

# LES CONFLITS EN AFRIQUE

## UNE RÉOLUTION IMPROBABLE

PAR

YANN BEDZIGUI (\*)

La plupart des médias occidentaux regorgent de ces brèves évoquant un lointain conflit africain, bien évidemment tribal. En quelques lignes ou quelques secondes, un champ lexical convenu est censé provoquer une réaction quasi pavlovienne de pitié et de résignation chez les auditeurs / lecteurs / spectateurs : génocide, purification ethnique, crise humanitaire, haines tribales, division Nord-Sud. La petite note d'espoir étant l'appel d'une entité nommée « communauté internationale » aux parties à trouver une « solution politique » au conflit. Certes, les maux cités ci-dessus ne sont pas étrangers à la majorité des conflits africains, mais ils sont davantage les effets de problèmes, plus que de questions, de plus en plus complexes.

Cette grille de lecture ne tient pas compte de la transformation des conflits africains depuis la fin de la Guerre froide. Les différentes crises internes tendent à devenir les catalyseurs régionaux de conflits impliquant une multitude d'acteurs étatiques et non étatiques. Cette mutation rend difficile la résolution de ces conflits et exige une remise en question des modes d'intervention de la communauté internationale. En effet, si le triptyque « tensions ethniques - ressources - guerre civile » s'avère simplificateur, qu'en est-il de son supposé remède « accord de paix - Casques bleus - élections » ? Ce dernier, comme la perception médiatique des conflits, ne s'attaque-t-il pas davantage aux effets plutôt qu'aux causes ?

Le but de cette analyse est de dégager les raisons de la persistance des conflits, afin de proposer des pistes pour que la résolution des crises s'extirpe des sentiers battus dans lesquels elle s'est embourbée. Les conflits se déroulant en République démocratique du Congo (depuis 1996), au Soudan (au Sud depuis 1983 et au Darfour depuis 2003) et en Côte d'Ivoire (depuis 2002) serviront de toile de fond à cette analyse. Ces trois crises, en dépit des différences d'ordre géographique ou temporel, présentent des caractéristiques communes : ce sont des conflits qui persistent en dépit de la signature d'accords de paix et de la présence de forces

(\*) Doctorant-allocataire de recherche à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

internationales (1); de plus, le Soudan, la Côte d'Ivoire et la République démocratique du Congo (RDC) sont chacun les épïcètres de système de conflits dans leur aire géographique. Nous verrons dans un premier temps que c'est un enchevêtrement d'éléments structurels et conjoncturels qui est à l'origine des conflits en Afrique, puis nous analyserons l'inefficacité des interventions militaires comme mode de résolution des crises et la mise en place de gouvernements d'union nationale; enfin, nous proposerons quelques solutions susceptibles d'améliorer la gestion des conflits.

### CAUSES ET CONSTANTES DES CONFLITS EN AFRIQUE

Les conflits congolais, ivoirien et soudanais sont le produit de l'enchevêtrement entre des causes structurelles et des éléments conjoncturels, qui contribuent à leur donner de l'intensité. Les deux causes structurelles identifiées ici sont un héritage de la colonisation, à savoir la distribution du pouvoir et l'attention portée aux différences ethniques comme mode de mobilisation. Les éléments conjoncturels sont les ingérences extérieures, le rôle des matières premières dans les conflits et l'absence de victoire militaire.

#### *Causes structurelles*

##### *La configuration politico-administrative héritée de la colonisation*

L'une des caractéristiques communes entre les conflits en RDC, en Côte d'Ivoire et au Soudan est assurément la distance séparant la capitale du pays concerné du lieu de la rébellion. Pratiquement toutes les rébellions prennent racine et débutent dans les zones frontalières avec des pays voisins : que ce soit les Kivus en RDC, à la frontière avec le Rwanda et l'Ouganda, le Nord de la Côte d'Ivoire, frontalier avec le Burkina Faso, le Darfour, frontalier du Tchad. Cette constante est une conséquence de l'organisation territoriale des pays africains héritée de la colonisation : la priorité donnée par les colonisateurs à l'exportation des biens explique qu'ils aient privilégié comme centres administratifs et économiques des bordures côtières ou fluviales, au détriment de l'arrière-pays. Ainsi, Kinshasa, la capitale de la RDC, est situé en bordure du fleuve Congo, Khartoum

(1) En RDC, les Nations Unies ont déployé une force de 21 868 hommes, sans compter les deux interventions ponctuelles de l'Union européenne : Artémis en Ituri en 2003, puis EUFor en 2005, lors des élections consacrant le processus de paix. Ces deux opérations ont mobilisé respectivement 2 200 hommes (dont 1 035 sur le terrain) et 2 200 hommes (dont 1 200 sur le terrain). La Côte d'Ivoire, en plus de la force Licorne, d'un effectif de 2 400 hommes, déployée par la France sur la ligne de démarcation entre le Nord et Sud du pays, compte aussi sur son territoire une force des Nations Unies de 10 445 hommes. Le Soudan avait jusqu'au 31 août 2006 et le vote de la résolution 1 769 établissant une force hybride ONU-UA de 21 000 hommes la particularité d'avoir deux opérations de maintien de la paix distinctes, pour les deux conflits sur son territoire : au Darfour, la Mission de l'Union africaine (MUAS), d'un effectif approchant les 8 000 hommes, et, au Sud, la Mission des Nations Unies au Soudan, d'un effectif de 13 784 hommes.

dans la vallée du Nil et Abidjan sur la côte atlantique. Cette organisation territoriale a eu les répercussions politiques que sont des disparités en termes d'infrastructures, de développement et, surtout, en termes de contrôle de l'Etat sur certaines régions (2).

A cette configuration politico-administrative s'est ajouté le fait que les Etats africains ont été créés avant d'être des nations. Ainsi, le sentiment national dans des pays comme l'ex-Zaïre et la Côte d'Ivoire, est-il davantage né de l'allégeance au dirigeant en place – respectivement Joseph-Désiré Mobutu (3) et Félix Houphouët-Boigny – que de la définition formelle d'un projet national. Bien qu'existant jusqu'à aujourd'hui, ce sentiment national n'a pas mis fin à la persistance de la solidarité ethnique comme outil de mobilisation politique (4). L'adoption de constitutions démocratiques et l'instauration du multipartisme au début des années 1990, en fragilisant ces régimes autocratiques, a aussi ébranlé la domination de la conception de la nation qu'ils avaient jusque-là imposée. Le règne de la majorité qu'implique le scrutin majoritaire a remis au cœur du débat la question de la composition de la nation, donc du corps électoral. La marginalisation politique de certaines populations (les rwandophones en République démocratique du Congo, les Musulmans en Côte d'Ivoire) a été un catalyseur de crises futures.

Cependant, la faiblesse du sentiment national doit être relativisée dans les pays en proie à des conflits. La plupart des mouvements rebelles manifestent un attachement au cadre territorial et national hérité de la colonisation (5). Excepté le SPLA depuis la mort de son chef historique John Garang (6), les mouvements rebelles du Darfour, de la RDC ou de la Côte d'Ivoire n'affichent pas de tendances sécessionnistes et ne réclament pas un rattachement aux pays voisins (7).

### *Les différences ethniques et religieuses comme élément de mobilisation*

Il est difficile de nier que les tensions ethniques ou religieuses n'existaient pas avant les conflits en Afrique. Cependant, ces tensions constituent rarement l'élément déclencheur du conflit. Loin d'être un élément structurant des conflits, l'appartenance ethnique ou religieuse s'avère avant tout un outil de mobilisation pour des mouvements rebelles et des gouvernements

(2) Gérard PRUNIER, *Darfour : chronique d'un génocide ambigu*, La Table Ronde, Paris, 2005, p. 59.

(3) Herbert F. WEISS / Tatiana CARAYANNIS, «The enduring idea of Congo», in Ricardo René LAREMONT (dir.), *Borders, Nationalism and the African State*, Lynne Rienner Publishers / Boulder, Londres, 2005, p. 159.

(4) Lazare KI-ZEBO, «La crise de l'Etat en Afrique», *L'Europe en formation*, n° 296, print. 1995, p. 65.

(5) Yves-Alexandre CHOUALA, «Patriotes rebelles. Légitimation et civilisation patriotiques des luttes politiques armées en Afrique», *Revue juridique et politique*, n° 4, 2006, p. 563.

(6) Gérard PRUNIER, «Après la mort de John Garang : la paix soudanaise en question», *Géopolitique africaine*, n° 19-20, été-aut. 2005, pp. 5-64.

(7) Cf. Filip REYNTJENS «The privatization and the criminalisation of public space in the geopolitics of Great Lakes region», *Journal of Modern African Studies*, vol. XLIII, n° 4, 2005, pp. 604.

contestés en quête de soutien populaire. Le cas du Soudan en butte au cours des vingt dernières années à des rébellions au sud et à l'ouest du pays est assez révélateur.

Les gouvernements soudanais successifs se sont livrés, au cours des vingt dernières années, à une manipulation des identités des rébellions qui a modelé non seulement la perception, par la communauté internationale, des conflits se déroulant dans le plus grand pays africain, mais aussi la perception qu'ont les rebelles d'eux-mêmes.

La configuration du pouvoir au Soudan durant la colonisation et depuis l'indépendance en 1956 a toujours favorisé les élites arabes de la vallée du Nil au détriment des régions périphériques que sont le Sud et le Darfour, peuplées de populations africaines (8). Depuis l'indépendance, cette configuration a été contestée par les régions périphériques, qui réclament un partage plus équitable du pouvoir et des richesses avec le centre. Afin de neutraliser cette contestation, les différents gouvernements soudanais ont disqualifié les différents mouvements rebelles en les réduisant à des mouvements identitaires. Ainsi, la rébellion au Sud, lors de la guerre de 1955-1972 puis du SPLA (Sudanese People Liberation Army) de 1983-2005, a été qualifiée de rébellion chrétienne en dépit de ses tendances marxistes (9). Cette tactique visait notamment à mobiliser les autres régions périphériques du Soudan en appelant à la solidarité musulmane pour combattre les «impies»; cette mobilisation permettait aussi d'éviter toute coalition de régions périphériques contre les élites de la Vallée du Nil. Ainsi, la tentative du SPLA de fomenter une rébellion au Darfour a échoué du fait des réticences des populations à s'allier à des «Chrétiens» (10). Lorsque deux mouvements rebelles ont lancé une insurrection au Darfour en 2003, le gouvernement soudanais a fait appel à une solidarité raciale de certaines milices suprématistes arabes pour les réprimer. Khartoum a, de fait, instrumentalisé des tensions ethniques déjà exacerbées par les conflits fonciers entre les pasteurs «arabes» et les agriculteurs «africains» (11).

L'exemple soudanais montre que la mise en avant des identités ethniques ou religieuses est le paravent d'un régime contesté, afin d'éviter des questions de fonds comme le partage du pouvoir. La compréhension du conflit du Darfour comme d'autres conflits africains ne repose pas seulement sur

(8) Francis DENG, «Sudan turbulent road to nationhood», in Ricardo René LAREMONT (dir.), *op. cit.*, p. 43.

(9) «La répression du Nord a beaucoup participé de la construction d'une identité du Sud dans l'adversité religieuse. Plus le pouvoir musulman s'est montré intransigeant, plus il a favorisé la radicalisation confessionnelle d'une région où les Chrétiens étaient somme toute très minoritaires. Rétrospectivement, la politique du Nord n'en paraît que plus absurde puisqu'elle a précipité la christianisation du Sud»: Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTLOS, «Le Soudan: une guerre de religions en trompe-l'œil», *L'Afrique politique. Islams d'Afrique: entre local et global*, 2002, p. 43.

(10) Gérard PRUNIER, *op. cit.*, p. 131.

(11) Mariam Bibi JOOMA, *Situation Rapport: Darfur and the Battle for Khartoum*, Institute of Security Studies, disponible sur le site Internet [www.iss.co.za](http://www.iss.co.za), 4 sept. 2006, p. 10.

la dimension interne, mais sur l'enchevêtrement de plusieurs phénomènes, dont les tensions internes et les ingérences des pays voisins.

### *Éléments conjoncturels*

#### *Les ingérences de pays voisins*

La proximité des provinces en rébellion aux frontières du pays renforce la probabilité d'une alliance *ad hoc* entre les mouvements rebelles et les pays avoisinants. Cet aspect des conflits africains est généralement sous-estimé. Le postulat répandu de la faiblesse intrinsèque de l'«Etat africain» tend à exclure toute velléité d'expansion de sa part ou de menées extérieures en vue d'assurer sa sécurité. Or, la régionalisation des crises africaines prouve le contraire : elle ne procède pas tant d'une solidarité ethnique transnationale que de la volonté d'un Etat d'intervenir chez son voisin pour des buts précis (12).

La cause principale de l'instabilité persistante dans l'Est de la République démocratique du Congo est l'ingérence de ses voisins rwandais et ougandais depuis 1996. Ces deux pays, qui ont participé militairement au renversement du maréchal Mobutu, ont créé l'AFDL de Laurent-Désiré Kabila, qui servait de vitrine congolaise à ce qui était de fait une invasion étrangère. Le Rwanda et l'Ouganda justifiaient alors leurs actions par des objectifs sécuritaires qui étaient de priver leurs rébellions respectives de leurs sanctuaires zaïrois dans les Kivus et en Ituri (13). Les événements ont cependant montré que ces objectifs sécuritaires dissimulaient des visées expansionnistes.

Le régime rwandais a utilisé le territoire congolais comme un théâtre de projection de sa puissance au détriment du régime de Mobutu, du régime de Kabila – qui échappa à la défaite en 1998 face à son ancien allié uniquement grâce à la mobilisation populaire et au soutien de l'Angola, du Zimbabwe, du Soudan et de la Namibie – et de son ex-allié ougandais qu'il a vaincu militairement à Kisangani (RDC) (14). Cette affirmation de sa puissance a permis au Rwanda de contrôler, après 1998, les Kivus *via* sa vitrine congolaise, le RCD (Rassemblement des Congolais pour la démocratie)-Goma. Ce mouvement rebelle qui se prétend protecteur des populations tutsies est devenu, depuis le retrait officiel des forces rwandaises en 2002, son bras politique en RDC.

Le Rwanda, à travers le RCD-Goma, instrumentalise le sentiment anti-tutsi de la majorité des Congolais – en réaction aux invasions rwandaises –

(12) Richard BANÉGAS / Richard OTAYEK, «Le Burkina Faso dans la crise ivoirienne : effets d'aubaine et incertitudes politiques», *Politique africaine*, n° 89, mars 2003, pp. 71-87.

(13) Olivier LANOTTE, *Guerres sans frontières*, GRIP / Complexe, Bruxelles, 2003, p. 94.

(14) Bernard LELOUP, «Le Rwanda et ses voisins», *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2004-2005*, pp. 152-159.

pour justifier son refus de désarmer ou d'intégrer les forces armées nationales, afin de maintenir son emprise sur les Kivus (15). Il contribue de cette manière à détacher cette région – et ses populations – de la RDC pour l'installer durablement dans l'orbite rwandaise.

*Les ressources naturelles, outil de prolongation des conflits*

Les liens entre la présence de ressources naturelles et l'éventualité de crises dans les pays africains est aussi évident qu'il peut être diffus. Dans nos trois études de cas, la richesse du sous-sol constitue une donnée importante, que ce soit en RDC (minerais, diamants, bois) au Soudan (pétrole) ou en Côte d'Ivoire (cacao).

S'il est avéré que la présence d'importantes ressources matérielles dans une région augmente la probabilité des conflits du fait de l'absence de redistribution des revenus tirés de leur exploitation (16), une incertitude demeure à propos de son importance dans l'échelle des priorités des belligérants. Deux tendances qui ne sont pas exclusives se dégagent.

La première est que le contrôle des régions produisant des matières premières constitue un but intermédiaire, lequel serait l'affaiblissement de l'Etat qui en tire ses revenus. La tentative de la rébellion ivoirienne de s'emparer de la boucle du cacao en 2003 – stoppée par la force française Licorne (17) – dans un pays qui en est le premier producteur mondial relève de cette logique d'étranglement financier de l'adversaire.

La seconde tendance observée, à l'Est de la RDC mais aussi au Sud du Soudan, fait du contrôle de ces zones un objectif prioritaire à des fins de financement des activités militaires. Au Soudan, l'exploitation des champs pétroliers situés à la frontière avec le Sud a permis au gouvernement de faire pencher la balance militaire en sa faveur par rapport au SPLA (18). Dans l'Est du Congo, le contrôle de l'Ituri et des Kivus par les différents mouvements rebelles et leurs parrains ougandais et rwandais a donné lieu à une exploitation accélérée des minéraux comme l'or, le coltan (19)... L'exploitation des ressources s'avère pernicieuse pour la mise en œuvre d'un processus de paix et s'érige rapidement en facteur de prolongation du conflit. Du fait des positions économiques avantageuses acquises pendant le conflit, il devient difficile pour de nombreuses parties d'intégrer un cadre

(15) Filip REYNTJENS, «Rwanda : ten years from genocide to dictatorship», *African Affairs*, vol. CIII, n° 411, avr. 2004, p. 207.

(16) Harvard BUHANG / Jan Ketil ROD, «Local determinants of Africa civil wars : 1970-2001», *Political Geography*, vol. XXV, n° 3, pp. 318-319.

(17) Comfort ERO / Anne MARSHALL, «L'Ouest de la Côte d'Ivoire : un conflit libérien», *Politique africaine*, n° 89, mars 2003, p. 95.

(18) Francis DENG / J. Stephen MORRISON, *Report of the CSIS Task Force on US-Sudan Policy, US Policy to End Sudan's War*, Center of Strategic and International Studies, disponible sur le site Internet [www.csis.org](http://www.csis.org), fév. 2001, p. 4.

(19) Jeroen CUVELIER, «Réseaux de l'ombre et configurations régionales : le cas du commerce du coltan en République démocratique du Congo», *Politique africaine*, n° 93, mars 2004, pp. 82-92.

politique légal qui exclut certaines pratiques (20). Les acteurs qui en profitent privilégient donc le *statu quo* en entretenant l'instabilité.

*L'absence de victoire militaire*

Le déroulement des conflits africains porte en germe l'échec de toute tentative extérieure d'imposer la paix. En l'absence d'une victoire de l'une des parties, toute sortie de crise est vouée à être un consensus mou, préalable à de futurs affrontements.

Les trois conflits étudiés ici permettent de dégager, en dépit de leurs différences, un modèle classique de déroulement en trois étapes, dont l'ultime est la stagnation. Première étape, le déclenchement d'une rébellion à partir d'une province frontalière, souvent avec le soutien de l'Etat voisin : par exemple, le conflit du Darfour débute dans cette province frontalière avec le Tchad, avec le soutien de certains proches du président Déby (21). Deuxième étape, l'échec des rebelles devant la capitale, après que les forces gouvernementales ont bénéficié d'un soutien extérieur : ainsi, l'offensive du Rwanda et de l'Ouganda et de leurs alliées congolais sur Kinshasa a été mise en échec par le gouvernement de Kabila assisté par l'Angola et le Zimbabwe. Troisième étape, le repli de la rébellion vers son point de départ et la partition du pays : les mouvements rebelles ivoiriens se sont repliés vers le nord du pays qu'ils contrôlent, entérinant ainsi la division du pays.

L'incapacité des belligérants à remporter une victoire militaire définitive tient à la faiblesse de leurs moyens en dépit des soutiens extérieurs et de la stratégie employée. L'absence de capacité relève de la faiblesse de nombreuses armées gouvernementales, dont le budget est consacré à leur rémunération plus qu'à leur équipement (22). Les forces les mieux entraînées sont généralement les gardes présidentielles, qui disposent davantage de capacités défensives, puisque leur fonction première est de protéger le régime en place. Les mouvements rebelles, en l'absence d'un soutien accru de leurs parrains et d'un entraînement conséquent, peuvent manquer de capacités pour l'emporter militairement. De plus, les mouvements rebelles sont souvent composés de déserteurs ou de mutins et ont le même déficit de formation que leurs adversaires.

La victoire militaire est rendue encore plus hypothétique par la configuration des guerres civiles africaines. Dans des conflits où les lignes de partage se font sur des bases ethniques, la victoire militaire nécessite la disparition des populations soutenant l'adversaire ou sa neutralisation pour

(20) Philippe HUGON, « Conflictualité armée en Afrique : le rôle des facteurs économiques », *The European Journal of Development Research*, vol. XVIII, n° 2, juin 2006, p. 26.

(21) Roland MARCHAL, « Chad / Darfur : how two crises merge », *Review of African Political Economy*, vol. XXXIII, n° 109, pp. 467-482.

(22) Marc FONTRIER, « Des armées africaines : comment et pourquoi faire ? », *Outre-Terre*, n° 11, 2005, pp. 375.

un certain temps. Cette stratégie démontre paradoxalement la faiblesse des capacités des belligérants, en ce que les actes de violence à l'égard des civils sont préférés à des affrontements directs. La mise en œuvre de cette stratégie exige cependant une planification, des moyens et un contexte d'indifférence de la communauté internationale. Si ces trois éléments ont été concordants au Rwanda et au Darfour, il n'en a pas été ainsi en Côte d'Ivoire, par exemple, où la présence de la force Licorne a dissuadé les parties de s'attaquer ouvertement aux civils. Toutefois, la multiplication des atrocités, loin de décourager les populations, ne contribue qu'à gonfler les effectifs de la rébellion des rescapés des violences. Le poids croissant de ces derniers au fur et à mesure du conflit fait que les calculs rationnels ayant motivé l'insurrection sont remplacés par des envies de vengeance et des attitudes jusqu'au-boutistes, qui rendent difficile à terme l'établissement d'un dialogue (23). Il se dégage clairement que les hostilités cessent ou baissent d'intensité davantage du fait de l'incapacité des acteurs à l'emporter que d'une réelle volonté. Cette tendance est renforcée par des interventions extérieures, dont l'impact sur le conflit n'est pas forcément décisif.

#### L'INEFFICACITÉ DES SOLUTIONS EXTÉRIEURES

##### *Les interventions militaires comme remèdes aux conflits*

###### *Une vision optimiste des conflits*

La persistance des conflits en dépit du déploiement de forces de maintien de la paix est désormais chose commune. Les interventions de forces internationales dans les conflits africains se basent sur l'hypothèse que les belligérants déposeront les armes après la signature d'un accord de paix. Cette appréciation optimiste sous-estime à quel point la guerre s'est intégrée dans les comportements sociaux. Elle procède d'une vision consistant à opposer la violence à la politique (24). L'usage de phrases telle que «une solution politique pour mettre fin à la violence» démontre que la violence est toujours perçue comme un échec de la politique. Pourtant, la maxime de Clausewitz selon laquelle «*la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens*» acquiert une certaine véracité au Darfour, dans les Kivus et au nord de la Côte d'Ivoire : le conflit armé a pris dans ces régions le relais d'un débat politique dans l'impasse. Pourtant, les organisations des Nations Unies continuent de penser la violence comme un état d'exception, alors que des pays comme le Soudan ou la RDC battent en brèche cette

(23) Idean SALEYAN, «Refugees and the study of civil war», *Civil Wars*, vol. II, n° 2, juin 2007, p. 132.

(24) Jeppe Plenge TRAUTNER, «The politics of multinational crisis management : the European Union's response to Darfur», *SPIRIT*, 13 sept. 2005, p. 5.

conception : *warfare State* (25) pour le premier et *failed State* pour le second, ce sont deux pays où l'absence d'un système de gouvernement ou de représentation a conduit les différentes minorités ethniques à prendre les armes. Dès lors, le déploiement d'une force chargée de maintenir une paix surtout synonyme de *statu quo* s'avère délicat (26).

Cette vision amène à se demander si l'impact des interventions extérieures dans les conflits n'est pas paradoxalement leur prolongation. Dans nos études de cas, le déploiement de forces onusiennes n'a pas eu d'effet particulier sur le cours des conflits. Il y a davantage d'exemples d'impuissance face aux violences que le contraire. Cela ne signifie pas pour autant que les opérations de maintien de la paix sont inutiles. Cependant, les interventions systématiques dans les conflits qui sont justifiées par des impératifs humanitaires passent sous silence leurs conséquences politiques. Si la poursuite des conflits a des effets désastreux sur la situation humanitaire, l'arrêt des hostilités sous la pression extérieure n'a-il pas des effets tout aussi négatifs sur le plan politique à long terme ? Certes, un conflit comme celui du Darfour bat en brèche une telle hypothèse : sans le déploiement de la MUAS, les populations africaines auraient probablement disparu du Darfour sous la pression des milices djandjawids et de l'armée soudanaise ; dans le même temps, on constate que les violences à l'égard des populations ont continué malgré la présence de la force panafricaine, cette dernière étant déchirée entre deux approches de son rôle.

*Entre une neutralité inefficace...*

L'inefficacité des forces de paix vient de leur incapacité à maintenir ou à imposer la paix, même lorsqu'elles disposent du mandat robuste adéquat.

Les missions déployées en RDC (MONUC), au Soudan (MINUAD) et en Côte d'Ivoire disposent toutes d'un mandat relevant du chapitre VII de la Charte, donc de l'imposition de la paix. Pourtant, elles peinent à accomplir ces tâches du fait de leur incapacité à prévenir les violations, par les belligérants, d'accords de paix qu'ils ont pourtant signés. Cette difficulté provient de la confusion faite entre deux attitudes pourtant distinctes : la neutralité et l'impartialité. Le rapport Brahimi soulignait clairement la distinction entre une impartialité synonyme de « *pleine adhésion aux principes de la Charte et aux objectifs du mandat* » et une neutralité qui implique « *un traitement égal de toutes les parties tout le temps qui peut mener à une politique d'apaisement* » (27).

(25) « *Sudan is a warfare State where the power, security, and prosperity of the state elite depends on the continuation of internal armed conflicts* » : propos de Jeppe Plenge TRAUTNER, *ibid.*

(26) Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS, « Les Occidentaux peuvent-ils sauver l'Afrique ? », *Politique étrangère*, n° 3, 2006, p. 556.

(27) *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305-S/2000/809, §48, United Nations, 21 août 2000, p. 25.

Cette dernière attitude, qui conduit à la passivité, est une constante répandue dans les différentes opérations de maintien de la paix. Or, cette passivité répond plus au souci de neutralité des organisations internationales qu'aux besoins de protection des populations civiles prises dans les conflits. Elle est guidée par la volonté d'une force de maintien de la paix de demeurer un interlocuteur pour l'ensemble des parties qui lui interdit toute initiative contraignante à leur égard (28). Cette attitude a des résultats contrastés, car il s'avère difficile de rester à équidistance des belligérants. Elle ne peut donc que renforcer l'hostilité de certaines parties et des populations victimes de violences. La multiplication des attaques contre la MUAS au Darfour, par les mouvements rebelles, s'inscrit dans ce raisonnement, de même que les manifestations populaires contre la MONUC après la prise de Bukavu (RDC) par le RCD-Goma. En dépit de ces désagréments, la neutralité comporte moins de risques qu'une attitude impartiale.

*...et une impartialité risquée*

L'impartialité consiste dans l'indépendance à l'égard des belligérants et dans la prise d'initiatives à leur rencontre sans pour autant prendre parti (29). L'Opération Artémis menée par l'Union européenne en Ituri (RDC) en 2003 s'inscrivait dans cette logique : la force intérimaire a employé la force à l'égard des deux milices adverses pour sécuriser la ville de Bunia sans être accusée de prendre parti (30). Une telle posture peut se révéler difficile à tenir du fait des moyens que cela exige, mais aussi de l'implication de forces gouvernementales. L'une des spécificités du théâtre des opérations de la force européenne en Ituri était l'absence des forces armées congolaises (FARDC). Tel est pourtant le défi auquel doivent faire face la force Licorne en Côte d'Ivoire, la MUAS au Soudan et la MONUC en RDC. La marge de manœuvre de ces forces est d'autant plus réduite que leur déploiement doit être autorisé par le gouvernement concerné. Dès lors, ces forces peinent à s'interposer lorsque des forces gouvernementales sont impliquées, sans être accusées de partialité.

Une force impartiale intervenant dans une opération d'imposition de la paix ne peut donc avoir que des résultats limités. En effet, ne pouvant imposer la paix qu'aux seuls rebelles, elle se révèle objectivement partielle. Parmi les trois études de cas, il n'existe pas d'exemple d'une force internationale ayant employé la force à l'égard d'une armée nationale en réaction à une violation du cessez-le-feu. Une telle action risque de produire, outre l'escalade de la violence, une opposition frontale entre le gouvernement et

(28) Ted VAN BAARDA / Fred VAN IERSEL, «The uneasy relationship between conscience and military law : the Brahimi report unresolved dilemma», *International Peacekeeping*, vol. IX, n° 3, aut. 2002, pp. 30-32.

(29) Dominik DONALD, «Neutrality, impartiality and UN peacekeeping at the beginning of the XXI<sup>st</sup> century», *International Peacekeeping*, vol. IX, n° 4, hiv. 2002, p. 22.

(30) Katarina MANSON, «Use of force and civilian protection : peace operations in the Congo», *International Peacekeeping*, vol. XII, n° 4, hiv. 2005, p. 508.

la force de maintien de la paix déployée. Dès lors, l'objectif de cette dernière passe, de fait, au changement de régime, les actions de ce dernier étant considérées comme faisant obstruction à la paix. Or, un tel objectif est en totale contradiction avec la philosophie qui sous-tend les interventions internationales dans les conflits. Il n'est donc pas surprenant que les forces de maintien de la paix se cantonnent à une attitude neutre aux implications nettement moins risquées.

### *Des solutions politiques imposées de l'extérieur*

Au mois de mai 2004, alors que la communauté internationale se félicitait de la signature à venir d'un accord de paix entre le gouvernement soudanais et le SPLA, John Garang tempérerait les enthousiasmes : *«cet accord n'a pas été atteint parce que les deux parties le souhaitent»*, disait-il, *«mais parce qu'elles furent forcées par un ensemble de pressions»* (31). Cette phrase aurait pu être prononcée par les mouvements rebelles du Darfour en 2006, tant l'Accord de paix du Darfour signé par le gouvernement soudanais et une faction du SLA/M devait davantage aux pressions américaines et européennes qu'à une réelle volonté des belligérants (32). Il en est de même en République démocratique du Congo ou en Côte d'Ivoire. Les lignes qui suivent analysent l'impact d'une constante dans les accords de paix censés mettre fin aux conflits : la création d'un gouvernement d'union nationale symbolisant la réconciliation.

### *Légitimation de la rébellion ou soutien au pouvoir légal ?*

Cette constante reflète les contradictions de la société internationale, qui hésite entre soutien au pouvoir légal et légitimation de la rébellion imposée par les événements. Si la formation d'un tel gouvernement a pour objectif d'*«adapter le fonctionnement des différents pouvoirs et des différentes institutions aux intérêts et aux forces en présence»* (33), elle étend d'une certaine manière la division du pays à l'appareil institutionnel, par l'inclusion en son sein d'acteurs qui tirent leur légitimité des armes. La difficulté de l'Accord de Linas-Marcoussis de 2002 à être appliqué par le pouvoir ivoirien s'inscrit dans cette logique. En proposant et en obtenant l'attribution du portefeuille de la défense aux mouvements rebelles sans concertation avec l'armée ivoirienne, la France a davantage donné l'impression de légitimer la rébellion tout en délégitimant le Président en exercice (34). La question qui se pose est de savoir comment mener une action constructive lorsque le

(31) Gérard PRUNIER, *op. cit.*, p. 154.

(32) Roland MARCHAL, *op. cit.*, p. 25; International Crisis Group (ICG) Policy Briefing, *Darfur's Fragile Peace Agreement, Africa Briefing*, n° 39, disponible sur le site Internet [www.ieg.org](http://www.ieg.org), 20 juin 2006, p. 8.

(33) Adama KPODAR, «Politique et ordre juridique : problèmes constitutionnels posés par l'Accord de Marcoussis du 23 janvier 2003», *Revue de la recherche juridique et droit prospectif*, n° 4, 2005, p. 2504.

(34) Laurent D'ERSU, «La crise ivoirienne, une intrigue franco-française», *Politique africaine*, n° 107, pp. 85-104.

pouvoir légal est en butte à l'hostilité de la communauté internationale, dont il demeure pourtant l'interlocuteur obligé. Peut-on traiter de la même manière un pouvoir légal, reconnu internationalement mais contesté, et des mouvements rebelles, sans se voir accusé de complaisance par les uns ou de complicité par les autres ? Telle est la question à laquelle la France peine à répondre depuis le début de son implication dans la crise ivoirienne.

La création *ad hoc* de ce type de gouvernement relève d'une logique d'extraversion, en ce que la communauté internationale se dote ainsi d'interlocuteurs qui lui sont surtout viables. N'existant que par la pression internationale, ils symbolisent aussi bien l'absence d'appropriation, par les parties, du processus de sortie de crise que la fragilité de ce dernier en l'absence de caution politique et financière extérieure. L'échec du Premier ministre ivoirien de transition Charles Konan Banny à organiser un scrutin ou à convaincre les rebelles ivoiriens de désarmer n'est de ce point de vue guère surprenant.

*L'exemple ivoirien : entre tutelle internationale et respect de la souveraineté nationale*

La nomination de ce «Premier ministre aux pouvoirs élargis», afin de mener à bien l'organisation du scrutin présidentiel et le désarmement des rebelles, devait combler le vide juridique causé par l'expiration du mandat de Laurent Gbagbo le 30 septembre 2005. Or, cette décision, qui reflétait les hésitations et les contradictions de la communauté internationale, posait problème, tant du point de vue de la légalité que de la légitimité du Premier ministre ainsi désigné.

D'un point de vue légal, la nomination de Charles Konan Banny sous la pression internationale revenait à affirmer la primauté des résolutions des Nations Unies sur la constitution ivoirienne, donc la mise sous tutelle du pays. Or, cette orientation n'était pas partagée par le camp présidentiel. En effet, la résolution 1 633 du Conseil de sécurité transférait l'essentiel des pouvoirs du Président ivoirien au nouveau Premier ministre. De manière indirecte, elle faisait de Laurent Gbagbo le principal obstacle à la paix.

Sur le plan de la légitimité, le Groupe international de travail (GIT) (35) s'est doté d'un interlocuteur viable, à défaut d'être un Premier ministre «acceptable par toutes les parties» (36). En choisissant le gouverneur de la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest, le GIT entendait privilégier un personnage sans vécu politique, qui ne tirait sa légitimité ni des urnes

(35) Créé par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine le 6 octobre afin de suivre le processus de paix en Côte d'Ivoire, il est composé du Bénin, du Ghana, de la Guinée, du Niger, du Nigeria, de l'Afrique du Sud, de la France, du Royaume-Uni, des Etats-Unis, des Nations Unies, de l'Union africaine, de la CEDEAO, de l'Union européenne, du FMI et de la Banque mondiale.

(36) François SOUDAN, «Trois jours qui ont changé la Côte d'Ivoire», *Jeune Afrique*, n° 2 344, 11-17 déc. 2005, pp. 12-15.

ni des armes. On peut d'ailleurs se demander si, en nommant Konan Banny (Baoulé et fils de planteur, comme Houphouët-Boigny, membre de l'ancien parti unique), le GIT n'entendait pas ressusciter la figure tutélaire de ce dernier comme facteur de stabilité nationale et régionale

Cet exemple montre comment des «solutions politiques» imposées par des acteurs extérieurs sûrs de leur fait peuvent s'avérer inefficaces. L'absence d'appropriation du processus de paix par les acteurs du conflit du processus tend à aggraver alors la situation.

#### QUELQUES PISTES POUR RÉSOUDRE LES CRISES AFRICAINES

La persistance des conflits africains rend nécessaire une nouvelle approche de leur résolution sur les plans diplomatique, militaire et interne. Cette nouvelle approche, qui doit responsabiliser les acteurs des conflits, doit s'articuler sur la primauté de la médiation et de la réforme des pays africains sur les interventions militaires.

#### *Pour un renforcement des mécanismes de prévention et de médiation des crises*

Il convient de définir des modalités et des structures d'intervention rapide dans les conflits. Ces structures doivent même en temps de paix étudier la situation politico-économique des pays africains et déceler les causes potentielles de conflits.

De ce point de vue, la création d'une structure continentale d'alerte rapide, basée sur la coopération et les échanges d'informations entre l'Union africaine et les organisations sous-régionales, est donc capitale. Le protocole du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine prévoit d'ailleurs la création d'un système continental d'alerte rapide continental, disséminé en mécanismes régionaux (37). Il serait plus sage, du fait des moyens limités tant de l'Union africaine que des organisations sous-régionales, d'éviter de multiplier les organes ayant les mêmes fonctions. Alors que les organisations sous-régionales ont toutes reconnu l'utilité des mécanismes d'alerte rapide et s'en dotent progressivement, il serait contre-productif que l'Union installe des organes distincts dans les sous-régions.

La subsidiarité entre le système continental et les mécanismes régionaux devrait donc être conceptualisée et mise en œuvre. Une piste à retenir serait le brassage de personnel entre les différentes entités, la mise en place d'un système de communication et de partage de données, des financements con-

(37) Union africaine, Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité, art. 12, disponible sur le site Internet [www.african-union.org](http://www.african-union.org), p. 18.

joint. De même, une convergence des vues entre les pays africains s'impose sur le concept de mécanismes d'alerte rapide : par exemple, la CEDEAO dispose d'un mécanisme ouvert à la société civile (38), tandis que le mécanisme de la SADC est considéré comme un prolongement des organes sécuritaires (39). Il appartient à l'Union africaine de faire émerger un consensus continental et de promouvoir une harmonisation entre les différents mécanismes (40).

Ce sont les mécanismes d'alerte rapide qui devront fournir, en cas d'éclatement d'un conflit, les données nécessaires aux équipes de médiation continentale ou sous-régionale : identification des acteurs-clefs et des enjeux, proposition de solution de sortie de crises. Les équipes de médiation se baseraient sur ces données pour établir un calendrier de négociations adapté et un cadre de négociation le plus large possible, tenant compte de la dimension régionale des conflits.

### *Quelques mesures d'ordre militaire*

#### *Le renforcement des forces africaines*

Depuis sa création en 2002, l'Union africaine a fait de la création d'une force africaine permanente une priorité symbolisant son implication dans la résolution des conflits. La Force africaine permanente, qui sera opérationnelle en 2010, sera composée de cinq brigades régionales de 5 000 hommes chacune, pour un total de 25 000 hommes. La création d'une force africaine ne doit cependant pas signifier la fin de l'engagement des forces des Nations Unies, car elle ne peut gérer à elle seule les conflits se déroulant sur le continent, faute de moyens humains et logistiques. Par exemple : les effectifs totaux de la future Force africaine (25 000 hommes) sont équivalents aux missions des Nations Unies dans le seul Soudan (MINUS dans le sud et MINUAD au Darfour). Les errements de la MUAS ont surtout démontré que l'organisation panafricaine ne dispose pas d'une culture approfondie du maintien de la paix, du fait de la priorité donnée au respect de la souveraineté soudanaise au détriment des populations civiles. La solution qui s'impose serait de progressivement multiplier l'envoi de forces hybrides, de manière à privilégier un partage d'expériences et de connaissances entre les Casques blancs et les Casques bleus.

En attendant que la Force africaine arrive à maturité, une solution transitoire à étudier serait le recours aux sociétés militaires privées.

(38) Jakkie CILLIERS, «Towards a continental early warning system for Africa», *Institute of Security Studies Occasional Papers*, n° 102, disponible sur le site Internet [www.iss.co.za](http://www.iss.co.za), avr. 2005.

(39) *Id.*

(40) John F. CLARKE, «Early warning analysis for humanitarian preparedness and conflict prevention», *Civil Wars*, vol. VII, n° 1, print. 2006, pp. 66-68.

*Le recours aux sociétés militaires privées*

L'éventuelle implication des sociétés militaires privées (SMP) dans le règlement militaire de conflits en Afrique se justifie par la faiblesse des capacités africaines, mais aussi par les tergiversations des pays développés quant à la fourniture en compétences et en moyens aux opérations de maintien de la paix. Il est difficile de nier que le recours aux sociétés militaires privées (SMP) dans les opérations de maintien de la paix risque, à terme, de transformer cette activité en un marché, bafouant ainsi le principe de solidarité internationale qui le sous-tend. Toutefois, l'urgence de certains conflits exige l'émergence d'un consensus international sur cette question. Ce consensus devrait s'articuler autour du caractère transitoire du recours aux SMP.

L'exemple du Darfour, à la suite de la résolution 1 706 créant une force hybride ONU-UA, est éclairant. Alors que la résolution a été votée un an auparavant, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, Jean-Marie Guéhenno, déplorait, en novembre 2007, le manque de moyens, dont des hélicoptères nécessaires à la projection des forces (41). Dans ce cas précis, la sous-traitance de cette tâche à une société militaire privée s'avère plus que nécessaire, pour un souci d'efficacité. Les moyens propres dont disposent les sociétés militaires privées et la rapidité avec laquelle elles peuvent les mettre à disposition seraient une plus-value pour des opérations de maintien de la paix (42). Une telle implication peut se révéler bénéfique pour l'ensemble des forces étrangères s'interposant dans un conflit. En effet, la mauvaise image de «*cow-boy*» dont jouissent les SMP pourrait paradoxalement avoir le mérite de renforcer la capacité de dissuasion de l'ensemble des forces et éviter les violations répétées d'un cessez-le-feu.

*Sur le plan interne, la nécessaire définition d'une nouvelle gouvernance africaine*

Les conflits que nous avons observés dans le cadre de cette étude consistent pour la plupart en une opposition entre un pouvoir central – d'un point de vue géographique et politique – et les régions périphériques. Cette constante, qui s'explique par l'absence de contrôle politique et socio-économique du territoire par les Etats, soulève des griefs de la part de certaines élites et des populations. On peut dès lors se demander si on ne doit pas passer d'une Afrique des Etats à une Afrique des provinces. Une telle évolution peut s'avérer hypothétique, mais n'en demeure pas moins d'actualité : il ne s'agit pas de promouvoir une nouvelle balkanisation de

(41) Philippe BOLOPION, «L'ONU alerte sur le risque d'échec au Darfour», *Le Monde*, 15 nov. 2007.

(42) Oldrich BURLLES, «Private military companies : a second best peacekeeping option?», *International Peacekeeping*, vol. XII, n° 4, hiv. 2005, p. 543.

l'Afrique sur la base de lignes ethniques – battues en brèche par les migrations –, mais un renforcement du processus de décentralisation dans les pays africains. Une telle impulsion devrait être donnée par les gouvernements concernés et faire l'objet d'un consensus national. A l'échelle sous-régionale, un fonds d'appui aux provinces serait créé afin de suppléer les Etats dans les projets de développement des provinces enclavées et sous-développées.

Pour les bailleurs de fonds, une telle configuration présente l'avantage d'allouer l'aide au développement directement à des régions, *via*, par exemple, les organisations sous-régionales, et non à des pouvoirs centraux susceptibles de mauvaise gestion et de détournements. Ainsi, il serait possible de combattre les disparités politiques, économiques et sociales et de réduire la probabilité de conflit.

\* \*  
\*

La persistance des conflits en Afrique tient à l'incapacité de nombre de pays à définir un projet politique permettant de conjuguer le développement économique et la construction d'un Etat de droit au service des populations.

Cependant, il convient aussi de se demander si les Etats en Afrique disposent des moyens nécessaires à la résolution des questions à l'origine des crises. Alors que les institutions de Bretton Woods ont théorisé et appliqué sur le continent noir, à travers les fameux plans d'ajustement structurel, le retrait de l'Etat de la sphère économique, comment s'étonner que le seul outil dont disposent désormais les Etats africains pour maintenir un ordre apparent afin de rassurer les investisseurs soit «*la technique sociale la plus rudimentaire : la violence*» (43)? L'exercice par l'Etat de ses fonctions régaliennes contre ses populations n'est-elle pas la suite logique d'une idéologie dominante, qui limite à ce champ précis la puissance étatique et néglige les attentes que nourrissent les populations à l'égard de l'Etat, en termes de régulation sociale et de redistribution sociale des richesses?

De ce point de vue, l'angle mort de la résolution des crises semble être l'impact de la mondialisation des échanges sur les pays africains. La priorité donnée au retour de l'Etat de droit, la tenue d'élection dans les solutions de sortie de crise laissent à penser que les conflits africains constituent de simples dérèglements administratifs et politiques. L'absence de réflexion sur la définition d'un ordre économique plus juste voue les sorties de crises à l'échec sur le long terme.

(43) Lazare KI-ZERBO, *op. cit.*, pp. 67.