

.b3267726 (E)

.b3267714(F)

doc  
CA1  
EA664  
96S03  
FXE

Department of Foreign Affairs  
and International Trade



CANADA

Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international

No. 96 / 03

**La Prévention des conflits en Afrique:  
De l'analyse des origines à la  
proposition de pistes de solutions**

---

**Conflict Prevention in Africa:  
From Analysis of Root Causes  
to the Road to Solutions**

Le 22 mars 1996  
22nd March 1996

**ACTES**

---

**PROCEEDINGS**

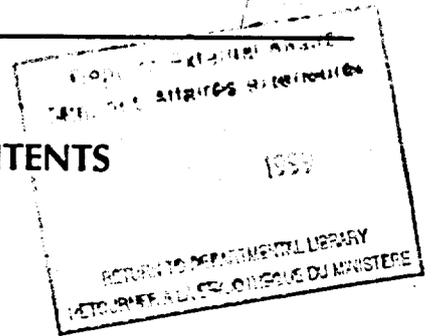
**SÉRIE: SÉMINAIRES et CONFÉRENCES  
BUREAU DES ENJEUX GLOBAUX  
SERIES: SEMINARS AND CONFERENCES  
GLOBAL ISSUES BUREAU**

En collaboration avec/In Collaboration with  
L'Université du Québec à Montréal (UQAM)

b326 7726 (E)  
b326 7714 (F)

Prévention des conflits: de l'analyse des origines à la proposition de pistes de solutions

TABLE DES MATIÈRES - TABLE OF CONTENTS



Résumé ..... 1  
 Actes du séminaire ..... 2  
 Summary ..... 8  
 Proceedings of the Seminar ..... 9

Textes présentés - Texts Presented:

Dr. Gilles Duruflé, *Les aspects économiques de l'origine et de la prévention des conflits en Afrique francophone subsaharienne* ..... 15  
 Prof. Bonnie Campbell, *Les dimensions politiques de la crise* ..... 27  
 Prof. William Shabas, *Les droits des minorités*  
 Texte publié dans - text published in "Les Actes de la Rencontre internationale francophone sur la prévention des conflits: Perspective africaine", du Gouvernement du Canada, 1995, p. 174.  
 M. Denis Tougas, *Les droits de la personne en Afrique* ..... 38  
 M. Charles-Philippe David, *Le contexte de la sécurité internationale* ..... 43  
 M. Aziz Salmone Fall, *Perspectives africaines concernant les questions de sécurité* ..... 57

Annexes

Ordre du jour ..... 71  
 Agenda ..... 73  
 Liste des participants ..... 75  
 List of Participants ..... 76

Responsable - Coordinator: Bonnie Campbell, professeure,  
 Département de Science politique, UQAM  
 Rapporteur - Reporter: Sylvie Bélanger, candidate au doctorat,  
 Département de Science politique, UQAM

5471868761

5471867208

**ACTES**

## RÉSUMÉ

Les questions concernant la sécurité en Afrique ont pris depuis quelques années une importance singulière. Le Canada a décidé pour sa part de prendre certaines initiatives, dont celle d'organiser des rencontres, des tables de discussions sous le parrainage de la Francophonie. Ces rencontres, sous forme de tables rondes, se composeraient de petits groupes d'experts nationaux, qui discuteraient de préoccupations communes. Les échanges qui se sont déroulés à l'Université du Québec à Montréal le 22 mars 1996 sous le thème «De l'analyse des origines à la proposition de pistes de solutions» visaient essentiellement à identifier des thèmes en vue de ces tables de discussions.

Tout en reconnaissant l'importance de rejoindre les préoccupations et les exigences de ceux et celles confrontés par la nécessité de prendre des décisions dans le court terme, et sans négliger la place de celles-ci, la démarche proposée pour cette rencontre s'est distinguée par son analyse plus globale des processus économique et politique. L'objet de cette démarche était d'identifier les principales contraintes qui risquent d'être à l'origine des conflits, de les exacerber, de créer la déstabilisation politique, voire de vouer à l'échec des stratégies de court terme jugées pourtant il n'y a pas si longtemps porteuses d'espoir.

Il appert que le Canada a indubitablement un rôle spécifique à jouer au sein de la Francophonie, à la fois en favorisant des interventions de court terme, perçues comme une condition inévitable dans la solution des conflits, mais aussi de long terme, vues plutôt comme une exigence de la prévention des problèmes. L'analyse de la prévention des conflits dans une perspective plus large de l'environnement économique et socio-politique permet en effet de constater l'indissociabilité de l'économique et du socio-politique et met en relief la nécessité de l'articulation des réponses de long terme et de court terme, et surtout, d'une réappropriation du discours aussi bien que de l'analyse et des réponses par les Africains et Africaines. Le Canada est particulièrement bien placé au sein de la Francophonie pour faire valoir l'importance de cette réappropriation et pour l'appuyer en créant, comme il projette de le faire, des mécanismes tels des espaces de discussions.

Les principaux thèmes ciblés s'articulent autour des grands axes suivants: la dette; la réforme ou la restructuration de l'État, en particulier le rôle redistributif; les droits sociaux et économiques et le rôle de la société civile, (associations féminines, syndicats et ONG nationales); la reconnaissance et la protection juridique des minorités ethniques, linguistiques et religieuses; la réduction des dépenses militaires et la démilitarisation dans le cadre d'une approche de *sécurité coopérative* avec l'OUA.

### INTRODUCTION

Les questions concernant la sécurité en Afrique ont pris depuis quelques années une importance singulière. Aussi, la Francophonie n'est pas demeurée en reste dans la recherche de pistes qui permettraient non seulement la résolution de conflits en cours mais leur prévention.

Le Canada a décidé pour sa part de prendre certaines initiatives, dont celle d'organiser des rencontres, des tables de discussions, sous le parrainage de la Francophonie. Ces rencontres, sous forme de tables rondes, se composeraient de petits groupes d'experts nationaux, qui discuteraient de préoccupations communes, comme la protection des minorités, la migration et le développement économique, la démilitarisation et le développement social, les armes légères et les mines terrestres. Ces rencontres visent à faciliter le dialogue sur les principaux points en litige entre États voisins, et entre groupes au sein des États, ce qui pourrait mener à des accords de règlements des problèmes à la source des différends.

Les discussions dont il sera fait état ci-après s'inscrivaient donc d'abord dans cette perspective de la politique canadienne et devaient permettre de dégager des pistes concrètes pour le Canada, désireux de mettre à profit le mieux possible ses capacités en fonction de ses "avantages comparatifs" ("*plus value*"). Si la rencontre visait à identifier les problèmes les plus criants en Afrique ainsi que, éventuellement, des pays cibles, tout en tenant compte des capacités canadiennes, c'est en vue de mieux lancer ces tables rondes et faire en sorte que celles-ci favorisent une participation du Canada véritablement utile, à propos et efficace.

#### 1. Perspective: identifier la nature et le contexte des problèmes

Tout en reconnaissant l'importance de rejoindre les préoccupations et les exigences de ceux et celles confrontés par la nécessité de prendre des décisions dans le court terme, la démarche proposée pour cette rencontre s'est distinguée en ce qu'elle fut amorcée par une analyse plus globale des processus économique et politique afin d'identifier les principales contraintes qui risquent d'être à l'origine des conflits, de les exacerber, de créer la déstabilisation politique, voire de vouer à l'échec des stratégies de court terme jugées pourtant il n'y a pas si longtemps porteuses d'espoir. Les exposés, suivis des échanges, se sont en conséquence déroulés en deux temps: les propositions de court terme (droits des minorités, droits sociaux et économiques, contrôle des armes,

etc.<sup>1)</sup> ont été abordées, mais seulement après avoir mieux circonscrit l'environnement par une analyse des réformes et du contexte dans lequel elles sont introduites<sup>2</sup>.

Des discussions, il est apparu que le Canada a indubitablement un rôle spécifique à jouer au sein de la Francophonie, à la fois en favorisant des interventions de court terme, perçues comme une condition inévitable dans la solution des conflits, mais aussi de long terme, vues plutôt comme une exigence de la prévention des problèmes. S'il est apparu inévitable pour les participants et participantes que le Canada travaille sur des pistes de court terme, il est apparu aussi éminemment souhaitable pour plusieurs que l'action du Canada n'exclut pas le long terme, condition essentielle d'une véritable stratégie de prévention.

### **2. Des contraintes à multiples facettes: démographiques, économiques et socio-politiques (mode de régulation) (BLOCS 1 ET 2)**

L'analyse de la prévention des conflits dans une perspective plus large de l'environnement économique et socio-politique a permis de constater l'indissociabilité de l'économique et du socio-politique. Cette approche a mis en relief la nécessité de l'articulation des réponses de long terme et de court terme, et d'une réappropriation du discours aussi bien que de l'analyse et des réponses par les Africains eux-mêmes. Or, le Canada est particulièrement bien placé au sein de la Francophonie pour faire valoir l'importance de cette réappropriation et pour l'appuyer en créant, comme il projette de le faire, des mécanismes tels des espaces de discussion.

Plusieurs éléments des exposés et des discussions suscitées viennent illustrer ceci.

2.1 Les rythmes d'accroissement démographique que connaissent actuellement les pays d'Afrique subsaharienne représentent sur une longue période une source considérable de tensions, surtout dans le contexte de croissance ralentie et de raréfaction des ressources. Cette contrainte présentée dans l'exposé de G. Duruflé met clairement sur le tapis une question primordiale qui demeure fort litigieuse dans les relations Nord-Sud: les Africains et Africaines perçoivent l'approche des bailleurs de fonds comme une grande violence. II

---

<sup>1</sup> Il est possible de consulter en appendice les textes des communications de Denis Tougas, «Droits et prévention des conflits- Droits de la personne en Afrique», de Charles-Philippe David, «Le contexte de la sécurité internationale. Nouvelles tentatives et changements» et, de Aziz Fall, «Quelques perspectives africaines concernant les questions de sécurité». William Shabas a aussi présenté une communication sur la protection des minorités lors de cette rencontre, qui s'inspirait du texte «Génocide, autodétermination et protection des minorités: la prévention des conflits en Afrique» dont on retrouvera l'essentiel dans les Actes de la rencontre internationale francophone du 19 au 22 septembre à Ottawa, Prévention des conflits: perspective africaine, Gouvernement du Canada, pp.174-199.

<sup>2</sup> Voir en appendice les textes des communications de Gilles Duruflé, «Les aspects économiques de l'origine et de la prévention des conflits en Afrique francophone subsaharienne» et de Bonnie Campbell, «Réformes institutionnelles, reconceptualisation de l'État et prévention des conflits: quelques enjeux politiques, économiques et conceptuels».

**s'avère urgent que les Africains et plus encore les Africaines en débattent elles-mêmes afin d'aborder les questions de transition démographique en des termes acceptables pour les sociétés africaines, et dans le cadre plus vaste de politiques prévoyant une meilleure mise en valeur et répartition des ressources. La Francophonie peut être le lieu où pourrait être débattue cette question. Ce thème aurait également l'avantage de favoriser la participation des femmes africaines qui sont de plus en plus vues comme les actrices clés d'un développement durable.**

**2.2 Le caractère extrêmement serré de la contrainte financière qui pèse sur les finances publiques est principalement dû au service de la dette. Selon le FMI, avant rééchelonnement, le service de la dette représentait en 1994 plus de 50% des revenus du gouvernement dans 11 des 13 pays de la zone franc, le Burkina Faso et le Bénin exceptés. La lenteur du rééchelonnement de la dette bilatérale et son remplacement progressif par la dette multilatérale doit concerner les bilatéraux de la Francophonie, comme le Canada.**

**2.3 Les contraintes économiques et financières (notamment les PAS) sont exacerbées par la restructuration de l'État, trop souvent perçu comme un simple *comité de gestion*. Aussi, les solutions ne sont pas uniquement technicistes, elles sont aussi politiques. Il serait important que ceux et celles directement concernés par la reconceptualisation de l'État et les réformes institutionnelles soient au centre des débats en cours. Ceci pourrait être fait notamment en élargissant les lieux de discussions et en créant de nouveaux forums (Francophonie et autres).**

**2.4 La notion même des *origines* de conflits reste encore à clarifier, sans doute à cause de la pluralité des facteurs, de leur ampleur selon les pays, etc. ainsi qu'à cause du sens même du terme *prévention*. Plusieurs signes précurseurs de conflits ont été certes relativement facilement identifiés dont: les violations des droits de la personne, l'augmentation des violences politiques, l'augmentation de la prédation au sommet, la privatisation du politique, le banditisme, la présence de conflits ouverts à proximité, le degré de frictions dans le processus des réformes, l'instrumentalisation du tribalisme, etc. Mais s'il apparaît plus évident que le mode de régulation interne joue un rôle sinon déterminant tout au moins important, la quête de solutions s'avère un processus complexe et multidimensionnel, faisant appel à la fois au court terme et au long terme, comme l'appui à des stratégies de développement. Un appui renforcé à la société civile, plus particulièrement les associations féminines et les groupes économiques de base, est jugé prioritaire à cet égard, tandis que, dans une perspective plus large, la réappropriation de l'analyse de l'État et, surtout, de son rôle redistributif, par les Africains et Africaines, acquiert ici tout son sens.**

### **3. Stratégies actuelles et pistes de solutions (BLOCS 3 ET 4)**

À l'instar de ses partenaires de la Francophonie, le Canada est, la plupart du temps, confronté à trouver des solutions immédiates à des conflits déjà ouverts ou à des crises aiguës; ceci ne devrait toutefois pas exclure de penser et de traduire la prévention comme une stratégie de long terme. Les deux types d'attitudes qui appellent des types différents d'interventions ne sont pas et ne devraient pas être exclusives en Afrique ou ailleurs.

**3.1 La protection des minorités par leur reconnaissance juridique, mise de l'avant par W. Shabas, constitue un bon exemple de la pertinence de mettre en place à court terme des mécanismes, notamment juridiques, en vue de résoudre des conflits (cas du Rwanda). Voir à cet égard la communication citée en note 1. L'évolution de la situation au Rwanda depuis cette communication et ces recommandations ne font que souligner la pertinence et l'urgence d'une action en ce sens.**

**3.2 La discussion sur l'OUA témoigne, quant à elle, de la pertinence de la politique canadienne en Afrique en matière de sécurité et de prévention des conflits. La place grandissante des organisations régionales dans le monde et la volonté politique manifeste de l'OUA devraient contribuer à lui conférer un rôle clé. Non seulement les Africains veulent que la Francophonie renforce l'OUA sans fonctionner en parallèle, mais des observateurs soutiennent qu'il ne faut pas sous-estimer l'OUA comme organisation régionale, comme cela s'est fait pour l'Asie. Par ailleurs, l'OUA pourrait gagner à être mise au défi, à condition d'être soutenue, comme entend faire le Canada. Un renforcement de l'OUA va en outre dans le sens d'une réappropriation par les Africains.**

**3.3 Certaines stratégies actuelles semblent contribuer à la création de conditions propices pour nourrir les conflits (déflation, manque de redistribution, pauvreté,...). Ce type de problèmes ne peut être réglé à court terme. Les solutions passent au contraire, comme on l'a déjà souligné, par la réappropriation de la réflexion, du discours et des stratégies. L'OUA peut aussi jouer un rôle crucial à cet égard.**

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À la lumière des discussions sur l'environnement global, selon une perspective de plus long terme qui n'exclut pas les interventions de court terme, à l'occasion de crises comme celle du Burundi, il ressort que les thèmes des tables de discussions proposées par le Canada devraient refléter cette dualité court/long terme, ainsi que la perspective générale de la démarche de la rencontre, et cibler des thèmes de discussions qui s'articulent autour des principes et grands axes suivants:

### A. Une Francophonie élargie.

Comme à la rencontre d'Ottawa de septembre 1995, le Canada devrait inviter des non-francophones aux tables rondes afin de mettre en valeur des expériences comparatives et d'éviter de perpétuer des divisions artificielles.

### B. La dette, l'accélération du processus de sa réduction étant garante de la création de conditions plus propices à la relance économique.

### C. La réforme ou la restructuration de l'État, en particulier le rôle redistributif.

Les thèmes suivants sont proposés: 1• l'expérience des privatisations en Afrique et, de façon plus générale, les rapports entre le secteur public et le secteur privé dans les stratégies de relance économique; 2• le rôle de l'État dans les stratégies de relance et de positionnement international; 3• le rôle de l'État et les conditions nécessaires aux stratégies d'industrialisation. Une approche comparative des expériences de privatisation en Afrique et ailleurs (Asie, par exemple) pourrait s'avérer fructueuse.

### D. La participation de représentants asiatiques ou d'experts familiers avec ces expériences aux tables rondes.

Ceci permettrait de tirer des enseignements en ce qui concerne la place de l'État et des politiques développementales davantage proactives dans les expériences d'industrialisation asiatiques.

### E. Les droits sociaux et économiques et le rôle de la société civile (associations féminines, syndicats et ONG nationales), éléments fondamentaux d'une stratégie de prévention à long terme.

Plusieurs ONG de la région montréalaise ont acquis une expertise importante en cette matière.

## Prévention des conflits: de l'analyse des origines à la proposition de pistes de solutions

---

F. La reconnaissance juridique des minorités ethniques, linguistiques et religieuses, qui paraît être l'un des éléments principaux dans la maîtrise des conflits intra-étatiques.

G. La réforme des structures et la réappropriation des débats.

La complexité des réformes de structures qui impliquent décentralisation et réformes de l'État doivent être menées de front et faire l'objet en Afrique de débats réappropriés par les premiers concernés.

H. La démilitarisation et le contrôle des armements.

L'urgence de ces domaines est soulignée. Des expertises sur ces questions, ainsi que sur la réduction des dépenses militaires et la conversion de l'économie de défense et des bases militaires, existent à l'Université du Québec à Montréal. Pour ce qui est de la coordination et de la supervision de ces activités, le rôle de l'OUA demeure primordial.

**PROCEEDINGS**

## **SUMMARY**

Issues relating to security in Africa have taken on singular importance in recent years. As a result, Canada has decided to take certain initiatives, among them organizing meetings and discussion forums under the aegis of La Francophonie. These meetings will consist of round-table discussions attended by small groups of national experts, who will discuss common concerns. The discussions held at the Université du Québec à Montréal on March 22, 1996, on the topic "De l'analyse des origines à la proposition de pistes de solutions" (From Analyzing Origins to Proposing Solutions), focussed on identifying topics for these discussion groups.

While recognizing the importance of addressing the concerns and requirements of the people who must make decisions in the short term, and without neglecting the significance of such decisions, the approach adopted at this meeting entailed a more comprehensive analysis of economic and political processes. The purpose of this approach was to identify the major constraints which are liable to spark or exacerbate conflicts, create political destabilization, and indeed doom to failure short-range strategies which were considered promising not so long ago.

It would appear that Canada definitely has a specific role to play within La Francophonie, both in supporting short-term interventions, which are seen as unavoidable for purposes of conflict resolution, and also in long-term interventions, which are seen rather as a requirement for conflict prevention. Analysis of conflict prevention from a broader economic and socio-political perspective leads to the conclusion that economics cannot be dissociated from socio-political considerations. It also highlights the need to formulate both long- and short-term responses, and above all, the need for Africans to reclaim ownership of the discourse, the analysis and the responses. Canada is particularly well placed within La Francophonie to argue for the importance of this process and to support it by creating instruments such as discussion forums, as it plans to do.

The main subjects discussed related to the following general areas: debt; reform or restructuring of the State, and in particular, its role in redistributing wealth; social and economic rights and the role of civil society (women's groups, unions and national NGOs); legal recognition of and protection for ethnic, linguistic and religious minorities; military spending reduction and demilitarization within the framework of a *co-operative security* approach with the OAU.

## INTRODUCTION

Issues relating to security in Africa have taken on singular importance in recent years. La Francophonie has not remained idle in the search for strategies, not only for resolving conflicts which are already underway but for conflict prevention.

Canada has decided to take certain initiatives, among them organizing meetings and discussion forums under the aegis of La Francophonie. These meetings will consist of round-table discussions attended by small groups of national experts, who will discuss common concerns such as the protection of minorities, migration and economic development, demilitarization and social development, light weapons, and land mines. The purpose of these meetings is to facilitate dialogue on the main points in contention between neighbouring states, and among groups within these states, which could lead to agreements to settle the problems which are at the source of the disputes.

The discussions reported below were informed, first and foremost, by this Canadian policy perspective and were intended to indicate concrete avenues by which Canada can put its capabilities to the best possible use, in view of its "comparative advantages." The meeting aimed to identify the most pressing problems in Africa in general, and perhaps in the target countries in particular, while bearing in mind Canada's capabilities, with a view to enabling a successful start to the round-table discussions and ensuring that Canada's participation is truly useful, relevant and effective.

### 1. Perspective: Identifying the Nature and Context of the Problems

While recognizing the importance of addressing the concerns and requirements of the people who must make decisions in the short term, the approach adopted at this meeting entailed a more comprehensive analysis of economic and political processes. The purpose of this approach was to identify the major constraints which are liable to spark or exacerbate conflicts, create political destabilization, and indeed doom to failure short-range strategies which were considered promising not so long ago. The papers and subsequent discussions were divided into two sections: short-term proposals (relating to minority rights, social and economic rights, arms control, etc.) were addressed,<sup>1</sup> but only after the environment had been better defined through analysis of the reforms and the

---

<sup>1</sup> Please refer to the following texts in the appendix: Denis Tougas, "Droits et prévention des conflits. Droits de la personne en Afrique"; Charles-Philippe David, "Le contexte de la sécurité internationale. Nouvelles tendances et changements"; Aziz Fall, "Quelques perspectives africaines concernant les questions de sécurité"; William Shabas also delivered a paper on the protection of minorities at this meeting, which was based on his text "Génocide, autodétermination et protection des minorités: la prévention des conflits en Afrique," the core of which has been published in the Proceedings of the International Francophone Conference held September 19 to 22 in Ottawa, *Prévention des conflits: perspective africaine*, Government of Canada, pp. 174-199.

context in which they were introduced.<sup>2</sup>

The discussions yielded the conclusion that Canada definitely has a specific role to play within La Francophonie, both in supporting short-term interventions, which were seen as unavoidable for purposes of conflict resolution, and in long-term interventions, which were seen rather as a requirement for conflict prevention. While it appeared inevitable to participants in the meeting that Canada should apply itself to short-term strategies, it was also deemed eminently desirable by many that Canada's efforts not neglect the longer term, an essential condition for a true prevention strategy.

## **2. Multi-Faceted Constraints: Demographic, Economic and Socio-Political (control methods) (SECTIONS 1 and 2)**

Analysis of conflict prevention from a broader economic and socio-political perspective led to the conclusion that economics cannot be dissociated from socio-political considerations. It also highlighted the need to formulate both long- and short-term responses, and the need for Africans to reclaim ownership of the discourse, the analysis and the responses. **Canada is particularly well placed within La Francophonie to argue for the importance of this process and to support it by creating instruments such as discussion forums, as it plans to do.**

This is illustrated by many of the points raised in the papers and discussions.

**2.1 Over the long term, current demographic growth rates in sub-Saharan Africa represent a significant source of tension, especially at a time of slow growth and resource scarcity. These pressures, discussed in G. Duruflé's paper, point up a major issue which continues to be extremely contentious in North-South relations: Africans see the donor community's approach as an assault. It is urgent for Africans, and women especially, to debate this subject themselves in order to approach questions of demographic transition in terms which are acceptable to African societies, and in the larger framework of policies promoting better development and distribution of resources. La Francophonie could serve as the forum for this debate. This topic would also foster participation by African women, who increasingly are seen as key players in sustainable development.**

---

<sup>2</sup> Please refer to the following texts in the appendix: Gilles Duruflé, "Les aspects économiques de l'origine et de la prévention des conflits en Afrique francophone subsaharienne"; Bonnie Campbell, "Réformes institutionnelles, reconceptualisation de l'État et prévention des conflits: quelques enjeux politiques, économiques et conceptuels."

2.2 The very severe financial constraints on public finances are due primarily to debt servicing costs. According to the IMF, before rescheduling, debt servicing absorbed over 50 percent of government revenues in 11 of the 13 franc zone countries in 1994, the exceptions being Burkina Faso and Benin. **The slowness of the rescheduling of bilateral debt and its gradual replacement by multilateral debt must be of concern to bilateral donors belonging to La Francophonie, including Canada.**

2.3 Economic and financial constraints (notably structural adjustment programs) are aggravated by restructuring of the State, too often seen as no more than a *management committee*. Thus, the solutions cannot be purely technocratic; they must also be political. **It is important that the people directly involved in rethinking the role of the State and in the institutional reforms play a central part in the current debates. This could be achieved by, for example, broadening existing discussion forums and creating new ones (in La Francophonie and elsewhere).**

2.4 The very idea of the *origin* of conflict needs to be clarified, given the large number of factors involved, their different weight in different countries, and the very meaning of the term *prevention*. To be sure, a number of early warning signs of conflict were relatively easily identified, such as human rights violations, rising political violence, increasing predation at the top, the privatization of politics, banditry, the presence of open conflict nearby, the level of friction generated by the reform process, the exploitation of tribalism, etc. But while it appears clearer that internal control methods play an important if not decisive role, the search for solutions is a complex and multidimensional process, requiring both short-term actions and long-term actions, such as support for development strategies. **Stronger support for civil society, particularly women's groups and grassroots economic groups, was seen as a priority in this respect.** From a broader point of view, the need for Africans to reclaim ownership of the analysis of the State, and especially of its role in redistributing wealth, is particularly relevant in this context.

### **3. Current Strategies and Possible Solutions (SECTIONS 3 and 4)**

Like its partners in La Francophonie, Canada must, in many cases, seek immediate solutions to open conflicts or acute crises; this should not, however, prevent us from conceiving and applying prevention as a long-term strategy. The two approaches, which call for different types of interventions, are not and should not be mutually exclusive in Africa or elsewhere.

3.1 Protecting minorities through legal recognition, discussed by W. Shabas, is a good example of the usefulness of short-term mechanisms, notably of a legal nature, as a means of conflict resolution (e.g. the case of Rwanda). On this subject, see the paper cited in Note 1. The development of the situation in Rwanda since this paper and its recommendations were delivered highlight the appropriateness and urgency of action along these lines.

3.2 The discussion on the OAU indicated the appropriateness of Canada's security and conflict prevention policy in Africa. **The growing role of regional organizations in the world and the OAU's clear political will should help secure a key role for that organization.** Africans want La Francophonie to bolster the OAU and not operate as a parallel body; moreover, observers argue that the OAU should not be underestimated as a regional organization, as has been done in Asia. The OAU could benefit by being put to the test, as long as it receives support; Canada intends to provide such support. **Strengthening the OAU is also consistent with increasing Africans' sense of ownership.**

3.3 **Some current strategies seem to be contributing to creating conditions that foster conflict (deflation, lack of redistribution of wealth, poverty, etc.). Problems of this type cannot be solved in the short term.** On the contrary, as has been noted, solving these problems demands that Africans reclaim ownership of the analysis, the discourse and the strategies. The OAU can also play a crucial role in this respect.

## **CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS**

The discussions on the world environment considered from a more long-term perspective, though without excluding short-term interventions in crises such as the one in Burundi yielded the conclusion that Canada should propose topics for the discussion forums which reflect this short/long-term duality, as well as the general perspective on which the approach adopted at this meeting was based. Canada should therefore propose discussion topics which relate to the following principles and general themes:

### **A. Broadening Francophonie meetings**

Canada should invite non-Francophones to the round tables, as it did at the meeting held in Ottawa in September 1995, in order to compare experiences and avoid perpetuating artificial divisions.

### **B. The debt, since accelerating the process of debt reduction is vital to creating more favourable conditions for economic recovery.**

**C. Reforming or restructuring the State, particularly its role in redistributing wealth.**

The following topics were proposed: 1) the experience with privatization in Africa, and at a more general level relations between the public sector and the private sector in economic recovery strategies; 2) the role of the State in recovery and international positioning strategies; 3) the role of the State and necessary conditions for industrialization strategies. Comparison of experience with privatization in Africa and elsewhere (e.g. Asia) could be fruitful.

**D. Participation in the round tables by Asian officials and/or experts familiar with that experience.**

This would make it possible to draw lessons on the role of the State and more proactive developmental policies in the Asian experience with industrialization.

**E. Social and economic rights and the role of civil society (women's associations, unions and national NGOs), basic elements of a long-term prevention strategy.**

A number of Montréal-area NGOs have acquired extensive expertise in this field.

**F. Legal recognition of ethnic, linguistic and religious minorities, which seems to be one of the most important factors for controlling inter-State conflicts.**

**G. Structural reform and African ownership of the debates.**

Complex structural reform involving decentralization and reform of the State must be carried out simultaneously and must be debated in Africa by the people directly involved.

**H. Demilitarization and arms control**

The urgency of these processes was noted. The Université du Québec à Montréal has expertise on these matters, on the reduction of military spending, and on conversion of the defence economy and of military bases. The OAU has a leading role to play in co-ordinating and supervising these activities.

**TEXTES PRÉSENTÉS**

**TEXT PRESENTED**

**ATELIER I:  
LES ASPECTS ÉCONOMIQUES DE L'ORIGINE DES CONFLITS**

**Les aspects économiques de l'origine et de la prévention des conflits en Afrique francophone subsaharienne**

**Dr. Gilles DURUFLÉ**  
Économiste et consultant à la Banque mondiale

**Introduction**

Pour alimenter notre réflexion sur les aspects économiques de l'origine et de la prévention des conflits en Afrique francophone subsaharienne, je commencerai par soutenir qu'une des causes importantes, sans toutefois que ce soit la seule, de l'exacerbation des conflits internes et externes dans cette partie du monde tout au long des années 80 et 90 réside dans le découplage croissant entre croissance démographique d'une part et croissance économique ou création de richesses d'autre part.

Cette proposition, assez banale somme toute (la tension sur les ressources est source de conflits), mérite toutefois qu'on s'y arrête en raison des caractéristiques de la croissance démographique en Afrique d'une part, et, d'autre part, des formes que prend l'exacerbation des tensions sur les ressources du fait des modes particuliers de régulation socio-économiques qui se sont mis en place au lendemain des indépendances, ce que l'on a appelé le modèle néo-colonial de croissance.

La réponse apportée par la communauté internationale à ce déséquilibre démographie/croissance économique et donc, par là, à ces causes économiques de l'exacerbation des tensions tourne principalement autour de l'ajustement structurel. Celui-ci répond effectivement à certains des aspects de la crise économique et sociale actuelle mais d'autres lui échappent, ou même le dévoient si bien que le rapport entre ajustement structurel et résorption des tensions est loin d'être univoque. Dans certaines conditions et, notamment dans certaines conditions d'ordre politique, le processus d'ajustement renforce les tensions plus qu'il ne les résorbe.

De cette analyse des relations concrètes entre ajustement structurel et dimensions économiques de l'origine des conflits en Afrique subsaharienne francophone découle un certain nombre de recommandations pour des thèmes de tables rondes dans l'espace

francophone. Certains de ces thèmes seront repris sous un autre angle par Mme Campbell lorsqu'elle abordera ces questions sous un angle plus politique.

### **Démographie et croissance**

La forte démographie africaine est un phénomène connu dont il importe toutefois de détailler les divers aspects de façon à en dégager les conséquences:

- des taux de croissance naturelle en général de l'ordre de 3% et supérieurs à 4% pour des pays d'immigration comme la Côte d'Ivoire. Un taux de croissance de 3 % par an représente un doublement en 26 ans, et 4% un doublement en 18 ans. La Côte d'Ivoire qui avait 3,5 millions d'habitants en 1960 en a 15 actuellement et aura vraisemblablement dépassé le Canada d'ici 25 ans. Il n'y a pas de problème en soi à ce que la Côte d'Ivoire soit plus peuplée que le Canada. Ce qui peut poser problème, c'est le rythme auquel se fait cette évolution, surtout si les ressources économiques viennent à se faire rares;
- une urbanisation très rapide avec des taux de croissance de la population urbaine compris entre 4 et 8% par an. 20% de la population ivoirienne (soit environ 700 000 personnes) vivait dans les villes en 1960 et Abidjan ne comptait que 200 000 habitants. La proportion est actuellement supérieure à 40%, soit plus de 6 millions d'habitants et Abidjan s'approche des 3 millions d'habitants.
- un rajeunissement constant de la population: au Sénégal où la population s'accroît de 3% par an, les moins de 20 ans s'accroissent d'environ 4% par an. Ils représentaient 53% de la population en 1976, 58% en 1988 et cette proportion ne cesse de s'accroître.

En 1976, la classe d'âge des 16 ans était de l'ordre de 100 000 personnes, dont environ 30 000 en ville; en 1988, ils étaient environ 160 000, dont 64 000 en ville; à la fin de la décennie, ils seront 250 000, dont plus de 120 000 en ville. À titre de comparaison, on estimait qu'en 1987, le nombre total d'emplois modernes au Sénégal était de 173 000, soit moins de trois classes d'âge urbaines et cet emploi moderne est stagnant depuis le début des années 80;

Les taux de croissance annuels de la population scolaire, tant qu'il y a des ressources pour financer la scolarisation, sont également impressionnants. Au Sénégal toujours, et sur la période 1966-1989, ils ont été les suivants: enseignement élémentaire 5,8%, enseignement moyen 6,7%, enseignement

secondaire 9,1%, nombre de bacheliers 11.8% et le Sénégal n'est pas le plus en flèche de ce point de vue.

La croissance nécessaire pour absorber de telles tendances démographiques sans tensions croissantes est nettement supérieure aux 3 ou 4% de croissance de la population globale et se situe davantage dans l'ordre des 5 à 8%.

En premier lieu, cela découle mécaniquement des besoins en infrastructures urbaines, en éducation, en santé, en emplois pour les jeunes générations qui aillent de pair avec les tendances démographiques qui viennent d'être décrites.

Mais cela ne s'arrête pas là. La période 1960-1980 s'est caractérisée par la mise en place, au moins dans les anciennes colonies françaises, d'un mode de régulation dans lequel l'État néo-colonial apparaît comme le pilier d'un projet de société visant à coopter, intégrer à un mode de vie «moderne» principalement hérité de l'ancienne métropole (éducation, santé, niveau d'équipement, de consommation et de revenus) et renforcé par les liens multiformes qui ont été maintenus avec celle-ci, les nouvelles couches ascendantes et scolarisées, ce qui représente une proportion, initialement limitée mais rapidement croissante, de la population. Cette cooptation et ces modalités de redistribution sont également à la base de la reproduction du pouvoir et des mécanismes internes de régulation des tensions. Ce mode d'enrichissement collectif à l'ombre de l'État, dans ce contexte si particulier, a engendré un mode de formation des revenus largement déconnecté de tout critère de productivité et d'efficacité économique dont les coûts pour l'économie s'accroissent au rythme des populations qu'il s'agit de coopter, d'où à nouveau la nécessité d'une croissance très soutenue.

Ces taux de croissance relativement élevés ont pu être obtenus dans la plus grande partie des pays côtiers de la zone franc entre 1945 et la fin des années 70 grâce au dynamisme de l'économie de rente, au niveau relativement élevé des prix des matières premières agricoles, aux ressources pétrolières pour certains d'entre eux et aux apports de l'économie d'endettement international dans les années 70.

Sans fermer les yeux sur le caractère autoritaire de la plupart des régimes concernés ni sur le rôle qu'a joué le gendarme français dans la région durant cette période, ce mode de régulation et de redistribution si particulier et dont les coûts économiques s'avèrent actuellement si lourds a contribué à ce que les formidables transformations démographiques, économiques, sociales et politiques qu'ont connues les pays de la zone franc entre 1945 et la fin des années 70 aient été absorbés avec un niveau de conflits internes et externes relativement faible.

La situation a été plus difficile pour les pays enclavés et notamment ceux du Sahel. L'émigration vers les pays côtiers, notamment la Côte d'Ivoire, a représenté une certaine soupape. C'est aussi dans ces pays qui, par ailleurs, nourrissaient des germes anciens de conflits Nord-Sud, que l'on a vu apparaître les premiers conflits importants (Tchad, Mali).

Après 1978, le deuxième choc pétrolier, l'effondrement des prix des matières premières agricoles, le retour à des taux d'intérêt très largement positifs, la surévaluation croissante du franc CFA sont venus mettre en évidence la fragilité de ces économies et le caractère économiquement non-viable dans l'environnement international des années 80 et 90 de leurs modes de régulation interne. On est alors entré dans une période longue de taux de croissance économique nettement inférieurs à la croissance démographique. Avec le contrechoc pétrolier de 1985, les pays pétroliers tels que le Cameroun, le Congo ou le Gabon ont progressivement rejoint le peloton des pays à croissance ralentie ou même négative.

### La montée de la violence et des tensions

Le découplage entre tendances démographiques et tendances économiques s'est rapidement traduit dans les années 80 par une montée de la violence et des tensions dont certaines des formes sont, si l'on peut dire, «classiques», tandis que d'autres tiennent davantage aux modes de régulation «post-coloniaux»:

- montée de l'insécurité urbaine nourrie par le déséquilibre population/emploi et la paupérisation de franges importantes de la population,
- instabilité sociale,
- montée de la xénophobie,
- montée de la tension et des problèmes universitaires: protestation contre la dégradation du statut et des conditions de vie des étudiants, protestation contre l'accaparement des richesses par les générations au pouvoir et contre la non-cooptation des générations montantes, engorgement faute de débouchés, fermetures, violences policières: cas des incidents de Yopougon il y a quelques années.
- conflits pour la terre, détonateurs de conflits plus anciens: conflit sénégal-mauritanien, Casamance, nourris par les conflits voisins et le commerce d'armes,

## Prévention des conflits: de l'analyse des origines à la proposition de pistes de solutions

---

La raréfaction des ressources a également exacerbé le caractère prédateur et potentiellement violent du mode de régulation néo-colonial:

- généralisation et institutionnalisation de la corruption et des exactions du haut en bas de l'appareil d'État.

Je viens de passer trois semaines au Cameroun pour y diriger une mission d'évaluation de l'appui à l'ajustement structurel de la Communauté Européenne. Ce pays est de ce point de vue exemplaire: vu la raréfaction des places, tout directeur d'école secondaire publique doit exiger un pot de vin pour inscrire un étudiant et en reverser une partie à l'échelon supérieur qui devra faire de même. S'il ne le fait pas, il sera accusé de garder le tout pour lui et sera broyé par la machine. Par ailleurs, le taux de rétention d'un professeur qui vient toucher sa paye au Trésor public est de l'ordre de 30%.

Le phénomène peut devenir encore plus inquiétant lorsqu'on passe de l'éducation à la police. Le racket en plein jour par les «mange-mille» est devenu chose commune à Yaoundé. Mais il y a plus, le directeur de la police, Jean Fochivé, vient de se faire limoger sur pression des chancelleries étrangères, notamment parce qu'on le soupçonnait de couvrir des braquages de voiture sur les routes, principalement entre Yaoundé et Douala, qui seraient le fait d'éléments plus ou moins incontrôlés de ses services. On n'est plus très loin du Zaïre.

Il est inutile de préciser que de telles pratiques vident progressivement de toute rationalité les procédures administratives habituelles. Ce point aura son importance lorsque nous en viendrons aux effets de l'ajustement structurel sur l'amélioration des pratiques administratives et budgétaires.

- crispation sur les sources d'enrichissement et de pouvoir politique devenues rares (le phénomène n'a pas que des dimensions économiques)
- maintien au pouvoir par la force: répression de l'opposition, de la presse, des divers organes de la société civile, élections faussées: cas des élections présidentielles du Cameroun, du Gabon, du Togo; cas plus récent des élections municipales au Cameroun et de la fusillade de Limbé;
- recours à l'ethnisation (tribalisation) pour se maintenir au pouvoir, cas du Togo, du Cameroun (l'accueil de hauts responsables de milices houtoues à Yaoundé peut également contribuer à alimenter les craintes) ou de la Côte d'Ivoire où l'on voit non seulement se reconstituer, en se concentrant, les pratiques prébendaires

et redistributives du parti unique, mais en même temps se dilapider plusieurs décennies d'efforts de construction nationale.

### L'ajustement structurel et ses limites

Sur le papier, l'ajustement structurel semble adéquatement répondre à l'ensemble des problèmes que nous venons de poser:

- du côté de la démographie, la plupart des programmes incluent depuis le début des années 90 un volet «politique de population et planning familial»;
- du côté de la croissance, tous les programmes visent une reprise de la croissance équilibrée, à des taux significativement supérieurs à ceux de la croissance démographique;
- enfin, la «good governance», le fonctionnement normal des procédures administratives et des institutions économiques et judiciaires figurent en bonne place de tous les programmes.

On note toutefois un certain nombre de limites qui indiquent autant de pistes de travail et d'intervention.

#### a) démographie

S'il ne fait pas de doute que les rythmes d'accroissement démographique que connaissent actuellement les pays d'Afrique subsaharienne représentent sur longue période une source considérable de tensions, surtout dans le contexte de croissance ralentie et de raréfaction des ressources que nous connaissons, on doit également reconnaître que l'approche retenue jusqu'ici par les bailleurs extérieurs fait l'objet d'un rejet quasi-unanime de la part des sociétés africaines et qu'elle est perçue comme une grande violence qui leur est faite.

La francophonie peut-elle être un lieu pour que ces questions soient posées, essentiellement par des Africains et plus encore des Africaines, et dans des termes qui soient acceptables pour les sociétés africaines. Il me semble qu'il y a là une piste importante à explorer. L'influence ne s'en fera sentir qu'à très long terme, il est donc d'autant plus urgent de commencer tôt.

### b) croissance équilibrée

Depuis que les programmes d'ajustement structurel existent, c'est-à-dire depuis plus de 15 ans déjà, ils sont accompagnés d'un scénario de reprise de la croissance à des taux significativement supérieurs à ceux de la croissance démographique et sur 15 ans la croissance économique dans la quasi-totalité des pays d'Afrique francophone subsaharienne a été significativement inférieure à la croissance démographique. Les revenus par tête ont baissé de 20 à 40% en 15 ans selon les pays, ce qui, vu les phénomènes de répartition et d'exode rural représente une paupérisation marquée d'une part très importante des populations. Les «poverty assessment» de la Banque mondiale sont là pour en témoigner.

Que peut-on faire ? Il n'y a pas de solution simple ou de solution miracle, sinon cela se saurait. Il me semble toutefois qu'il y a deux domaines dans lesquels on pourrait tirer parti de l'expérience accumulée sur l'ajustement structurel et venir utilement en complément aux efforts entrepris par les institutions de Bretton Woods.

#### *- la contrainte financière*

Je viens de réaliser pour la Banque mondiale une revue sur une dizaine d'années des politiques d'ajustement structurel préconisées par le FMI et la Banque dans les principaux pays d'Afrique de l'Ouest. Une des principales conclusions est que les mesures de stabilisation, celles qui visent à remettre de l'ordre dans les finances publiques et à rétablir les grands équilibres, l'emportent de loin sur les mesures de restructuration de l'économie et viennent en limiter l'efficacité. Prenons quelques exemples:

- réforme de l'administration et de la fonction publique: tout l'effort est mis sur la réduction de la masse salariale (contrôle des effectifs, des entrées, des sorties, départs volontaires), tandis que le volet de rationalisation et d'amélioration de l'efficacité (redéploiement du personnel, rationalisation des incitatifs et des grilles de rémunération, formation, internalisation du processus) en restent essentiellement à l'état de projet;
- politiques agricoles: les premières mesures mises en place sont la suppression des subventions, la liquidation des entreprises publiques déficitaires et le désengagement de l'État. Les mesures de soutien qui favoriseraient la relance de la production (revalorisation des revenus agricoles, investissement dans les pistes rurales, crédit agricole, vulgarisation) sont mises en place de façon beaucoup plus lente et irrégulière et la réponse du secteur privé pour alimenter le secteur

agricole et commercialiser ses produits se fait attendre. Ce phénomène est très net au Sénégal, mais aussi dans d'autres pays;

- des remarques similaires pourraient être faites pour les politiques industrielles où privatisation et libéralisation interne et externe sont à l'ordre du jour, mais où les mesures d'accompagnement (soutien à l'exportation, soutien à la restructuration) tardent à se mettre en place, même lorsque sur le papier elles sont prévues;
- de façon plus générale, les niveaux d'investissement public sont tellement bas, les politiques monétaires et budgétaires tellement restrictives que la réponse du secteur privé (pour la demande, l'investissement, les privatisations) qui dans tous les scénarios de sortie de crise est la variable clé ne se manifeste guère.

Une des raisons de cet état de fait, même si ce n'est pas la seule,<sup>1</sup> est le caractère excessivement serré de la contrainte financière qui pèse sur les finances publiques et qui, après quelques années d'ajustement, est principalement dû au service de la dette. Laissez-moi vous rappeler quelques chiffres tirés d'une étude récente du FMI: le service de la dette avant rééchelonnement représentait en 1994 plus de 50 % des revenus du gouvernement dans 11 des 13 pays de la zone franc (Burkina Faso et Bénin exceptés), 84% en Côte d'Ivoire et 100 % ou plus au Niger, au Togo, au Cameroun, au Congo et en Guinée Équatoriale.

Une grande partie de ces sommes sera rééchelonnée, mais cela ne fait que repousser le problème devant à l'infini. L'ONU, la Banque mondiale et le FMI viennent de reconnaître que cette situation ne mène nulle part, mais la solution qu'ils proposent mettra plusieurs années à se mettre en place (on parle d'au moins 6 ans) et seulement pour les meilleurs élèves.

Il n'est pas inutile de rappeler que les premières études qui montraient que la dette des pays africains ne pourrait pas être repayée et qu'il fallait trouver des moyens de l'alléger datent du début des années 80, avant le plan Baker. Pour avoir à l'époque produit une étude de ce type sur le Sénégal, je puis témoigner qu'elles ont été dans un premier temps fort mal reçues par les divers bailleurs.

---

<sup>1</sup> Les mesures positives de restructuration de l'économie sont, en effet et de façon générale, beaucoup plus difficiles à concevoir et à réaliser que les mesures de stabilisation et de désengagement de l'État. Encore plus que ces dernières, elles demandent un niveau élevé d'appropriation qu'il n'est pas facile d'obtenir lorsqu'on intervient de l'extérieur.

Il a fallu attendre le sommet de Toronto (1988) pour que le problème soit officiellement reconnu et que les processus d'allègement se mettent progressivement en place. Le Canada avait fait figure de pionnier en étant un des premiers pays à annuler sa dette bilatérale auprès des pays les plus pauvres. Toutefois ce délai de dix ans est partiellement responsable de l'étranglement financier et des mauvaises performances économiques des économies africaines tout au long des années 80 et, par voie de conséquence, du remplacement progressif de la dette bilatérale par la dette multilatérale dont on commence à reconnaître qu'elle devra à son tour être allégée.

Va-t-on recommencer l'erreur de mettre 6 à 10 ans pour y parvenir, contribuant ainsi à une autre décennie de marasme économique dans ces pays. (La caricature de Plantu parue dans le numéro du Monde qui annonçait la nouvelle initiative de rééchelonnement de la dette multilatérale en dit plus que de longs discours sur les perspectives exaltantes qui s'ouvrent à un pays et à une population qui vont de rééchelonnement de dette en rééchelonnement de dette).

Les multi-latéraux sont en la matière juge et partie puisqu'il s'agit essentiellement de leur dette. Les bilatéraux ont donc un rôle central à jouer pour que l'on trouve une solution rapide et définitive (non pas seulement un rééchelonnement qui pousse le problème devant) à ce problème de la dette multilatérale. La France qui règle une bonne part de ces échéances multilatérales dans les pays de la francophonie doit y être intéressée aussi. À quelles conditions cela est-il possible ? Quelles sont les contreparties que l'on peut attendre des débiteurs? voilà un autre bon thème de table ronde.

### *- les leçons de l'expérience asiatique*

Toujours sur le thème de «ajustement structurel et croissance», il est un deuxième domaine dans lequel le Canada et, éventuellement, la francophonie pourraient apporter leur contribution. Après 15 ans d'efforts systématiques pour libéraliser les économies (libéralisation du commerce intérieur et extérieur), privatiser la plupart des entreprises publiques, réduire les interventions de l'État dans l'économie, créer un environnement économique et réglementaire favorable au secteur privé, il est une question et un doute qui affleurent de plus en plus clairement au sein de la Banque et à l'extérieur: est-ce que libéraliser, privatiser, éliminer les distortions de prix («getting prices right») et les contraintes réglementaires excessives sont suffisants pour développer une économie et l'insérer de façon efficace et dynamique dans les échanges internationaux ?

À cette question, l'expérience asiatique qui repose sur la construction systématique et volontariste d'avantages comparatifs appuyée sur une forte synergie entre le public et le privé, répond par un non retentissant. Les leçons de cette expérience

commencent doucement, très doucement à pénétrer l'univers de la Banque. Il serait sans doute très utile de contribuer à accélérer ce mouvement en invitant par exemple des asiatiques, au sein de tables rondes de la francophonie, à venir défendre leur point de vue du développement. Cela pourrait jouer un rôle important dans le processus de redéfinition des rôles de l'État et d'internalisation du processus d'ajustement qui sont essentiels pour que celui-ci puisse être couronné de succès et débouche, cette fois pour de bon, sur une reprise de la croissante («adjustment with growth»).

Les Canadiens sont particulièrement bien placés pour contribuer à réintroduire cette expérience au sein de la francophonie et à en tirer profit. Les critiques qui proviennent des Français, en effet, même si elles reposent souvent sur une bonne connaissance des réalités africaines sont fréquemment suspectes de défense d'intérêts particuliers.

### c) réduction des dysfonctionnement et «good governance»

L'ajustement structurel a bien pour objectif un meilleur fonctionnement et une plus grande transparence des institutions économiques et notamment une plus grande transparence et rationalité de l'allocation et du fonctionnement budgétaire.

Toutefois, dans certains cas, vu l'environnement politique et les contraintes financières, les conséquences de l'ajustement peuvent être tout autres.

Si le régime s'y prête, la raréfaction des ressources et les mesures de stabilisation renforcent la prédation au sommet, confortent les autocrates, seuls à disposer de ressources et affaiblissent la société civile: Togo, Cameroun, Côte d'Ivoire.

Les privatisations peuvent être dévoyées pour enrichir et renforcer l'équipe au pouvoir: on a vu ce cas en Côte d'Ivoire au moment de la privatisation de l'EECI. Plus grave, au Cameroun, on voit des membres de l'équipe au pouvoir s'allier aux anciens féodaux pour réaliser à leur profit la privatisation de la SODECOTON et créer ainsi une situation explosive dans une région déjà très tendue et limitrophe du conflit tchadien (armes et soldats). La privatisation de la SEMRY voisine ne se présente pas sous de meilleurs auspices.

Dans de telles conditions, les mesures de stabilisation (réduction des effectifs et des salaires réels de la fonction publique, réduction drastique des crédits de fonctionnement) et la remise en cause du rôle de l'État se traduisent par une profonde démotivation et désorganisation de l'Administration. Si l'on y ajoute les pratiques de corruption et les comportements de prédation au plus haut niveau, les conditions sont

réunies pour que l'exercice budgétaire et les efforts de rationalisation budgétaire deviennent une fiction sur laquelle l'ajustement structurel n'a plus réellement de prise. Les bailleurs sont amenés à faire de la gestion en direct de lambeaux d'État, ce qui est aux antipodes du fonctionnement rationnel du processus administratif et budgétaire et de l'internalisation du processus d'ajustement, tandis que la racine de ces dysfonctionnements et de ces violences leur échappe.

Que peut-on conclure de ce triste tableau qui toutefois ne se réalise pas au même degré dans tous les pays:

- tout d'abord que les bailleurs font sans doute fausse route en s'obstinant à rechercher des solutions uniquement techniques à des problèmes dont la racine est également profondément politique. Madame Campbell développera bien davantage ce point et aura des propositions à faire dans son prolongement;
- ensuite, puisqu'un des effets non voulus du processus d'ajustement dans le contexte d'un régime néo-colonial prédateur est d'affaiblir la société civile et les possibilités de relèvement, il convient d'essayer de renforcer directement cette société civile en appuyant ses institutions et en ouvrant des espaces de débat et de formation qui y contribuent.

L'ACDI à Yaoundé a fait réaliser une intéressante étude sur ce thème par le Professeur Eboussi, qui débouche sur des propositions concrètes dont certaines pourraient sans doute être reprises et élargies à l'espace francophone.

### Conclusion

En résumé, reprenons les quelques propositions de tables rondes ou d'initiatives qui se dégagent de ces réflexions autour des aspects économiques de l'origine et de la prévention des conflits en Afrique francophone subsaharienne:

- dans une perspective de long terme, aborder les questions de transition démographique dans des termes qui soient acceptables par les sociétés africaines;
- la dette, encore et toujours, comment est-il possible de ne pas perdre une nouvelle décennie ?
- tirer parti de l'expérience asiatique de développement notamment pour progresser autour de deux thèmes essentiels pour les situations africaines:
  - l'internalisation ou la réappropriation du processus de développement,
  - le rôle de l'État dans le développement économique;
- travailler directement au renforcement de la société civile et de ses institutions;
- enfin, et on touche là aux limites de l'approche économique, savoir reconnaître les limites des approches technicistes et se préparer à apporter des réponses politiques à des problèmes qui touchent à la nature de la régulation politique.

## ATELIER II: DIMENSIONS POLITIQUES DE LA CRISE

Réformes institutionnelles, reconceptualisation de l'État et prévention des conflits;  
Quelques enjeux politiques, économiques et conceptuels

Professeure Bonnie Campbell  
Département de Science politique  
Université du Québec à Montréal

Je voudrais soumettre l'idée que l'héritage en Afrique subsaharienne des 15 dernières années d'austérité, de déflation, de compression budgétaire sous l'ajustement structurel, auquel s'ajoutent certaines réformes institutionnelles et une tentative de reconceptualisation de l'État, qui tente de traiter le politique sous un angle essentiellement technique, de meilleure gestion et de performance, risque fort de fragiliser et même de déstabiliser des situations déjà précaires et donc de contribuer à accroître plutôt que de réduire le risque de conflits en Afrique.

Mon point de départ est l'hypothèse qu'une des raisons importantes de la détérioration de la situation en Afrique est le refus de voir que le processus d'accroissement des déséquilibres structurels, les limites de la croissance, et les crises fiscales qui sont à l'origine de l'endettement des pays africains ont des causes qui sont autant politiques qu'économiques.

Autrement dit on pourrait faire une relecture politique de ce que M. Gilles Duruflé a présenté. Le temps ne le permet pas donc je me résumerai en 2 points.

- a) Dès le départ et tout au long des années 80, les stratégies de sortie de crise, les programmes d'ajustement structurel présentés sous un angle «économique» recouvraient à de multiples niveaux (fixation des prix, abolition de subventions, rôle du secteur public, bref l'organisation de la production interne et les formes d'insertion dans le marché mondial) - des dimensions éminemment politiques.
- b) De même à l'heure actuelle, on cherche à apporter des solutions dites d'efficacité technique à travers la gouvernance et la «capacity building» pour résoudre de l'extérieur, des problèmes dont la nature et donc les solutions sont avant tout éminemment politiques.

Il me semble très difficile de parler de causes ou de prévention de conflits si l'on ne clarifie pas ces points.

Ainsi, je voudrais soulever 3 interrogations et dégager plusieurs pistes qui pourraient éventuellement servir de thèmes de discussion pour des tables rondes.

- a) Qu'est-ce que l'on entend par «dimensions politiques»?
- b) Qu'est-ce que les 15 dernières années nous ont appris sur les conditions politiques d'une relance économique et sur le rôle de l'État?
- c) Plus concrètement, quelles sont les quelques pistes utiles de réflexion sur le pouvoir et le rôle de l'État qui pourraient amener un renouvellement des stratégies de consolidation de la paix plutôt qu'une déstabilisation politique?

#### **1) Qu'est-ce que l'on entend par dimensions politiques?**

Dans le rapport de la Banque mondiale de 1989 Sub-Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth, on reconnaît le problème de «governance» comme condition de la relance économique:

«Africa needs not just less government but better government» (page 5). De là découlent de nombreux travaux de recherche et la publication par la Banque mondiale de deux documents importants sur la gouvernance en 1992 et 1994.

Progressivement la réforme des institutions est considérée par cet organisme, comme une précondition pour garantir le succès des réformes économiques. Comme le souligne le rapport de 1994 L'ajustement en Afrique:

«Le succès de ces réformes [d'ajustement] suppose une transformation radicale du rôle de l'État», (pp. 257-258).

Pourquoi ceci se passe-t-il à la fin des années 80 et au début des années 90? Dix années d'ajustement ont amené les bailleurs de fonds à intervenir de plus en plus profondément dans le tissu social et économique des pays sous ajustement. Parallèlement les conditionnalités, devenues de plus en plus lourdes et multiformes sont reconnues comme techniquement et politiquement ingérables. Simultanément les politiques de désétatisation commencent à montrer leurs limites et être remises en cause. C'est dans ce contexte que les réformes institutionnelles deviennent une condition de la relance économique.

Comment la réforme des institutions est-elle abordée?

En termes de meilleure gestion et de meilleure efficacité, ce qui est une dimension, mais qui laisse de côté l'essentiel: les modes de régulation sociale et politique si centraux pour comprendre l'allocation des ressources et du pouvoir. De plus cette réforme est abordée «d'en haut», laissant de côté ou passant sous silence la question du pouvoir comme processus social, culturel et politique et celle du contrôle de ces processus et de leur finalité: efficacité, «capacity building», gouvernance pour quoi faire? En d'autres termes, quel est le rapport entre gouvernance et «capacity building»? S'il n'y a pas d'amélioration du côté du «bon gouvernement», à quoi servirait l'amélioration des capacités institutionnelles?

Mais il y a quelque chose de plus fondamental concernant les dimensions politiques. Dans des situations où pour des raisons historiques se sont mis en place des régimes de type néocolonial, dans lesquels le mode de répartition des ressources, rendu possible par des multiples formes de courage et d'accumulations parallèles, est sélectif et a très peu à voir avec la production, il est permis de suggérer qu'il était et reste très difficile de réconcilier «équité et ajustement», ce que proposaient les dimensions sociales de l'ajustement. Plus récemment, on voit très mal comment on peut réconcilier «démocratie», dans la mesure où celle-ci se doit d'être participative, et stabilité politique, ce qui est le but avoué des réformes institutionnelles récentes et de la gouvernance.

L'ambiguïté des conséquences de la «stabilité politique» dans certaines situations néocoloniales particulièrement répressives ne fait que souligner la nécessité impérieuse d'une perspective large lorsque l'on aborde la notion de «sécurité» dans le contexte des analyses sur la prévention des conflits.

D'où le paradoxe qui entoure les approches privilégiées à l'heure actuelle. Celles-ci partent très souvent de la reconnaissance qu'il existe effectivement des dimensions politiques aux situations de crises actuelles, mais proposent de les gérer de l'extérieur, à partir de réformes qui se présentent comme techniques.

### 2) Qu'est-ce que les 15 dernières années d'ajustement nous ont appris concernant le rôle de l'État et les conditions politiques d'une relance économique?

Dans leur tentative de procéder à un rééquilibrage financier, les programmes d'ajustement ont véhiculé une notion implicite du rôle de l'État et du secteur public.

- Quelle était cette notion?
- Quelles interrogations ou problèmes est-ce que cela pose?

- Quelles sont les pistes utiles de renouvellement de la réflexion et éventuellement des stratégies?
- Et surtout, qui doit reconceptualiser l'État en Afrique?

Un des grands paradoxes de l'expérience de l'ajustement structurel en Afrique dans les années 80, est le fait que l'État est devenu le principal objet de critique de la Banque mondiale et du FMI en Afrique aussi bien que le principal véhicule pour mettre en place les politiques de redressement.

Quelle était la notion du rôle de l'État véhiculée par la Banque mondiale et le FMI? Sans rentrer dans les détails, il s'agit d'une vision très réductionniste des rôles multiples et changeants des interventions étatiques dans l'économie, dont la nature et le degré diffèrent avec le temps, entre pays, et que les politiques d'ajustement affectent de façon très diverse.

Les rôles économiques d'un État sont en fait multiples.  
L'État influence, oriente, médiatise, produit, planifie, etc.

Et même si l'on a parlé de désétatisation au singulier, les PAS ne s'attaquent pas de façon uniforme à ces rôles.

Les PAS facilitent la continuation, et même de l'extension de certains des rôles d'influence, d'orientation et médiatisation.

Les PAS redirigent et réorientent le rôle de régulation et de redistribution et enfin, impliquent des retraits majeurs de la production et de la planification.

Tout ceci a des conséquences qui n'ont peut-être pas reçu l'attention qu'elles méritent surtout si l'on s'intéresse à la prévention des conflits. Je ne pourrais que faire référence à 3 domaines d'interrogation développés ailleurs par d'autres auteurs<sup>2</sup> mais qui suggèrent la nature non résolue des processus de reconceptualisation de l'État et l'importance de créer des arènes de réflexion où ces débats et interrogations pourront être poursuivis.

---

<sup>2</sup>Thomas J. Bierstecker, «Restructuring the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of I.M.F. and World Bank Prescriptions» dans *International Studies Quarterly*, vol. 34, 1990, pp. 477-492. Voir également les travaux de Howard Stein dont le suivant: «Deindustrialization, Adjustment, the World Bank and the IMF in Africa» in *World Development*, vol. 20, no. 1, 1992, pp. 83-95.

À titre d'illustration, notons les domaines d'interrogation suivants:

a) La complexité des rapports entre secteur public et secteur privé

La réduction du rôle de l'État dans la production pourrait réduire sa capacité et son efficacité à accomplir ses interventions de régulation en faveur du secteur privé, parce qu'il y a souvent une forte interdépendance entre les secteurs public et privé.

Par exemple, le secteur privé peut dépendre de contrats de l'État pour ses activités (on peut citer en exemple les généreuses subventions du Brésil au secteur privé). Par conséquent, les privatisations ne seront pas toujours bienvenues par le secteur privé.

Le secteur privé se tournera peut-être vers un État en mesure d'encourager, de renforcer, de garantir et de subventionner son développement. Par conséquent, comme le suggère Bierstecker, les hypothèses sousjacentes à l'enthousiasme récent pour les privatisations mérite d'être réévaluées attentivement<sup>3</sup>.

b) La fragilisation de bases fiscales de l'État

Les recommandations de la Banque mondiale et du FMI ne sont pas forcément compatibles avec la consolidation des bases fiscales de l'État et dans certains cas pourraient leur nuire.

En particulier, la privatisation d'entreprises publiques efficaces, ainsi que la réduction des droits à l'importation pourraient miner les bases de revenus domestiques du pays.

En l'absence d'un système de surveillance et de mise en place d'un système de taxation compatible avec l'économie réformée, de telles compressions pourraient avoir des conséquences très sévères à court terme sur les bases fiscales de l'État.

En l'absence d'un système efficace de taxation, les anciens monopoles inefficaces de l'État pourraient bien être remplacés par des monopoles inefficaces privés, sans les effets potentiellement bénéfiques de redistribution régionale qui résultaient des politiques publiques d'achat, d'emploi ou de localisation d'industrielle.

---

<sup>3</sup>T. Bierstecker, *op.cit.*, pp. 489-490.

c) La délégitimisation de l'État

Dans la mesure où les programmes de la Banque mondiale et du FMI sont peu capables ou incapables de mobiliser le secteur privé et à cause de la fragilisation des bases fiscales de l'État, ces programmes pourraient contribuer à la délégitimisation de l'État lui-même.

A titre d'illustration, beaucoup de réformes poursuivies par la Banque mondiale et le FMI pourraient avoir comme conséquence de nuire à la capacité de l'État de médier effectivement entre factions ou groupes sociaux en conflit dans la société civile, notamment entre la force du travail et ceux qui détiennent des capitaux, à cause de la redirection ou la réduction importante des interventions de type redistributif de l'État. Paradoxalement, l'interdiction d'adopter des mesures redistributives, comme cela résulte entre autres de l'abolition de certaines subventions, pourrait rendre plus difficile la tâche de l'État dans la construction de coalitions plus larges en faveur de la continuation de ces principales politiques de réforme.

La construction de telles coalitions est cependant indispensable pour le succès et la durabilité des réformes recherchées par la Banque mondiale et le FMI et peut être d'une importance cruciale dans la prévention de conflits.

Sur cette question d'ajustement et de reconceptualisation de l'État, l'économiste français Jean Coussy parle en termes d'atteintes aux pouvoirs et aux fonctions proprement politiques de l'État. Bien que présentées comme préconisant le retrait des interventions économiques, en obligeant une restructuration des dépenses, ces mesures peuvent mener à un affaiblissement politique:

«Même si les PAS ne se présentent, ne serait-ce que pour des raisons diplomatiques, que comme amputation des interventions économiques des États, ils affectent, à l'évidence, leurs dimensions politiques. Sont, pour le moins, atteintes les sources de légitimité, la définition d'objectifs collectifs, l'organisation des pouvoirs, la capacité de définir des choix et compromis sociaux, celle de les mettre en oeuvre, etc»<sup>4</sup>.

Dans des situations de mise sous tutelle par les bailleurs de fonds internationaux

---

<sup>4</sup>Jean Coussy, «Les ruses de l'État minimum», dans La réinvention du capitalisme sous la direction de J.F. Bayart, Karthala, Paris, 1994, p. 238.

comme c'est le cas actuellement en Afrique, la tentative de la part des agents externes (multilatéraux, bilatéraux, ONG) de gérer de manière «technique» des questions de politique interne risque fort de favoriser une «dévalorisation du politique dans le processus de décision»<sup>5</sup>, ainsi qu'une déresponsabilisation, tendances qui sont lourdes de conséquence dans un contexte qui cherche à favoriser les processus de démocratisation.

Où est-ce que ceci nous amène?

Je voudrais soumettre l'hypothèse que le projet politique inscrit et présenté sous un angle technique dans «gouvernance», dans le contexte des politiques déflationnistes, dans le contexte du manque de marge de manoeuvre notamment redistributif des États, essentiel à la consolidation des coalitions en faveur des réformes, des tendances actuelles à la canalisation des rares fonds publics vers de nouvelles fonctions, et de la dispersion des pouvoirs et par conséquent du risque de l'autonomisation et l'inorganisation des décisions politiques, le projet politique et de réformes institutionnelles a de très fortes chances de provoquer des tendances de déstabilisation politique<sup>6</sup>.

Si l'on observe la situation actuelle dans un nombre relativement important de pays africains, on constate que certains régimes complètement discrédités auprès de leur population (Togo, Zaïre, Cameroun, pour ne nommer que ceux-là) arrivent à se maintenir et il y a de fortes raisons de penser qu'il serait des plus difficile dans la conjoncture actuelle, pour un régime plus participatif d'arriver au pouvoir et de le consolider<sup>7</sup>.

Avant de soumettre des propositions concrètes de thèmes de tables rondes, je voudrais faire deux remarques rapides:

1. L'échec de la conditionnalité (d'où la nécessité de réformes institutionnelles) illustre qu'il ne peut y avoir de réformes réussies sans réappropriation du processus et réappropriation qui repose sur un consensus interne.

---

<sup>5</sup> Ibid., pp. 247-248.

<sup>6</sup> Cette hypothèse est développée de manière détaillée dans: B. Campbell «Reconceptualisation de l'Etat au Sud. Participation démocratique ou Managérialisme populiste» à paraître 1996 dans Mondialisation des échanges et Fonction de l'État sous la direction de F. Crépeau, Centre d'études sur le droit international et la mondialisation, UQAM.

<sup>7</sup> Ceci faisait dire à Peter Anyang' Nyong'o, un des dirigeants de l'opposition démocratique au Kenya, de passage à Montréal en 1993 et en parlant de l'absence des ressources et du manque de manoeuvre: «Heureusement que pour l'instant, nous sommes dans l'opposition et non au pouvoir».

Cependant il ne peut pas avoir réappropriation si les choix des stratégies finançables sont définis à l'avance et de l'extérieur. Quelle garantie y-a-t-il qu'un pays qui propose des politiques qui remettent en cause une intégration passive au marché mondial et qui cherche plutôt à poursuivre une stratégie nationale cohérente, comme l'a fait la Corée du Sud par exemple, recevra aussi un appui financier?

Il ne s'agit là que d'une interrogation qui cherche à illustrer le caractère non-résolu des propositions actuelles et qui identifie bien le problème de fond: l'impossibilité de gérer l'ajustement et les réformes institutionnelles et économiques proposées de l'extérieur et l'importance que les débats autour d'enjeux actuels aussi cruciaux que ceux de la restructuration de l'État, soient réappropriés par les pays concernés.

2. Contrairement à l'idée qu'il y aurait un consensus ferme et arrêté sur le rôle de l'État, l'existence de débats est réelle et la nécessité d'ouvrir de nouveaux espaces de discussion, tels que l'arène de la Francophonie, fort importante.

Sur l'existence de débats, l'élection américaine de 1996 porte au moins en partie précisément sur la reconceptualisation de l'État dans ce pays<sup>8</sup>.

Concernant plus spécifiquement l'Afrique, l'état des débats sur les stratégies à suivre et leur caractère non résolu est éloquemment rendu dans un ouvrage récent dirigé de G.A. Cornia et G.K. Helleiner<sup>9</sup>.

Enfin, ce même point concernant le caractère non résolu des stratégies à suivre en ce qui concerne la réduction du rôle de l'État et plus spécifiquement de la fonction publique est illustré on ne peut plus clairement dans la décision de la Banque mondiale de renverser sa position antérieure en ce qui concerne les réductions drastiques de la fonction publique comme condition de décaissement des PAS:

---

<sup>8</sup>Voir «Le retour des économistes de l'offre» par Sébastien Gagnon-Messier, *Le Devoir*, 13-03-96.

<sup>9</sup>G.A. Cornia et G.K. Helleiner, *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?*, Macmillan and St. Martin's Press, 1994. Voir en particulier Chapitre I: G.K. Helleiner «From Adjustment to Development in Sub-Saharan Africa: Consensus and Continuing Conflict», pp. 3-24.

«Up to now, we've talked about just cutting it down. In fact, in structural adjustment in the old days, [sic] the second tranche of this hundred million dollar structural adjustment loan depended on you getting rid of 14 000 civil servants. Now that turns out to be the wrong way to go about it because it hasn't worked. It hasn't saved any money. It's just meant we've had our tranches blocked, and we lost momentum. Anyway the people have nowhere to go. There's nothing happening in the real economy so the thing just creates social problems, with no savings, so it's not worth a candle. We've learned that. We don't do that anymore. But we have to do something about the civil service because the civil service is part of the problem, certainly not part of the solution yet»<sup>10</sup>.

### 3) Quelques pistes de réflexions: sur les dimensions politiques de la crise et le rôle de l'État dans la prévention des conflits.

1. Puis-je me permettre de suggérer qu'il serait plus approprié et efficace de procéder à partir de sujets plus modestes mais permettant la réappropriation des débats plutôt que de tenter d'aborder le sujet fort épineux de la «démocratie».
2. Aux tables rondes, il serait essentiel d'inviter des non-francophones. Ceci n'enlèverait rien au rôle que pourrait jouer la Francophonie comme espace alternatif, mais permettrait de profiler et donc d'enrichir les discussions à partir des expériences comparatives et surtout, éviterait la perpétuation de divisions artificielles.
3. Si l'on veut encourager la création de mécanismes de prévention et de solution des conflits en Afrique dans les régions et sous-régions, il faut d'abord ou du moins simultanément encourager la création de mécanismes permettant la réappropriation des débats, des stratégies et des analyses sur les causes à l'origine des conflits.

Partant de la reconnaissance que les consensus se formulent et sont reformulés et qu'il est particulièrement pertinent, si l'on s'intéresse à la prévention des conflits, de réfléchir sur les rôles redistributifs des États, et sur les atteintes à la légitimité politique dans le cadre des programmes de relance économique, il serait important d'aborder le thème de la reconceptualisation de l'État mais à partir des thèmes très précis tels que les suivants:

---

<sup>10</sup> Edward V.K. Jaycox, Vice President, Africa Region, World Bank, «Capacity Building. The Missing Link in African Development», Transcript of Address to the African-American Institute Conference «African Capacity Building: Effective and Enduring Partnerships» Reston, Virginia, May 20, 1993, p.6.

- a) l'expérience des privatisations en Afrique et de façon plus générale les rapports entre secteur public et secteur privé dans les stratégies de relance économique.
- b) le rôle de l'État dans les stratégies de relance et de positionnement international.
- c) le rôle de l'État et les conditions nécessaires aux stratégies d'industrialisation.

Il est à noter que ces thèmes figurent parmi les sujets que le Japon a cherché à mettre à l'ordre du jour sans beaucoup de succès en 1991 lorsque des réserves ont été formulées par le Overseas Economic Cooperation Fund sur le recours jugé excessif aux forces du marché dans les programmes d'ajustement structurel introduits en Afrique<sup>11</sup>.

4. Le Canada pourrait enrichir les tables rondes de discussion en encourageant la participation de représentants asiatiques ou d'experts familiers avec ces expériences dans le but de partager certaines leçons à tirer très précisément en ce qui concerne la place de l'État et des politiques proactives dans les expériences d'industrialisation asiatiques<sup>12</sup>.

5. Enfin, les organismes du financement internationaux disposent de multiples instances d'échange et de consultation - (Special Program for Africa, Club de Paris, Club de Londres, etc.). Pourquoi ne pas mettre de l'avant lors des tables rondes dans le cadre de la Francophonie élargie et donc non exclusive (comme le Canada l'avait fait avec beaucoup de succès lors de la Rencontre Internationale Francophone les 19-22 septembre 1995), qu'il serait très propice que non seulement les bailleurs mais les «receveurs» aient aussi leur instance de concertation. De telles nouvelles rencontres pourraient avoir lieu sur des thèmes à déterminer lors d'une table ronde sur les modalités de concertation et pourraient éventuellement porter sur des thèmes tels que:

---

<sup>11</sup> Overseas Economic Cooperation Fund «Issues Related to the World Bank's Approach to Structural Adjustment. Proposal from a Major Partner», OECF Occasional Paper No 1, October 1991 (17 pages). Voir aussi les débats soulevés par la position asiatique dans: «Question of Faith. Japan Challenges World Bank Orthodoxy», Far Eastern Economic Review, March 2 1992, p. 49.

<sup>12</sup> Voir à cet égard: Howard Stein (ed.) Asian Industrialization and Africa, Studies in Policy Alternatives to Structural Adjustment, St-Martin's Press, 1995. Comme le résume le responsable de cet ouvrage «... if Asia is any guide, without state intervention and the development of supporting institutions, industrialisation will not occur in Africa» p. 21.

- a) ajustement, pauvreté et rôle redistributif de l'État;
  - b) l'expérience de privatisation en Afrique et le rôle du secteur public à l'avenir;
  - c) politiques industrielles et le rôle de l'État;
  - d) politiques des prix des produits exportés;
  - e) déréglementation et protection de l'environnement;
  - f) coopération régionale;
- ou tout autre sujet jugé opportun par les représentants présents.

Ceci aurait l'avantage:

- 1) de contribuer à la réappropriation des débats par les acteurs concernés;
- 2) de permettre l'échange et la comparaison de stratégies réussies et de celles qui le sont moins par ceux qui sont finalement responsables de leur mise en application et donc qui devront en porter la responsabilité; et enfin,
- 3) de renforcer les tendances, et de créer des traditions de recours à la consultation et à la négociation et au partage de l'information autour de thèmes touchant les conditions de prévention des conflits (plus facilement abordable que leur résolution) créant ainsi des précédents, pour l'institution de lieux, réseaux, mécanismes à l'intérieur des régions ou sous-régions, susceptibles de mieux résoudre des conflits éventuels.

**ATELIER III:  
DROITS ET PRÉVENTION DES CONFLITS**

**Droits de la personne en Afrique**

Denis Tougas  
Entraide Missionnaire  
Montréal

- Ce qui m'intéresse ici: comment, dans le contexte africain, est utilisé l'argument des droits de la personne? Et, réalistiquement, quel est sa place dans la prévention des conflits?
- Pas d'un point de vue théorique, mais plutôt de ce qui ressort de mes liens et contacts avec des groupes de défense des droits qui travaillent sur le terrain au Zaïre, au Rwanda et au Burundi, pays qui ont vécu et continueront de vivre des conflits importants...malheureusement.

**1. L'argument des droits de la personne et le contexte africain**

L'intérêt pour les droits de la personne de la part de la communauté internationale, ici, occidentale, est récent. Joindre droits de la personne et prévention des conflits, incongru il y a dix ans. Le contexte dans lequel le nouvel intérêt s'est manifesté est particulier à la fin des années 80, après la chute du mur de Berlin et surtout après l'échec de 30 ans d'aide au développement en Afrique, après le constat que l'Afrique s'enfonçait dans la crise économique, qu'elle régressait. On remettait en question nos politiques d'aide au développement, l'appui à des régimes politiques à parti unique qualifiés euphémiquement d'autoritaires «de forts», jusque là tolérés parce que l'Occident se laissait facilement convaincre que l'Afrique n'était pas prête pour la démocratie et surtout que le multipartisme équivaudrait à un retour aux luttes tribales. Celà ne tient plus fin des années 90. Rapidement, la Banque mondiale voit la paralysie économique engendrée par la répression des droits les plus fondamentaux; elle affirmait en 1988, par la voix d'un de ses hauts fonctionnaires, Ibrahim Shihata: «Les violations des droits de la personne...ont de plus larges répercussions qui ont trait à la stabilité du pays et à sa future solvabilité ou à sa capacité de mener à bien les projets financés par la Banque ou à l'aptitude de la Banque à les surveiller».

Rapidement l'unanimité s'est faite parmi les pays occidentaux bailleurs de fonds des projets de développement en Afrique; les situations politiques ou économiques pouvaient être très diverses mais la solution est unique; unanimité autour de trois points: **pas d'aide sans démocratisation c'est-à-dire sans multipartisme et élection, sans conversion à l'économie de libre marché, et sans respect des droits de la personne.** Compte tenu de la situation de l'Afrique, c'était une offre que personne ne pouvait refuser...et que personne n'a refusé du moins formellement, autant les dinosaures des régimes en place alors que leur opposition. Et ce fut la déclaration de la Belgique qui rompt sa coopération avec le Zaïre après le massacre des étudiants de l'université de Lubumbashi en mai 1990, puis celle de Mitterrand à la Beauce, et celles de Mulroney à Harare en 1991.

Chacune de ces trois conditions «imposées» à tous les États africains, a reçu cependant une attention différente. S'il était relativement aisé d'ouvrir une économie nationale à l'économie de marché par l'adoption de mesures incluses dans un programme d'ajustement structurel sur mesure, aisé aussi d'observer le déroulement d'une élection, il n'en va pas de même pour l'établissement d'un État de droit.

### 2. De quels droits s'agit-il?

Il s'agissait évidemment des droits civils et politiques qui supportaient la réalisation des deux premières conditions; la fin des régimes basés sur la terreur, la libre circulation des gens, des biens, le droit d'association, de parole, la fin des arrestations et des exécutions arbitraires...des droits qui malheureusement sont loin d'être appliqués dans de nombreux pays malgré leur adhésion à la Charte africaine des droits et des peuples adoptée en 1981.

La formation en 1990, dès qu'une ouverture s'est produite dans les régimes à parti unique, de Ligues et d'Associations de défense des droits, d'association de juristes et autres associations professionnelles, souvent financées par l'extérieur, a grandement aidé à promouvoir ces droits et à dénoncer les abus à l'extérieur.

### 3. Et les droits sociaux et économiques?

Cependant, l'imposition de ces trois conditions, avec insistance sur les deux premières, multipartisme électoral, économie de marché dans le cadre de programme d'ajustement structurel, n'est-elle pas de nature à aggraver des tensions internes qui risquent de dégénérer en conflits violents? Je ne veux pas épiloguer sur l'influence de l'application des programmes d'ajustement structurel dans les conflits qui ont déchiré l'Afrique des Grands Lacs; mais imaginons un scénario, celui du Zaïre à l'heure des

programmes d'ajustement structurel. Avant que le Zaïre ne réintègre les rangs du FMI on lui impose une série de mesure dont évidemment que Mobutu ne pige plus dans la banque centrale comme il le fait depuis 30 ans. Mais on impose la diminution du nombre des fonctionnaires de 300,000 à 30,000 militaires compris. Si on accepte qu'une mesure comme celle-ci est nécessaire, comment peut-elle se réaliser rapidement dans le contexte Zaïrois sans provoquer de violents conflits? Comment accepter que l'État privilégie le service de la dette au détriment de l'éducation ou des soins de santé dans le contexte africain?

C'est l'impasse vers lequel l'imposition de ces trois conditions définies étroitement, mène les pays africains. Sans tenir compte formellement des droits sociaux et économiques, ces améliorations ne peuvent mener qu'à de nouveaux conflits engendrés par la marginalisation d'une portion toujours plus grande de la population, marginalisation qui mène à l'appauvrissement. C'est la pauvreté et la marginalisation qui génère les conflits.

#### **4. Quelle est la place des droits dans la prévention des conflits?**

(Non livré lors de la conférence)

On ne pourra pas prévenir les conflits sans accorder toute l'attention requise aux droits de la personne, y compris les droits sociaux et économiques.

- A) Les régimes autoritaires ont réussi à survivre pendant les 25, 30 dernières années grâce à un système répressif imposant; comme un couvercle sur une marmite. Si la libéralisation politique et économique ne signifie pas amélioration des conditions de vie de la multitude, les exclus soit les paysans, les jeunes vont se révolter. Risque aussi que cette marginalisation ne soit récupérée par des mouvements ethniques revendicateurs et violents ou par le fondamentalisme religieux.
  
- B) La démocratie à l'occidental a mauvaise presse dans plusieurs pays africains, les gens associent maintenant démocratie, multipartisme au chaos, à l'anarchie, au démantèlement de structures sociales et économiques jusque là efficace même si ne générant que peu de richesse du moins ça fonctionnait. Ex Burundi où on critique l'imposition de cette démocratie; le régime démocratique doit garantir un certain nombre de droits qui touchent le plus grand nombre de personnes, sinon une assise auprès des élites seulement, élites des villes en plus et risque de conflits de toutes sortes.

**5. La définition des besoins de liberté et conditions de vie décentes des gens en terme de droit de la personne est le meilleur moyen pour prévenir les conflits.**

Les défenseurs des droits de la personne sur le terrain rapportent comment les notions de droit répondent à des attentes de la population; les gens n'ont pas conscience de leurs droits, de l'existence de ces droits. Cette prise de conscience de l'existence de ces droits supposés garantis par leur État et de leur universalité ouvrent de nouvelles perspectives.

Permet de contrer les abus faits au nom de traditions soit disant ancestrale dont: le culte du chef, la tyrannie de certains aînés, les inégalités entre sexes au niveau de la famille, du village, des structures «culturelles», du pays, des préceptes religieux. La définition en terme de revendication de droit, de droit universel, peut être le premier pas vers un plus grand contrôle de sa vie, individuelle, familiale, sociale. Peut être une façon de sortir d'antagonisme que l'on conçoit comme irréversible, entre ethnies entre autres, entre majorité et minorité.

**6. Rôle du Canada**

Le Canada peut faire pression sur les gouvernements pour faire adopter des législations respectueuses des droits, aider à l'organisation d'élections, à la mise en place de systèmes judiciaires efficaces, à organiser des corps de police soumis aux lois. Mais pas suffisant.

J'insiste pour dire que c'est par la formation d'une société civile forte, dynamique, indépendante que les droits de la personne sont le mieux servis; les mieux placés pour défendre, dénoncer et proposer les ajustements nécessaires. Et, ce sont les groupes de femmes qui le mieux associent droits politiques et droits sociaux parce que conscients du fardeau domestique et économique supportés par les femmes, des conséquences sur elles des rivalités et tensions ethniques, de leur opposition à la violence.

Les ONG de défense des droits africaines, nationales et continentales; Union interafricaine des droits, etc. Des représentants de ces groupes devraient participer dès le début aux activités de concertation proposées par le Canada à l'intérieur du Mécanisme pour la prévention des conflits de l'OUA.

**7. Francophonie comme véhicule de cette démarche?**

Pas évident, avant dernier sommet, résolution condamnant Haïti mais pas le Zaïre. Dernier, pas sur le Nigeria ni sur le Rwanda. Y travailler mais conserver son

indépendance et voie bilatérale. Canada a une réputation à protéger depuis son rôle dans lutte anti apartheid. Intervention même seul pour convaincre.

**8. Promotion, respect des droits de la personne, pas de recette, pas mécanique, pas neutre.**

Le respect des droits de la personne ne s'impose pas de l'extérieur et ne peut s'appliquer comme un programme d'ajustement structurel, ou s'observer comme la tenue d'une élection. Les gouvernements ne peuvent seuls garantir l'application de ses droits; celà revient aux organisations de la société civile qui font pression sur leur gouvernement, dénoncent quand il le faut, proposent des améliorations efficaces, font la promotion des droits. La politique canadienne doit tenir compte de cette réalité et envisager une coopération plus étroite lors de conflits entre sa diplomatie et le travail entrepris par les ONG canadiennes en lien avec leurs partenaires africains.

Concerne la population, pas toujours évident dans cercle diplomatique. Nécessité d'approche sensible, dynamique d'une compréhension multidimensionnelle. Nécessité d'être «dévoué» à la cause des droits, pas de neutralité qui laisse supposé des intérêts autres. Pas d'approche unique.

**ATELIER IV:  
LE CONTEXTE DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE:**

**Nouvelles tendances et changements**

Charles-Philippe David  
Titulaire  
Chaire en études stratégiques et diplomatiques  
Département de science politique  
UQAM

Les relations internationales subissent des changements importants depuis la fin de la guerre froide. Les Russes ont définitivement quitté l'Allemagne et les pays Baltes; les Américains, les Français et les Britanniques se sont retirés de Berlin; de nouveaux pays ont vu le jour (par exemple l'Ukraine, la Slovaquie, l'Érythrée et le Kirghizistan) et d'autres sont en proie au démembrement (comme l'ex-Yougoslavie, l'Afghanistan, le Tadjikistan, le Rwanda ou la Somalie). Nous vivons une période de transition comparable à toutes les époques qui suivent la fin d'un conflit majeur. Cette période, de l'avis des grands centres d'études stratégiques à travers le monde, risque de se prolonger jusqu'au début du siècle prochain<sup>1</sup>. Par conséquent, l'incertitude demeure complète et imprègne notre évaluation du contexte international. L'incertitude règne sur plusieurs sujets: l'engagement des États-Unis dans le monde, l'intégration européenne, les développements en Russie, l'orientation du Japon, la stabilité de la Chine, les perspectives de survie de l'État en Afrique, la dissémination des armes dans plusieurs régions, l'extrémisme religieux et ethnique ou la prévention et la gestion des conflits par les organisations internationales. La sécurité, dans un tel contexte, est devenue beaucoup plus complexe et multidimensionnelle.

Cette présentation pose les questions fondamentales sur l'évolution du système international dans le domaine stratégique. Quels sont les enjeux globaux d'importance? Comment petit-on regrouper différents phénomènes et différentes tendances? Quels sont les facteurs marquants? Ces questions trouvent leur réponse dans l'analyse de quatre considérations de base qui influencent notre perception des problèmes de sécurité:

## 1. Le « village global » est en proie à la turbulence

Certes, la fin de siècle consacre l'existence « d'un seul monde » pour reprendre l'expression utilisée par l'Institut français des relations internationales dans son rapport annuel de 1995<sup>2</sup>. Les forces intégratives sont de plus en plus puissantes et stimulent, sur l'ensemble de la planète, l'augmentation des échanges à tous les niveaux. L'interdépendance croissante sur le plan économique a pour résultat d'élargir les marchés et de créer de nouveaux pays riches dans l'hémisphère Sud. En revanche, elle ne résout toujours pas les inégalités persistantes entre les pays qui s'enrichissent et ceux qui s'appauvrissent. Une nouvelle « géo-économie » mondiale, qui reconnaît le rôle fondamental de l'économie dans l'évolution géopolitique du monde, se révèle ainsi la source de tensions entre des blocs régionaux ou des communautés économiques, de même qu'entre les États qui s'adaptent à la mondialisation des marchés et ceux qui ne peuvent s'y joindre ou qui refusent d'y participer<sup>3</sup>. L'interdépendance peut devenir une cause de conflits lorsque les efforts de mondialisation des marchés suscitent entre pays une divergence d'intérêts nationaux et des niveaux de développement inégaux<sup>4</sup>.

Les spécialistes se réfèrent à la notion de « turbulence », c'est-à-dire une grande période d'agitation désordonnée, pour décrire deux tendances qui s'affrontent actuellement dans le système international<sup>5</sup>. D'une part, celle de l'intégration, où des individus, des groupes et des sociétés prônent la convergence régionale et internationale afin d'accroître leur performance sur le plan économique. On reconnaît que cette tendance peut à long terme éroder la souveraineté et l'autorité de l'État<sup>6</sup>. D'autre part, celle de la fragmentation, où se développent de nouvelles loyautés envers des groupes d'appartenance qui remettent en question les structures politiques dominantes et qui veulent renforcer leur identité ethnique, nationaliste ou religieuse. Dans plusieurs régions du monde, cette tendance est responsable de l'augmentation des conflits intra-étatiques. La contradiction entre ces deux courants explique, selon James Rosenau, « que le monde soit en train de subir sa première période de turbulence depuis la naissance du système des États il y a tout près de 350 ans<sup>7</sup> ».

La turbulence et l'incertitude qu'elle engendre entraînent trois conséquences importantes pour l'évolution des rapports stratégiques:

- L'État est de plus en plus vulnérable face aux changements technologiques et économiques<sup>8</sup>. Cette réalité provoque l'effritement des structures étatiques, particulièrement dans l'hémisphère Sud, où l'on assiste à des crises aiguës de légitimité gouvernementale pouvant mener à des excès de violence. Un peu partout, l'État et ses dirigeants, affirme l'Institut international d'études stratégiques de Londres, « sont faibles parce que l'État-nation comme institution s'affaiblit<sup>9</sup> ».

L'existence de problèmes globaux, et non plus seulement nationaux, est en partie responsable de cette évolution. Les échanges financiers transnationaux, la criminalité transfrontalière, la multiplication des moyens de diffusion de l'information, l'afflux de réfugiés ou les changements dans l'environnement peuvent provoquer une instabilité telle qu'elle diminue la marge de manœuvre des États.

- De nouveaux «acteurs» concurrencent l'État dans la conduite des affaires stratégiques, si bien que le système international est devenu «multicentrique» c'est-à-dire à la fois étatique et non étatique. La sécurité est ainsi un enjeu pour des groupes, des associations et des organisations autant que pour les États. Les activités déployées par les mouvements islamistes, les cartels de la drogue ou les marchands d'armes de même que celles pratiquées par les Casques bleus, les organismes de protection des droits de la personne, les coopérants humanitaires ou le groupe Greenpeace affaiblissent les traditionnelles notions de souveraineté et d'intégrité territoriale des États. Cette cohabitation multicentrique modifie nos perceptions de la définition et de la résolution des menaces.
- Ainsi, comme le fait remarquer la commission Carlsson-Ramphal chargée d'enquêter pour le compte de l'ONU sur les possibilités d'une gouvernance internationale, la sécurité doit, à l'avenir, composer avec la redéfinition par la communauté internationale des normes de conduite<sup>10</sup>. Celles-ci incluent non seulement le droit à la sécurité pour les États, mais également pour les peuples et les minorités. Dans un tel contexte, l'État ne possède plus le monopole exclusif sur la formulation des intérêts et des objectifs de sécurité, une tendance confirmée par le rôle actif que remplissent diverses institutions internationales chargées de promouvoir ces nouvelles normes.

## 2. Les conflits et les menaces changent

Plus d'une quarantaine de conflits font rage à travers le monde. Ces conflits ont un caractère souvent intra-étatique, c'est-à-dire qu'ils se déroulent à l'intérieur des frontières des États, et non entre ceux-ci, selon le modèle traditionnel des guerres interétatiques. Cependant, ils ne sont pas moins meurtriers, comme en témoignent les guerres civiles et ethniques au Rwanda, en ex-Yougoslavie, en Algérie, en Afghanistan, en Tchétchénie, au Sri-Lanka, au Soudan ou au Yémen. Ces conflits, bien qu'internes, impliquent souvent l'intervention armée d'autres pays, comme l'Arménie et l'Azerbaïdjan au Nagorny-Karabakh, la Serbie et la Croatie en Bosnie, la Russie et l'Ouzbékistan au Tadjikistan.

La multiplication des conflits armés de type intra-étatique résulte, selon les experts, de la fragmentation politique du monde et des pressions exercées par les minorités en vue de se voir reconnaître leurs droits à une identité distincte<sup>11</sup>. Souvent, en l'absence de traditions et de processus démocratiques, les aspirations, frustrations et demandes des groupes ethniques s'expriment dans un climat de confrontation. La discrimination et la violence qui en découlent sont de nature à provoquer une instabilité pour l'État et pour la région. En 1994, selon Ted Gurr, un sixième de la population mondiale (presque un milliard de personnes) appartenait à l'un des 292 groupes minoritaires qui selon son étude *Minorities at Risk*, lutte pour affirmer ou préserver son existence<sup>12</sup>. De ce fait, les conflits communaux et ethniques augmentent de façon sensible. Entre 1945 et 1989, quatre-vingt conflits à caractère ethnique et politique furent recensés; entre 1990 et 1994, 33 ont fait rage en différents endroits du globe (12 au sud du Sahara, 9 en Asie, 7 en Europe orientale, 3 au Moyen-Orient et en Afrique du nord, 2 dans les Amériques)<sup>13</sup>. Lorsque ces conflits ne peuvent être résolus ni gérés adéquatement par les États et la communauté internationale, des menaces sérieuses à la sécurité s'ensuivent sous forme de guerres civiles, d'escalade régionale et d'afflux de réfugiés. La réponse humanitaire et politique devient alors une tâche infiniment complexe et lourde.

Tout comme le type de conflits, la nature des menaces change aussi. Alors que pendant la guerre froide les aspects militaires prédominaient dans la définition de la menace, celle-ci est désormais multidimensionnelle. Les aspects non militaires se révèlent de plus en plus importants, obligeant la communauté internationale à collaborer pour trouver des solutions à des problèmes de sécurité qui ne peuvent être réglés sur une base strictement nationale. Parmi les problèmes les plus importants, notons les suivants:

- La violation des droits de la personne et des processus démocratiques constitue une source d'instabilité et de tensions, un point de ralliement pour les groupes contestant l'autoritarisme d'un gouvernement<sup>14</sup>. Alors que la diffusion des normes, en ce domaine, est plus visible et moins facilement rejetable (en raison de la fin du conflit Est-Ouest), les États doivent désormais tenir compte de l'observation de ces droits dans la formulation de leurs politiques de sécurité et envisager le recours à la force armée pour assurer la transition démocratique - le cas du Cambodge et d'Haïti. Dans le cas contraire, les pressions publiques sont fortes pour démontrer l'indifférence des gouvernements à l'égard des violations des droits - le débat sur la politique américaine envers la Chine en est un exemple.

- Le problème que pose l'afflux des réfugiés atteint, selon le rapport annuel de 1995 de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge, des limites inacceptables<sup>15</sup>. Dans le monde, 1 personne sur 122 a fui son pays en 1994. On dénombrait 1 million et demi de réfugiés en 1960, 2 millions et demi en 1975 et 11 millions en 1985. Provoquée par un nombre croissant de conflits ethniques et de guerres civiles, l'arrivée massive de réfugiés a signifié en 1994, selon les statistiques compilées par la Fédération ainsi que par le Haut-commissariat aux réfugiés de l'ONU, l'expatriation de 23 millions de personnes et le déplacement interne de 25 millions d'autres pour un total de 48 millions. Cette tendance, qui croît dramatiquement avec les années, aggrave les conflits tout en exerçant une pression supplémentaire sur la capacité des États, principalement occidentaux, d'acheminer de l'aide humanitaire et de recevoir ou d'installer une diversité encore plus grande de réfugiés. Les États-Unis, par exemple, reçoivent chaque année environ 1,2 million d'immigrants illégaux, un nombre qui engendre des revenus de plus de 3 milliards de dollars pour les organisations illicites qui gèrent ce « commerce »<sup>16</sup>.
- L'augmentation du trafic des stupéfiants et, en général, de la criminalité transfrontalière constitue un problème de sécurité nouveau et grave<sup>17</sup>. Ce trafic et cette criminalité violent toute forme de souveraineté nationale et échappent largement au contrôle politique de l'État. Qu'il s'agisse de la contrebande de matériels fissiles (4 incidents sérieux en 1994); du trafic de stupéfiants (une entreprise qui rapporte environ 250 milliards de dollars à ses organisateurs) ou du blanchiment d'argent (500 milliards de dollars qui transitent illégalement à travers le monde), ces problèmes sont tels pour les pays développés qu'ils doivent coopérer. La Conférence internationale ministérielle de Naples sur la criminalité transnationale, tenue en novembre 1994, l'a bien reconnu. Dans les pays en voie de développement, ces activités constituent également une menace à la sécurité dans la mesure où elles contribuent à accroître l'instabilité des sociétés et des systèmes politiques.
- La dégradation marquée de l'environnement représente un autre aspect non militaire de la sécurité qui reçoit de plus en plus d'attention<sup>18</sup>. La sécurité est menacée à long terme par une détérioration prononcée des conditions d'existence qui suffisent au bien-être et à l'activité économique de tous les êtres humains. Le ministre suédois de la Défense inaugurait, en juin 1995, le premier colloque international, sous les auspices de l'OTAN et de l'ONU, sur la participation des militaires à la protection de l'environnement, en demandant: «À quoi sert-il de défendre la paix, la liberté, la démocratie et le bien-être, si les conditions de vie et de santé sont menacées<sup>19</sup>». Les militaires sont davantage engagés dans des

opérations telles la dépollution de zones contaminées, le déminage sur terre et l'élimination des munitions immergées en pleine mer. En outre, des changements significatifs dans le climat, dans le système biologique qui entretient toute forme de développement et dans les réserves de ressources renouvelables, peuvent susciter la concurrence et entraîner des conflits: par exemple, la question d'approvisionnement en eau potable au Proche-Orient<sup>20</sup>, la pêche en haute-mer pour des pays comme le Canada, le Chili ou la Russie, et la famine qui sévit dans des régions comme la Somalie. L'environnement et la sécurité font désormais partie des préoccupations des gouvernements, comme le démontre le document de sécurité nationale signé par le président Clinton en juillet 1994, et qui réfère à l'influence de l'environnement sur la stabilité régionale dans le monde<sup>21</sup>.

### 3. La diffusion des progrès technologiques redéfinit les tendances stratégiques

Elle provoque des changements significatifs dans les moyens mis à la disposition des individus, des groupes, des organisations ou des forces armées pour réaliser leurs objectifs<sup>22</sup>. Les innovations techniques permettent l'utilisation de nouveaux moyens stratégiques: c'est le cas de la stratégie militaire américaine pendant la guerre du Golfe en janvier 1991 ou de la stratégie de guérilla de la secte japonaise Aum Shinrikyo lors des attentats au sarin commis dans le métro de Tokyo en mars 1995. L'explosion des technologies ne fait qu'amplifier la turbulence au sein du système international et elle entraîne plusieurs conséquences pour l'évolution des rapports stratégiques:

- La croissance et la disponibilité des nouvelles technologies touchant l'électronique et le domaine des communications rejoignent tous les coins du «village global», si bien que la transmission instantanée d'informations, par le biais de l'informatique, le facsimilé, la fibre-optique et le satellite rend davantage poreuses les frontières entre États<sup>23</sup>. Les crises gouvernementales, les conflits intra-étatiques, les attentats terroristes, les revendications de groupes politiques ou les actions humanitaires, par exemple, reçoivent un écho instantané et global et forcent les décideurs à réagir promptement. La sécurité, dans ce contexte, se «démocratise» puisqu'elle retire le monopole (donc le contrôle) sur l'information des mains des gouvernements. Ce résultat accroît aussi, en plusieurs endroits du globe, la vulnérabilité des États qui font face à une diffusion d'informations et de demandes sur laquelle ils ont de moins en moins d'emprise.
- La dissémination grandissante des technologies dites «duales», c'est-à-dire pouvant servir à la fois des buts civils et militaires, risque de compliquer largement les calculs stratégiques<sup>24</sup>. La plupart des révolutions techniques servant à accroître la capacité économique d'un pays ont une incidence sur son potentiel

militaire. Mentionnons les satellites à haute résolution pouvant offrir des photographies d'une très grande précision et les systèmes de communication et de navigation hautement performants qui utilisent la micro-électronique<sup>25</sup>. Dans les deux cas, ces progrès dans l'économie civile permettent aux pays désireux d'améliorer leurs forces militaires, sans que les pays qui voudraient les empêcher puissent toujours contrôler l'exportation de ces technologies. Cela est particulièrement vrai dans le domaine de l'information, où les nouvelles technologies civiles permettront à la plupart des États de posséder une capacité militaire de repérage et d'élimination de cibles très sophistiquée. La dissémination des technologies duales peut exacerber les tensions régionales et réduire l'écart entre des États sur le plan stratégique. Elle peut aussi s'avérer être une source d'insécurité si elle permet à des groupes terroristes d'obtenir ou de développer des technologies de pointe.

- La prolifération des armes non conventionnelles (nucléaires, chimiques, biologiques) constitue toujours un problème, d'autant plus que la disponibilité et le marché pour ces technologies militaires restent importants<sup>26</sup>. Malgré les succès obtenus dans la maîtrise de cette prolifération, des incertitudes demeurent quant aux capacités dont se dotent certains États pour accroître leur sécurité. Par exemple, Israël, l'Inde et le Pakistan, pour ne mentionner que les trois cas les plus importants, détiennent un certain nombre de bombes nucléaires non déclarées<sup>27</sup>. D'autres, comme l'Irak ou la Corée du Nord, ont manifesté une volonté de produire la bombe et ont dû faire l'objet d'une surveillance particulière. Plus inquiétante encore est la désintégration de l'ancienne URSS qui a donné lieu à la perspective d'une prolifération soudaine dans la région de nouveaux «États nucléaires». Si cette éventualité a pu être contrée, celle par contre du détournement clandestin d'ogives nucléaires et de matières fissiles pose un problème tout à fait nouveau<sup>28</sup>. Selon une analyse non classée du Service canadien du renseignement de sécurité, «le nombre d'incidents de contrebande de matériels nucléaires qui ont pour origine les anciens pays communistes sont passés de 56 en 1993 à 124 en 1994<sup>29</sup>». A la suite des diverses ententes de réduction des armements en ex-URSS, il y a environ 500 tonnes métriques d'uranium enrichi et 300 tonnes de plutonium à détruire, un stock de matières fissiles qui pourrait servir à la confection de plusieurs milliers d'armes nucléaires et qui pourrait trouver acheteur auprès de pays voulant accéder rapidement à cette technologie (le cas de l'Iran a souvent été cité).
- La modernisation des armes et les dépenses militaires sont une source de préoccupation dans certaines régions du monde où sévissent des conflits et où des litiges de toutes sortes persistent<sup>30</sup>. Si généralement les dépenses diminuent dans

le monde, entre autres dans les pays occidentaux et en Europe centrale et orientale, elles tendent à augmenter en certains endroits tel le bassin Asie-Pacifique. La modernisation de l'armement suit cette tendance. Hormis le cas de la Grèce et de la Turquie, les zones du Moyen-Orient et de l'Asie ont reçu, en 1994, les transferts les plus importants en armes conventionnelles. En outre, des États tels que le Brésil, le Pakistan, l'Inde ou la Corée du Nord investissent dans le développement de leurs programmes de recherche nationaux (principalement les technologies servant à la production de missiles). Pour leur part, les grandes puissances, et au premier rang les États-Unis, maintiennent leur avance sur le plan militaire en développant des technologies très coûteuses dans des domaines de pointe comme celui des armes intelligentes (autoguidées et fonctionnant à l'infrarouge), des défenses antimissiles, des avions de chasse «furtifs» ou des réseaux de communication instantanée par satellite pour les besoins de repérage de l'armée de terre, de ciblage de l'armée de l'air et de navigation de la marine. Ces technologies furent en partie déjà mises à l'épreuve durant la guerre du Golfe qui a démontré la supériorité des technologies américaines dans le domaine militaire. Ce résultat n'est d'ailleurs pas étranger au fait que 55% du marché mondial des exportations d'armes est contrôlé par les États-Unis.

- Le contrôle des armements demeure toujours une priorité pour freiner l'élan des progrès technologiques dans la perfection et la prolifération des armes<sup>31</sup>. Il serait trop long ici d'analyser chacune des négociations qui concernent différentes catégories d'armement. Mentionnons simplement les traités qui paraissent les plus importants. Dans la catégorie des armes nucléaires, les traités de réduction des armements stratégiques START I et START II, qui élimineront un nombre significatif d'ogives et de missiles appartenant aux États-Unis et à l'ex-URSS (START I a été ratifié en 1994, START II est en pourparlers); un accord mondial qui interdirait toute production de matériels fissiles (non ratifié); le traité ABM de 1972 et dont l'importance est centrale encore aujourd'hui puisqu'il prévient le déploiement de défenses anti-missiles stratégiques (en tentative de renégociation); le Traité de non-prolifération TNP qui gère le commerce nucléaire et contraint les pays signataires à ne pas développer la capacité de construire la bombe (reconduit en avril 1995; et un traité qui proscrirait les essais nucléaires parmi les pays qui possèdent la bombe (en cours de négociation). On retrouve aussi, dans les autres catégories d'armes, la Convention internationale de 1993 sur les armes chimiques (en instance de ratification); la Convention de 1972 sur les armes biologiques (en cours de révision); la Convention de 1981 sur les armes inhumaines et sur le déminage (en renégociation); et le traité de réduction des armes conventionnelles en Europe FCE (en vigueur depuis 1991). En outre, de nombreuses mesures sont prises afin de contrôler les exportations dites sensibles dans le domaine des

technologies et des systèmes militaires. Elles sont adoptées sur une base unilatérale, par exemple les différentes lois du gouvernement des États-Unis, ou multilatérale, comme celles en vigueur au sein du Club de Londres, du Groupe d'Australie, du Régime de contrôle de la technologie des missiles et du registre de l'ONU sur les ventes d'armes.

#### 4. Les tentatives d'instaurer une véritable coopération dans le domaine de la sécurité internationale sont de plus en plus nombreuses, mais d'une efficacité très relative.

Les normes qui orientent le comportement des États ont évolué depuis la fin de la guerre froide, si bien qu'il est de plus en plus courant aujourd'hui de parler de «sécurité coopérative» pour décrire les efforts collectifs de réponse régionale et internationale aux problèmes de sécurité<sup>32</sup>. À cet égard, le langage a beaucoup changé en stratégie puisqu'il fait moins en moins référence aux besoins de sécurité «nationale» et de plus en plus aux questions de sécurité «globale» ou «commune». La sécurité coopérative représente un terme approprié, dans la mesure où il décrit bien une orientation croissante de la plupart des politiques de défense étatiques et des activités d'organisations internationales: la consultation plutôt que la confrontation, une volonté d'aide plutôt que l'indifférence, la transparence plutôt que le secret, la prévention plutôt que les sanctions, et le multilatéralisme plutôt que l'unilatéralisme<sup>33</sup>. Plusieurs États découvrent, en somme, qu'ils partagent des objectifs de sécurité commune et que leur sécurité est indivisible dans un certain nombre de domaines. L'approche de la sécurité coopérative est particulièrement marquante parmi les institutions régionales et internationales. Qu'il suffise de mentionner: L'*Agenda pour la paix* publié par l'ONU, favorisant la diplomatie préventive et la mise sur pied de forces militaires onusiennes pour intervenir rapidement en cas de conflit, les missions d'observation de l'OEA et de l'OSCE pour coordonner les efforts de règlement de crises, le forum de sécurité régionale œuvrant en parallèle de l'Association des pays du Sud-Est asiatique, ASEAN, la volonté, manifestée par l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française, d'encourager les pays francophones à mettre en place un mécanisme de prévention des conflits<sup>34</sup>, la proposition de l'Argentine pour la mise en œuvre immédiate de son concept de «Casques blancs» (corps international de volontaires humanitaires) capable de répondre à des situations de crise dans le monde<sup>35</sup>, ou encore le projet de l'ancien délégué québécois à l'aide humanitaire (le Dr Réjean Thomas) visant à créer une banque de «volontaires québécois sans frontières» pouvant être dépêchés à travers la planète<sup>36</sup>. Ces différentes tentatives de coopération montrent la nécessité, reconnue par les États et les organisations internationales, d'affronter collectivement l'impact des enjeux militaires, et non militaires de la sécurité.

Notes

- 1 Trois principaux rapports sur le contexte international sont utilisés: l'annuaire de l'International Peace Research Institute de Stockholm, *SIPRI Yearbook 1995*, Londres, Oxford University Press, 1995, pp. 1-10; l'annuaire de l'International Institute for Strategic Studies de Londres, *Strategic Survey 1994-1995*, Londres, Oxford University Press, 1995, pp. 5-16; et Hans Binnendijk et Peter Clawson, dir., *Strategic Assessment 1995: U.S. Security Challenges in Transition*, Washington, National Defense University, 1995, pp. 1-12.
- 2 Institut français des relations internationales, *Ramsès 1995: Synthèse annuelle de l'actualité mondiale*, Paris, Dunod, 1995, pp. 127-132.
- 3 Edward N. Luttwak, «The Coming Global War for Economic Power», *The International Economy*, septembre-octobre 1993, pp. 18-22; du même auteur, *How to Win the Geo-Economic Struggle for Industrial Supremacy*, New York, Simon and Schuster, 1993.
- 4 Voir le rapport annuel de 1995 de la Banque mondiale sur le développement du monde et dans lequel il est prédit que la concurrence entre États pour l'accès aux marchés s'intensifiera, causant des problèmes de chômage importants. John Stackhouse, «Global Economy Means Harsh Realities», *The Wall Street Journal*, 30 juin 1995, p. 3.
- 5 Sous la direction de Gilles Breton, numéro spécial «Mondialisation et mutations politiques», *Études internationales*, vol. 24, n° 3, septembre 1993, pp. 493-651.
- 6 Une idée exploitée durant les années cinquante par Jean Monnet, l'architecte de l'Europe communautaire.
- 7 James Rosenau, *op. cit.*, p 194.
- 8 Pascal Boniface et Jacques Golliet, *Les nouvelles pathologies des États dans les relations internationales*; Paris, Dunod-Iris, 1993, 183 p.
- 9 *Strategic Survey 1994-1995*, p 15.
- 10 Commission on Global Governance (présidée par Ingvar Carlsson et Shridath

Ramphal, *Our Global Neighbourhood*, Londres, Oxford University Press, 1995.

- 11 Kamal Shehadi, «Ethnic Self-Determination», *Adelphi Paper* n° 283, 1993, 90p; voir le collectif *Le bouleversement du monde*, publié à Paris par *Le Monde Diplomatique*, février 1995, 98p.
- 12 Ted Robert Gurr, «Communal Conflicts and Global Security», *Current History*, vol. 94, n° 592, mai 1995, pp. 212-217; Sidney Tarrow, «La mondialisation des conflits: encore un siècle de rébellion», *Études internationales*, vol. 24, n° 3, septembre 1993, pp. 513-531; et Guy Heunebelle, *Le tribalisme planétaire: tour du monde des situations ethniques dans 160 pays*; Condé-sur-Noireau, Arléa Corlet, 1992, 420 p.
- 13 Ted Robert Gurr, *ibid*, p. 215.
- 14 Des organismes tels le Centre International des droits de la personne et du développement démocratique (Montréal), Amnesty international (Londres), Human Rights Watch (New York), Helsinki Watch (Helsinki), la Ligue internationale des droits de l'Homme (Genève) et la Commission internationale des Juristes (La Haye) publient annuellement des rapports établissant le lien entre démocratie, justice et sécurité. Voir le rapport de 1995 de Human Rights Watch, *Human Rights Watch World Report 1995*, New York; celui d'Amnesty International, *Human Rights Report 1995*, Londres; les diverses publications du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, en particulier la collection *Défense collective de la démocratie dans un monde d'États souverains*, Montréal. Voir aussi *Strategic Survey 1993-1994*, pp. 31-41, et Renée de Nevers, «Democratization and Ethnic Conflict», *Survival*, vol. 35, n° 3, été 1993, pp. 31-48.
- 15 Les statistiques fournies par le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU sont sensiblement différentes de celles de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge. Afin que le lecteur puisse bénéficier de la complémentarité des données, la carte des réfugiés reflète les chiffres de l'ONU, tandis que l'on utilise pour les tableaux des conflits, dans chacune des zones stratégiques, ceux de la Fédération. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 1995*, Genève, Nijhoff, 1995, 150p. Voir également Gildas Simon, *Géodynamique des migrations internationales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, 429p.; Kathleen Newland, «Ethnic Conflict and Refugees», *Survival*, vol. 35, n° 2, printemps 1993, pp. 81-101; et Gerald Dirks, «International Migration in the Nineties: Causes and Consequences», *International*

*Journal*, vol. 28, n° 2, printemps 1993, pp.191-214.

- 16 Roger Lejeune, «Problématique du contrôle des frontières», et Didier Bigo, «Les États face aux flux transfrontières de personnes: enjeux et perspectives», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, vol.19, n° 2, printemps 1995, pp. 35-45 et 115-125 respectivement.
- 17 Center for Strategic and International Studies, *Global Organized Crime: The New Empire of Evil*, Washington, 1994, 185p.; *Strategic Survey 1994-1995*, pp. 25-33; Observatoire géopolitique des drogues, *Géopolitique des drogues*, 1995, Paris, La Découverte, 1995, 274p.; et Rensselaer Lee, «Global Reach: The Threat of International Drug Trafficking», *Current History*, vol 94, n° 592, mai 1995, pp. 207 211.
- 18 Une analyse d'ensemble de la question de l'environnement est offerte par Robert Kaplan, *The Coming Anarchy*, New York, Norton, 1994; Gareth Porter, «Environmental Security as a National Security Issue», *Current History*; vol. 94, no 592, mai 1995, pp.218-222.
- 19 *Bulletin T.T.U, Lettre hebdomadaire d'informations stratégiques*, no 101, 29 juin 1995, p.4.
- 20 Peter Gleick, «Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security», *International Security*, vol 18, no 1, été 1993, pp. 79-112.
- 21 Énoncé de politique de la Maison Blanche signé par le président Clinton, The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, U.S. Government Printing Office, juillet 1994, p.15.
- 22 Andrew Ross, «The Dynamics of Military Technology», dans David Dewitt, David Haglund et John Kirton, dir, *Building a New World Order: Emerging Trends in International Security*, Toronto, Oxford University Press, 1993, pp. 106 140.
- 23 David Bell, «Global Communications, Culture and Values: Implications for Global Security», dans David Dewitt, David Haglund et John Kirton, *ibid.*, pp 159-184; Andrew Latham, «Military-Technical Revolution Implications for the Defense Industry», *Canadian Defense Quarterly*, vol. 24, n°3, juin 1995, pp. 18-22; James Rosenau, *op.cit.* p 197.

- 24 *Strategic Survey 1994-1995*, pp. 33-40.
- 25 Vipin Gupta, «New Satellite Images for Sale» et Irving Lachow, «The GPS Dilemma», *International Security*, vol. 20, n°1, été 1995, pp. 94-125 et 126-148 respectivement.
- 26 Les questions de prolifération sont largement traitées dans les publications stratégiques. Voir en particulier Leonard Spector, *Nuclear Ambitions: The Spread of Nuclear Weapons*, Boulder, Westview Press, 1990, ainsi que les articles et dossiers publiés par l'Arms Control Association dans la revue mensuelle *Arms Control Today*. Voir aussi Ramsès 1995, pp. 119-126; Brad Roberts, dir., *Weapons Proliferation in the 1990s*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 1995, 175 p.
- 27 Parmi les nombreuses données sur la prolifération dans ces pays, voir Pascal Boniface, «Désarmement», dans *L'année stratégique 1994*, p 182.
- 28 *Strategic Survey 1994-1995*, pp. 17-25; *SIPRI Yearbook 1995*, ch. 9.
- 29 Ron Purver, «Contrebande de matières nucléaires spéciales» Commentaire, no 57, mai 1995, 10 p., (publié par le Service canadien du renseignement de sécurité).
- 30 Pour les programmes de modernisation militaire, de transferts d'armes et les dépenses militaires, voir l'Institut de relations internationales et stratégiques, *L'Année stratégique 1994*, pp. 159-174; *SIPRI Yearbook 1995*, ch. 12-14; U.S Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1993-1994*, Washington, ACDA, février 1995, 172 p; le Monterey Institute of International Studies, 1994, *Arms Transfers: A Register of Deliveries From Public Sources*, Monterey, mars 1995, 150 p.; et Jeffrey Boutwell, Michael Klare et Laura Reed, dir, *Lethal Commerce: The Global Trade in Small Arms and Light Weapons*, Cambridge, American Academy of Arts and Sciences, 1995.
- 31 Une revue des principales négociations multilatérales est offerte par l'Arms Control Association et sa revue mensuelle *Arms Control Today*, *L'Année stratégique 1994*, pp 175-186; *Strategic Survey 1994-1995*, pp. 41-52 et *SIPRI Yearbook 1995*, ch. 15-21. Pour les mesures unilatérales américaines voir André Martel et Albert Legault, «Les contrôles américains sur les exportations stratégiques: historique et évolution», *Études internationales*, vol. 25, n°4, décembre 1994, pp 693-728.

## Conflict Prevention: From Analysis of Root Causes to the Road to Solutions

---

- 32 Janne Nolan, «The Concept of Cooperative Security», dans Janne Nolan, *op. cit.* pp. 3-18; et Michael Lund, *Preventive Diplomacy and American Foreign Policy: A Guide for the Post Cold War Era*, Washington, United States Institute of Peace, 1995, 202p.
- 33 Gareth Evans, *op. cit.*, p. 7.
- 34 «Un mécanisme de prévention des conflits armés», *Le Devoir*, 12 juillet 1995, p. A2.
- 35 «Des Casques blancs pour l'ONU», *le Devoir*, 30 juin 1995, p. A3.
- 36 Isabelle Paré, «Le Québec pourrait avoir ses «volontaires sans frontières», *Le Devoir*; p. A1.

## ATELIER IV: LE CONTEXTE DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE

Quelques perspectives africaines concernant les questions de sécurité

Aziz Salmone Fall  
IRECUS  
Université de Sherbrooke

### Perspective

n.f. (lat.médiév,perspectiva, de perspicere, art, techniques de la représentation en deux dimensions, sur une surface plane, des objets en trois dimensions, tels qu'ils apparaissent vus à une certaine distance et dans une position donnée. - Perspective cavalière, établie d'un point de vue rejeté à l'infini, selon un système qui conserve le parallélisme des lignes. - *Perspective aérienne*, celle qui est exprimée en peinture par la dégradation des valeurs et des teintes. 2. Aspect que représentent, du lieu où on les regarde, divers objets vus de loin ou considérés comme un tout. *Architect. Ouvrage en perspective, ou en perspective accélérée*, conçu de manière à produire l'effet d'un espace en profondeur plus vaste qu'il ne l'est en réalité. 3. Vaste dégagement, grande voie en ligne droite que la vue peut embrasser dans sa totalité. 4. Attente d'événements considérés comme probables. *En perspective*: dans l'avenir; en vue. 5. Manière de voir; point de vue. *Perspective historique*<sup>13</sup>

*Parfois les sens d'un terme nous semblent d'une certaine façon s'appliquer à notre objet*

Il y a 30 ans, traitant de cette question qui nous préoccupe aujourd'hui, le professeur Ali Mazrui proposait en ces termes le concept de Pax Africana; «... The political ambition implied by this concept is not to impose an african peace on others - that would indeed be ambitious. The word 'Africana' in this concept describes both the nationality of the peace-makers and the continental limits of their jurisdiction. For Pax Africana asserts that the peace of Africa is to be assured by the exertions of africans themselves. The idea of a 'Pax Africana' is the specifically military aspects of the principle of continental jurisdiction»... «Africa was yet not equipped to assert a Pax

---

<sup>13</sup> Le petit Larousse illustré, Dictionnaire encyclopédique, Larousse, Paris, 1991, p747.

Africana over itself »<sup>14</sup>. Cette possibilité n'existe toujours pas, et pourtant nous pensons qu'elle mérite d'être enfin actualisée à la lumière des exigences pressantes que constituent les conflits à résoudre<sup>15</sup>. Bien sûr les initiatives de bonne volonté pour les résoudre ne manquent pas, mais elles se heurtent toutes au manque de volonté politique, à la difficile faisabilité des choses en raison des moyens qui font défaut, aux natures de notre système mondial en général et de l'Afrique en particulier. Ainsi malgré sa noble initiative, Olesegun Obasanjo<sup>16</sup>, qui, dans la lancée de bien d'autres, a ouvert des pistes de solutions, croupit dans l'indifférence quasi-générale dans les géoles d'Abacha.

Les africain-e-s ont récemment appris que l'OUA est dotée de mécanismes de résolutions de conflits. Bien des africain-e-s ont abordé les années 90 avec l'illusion que la fin de la guerre froide entre l'Est et l'Ouest serait synonyme de la réduction des conflits qui les affectent. Non seulement ils sont victimes du prétexte, qui a servi à justifier et à mater bien des conflits depuis les indépendances africaines, mais ils constatent à présent avec ceux qui le leur prédisaient pourtant il y a bien longtemps, que bien que relevant de la sécurité internationale, autant le conflit Nord-Sud que les dynamiques internes, désormais capables de s'auto-entretenir, sont les véritables causes de nos fratricides. Contrairement au traitement pour le moins fataliste de bien des médias dominants, les populations africaines ne sont pas plus pathologiquement belliqueuses que d'autres sociétés; au contraire, l'histoire montre que l'Asie et l'Europe ont connu des guerres dont l'intensité et la durée ont eu peu d'équivalents. Mais ce bon vieux temps est révolu, et aujourd'hui à l'heure où pas une seule région du continent n'est épargnée par un conflit en cours ou latent, nous sommes exposés devant les impératifs de trouver des voies de sortie de crise imminentes. D'une part, parce que l'urgence de la situation est telle qu'il faut faire quelque chose et vite, face à une jeunesse désabusée et souvent prête à user de moyens violents pour parvenir à ses fins ou à celles que leur font miroiter ceux qui ont réussi parfois à l'enroler. D'autre part parce que l'ONU, cherchant à rectifier l'échec de ses deux décennies de développement et voulant éviter la radicalisation des revendications du continent a, ce 15 mars dernier, proposé de mobiliser toutes ses agences, ainsi que \$25 milliards pour lancer un ambitieux programme baptisé «Donner une chance au développement». Pour vous tous

---

<sup>14</sup>Mazrui Ali, Towards a Pax Africana: A Study of Ideology and Ambition, Weindenfeld and Nicolson. London, 1967, pp 203-204.

<sup>15</sup>À ce sujet, se référer en annexe du présent texte au descriptif des conflits et leurs enjeux rédigé par l'auteur de l'ouvrage de David Charles Phillip et Stéphane Roussel, Environnement stratégique et modèles de défense. Méridien, Montréal, 1996 pp72-82.

<sup>16</sup>Olesegun Obasanjo, ed, Africa: Right to Challenge, Africa Leadership Forum, New York, 1992

Intervenants qui êtes concernés par cette initiative, il est en tout cas essentiel que la paix règne afin de donner une chance à ce programme sensé améliorer les niveaux d'éducation et de santé de base; soutenir le processus de paix; renforcer les systèmes administratifs et judiciaires; permettre l'accès à l'eau potable et la préservation de l'environnement. Or tous ces domaines sont non seulement sacrifiés aujourd'hui sous l'autel de la rentabilité, mais on peut voir leur déliquescence dans les pays exemptés de guerre à plus fortes raisons ceux qui en sont affligés. La frustration économique dans un climat de disparités entre ceux qui endurent la rareté et ceux qui vivent l'opulence est le meilleur terreau des guerres<sup>17</sup>.

La réflexion sur les conflits en Afrique impose une grille d'analyse innovatrice, empruntant à d'autres existantes<sup>18</sup>, mais fondamentalement axées sur les préoccupations et les besoins des africains. Ceci suppose compléter l'analyse macro-économique de la gestion capitaliste de la crise, par celle plus politique sur le pouvoir et sur la violence tels qu'ils se manifestent dans des micro-nations africaines qui portent quasiment intrinsèquement les germes de la confrontation, puisqu'elles ont été construites pour la plupart depuis Berlin<sup>19</sup> en fonctions d'intérêts qui n'étaient pas africains. C'est pourquoi, les suggestions de recherche dans le sens d'un renouveau des perspectives devraient partir du pouvoir et de la violence afin de revoir: la question nationale; l'État; les frontières<sup>20</sup>; la fonction des élites qui dans la vaste majorité des cas génèrent et alimentent les conflits; dresser une compréhension de mécanismes culturels et psychologiques endogènes et exogènes qui entretiennent la guerre ou sont susceptibles de l'empêcher; identifier les responsabilités des puissances extérieures qu'elles soient étatiques ou affairistes; décrypter les actions de l'armature institutionnelle de notre monde sensée prévenir et résoudre nos conflits.

Songer à la sécurité en Afrique, c'est se souvenir qu'entre la période où la France

---

<sup>17</sup> « L'armée de la faim marche. Elle marche pour rassasier de pain les affamés. Pour rassasier de liberté ceux qui n'en ont pas. Elle marche les pieds en sang » Nazim Hikmet, L'armée de la faim marche

<sup>18</sup> Exemple: le renouveau caractérisé par des essais comme, Daniel C C, Hayes B.C eds, Beyond Traditional Peacekeeping, New York, St Martin's Press, 1995; Speth James G, Africa: Conflict Prevention and New Development Initiatives, New York, The African-American Institute, May 24, 1994.

<sup>19</sup> Entre 1868 où les États européens convinrent d'interdire les balles explosives et 1899 lors de la première conférence de la paix à la Haye, il y eut cet événement moins civilisé de 1885 par lequel les mêmes se partagèrent l'Afrique.

<sup>20</sup> Actualiser l'ouvrage de Salvatore Bono, La frontiere in Africa, Tutti I Diriti, Varese, 1972, 284p; Benmessaoud R Abdelmoughet, Intangibilités des frontières coloniales et espaces étatiques en Afrique, Librairie générale des droits et Jurisprudence, Paris, 1989

a procédé à ses premiers essais nucléaires dans le sud algérien à ces derniers mois où elle les a officiellement achevé après 30 ans d'expérimentation dans les atolls polynésiens de Tuamotu, l'Afrique a perdu de loin plus de vies qu'auraient pu décimer plusieurs bombes à l'instar de celles qui meurtrirent Nagasaki et Hiroshima. Entre parenthèses, à part l'Afrique du Sud qui fort louablement a renoncé sous Mandela à poursuivre son programme nucléaire, le nucléaire n'est pas l'ordre du jour sur le continent même si depuis les conflagrations qui marquèrent ces deux villes nippones plus de 50 000 ogives nucléaires prolifèrent désormais. Point n'a donc fallu d'armes nucléaires pour atteindre un si macabre résultat en Afrique, et le plus souvent aucune des armes qui y contribuèrent n'étaient forcément sophistiquées. Le plus souvent des armes légères, fusils-mitrailleurs, grenades, mines anti-personnelles et surtout machettes<sup>21</sup>. Mis à part certaines des machettes, qui à elles seules sont capables d'holocauste, comme il y a deux ans au Rwanda, la quasi totalité des armes sont conçues hors du continent (excluant le cas sud-africain autosuffisant par sa propre production - et l'épisode de Cuito-cuanavale où il y eut plus de chars impliqués). Une perspective africaine qui nous permette d'orienter nos efforts sur la démilitarisation des régimes belliqueux et groupes armés, en endiguant les subterfuges des marchands de canons; sur une reconstitution de l'équilibre écologique allant du déminage à la sauvegarde des points d'eau et des terres arables devant les vagues de réfugiés, passe par une volonté politique autant des décideurs africains qu'internationaux. À l'heure où l'Afrique vit la «gestion de l'enlisement»<sup>22</sup> et de plus en plus la gouvernance des institutions de Bretton Woods, doivent s'estomper les antagonismes et être assurée la paix civile. Seules des mesures volontaristes mais concertées, énergiques et basées sur le droit<sup>23</sup> peuvent changer favorablement et durablement le cours des choses.

Pour illustrer ce qui précède, je commencerais par signaler que dans les mille derniers jours, 100 000 personnes sont mortes de façon violente au Burundi. M. Boutros Ghali ayant finalement accepté de donner suite à la requête du FRODEBU - le parti au pouvoir et principale victime de l'armée burundaise - s'est vu refuser par le Conseil de sécurité l'envoi d'une force d'interposition internationale. Prétexte, une lettre envoyée au Conseil de sécurité, témoignant du volte-face du Chef de l'État burundais ne voulant pas finir assassiné comme ses deux prédécesseurs<sup>24</sup> et qui, pour ce faire, contrevient aux

---

<sup>21</sup> Military Development in Africa: The Political and Economic Risks of Arms Transfers, Boulder, West View Press, 1984

<sup>22</sup> cf Durufflé Gilles, L'ajustement structurel en Afrique, Karthala, 1988, 205p

<sup>23</sup> Charte africaine des droits de l'homme et des peuples 1986, Déclaration universelle des droits de l'homme 1948

<sup>24</sup> Cf la liste de 55 dignitaires assassinés depuis 1993, Ambassade du Burundi à Washington, Mars 1996

requêtes de son propre parti. Il est vrai qu'au sein du Conseil de sécurité, les États-Unis ne veulent pas répéter le syndrome somalien (pourtant les africains ne leur demandent pas d'envoyer les marines, mais plutôt une force interafricaine comme l'a précisé à Washington l'Ambassadeur américain au Burundi témoin des carnages), puisque le premier ministre Nduwayo menace de s'en prendre à quiconque s'interposerait. Dans l'entrefait, le tribunal militaire burundais<sup>25</sup> amnistie la poignée de militaires d'entre ceux qui ont conduit le sanglant coup d'État contre le président N'dadaye, et qui perpétuent le coup d'État larvé actuel, et récemment le régime a interdit la presse libre. Pour clore l'affaire on s'était empressé d'assassiner en prison certains de ceux qui avaient osé faire des révélations sur ce putsch. Dans leur raidissement, les militaires burundais sont viscéralement opposés à un stationnement des troupes au Zaïre du président Mobutu comme le proposait le Secrétaire général de l'ONU. Les militaires font plutôt valoir que le calme règne n'eurent été les troubles fomentés par les rebelles...<sup>26</sup> Leur stratégie consiste de plus en plus à identifier les groupuscules de rebelles du CNDD qui les attaquent aux génocidaires rwandais dissimulés dans les camps de réfugiés. Sachant cela, pourquoi le Secrétaire général, n'a-t-il pas proposé plutôt une force internationale africaine non issue de la région et qui remplirait les fonctions assumées par les soldats zairois dans les camps de réfugiés au Zaïre (Goma, Uvira, Bukavu)? Le canadien Marc Faguy, nouveau représentant de l'ONU ne cesse de sonner l'alarme, et montre qu'avec 25 000 hommes on peut éviter un massacre horrible. Mais le Conseil de sécurité somme M. Ghali de s'assurer plutôt du suivi de questions humanitaires. On notera une fois de plus que dans ce type de dossier, tant que les exactions se déroulent en toute impunité elles ont tendances à se reproduire indéfiniment

Sur ces faits troublants arrive à point nommé un rapport<sup>27</sup>, en embargo avant le 12 mars. Ce texte à l'initiative de DANIDA et du Danemark avec 52 experts, un comité de 19 pays donateurs, ainsi que des institutions internationales, et ONG, de l'OCDE, dont le Canada<sup>28</sup>, et aucun pays d'Afrique mais une poignée de ses consultants<sup>29</sup>, aboutit

---

<sup>25</sup> Putschistes amnistiés et le travail de la Commission internationale en souffre, Communiqué 61, Büro, Postfach Bonn, 18-3-96

<sup>26</sup> Pourtant une lettre du ministère de la défense au Président datée du 26 Février 1996 signale que des civils et des militaires sont massacrés chaque jour- No 5201080101.22.0

<sup>27</sup> The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, 1996

<sup>28</sup> Le Canada a favorablement accueilli ce rapport comme l'a annoncé le 11 mars Pierre Pettigrew, Ministre de la Coopération internationale et Responsable de la Francophonie, Communiqué, 96-05, ACDI, Ottawa, le 11 mars 1996

néanmoins à des conclusions que bien des décideurs africains n'osaient affirmer tout haut. Tout en vous invitant à prendre connaissance, si ce n'est déjà fait, du contenu de ce document et de ses conclusions enrichissantes, je signalerais justement qu'il énumère les erreurs et les comportements que malheureusement l'ONU est en train de récidiver au Burundi, martelant que «l'Action humanitaire ne remplace pas l'Action politique». Non seulement l'ONU- MINUAR est partie du Rwanda - ce qui n'a pas pu empêcher qu'y soient perpétrées d'autres tueries l'an dernier<sup>30</sup> - , mais elle a les mains liées au Burundi où ont lieu des exactions, comme celles constatées la semaine dernière par le HCR, témoin de la brutalité de soldats burundais dans un camp de 20 000 réfugiés hutu au nord Burundi. Malgré cela, l'ONU a défavorablement accueilli les commentaires du rapport, qui lui reprochent en gros d'avoir été au courant de ce qui se tramait, de n'avoir pas voulu s'impliquer dans un petit pays dénué d'intérêt mais surtout, et c'est ce qui nous intéresse le plus, d'avoir refusé de financer une force internationale africaine. L'ONU a plutôt considéré que ce rapport contenait «des erreurs et des appréciations non fondées»<sup>31</sup>. Nous ne pouvons que réitérer ce que nous déplorions dans d'autres enceintes ici au Canada, notamment devant les médias; à savoir que malgré l'intention déclamée de l'ONU de s'en remettre aux organisations régionales et africaines pour la résolution de ce conflit (après tout, c'est l'OUA qui a permis aussi que les accords d'Arusha<sup>32</sup> voient le jour), elle les néglige. Autant la communauté économique des Grands lacs que les pays voisins et autres qui intercédèrent comme le Zimbabwe en faveur de la paix, ont été supplantés. On leur a dénié l'accès à des fonds, pourtant essentiels mais qui leur font défaut en dépit de leur bonne volonté. On notera qu'une plus grande complaisance permettra la possibilité de l'Opération turquoise française, ou alors pour changer d'exemple l'opération aux Comores. Je ne m'attarderai pas sur ces cas sinon pour mentionner combien il est important de donner la chance aux africain-e-s de réapproprier les processus dont dépendent leur destin, et de les y assister surtout en terme de coûts financiers. Sur ce dernier point sensible quelques mots.

---

<sup>29</sup> Là-dessus le Danemark comme d'habitude innove même s'il n'a pas associé les africains à la rédaction du document, il le leur a soumis à l'état de brouillon aux fins de critiques au sein de 2 panels regroupant: J. Chipenda, A Dieng, J Ki Zerbo; Salim A Salim, G Kayinamura, J Ngiriye, V Mwakasege

<sup>30</sup> Amnesty Internationale. Rapport 1995

<sup>31</sup> Sylvana Foa, porte parole de l'ONU, en rejetant certaines des accusations, faisait plutôt valoir que le Secrétaire général escomptait consolider la mission de l'ONU; alors que Yasushi Akashi Sec. gen. pour les affaires humanitaires soutenait qu'il fallait tirer les leçons et renforcer la capacité de l'ONU à répondre aux tragédies futures, Genève (ONU, 12 Mars 1996-AFP).

<sup>32</sup> Malgré cet accord, deux autres procédures validaient la démarche de paix tout en introduisant des nuances dans l'opérationnalisation, soit le rapport de la mission de reconnaissance de l'ONU - Septembre 1993 et la résolution du Conseil de sécurité, No 845 du 5 Octobre 1993.

On ne peut non plus laisser la part belle aux États africains qui souvent auraient en réalité les moyens de consacrer l'armement et les effectifs à de telles missions, choses que plusieurs savent si bien faire quand vient le moment d'en découdre avec des pays frères ou avec leur propres populations<sup>33</sup>. Aussi un double mécanisme ici pourrait être envisagé.

- Pour les pays occidentaux, les encourager prioritairement à favoriser l'armement de pays africains résolument disposés à la paix intérieure nationale et à la paix régionale (encore qu'ici comme nous y reviendrons il va falloir voir de quelle paix on parle). Ceci suppose la fourniture de matériels et logistiques en rapport davantage au maintien de la paix et non pour assouvir une guerre conventionnelle. Le mécanisme d'allocation de ressources et de matériel ne laisserait pas aux pays africains le loisir d'en disposer qu'aux fins de départager des belligérants, laissant à un comité de l'OUA ou idéalement à l'instance interafricaine qui, dès lors existerait, la gestion et l'entretien du matériel, stationné préférentiellement selon les besoins à proximité des zones de conflit. On pourrait imaginer par exemple que, de par les accords de défense incluant la fourniture d'armes qui les lient aux pays puissants, une quantité destinée à ravitailler habituellement le pays servira à un fonds commun de maintien de la paix en Afrique. Une autre option, pour répondre au même problème, bien que très idéaliste dans l'ordre mondial actuel, serait de proposer l'emprunt, par l'OUA ou l'instance interafricaine de pacification, du matériel conventionnel provenant des bases stratégiques africaines des puissances étrangères pour parer aux cas urgents<sup>34</sup>.
- Une telle démarche d'assister les pays africains épris de paix s'articule d'une part sur un changement de nature des pays dominants, ainsi que sur une approche de diplomatie préventive assortie de conditionnalités strictes; par exemple: lier l'aide au désarmement et la démilitarisation de zones ou de régimes; poursuivre et entraver les efforts de ceux qui contournent les embargo ou autres mesures coercitives suite à la requête de l'instance panafricaine visant à pénaliser un belligérant. Je disais plutôt un volet double dans ce mécanisme.

En général on invoque les moyens matériels qui font défaut pour justifier le côté

---

<sup>33</sup> Alao Abiodun, Brothers at war: Dissidence and Rebellion in Southern Africa, London, British Academic Presse, 1994

<sup>34</sup> Pour l'usage de ces méthodes mais en contexte de guerre, voir les révélations d'un agent de la CIA Stockwell John, In Search of Enemies, NY, Norton, 1978

irréalisable de ce type de proposition. L'argent est autant le nerf de la guerre que le nerf de la paix. Il faut trouver des voies novatrices de financement des missions de paix de l'ONU et des forces interafricaines. Il n'y a pas que les États et institutions multilatérales qui sont concernés. Autant il va falloir que ces institutions créées pour une période et une fin précises se réforment et s'adaptent aux contingences de notre ère, autant des voies hardies pourraient augurer des lendemains meilleurs. L'autre aspect de ce volet pourrait inclure ce type d'initiatives:

- Pourquoi ne pas solliciter la participation financière des firmes multinationales opérant dans des pays d'où ils rapatrient d'habitude leur bénéfices? Puisque la guerre les empêche de réinvestir et reprendre leurs opérations, une contribution de solidarité pourrait permettre l'interposition, et ainsi la reprise de leurs opérations. Que l'on ne nous dise pas que ce n'est pas possible puisque bien des firmes financent plutôt la guerre ou consolident des régimes autocratiques et militaires<sup>35</sup> (ex: Shell au Nigéria).
- Les élites africaines, à l'enrichissement illicite si flagrant et ayant des avoirs en Occident pourraient aussi être mises à contribution, à défaut de revoir la légitimité de leur autorité<sup>36</sup>. Pourquoi ne pas procéder au gel de leur avoirs en Occident et les consacrer utilement à résorber les conflits qui perturbent leur pays ou les pays voisins.
- Si l'armement engendre la guerre ou le contraire, pourquoi ne pas aussi faire participer par un système de prélèvement, par une taxe de paix sur les marchands de canons qui alimentent nos conflits. Toutes ces maisons d'armements n'ont-elles pas pigeon sur rue jusque dans des havres de paix comme en Suisse ou dans bien d'autres pays développés dont l'industrie d'armement alimente plus de 80% des conflits armés de notre globe.
- Lorsqu'une mission de paix est réussie, et la démobilisation des protagonistes entamée, saisir le ou une partie du matériel et le confier à la mission interafricaine, pour son stock opérationnel.
- Envisager la formation de brigades civiles interafricaines de paix en charge

---

<sup>35</sup>Ukpabi Sam, «Military Involvement in African Politics: A historical Background» Couch Magazine, Austin, Texas, 1972; et le classique de Ruth First, *The Barrel of Gun: Political Power in Africa and the Coup d'Etat*, Allen Lane, London ;Nwankwo Arthur A, *African Dictators: the Logic of Tyranny and Lessons from History*; Ogueri Eze, *African Nationalism and Military Ascendancy*, Couch Magazine, Oweri, 1976

<sup>36</sup>*Collapsed States: The Desintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Lynne Rienner, Boulder, 1995.

d'intercéder auprès des belligérants en faveur de la société civile meurtrie. Ces brigades seraient formées de sages<sup>37</sup>, et spécialistes de différents domaines reliés au socio-politique et travailleraient autant à la prévention qu'à la résolution des litiges et des conflits.

Est-il possible que de telles mesures nuiraient à la sécurité occidentale, ou feraient ressortir d'outre tombe le glacis soviétique? Assurément non, car elles supposent plutôt qu'autant en Afrique que sur le reste de la scène internationale les décideurs fassent leur travail dans le respect du droit. Vous savez comme moi, que si on attend de l'Afrique et du Tiers-monde qu'ils restent un débouché pour toutes ces armes, les guerres se poursuivront. Mais s'il y a une volonté politique au Nord de recycler l'industrie d'armement dans des secteurs générateurs d'emplois par une autre utilisation du capital qui leur est consacré, bien des problèmes de chômage y seraient réglés dans des domaines divers du bien-être social, et des effets bénéfiques en Afrique s'en ressentiront<sup>38</sup>. Dans le cadre de la Francophonie, des pas constructifs dans ce sens permettraient de se défaire du préjugé défavorable qu'ont à la fois cette notion et la France comme État légionnaire dans l'imaginaire de l'opinion publique africaine. Tous ceux qui ont en commun l'usage du français, et parfois jusque dans les rangs de ses plus ardents défenseurs, rechignent souvent en effet devant le paternalisme et les interventions musclées ou occultes des cellules africaines de Paris.

En réalité tout ce qui a été avancé ne paraît utopique qu'aux spécialistes et aux académiciens, mais demeure du sens commun au regard, de l'État de droit, d'un droit international conséquent et des aspirations des populations. Prendre le pouls d'une perception africaine concernant les problèmes de sécurité, c'est s'opposer à l'ordre international inique actuel, et se préoccuper du terrain où l'on observera qu'il faut daigner sonder le social africain et ses espoirs. Il faut pour les intervenants tenter de comprendre ainsi ce que paix signifie en général pour lui. Une illustration est observable dans la plupart des longues salutations, dans lesquelles les africains s'enquêtent de questions existentielles du quotidien vécu. Ces salutations montrent en réalité comment est perçue la paix. Alors qu'en Occident la paix se borne surtout à désigner l'état d'un pays qui n'est pas en guerre, l'Afrique rappelle que la paix n'est pas que la préservation unique d'une non guerre dans une formation sociale qui n'est

---

<sup>37</sup>Ici la démarche devrait être plus hardie qu'un comité ad-hoc présidentiel à l'instar de celui issu en 1978 du sommet de l'OUA pour remédier à la crise algéro-marocaine au sujet du Sahara occidental.

<sup>38</sup>Bélangier Y, Desbiens N, Fournier P, Les défis économiques du désarmement: Vers la reconversion des économies militaires, VLB éditeur, Montréal, 1992, pplOO-185; Southwood Peter, Desarming Military Industries: Turning an Outbreak of Peace into an Enduring Legacy, London MacMillan, 1991.

souvent même pas autonomisée comme nation. La paix c'est le temps du bien-être social, du contrat social, d'une sécurité physique et psycho-affective familiale minimales et surtout sa capacité de se reproduire. La paix c'est la quiétude de la réalisation sociale et humaine. Ce n'est d'ailleurs que dans ce cadre qu'un développement est possible comme l'a montré Hansen qui interpellait alors l'Europe en ces termes: « If we are right in what we have been saying so far on the concept of peace, the intricate relationship between peace and développement, and the need not only to understand and study the peace problematic but to put it into practice, and the recognition that peace in one corner of the world is related to peace in another corner of the world, the next question becomes, what is Europe's response to the peace and development problematic in Africa?»<sup>39</sup>. Dans sa foulée Owudiba Nnoli renchérit en priorisant le désarmement des États, qui ne peut s'accompagner que d'une amélioration de l'ordre économique mondial (que l'on peut résumer en échange inégal; détérioration des termes de l'échange et surveillance des actions des firmes multinationales; programme interne de redistribution des revenus et des services sociaux; libre exercice des droits humains et politiques). Ces préconditions seraient cohérentes avec un plan d'action de sécurité comprenant des pactes de défense du type ECOMOG<sup>40</sup> ayant la capacité de s'interposer devant la menace extérieure (Shaw 1982)<sup>41</sup>; et qui seraient complétés par le démantèlement des bases stratégiques étrangères sous les auspices de l'OUA; restreindre aux puissances l'accès aux ressources naturelles si elles agressent une partie du continent; un dispositif de l'OUA susceptible de mettre fin aux accords de défense qui sauvegardent des régimes néo-coloniaux; un contrôle des activités politiques des intérêts extérieurs qui entreprennent en Afrique<sup>42</sup>. La vaste majorité de ces propositions ne sont pas réalisables, pour ne pas dire même pas recevables, il est vrai dans le monde dans lequel nous vivons, où on ne considère pas réalistes de telles propositions. Mais rien d'humain n'est immuable, et il n'est pas vain de proposer un autre contrat social du genre Pax Africana. En fait malgré le fait que bien des proverbes africains arguent que le chemin de la paix n'est jamais sinueux (*yoonu jaam du wuur - wolof*), l'ordre international ne permet en Afrique souvent qu'une paix limitée à sa dimension sécurité minimale. On se contente d'un consensus de façade et la poursuite fataliste des guerres, et des calmes ponctués

---

<sup>39</sup>Hansen Emmanuel, Africa: Perspectives on Peace and Development, UNU, Zed Books, 1987, p 19

<sup>40</sup>On pourrait se demander ce qui serait advenu du Libéria sans celle-ci en dépit du caractère hégémonique du Nigéria qui l'a dirigé

<sup>41</sup>Shaw Timothy, Sola Ojo, Africa and The International Political System, University press of America, Washington DC, 1982, pp294-295

<sup>42</sup>Okwudiba Nnoli, Realizing Peace, Development and Regional Security in Africa: A Plan for Action, in Hansen 1987, ibid pp229-230

---

d'escarmouches sporadiques... Pourquoi est-ce que les propositions plus hautes apparaissent-elles à tous utopiques, malgré notre fort intérieur qui pourrait espérer le contraire?

Pour bien des africains, la réponse est dans l'interprétation du nouvel ordre mondial où nous sommes empêtrés. La sécurité est une condition fondamentale de la paix, mais elle n'est pas la paix, comme nous l'avons dit. La sécurité de l'exploitation économique d'une zone ou de son utilisation stratégique peut se dispenser d'une paix. On a vu les opérations pétrolières occidentales en Angola prospérer malgré la guerre qui y faisait rage, et parfois même sous l'image surréaliste d'une garde cubaine. Les conflits dont le potentiel de nuisance continental et international perdurent sont légion en Afrique. Pour n'en citer quelques uns, revenons à la fin de l'apartheid en Afrique australe. Amin nous démontre que l'Occident a su circonscrire la radicalisation des luttes en imposant leurs partenaires qui ont ensanglanté les pays de la ligne de front en acceptant le démantèlement de l'apartheid à condition que soient associés dans des «gouvernements de coalition» l'UNITA en Angola, la RENAMO au Mozambique, et j'ajouterais l'INKHATA en Afrique du Sud. Ainsi la région est-elle prise en otage avec l'incapacité de réaliser les objectifs inhérents à une réconciliation nationale et à un développement véritables. Les forces de jadis peuvent sans cesse être capables de faire dévier la réalisation pacifique des changements. Sur ce point, Amin rappelle que toutes les tentatives qui se sont hasardées à aller «au delà du néocolonialisme», «se sont heurtées d'une manière ou d'une autre à l'hostilité de l'Occident allant de l'usage des pressions économiques et financières et même à l'intervention militaire» pendant qu'il apportait son soutien «à l'unisson aux forces locales les plus rétrogrades et corrompues, fut-ce contre des forces plus honnêtes dont on souligne alors avec complaisance les erreurs et les insuffisances»<sup>43</sup>. On n'insistera pas sur la portée dangereuse de cette région australe pour l'Afrique. Un retour sur les exigences dépassant Lancaster House au Zimbabwe avec la récente réélection de Mugabé qui pourrait faire écho à la radicalisation des revendications populaires; la frustration et l'impatience des paupérisés sud-africains face aux changements qu'ils escomptent; les réactions imprévisibles aux conclusions des commissions d'enquêtes sur les tenants de l'apartheid - extrême droite et Inkhata; la démobilisation, le déminage et le contrôle des évasions de matières premières en Angola; ces raisons parmi d'autres sont autant de poudrières susceptibles de réveiller des vieux démons contre lesquels les mécanismes actuels de la SADCC, ou de l'OUA sont veins. Cette dernière, par la création de son unité de prévention, gestion et résolution des conflits créée en 1994, doit bien admettre la difficulté de voir ses efforts aboutissent. Pourquoi?

---

<sup>43</sup> Amin Samir, *L'empire du Chaos*, l'harmattan, Paris, 1991, pp121-122 ; Bayart J F, Mbembe A, Toulabor C, *Le politique par le bas en Afrique noire*, Karthala, Paris, 1992, pl32

Le premier problème est évidemment le manque d'unité des africains eux-mêmes traversés au niveau de ce qui leur sert d'État par des clivages et des contradictions nombreuses. Certains sont empêtrés dans la guerre, d'autres ne se sentent pas concernés. Valable pour tous, Trotsky disait «peut-être la guerre ne vous intéresse-t-elle pas, mais la guerre s'intéresse à vous». Par delà ce manque d'unité, non seulement l'OUA n'a pas les moyens de sa politique, mais ses consensus de circonstances vont parfois à l'encontre des objectifs de ses États membres. Des contradictions renvoient aussi plus profondément à la nature particulière de la nation dont la charge de la construction a été laissée à l'État post-colonial réfugié derrière le principe de l'intangibilité des frontières, et dont la conséquence se vérifie dans les attermoissements de l'OUA. Or en l'absence de conscience nationale homogène<sup>44</sup>, c'est la lutte d'appropriation du pouvoir d'État qui est source majeure de conflits et de la non applicabilité des résolutions prises à l'OUA. Celle-ci se borne à être l'hémicycle aux déclarations d'intention dénuées d'applicabilité sitôt que l'intégrité d'un pays ou d'un régime est en cause. Ce qui suit est aussi valable pour l'ASEAN en Asie que pour l'OEA en Amérique latine, mais davantage pour l'OUA. Tant qu'elle se réduira à avaliser la consolidation de micro-nations et des régimes qui font du nationalisme leur instrument, non seulement les conflits endogènes mais les relations entre États voisins en pâtiront. C'est aux nouvelles générations africaines sur la base des impératifs qui les unissent et sur l'urgence des initiatives conjointes et concertées nécessaires pour faire face aux défis dont dépendent bien des pans de leur destin, que revient la tâche de réaliser un minimum d'unité, ne serait-ce que régionale. Sans elle, aucune des pistes proposées plus haut n'est envisageable. Le mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits adopté par l'OUA en dépend en tous cas à moyen et long terme. En effet quoi de mieux que la préservation de la paix comme ciment d'unité? Le caractère autocratique de régimes prompts à invoquer la sécurité intérieure, la raison d'État, la sauvegarde du lien privilégié avec une puissance, génère en leur sein l'insécurité. Cette insécurité s'installe durablement à mesure que la couche dirigeante est en pleine zizanie, luttant pour le contrôle de l'État dans le cadre étrié que lui réserve le nouvel ordre mondial (Shaw 1986); cette lutte pour être favorablement intégré dans le système mondial génère des sacrifices sociaux autant au niveau économique, qu'environnemental. C'est de là que se nourrit la violence. Celle-ci offre la possibilité d'une manipulation du temps et de l'idéologie par des élites qu'elles soient occidentalisées, traditionnelles intégristes..., et trouvent écho dans le désenchantement de la jeunesse. Cette dernière dans la plupart des villes africaines côtoie la violence de plus en plus, par la délinquance, la rareté et la frustration et demeure donc la proie

---

<sup>44</sup>évoquant ces États nations, Wallerstein soutient que « Presque aucun d'entre eux ne peut être considéré comme une société nationale au sens où celle-ci jouit d'une politique, d'une économie et d'une culture relativement autonomes et centralisées » dans Balibar E, Wallerstein I, *Race Nation Class: Les identités ambiguës*, La Découverte, Paris 1990, p266

facile des faiseurs d'illusion. Les jeunes ont pu voir que le pouvoir n'est pas la loi. En Sierra Leone, en Gambie, ils s'en sont emparés. Le culte de la personnalité et la symbolique du pouvoir étant des motifs d'ascension sociale ou d'illustration de réussite sociale un peu partout, l'usage de la guerre pour y parvenir n'est plus exclu. Entre l'exil et le recours à l'extrémisme, la jeunesse africaine de plus en plus alimente les milices politiques (Zaire, Congo, Benin), revigore l'intégrisme (Algérie, Egypte Soudan, Sénégal), rejoint les irrédentistes (Angola, Mali, Sénégal, Cameroun, Ethiopie, Somalie) profite des manifestations sociales étudiantes pour en faire des émeutes de la faim qui dégénèrent (Tunisie, Sénégal, Togo). De plus, les pays africains sont affaiblis par des processus de libéralisation et de démocratisation pour lesquels les infrastructures d'accueil font défaut et ils succombent plus facilement dans la spirale de la violence ethnique, religieuse et la désobéissance civile<sup>45</sup>. Les possibilités d'involution de bien des États africains demeurent possibles tant que subsisteront les «régressions antidémocratiques» et l'omnipotence de «la logique du néolibéralisme mondialisé»<sup>46</sup>.

En juin 1992 à Dakar, et au Caire l'année suivante, l'OUA donnait l'espoir aux africain-e-s de voir se développer un mécanisme de résolution des conflits axé sur les objectifs de l'OUA, et qui recourrait à l'ONU si l'ampleur de certains cas outrepassait ses compétences. L'organe central veillant sur un tel mécanisme est articulé sur un bureau issu des États membres qui dirigent l'organisation suite à une élection annuelle. Par consensus, il adoptera des décisions qui seront financées par un fonds spécial des opérations, lequel est supervisé par l'organe central. Mis à part les réserves émises par l'Erythrée et le Soudan - qui sera avec l'Ethiopie le premier à expérimenter ce type de médiation - les États africains escomptent bien voir ce mécanisme réussir et la communauté internationale à y veiller. Mais le problème est politique. Jusqu'à quel point les africains se verront-ils en charge effective des dossiers qui les concernent? Existe-t-il une telle volonté dans le dit nouvel ordre mondial? Les prétextes pour ne pas le faire s'amenuisent. Le prétendu péril rouge est écarté. L'Angola, le Burundi, le Bénin, le Cap-Vert, la Guinée Bissao, l'Ethiopie, la Tanzanie, la Zambie, l'Angola, l'Algérie, Madagascar n'ont plus de programme d'entraînement, de bourses militaires ou de fournitures d'armements de l'URSS ou du moins ce qui en reste - Russie, Ukraine ou autres pays de l'Est. L'espoir que la France tirera des leçons du Rwanda et peut-être des Comores, mais aussi de la prudence désormais à adopter dans sa zone d'influence cite Francophonie entrouvrent de minces possibilités à ce mécanisme de l'OUA. La présence de plus en plus soutenue du Canada-Québec dans certains dossiers (allant de l'envoi de policiers pour enquêter au Rwanda, un représentant des Nations Unies au Burundi;

---

<sup>45</sup>Fanon R, Predatory Rule, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1992, p 109

<sup>46</sup>Amin Samir, La gestion capitaliste de la crise, Forum du Tiers-Monde, l'Harmattan, Paris, 1995, pl20

## Conflict Prevention: From Analysis of Root Causes to the Road to Solutions

---

participation de l'Assemblée nationale du Québec; nomination de Louise Harbour à la tête du Tribunal pénal international), qui modifie la dynamique de la Francophonie, agrémente la politique canadienne aux Nations-Unies<sup>47</sup> qui toujours perfectible jouit encore sur le continent d'un capital de confiance qu'il faut gérer parcimonieusement. (ex: éviter les dérapages à la somalienne). La déconfiture de l'opération américaine en Somalie, la baisse du budget militaire, ses déboires au Libéria, et ses difficultés en Libye mettent les États-Unis<sup>48</sup> dans la position de reconsidérer des aventures africaines<sup>49</sup>. De plus en plus, les intervenants commencent à voir que l'Afrique ne peut dépasser ses crises en recourant à des solutions partielles, et qu'il faut désormais soutenir les initiatives régionales de prévention et de règlement de conflits. Mais même lorsque le canon ne tonne plus et qu'un semblant d'ordre est assuré, il se peut que rien n'aille pour autant et que l'on puisse toujours mesurer la faiblesse de l'ONU et de l'OUA et leur sécurité: exemple le Sahara occidental!

---

<sup>47</sup>Canadian Priorities for United Nations Reform: Proposals for Policy Changes by the United Nations and the Government of Canada. Ottawa, Canada Communications Group, 1994

<sup>48</sup>Scraeder Peter, United States Policy Towards Africa Incrementalism, Crisis, and Change, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, p259

<sup>49</sup>The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations, National Security Council, Washington DC, May 1994; United States Institute of Peace, The U.S Contribution to Conflict Prevention, Management and Resolution in Africa, Washington DC, 1995

**ANNEXES**

## **ORDRE DU JOUR**

Pavillon Athanase-David  
1430, rue Saint-Denis (salle DR-200)  
Montréal

Vendredi, le 22 mars 1996

9h15 Accueil des participants par Mme Céline Saint-Pierre, vice-rectrice à l'enseignement et à la recherche, UQAM  
Mot de bienvenue  
Précision des objectifs des consultations

9h30 I Aspects économiques de l'origine des conflits

*La crise économique, comme terrain favorable à l'exacerbation des tensions et à l'éclosion des conflits.*

Thèmes traités:

- 1) raréfaction des ressources face à une démographie croissante;
- 2) ajustement et remise en cause des bases économiques de la reproduction du pouvoir;
- 3) impact des contraintes financières sur les stratégies de relance économique.

Pistes de solutions:

- réflexions sur les problèmes de la dette;
- les conditions de la relance économique;
- les dimensions sociales de l'ajustement.

Personne ressource: Dr. G. Duruflé, économiste et consultant à la Banque mondiale

**11h00 II Dimensions politiques de la crise**

*Réformes institutionnelles, reconceptualisation du rôle de l'État et prévention des conflits; Quelques enjeux politiques, économiques et conceptuels.*

Proposition de thèmes pour des tables rondes:

- les places respectives du secteur public et du secteur privé dans la relance économique;
- la pauvreté et le rôle redistributif de l'État;
- le retrait de l'État, la légitimité politique et la déstabilisation;
- les conditions de la réappropriation des débats sur les réformes institutionnelles et économiques.

Personne ressource: Mme Bonnie Campbell, professeure, Département de Science politique, UQAM.

12h30 Repas

**14h00 III Droits et prévention des conflits**

- a) Droits des minorités  
William Schabas, professeur  
Directeur, Département des sciences juridiques, UQAM
- b) Droits de la personne en Afrique  
Denis Tougas, Entraide missionnaire (Montréal)

**15h30 IV Le contexte de la sécurité internationale**

- a) Nouvelles tendances et changements  
Charles-Philippe David, professeur  
Chaire des études stratégiques  
Département de science politique, UQAM
- b) Perspectives africaines concernant les questions de sécurité  
Aziz Fall, IRECUS, Université de Sherbrooke



## **Conflict Prevention: From Analysis of Root Causes to the Road to Solutions**

---

### **11h00 II The Political Dimensions of Crisis**

*Institutional Reforms, Reconceptualisation of the Role of the State and Conflict Prevention: A Few Political, Economic and Conceptual Issues.*

Proposal of Themes to be Discussed in Roundtables:

- The Role of the Private and Public Sector in the Economic Boost;
- Poverty and the Distributive Role of the State;
- The Retreat of the State, Political Legitimacy and Destabilisation;
- The Conditions and Debate on Economic and Institutional Reform.

Resource Person: Ms. Bonnie Campbell, Lecturer, Department of Political Science, UQAM.

12h30 Lunch

### **14h00 III Rights and Conflict Prevention**

- a) Minorities Rights  
William Schabas, Lecturer  
Director, Law Department, UQAM
- b) Human Rights in Africa  
Mr. Denis Tougas, Entraide missionnaire (Montreal)

### **15h30 IV The Context of International Security**

- a) Changes and New Trends  
Charles-Philippe David, Lecturer  
Chair of Strategic Studies  
Department of Political Science, UQAM
- b) African Perspectives on Security Issues  
Aziz Fall, IRECUS, University of Sherbrooke

## LISTE DES PARTICIPANTES ET PARTICIPANTS

### Participant·es et participant·s - Domaine d'expertise

Mme Sylvie Bélanger, UQAM - Mali (rapporteur)  
M. Serge Blais, Développement et Paix  
Mme Thérèse Bouchard, CECI  
Dr. Bonnie Campbell, UQAM - Côte d'Ivoire, Guinée  
Dr. V. Coulibaly - Mali  
Dr. Gilles Duruflé, Consultant, Banque mondiale - Sénégal, Côte d'Ivoire, Cameroun  
Prof. Charles-Philippe David, UQAM - Études stratégiques et diplomatiques  
Dr. J.-M. Ela, UQAM - Cameroun  
M. Aziz Fall, IRECUS - Sénégal  
Mme G. Gascon, Oxfam Canada - Région du Sahel et des Grands lacs  
Dr. M. Gervais, UQAM, Université de Montréal - Niger, Rwanda  
M. J.P. Kimonyo, UQAM - Rwanda, Burundi  
M. G. Lafleur, AQOCI - Ajustement structurel  
Mme Hélène Lagacé, Développement et Paix  
Prof. Lucie Lamarche, UQAM - Droits sociaux et économiques  
Prof. William Shabas, Juriste, UQAM - Rwanda  
Mme N. Thede, CIDPDD - Droits de la personne  
M. Denis Tougas, Entraide missionnaire - Zaïre, Rwanda, Burundi

### MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL:

M. Hugh Adsett, Direction de la Consolidation de la paix et du Développement démocratique  
M. Marius Bujold, Envoyé spécial en Afrique centrale  
M. Gérald Cossette, directeur, Consolidation de la paix et Développement démocratique  
M. Mario Gariépy, Bureau de la sous-ministre adjoint pour les Enjeux Globaux  
M. Éric Pelletier, Direction de la Consolidation de la paix et du Développement démocratique  
M. Ben Rowswell, Direction de la Consolidation de la paix et du Développement démocratique  
M. Ed Willer, directeur adjoint, Relations avec l'Afrique du Sud et de l'Est

### AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL:

M. Bruno Hébert, Afrique du Centre et programme panafricain  
M. Robert Lavoie, Afrique du Centre et programme panafricain

**LIST OF PARTICIPANTS**

**Participants - Field of Expertise**

Ms. Sylvie Bélanger, UQAM - Mali (reporter)  
Mr. Serge Blais, Development and Peace  
Ms. Thérèse Bouchard, CECI  
Dr. Bonnie Campbell, UQAM - Ivory Coast, Guinea  
Dr. V. Coulibaly - Mali  
Prof. Charles-Philippe David, UQAM - Strategic and Diplomatic Studies  
Dr. Gilles Duruflé, Consultant, World Bank, Senegal, Ivory Coast, Cameroun  
Dr. J.-M. Ela, UQAM - Cameroun  
M. Aziz Fall, IRECUS - Senegal  
Ms. G. Gascon, Oxfam Canada - Sahel and Great Lakes Region  
Dr. M. Gervais, UQAM, Université de Montréal - Niger, Rwanda  
Mr. J.P. Kimonyo, UQAM - Rwanda, Burundi  
Mr. G. Lafleur, AQOCI - Structural Adjustment  
Ms. Hélène Lagacé, Development and Peace  
Prof. Lucie Lamarche, UQAM - Social and Economic Rights  
Prof. William Shabas, Jurist, UQAM - Rwanda  
Ms. N. Thede, CIDPDD - Human Rights  
Mr. Denis Tougas, Entraide missionnaire - Zaire, Rwanda, Burundi

**DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE:**

Mr. Hugh Adsett, Peace-Building and Democratic Development Division  
Mr. Marius Bujold, Special Envoy for Central Africa  
Mr. Gérald Cossette, Director, Peace-Building and Democratic Development  
Mr. Mario Gariépy, Office of the Assistant Deputy Minister for Global Issues  
Mr. Éric Pelletier, Peace-Building and Democratic Development Division  
Mr. Ben Rowswell, Peace-Building and Democratic Development Division  
Mr. Ed Willer, Deputy Director, East and Southern Africa Relations

**CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY:**

Mr. Bruno Hébert, Central Africa and Panafrican program  
Mr. Robert Lavoie, Central Africa and Panafrican program

LIBRARY EA / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01068442 4

DOCS

CA1 EA664 96S03 FXE

La prevention des conflits en  
Afrique de l'analyse des origines :  
la proposition de pistes de  
solutions le 22 mars 1996= Con  
54718678

