies, sur proposition des États membres de la CEEAC, a créé le Comité consultatif permanent des Nations Unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale. Son but premier est d'élaborer des mesures propres à renforcer la confiance et à promouvoir la limitation des armements, le désarmement, la non-prolifération et le développement de la sous-région de l'Afrique centrale. Ces mesures dites « mesures de confiance et de sécurité » visent à créer les conditions propices au succès d'une négociation en réduisant les foyers de tension et en faisant des gestes de bonne volonté à l'adresse de l'adversaire/partenaire. Mais, dans la mesure où leur application dépend de la bonne volonté des États ou des parties à un conflit, leur efficacité semble purement incantatoire. Elles sont ainsi dénuées de tout caractère coercitif.

Instaurer un climat de confiance demande au préalable que soient identifiées toutes les situations belligènes. Le plus grand mérite du Comité consultatif permanent des Nations Unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale a été de dresser un inventaire des sources de conflit dans la sous-région d'Afrique centrale¹⁵. Cet inventaire théorique des sources a ensuite permis au Comité d'adopter un programme de travail comportant deux catégories de mesures de confiance et de sécurité : les mesures applicables à court terme et celles applicables à long terme. Dans les premières, on retient surtout la conclusion au plan sous-régional d'un Pacte de non-agression en septembre 1993 à Libreville (Gabon)¹⁶ et la création en février 1993 à Yaoundé (Cameroun) d'un organe de promotion, de maintien et de consolidation de la paix et de la sécurité en Afrique centrale dénommé Conseil de paix et de la sécurité de l'Afrique centrale (COPAX). Dans les secondes, on note entre autres le projet d'organisation de manœuvres et d'exercices militaires conjoints, l'établissement d'unités pour les opérations de maintien de la paix au sein des forces armées de chaque État membre ou le développement des moyens de transport et de communication entre États de la sous-région. Toutes ces différentes mesures sont assorties de formes adéquates de vérification de l'application effective des mesures prescrites par le Comité aux États membres.

14. Cette régionalisation de la sécurité collective a été énoncée par N'Krumah en 1963. Lire à ce sujet Afrique : force panafricaine ou pactes régionaux ?, *Défense nationale*, mars 1980, p. 131-134.

15. Les experts du Comité ont identifié trois sources de conflits : les sources de conflits internes, les sources de conflits interétatiques et les sources de conflits extra sous-régionales, *Mobilisation des Nations Unies pour la sécurité et la paix en Afrique centrale*, Documents de référence, New York, Nations Unies, 1997, p. 102.

16. Résolution A/48/412 du 3 septembre 1993.

Cependant, sur le terrain de la paix, les recommandations ci-dessus sont restées lettre morte : organisme purement consultatif dont les recommandations sont dénuées de tout caractère coercitif, le Comité ne peut que constater avec une certaine impuissance la permanence des conflits frontaliers (Cameroun-Nigeria ; Rwanda-Burundi ; RDC (République démocratique du Congo, ex-Zaire) - Rwanda ; Burundi-RDC ; etc.) et des conflits internes (Rwanda, Burundi, RDC, Congo, Angola, etc.), une recrudescence du grand banditisme (Cameroun, Tchad, RCA...) et du trafic des armes (Tchad, Angola, Congo, RDC...). À cela s'ajoutent des obstacles d'ordre politique comme la défense des seuls intérêts nationaux, la recherche du leadership sous-régional, la non-ratification des instruments juridiques internationaux¹⁷ et sous-régionaux¹⁸ en matière de paix et de sécurité. Il existe également des obstacles d'ordre juridique comme l'attachement aux principes de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États qui rendent malaisée toute appréciation objective des conflits internes en particulier et réduisent les recommandations du Comité à de simples formules de courtoisie. De plus, l'identification de l'agresseur constitue encore un problème dans la résolution des conflits en Afrique centrale.

Tous ces obstacles limitent sérieusement l'action du Comité consultatif permanent des Nations Unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale et appellent à une redéfinition des conditions d'une véritable diplomatie préventive dans la sous-région.

REDÉFINIR LES CONDITIONS DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS EN AFRIQUE CENTRALE

L'efficacité de la diplomatie préventive mise en œuvre par le Comité consultatif permanent des Nations Unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale n'est possible que si certains facteurs sont pris en compte.

La création d'un institut sous-régional de prévention des conflits

La réflexion sur la prévention des conflits dans la sous-région d'Afrique centrale est encore embryonnaire. Et la typologie des conflits dressée par le Comité demeure inopérante, car elle ne fournit aucune explication satisfaisante ni de procédure thérapeutique pour enrayer ces conflits. Aussi, note justement Maurice Bertrand, « quand, sous la pression de l'opinion, les décideurs politiques admettent qu'il faudrait agir, pour

17. Le Protocole de Genève concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et des moyens bactériologiques n'a été ratifié que par 5 des 11 pays du Comité. Source : *Mobilisation des Nations Unies*, op. cit., p. 127. Voir aussi Blaise Pascal Talla, Crise angolaise : nul n'est à l'abri, *Jeune Afrique Économie*, n° 246, août 1997.

18. Le Rwanda et l'Angola n'ont pas encore signé le Pacte de non-agression du 8 juillet 1996.

apaiser des conflits graves [...], ou pour prévenir le développement et la régionalisation des conflits en préparation, comme aujourd'hui autour des grands lacs africains et du Zaïre, [...], aucun cadre de référence ne permet-il d'identifier les solutions »¹⁹.

Or, pour prévenir efficacement les conflits, il faudrait avoir une connaissance juste et suffisante de leurs causes et savoir comment agir sur elles. Les dynamiques d'interdépendances matérielles, économiques, politiques, ethniques et culturelles entre les États de la sous-région, le poids de l'histoire coloniale et des mentalités, l'orientation politico-idéologique des États, le jeu des grandes puissances dans la sous-région, la mondialisation des relations internationales, etc., sont autant d'éléments qui relativisent toute explication à partir d'un paradigme unique (intérêt, puissance...). La création d'un Institut sous-régional de prévention des crises ou la constitution d'équipes de chercheurs composés de militaires et de civils travaillant dans une perspective interdisciplinaire sur les aspects politiques, psychologiques, économiques, sociaux et culturels en jeu permettraient certainement de faire des prévisions fiables et d'identifier les remèdes.

L'action sur les situations préconflituelles

La prévention des conflits a considérablement évolué. On est actuellement passé de la traditionnelle diplomatie (préventive utilisée par le Comité) à l'action sur les situations préconflituelles. Il s'agit d'une autre conception de la prévention qui « consiste à essayer d'agir non sur des acteurs mais sur des situations diagnostiquées comme préconflituelles, autant que possible en temps utile, c'est-à-dire avant qu'un conflit soit considéré comme probable »²⁰.

Sur le plan international et particulièrement européen, la prévention par action sur les situations préconflituelles a connu des réussites dans le cadre des missions de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). En effet, depuis 1990, cette organisation s'occupe à la fois de médiations dans les conflits existants et de prévention par action sur les situations préconflituelles surtout dans les pays ex-communistes d'Europe et d'Asie. À titre d'exemple, ses interventions en Lettonie, en Géorgie, en Bosnie Herzégovine et au Nagorny-Karabakh ont permis d'apaiser les conflits existants. Par ailleurs, les interventions de ses hauts-commissaires et leurs missions dans les pays Baltes, en Ukraine et en Croatie, ont été purement préventives.

De manière générale au plan européen, les interventions de l'OSCE ont porté sur l'institution de mesures très contraignantes de confiance et de sécurité, la transparence des appareils militaires, la réduction des armements conventionnels et des armements nucléaires, toutes mesures qui ont

19. Maurice Bertrand, *op. cit.*, p. 116.

20. *Ibid.*, p. 111.

permis d'établir un climat de coopération et de confiance et ont pratiquement fait disparaître les risques de guerre entre l'Occident et la Russie.

En Afrique, comme exemple d'action sur les situations préconflituelles, on peut citer le renversement de la politique d'*apartheid* par Frédéric de Klerk et Nelson Mandela, dans une Afrique du Sud qui était au bord de la guerre civile.

Le Comité pourrait ainsi associer à la médiation dans les conflits existants, la prévention par action sur les situations conflictuelles comme celles recensées par l'UNESCO et qui auront pour enjeu la maîtrise de l'eau. Pour cette organisation, qui compte ouvrir prochainement un Centre international pour la prévention et la gestion des conflits relatifs à l'eau en Espagne, le lac Tchad et le Nil, dont le bassin regroupe neuf pays, parmi lesquels le Burundi, le Rwanda et la République démocratique du Congo, pourraient être des zones de conflits effectifs et potentiels liés à l'eau dans le siècle prochain²¹.

C'est un truisme d'affirmer qu'un climat serein où la démocratie et les droits de l'homme sont respectés favorise non seulement la production des richesses, mais désamorce aussi les conflits potentiels. Dans ce sens, Boutros Boutros Ghali, alors secrétaire général des Nations Unies, affirmait : « La sécurité de l'Afrique centrale ne sera assurée, de façon durable et permanente, que par des mesures à long terme, au premier rang desquelles [...] la promotion de la démocratie et l'instauration de l'État de droit. »²²

Il est également nécessaire que la société civile dans les États de la sous-région et les Organisations non gouvernementales (ONG) s'impliquent dans l'établissement des politiques de prévention de concert avec le Comité. D'une part, parce que la défense des droits de l'homme, de la démocratie, de la lutte contre la pauvreté et de la corruption dans laquelle elles sont souvent engagées est inséparable de la défense de la paix et de la sécurité du fait de l'interdépendance des faits sociaux, Boutros Boutros Ghali déclarait : « La paix est une condition de développement, mais celui-ci ne saurait durer sans la démocratie... ; sans la paix, il ne saurait y avoir ni développement ni démocratie. Sans développement, la démocratie perdra ses fondements, et les conflits se multiplieront. Sans démocratie, un développement durable est impossible. Et sans développement, la paix ne saurait être longtemps maintenue »²³ ; d'autre part, parce que la prévention des conflits est moins coûteuse que les interventions humanitaires ou de maintien de la paix en cas de crise ouverte. À titre de compa-

21. Corinne Moncel, L'eau au cœur des conflits, *L'Autre Afrique*, n° 86, mai 1999.

22. Discours à l'occasion du premier sommet des chefs d'État et gouvernement des États membres du Comité consultatif permanent des Nations Unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale à Yaoundé, le 8 juillet 1996.

23. Boutros Boutros Ghali, *Rapport sur l'activité de l'organisation – 1996*, New York, Nations Unies, 1996. Voir aussi la communication de Lydie Chantal Ella Menye, Insécurité africaine et globalisation de la menace contre la paix et la sécurité, Dakar, Assemblée générale du CODESRIA, 14-18 décembre 1998.

raison, les deux opérations UNOSOM-I et II en Somalie ont coûté 43 millions de dollars pour la première (avril 1992 - mars 1993) et 1,6 million de dollars pour la seconde (mars 1993 - mars 1995), alors que la mise effective sur pied du mécanisme d'alerte rapide pour l'Afrique centrale requiert juste 2,4 millions de dollars²⁴ pour couvrir essentiellement les frais courants de fonctionnement pendant sa première année. Or, un tel mécanisme aurait empêché le génocide du Rwanda en 1994 et l'afflux des réfugiés dans les camps de l'ex-Zaïre, ce qui a eu pour conséquence lointaine la déstabilisation de ce pays. Le Comité qui souffre d'un manque cruel de moyens financiers pourrait donc obtenir des ONG ou des personnes morales privées de la sous-région les financements nécessaires au fonds d'affectation spéciale créé sur la base de la résolution 50/71B du 12 décembre 1995 pour promouvoir les mesures de confiance et de sécurité en Afrique centrale.

La création du Comité consultatif permanent des Nations Unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale le 28 mai 1992 avait été saluée comme un grand exemple de coopération sous-régionale en matière de paix et de sécurité en Afrique centrale. Instrument de diplomatie préventive, le Comité a enregistré quelques résultats significatifs dans la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique centrale. Seulement, la situation géopolitique dans la sous-région demeure peu enviable. D'où la nécessité pour les États membres d'œuvrer davantage à la mise en place effective des instruments juridiques tels le COPAX ou la force sous-régionale de maintien de la paix.

La réunion au sommet de la CEEAC à Malabo du 26 juin 1999 a décidé d'intégrer le COPAX au sein de la CEEAC. Il faut également signaler, dans le sens de cet effort, la signature du Pacte d'assistance mutuelle, le 25 février 2000 à Malabo en Guinée équatoriale²⁵. Ce texte définit, en son article 1^{er}, les notions d'agression, de conflit interne et engage les hautes parties contractantes « à se prêter mutuellement aide et assistance pour leur défense contre toute menace d'agression et toute agression armée » (art. 3). Cette assistance est soumise à l'appréciation de la conférence des chefs d'État et de gouvernement membres de la CEEAC qui décide des actions à entreprendre en pleine collaboration avec les autorités de l'État ou les États concernés. Pour la crédibilité des actions militaires éventuelles à mener, le protocole relatif au COPAX a prévu la création d'une Force multinationale de l'Afrique centrale (FOMAC). Ses forces sont constituées des contingents des armées nationales. Par ailleurs, les États membres organisent périodiquement des manœuvres militaires conjointes entre deux ou plusieurs unités des forces armées nationales désignées comme contingents nationaux de la FOMAC. Certains États, à l'instar du Cameroun, ont spécialement créé des unités au sein leurs forces armées natio-

24. *Jeune Afrique Économie*, août 1997, n° 246, p. 16 ; *L'Afrique*, février-mars 1998, n° 3, p. 15.

25. Pacte d'assistance mutuelle entre les États membres de la CEEAC, *Cameroon Tribune*, n° 7053/3342, lundi 6 mars 2000, p. 10.

nales et qui sont mobilisables pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales (décret n° 95/206 du 5 octobre 1995, portant création de l'Unité nationale de maintien de la paix). Ses éléments ont ainsi participé aux opérations de maintien de la paix au Cambodge en 1993, et au Rwanda en 1994-1995.

Mais, cette volonté des États de la sous-région ne saurait se réaliser sans l'apport des pays extra-continentaux.

LE SOUTIEN À LA CAPACITÉ AFRICAINE DE MAINTIEN DE LA PAIX

Le soutien à la capacité africaine de maintien de la paix peut s'apprécier à travers les initiatives des États-Unis et de la France.

L'initiative américaine

En septembre 1996, le secrétaire d'État américain Warren Christopher lançait le projet américain d'*African crisis response force* (ACRF). Cette initiative, qui s'accompagnait d'une tournée africaine du secrétaire d'État pour la promouvoir, a paru consacrer l'entrée des États-Unis dans un champ de réflexion et d'action stratégiques jusque-là réservé à d'autres. De fait, les Nations Unies, certains pays africains et certains pays européens dont la France travaillaient déjà depuis quelques années sur les questions de paix, de prévention, de gestion des conflits en Afrique. En quoi consiste donc ce projet américain et comment fut-il accueilli ? Comment le débat révèle-t-il des conceptions divergentes sur le maintien de la paix en Afrique ? Ces conceptions opposent essentiellement les États-Unis et la France qui apparaissent comme les grands rivaux sur cette question.

Le projet ACRF prévoyait la création d'une « force interafricaine de maintien de la paix » selon les termes de la diplomatie américaine²⁶. Cette force devait être constituée d'un effectif d'environ 10 000 soldats africains ; elle devait être dirigée par les Africains eux-mêmes et déployée sous l'égide des Nations Unies. Cette force devait, par ailleurs, être équipée et financée par des donateurs américains et européens.

Les missions de cette force devaient résulter directement des dispositions du chapitre VI de la charte de l'ONU. Autrement dit, il s'agissait d'intervenir en cas de conflit sur le continent africain pour protéger les civils et assurer la livraison de l'aide humanitaire. À l'époque, la diplomatie américaine assignait à cette force un premier objectif concret à court terme : le déploiement au Burundi dans les six mois. Ce caractère concret et volontariste donna à l'initiative américaine un retentissement immédiat. Au-delà des 25 millions de dollars alloués par le Congrès, les

26. Catherine Atlan et Jérôme Lauseig, Les approches françaises et américaines du maintien de la paix en Afrique, *Polis*, vol. 4, n° 2, novembre 1997, p. 80-102.

Américains envoyèrent plusieurs missions de haut niveau sur le continent afin de convaincre les pays africains de sa viabilité.

Néanmoins, quelques zones d'ombre subsistaient à ce stade de lancement du projet, notamment quels seraient les pays africains appelés à participer à l'ACRF ? Comment, par qui et sur quels critères seront-ils sélectionnés ? Quels seraient les rôles exacts de l'ONU et de l'OUA ? Le projet américain restait vague sur tous ces points, qui entraînent diverses critiques.

Dans les premiers mois qui suivent le lancement du projet ACRF, les réactions internationales ne sont guère enthousiastes et paraissent en tous cas très contrastées. Les premiers concernés se montrent très réservés, et la majorité des pays francophones reste fidèle à ligne édictée par la France et au projet qu'elle prépare. L'Afrique du Sud, le Nigeria, l'Égypte se déclarent eux aussi très réticents pour des motivations diverses (contexte anti-américain, raisons structurelles et conjoncturelles). Cependant, l'équilibre des positions africaines paraît au fil des mois s'inverser en faveur du projet américain.

D'entrée de jeu, en effet, certains pays africains ont réservé un accueil favorable au projet ACRF. Parmi eux se trouvent « les pays émergents » de la nouvelle géopolitique du continent, susceptibles d'avoir un poids dans leurs régions respectives et de provoquer un phénomène d'entraînement en faveur des conceptions américaines. Il s'agit de l'Ouganda, de l'Éthiopie et du Mali. D'autres, notamment le Sénégal et le Ghana, qui sont des pays importants par leur influence diplomatique et par leur aptitude à aligner des forces militaires dans le cadre des opérations de maintien de la paix²⁷, sont venus affirmer au premier trimestre 1997 leur intérêt pour le projet ACRF du fait du silence et de l'attentisme des partenaires européens. De son côté, le Cameroun ne s'est pas montré très enthousiaste à l'égard de ce projet.

Considérés comme partenaires traditionnels de l'Afrique, les pays européens apparaissent divisés. Tandis que la Norvège, les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne approuvent globalement l'initiative américaine, la Grande-Bretagne et la France, qui avaient déjà engagé leur propre réflexion sur la question, expriment leurs réserves.

L'initiative française

La France n'a pas, en effet, attendu l'initiative américaine pour réfléchir sur le dossier du maintien de la paix en Afrique. De fait, à la suite de la crise rwandaise de 1994 et du sommet franco-africain de Biarritz de la même année, une série de réflexions sur la question avait été lancée.

En effet, les 9 et 10 novembre 1994, trente-six États africains participent aux travaux de la XVIII^e conférence des chefs d'État français et africains qui se tient à Biarritz. La participation ne se limitait pas aux seuls

27. Guy Mandron, La participation militaire africaine à la guerre du Golfe, *Défense nationale*, n° 159, juin 1991.

pays francophones, puisque l'Afrique du Sud, l'Érythrée, l'Éthiopie et le Zimbabwe ont également pris part aux délibérations.

Les grands sujets de discussion étaient au nombre de trois : l'État de droit et la démocratisation en Afrique, la situation économique dans le continent et, enfin, le problème de la diplomatie préventive et de la prévention des conflits. La question d'une force interafricaine qui aurait pour mission « d'intervenir à temps, avant, et de façon utile, après, pour panser les blessures et contenir les violences »²⁸ était évoquée dans le troisième point. Cependant, et comme l'a précisé Alain Juppé, alors ministre français des Affaires étrangères, il ne s'agissait pas d'un projet « clé en main », mais plutôt « d'ouvrir des débats et de rechercher des solutions »²⁹.

Le sommet de Biarritz a permis de recueillir les réactions et avis des partenaires africains de la France. Ils se sont montrés, selon les termes du ministre, « soucieux de préserver l'OUA, dont ils ont néanmoins reconnu le manque de moyens, et de travailler dans le cadre des sous-régions ». Bien qu'aucune décision n'ait été prise, la réflexion s'articulait en quatre phases³⁰ :

- un système d'alerte précoce qui permettait une analyse approfondie des crises afin d'aider à la prise de décisions en diplomatie préventive ;
- une diplomatie préventive par une mobilisation accrue de l'expertise et de l'autorité de certains dirigeants africains de manière officieuse, ou des organisations sous-régionales ou de l'OUA, par un renforcement de la coopération entre l'ONU et de l'OUA sur le terrain³¹, et par la participation d'autres pays, notamment européens, en liaison avec les chefs d'États africains ;
- le développement des capacités africaines de maintien de la paix par l'établissement des centres régionaux de maintien de la paix sous les auspices ONU-OUA, assurant notamment la formation et l'entraînement de troupes africaines et le stockage de matériel ;
- le déploiement d'urgence de forces de maintien de la paix. Il s'agissait d'aider les Africains à développer une capacité de réaction rapide, sous les auspices ONU-OUA, afin de combler le délai habituel de mise en place d'une force de maintien de la paix des Nations Unies.

L'approche française, proprement dite, comportait deux volets : d'une part la diplomatie préventive, et d'autre part le maintien de la paix. En ce qui concerne le deuxième volet, le travail préparatoire est privilégié et non l'établissement d'un dispositif lourd et coûteux à caractère permanent. Elle s'inspire notamment des « modules de forces en attente » envisagés par les Nations Unies. Ainsi, faudrait-il en particulier, à l'avance,

28. Christine Philippe, Une force interafricaine d'intervention, *Défense nationale*, n° 10, octobre 1995, p. 116.

29. *Ibid.*

30. *Journal officiel de la République française*, n° 51 S (Q), 29 décembre 1994.

31. Sur la coopération ONU-OUA, lire Emad Awwad, ONU-OUA : un partenariat pour la paix, *Défense nationale*, n° 1, janvier 1996, p. 113-126.

que des contingents aient été définis, formés, que des exercices aient eu lieu, que les questions d'équipement et de transport aient été au moins étudiées, si possible avec les pays ayant des capacités dans ce domaine et pouvant éventuellement apporter leur concours³². C'est dans ce sens que la France met sur pied le programme RECAMP – programme de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix. Les objectifs du programme – selon l'ambassadeur Bellescize, coordonnateur des efforts français – sont, « sous l'égide de l'ONU et avec l'accord de l'OUA, de renforcer les capacités africaines de maintien de la paix, sur le principe des modules de forces en attente de l'ONU ». En pratique, l'objectif est d'instruire, d'entraîner et d'équiper en partie, au niveau de la sous-région et avec l'aide de pays donateurs, une capacité africaine de maintien de la paix.

La France s'attache d'abord à la formation de 1 500 militaires africains – cadres et soldats – aux techniques spécifiques de maintien de la paix. C'est dans ce sens qu'elle a créé l'école de Zambakro en Côte-d'Ivoire, spécialisée dans l'enseignement des techniques des opérations de maintien de la paix. D'autres centres, au Cameroun, au Togo, au Bénin, au Burkina et au Sénégal, doivent dispenser un enseignement spécialisé au cours de stages ouverts aux armées des pays voisins, toujours avec l'appui de coopérants techniques français.

Elle s'emploie ensuite à l'entraînement de forces – de l'importance d'une brigade – qui seraient capables de conduire efficacement une mission de maintien de la paix. Tous les deux ans se dérouleront des manœuvres d'envergure, comme l'exercice *Nangbeto* qui a rassemblé en février 1997 le Togo, le Bénin, le Burkina-Faso et la France ; l'exercice *Guidimakha* qui, en février 1998, a mobilisé 3 500 hommes, dont 500 Américains, Français et Britanniques, aux frontières du Sénégal, du Mali et de la Mauritanie ; l'exercice *Kompienga*, organisé par le Togo avec sept autres pays de la sous-région en avril 1998. En outre, Paris a également apporté son soutien à diverses manœuvres interafricaines, comme les manœuvres baptisées *Blue Crane*, qui ont eu lieu en Afrique du Sud en 1999, l'exercice *Gabon 2000*. Elle soutiendra aussi l'exercice qui aura lieu à Djibouti en 2002.

Enfin, la France va poursuivre la mise en place de *matériels* collectifs pour équiper ces unités africaines. Prépositionné à Dakar, un premier ensemble logistique – camions, unité médicale de campagne et matériel de transmission, permettant d'équiper un bataillon africain – a déjà été utilisé pour des manœuvres et pour la mission de l'ONU en Centrafrique (MINURCA). D'autres seront bientôt implantés au Gabon et en Côte-d'Ivoire.

L'ambassadeur Bellescize, avec un budget de 180 millions de francs français en 1998, est chargé de mener à bien ce programme. Il lui revient

32. Le programme RECAMP, *Frères d'armes*, n° 216, février 1999, p. 12.

dra de « fédérer les soutiens et donations des partenaires existants, d'en rechercher de nouveaux et de participer au développement du mécanisme de coordination mis en place par le secrétariat général des Nations Unies »³³.

Il reste à préciser que cette force de maintien de la paix devra être au service des États et non « sous la houlette d'un seul État, le plus puissant »³⁴.

Du fait de ses liens historiques avec une Afrique en proie aux multiples conflits qui entraînent la paupérisation de ses populations, la France se sent le devoir d'aider les pays africains, avec un accent particulier sur ceux d'expression française, à sortir du sous-développement. Dans cette action, elle n'exclut pas la collaboration avec d'autres puissances occidentales. Ainsi, depuis près de trois ans, la France se concerta avec les Britanniques, les Américains et la Communauté internationale en général pour sortir l'Afrique de sa situation de « continent marginalisé ». C'est désormais au peuple africain de saisir l'occasion offerte pour sortir du tunnel, car le monde d'après guerre froide est une ère de rupture et de mutations profondes. En libérant l'humanité de l'inertie d'un monde bipolaire, elle a élargi les possibilités pour des peuples jusque-là soumis au joug des deux superpuissances, leur donnant ainsi l'occasion d'inventer un futur « multi-polaire » porteur de progrès.

Les mécanismes de prévention des conflits en Afrique centrale sont, sur le plan institutionnel, en bonne voie. Mais la volonté politique à travers la ratification des structures créées, le fonctionnement effectif de celles-ci et la mise à disposition des moyens humains, matériels et financiers sont les véritables conditions pour la réussite de cette tentative de prévention des conflits en Afrique centrale.

Emmanuel ELA ELA,
docteur en histoire³⁵.

33. Pierre Dévoluy et Chérif Ouazani, La paix, mode d'emploi, *Jeune Afrique*, n° 1978, du 8 au 14 décembre 1998.

34. Interview du président du Cameroun Paul Biya, *Jeune Afrique*, n° 1990, p. 41.

35. Thèse, sous la direction du P^r Nouailhat, soutenue devant l'Université de Nantes le 22 novembre 2000 sur « *La politique de défense du Cameroun depuis 1959 : contraintes et réalités* ».