

Prévenir les conflits violents en Afrique

Un briefing de l'EastWest Institute

Par Matthew King et Dave Verge

Décembre 2009

Le 23 et 24 Novembre 2009, l'EastWest Institute, en partenariat avec la Banque Africaine de Développement, a organisé, à Tunis, une conférence régionale, dont le thème portait sur l'action préventive en Afrique. La conférence a réuni des représentants des secteurs de la défense, de la diplomatie et du développement, ainsi que des membres de la société civile, afin d'identifier des recommandations pratiques pour renforcer les capacités de l'Afrique à prévenir les conflits violents.

Les participants à la réunion se sont mis d'accord sur le fait que pour ramener la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique, il est nécessaire d'adopter une approche globale au sujet de la prévention des conflits. L'Union africaine et les Communautés économiques régionales peuvent entreprendre plus d'actions efficaces pour la prévention des conflits violents, mais avant cela elles se doivent de résoudre :

- Le manque de démocratie et le fossé séparant les intérêts des élites dirigeantes aux besoins du peuple;
- La ratification trop lente de documents cruciaux, comme la Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance ainsi que le manque de mise en œuvre des accords signés au niveau régional et international;
- Les contraintes financières, humaines et technologiques qui limitent la capacité des organisations régionales à réagir aux crises de manière efficace et dans les temps;
- La pression trop limitée que peuvent exercer les parlementaires et la société civile sur les gouvernements nationaux et les élites dirige-

antes pour qu'ils proposent des changements.

Voici les différentes étapes que les participants ont proposées pour surmonter les obstacles:

- L'Union africaine et les Communautés économiques régionales doivent encourager la ratification d'instruments et la mise en œuvre de programmes qui abordent les problèmes sous-jacents des conflits violents, et harmoniser leurs activités, en se basant sur le Protocole d'Accord de Coopération dans le domaine de la Paix et de la Sécurité;
- Des programmes de démarcation des frontières doivent être entièrement mis en œuvre afin de diminuer les risques de conflits interétatiques qui pourraient éclater au sujet du partage des ressources naturelles;
- Les Communautés économiques régionales doivent établir des Commissions régionales électorales qui puissent offrir un support de longue durée aux processus d'élections nationales;
- Le Parlement Panafricain et les assemblées parlementaires régionales doivent être renforcées, afin d'améliorer la capacité des parlementaires à offrir un encadrement et leur capacité à sensibiliser;
- La relation entre la société civile et l'Union Africaine et les Communautés économiques régionales doit être renforcée par la création de nouveaux mécanismes de financement de la part des organismes régionaux pour les programmes de maintien de la paix et de la sécurité que mène la société civile.

Ce document informatif fera partie de la conférence mondiale sur la prévention des conflits, organisée à la fin de l'année 2010. La conférence a pour objectif de mettre sur pied un plan d'action mondial pour la prévention des conflits violents et de contribuer à intégrer une approche préventive des conflits dans les politiques de sécurité et de développement

Pour de plus amples informations sur la conférence mondiale, veuillez visiter le site web:

www.ewi.info/globalconference

La situation actuelle

L'organisation de l'Unité Africaine (OUA), le premier organisme interétatique africain, a été fondée sur le concept de la souveraineté, le principe de non-ingérence, et le respect et la protection de l'intégrité territoriale. Son successeur, l'Union africaine (UA) a fait beaucoup de progrès par rapport à l'OUA concernant son mandat à prévenir et répondre aux conflits. L'UA est passée d'une attitude de non-intervention à une attitude de non-indifférence. Aujourd'hui, l'UA a le droit d'intervenir dans les états membres en cas de crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l'humanité afin de restaurer la paix et la sécurité; de contribuer à l'institutionnalisation du respect des droits de l'homme, des règles du droit et de la bonne gouvernance ; et de condamner et rejeter les changements non constitutionnels d'un gouvernement.

L'Afrique a sans doute l'architecture de sécurité la plus avancée et la plus approfondie au monde. L'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS), qui réunit le Fond pour la Paix, la Force Africaine de Réaction Rapide, le Comité des Sages et le Système Continental d'Alerte Préventive, traite de la prévention des conflits, de la gestion et de la résolution des conflits, mais aussi de la reconstruction post-conflit. Il faut aussi reconnaître que les Communautés économique régionales constituent un part importante de la structure africaine de sécurité et sont mandatées pour adapter les politiques établies au niveau continental à leur région et mettre à la disposition des Etats des lignes directrices pour la mise en oeuvre de ces politiques.

D'autres instruments sont également disponibles pour soutenir la gestion des conflits, la paix et la bonne gouvernance sur le continent africain. L'Acte Constitutif de l'Union Africaine met en évidence une série de politiques et de stratégies qui soutiennent le mandat de l'organisation dans le maintien de la paix et de la sécurité, y compris l'Assemblée de l'UA et le Conseil de Paix et de Sécurité. D'autres initiatives, tel que le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs, ont aussi été mis sur pied et sont petit à petit mis en oeuvre afin de renforcer la gouvernance démocratique. D'autres initiatives, comme la Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance, (connue aussi sous le nom de la Charte d'Addis) ont été adoptées, mais ont toutefois encore du mal à se faire accepter. En effet, seulement trois états: l'Éthiopie, la Mauritanie et le Rwanda ont ratifié la Charte d'Addis. Or un nombre de quinze signatures est requis pour qu'elle entre en

vigueur.

Les contraintes relatives aux compétences

Les organisations régionales ont des compétences dont les limites sont très complexes et qui peuvent prendre différentes formes (les capacités financières, les ressources humaines, les soucis structurels et technologiques,...). Souvent il s'agit de contraintes qui limitent la capacité des acteurs régionaux à s'adapter aux situations de conflits possibles. Les contraintes financières ne se présentent pas seulement sous la forme de fonds limités, mais aussi sous la forme de restrictions relatives à la façon dont ces fonds peuvent être dépensés. Ceci limite la capacité des organisations régionales à répondre à ce qui constitue des menaces à la paix et la sécurité.

Ce qui complique encore un peu plus le problème lié aux compétences, c'est le fait que la plupart des efforts de suivi et d'évaluation des organisations régionales sont créés spécifiquement pour la responsabilité financière. La responsabilité financière est certes importante, mais n'avoir qu'un seul centre d'intérêt ne contribue pas à tirer des enseignements des évaluations, à proposer des avancées organisationnelles ou à promouvoir une dimension régionale des processus de développement. Le suivi et l'évaluation peuvent aider à simplifier les décisions bureaucratiques et améliorer la capacité à répondre rapidement et de manière efficace aux signes annonciateurs de conflits.

Les compétences et les ressources pour une analyse, une planification et une réponse préventives aux conflits potentiels étant limitées, l'accent est par conséquent plus souvent mis sur la résolution des conflits au lieu de leur prévention; et les premiers avertissements sont rarement suivis par des actions préventives. De plus, ces limitations ont conduit à un manque de connectivité entre les départements en charge des programmes de paix et de sécurité et les départements des affaires politiques ; cela, tant au niveau des institutions nationales que régionales et continentales. Ceci freine par conséquent la prévention efficace des conflits. Le manque de coordination contribue aussi à retarder la mise en oeuvre des politiques et instruments régionaux et provoque une duplication de certains efforts au niveau régional et de l'Union Africaine. Au sein de l'Union Africaine, par exemple, il y a une superposition entre le Département de la Paix et de la Sécurité et le Département des Affaires Politiques, ce qui cause une duplication des efforts se traduisant par

un gaspillage des ressources humaines et financières important.

Les capacités et les ressources pour une analyse et pour une planification préventive des conflits étant limitées, nous nous trouvons dans une situation où l'accent est mis de manière structurelle sur la résolution des conflits au détriment de la prévention de ceux-ci. La connectivité limitée entre les départements de la Paix et de la Sécurité et le Département des Affaires Politiques freine également la transition vers des approches préventives.

Pouvoir et ressources

Les élections nationales et les processus démocratiques sont trop souvent manipulés, ce qui conduit à un manque de confiance et à des tensions entre les citoyens et l'État. Ce problème est difficilement surmontable au niveau national. Les populations locales ont rarement les ressources pour assurer des élections libres et démocratiques et une pression externe est souvent nécessaire pour convaincre les élites de corriger les processus biaisés dont ils tirent profit. Les organisations régionales peuvent exercer beaucoup de pression et pourraient jouer un rôle important pour garantir des processus démocratiques libres et équitables et le respect de la bonne gouvernance lors des élections qui se tiennent au sein de leurs États membres.

Le pouvoir est directement lié aux ressources. Là où les citoyens ont peu ou pas du tout de pouvoir, ils profitent peu, ou pas du tout, des bénéfices des ressources naturelles de leur pays. Cette exclusion creuse l'écart entre les citoyens et les États. Une façon de diminuer cet écart est de concevoir et de faire appliquer des standards régionaux sur des sujets tels que l'utilisation des ressources minières pour la croissance et le développement régional. La Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest a, par exemple, publié une directive au sujet de l'Harmonisation des Principes Directeurs et des Politiques dans le Secteur Minier qui requiert la création avant la fin de l'année 2012 d'un Code Minier Commun pour résoudre les problèmes en la matière.

Le besoin d'un partage équitable des bénéfices des ressources ne se limite pas aux ressources d'extraction comme le coltan, les diamants ou le pétrole. La terre et l'eau doivent aussi être utilisés d'une manière plus efficace afin d'offrir des opportunités comme la pêche ou l'agriculture. Une distribution complète des bénéfices de ces ressources naturelles contribuera à assurer un développement

socio-économique harmonieux et durable.

La problématique de la possession des ressources naturelles est d'une importance cruciale dans les régions frontalières, où les disputes peuvent mener à de véritables conflits interétatiques. Le Mémoire d'Entente de 2002, de la Conférence sur la Sécurité, la Stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique, affirme que toutes les frontières doivent être clairement délimitées avant 2012. La situation en mai 2009 était telle que seulement 25% des frontières avaient été délimitées.

Un autre aspect significatif de la gouvernance des ressources naturelles, est le marché global. Comme un participant l'a très bien dit, « l'Afrique est un puits, mais il y'a beaucoup de personnes qui s'y abreuvent ». L'Union Africaine n'a tout simplement pas les capacités de tracer des ressources comme le coltan ou les diamants partout dans le monde. Les utilisateurs des pays développés doivent aussi porter une partie de la responsabilité. Cette problématique est similaire à celle des flux financiers illégaux qui s'écoulent de l'Afrique vers des comptes bancaires privés dans le Nord. Les sommes d'argent qui quittent le continent africain de cette manière sont beaucoup plus élevées que l'argent qui entre dans le continent grâce aux transferts de la part des diasporas. L'impact de ces problèmes sur la capacité de l'Afrique à assurer le développement pour ses citoyens ne peut pas être sous-estimé.

Observations et propositions

Les observations et les propositions suivantes visent à renforcer la paix et la sécurité en Afrique.

La Ratification et la mise en oeuvre des documents et programmes existants

1. **La Charte d'Addis et le Mécanisme Africain d'évaluation par les pairs:** La Commission de l'Union Africaine, avec la collaboration du Président de l'Assemblée lorsque c'est possible, doit mener une campagne ciblée de soutien pour que les États ratifient la Charte d'Addis, et pour finaliser le Mécanisme Africain d'évaluation par les pairs processus afin de renforcer la transparence et la responsabilité sur le continent africain et d'en faire des normes.
2. **La délimitation des frontières:** L'Union Africaine et les Organisations Économiques Régionales doivent faciliter l'achèvement des programmes de démarcation frontalière à travers le continent, afin de diminuer le

risque de conflits interétatiques liés aux ressources. La communauté internationale, à travers des initiatives comme Le Projet Allemand Frontalier, doit faire de la mise en oeuvre du Programme Africain Frontalier une priorité.

- 3. L'intégration régionale:** L'Union Africaine et les Organisations Économiques Régionales devraient accélérer les efforts d'intégration régionale à travers le soutien des efforts de collaboration et de coordination du Mémorandum d'Entente de 2008 sur la Coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité. Une telle intégration régionale pourrait offrir un soutien pratique aux États pour mettre en oeuvre les décisions prises au niveau régional. Cela améliorerait aussi la coordination entre les différents départements nationaux des affaires étrangères, qui sont souvent responsables de la coordination avec les organisations régionales, et leurs départements des affaires intérieures, qui sont quant à eux responsables de la mise en oeuvre des accords régionaux.

Le développement des nouvelles initiatives

- 4. La gouvernance des ressources:** L'Union Africaine devrait développer une Charte Africaine de la Gouvernance des Ressources, afin d'offrir un une certaine crédibilité au niveau continental, étant donné le lien étroit entre la mauvaise gouvernance des ressources et la survenance de conflits violents.
- 5. Le support électoral:** Les Organisations Économiques Régionales devraient établir des commissions électorales régionales capables de déployer des missions d'observation électorale de longue durée, d'offrir des mécanismes de résolution des de conflits, et d'imposer des sanctions pour toute falsification des processus démocratiques.

Les commissions électorales régionales permettraient aussi des réduire certaines dépenses considérables pour les États et la communauté internationale grâce au partage d'équipements et aux programmes d'impressions des bulletins de vote.

- 6. Des mécanismes d'aide en cas d'urgence:** L'Union Africaine et les Organisations Économiques Régionales devraient soutenir la direction de l'aide d'urgence et des activités d'aide à travers les organisations régionales.

Le support international:

- 7. La flexibilité de l'aide international:** Les donateurs devraient donner plus de fonds sans conditionnalités aux organisations régionales pour pouvoir répondre avec plus de flexibilité aux priorités et aux objectifs qui changent rapidement/ afin de permettre plus de flexibilité dans la réponse aux priorités en permanent changement et aux objectives. Ceci renforcerait la capacité à apporter des réponses efficaces et dans les temps et encouragerait les régions a mieux intégrer les différents processus.
- 8. La surveillance des capacités:** La communauté internationale devrait aider à soutenir le Parlement Panafricain et les parlements régionaux afin d'améliorer le rôle de surveillance et conscientisation des parlementaires; et
- 9. Le renforcement de la société civile:** La communauté internationale des donateurs devraient soutenir les programmes conduits par l'Union Africaine et les Organisations Économiques Régionales pour la société civile dans le domaine de la paix et de la sécurité afin de renforcer les capacités locales, de faire intégrer les activités de prévention et assurer une plus grande collaboration entre les Organisations Économiques Régionales et la société civile.



www.ewi.info