

VERS UNE PAIX ET UN DÉVELOPPEMENT DURABLES EN AFRIQUE

Pierre-André Wiltzer

De Boeck Université | *Afrique contemporaine*

2004/1 - no 209
pages 23 à 37

ISSN 0002-0478

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2004-1-page-23.htm>

Pour citer cet article :

Wiltzer Pierre-André, « Vers une paix et un développement durables en Afrique »,
Afrique contemporaine, 2004/1 no 209, p. 23-37. DOI : 10.3917/afco.209.0023

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Vers une paix et un développement durables en Afrique

Pierre-André WILTZER *

L'Afrique reste le théâtre de crises politiques récurrentes et de nombreux conflits, au point de donner à penser qu'une sorte de fatalité pèserait sur ce continent. Les médias jouent un rôle important dans cette perception en ne relatant que la part tragique de l'actualité. Il en ressort une vision souvent tronquée des réalités, propre à nourrir les préjugés les plus tenaces : la paix serait hors de portée des Africains, ce qui rendrait vains les efforts entrepris pour enrayer les combats, reconstruire et établir les conditions d'une paix durable. Loin d'adhérer à des considérations de ce genre, aussi peu fondées que décourageantes, il faut analyser objectivement les causes de la situation actuelle et prendre les moyens de la traiter. C'est le principe qui inspire la politique de la France en Afrique.

Après de nombreuses années d'atermoiements voire d'indifférence, la communauté internationale est sortie de son immobilisme. Il s'agit d'abord d'un sursaut moral : à moins de renier nos propres valeurs de solidarité, nous ne saurions rester passifs devant les convulsions qui affectent des pays amis. Mais il en va aussi de nos intérêts car, en laissant l'Afrique en proie à des conflits incessants, l'équilibre même de notre planète est en péril.

Forte de ses liens historiques et culturels avec l'Afrique, la France déploie aujourd'hui de nombreux efforts pour y promouvoir et y faciliter la paix et la sécurité. Comme n'importe quel édifice voué à résister aux caprices du temps, cette sécurité exige toutefois des conditions qui vont au-delà des seuls moyens militaires. Des forces armées crédibles pour désamorcer ou circonscrire un foyer de tension sont bien sûr indispensables. Mais elles n'ont pas vocation à remédier aux causes profondes de ces conflits qui, dans une large mesure, sont en rapport direct avec la pauvreté. La sécurité et le développement sont donc inextricablement liés.

* Ancien ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie (juin 2002-mars 2004).

En partant de ce constat, une double démarche s'impose. Il est nécessaire que des moyens efficaces soient mis en place, d'abord pour prévenir et éradiquer les conflits, puis pour établir les conditions d'une paix durable. Mais cela suppose aussi que l'Etat et la société civile satisfassent aux besoins légitimes des populations, ce qui ne peut être envisagé sans redistribution de richesses et création d'emplois, c'est-à-dire sans développement économique. On n'abandonne pas son fusil sans la perspective de pouvoir au moins se nourrir.

La fragilité chronique de la paix en Afrique

Etat des lieux : une décennie pour rien ?

Un tournant se dessine aujourd'hui en Afrique, au terme d'une longue période durant laquelle le continent semble avoir été tenu à l'écart de la croissance mondiale. Comparée aux autres régions du monde en développement, l'Afrique, considérée dans son ensemble, n'a pas connu en effet de véritable essor économique depuis quinze ans. Alors qu'entre 1990 et 2001, la croissance moyenne a été de 3,1 % par an en Amérique latine, de 5,5 % en Asie du Sud et de 7,5 % en Asie de l'Est, le produit intérieur brut (PIB) des pays de l'Afrique subsaharienne n'a augmenté que de 2,6 %. Pis, la part du continent dans le commerce international, qui ne représentait déjà que 4 % en 1990, est tombée à 1,3 % en 2002.

Durant la même période, la transition démographique (baisse consécutive des taux de mortalité et de natalité) s'est engagée ou s'est poursuivie presque partout dans le monde, y compris au Maghreb où les femmes ont désormais en moyenne moins de 3 enfants¹. En revanche, l'Afrique subsaharienne est restée à l'écart de ce processus : avec une moyenne comprise entre 5 et 6 enfants par femme, tout juste peut-on parler dans son cas d'une timide amorce de transition démographique². Malgré une mortalité infantile qui atteint le triste record de 169 ‰, cette forte fécondité engendre un accroissement naturel nettement supérieur au reste du monde : la population de l'Afrique subsaharienne s'est accrue à un rythme annuel de 2,6 % entre 1990 et 2001 contre 1,6 % en Amérique latine, 1,2 % en Asie de l'Est et seulement 0,2 % en Europe. Si cette tendance devait se

1) Seule la Libye dépasse ce chiffre avec un taux de fécondité de 3,02 contre 2,80 en Algérie, 2,75 au Maroc et 2,1 en Tunisie.

2) Le Nigeria offre un bon exemple de cette lente transition démographique : entre 1980 et 2002, le taux de fécondité a seulement reculé de 6,90 à 5,42 enfants par femme.

poursuivre, il suffirait d'une génération, soit une vingtaine d'années seulement, pour que l'Afrique subsaharienne double sa population avec toutes les conséquences que l'on peut imaginer : insécurité alimentaire aggravée, explosion urbaine, pression migratoire incontrôlable vers le continent européen, etc. A défaut d'une croissance économique suffisante pour accompagner cette démographie galopante, une forme de paupérisation gagne le continent où la population la plus démunie (c'est-à-dire disposant en moyenne de moins de 1 dollar par jour et par habitant) ne cesse d'augmenter.

Autre particularité dramatique du continent africain, le sida s'étend dans des proportions inégalées alors que les autres pandémies, comme la tuberculose et le paludisme, continuent de sévir. Au-delà du drame humain, cette situation sanitaire affecte directement l'activité économique puisque le sida frappe tout particulièrement les "forces vives", c'est-à-dire les populations les plus qualifiées (cadres, professeurs, ingénieurs, etc.). La maladie réduit du même coup à néant les programmes d'éducation et de formation à long terme.

Un développement impossible sans sécurité

Tous ces problèmes ne tiennent pas à une cause unique. L'insuffisance des investissements, la faiblesse des Etats, le poids de certaines traditions culturelles, le faible niveau d'alphabétisation, les distorsions de concurrence dont souffrent les producteurs africains sur les marchés internationaux, sont autant de facteurs ayant une part de responsabilité dans les retards du développement africain. Nous devons cependant prendre la mesure d'une évidence trop longtemps négligée : il est impossible pour un pays d'envisager son développement dans un contexte d'instabilité ou de conflit.

Ces conflits sont à la fois nombreux et variés dans leur degré d'intensité comme dans leur nature. Il peut s'agir d'une tension ou d'une instabilité récurrente comme dans le cas de la Casamance, de conflits dits de "basse intensité" qui ne mettent pas en présence des armées constituées, ou bien d'une véritable guerre ouverte comme celle qui a frappé récemment le Liberia. A la distinction classique entre guerre civile et guerre interétatique s'ajoute une forme de conflit intermédiaire qui s'est fortement développée durant ces dernières années, celle de la guerre civile opposant une armée régulière à des troupes rebelles soutenues par certains pays voisins comme en République démocratique du Congo (RDC).

Quelles sont les origines profondes de cette instabilité ? A première vue, les rivalités ethniques semblent occuper une place prépondérante comme dans le cas du terrible génocide du Rwanda dont on commémore le dixième anniversaire en 2004. Mais un examen plus attentif démasque un trompe-l'œil. Il existe certes des antagonismes ethniques ou religieux latents, mais ils sont souvent instrumentalisés ou exacerbés, soit dans le cadre d'une lutte de pouvoir, soit pour déstabiliser un pays afin de s'assurer le contrôle de ressources naturelles. En République démocratique du Congo, le pillage des diamants, de l'or et du coltan³ explique en grande partie la perpétuation du conflit⁴.

La plupart des guerres civiles des quinze dernières années, notamment au Liberia, en Sierra Leone, en Angola, en RDC, au Congo-Brazzaville, au Burundi, ont montré que les luttes "tribales" et "claniques" ont prospéré sur le terreau de la misère. L'ignorance, la frustration et le désespoir ont en effet poussé une partie de la population de ces pays à se réfugier dans un repli identitaire savamment éveillé et exploité par les seigneurs de la guerre et autres prédateurs.

A l'origine de cette instabilité politique et de cette faiblesse des Etats, nous trouvons donc une multitude de phénomènes, tous liés à la pauvreté et aux insuffisances de développement : la maladie, l'analphabétisme, une démographie et des flux migratoires non maîtrisés, une urbanisation incontrôlée, etc. Comme le montre, dans une étude de la Banque mondiale⁵, l'économiste Paul Collier, 80 % des guerres civiles qui ont sévi dans le monde depuis 1960 ont touché les 20 % plus pauvres de la population mondiale.

Tous les pays africains, fort heureusement, ne tombent pas dans ce funeste engrenage : à côté de ceux qui sont en situation de crise ou de conflit, la majorité des Etats du continent vivent aujourd'hui en paix en poursuivant leur chemin vers le développement. Les médias s'en font malheureusement rarement l'écho. Les progrès réalisés sont pourtant indéniables et doivent nous inciter à ne pas céder à la tentation de l'"afropessimisme". L'espoir d'une amélioration nous vient également du tournant qui se dessine aujourd'hui, celui d'une véritable prise de conscience du problème de la part de la communauté

3) La colombo-tantalite, en abrégé "coltan", est un mélange de minerais rares qui possède une importance économique et stratégique immense. C'est un sous-produit que l'on trouve aisément dans les mines d'étain (NDLR).

4) Conclusion du rapport remis à l'ONU par le groupe d'expert sur "l'exploitation illicite des richesses de la République démocratique du Congo".

5) *Breaking the Conflict Trap, Civil War and Development Policy*, 240 pages, disponible sur <<http://econ.worldbank.org/prr/CivilWarPRR/>>.

internationale et des Africains eux-mêmes, et de la volonté de plus en plus affirmée d'apporter enfin les solutions à la mesure de ce défi de la sécurité.

Une prise de conscience salutaire.

La France a joué un rôle actif pour inciter la communauté internationale à prendre ses responsabilités face aux problèmes que rencontre depuis trop longtemps le continent africain. Toutes les grandes réunions internationales consacrées au développement et aux relations entre les pays du Nord et ceux du Sud en témoignent, qu'il s'agisse de la Conférence internationale sur le financement du développement de Monterrey en mars 2002, du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg en août 2002 et, en juin 2003, du sommet du G8 à Evian. A chacun de ces grands rendez-vous, la France, par la voix du président Jacques Chirac, a plaidé activement la cause de l'Afrique en exhortant la communauté internationale à se mobiliser en sa faveur.

L'aide au développement est l'une des priorités du chef de l'Etat, particulièrement en faveur du continent africain, et la France a toujours insisté sur l'étroite corrélation existant entre la sécurité et le développement. Le gouvernement s'est engagé à augmenter notre aide publique au développement (APD) jusqu'à 0,5 % du PIB en 2007, ce qui représente un accroissement de 50 % en cinq ans, et 0,7 % en 2012.

Mais le tournant décisif vient des Africains eux-mêmes. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (*New Partnership for Africa's Development*, Nepad) est né notamment de ce souci de prendre en compte l'interdépendance entre la sécurité et le développement. Aussi a-t-il fortement contribué à diffuser cette approche parmi les pays africains. Son texte fondateur est explicite : "L'expérience a appris aux dirigeants africains que la paix, la sécurité, la démocratie, une bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et une saine gestion économique sont les conditions préalables indispensables au développement durable⁶." La France soutient depuis le début cette démarche.

L'Union africaine (UA), de son côté, a tiré aujourd'hui les leçons des insuffisances de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en matière de sécurité. Les chefs d'état-major des pays membres de l'UA, réunis

6) Document officiel du Nepad, para. 71, p. 14 et 15.

à Addis-Abeba en mars 2003, ont lancé le projet d'une force africaine d'interposition qui doit voir le jour d'ici début 2005⁷. L'UA s'est par ailleurs dotée d'un Conseil de paix et de sécurité destiné à prévenir les conflits⁸. Ce sont des progrès significatifs.

La communauté internationale accompagne cette mutation. C'est notamment le cas de l'Union européenne (UE) avec l'opération Artémis. Engagée dans la région de l'Ituri en République démocratique du Congo, entre juin et septembre 2003, il s'agit là de la première intervention militaire européenne de maintien de la paix réalisée à l'extérieur de l'Europe, en accord avec les Nations unies et les organisations africaines⁹.

L'idée de consacrer des crédits spécifiques à la sécurité s'impose petit à petit. Il y a encore un an, le soutien de l'UE à des opérations de maintien de la paix ne pouvait être envisagé que sur la base des crédits de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). La première évolution est intervenue fin août 2003 avec l'aide de 50 millions d'euros du Fonds européen de développement (FED) débloqués au profit du Liberia, dont une partie pour appuyer la force de paix ouest-africaine (ECOMIL) et réinsérer les combattants. Un nouveau pas a été franchi le 17 novembre 2003, date à laquelle le Conseil de l'Union européenne a décidé de mettre en place une "facilité de soutien à la paix" de 250 millions d'euros destinée à financer des opérations de maintien de la paix en Afrique, somme prise sur le FED. Signalons au passage que la France est le premier contributeur du FED à hauteur de 24,3 % du total des contributions versées par les quinze pays membres de l'UE.

Un agenda pour le développement durable

L'instauration d'une paix durable comporte en général trois étapes : le règlement du conflit, la prévention de sa réapparition et enfin la consolidation de la paix. Entre chacune de ces phases, il ne saurait y

7) Une réunion sur ce thème s'est tenue à Syrte les 27 et 28 février 2004. Ses conclusions n'ont pas encore été rendues publiques.

8) La première session ordinaire de la conférence de l'UA (Durban, 9 juillet 2002) avait adopté le protocole additionnel à l'acte constitutif de l'UA relatif à la création du CPS. Ce dernier est entré en vigueur le 30 décembre 2003, une fois acquis le quota requis de signatures. Le conseil exécutif, réuni le 15 mars 2004 à Addis-Abeba en session ordinaire, a adopté les règles de procédure et élu les 15 membres du CPS qui représentent les 5 régions du continent, 5 membres pour trois ans et les 10 autres pour deux ans. Le CPS devrait être opérationnel en juin 2004.

9) Voir, dans ce numéro, l'article de Niagalé Bagayoko, "L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ?" (NDLR).

avoir une stricte séparation : la consolidation de la paix et la prévention des conflits sont en réalité de même nature et constituent toutes deux les conditions nécessaires du développement.

Le règlement des crises ou conflits

L'Organisation des Nations unies (ONU) s'est engagée, depuis plusieurs années, dans une véritable remise en cause de ses modalités d'intervention. Dans son rapport remis en août 2000¹⁰, le groupe d'experts réuni à la demande du secrétaire général, Kofi Annan, et présidé par Lakhdar Brahimi avait mis en évidence les points faibles du système onusien en matière de maintien et de rétablissement de la paix, sa lourdeur, ses lenteurs, ses limites et ses coûts.

Des solutions sont proposées pour remédier à ces faiblesses. Il apparaît nécessaire de définir plus précisément les mandats des opérations de paix, de constituer des forces prêtes à l'emploi réparties par sous-région (à l'image du "corps de réaction rapide" de l'Union européenne) ou encore de prévoir dans les budgets, dès le début d'une opération, les programmes de reconstruction post-conflit. Ces propositions ont contribué à faire progresser les pratiques en matière d'opérations de maintien de la paix.

Les Nations unies ont considérablement renforcé leur effort de maintien de la paix en Afrique. Plus de 40 000 militaires sont aujourd'hui présents en Afrique sous l'égide de l'ONU, dont 11 400 au Liberia (Mission des Nations unies au Liberia, MINUL), 11 600 en Sierra Leone (Mission des Nations unies en Sierra Leone, MINUSIL), 10 785 en RDC (Mission des Nations unies en République démocratique du Congo, MONUC), 4 077 en Ethiopie et en Erythrée (Mission des Nations unies en Ethiopie et en Erythrée, MINUEE). Enfin, en Côte d'Ivoire, l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), qui devrait se déployer à compter du 4 avril 2004, pourrait compter jusqu'à 6 250 soldats¹¹. Jamais de tels effectifs n'avaient été auparavant mobilisés au service de la paix du continent.

Dans son rapport sur "les moyens de combattre les problèmes sous-régionaux et transfrontaliers en Afrique de l'Ouest", remis au Conseil de sécurité le 12 mars 2004, et discuté en séance publique du Conseil

10) Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies, 17 août 2000.

11) Pour mémoire, fin mars 2004, dans la période d'attente du déploiement de l'ONUCI [qui a officiellement débuté le 4 avril 2004 – NDLR], les forces de la MICECI et de Licorne s'élevaient respectivement à 1 479 et 4 759 hommes.

le 25 mars, Kofi Annan tire les conséquences du nouveau type de conflits que l'on observe sur le continent africain depuis les années 1990. Comme l'ont montré les conflits du Liberia, de Sierra Leone et de Côte d'Ivoire, les Etats en déliquescence ne sont plus en mesure de faire respecter leurs frontières et d'empêcher l'extension des violences.

La porosité des frontières rend de moins en moins pertinent le principe d'une assistance militaire par pays. Il s'agit désormais de favoriser un développement et une stabilité durables à l'échelle régionale. C'est pourquoi la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est fortement incitée par l'ONU à jouer un rôle essentiel dans la prévention comme dans le règlement des conflits. Compte tenu des moyens limités de la CEDEAO, la communauté internationale, à travers l'ONU, les institutions financières internationales (Fonds monétaire international [FMI], Banque mondiale), les organismes de développement et les pays donateurs, doit évidemment apporter son soutien à cet effort. Tous ces acteurs sont invités à agir de façon concertée pour donner aux programmes de sortie de crise leur pleine efficacité et éviter la dispersion des moyens et des efforts engagés.

Comme le précise la déclaration approuvée par le Conseil de sécurité le 25 mars à l'initiative et sous présidence française¹², il s'agit concrètement d'organiser une meilleure utilisation des moyens logistiques et administratifs mais également d'accepter le principe d'une action transfrontalière. Le Conseil a recommandé qu'en accord avec les pays concernés, ses opérations de maintien de la paix en Afrique de l'Ouest soient mieux coordonnées sur le plan régional. L'ONU est également disposée à assurer un contrôle de l'espace aérien dans la zone et à apporter un appui logistique pour contrôler les frontières des zones sensibles, notamment celles séparant les pays de l'Union du fleuve Mano (Guinée, Liberia et Sierra Leone) et celle de la Côte d'Ivoire. Ces Etats doivent cependant accepter de procéder ensemble à des patrouilles de sécurité le long des frontières.

Compte tenu de sa situation économique, il n'est pas réaliste de penser que l'Afrique peut assumer seule, du moins à court terme, le fonctionnement autonome de son dispositif d'intervention, même s'il repose désormais sur la participation de forces africaines. Les pays développés continueront par conséquent d'être sollicités pour financer en grande partie les forces africaines de paix, car les dernières interventions extérieures se sont révélées longues et coûteuses.

12) Présidence exercée par l'auteur.

La sortie de crise ou de conflit : du cessez le feu à la paix civile

Le succès d'une opération militaire de rétablissement de la paix ne doit pas occulter l'objectif principal, le développement. S'il n'y a pas de développement sans sécurité, l'aide au développement ne doit évidemment pas se contenter d'être une ambition sécuritaire déguisée mais bien viser un développement durable. C'est pourquoi la reconstruction d'un pays sortant d'un conflit implique de remettre en état son fonctionnement de façon globale et simultanée. Un tel programme repose sur le désarmement et la réinsertion des belligérants dans la société civile (en traitant notamment le cas dramatique des enfants-soldats), la remise en place des institutions, le retour à la sécurité intérieure, la préparation d'élections, la suppression de l'économie de guerre qui va de pair avec la lutte contre le grand banditisme, et le retour à une économie de développement. Aucune de ces actions ne peut aboutir isolément. La phase de reconstruction post-conflit doit d'abord être clairement définie comme transitoire et globale pour laisser place ensuite à un développement durable.

Le premier volet du processus "post-conflit" est celui des programmes de désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réinsertion (DDRRR) qui doivent accompagner immédiatement l'arrêt des combats, sous peine de les voir reprendre¹³. Trop souvent, par le passé, des foyers de conflits se sont en effet rallumés, comme au Liberia où à deux reprises, en 1990 et en 1993, les accords de paix ont été violés. C'est au cours de ce programme que les militaires et les civils sont amenés à coopérer pour mener à bien la coordination très complexe des tâches qui s'imposent. Le volet "réinsertion" du processus DDRRR, qui vise à réintégrer dans le tissu économique et social les populations engagées dans un conflit, est la phase la plus difficile à réaliser mais c'est aussi la plus importante. Véritable jonction entre l'aide humanitaire et l'aide au développement, ce volet nécessite des compétences solides et diversifiées, un travail suffisamment long et approfondi pour donner des résultats. Compte tenu de l'ampleur des besoins, dans des pays comme l'Angola, la République démocratique du Congo, le Congo-Brazzaville, la République centrafricaine (RCA), le Liberia, la Sierra Leone, la Côte d'Ivoire, c'est un défi considérable, que la communauté internationale doit relever sans attendre. Les moyens actuellement mobilisés sont loin de suffire à la tâche.

13) La France participe à un programme DDRRR dans la région des Grands Lacs.

Les opérations de sortie de crise doivent parallèlement s'attaquer aux réseaux d'appui des prédateurs, aux trafics en tout genre (armes légères, drogues, êtres humains) et à l'exploitation illicite des ressources, sans oublier le terrorisme.

La menace terroriste n'épargne en effet nullement l'Afrique subsaharienne comme l'a démontré, le 11 mars 2004, l'interception dans le Tibesti de combattants islamistes du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) par l'armée tchadienne. Ce détachement, pourchassé depuis le sud de l'Algérie puis au Mali et enfin au Niger, cherchait refuge au Tchad. Le GSPC avait revendiqué une prise d'otages dans le Sahara algérien en 2003. A travers cet exemple, on observe ainsi l'apparition de deux zones de prédilection pour l'activité de groupes terroristes : la bande sahélienne et le littoral est du continent. Le risque d'attaque d'un vol commercial par missile sol-air y est élevé. Les "Etats faillis" comme la Somalie, les populations nomades et les caravanes de marchands circulant dans des zones peu contrôlées risquent de faciliter la progression d'un islam radical manipulé par des réseaux terroristes. Ce terrorisme, ne l'oublions pas, s'appuie sur les moyens de communication les plus sophistiqués à l'instar d'Al-Qaïda qui utilise les liaisons par satellite.

En 1998 déjà, des attentats spectaculaires avaient frappé les ambassades américaines à Nairobi et à Dar es-Salam. Après les attentats du 11 septembre 2001 à New York et Washington, la lutte des Etats-Unis contre la contagion terroriste en Afrique s'est bien sûr intensifiée. Une base de 1 800 hommes a été installée à Djibouti tandis qu'en 2003 a été lancée l'Initiative pan-Sahel destinée à équiper et entraîner des unités antiterroristes au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Tchad. Ce programme vise également à renforcer le contrôle des frontières. La France, de son côté, participe au renforcement des moyens de surveillance des forces armées de ces pays, notamment en leur fournissant des appareils ULM dotés des équipements nécessaires.

L'insécurité est également alimentée par le trafic illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC). Même si la communauté internationale est aujourd'hui mobilisée contre ces menaces, beaucoup reste à faire. Les Africains ont été les premiers à prendre des mesures concrètes. La CEDEAO a adopté au sommet d'Abuja, le 31 octobre 1998, un "moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest". Au sommet suivant, le 10 décembre 1999, un code de conduite a été approuvé. Cette initiative régionale est soutenue par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) au travers du Programme de coordination et

d'assistance pour la sécurité et le développement (PCASED). Voté pour cinq ans en 1999, ce soutien devrait être renouvelé en 2004. La France apporte un concours actif aux efforts de ce programme. La CEDEAO se concentre, en matière de sécurité et d'ALPC, sur quatre domaines : formation des forces armées et de sécurité ; création d'une banque de données sur les armes légères ; harmonisation des législations nationales ; création de commissions nationales de contrôle.

Réuni du 22 au 24 mars 2004 à Abuja, le secrétariat exécutif de la CEDEAO a proposé que le moratoire devienne une convention, texte plus contraignant sur le plan juridique, et qu'y soit incluse une condamnation du courtage illicite. De plus, une "unité des armes légères et de petit calibre" devrait être créée afin de coordonner plan politique d'action et instruments opérationnels. Les choses avancent mais lentement. Dans sa séance du 25 mars 2004, le Conseil de sécurité de l'ONU a invité les Etats concernés à accélérer la mise en œuvre de ces mesures.

L'Union européenne ne s'est pas encore dotée d'un grand projet de lutte contre les ALPC. Elle pourrait l'inscrire dans la dynamique de son intervention en Ituri, la lutte contre ces armes étant une des composantes du programme de DDRRR. La France, qui défend l'importance d'une approche préventive, s'applique à emporter son adhésion.

Une autre entrave à la reconstruction d'un pays est constituée par la présence massive de mines antipersonnel utilisées durant les conflits. Ces mines représentent d'ailleurs l'un des fléaux les plus cruels et les plus injustes des guerres modernes, s'attaquant à des victimes innocentes, les paysans, les femmes, les enfants.

Le 1^{er} mars 2004 a été célébré le cinquième anniversaire de la Convention d'Ottawa sur "l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction", initiative canadienne. La France l'a adoptée le premier jour de l'ouverture à la signature, le 3 décembre 1997, et l'a ratifiée quelques mois plus tard seulement, le 23 juillet 1998. L'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) avait engagé avec succès une campagne très active auprès de tous les parlements des pays francophones pour les rallier à cette convention. Les Américains ne l'ont pas encore signée, à l'inverse des 141 Etats l'ayant déjà adoptée. On peut espérer qu'ils rejoindront à terme la mobilisation internationale¹⁴.

14) Les Américains ont annoncé le 27 février 2004 qu'ils privilégiaient la mise au point de mines à "durée de vie limitée", ce qui ne témoigne pas de leur intention de souscrire à l'interdiction totale des mines antipersonnel.

Depuis 1995, la France a consacré, dans le cadre de ses relations bilatérales, 15 millions d'euros à l'éradication des mines. Il faut y ajouter notre participation aux programmes de la Commission européenne, où notre quote-part varie de 17 à 25 % selon les instruments financiers. Dans ce cadre, notre contribution a, par exemple, atteint 42 millions d'euros en 2002. Au sein de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), où nous pouvons mettre en œuvre des projets d'une durée de plusieurs années, notre coopération en matière de déminage s'est surtout déroulée au Mozambique, au Sénégal et au Bénin. En 2004, nous lancerons deux nouveaux projets de coopération de déminage, l'un de 1,17 million d'euros au Mozambique, et l'autre de 3 millions d'euros en Angola, conformément à la promesse faite par Dominique de Villepin, alors ministre des Affaires étrangères, lors de son voyage à Luanda en 2002.

A cette coopération, financée par le ministère des Affaires étrangères par le biais d'organisations non gouvernementales (ONG) s'ajoutent des programmes de formation. Nous formons des démineurs en France à l'École supérieure et d'application du génie (ESAG) d'Angers mais aussi à Ouidah (Bénin) où nous avons ouvert une école de déminage (antipersonnel) en 2003. En un an, plus de 80 futurs formateurs venus de la plupart des pays d'Afrique ont été formés.

Le processus post-crise/post-conflit : du retour à la stabilité à la construction d'un développement et d'une paix durable

La prévention des crises implique l'existence de moyens militaires crédibles en mesure d'empêcher qu'une crise débouche sur un conflit ouvert. Les organisations régionales sont là aussi amenées à jouer un rôle croissant. La France a mis en place en 1997 un programme de "Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix" (RECAMP) qui offre, dans un cadre régional, les moyens d'équiper, de former et d'entraîner des troupes. Un cycle RECAMP prend place tous les deux ans et se termine par un exercice de grande ampleur¹⁵. Même si le renouvellement du parc d'équipements soulève des problèmes de moyens, en raison du nombre élevé des contingents africains à équiper, RECAMP a démontré ces dernières années sa capacité à réunir des forces régionales, en Côte d'Ivoire (CEDEAO) et en

15) Les premiers cycles se sont déroulés en 1998 au Sénégal (dans le cadre de la CEDEAO), en 2000 au Gabon (CEEAC) et en 2002 en Tanzanie (SADC). Ce dernier avait ouvert avec succès le champ d'application de RECAMP à l'Afrique non francophone. Le cycle en cours revient à la CEDEAO.

Un séminaire politico-militaire se tiendra du 24 au 26 mai 2004 à Accra, et l'exercice de terrain fin 2004 au Bénin.

RCA (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, CEMAC). Notre coopération militaire s'appuie en partie sur nos forces pré-positionnées (à Dakar, Abidjan, Libreville, N'Djamena et Djibouti) ou stationnées (à la Réunion).

Tout doit être fait pour prévenir autant que possible le déclenchement d'un conflit ou à tout le moins circonscrire et enrayer les foyers de tension avant qu'ils ne se transforment en conflits généralisés. La sécurité du continent africain est donc au moins autant affaire de prévention que de résolution des conflits : il est plus facile et moins coûteux d'aider un pays à se développer que de le reconstruire en effaçant les dégâts d'une guerre, sans parler des terribles conséquences humaines qui, elles, sont irrémédiables. Voilà pourquoi la construction de la paix doit aussi être considérée comme une forme de développement.

Le ministère français des Affaires étrangères s'est doté d'un ensemble d'outils budgétaires "post-conflit" cohérents pour aider les pays en fin de crise à consolider la paix, assurer à nouveau le fonctionnement normal de l'Etat et se reconstruire. Ainsi, un article budgétaire "Opérations exceptionnelles, aides aux sorties de crise"¹⁶ a-t-il été créé dans la loi de finances 2002. L'article "Aide aux pays sortant de conflit"¹⁷ a été introduit dans la loi de finances 2004. Il relève du Fonds de solidarité prioritaire (FSP)¹⁸ qui est un des instruments principaux de notre aide publique au développement.

Il serait légitime qu'une partie des dépenses non militaires liées aux opérations de maintien de la paix puissent être considérées comme une forme d'aide au développement. Dans le même esprit, une fraction des crédits de cette aide devrait être dévolue aux efforts de prévention et de maintien de la paix. Les pays donateurs pourraient de ce fait être incités à accroître leurs contributions dont une partie serait comptabilisée dans leur effort d'APD. Ces réflexions sont désormais à l'ordre du jour des réunions internationales consacrées au développement de l'Afrique.

Cependant, entre la décision d'affecter des crédits et leur mise à disposition effective, de longs mois peuvent s'écouler durant lesquels une crise risque de dégénérer en conflit généralisé. C'est pourquoi,

16) Titre IV, ch. 42-37, art. 52.

17) Titre VI, ch. 68-91, art. 30.

18) Le FSP finance des programmes pluriannuels bilatéraux ou régionaux de coopération dans tous les domaines du développement (santé, éducation, eau, infrastructures, etc.). Il s'applique à une zone de solidarité prioritaire qui comprend 54 pays en développement dont tous les pays francophones.

dans la résolution finale clôturant leur assemblée qui s'est tenue du 11 au 16 février 2004, les parlementaires du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et de l'Union européenne (ACP-UE) ont émis le souhait que soit créée une enveloppe spécifique pour la paix et la prévention des conflits en Afrique. Ces crédits, qui pourraient être gérés en liaison avec l'UA et les organisations régionales (CEDEAO et Communauté pour le développement de l'Afrique australe [*Southern African Development Community*, SADC], etc.), serviraient à financer des opérations de maintien de la paix.

L'idée que la stabilité et la sécurité sont des conditions indispensables du développement a donc progressé, y compris parmi les pays qui, jusqu'à présent, suspectaient les interventions militaires en Afrique d'arrière-pensées néocoloniales. La France, qui a acquis, de longue date, une connaissance approfondie des réalités africaines et qui dispose d'une solide expérience en ce domaine, a contribué pour une large part à faire évoluer les esprits. Ainsi, le "Plan d'action pour l'Afrique", adopté à Kananaskis en 2002 par les pays du G8 en réponse au Nepad, comporte un volet consacré au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix. Il mentionne l'éventualité d'un "consensus au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE pour qualifier d'aide publique au développement une plus large gamme d'aides visant à renforcer les capacités pour mener des opérations de maintien de la paix et des activités connexes." Un tel changement doit évidemment intervenir avec un minimum de précaution : il n'est pas question de comptabiliser n'importe quelle type d'intervention militaire sous forme d'APD. Il convient de fixer des critères clairs pour empêcher toute dérive. Mais cette évolution témoigne d'une prise en considération nouvelle du lien qui existe entre développement et sécurité.

*

* *

Les chances de développement du continent africain restent aujourd'hui entravées par de multiples formes d'insécurité. Or les conditions d'une paix durable sont un préalable à toute forme de croissance. La communauté internationale a maintenant pris la mesure de ce défi. Son aide s'est accrue mais l'effort gagnerait à être plus ambitieux. Pour indispensables qu'ils soient, les moyens militaires ne sauraient suffire. Les ferments les plus profonds de la violence résident en effet dans la pauvreté dont souffrent une trop grande partie des Africains.

Une approche régionale de la sécurité africaine apparaît comme la solution la plus appropriée. Si les Africains manifestent aujourd'hui leur désir d'y prendre toute leur part, leurs moyens encore limités posent problème. Il est indispensable que tous les pays bailleurs de fonds renforcent leurs contributions en considérant la sécurité comme une part indissociable du développement. D'autre part, l'engagement affiché des Africains doit maintenant dépasser le stade des intentions et se traduire dans les faits. Les tensions récurrentes en Côte d'Ivoire illustrent bien que les moyens extérieurs, quelle que soit leur ampleur, ne peuvent remplacer la volonté des responsables locaux de trouver une issue politique et pacifique aux crises qui affectent leurs pays.

Le plus grand défi est de pouvoir rétablir une stabilité durable à l'issue d'une crise ou d'un conflit. Il ne sert à rien en effet de résorber l'une ou l'autre sans s'attaquer à leur source profonde, à savoir l'impossibilité de mener une existence digne et de nourrir l'espoir d'un avenir meilleur.