

LES MÉCANISMES DE PRÉVENTION, DE GESTION ET DE RÈGLEMENT DES CONFLITS
DES ORGANISATIONS AFRICAINES

par

Hassatou Balde

Doctorante à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

Résumé : L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont chacune créé un Mécanisme, respectivement en 1993 et 1999, afin de se doter de moyens institutionnels pour mieux gérer les crises et les conflits dans la région de leur ressort. Si le Mécanisme de la CEDEAO se construit progressivement, des interrogations s'imposent sur le sort de celui de l'OUA, qui doit disparaître au profit d'une autre organisation, l'Union africaine.

Abstract : Organization of African Unity (OAU) and Economic Community of West African States (ECOWAS) have each established a Mechanism for Conflict Prevention and Management, respectively in 1993 and 1999. The purpose of these institutional mechanisms is to provide their organization the framework to assume responsibility of promoting peace and security in African region and sub-regions. But when the ECOWAS Mechanism is setting progressively its structures, interrogations arise about the future of the OAU Mechanism. These questions because, OAU is getting at its end. It will be replaced by a new pan african organization, the African Union.

L'engagement de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) dans les opérations de maintien de la paix a montré les limites des organisations africaines dans ce domaine. L'application du Chapitre 8 de la Charte des Nations Unies s'est traduite sur le continent africain par un désengagement de l'ONU. En vertu de ce chapitre, le Conseil de sécurité peut utiliser les organisations régionales pour maintenir la paix et la sécurité internationales, qui reste toutefois de sa principale responsabilité. Le Conseil de sécurité a étroitement collaboré avec des organisations régionales comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)¹ et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) dans la résolution des conflits dans la région des Balkans. Il a par contre limité sa coopération avec les organisations régionales africaines à un appui logistique et financier, comme l'a montré son effacement dans la gestion des conflits au Libéria, au Rwanda, au Burundi et son désengagement en Somalie. Dans ce dernier cas, après l'échec des opérations « Restore Hope I et II », l'ONU s'est déchargée de sa responsabilité principale sur les organisations régionales comme l'OUA et l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD)². Même si l'insécurité persiste en Somalie, les efforts diplomatiques de ces deux organisations ont permis la tenue d'une conférence de réconciliation en août 2000 entre les différentes factions. Ce qui a abouti à la désignation d'un président et à la formation d'un gouvernement de transition.

Les organisations africaines ne sont pas en mesure d'assumer seules ces opérations de maintien de la paix. Elles ne disposent ni des moyens financiers, ni des moyens institutionnels, pour gérer les crises et conflits très nombreux en Afrique. La présence de l'ONU reste également indispensable pour veiller au respect des principes des opérations de paix. Par exemple, la CEDEAO a été critiquée pour les exactions commises par sa force d'interposition en Sierra Léone. Cette force est également perçue comme un outil de la politique étrangère du Nigeria, membre dominant et principale composante de cette force.

¹ Sur la question de savoir si l'OTAN relève du chapitre 8 ou de l'article 51 de la Charte, cf Michael Bothe, Natalino Ronzitti, Alan Rosas (Ed.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague, Kluwer law international, 1997, pp. 195 et ss.

² IGAD : Intergovernmental Authority on Development.

Pour pallier leur carence de moyens, l'OUA et la CEDEAO essaient progressivement de se doter d'institutions pour s'adapter à leurs nouveaux objectifs. Elles ont ainsi chacune mis en place un Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits. Les deux mécanismes se sont largement inspirés des structures onusiennes chargées du maintien de la paix.

I. – LES MÉCANISMES DE PRÉVENTION, DE GESTION ET DE RÈGLEMENT DES CONFLITS, UN OUTIL POUR RENFORCER LES CAPACITÉS AFRICAINES EN MATIÈRE DE MAINTIEN DE LA PAIX

Le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits de l'OUA a été créé en juin 1993 au Caire³. Il a pour objectif de permettre à l'OUA de se doter des moyens de réduire les crises et les conflits qui sont nombreux sur le Continent. Le protocole relatif au Mécanisme de la CEDEAO a été signé en décembre 1999 à Lomé au Togo. L'Organisation ouest africaine avait déjà institué un Moratoire sur l'importation des armes légères lors de son sommet extraordinaire qui s'est tenu à Abuja au Nigeria les 30 et 31 octobre 1998.

Les deux mécanismes axent leur champ d'action tant au niveau de la prévention et de la consolidation de la paix qu'au niveau des opérations de maintien de la paix.

A. - Prévention et consolidation de la paix

Dans le domaine de la prévention des conflits, les deux Mécanismes visent à éviter que certaines situations ne dégénèrent en conflits par le déploiement de l'action diplomatique et les négociations. C'est dans cet objectif que les deux tiers du Fonds Spécial de l'OUA pour la paix créé par la Déclaration instituant le Mécanisme de l'OUA, ont été consacrés aux efforts diplomatiques en vue de la résolution des crises et conflits au Burundi, en Sierra Léone, en République Démocratique du Congo, aux Comores et en Somalie. En 1996, l'Organisation panafricaine a mis en place à son siège d'Addis Abeba, un centre de gestion des conflits comprenant une section d'alerte précoce qui a pour mission de détecter les signes qui laissent présager l'éruption d'une crise dans une région africaine donnée.

Dans le cadre de son Mécanisme, la CEDEAO a prévu un système d'alerte sous-régional qui a pour fonction d'analyser les facteurs pouvant affecter la paix et la sécurité en Afrique de l'Ouest, en fournissant des informations journalières. Et pour faciliter la collecte des informations, la région ouest africaine a été divisée en 4 zones d'observation et de suivi dont les quartiers généraux seront basés à Banjul (Gambie), Ouagadougou (Burkina Faso), Monrovia (Libéria) et Cotonou (Bénin). Ces bureaux d'observation et de supervision doivent soumettre leurs rapports au centre d'observation et de suivi du Secrétariat exécutif qui analysera les informations collectées. Dans le cadre de son Moratoire, la CEDEAO envisage également de lutter efficacement contre la prolifération et le trafic illicite des armes légères. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce Moratoire, il est prévu une harmonisation par les Etats membres, de leurs législations sur les armes. Chaque Etat membre doit également mettre en place une commission de lutte contre la prolifération et le trafic des armes légères.

B. - Opérations de maintien de la paix

Le Mécanisme de l'OUA privilégie la prévention des conflits aux opérations de maintien de la paix. L'organisation africaine a sans doute tiré les leçons de l'échec de son intervention au Tchad en 1981. Cependant, elle n'est pas totalement absente des théâtres de ces opérations. Elle collabore de façon étroite avec l'ONU dans le cadre de la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE). Elle a également envoyé des missions d'observation au Burundi et aux Comores⁴.

³ Diverses informations concernant la Mécanisme sont disponibles sur le site Internet de l'OUA à l'adresse suivante : <http://www.oau-oua.org/document/mechanism/french/contents.htm>

⁴ Cf. *Infra*, Titre III, 1^{er} paragraphe.

Quant au Mécanisme de la CEDEAO, il a institutionnalisé la Force ouest africaine d'interposition (ECOMOG)⁵, qui existait de façon ad hoc depuis 1990. L'ECOMOG sera composé des contingents provenant des États membres qui doivent les équiper et les entraîner. Après trois mois d'opération sur le terrain, La CEDEAO prend en charge le financement et la logistique des troupes, ce contrairement au système qui prévalait avant le Mécanisme et qui faisait supporter aux États l'entière prise en charge de leurs soldats. Toutefois, ces États ont dans la plupart des opérations bénéficié du soutien logistique et financier d'États occidentaux. Avec le Mécanisme, c'est le fonds spécial pour la paix du Mécanisme qui doit financer les opérations de maintien de la paix⁶. Le commandant de la force doit fournir un rapport au Secrétaire exécutif.

Les forces d'intervention des deux Mécanismes ne sont pas parfaitement au point même si l'OUA et la CEDEAO ont déjà monté des opérations de maintien de la paix avant la création des mécanismes. L'OUA avait organisé une opération de maintien de la paix au Tchad en 1981 et la CEDEAO au Libéria (depuis 1990), en Sierra Leone (depuis 1997) et en Guinée Bissau (1998-1999). Ces opérations ont mis en exergue le manque de préparation et la mauvaise formation de certains contingents. Il suffit de rappeler ici les exactions commises par les troupes de l'ECOMOG au Libéria et en Sierra Leone.

Pour aider les Africains à disposer de troupes mieux préparées aux opérations de maintien de la paix, des programmes de formation sont organisés dans un cadre bilatéral ou multilatéral par les puissances occidentales⁷. Il s'agit, entre autres, des programmes français « RECAMP »⁸, américain « ACRI »⁹, et de séminaires britanniques. Ces programmes visent à former les contingents africains au maintien de la paix. Une meilleure coordination de ces programmes s'impose et consisterait à les faire fusionner. La formation dans un cadre unique des soldats de culture militaire et de langues différentes peut atténuer certains dysfonctionnements des opérations de maintien de la paix. En effet, un des problèmes de ces opérations est la difficulté de communication, résultant de la différence de langue, que ce soit entre les contingents, ou entre les contingents et leur commandement. Dans le cadre de l'ECOMOG, il y a une rivalité entre anglophones et francophones, et l'école de maintien de la paix de la CEDEAO de Zambakro en Côte d'Ivoire est un cadre qui peut contribuer à l'atténuer.

II. - DES STRUCTURES DE DÉCISION ET D'ADMINISTRATION PLUS SOUPLES

La création des Mécanismes vise à doter les organisations africaines de structures plus souples, afin de faciliter la prise de décision. Les structures des organisations africaines, toutes construites suivant le même modèle, ne sont en effet pas très adaptées pour répondre à une situation d'urgence. Suivant ce modèle, c'est la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement l'organe suprême qui dispose du pouvoir de décision. Or, elle est composée de l'ensemble des États membres de l'Organisation - 53 en ce qui concerne l'OUA et 15 pour la CEDEAO (depuis le retrait de la Mauritanie) -, ce qui rend très difficile l'adoption d'une décision dans un bref délai (notamment dans le cas de l'OUA).

A. - Les organes de décision des Mécanismes

Avec les Mécanismes, des structures de décision plus souples ont été mises en place. Ces structures sont largement inspirées du Conseil de sécurité de l'ONU. Il s'agit de l'Organe central du Mécanisme de l'OUA et du Conseil de sécurité et de médiation du Mécanisme de la CEDEAO.

L'Organe central de l'OUA est constitué de 15 à 17 membres du Bureau de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, élus pour une année suivant une répartition géographique équitable¹⁰. Le Conseil de sécurité et de médiation de la CEDEAO est composé de 9 membres, élus pour deux ans.

Sont automatiquement membres de l'organe de décision, le Président en exercice de l'OUA ou de la CEDEAO et son prédécesseur. Les décisions sont prises à la majorité des deux-tiers. Elles peuvent

⁵ ECOMOG : ECOWAS Monitoring Observer Group ou Groupe d'observateurs militaires de la CEDEAO, chargé du contrôle et la mise en œuvre du cessez le feu.

⁶ Cf. *Infra*, Titre III, avant-dernier paragraphe.

⁷ Cf. Eric G Berman and Katie E. Sam, *Peacekeeping in Africa : capabilities and culpabilities*, UNIDIR, 2000, pp. 265 et ss.

⁸ RECAMP : Renforcement des capacités africaines en matière de maintien de la paix.

⁹ ACRI : African Crisis Response Initiative.

¹⁰ Paragraphes 18 à 21 de la Déclaration créant le Mécanisme de l'OUA.

être prises au niveau des Chefs d'États et de Gouvernement, des Ministres des Affaires étrangères pour l'OUA et des Ministres des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Intérieur pour la CEDEAO et des ambassadeurs accrédités à l'OUA ou à la CEDEAO. Ces organes peuvent autoriser les interventions politiques et militaires. Ils déterminent le mandat et les modalités d'intervention dans le cas d'une opération de maintien de la paix.

Dans le cadre de son action, le Conseil de sécurité et de médiation de la CEDEAO a créé une Commission de la Défense et de la Sécurité composée des Responsables militaires des Etats membres du conseil¹¹. Cette commission examine les questions militaires. Le Conseil de sécurité et de médiation doit également travailler en étroite coopération avec le Conseil des sages.

B. - Des structures administratives plus adaptées

Un autre apport de chacun des Mécanismes a consisté en la restructuration du Secrétariat de chaque Organisation suivant le modèle onusien et en l'attribution de larges pouvoirs à leur Secrétaire. Ces derniers ont la responsabilité administrative, opérationnelle et politique des opérations de paix. A l'instar du Secrétaire général de l'ONU, le Secrétaire général de l'OUA et le Secrétaire exécutif de la CEDEAO peuvent envoyer des représentants ou des envoyés spéciaux dans les zones de conflit¹². Ils prennent les mesures nécessaires pour déployer et superviser les missions civiles ou militaires d'observation et de vérification décidées par les organes compétents.

Au sein de l'OUA, le département des Affaires politiques planifie et coordonne les activités du centre de gestion de la paix et du centre des Affaires humanitaires des réfugiés et des personnes déplacées. Le Département des Affaires politiques, de la Sécurité et de la Défense de la CEDEAO est quant à lui composé du Bureau des Opérations de maintien de la paix et des Affaires humanitaires et du Centre d'observation et de suivi. Ce département étudie les décisions militaires et humanitaires à prendre. Il planifie, administre et supervise les opérations ainsi que les exercices d'entraînement. Il étudie les mesures de police à prendre en vue de prévenir les crimes transfrontaliers comme la circulation des armes à feu et le contrôle des stupéfiants.

III. - EFFECTIVITÉ DES MÉCANISMES

Certains organes des mécanismes sont déjà opérationnels. Il en est ainsi des organes de décision. Ainsi, après la mort du Président burundais, Melchior Ndadaye, le 21 octobre 1993, l'Organe Central de l'OUA a créé la Mission d'observation de l'OUA au Burundi (MIOB). Cet organe, réuni au niveau des ambassadeurs, a également dépêché 27 observateurs aux Comores dans le cadre de la Mission d'Observateurs aux Comores (OMIC) entre 1997 et 1999 après la décision de l'île d'Anjouan de faire sécession. Cet organe a également élaboré l'accord-cadre qui a servi de base au règlement du conflit entre l'Érythrée et l'Éthiopie¹³.

L'organe de la CEDEAO est beaucoup plus rodé. En effet, le Mécanisme n'a fait qu'institutionnaliser le Comité permanent de médiation. Le Conseil de médiation et de conciliation a plusieurs opérations de maintien de la paix à son actif comme les opérations au Libéria, en Sierra Léone et en Guinée-Bissau. Le 15 novembre 2000, il avait dépêché une commission d'experts techniques pour enquêter sur les incursions armées entre la Guinée, la Sierra Léone et le Libéria¹⁴. Suivant les recommandations de cette commission, il a décidé d'y envoyer une force de maintien de la paix, force qui n'avait toujours pas été déployée six mois plus tard faute du consentement de la Guinée et de l'aval de l'ONU. L'ONU veut désormais mieux contrôler les opérations de maintien de la paix menées par les organisations régionales. Au Libéria et en Sierra Léone, elle avait légitimé a posteriori les interventions de la CEDEAO.

¹¹ Communiqué de Presse de la CEDEAO N°56/2000.

¹² Déclaration créant le Mécanisme de l'OUA, pp. 22 à 25 ; Protocole du Mécanisme de la CEDEAO, art.15.

¹³ S/1998/1223, annexes ; S/PRST/1999/9 ; S/2000/643, p. 3 *in fine*.

¹⁴ Fifth Ministerial meeting of the mediation and security council, final report. Communiqué de presse de la CEDEAO No 24/2001. *Pana* (Agence africaine d'information), 12 avril 2001 : « Des incertitudes sur le déploiement de la force d'interposition ».

Les Mécanismes ne sont toutefois pas encore au point. Certains organes prévus n'ont pas encore été créés. Il en est ainsi, en ce qui concerne le Mécanisme de la CEDEAO, du système d'observation et de suivi¹⁵. Le Conseil des sages qui doit jouer un rôle important dans l'arbitrage, et prévu par l'article 20 du Protocole relatif au Mécanisme, n'a été mis en place que le 26 mai 2001. Les Etats ont tardé à communiquer au Secrétaire exécutif la liste des membres éminents qui la composent¹⁶. Le rapport 2000 du Secrétaire exécutif de la CEDEAO indique que peu d'Etats ont ratifié le Protocole relatif au Mécanisme. Il en est de même du Moratoire sur l'importation, l'exportation et la circulation des armes de la CEDEAO. Les États tardent à le ratifier et à mettre en place les commissions nationales de lutte contre la prolifération des armes légères.

En ce qui concerne le Mécanisme de l'OUA, il fonctionne au ralenti et il n'est pas inutile de s'interroger sur sa viabilité. En effet, l'OUA, qui a créé ce Mécanisme, va disparaître le 26 mai 2002 au profit d'une autre organisation, l'Union africaine, dont l'Acte constitutif est entré en vigueur le 26 mai 2001. L'article 33 de l'acte constitutif de l'Union africaine portant sur les Arrangements transitoires et dispositions finales prévoit un délai d'une année pour permettre à l'OUA de prendre les mesures appropriées pour transférer ses prérogatives, ses droits et ses biens à l'Union africaine. Et suivant une recommandation du Conseil des ministres, la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement, qui s'est tenue à Lusaka en Zambie du 9 au 11 juillet 2001, a prévu l'incorporation¹⁷ du Mécanisme de l'OUA au sein de l'Union africaine. Le point 11 de la Conférence a décidé d'incorporer l'organe central du Mécanisme en tant qu'organe de l'Union africaine. A cet effet, il a été demandé au Secrétaire Général¹⁸ de revoir les structures, les procédures et les méthodes de travail de l'organe central, y compris la possibilité de changer son appellation. Une structure qui joue un rôle important dans le Mécanisme change ainsi de dénomination avec l'Acte de l'Union africaine : le Secrétariat devient la Commission et le Secrétaire général, le Président de la Commission.

L'état actuel des Mécanismes reflète le questionnement des organisations africaines par rapport aux opérations de paix. Il traduit le manque de volonté politique des États membres comme le montre la position prise par certains Etats dans des crises récentes et qui est contraire aux principes et aux décisions prises par les organisations dont ils sont membres. Il en est ainsi de l'implication de plusieurs Etats membres de l'OUA dans la crise en République Démocratique du Congo (RDC). D'un côté le Rwanda et l'Ouganda, tous deux membres de l'OUA, se sont alliés à la rébellion de la RDC tandis que l'Angola, la Namibie, le Zimbabwe - également membres de l'OUA - soutiennent les autorités de Kinshasa. S'agissant des alliés des autorités de Kinshasa, ils sont tous membres de la communauté sud africaine de développement (SADC). La décision d'intervention de ces Etats a été prise en dehors du cadre de la SADC, alors que l'organisation avait privilégié la négociation pour résoudre la crise qui secoue cet Etat¹⁹.

Les problèmes financiers constituent un autre facteur qui explique la lenteur de la mise en place des Mécanismes. Chacun des Mécanismes a prévu un fonds spécial pour la paix. Celui de l'OUA prévoit d'y consacrer 6% du budget annuel de l'Organisation et celui de la CEDEAO stipule que les États doivent y consacrer 0,5% des recettes tirées de leurs produits d'importation. Ces fonds peuvent recevoir des contributions volontaires des Etats membres, des Etats non membres et d'autres entités comme les O.N.G. Les contributions volontaires des Etats membres sont très modestes. En 1998, neuf Etats ont contribué au fonds de l'OUA pour un montant total de 1,4 millions de dollars²⁰. La plus grande partie des contributions provient d'Etats et d'organismes occidentaux. En 1998, le fonds fourni par les non africains s'élevait à plus de 18,2 millions dont plus de 16 millions provenant des Etats occidentaux. Les moyens financiers dont disposent actuellement ces deux organisations africaines sont insuffisants pour financer des opérations de paix qui coûtent très chères.

¹⁵ Cf *supra*, Titre I, dernier paragraphe du A. *in fine*. Cependant la CEDEAO a conclu un accord de siège avec les capitales devant abriter les quatre zones d'observation (*Pana*, 24 janvier 2001).

¹⁶ Rapport 2000 du Secrétaire exécutif et Décision A/DEC.3/12/2000.

¹⁷ AHG/ Dec.160 (XXXVIII), CM/2210 (LXXIV), Rapport du Secrétaire Général sur la mise en œuvre de la décision de Syrte sur l'Union africaine : EAHG/Dec.1(V).

¹⁸ Un nouveau Secrétaire Général a été élu : il s'agit de Monsieur Amara Essy, ancien diplomate ivoirien. Il sera sans doute le dernier Secrétaire Général de l'OUA et vraisemblablement le premier Président de la Commission de l'Union Africaine.

¹⁹ S/1998/915, Annexe 1, § 17.

²⁰ Afrique du Sud, Algérie, Burkina Faso, Égypte, Éthiopie, Île Maurice, Lesotho, Namibie et Tunisie.

Les problèmes soulevés ne doivent cependant pas masquer la volonté des Africains de résoudre les crises et les conflits du continent. C'est dans cette optique que les organisations africaines diversifient leurs activités en ne s'intéressant, non plus seulement aux questions économiques, mais également aux problèmes de sécurité, ce qui traduit la prise de conscience d'une interdépendance entre le développement et la paix, voire d'une globalisation du concept de sécurité. La création des Mécanismes s'inscrit dans ce cadre. Pour plus d'efficacité, ces mécanismes requièrent une coopération étroite avec l'ONU et son système, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales rodées aux pratiques de maintien de la paix. Cette coopération existe, mais elle est encore trop timide et parcellaire.

* * *

© 2001 Hassatou Balde. Tous droits réservés.

BALDE H. - "Les Mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits des Organisations africaines". - *Actualité et Droit International*, août 2001 (<http://www.ridi.org/adi>).