

LE GOUVERNEMENT DU CANADA



THE GOVERNMENT OF CANADA



RENCONTRE INTERNATIONALE FRANCOPHONE

PRÉVENTION DES CONFLITS : PERSPECTIVE AFRICAINE

Ottawa, 19 au 22 septembre 1995

ACTES DE LA RENCONTRE

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E
3 5036 01010003 3

DATE DUE		DATE DE RETOUR	
AUG	1996		
AUG			

DOCS
CA1 EA 95P63 EXF
International Francophone Meeting
on Conflict Prevention : African
Perspective (1995 : Ottawa,
Ontario)
Proceedings of the International
Francophone Meeting Conflict

Actes de la

RENCONTRE INTERNATIONALE FRANCOPHONE

PRÉVENTION DES CONFLITS : PERSPECTIVE AFRICAINE

Ottawa, 19 au 22 septembre 1995



Chers lecteurs,

Depuis Chaillot, la Francophonie s'est donnée les moyens de contribuer à la prévention des conflits par l'entremise de son programme de promotion du développement démocratique et des droits de la personne. Malgré ces efforts, dont les effets bénéfiques se manifesteront à long terme, l'expérience du Rwanda et du Burundi nous oblige à faire davantage, à prendre les mesures qui s'imposent pour éviter que des situations conflictuelles dégénèrent en affrontements violents. C'est pourquoi, lors de la réunion ministérielle de la Francophonie tenue à Ouagadougou en 1994, j'ai invité les pays francophones à se rendre au Canada afin de discuter en profondeur la question de la prévention et de la résolution des conflits.

La Francophonie a répondu en force à notre invitation. «La Rencontre internationale francophone sur la prévention des conflits : perspective africaine» s'est tenue à Ottawa du 19 au 22 septembre 1995. Des 51 gouvernements invités, 45 se sont présentés, c'est-à-dire la quasi-totalité des gouvernements participants et certains pays du Commonwealth. L'Agence de coopération culturelle et technique, le Conseil permanent de la Francophonie, les Nations Unies, l'Organisation de l'unité africaine et un vaste éventail d'organisations non gouvernementales étaient également présents. En somme, environ 160 délégués ont assisté à l'événement.

Vous trouverez dans les pages qui suivent les actes de la Rencontre. Ce document reprend les propos tenus par les participants au cours des plénières et dans les ateliers. Nous espérons que ce compte-rendu saura refléter avec justesse la richesse des délibérations. Comme vous le constaterez en parcourant le texte, bon nombre d'idées ont été mises de l'avant et méritent notre réflexion.

Je retiens de cette Rencontre le net sentiment que la Francophonie est prête à s'impliquer activement dans le domaine de la prévention des conflits. Il nous revient maintenant de trouver une approche originale qui sache appuyer les actions de

l'Organisation des Nations Unies et des institutions régionales, comme l'Organisation de l'unité africaine, œuvrant à la sécurité et la stabilité de nos peuples. J'ai bon espoir que la Rencontre d'Ottawa constituera le premier jalon de cette coopération entre la Francophonie et les autres instances internationales dans le domaine prioritaire de la prévention et la résolution des conflits.

Bonne lecture!

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'André Ouellet', written in a cursive style.

André Ouellet

TABLE DES MATIÈRES

Lettre d'introduction de l'honorable André Ouellet	2
Table des matières	4
Lexique	6
Avant-propos de la présidente de la Rencontre	8
Synthèse des travaux	10
I : Interventions et débats de la plénière	10
II : Synthèse des travaux en ateliers	13
III : Pistes d'actions à privilégier	25
Conclusions de la présidence	29
Programme	31
Scénario des ateliers	34
Liste des participants	37
Annexe I : Discours prononcés lors de la Rencontre	45
L'honorable André Ouellet, ministre des Affaires étrangères du Canada	46
M ^{me} Huguette Labelle, présidente, ACDI	51
Conférencier principal : S. E. M. Mohamed Sahnoun, boursier Pearson, CRDI ..	56
Dr. Émile D. Zinsou, président, CPF	63
M. Jean-Louis Roy, secrétaire général, ACCT	67
S. E. M. Lansana Kouyaté, secrétaire général adjoint, ONU	73
S. E. M. Mamadou Bah, directeur des Affaires politiques, OUA	76
Annexe II : Présentations des experts	79
Atelier n° 1 : La prévention des conflits dans une perspective africaine	
Aide au développement et prévention des conflits	
M. Jean-H. Guilmette	80
M. Célestin Monga	122
Développement démocratique, société civile, et prévention des conflits	
M. Tessy Bakary	155
Droits de la personne et prévention des conflits	
M. William Schabas	174

Atelier n° 2 : Diplomatie préventive et contextes africains

Préalerte et diplomatie préventive	
M. Jean-Louis Destans	200
Diplomatie préventive : l'expérience de l'ONU en Afrique	
S. E. M. Lansana Kouyaté	203
L'expérience de l'OUA et des organisations sous-régionales africaines en matière de diplomatie préventive et de gestion des conflits	
M. Anatole N. Ayissi	208

Atelier n° 3 : Organiser la paix : Institutions et processus de prévention,
gestion et résolution des conflits

Le Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits : problèmes et perspectives	
S. E. M. Mamadou Bah	226
La Francophonie : un rôle en matière de prévention des conflits?	
M ^{me} Christine Desouches	234
L'expérience de l'OSCE	
M. Frans Timmermans	241

Annexe III : Contributions écrites	245
Document du Commonwealth	246
Document de la Suisse	253

LEXIQUE

ACCT ACCT	Agence de coopération culturelle et technique Cultural and Technical Cooperation Agency
ACDI CIDA	Agence canadienne de développement international Canadian International Development Agency
AIFLF AIFLF	Assemblée internationale des parlementaires de langue française International Association of French-Speaking Parliamentarians
ANASE ASEAN	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est Association South East Asian Nations
ANC ANC	Congrès national d'Afrique African National Congress
APD ODA	Aide publique au développement Official Development Assistance
CAD	Comité d'assistance au développement (Organisation de coopération et de développement économiques)
DAC	Development Assistance Committee (Organization for Economic Cooperation and Development)
CDA SADC	Communauté de développement en Afrique Australe Southern African Development Community
CEDEAO ECOWAS	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest Economic Community of West African States
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CPF	Conseil permanent de la Francophonie
ECOMOG	ECOWAS Military Observer Group
IGADD	Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement - Afrique
IGADD	Inter-governmental Authority on Drought and Development - Africa
MIOB OMIB	Mission d'observation au Burundi Observer Mission in Burundi

MINUAR UNAMIR	Mission d'assistance des Nations Unies au Rwanda United Nations Assistance Mission in Rwanda
MONUL UNOMIL	Mission d'observation des Nations Unies au Libéria United Nations Observer Mission in Liberia
OING INGO	organisation internationale non gouvernementale international non-governmental organization
ONG NGO	organisation non gouvernementale non-governmental organization
ONU UN	Organisation des Nations Unies United Nations
ONUSOM UNOSOM	Opération des Nations Unies en Somalie United Nations Operation in Somalia
OSCE OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe Organization for Security and Cooperation in Europe
OUA OAU	Organisation de l'unité africaine Organization of African Unity
PNUD UNDP	Programme des Nations Unies pour le développement United Nations Development Programme
SADCC SADCC	Conférence pour la coordination du développement en Afrique Australe Southern African Development Coordination Conference
UNAVEM UNAVEM	Mission de vérification des Nations Unies en Angola United Nations Angola Verification Mission
UNESCO UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

AVANT-PROPOS

La Francophonie n'est pas un espace géographique distinct ni même un espace politique dans le sens strict du terme. Elle regroupe un ensemble très divers de régimes politiques, de structures économiques et de cultures. Cette réalité, conjuguée à la jeunesse institutionnelle de l'organisation, a généré jusqu'à ce jour l'émergence d'une approche intégrée dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits. Cette dernière a pu néanmoins, par l'entremise des Sommets, se joindre à l'autorité morale exercée par l'ONU et d'autres organisations internationales et régionales pour la prévention des conflits.

Au sein de la Francophonie, l'Afrique constitue une zone géographique où se concentrent un nombre important de conflits actuels et potentiels. Si certaines régions du monde disposent de cadres institutionnels fonctionnels pour gérer les différends, l'Afrique accuse toujours un retard dans ce domaine. Par ailleurs, la nature intra-étatique des conflits diffère des confrontations entre États qui caractérisaient la guerre froide. Dans de telles circonstances, les anciens instruments d'analyse utilisés pour évaluer la menace et les mécanismes d'intervention développés pour désamorcer les crises interétatiques ne possèdent qu'une utilité limitée.

Conscients du besoin de s'impliquer davantage, les chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) ont décidé au Caire, en juin 1993, de créer au sein de l'Organisation, un mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique. Plusieurs pays occidentaux, dont le Canada, se sont engagés à aider l'OUA à élaborer, structurer et équiper le Mécanisme de façon à le rendre opérationnel dans des délais réalistes. La Rencontre de septembre avait pour but d'atteindre en partie cet objectif.

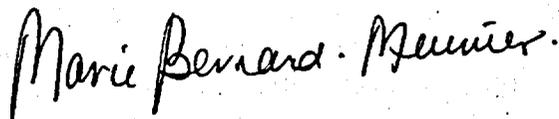
En Afrique, dans le cadre des activités de l'OUA, plusieurs missions de diplomatie préventive ont connu des résultats positifs. Si la Francophonie institutionnelle dispose de moyens limités pour exercer une fonction de prévention, elle représente néanmoins une autorité politique importante qui puise sa légitimité dans sa diversité géographique et le fait qu'elle va au-delà des barrières entre pays développés et pays en développement. Elle regroupe également un nombre de pays dépositaires d'un savoir-faire unique dans les domaines du maintien de la paix, de la gestion et de la résolution des conflits.

La Rencontre internationale francophone sur la prévention des conflits avait deux objectifs principaux. Premièrement, elle voulait susciter une réflexion sur les nouvelles réalités affectant la sécurité et la stabilité sur le continent africain. Deuxièmement, elle désirait encourager les participants à tirer les leçons qui s'imposent suite aux différentes expériences en matière de diplomatie préventive. En termes pratiques, ces délibérations et réflexions devaient contribuer, dans un premier temps, à améliorer la capacité de la Francophonie et de ses pays membres dans le domaine de la diplomatie préventive pour ensuite mener à une coopération plus étroite avec l'ONU et l'OUA.

Afin de stimuler et d'orienter les discussions, la Rencontre comptait trois ateliers. Chaque atelier était animé par une personnalité éminente de la Francophonie et précédé de présentations faites par des experts. Le premier atelier portait sur les conditions nécessaires à la stabilité. Dans un deuxième atelier, les participants ont tenté de mieux cerner les notions d'alerte précoce et de diplomatie préventive, en plus d'évaluer comment celles-ci s'appliquaient aux contextes africains. Dans le troisième atelier, les participants se sont penchés sur les mécanismes de prévention des conflits et les outils d'intervention, y compris les besoins institutionnels de l'OUA et de la Francophonie.

Les actes font état d'un nombre impressionnant d'idées qui méritent une réflexion plus approfondie. Afin de respecter le caractère informel de la réunion, aucun document final n'a été adopté, mais les participants ont exprimé leur accord avec les «Conclusions de la présidence».

À titre d'hôte, le Canada est très satisfait du travail effectué lors de la Rencontre. Nous sommes confiants qu'elle constituera un jalon important de notre réflexion collective, et que ce document s'avérera un outil de référence utile pour la mise en œuvre de solutions originales aux problèmes de sécurité qui menacent non seulement l'Afrique, mais aussi d'autres régions du monde.



Marie Bernard-Meunier
Sous-ministre adjoint pour les Enjeux globaux
et présidente de la Rencontre

SYNTHÈSE DES TRAVAUX

I. INTERVENTIONS ET DÉBATS DE LA PLÉNIÈRE

Les débats ont porté sur la nature et les causes des conflits en Afrique, les orientations et les recommandations qui permettront de contribuer à la prévention de ces conflits et à l'apport original que la Francophonie peut apporter à cet effort, en complément aux autres initiatives nationales, bilatérales et multilatérales.

a) De nombreux intervenants ont évoqué les tensions et conflits intervenus en Afrique dans le contexte des restructurations rapides qui se développent depuis la fin de la guerre froide. Les tendances à la globalisation des échanges et la fin de la bipolarité se traduisent par l'augmentation du nombre d'intervenants sur la scène mondiale et l'émergence de problèmes à caractère transnational. Il en découle une dilution de l'écart entre politique intérieure et politique extérieure.

b) Dans ce nouveau contexte, la force militaire a perdu de son importance au profit de la puissance économique. La nature des conflits a également changé, la plupart étant maintenant intra-étatiques. Ce qui était une conséquence de la guerre : immigration massive et destruction de l'environnement, en devient une cause. Le ralentissement économique des dernières années a affecté sensiblement les pays en voie de développement et particulièrement le continent africain. L'incapacité de satisfaire les besoins fondamentaux, aggravée par une démographie galopante, devient en soi une source de tension.

c) Les tensions et conflits, en plus de leur caractère intra-étatique, deviennent un facteur d'instabilité régionale du fait de la porosité des frontières. Dans ce contexte, le dogme de la souveraineté nationale devient problématique. Ces tensions surgissent de l'accumulation des problèmes sociaux, des atteintes aux droits et libertés, du déficit démocratique et du développement de l'état de droit. La qualité de la gouvernance ajoute à ces facteurs de nouvelles complications.

d) Si le déficit du développement constitue un facteur de conflits, les budgets affectés à l'aide humanitaire, en raison de ces conflits, sont autant de ressources détournées de l'aide au développement.

e) Face à ces défis, la démocratie, l'état de droit, et une administration judiciaire forte et indépendante, constituent les fondements essentiels de la stabilité. Ils sont une structure d'accueil indispensable pour la diplomatie préventive. À ce propos, l'intervention de M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général de l'ONU, au Forum de Davos, a été citée : « En mettant en œuvre ces actions en faveur de la démocratisation, il ne s'agit pas, pour l'ONU d'inciter les États à je ne sais quel mimétisme, ni de les inviter à emprunter des formes politiques venues d'ailleurs, ni *a priori* de complaire à certains États occidentaux. Bien au contraire, je le redis fortement ici, la démocratie n'appartient

à personne. Elle peut être et elle doit être assimilée par toutes les cultures. Elle est susceptible de s'incarner dans des formes multiples, afin de mieux s'inscrire dans la réalité des peuples. La démocratie n'est pas un modèle à copier sur certains États, mais un objectif à atteindre par tous les peuples.»

f) De nombreux participants se sont inquiétés, face à ce tableau, des risques de marginalisation de l'Afrique. À ce sujet, un intervenant a rappelé que «l'Asie pessimisme était à la mode il y a à peine un quart de siècle. Un prix Nobel de l'économie avait écrit dans *le drame de l'Asie* que la logique industrielle était incompatible avec l'héritage confucianiste et bouddhiste. L'Asie du sud-est était ainsi condamnée à la stagnation économique, à la famine et à la guerre». Cette illustration prouve que les prévisions pessimistes peuvent être démenties et que les renversements de tendances sont possibles. Les problèmes de développement prennent avec les conflits un caractère d'urgence. De plus, ils révèlent, comme le soulignaient les chefs d'États et de gouvernements lors du sommet de Lagos dans le plan d'action sur le développement et l'intégration économique, qu'il est nécessaire «d'accorder une place importante à tout ce qui touche au développement des ressources humaines en commençant par l'élimination de l'analphabétisme». Le développement humain devient un facteur décisif du développement en général et de la prévention des conflits. Depuis les années 1970, la conception dominante du développement, définie jusque là essentiellement en termes de croissance économique, s'est élargie au bien-être de l'homme, qui fait de lui le facteur de production, mais également la fin et le moyen du développement.

g) Face à ces nouveaux défis, l'Afrique n'est pas restée inactive. Un puissant mouvement de transformation vers l'économie de marché, à travers des réformes, est en cours dans de nombreux pays et sous-régions. La décentralisation se développe également dans la gestion des affaires publiques. Sur un autre plan, la démocratie gagne du terrain et se traduit par des réalisations telles que la Cour africaine des droits de l'homme et de nombreuses autres réalisations. Par rapport aux conflits, la naissance du Mécanisme de l'OUA constitue un acquis précieux. Il gagne déjà en crédibilité à travers des succès sur le terrain. Le Centre africain de formation pour la prévention et le règlement des conflits, les médiations à Libreville et au Nigeria, la résolution d'une partie de la question Touareg, sont autant de réalisations qui traduisent la vitalité de l'Afrique et de l'OUA.

h) Ces efforts méritent le soutien de la Francophonie, qui n'est pas une puissance de substitution sur le continent africain. Elle est née en Afrique, de la volonté des africains et ses membres sont majoritairement africains. Ses objectifs et ceux de l'Afrique ont une concordance, d'où la proximité entre ses travaux et ceux de l'OUA. À ce propos, un intervenant a rappelé que dès le sommet de Chaillot, puis à celui Maurice, les chefs d'États et de gouvernements de la Francophonie ont souligné l'importance des questions de paix et sécurité. Ils ont insisté sur l'ampleur des tâches à accomplir. Ils ont invité les membres de la Communauté internationale à accroître leur implication dans la prévention, la gestion et la résolution des crises.

i) Des orateurs ont souligné le déficit politique de la Francophonie à l'heure des grands défis, notamment celui du maintien de la paix. Sur cette base, ils recommandent la promotion d'une synergie avec les organisations interafricaines autour des questions de prévention des conflits. La démarche de la Francophonie doit toutefois éviter les redondances et à ce titre, la création d'un mécanisme similaire à celui de l'OUA est inopportune. Il est souhaitable, en appui sur les services compétents de l'Agence de coopération, qu'elle se dote d'un véritable tableau de bord, instrument spécifique d'analyses et de prévention des conflits en Afrique. Cette initiative peut prendre la forme d'un observatoire, comme cela a déjà été évoqué à la veille du sommet de Maurice.

j) D'autres propositions sur ce sujet ont été soumises à la réflexion compte tenu de l'insuffisance des initiatives de la Francophonie par rapport aux exigences de l'Afrique. La Francophonie devrait se doter de nouveaux moyens institutionnels. Un comité ministériel restreint pourrait, à ce titre, appuyer des initiatives et assurer l'impulsion politique. L'AIFLF pourrait également faire intervenir plus fréquemment des parlementaires. Enfin, des exigences de flexibilité, de mobilité et de rapidité devraient conduire à donner un corps et une âme aux instruments de la Francophonie, à travers un instrument qui pourrait être appelé «facilité pour la paix».

k) Des initiatives encore plus opérationnelles pourraient être mises de l'avant : revoir les dépenses militaires de façon à réallouer ces ressources au développement; effectuer le déminage de l'espace francophone et contrôler la circulation anarchique des armes.

II. SYNTHÈSE DES TRAVAUX EN ATELIERS

A. Préoccupations d'ensemble

Les trois ateliers réunis, tout en abordant les thèmes particuliers qui étaient à leur ordre du jour ont tous traité d'un certain nombre de questions communes. Les plus importantes sont les suivantes :

a) La nature des conflits est dominée depuis quelques années par des crises intra-étatiques, dont les causes socio-économiques et le déficit démocratique s'enchevêtrent. Des groupes sociaux ou ethniques s'y trouvent dans les rôles à la fois d'instigateurs et de victimes de violence. Cela conduit la prévention des conflits vers des problématiques inédites entraînant des exigences d'adaptation importantes, voire une circulation plus large des renseignements et des besoins en matière de connaissances, d'analyses et de formation.

b) Une prévention des conflits efficace repose, dans le nouveau contexte, sur des politiques préventives multidimensionnelles (politiques d'aide au développement, promotion de la démocratie, consolidation de l'état de droit, diplomatie préventive,...). C'est pourquoi les politiques traditionnelles à l'égard de l'Afrique doivent être recentrées sur la création des conditions de sécurité et de stabilité.

c) Il est nettement apparu que la prévention en matière de conflits échoue si l'évaluation d'un risque établie correctement, et à temps, ne conduit pas à des décisions dans des délais compatibles avec les exigences de la situation. Il se trouve qu'à l'heure actuelle, les temps de réponse sont trop longs par rapport à la volatilité de la situation en Afrique.

d) La Francophonie, par les valeurs et les moyens dont elle dispose a déjà contribué à la prévention. Toutefois, compte tenu de son originalité, elle peut être d'un apport plus grand. Il reste à en préciser l'importance, les contours, le style et les modalités.

e) L'efficacité de la prévention en Afrique repose sur le soutien à l'OUA, notamment à son Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits ainsi qu'aux organisations sous-régionales. Elle devra s'élargir aux sociétés civiles et à leurs organisations. À côté de ces questions, certains thèmes semblent nécessiter de plus amples débats. Comment réussir une transition démocratique? Comment éviter que la notion de souveraineté nationale ne devienne un blocage à la solidarité face aux risques de conflits? Devant la multitude des urgences, comment définir des priorités concrètes et réalistes de sorte à reprendre progressivement la maîtrise de la situation?

B. Diagnostic sur les conflits et les mécanismes de prévention

Atelier 1 : prévention des conflits dans une perspective africaine

a) Aide au développement et prévention des conflits

L'aide au développement peut contribuer efficacement à la prévention des conflits, à la condition de réviser adéquatement ses critères actuels d'attribution et de mise en œuvre. Certains principes directeurs se dégagent à cet égard des travaux de la première journée de la rencontre.

En priorité, il s'impose de lier l'attribution de l'aide au respect des droits de la personne, car le développement démocratique, condition *sine qua non* à l'établissement de la paix, passe nécessairement par le respect des droits de la personne. La Francophonie devrait à tout le moins pouvoir exercer des pressions sur ses membres lorsque ces derniers commettent des violations graves et systématiques des droits fondamentaux. Le besoin se fait sentir d'intensifier l'échange d'information en cette matière.

La prévention des conflits passe également par l'élargissement de la participation des populations concernées à la conception et à la gestion des programmes de développement. Il importe d'impliquer en particulier les femmes et les jeunes, en favorisant par exemple des projets de type communautaire.

La question des dépenses militaires a aussi été abordée. Il faut trouver le moyen de réduire les dépenses militaires en réaffectant autant que possible les ressources vers des domaines prioritaires comme l'éducation et la santé. Les dépenses militaires coûtent en général infiniment plus cher que celles requises à la satisfaction des besoins de base. Or la lutte pour la satisfaction des besoins fondamentaux est souvent la source des conflits.

Le problème de la dette apparaît également à plusieurs comme un obstacle de taille eu égard à la prévention des conflits, dans la mesure où la dette freine la relance économique et alimente ainsi les tensions sociales. Plus encore : l'aide destinée au développement risque de servir ni plus ni moins à rembourser la dette si rien n'est fait pour corriger la situation. Le débat sur l'aide au développement ne saurait donc faire l'économie de cette question.

Dans le même esprit, il importe de repenser les programmes d'ajustements structurels, considérés encore comme le principal instrument de relance. Non seulement ces programmes se sont-ils avérés inefficaces du point de vue de la relance économique, mais ils ont eu des conséquences désastreuses sur le plan social, conséquences que les mesures «compensatoires», appelées «dimensions sociales de l'ajustement», n'ont pas réussi à juguler.

Certains participants soulignent enfin l'importance d'accélérer le processus d'attribution et d'acheminement de l'aide une fois celle-ci promise. Les délais dans la livraison d'aide contribuent trop souvent à exacerber les frustrations et à susciter la passivité et le cynisme, conditions génératrices de conflits.

b) Développement démocratique, société civile et prévention des conflits

Le renforcement de la démocratie apparaît comme une condition nécessaire à la paix. La plupart des pays africains sont d'ailleurs maintenant engagés dans un processus de démocratisation. Le développement démocratique en Afrique doit certes tenir compte du contexte et des contraintes spécifiques aux sociétés africaines. Il doit se comprendre également comme un processus transitoire et exigeant qui ne va pas sans difficulté. Pourtant, les contraintes et les difficultés liées au développement démocratique ne doivent en aucun cas devenir un prétexte pour retarder sa réalisation, qui s'avère à long terme incontournable pour la consolidation de la paix.

Le développement démocratique passe prioritairement par l'établissement d'un cadre sécuritaire. Il faut favoriser la constitution d'une armée nationale, capable d'observer une neutralité politique en toutes circonstances, une armée subordonnée à l'autorité politique de l'État. L'armée doit devenir un facteur de l'équilibre social. Dans les régions touchées par la guerre, il faut veiller au désarmement et à la démobilisation des combattants et à leur réinsertion socio-économique. Il faut veiller aussi à la mise en place d'une police civile, garante des droits des citoyens. Il faut prévoir une aide d'urgence en vue de la reconstruction, et procéder le cas échéant au déminage. Le contrôle des armes, en particulier les armes légères, représente un défi énorme en raison notamment de l'ampleur du marché qui s'avère extrêmement lucratif.

Le développement démocratique implique ensuite concrètement la mise en place ou la consolidation des institutions constitutives de l'état de droit. Il faut instaurer d'abord un système judiciaire efficace, légitime et accessible à tous les citoyens. L'aide au développement devrait prévoir une assistance à cette fin, tant en matière de formation professionnelle de la magistrature qu'en terme technique et matériel.

Le développement démocratique passe également par l'expression du pluralisme politique à travers les partis politiques et les médias. En ce qui concerne les médias, l'aide au développement devrait soutenir la formation professionnelle des journalistes et prévoir là aussi une assistance matérielle et technique. Le travail journalistique devrait être régi par un code de déontologie approprié ou par une législation adéquate.

L'éducation civique, en particulier la formation aux droits de la personne, est une condition essentielle à l'établissement de la démocratie et de la paix. Il faut instituer partout une culture civique, une culture de paix. La méconnaissance des droits est une source directe d'aggravation des conflits. Tous les acteurs devraient suivre une formation en ce sens, au premier chef le personnel de l'armée, celui de la police, le personnel

judiciaire, les journalistes. Les programmes de formation doivent rejoindre aussi les femmes et les jeunes.

Les difficultés rencontrées par les nouvelles démocraties africaines s'expliquent souvent par la faiblesse des sociétés civiles, héritage d'une étatisation effectuée de façon autoritaire. La société civile joue un rôle essentiel notamment dans la régulation et le contrôle de l'État, dans la mobilisation des populations vers l'action publique, dans la formation à la démocratie.

Le développement démocratique passe donc par le renforcement institutionnel et organisationnel de la société civile. L'aide au développement doit s'orienter de manière à prendre en compte les diverses composantes de la société civile : économique (associations de producteurs, d'entrepreneurs, etc.), développementale (associations pour le développement d'une localité ou d'une région), civique (organisations pour la défense des droits de la personne, etc.), sociale (mouvements sociaux pour la défense des femmes, des consommateurs, etc.), et ainsi de suite. Renforcer la société civile, c'est favoriser du même coup les conditions d'une participation élargie des groupes traditionnellement marginalisés, en particulier les femmes et les jeunes.

c) Droits de la personne et prévention des conflits

L'établissement de la démocratie et de la paix, on l'a souligné précédemment, passe nécessairement par le respect des droits de la personne. Dans le contexte africain, l'urgence actuelle consiste à combattre l'impunité, qui non seulement représente l'obstacle le plus sérieux à l'établissement de l'état de droit, mais encourage la poursuite systématique des violations et des violences. À la lumière de la crise rwandaise, la prévention et la répression du crime de génocide s'imposent à l'évidence comme une priorité absolue, dans la mesure où les causes du génocide rwandais se retrouvent en germe dans nombre d'États africains : notamment le refus de l'alternance politique, l'incitation à la haine ethnique, l'impunité politique, ainsi que l'inefficacité institutionnelle. L'instauration de l'état de droit se doit par conséquent commencer par la mise en place des outils légaux nécessaires pour combattre l'impunité.

À cet égard, l'inscription dans le droit d'une clause relative au crime de génocide peut constituer un instrument efficace dans la lutte contre ce genre de crime. L'obligation de prévention du crime de génocide est prévue par la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide qui a été adoptée par l'Assemblée des Nations Unies le 9 décembre 1948. Mais ce traité international n'a été ratifié que par une vingtaine d'États africains. Or il semble assez évident que les obligations liées à cette convention sont lourdes et exigeantes; comment expliquer autrement la grande réticence des États à ratifier la convention et à employer la notion de génocide?

La ratification d'une telle clause juridique sera pleinement efficace à la condition bien entendu que la volonté politique des États soutienne le droit en l'appliquant dans sa lettre comme dans son esprit. Sur ce point, la Francophonie peut jouer un rôle décisif

en incitant et en contraignant les gouvernements à se conformer aux textes qu'ils auront adoptés, à plus forte raison si ces textes sont liés à des chartes ou des accords internationaux. Car en Afrique, trop souvent le problème tient à l'inefficacité des modèles empruntés, les textes juridiques étant repris sans être respectés.

Cela dit, dans le cas du Rwanda par exemple, l'existence d'une clause juridique condamnant formellement le crime de génocide aurait pu s'avérer utile, sinon pour sa prévention, du moins pour sa répression. Du point de vue de la prévention, cette clause aurait contraint les États à intervenir au début des événements, dès lors que ceux-ci prenaient la forme du génocide, c'est-à-dire relativement tôt puisque tous savaient au fond ce qui se passait. Sauf qu'on n'avait pas l'obligation juridique d'intervenir, obligation qu'aurait induite une clause touchant expressément la prévention du crime de génocide.

Du point de vue de la répression du crime de génocide, répression qui joue à son tour un rôle préventif, aucune obligation ne contraint les États à sévir avec la vigueur nécessaire une fois les crimes commis. En Europe, la répression des responsables de l'holocauste pour crime de génocide s'est avérée efficace. Soulignons que la lutte contre l'impunité n'a pas pour seule finalité, ni même pour but ultime, d'infliger un châtiment. S'il ne s'agissait que de cela, les emprisonnements sans procès et les exécutions sommaires feraient à la limite l'affaire. Il s'agit surtout d'identifier des responsables et de se montrer capables de juger selon des règles équitables et légitimes, d'indiquer que certains comportements sont antisociaux et donc inacceptables. La bataille contre l'impunité vise donc aussi un objectif pédagogique indispensable à l'instauration de l'état de droit.

Atelier 2 : Diplomatie préventive et contextes africains

a) Préalerte et diplomatie préventive

La définition de la réalerte dans un système organisé est difficile dans la mesure où les notions de non-ingérence et les critères d'observation (subjectifs et objectifs) s'entremêlent. Les observateurs, leur statut, les instances auxquelles ils rendent compte, relèvent de décisions politiques.

Dans le cadre de la mise en place par l'OUA du Mécanisme de prévention, gestion et résolution des conflits, il est envisagé la constitution d'un réseau d'alerte précoce avec une unité de coordination qui serait située au Centre de gestion des conflits dont la création est prévue à Addis-Abeba.

Il est aisé de faire une typologie des facteurs de crise, mais il est difficile de les graduer sur une échelle de risques. Il s'agirait, dans ce cas, de définir une « grille de risques » dans laquelle les données sont affectées de « coefficients de risque ». C'est la voie que semble choisir l'OUA.

L'analyse de ces données nécessitera une hiérarchisation, qui sera difficile à mettre en place. Elle devra être complétée en tenant compte des observateurs réguliers de la vie : diplomates, journalistes, universitaires, ONG.

D'autre part, les crises sont presque toujours le résultat de situations connues et analysées. C'est l'anticipation sur le point de rupture qui est difficile. Des modes de transmission rapides, efficaces et au plus haut niveau sont nécessaires. Ces deux facteurs sont essentiels pour une alerte précoce.

Il paraît nécessaire de concevoir l'alerte dans le cadre de la sous-région. Il s'agirait donc d'un système d'alerte, qui pourrait être conçu en trois étages : l'État, la sous-région, l'OUA. Cette dernière s'appuierait sur des acteurs sous-régionaux. Le rôle de la sous région est un élément très important pour l'ensemble du processus. Il faut que les pays puissent adhérer aux instruments sous-régionaux et en profiter.

Il est à noter néanmoins, qu'un intervenant a relativisé le rôle des ONG et précisé que les gouvernements restent les véritables partenaires pour traiter de questions aussi complexes et sensibles que ceux de la diplomatie préventive, d'autant plus que le concept de société civile n'est pas encore bien ancré dans les sociétés et les mentalités africaines.

Évoquant le problème de l'ingérence, les participants à l'atelier ont réaffirmé la nécessité de l'accord préalable des pays concernés, avant toute intervention, mais la proposition a été faite de s'appuyer sur l'organisation régionale pour trancher. Dans ce cas, l'ONU doit se rapprocher de l'organisation régionale. Il s'agit d'une évolution du droit classique, liée au devoir d'ingérence.

Il a également été proposé d'enrichir l'arsenal juridique africain par l'adoption d'un code de conduite en matière d'ingérence.

Enfin, des participants ont proposé de veiller, lors de la résolution d'un conflit, à ne pas en générer d'autres; de veiller à ce que le médiateur apparaisse acceptable aux différentes parties, vue son importance; d'agir sur les populations en mettant l'accent sur l'éducation à la tolérance et surtout en les amenant à la réconciliation nationale.

b) Diplomatie préventive : expérience de l'ONU en Afrique

La caractéristique actuelle de l'ordre mondial est que les menaces sur la paix viennent pour l'essentiel de l'intérieur. Le nombre d'opérations organisées par l'ONU, durant les six dernières années, est très élevé. Or, l'ONU se heurte à des difficultés telles que : le peu d'empressement des pays à aider et à fournir des hommes pour les contingents qui doivent intervenir; le retard dans le déploiement des troupes, alors que le facteur temps est important; les problèmes de coordination sur le terrain; la lassitude face à des protagonistes montrant peu d'intérêt pour le dialogue. Pour toutes ces raisons, il vaut mieux prévenir, bien que l'action préventive n'est pas toujours possible.

La diplomatie préventive est essentielle, bien que son importance régionale est parfois surestimée. L'alerte précoce ne suffira pas. Il faudra continuer à assurer des opérations de rétablissement de la paix. Les initiatives prises par l'OUA, la CEDEAO, la SADCC, dans ce cadre, doivent être soutenues mais mieux coordonnées. De même, la coordination ONU-OUA doit être renforcée. Il faudra également tendre à mieux maîtriser le déroulement des processus démocratiques.

En Afrique, il n'y a pas eu de prévention systématique des conflits. Du point de vue de l'ONU, la charte ne prévoit que des interventions dans des conflits interétatiques. Il y a des actions de diplomatie préventive, informelles, menées par l'OUA et l'ONU ou bilatéralement, qui ne sont pas connues du public. Mais la systématisation et un caractère plus formel seront donnés par la mise en place de mécanismes connus, officiels. Elle pourra se faire dans le cadre du centre créé par l'OUA. Toutefois, l'aide internationale restera nécessaire de même que la coopération avec les instances internationales.

Au cours des débats, les participants ont soulevé de nombreux problèmes, parmi lesquels :

- l'impossibilité pour l'ONU d'intervenir sans l'accord du pays concerné. Ce principe peut éventuellement être changé par les États membres, mais cela pose le problème de l'ingérence;
- la difficulté pour l'ONU d'intervenir pour imposer la paix dans des pays qui n'y sont pas psychologiquement préparés;
- les cas de vacance de pouvoir;
- les luttes d'influence entre pays voisins, qui rendent difficile la solution des conflits;
- la nécessité de s'attaquer également à des problèmes tels que la drogue et la prolifération des armes;
- l'importance du facteur temps. Pour que la prévention soit efficace, il est nécessaire qu'un fonds soit alimenté en permanence, puisque la paix est onéreuse. Il faut avoir des troupes d'intervention prêtes et basées sur des territoires nationaux;
- la nécessité de faire participer les factions belligérantes qui financent la guerre. Elles seront obligées d'alimenter le fonds après avoir affirmé leur engagement envers la paix;
- la nécessité de systématiser la coordination entre l'ONU et les organisations sous-régionale;
- les pays voisins du lieu du conflit peuvent jouer un rôle important, dans la mesure où ils ne sont pas engagés dans le soutien d'une faction;
- il faudrait qu'il existe une capacité de dissuasion qui puisse intervenir très rapidement lorsqu'il y a un problème.

Mais il apparaît clairement que tant que le développement des pays africains ne sera pas posé de manière imaginative, les problèmes persisteront. L'alerte précoce a une dimension régionale, humanitaire, politique et économique. Le retour des réfugiés ne

peut se faire que s'il y a réconciliation nationale, et reconstruction de tous les pays de la sous-région.

c) Diplomatie préventive : l'expérience de l'OUA et des organisations sous-régionales africaines depuis 1993

Depuis 1993, il existe en Afrique une dynamique régionale. L'OUA a changé de ton. Il y a au niveau régional, une tentative d'organisation, notamment à travers la création du Mécanisme de l'OUA. Ce dernier s'est engagé au Burundi, au Congo et dans le conflit Nigeria-Cameroun. Ces exemples sont la preuve que l'OUA est décidée à agir.

L'OUA a développé des rapports de coopération avec des organisations sous-régionales. L'OUA ne pouvant tout faire, les sous-régions devront trouver des solutions à leur niveau et l'OUA interviendra pour les soutenir. Elle ne pourra être une organisation de résolution des conflits, que si ses moyens sont renforcés.

Les participants ont également évoqué la nécessité d'utiliser toutes les possibilités qui existent pour la résolution des conflits, y compris les méthodes traditionnelles, mais aussi la nécessité de renforcer la mentalité institutionnelle.

Mais au-delà des difficultés, il serait naïf de placer des espoirs démesurés dans la capacité de l'OUA à trouver des solutions aux conflits en Afrique. Il faut d'abord la renforcer, poursuivre la rénovation de ses structures, accroître sa crédibilité.

L'OUA cherche sa place entre l'ONU, dont la primauté est reconnue, et les organisations sous-régionales. Ces dernières ont des expériences riches d'espoir en matière de prévention des conflits. Il faut organiser la répartition du travail de sécurité entre les différentes organisations. Il y a des progrès dans la définition des règles du jeu entre les différentes organisations. Des pratiques coopératives sont en train d'émerger. Le niveau sous-régional jouera un rôle déterminant.

Par ailleurs, le rôle des médias a été évoqué. Il a été noté que la médiatisation des conflits joue effectivement un rôle de plus en plus important et difficilement contournable. L'absence de transparence ne peut avoir, quant à elle, que des effets négatifs et favoriser la manipulation de l'information. Et ce, bien qu'il existe des cas où la discrétion diplomatique est nécessaire. Il faut donc permettre l'accès aux zones de conflit (en isolant une zone de conflit on réduit les chances de la paix) et donner davantage aux médias africains l'occasion de contribuer. Ils peuvent jouer un rôle dans la prévention s'ils ne cèdent pas la place à des médias de la haine qui sont des facteurs d'aggravation des conflits.

Enfin, l'expérience du Burundi a été évoquée pour illustrer l'intervention du Mécanisme de l'OUA. Il y a sur place une soixantaine d'officiers, qui ne jouent ni un rôle de force d'intervention, ni de protection, mais de participation à tous les efforts de

paix qui sont déployés dans ce pays. Au départ, des problèmes de logistique et des difficultés à faire percevoir aux différentes parties le rôle de la mission se sont posés. L'objectif était de faire évoluer la situation pour qu'il y ait discussion entre les différentes parties. Actuellement l'évolution de la situation est en dents de scie. La solution au conflit ne dépendra pas de la présence de cette mission sur le terrain, mais de la volonté des intéressés.

Il a été souligné que la réduction des budgets militaires, demandée aux pays africains dans le cadre des politiques d'ajustements, est en contradiction avec la nécessité d'avoir des effectifs pour pouvoir intervenir en cas de conflits.

Des participants ont évoqué le problème de la crédibilité de l'OUA. Il a été souligné qu'elle a consenti de gros efforts en matière de lutte de libération nationale. Par la suite, elle s'est trouvée confrontée à trois mutations : chute du mur de Berlin, mutations démocratiques à travers l'Afrique auxquelles il a fallu faire face, mutations économiques avec une restructuration de l'économie mondiale et des ajustements structurels.

Les africains doivent être solidaires dans le combat pour le développement, seule la communauté d'intérêts constitue le vrai rempart contre la guerre. La volonté politique des Africains s'est exprimée dans le financement de l'OUA.

Atelier 3 : Organiser la paix : institutions et processus de prévention, gestion et résolution des conflits

Dans un contexte où l'Afrique est menacée d'un double danger, soit l'éclatement de conflits et le désengagement de partenaires importants, en cet après-guerre froide, elle doit assumer elle-même des responsabilités accrues. Le Mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits, créé par l'OUA en 1993 au Caire, est autrement efficace que ce qui avait existé jusqu'alors. Les exposés et discussions à son sujet ont occupé une place centrale dans l'atelier.

Organisme permanent conçu pour assumer un rôle politique, le Mécanisme est doté d'un mandat essentiellement préventif. Il a prouvé plus d'une fois déjà qu'il peut être efficace, à condition que les parties concernées acceptent la médiation de l'OUA. Par ailleurs, et puisqu'en ce domaine la médiation ne suffit pas, il faut aussi que les efforts portent sur les facteurs économiques et sociaux. Au nombre des préoccupations qui se sont manifestées, concernant le Mécanisme, il y a eu la question de la place qu'on y fait à la société civile.

La prévention ne parvenant pas toujours à ses fins, des participants à l'atelier se sont montrés fort intéressés à la création d'une force interafricaine d'intervention, ce qui n'a pas fait l'unanimité. D'autres participants ont plutôt opiné que le maintien de la paix relève des Nations Unies. On semble tout de même s'entendre pour que des troupes africaines participent aux efforts en ce sens, et peut-être pas seulement en Afrique. Il

reviendrait aux États africains de mettre des troupes à la disposition des efforts collectifs de maintien de la paix, ce qui suppose qu'on fasse le nécessaire pour que les troupes de divers pays soient préparées en vue d'agir de façon harmonisée, et qu'elles disposent le cas échéant des moyens nécessaires.

Le Mécanisme n'a pas toutes les ressources dont il aurait besoin pour mener à bien son mandat. Une évolution est toutefois à noter dans l'attitude de l'OUA, qui se montre plus réceptive que par le passé à recevoir des contributions extérieures à l'Afrique en vue de soutenir ses efforts de prévention, de gestion et de résolution des conflits. L'OUA sait d'ores et déjà, aussi, qu'elle peut par exemple bénéficier de l'appui de l'Union européenne et des Nations Unies. Ainsi, pour la formation de personnel, pour le partage d'expertise en planification et en logistique, ou encore pour la création d'un centre du suivi que le secrétaire général de l'OUA appelle de ses vœux, l'ONU, qui dispose d'un tel centre, pourrait apporter son concours.

La Francophonie est en mesure elle aussi d'apporter sa contribution. Si jusqu'à présent la Francophonie n'a pas fait à proprement parler de prévention des conflits, elle a eu des pratiques qui y ont contribué avant la lettre. Depuis 1989 surtout, via l'ACCT notamment, ses actions en faveur des droits humains, du renforcement de l'état de droit et des institutions judiciaires et juridiques, ou encore de la tenue d'élections crédibles, lui ont permis d'acquérir une expertise intéressante à partager. Il reste que la Francophonie ne dispose pas des structures qui lui permettraient sur le terrain d'assumer le suivi. De plus, la Francophonie n'est pas une organisation régionale; son action s'étend à l'extérieur de l'Afrique.

La Francophonie ne peut ni ne souhaite se substituer aux organisations régionales et sous-régionales qui sont positionnées pour défendre la paix dans leur partie du monde. Elle doit plutôt les soutenir. Un intervenant signale qu'il faut éviter que la Francophonie ne fasse double emploi avec de telles organisations, éviter aussi que des messages contradictoires ne soient envoyés sur le terrain, et se rappeler que les ressources que la Francophonie consacrerait en ces domaines seraient forcément retirés d'ailleurs. Un autre intervenant propose que le CPF devienne l'organe de la Francophonie en matière de conflits, que cette préoccupation figure régulièrement à son ordre du jour, et qu'on prenne les moyens en vue de disposer des fonds requis pour mener une action efficace.

Tout comme la Francophonie ne saurait se substituer à l'OUA, ainsi cette dernière ne souhaite pas se substituer aux organisations sous-régionales africaines, mais bien les appuyer. On constate qu'à ces deux niveaux, tenant donc compte aussi bien de l'OUA que d'organisations comme la CEDEAO et la SADCC, et d'accords comme l'ANAD, il s'est mené au fil des ans des expériences dont on peut tirer parti. Or pour pousser plus loin, la Francophonie pourrait contribuer à la prévention et la résolution des conflits en soutenant les organisations susmentionnées, et au premier chef le Mécanisme.

Les besoins sont financiers, on s'en doute, mais portent aussi sur la formation et l'échange de compétences. Déjà on œuvre, au sein du Mécanisme de l'OUA, à

constituer une banque de données qui identifie les personnes-ressources auxquelles on peut faire appel. Il faudra y inclure une typologie qui permette de décrire les conflits en cours. Quant aux fiches signalétiques des pays membres, dans la mesure où des descriptions pas toujours élogieuses risqueraient de faire surgir des tensions entre l'OUA et les pays ainsi évoqués, il pourrait s'avérer préférable qu'un organisme extérieur se charge de les dresser.

Sur un autre plan, la Francophonie peut être porteuse de valeurs. Ceux de ses membres qui sont partie prenante aux Accords de Bretton-Woods pourraient réfléchir aux moyens de soulager la dette africaine et de favoriser une répartition adéquate des fruits de la croissance. La Francophonie pourrait encore s'interroger sur la promotion d'une culture de la paix, sur l'importance de la bonne gouvernance, ou encore sur la restructuration nécessaire des armées africaines, et disséminer le fruit de ses réflexions. Il s'agit, en un mot, d'aider l'Afrique à se construire elle-même.

L'OUA et les diverses organisations sous-régionales ont déjà fait la preuve qu'elles sont parfois capables de médiations réussies. On relève les cas de conflits évités grâce à des médiations librement acceptées, voire demandées par les parties en cause. Il va de soi, cependant, qu'on ne peut guère imposer la paix ou même servir de médiateur, encore moins faire respecter les résolutions qu'on adopte en ces matières, si les parties concernées n'acceptent pas de placer leur confiance dans les organisations qui offrent leur collaboration. Tandis que les politiques préventives sont toujours de mise, pour ainsi dire, la diplomatie préventive a besoin, elle, de l'assentiment des parties aux conflits.

La question de l'ingérence doit être considérée en regard de la nécessité de prévenir l'éclatement de conflits susceptibles de déborder les frontières à l'intérieur desquelles ils se font jour. À cet égard, l'expérience du haut-commissaire aux Minorités nationales de l'OSCE a suscité l'intérêt des participants.

Depuis les Accords d'Helsinki il y a 20 ans, les pays signataires reconnaissent réciproquement le droit de s'interpeller sur leurs affaires intérieures. Dans ce contexte, la création du poste de haut-commissaire découle de la conviction que les conflits entre ethnies ou minorités nationales peuvent se répandre d'un pays à l'autre. Le haut-commissaire jouit d'une grande indépendance d'action; il a la liberté de prendre des initiatives en vue de désamorcer et de prévenir l'escalade des situations conflictuelles et dispose d'une bonne gamme de moyens pour agir.

Il va de soi que cette tâche serait impossible à mener à bien sans l'assentiment des pays signataires. L'existence des États n'est pas en cause. Le haut-commissaire agit avec la conviction qu'une remise en cause de l'existence des États serait en soi source de conflits. Les succès remportés par cette création plutôt récente ne sont pas seulement dus au choix d'une personnalité indépendante et qui inspire confiance, mais notamment au fait qu'il s'agit d'une véritable institution, qu'aucun des États signataires ne voudrait désormais rejeter.

La paix ne peut pas se décréter. Elle ne s'imposera que si on développe une culture de la paix. Cependant le processus de promotion de la paix peut et sans doute doit s'accompagner de mesures très variées, incluant le contrôle des armes. Ce processus doit tenir compte de questions aussi amples que le développement économique et les progrès démocratiques. Reste à savoir quels sont les leviers à notre portée dans la recherche de solutions viables.

III : PISTES D' ACTIONS À PRIVILÉGIER

Atelier 1

En matière de prévention des conflits, les membres de l'atelier proposent que l'espace francophone accorde une importance particulière à l'appui d'initiatives encourageant, entre autres :

L'aide publique au développement

- Une révision des critères de l'aide au développement dans le sens d'une plus grande insistance sur le respect des droits de la personne et sur l'échange de renseignements;
- une meilleure mise en perspective des investissements consacrés au développement socio-économique, par opposition aux dépenses militaires;
- la conversion ou l'annulation des dettes et le renouvellement de la réflexion sur les programmes d'ajustements structurels;
- favoriser une plus grande participation de la population, en particulier en ce qui concerne les femmes et les jeunes, à la conception et à la gestion des programmes de développement.

Le développement institutionnel

- Le renforcement des capacités des institutions nécessaires au bon fonctionnement de l'état de droit, notamment dans les domaines judiciaire, de la communication, de la sécurité et de la défense;
- l'enseignement par les systèmes éducatifs des principes, lois et règlements en matière de droits de la personne, la formation des corps de police, du personnel judiciaire et des armées;
- le renforcement des institutions de la société civile, et particulièrement celles qui favorisent l'éducation civique et la participation active des jeunes et des femmes, notamment à travers des programmes générateurs de revenus.

Les droits de la personne

- Création d'un comité pour la prévention du génocide ayant comme mandat d'élaborer le contenu de l'obligation des États en matière de prévention du génocide (à la lumière de la crise rwandaise). Examen de la responsabilité des États quant au génocide.

La sécurité

- La nécessaire coopération entre pays francophones et leurs voisins, pour appuyer les initiatives nationales et sous-régionales visant à une maîtrise de la circulation des armes, l'appui aux initiatives de démobilisation et de déminage.

Par ailleurs, l'atelier préconise la tenue d'un forum en Afrique sur la démocratie associant les membres de la Francophonie au niveau des États et des sociétés civiles.

Atelier 2

Les participants à cet atelier ont réaffirmé :

- qu'en matière de prévention des conflits en Afrique, l'action de la Francophonie, ne peut se faire qu'en coordination avec l'OUA. Il ne doit pas exister de mécanisme propre à la Francophonie. Son rôle sera de soutenir le Mécanisme de l'OUA sur les plans logistique, financier et d'aider à l'élaboration de la banque de données;
- l'échange de renseignements entre l'OUA et la Francophonie pourrait se faire dans un cadre juridique bien délimité (convention à établir). L'ACCT, qui a le statut d'observateur de l'OUA, pourrait jouer un rôle dans ce cadre;
- l'AIFLF pourrait jouer un rôle important lors des processus électoraux, (aide à l'élaboration de constitution, de statut de l'opposition...);
- l'ACCT peut jouer le même rôle en matière de systèmes judiciaires, de formation de journalistes, etc.;
- le réseau des universités UPELF-UREF peut également apporter sa contribution. De nombreux chercheurs pourraient se pencher sur ces problèmes, aider à la constitution de banques de données, et dans le travail de traduction.

Mais pour permettre à la Francophonie de donner le souffle nécessaire à ces actions, il faut combler un vide et mettre en place un comité ministériel de suivi (CPF ou une autre structure légère). Cet acquis institutionnel pourra permettre d'engager des actions opérationnelles dont en particulier :

- créer un fond dans l'ACCT;
- permettre des consultations périodiques;
- assister les institutions des pays francophones dans les domaines de la formation de magistrats, de policiers, l'ouverture de fichiers, réinsertion sociale des anciens combattants;
- promouvoir, grâce à l'influence de la Francophonie, des initiatives pouvant amener des pays en situation de conflits à accepter l'avis des institutions spécialisées dans la prévention;
- agir pour empêcher que des radios pirates diffusent une propagande haineuse;
- établir une liste de personnalités pouvant jouer le rôle de médiateur;
- contribuer à définir les mandats des opérateurs de l'OUA;
- participer aux tables rondes organisées par l'ONU sur les pays africains;
- promouvoir des dispositifs juridiques et de mécanismes qui permettent de juger les responsables de violations graves des droits de la personne.

Il a été souligné que la Francophonie n'est pas une organisation régionale et que certaines actions ne peuvent pas être entreprises dans ce cadre. En ce qui concerne la

création d'une institution, il a été noté qu'il existe déjà la conférence des chefs d'États et de gouvernement, et le CPF. Toutefois, sur le plan politique l'espace francophone de l'OUA doit se mobiliser pour obtenir un plus grand engagement des pays membres. Elle doit faciliter l'assistance humanitaire, le renforcement de l'état de droit, la circulation des informations et des données.

Atelier 3

Trois principes susceptibles de guider l'action de la Francophonie :

- La Francophonie est universelle, c'est-à-dire qu'elle n'a pas qu'une dimension régionale;
- il faut appréhender le concept de sécurité de façon globale, sous divers aspects (politiques, socio-économiques, culturels, etc.);
- la guerre n'est pas une fatalité, mais la paix ne se décrète pas. Elle résulte de la volonté des peuples, de leur engagement envers la démocratie.

Trois objectifs pour les pays francophones :

- Contribuer à garantir la paix entre les États et la sécurité à l'intérieur de leurs frontières, pour faciliter le développement en consolidant l'état de droit et la démocratie;
- dégager des créneaux spécifiques pour que l'intervention de la Francophonie soit complémentaire et non concurrente avec tous les organismes et mécanismes existants. La Francophonie, en poursuivant en son sein le dialogue sur la prévention des conflits, doit appuyer et soutenir le Mécanisme de l'OUA à travers le cadre conventionnel qui existe entre l'ACCT et le secrétariat général de l'OUA;
- mobiliser tous les acteurs gouvernementaux et la société civile pour développer la culture de la paix en tenant compte du fait que les efforts de coopération en vue d'un développement durable sont l'une des conditions essentielles et préalables à l'instauration d'une sécurité interne et externe permanentes, et qu'il en résulte la nécessité d'une augmentation des budgets de coopération au sein de la Francophonie.

Trois champs d'action :

- Renforcer la diplomatie préventive du type de celle déployée par la mission au Burundi;
- disposer de tableaux de bord pour l'observation (CPF, parlementaires, ACCT);
- créer des réseaux d'échanges et des synergies à l'intérieur de l'espace francophone entre les différentes zones géographiques (voir OSCE, ASEAN, OEA, OUA, etc.).

Trois conditions à son action :

- Des moyens humains appropriés;
- un financement suffisant (fondations, fonds de solidarité,...);
- des structures adéquates (aménagements institutionnels, renforcement du rôle du CPF).

Promouvoir la coopération entre l'ONU et l'OUA.

La contribution de l'ONU au renforcement du Mécanisme de l'OUA peut se faire à travers les cinq actions suivantes :

- Assistance en matière de formation du personnel;
- assistance technique à la mise en place d'un centre de suivi des opérations;
- assistance technique au développement d'une banque de données qui pourrait être reliée électroniquement à celle des Nations Unies;
- assistance à la planification et à l'évaluation des ressources logistiques et financières requises pour les opérations de prévention ou de maintien de la paix que l'OUA pourrait être amenée à entreprendre;
- assistance à la préparation des troupes désignées par les membres de l'OUA pour participer à des opérations de maintien de la paix (amélioration de leur capacité de répondre rapidement aux situations de crise) :
 - familiarisation au *modus operandi* des opérations de maintien de la paix;
 - identification des besoins logistiques;
 - identification de moyens pour combler les lacunes éventuelles en matière d'équipement;
 - participation aux arrangements relatifs aux forces en attente.

Autres préoccupations

- Les problèmes des réfugiés et de la prolifération des armes légères.

Cette synthèse a été réalisée par les analystes de l'Institut Politis de Montréal.

CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTENCE

Consensus sur certains grands principes

- a. La paix et le développement sont indissociables.
- b. La prévention des conflits est essentielle et la Francophonie doit s'y engager parce qu'elle permet non seulement d'éviter des drames terribles au plan humain mais aussi d'éviter des coûts énormes à une époque où les ressources se font de plus en plus rares. Il faut en effet bien voir que l'argent dépensé en aide humanitaire et dans la gestion et la résolution des conflits, ne l'est pas dans le développement.
- c. Le mouvement francophone ne doit pas développer des mécanismes parallèles de prévention des conflits et ne doit pas concurrencer l'Organisation de l'unité africaine, il doit au contraire l'appuyer.
- d. Le mouvement francophone doit mieux définir quelle peut être et quelle doit être sa contribution à la prévention des conflits, en d'autres mots, sa valeur ajoutée.

Au plan pratique

1. La Francophonie fait déjà beaucoup de choses qui n'ont pas toujours été conçues ou perçues comme étant liées à la prévention des conflits mais qui le sont :
 - Les programmes de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) pour :
 - la consolidation de la démocratie
 - la promotion de l'état de droit
 - le développement des systèmes judiciaires
 - la formation des magistrats
 - la formation des journalistes
 - Les activités de l'Assemblée internationale de parlementaires de langue française (AIPLF) :
 - le rôle important des parlementaires, qui pourrait être plus développé

2. La Francophonie pourrait faire encore davantage dans des domaines nouveaux

Par exemple :

- encourager une plus grande implication de la société civile :
 - les organisations non-gouvernementales
 - les milieux universitaires et les instituts pour développer un réseau de recherche sur la genèse des conflits
 - les femmes
- appuyer les initiatives au niveau national, régional et international dans le domaine de la démobilisation, du déminage et de la lutte contre la prolifération des armes légères;
- reconnaître le rôle que peut jouer l'aide au développement dans la prévention des conflits;
- encourager une meilleure mise en perspective des investissements consacrés au développement socio-économique par opposition aux dépenses militaires.

3. Les relations entre l'OUA et la Francophonie doivent être développées

- actualiser la convention entre l'ACCT et l'OUA;
- favoriser l'échange d'information entre les deux institutions;
- développer et mettre en commun des banques de données et des répertoires de personnalités aptes à jouer un rôle de médiateurs.

Conclusion

Le souhait qu'au Sommet de Cotonou en décembre, les chefs d'État et de gouvernement réitérent le rôle de la Francophonie dans la prévention des conflits et leur volonté de contribuer au renforcement de l'OUA dans ce domaine.

PROGRAMME

Mardi 19 septembre

Après-midi Arrivée des participants à Ottawa
Hôtel Radisson, 100, rue Kent

18 h 00 Service de navettes entre l'hôtel et le Musée canadien des civilisations

18 h 30 Réception officielle de bienvenue ...
- endroit : Musée canadien des civilisations, 11, rue Laurier, Hull
- hôte : L'honorable Jean-Robert Gauthier, sénateur, président de la section canadienne de l'Assemblée internationale de parlementaires de langue française (AIPLF)

20 h 30 Retour à l'hôtel

21 h 00 Fin du service de navettes

Mercredi 20 septembre

08 h 45 Ouverture officielle
- endroit : North Ballroom, 2^e étage, Hôtel Radisson, 100, rue Kent

Présidente de la rencontre

- M^{me} Marie Bernard-Meunier, sous-ministre adjoint, Enjeux globaux et Culture, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Invités spéciaux

- M. Jean-Louis Roy, secrétaire général, ACCT
- S. E. M. Lansana Kouyaté, sous-secrétaire général, ONU
- S. E. M. Mamadou Bah, directeur des Affaires politiques, OUA
- Dr. Émile Derlin Zinsou, président, Comité permanent de la Francophonie

Conférencier principal

- S. E. M. Mohamed Sahnoun, boursier Pearson, Centre de recherches pour le développement international (CRDI), ancien représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies en Somalie, secrétaire général adjoint de la Ligue arabe et secrétaire général adjoint de l'OUA

- 10 h 00 Travaux en atelier
- Atelier 1 : La prévention des conflits dans une perspective africaine
Thème 1 : «Aide au développement et prévention des conflits»
(South Ballroom, 2^e étage)
- Atelier 2 : Diplomatie préventive et contextes africains
Thème 1 : «Alerte rapide et diplomatie préventive»
(Salle Wellington, 3^e étage)
- Atelier 3 : Institutions et mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits
Thème 1 : «Le Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits : problèmes et perspectives»
(Salle Dalhousie, 3^e étage)
- 11 h 45 Début du service de navettes entre l'hôtel et l'édifice Pearson, 125, promenade Sussex
- 12 h 15 Déjeuner officiel
- endroit : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 9^e étage, tour A, Édifice Lester B. Pearson, 125 promenade Sussex
- hôte : L'honorable André Ouellet, ministre des Affaires étrangères
- 14 h 00 Fin du déjeuner; retour à l'Hôtel Radisson (Fin du service de navettes)
- 14 h 30 Reprise des travaux en atelier
- Atelier 1 : La prévention des conflits dans une perspective africaine
Thème 2 : «Développement démocratique, société civile et prévention des conflits» (South Ballroom, 2^e étage)
- Atelier 2 : Diplomatie préventive et contextes africains
Thème 2 : «Diplomatie préventive : l'expérience des Nations Unies en Afrique» (Salle Wellington, 3^e étage)
- Atelier 3 : Institutions et mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits
Thème 2 : «La Francophonie a-t-elle un rôle à jouer dans la prévention des conflits?» (Salle Dalhousie, 3^e étage)
- 16 h 00 Pause
- 16 h 15 Poursuite des travaux en atelier
- Atelier 1 : La prévention des conflits dans une perspective africaine
Thème 3 : «Droits de la personne et prévention des conflits»
(South Ballroom, 2^e étage)

- Atelier 2 : Diplomatie préventive et contextes africains
Thème 3 : «Diplomatie préventive : l'expérience de l'OUA et des organisations africaines infrarégionales depuis 1993»
(Salle Wellington, 3^e étage)
- Atelier 3 : Institutions et mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits
Thème 3 : «L'expérience de l'OSCE»
(Salle Dalhousie, 3^e étage)

18 h 00 Fin des travaux en atelier; dîner et soirée libres

Jeudi 21 septembre

- 08 h 45 Présentation en séance plénière des résultats des trois ateliers
- endroit : North Ballroom
- présidente : M^{me} Marie Bernard-Meunier
- 10 h 30 Réflexion en atelier sur les pistes d'actions qui pourraient être poursuivies.
Atelier 1 : Prévention des conflits dans une perspective africaine
(North Ballroom, 2^e étage)
Atelier 2 : Diplomatie préventive et contextes africains
(Salle Wellington, 3^e étage)
Atelier 3 : Institutions et mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits
(Salle Dalhousie, 3^e étage)
- 12 h 00 Déjeuner de travail
- endroit : South Ballroom
- hôte : M^{me} Huguette Labelle, présidente de l'Agence canadienne de développement international (ACDI)
- 18 h 00 Plénière sur les conclusions et recommandations de la rencontre
- endroit : North Ballroom
- présidente : M^{me} Marie Bernard-Meunier
- 19 h 00 Dîner et soirée libres

Vendredi 22 septembre

Après-midi Départ des participants

SCÉNARIO DES ATELIERS

ATELIER N° 1

La prévention des conflits dans une perspective africaine

Le premier atelier portera sur les conditions nécessaires à la stabilité. Dans la mesure où l'aide au développement demeure un élément important de l'équilibre économique de plusieurs pays, la réflexion portera sur le rôle de l'aide dans la prévention des conflits. Comment l'aide devient-elle facteur de prévention? Le processus de développement est-il neutre? L'atelier portera également sur l'état de droit, le respect des droits de la personne et des libertés fondamentales, le rôle des acteurs de la société civile et celui des médias dans la dynamique politique et économique. Compte tenu de la menace posée par la montée du nationalisme identitaire, il serait également opportun de se pencher sur la notion de nationalisme civique comme facteur stabilisateur dans le processus d'édification nationale. Le rôle de l'armée dans la société et les niveaux de dépenses militaires devraient également faire objet de réflexion.

Animateur de l'atelier : Le général Amadou Toumani Touré, ex-président du Mali

Thèmes

1.1. Aide au développement et prévention des conflits

- conférenciers : - M. Jean-H. Guilmette, directeur, Europe de l'Est et centrale, CRDI (Ottawa)
ancien directeur général, Planification stratégique, Afrique et Moyen-Orient, ACDI
- commentateur : - M. Célestin Monga, professeur, MIT (Boston)
- M^{me} Iris Almeida, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (Montréal)

1.2 Développement démocratique, société civile, et prévention des conflits

- conférencier : - M. Tessy Bakary, professeur, Université Laval (Québec)
- commentateur : - Maître Sadikou Alao, GERDES-Afrique (Abidjan)

1.3 Droits de la personne et prévention des conflits

- conférencier : - M. William Schabas, Université du Québec à Montréal
- commentateur : - M. René Degni-Segui, doyen, faculté des Sciences juridiques (Abidjan)

ATELIER N° 2

Diplomatie préventive et contextes africains

Dans un deuxième atelier, les participants tenteront de mieux définir les notions d'alerte précoce et de diplomatie préventive et évalueront comment celles-ci s'appliquent aux contextes africains. Il s'agira de réfléchir sur les causes principales, mais aussi immédiates, des conflits. L'atelier cherchera à déterminer quels sont les indicateurs et les facteurs d'instabilité qui permettent le mieux de prévoir quand et comment une situation de crise dégénère en affrontement violent. Afin de puiser au cœur même de l'expérience des pays participants, il y aura lieu de déterminer le degré de pertinence des modes anciens et des modes nouveaux de prévention et de résolution des conflits dans le contexte actuel. Il y aura aussi lieu de s'interroger sur l'efficacité des outils traditionnels d'intervention, particulièrement lors de conflits internes.

Animateur de l'atelier : M. Sadok Fayala, secrétaire d'État (Afrique), Tunisie

Thèmes

2.1 Préalerte et diplomatie préventive :

- conférencier : - M. Jean-Louis Destans, ministère des Affaires étrangères de France (Paris)
- commentateur : - M^{me} Danielle Coquoz, déléguée générale adjointe pour l'Afrique, Comité international de la Croix-Rouge, (Genève)

2.2 Diplomatie préventive : expérience de l'ONU en Afrique

- conférencier : - S. E. M. Lansana Kouyaté, sous-secrétaire général, Département des affaires politiques, ONU (New York)
- commentateur : - M. Robert Dossou, ancien ministre des Affaires étrangères du Bénin

2.3 Diplomatie préventive : l'expérience de l'OUA et des organisations sous-régionales africaines depuis 1993

- conférencier : - M. Anatole Ayissi, *University of Pennsylvania* (Philadelphie)
- commentateur : - M. Hugo Sada, *Reporters sans frontières* (Paris)

ATELIER N° 3
Organiser la paix : institutions et processus de prévention,
gestion et résolution des conflits

Le troisième atelier se penchera sur les mécanismes de prévention des conflits et les outils d'intervention, y compris les options de type militaire tel que le maintien de la paix et les déploiements préventifs. Il sera utile d'identifier quels besoins institutionnels de l'OUA et de la Francophonie doivent être comblés pour permettre à ces organisations de jouer un rôle plus conséquent dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits. Que devrait être ce rôle? Sur quelle base politique et sur quels moyens d'intervention devraient s'appuyer ces organisations pour agir? La contribution des organisations infrarégionales africaines à la diplomatie préventive et au rétablissement de la paix devrait également faire objet des discussions.

Animateur de l'atelier : M. Amada Dieng, secrétaire général de la Commission internationale des Juristes (Genève)

Thèmes

3.1 Le Mécanisme de prévention, gestion et résolution des conflits de l'OUA: problèmes et perspectives

- conférencier : - S. E. M. Mamadou Bah, directeur des affaires politiques, OUA (Addis-Abeba)
commentateur : - M. Hédi Annabi, directeur (Afrique), Département des opérations de maintien de la paix, ONU (New York)

3.2 La Francophonie : un rôle en matière de prévention des conflits?

- conférencier : - M^{me} Christine Desouches, déléguée générale à la Coopération juridique et judiciaire, ACCT (Paris)
commentateur : - M. William Eteki M'Boumoua, ancien secrétaire général de l'OUA (Yaoundé)

3.3 L'expérience de l'OSCE

- conférencier : - M. Frans Timmermans, conseiller au haut-commissaire aux Minorités nationales, OSCE (La Haye)

LISTE DES PARTICIPANTS

PAYS	DÉLÉGUÉS
Afrique du Sud	M. Johan Marx, directeur de l'Afrique, ministère des Affaires étrangères de la République d'Afrique du Sud
Belgique	S. E. M. Jean De Ruyt, ambassadeur, ministère des Affaires étrangères de Belgique M. Cédric Janssens De Bisthoven, premier secrétaire, ambassade de Belgique
Bénin	S. E. M. Edgar Yves Monnou, ministre des Affaires étrangères de la République du Bénin S. E. M ^{me} Véronique Ahoyo, ambassadeur de la République du Bénin M. Moussa Salifou-Traore, premier conseiller, ambassade de la République du Bénin M. Justin Djidjoho Zannou, attaché, ambassade de la République du Bénin M ^{me} Arlette Vignikin M. André-Guy Obogoudou
Bulgarie	S. E. M. Georgi Gjurov, ambassadeur, ministère des Affaires étrangères de la République de Bulgarie M. Svilen Iliev, conseiller à l'ambassade de la République de Bulgarie
Burkina-Faso	S. E. M. Mouhoussine Nacro, ambassadeur du Burkina Faso S. E. M. Doulayé Corentin Ki, directeur général des Affaires politiques, juridiques et consulaires, ministère des Affaires étrangères du Burkina-Faso Lt. Col. Mori Jean Pierre Palm, directeur du Renseignement, de la prospective et de la défense, ministère de la défense M ^{me} Miriam Guy Nikiema, directrice de Cabinet du ministère des Affaires étrangères du Burkina-Faso
Burundi	S. E.M. Melchior Bwakira, délégué à la Francophonie, ministère des Relations extérieures et de la Coopération de la République du Burundi S. E. M. Frédéric Ndayegamiye, ambassadeur de la République du Burundi Lt. Col. Marcel Sinarinzi, présidence de la République du Burundi Major Numérien Batungwanayo, ministère de la Défense nationale

- Cambodge M. Choeung Bun Then, directeur, Département des Amériques, ministère des Affaires étrangères du Royaume du Cambodge
M. O. K. Socheat, ministre-conseiller, Mission permanente du Royaume du Cambodge aux Nations Unies
- Cameroun S. E. M. Philémon Y. Yang, ambassadeur de la République du Cameroun
M. André Emmanuel Kendeck Mandeng, conseiller, ambassade de la République du Cameroun
Lt. Col. Aloysius Tiamuh, attaché militaire adjoint, ambassade de la République du Cameroun
- Canada M. Claude Laverdure, sous-ministre adjoint, Afrique et Moyen-Orient, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
M. Louis de Lorimier, directeur des Affaires de la Francophonie, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
M. Roger Couture, directeur général de l'Afrique de l'Ouest, Agence canadienne de développement international
M^{me} Isabelle Bérard, Direction générale des politiques, Agence canadienne de développement international
- Canada-
Nouveau
Brunswick M. François Rioux, sous-ministre adjoint, Affaires intergouvernementales
M^{me} Mireille Cyr, ministère des Affaires intergouvernementales
- Canada-
Québec M. Paul-André Boisclair, directeur général associé, responsable de la Francophonie à la Direction générale des Institutions francophones et multilatérales, Afrique et Moyen-Orient
M. Robert Laliberté, directeur de l'Afrique et du Moyen-Orient
M. Clément Lamontagne, conseiller, Direction de la Francophonie
- Communauté
française
de Belgique M. Michel Verwilghen, professeur, Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain
M. Paul-Henry Gendebien, délégué général à Paris
- Comores M. Chamsdine Mhadjou, ministère des Affaires étrangères et de la Coopération
- Congo M^{me} Gisèle Ngondo, ministère des Affaires étrangères
- Côte-d'Ivoire S. E. M. Julien Kacou, ambassadeur de la République de Côte-d'Ivoire
M. Konan Kouamé, conseiller, ambassade de la République de Côte-d'Ivoire

- Djibouti S. E. M. Djibril Djama Elabe, ambassadeur de la République de Djibouti en Éthiopie
M. Dysane Dorani, conseiller, Mission permanente de la République de Djibouti auprès des Nations Unies
- Égypte S. E. Dr. Ali Samir Safouat, ambassadeur, ministère des Affaires étrangères de la République Arabe d'Égypte
M. Ezz-Eoine Choukri, ambassade de la République Arabe d'Égypte
- France M. Jean-Louis Destans, chargé de mission auprès du Directeur des Affaires africaines et malgaches, ministère des Affaires étrangères de France
M. Bernard Laporte, adjoint au Chef du Service des Affaires francophones, ministère des Affaires étrangères de France
M. Patrick Fers, premier secrétaire, ambassade de France
M. Christophe Wurtz, Direction des Nations Unies et des Organisations internationales, ministère des Affaires étrangères de France
- Gabon S. E. M. Alphonse Oyabi-Gnala, ambassadeur de la République Gabonaise
M. Christophe Ella-Ekogha, chef de l'Amérique du Nord, ministère des Affaires étrangères de la République Gabonaise
M. Mathias Mounanga-Badimi, ministère de la Défense nationale
M. Louis Mouloungui M'Badinga, conseiller chargé des Affaires culturelles et de la Francophonie, ambassade de la République Gabonaise
- Ghana M. Simon Nyamikey Arthur, directeur adjoint, Organisations et Conférences internationales, ministère des Affaires étrangères de la République du Ghana
- Guinée S. E. M. Bonata Dieng, chef de Cabinet au ministère à la Présidence chargé des Affaires étrangères
Commandant Ibrahima Diallo, chef, Bureau du Quartier-général, ministère de la Défense
- Haïti M. Joël Especa, premier assistant à la Direction des Institutions internationales
M. Lhaude Enriquez, ministre-conseiller, ambassade de la République d'Haïti
- Laos M^{me} Sengchanit Soukhasgum, ministère des Affaires étrangères de la République Démocratique Populaire du Laos
- Liban S. E. Dr. Anselme Jaber, ambassadeur de la République du Liban
M. Michel Haddad, conseiller, ambassade de la République du Liban

- Madagascar M. Jean Raveloson, chef de Division au ministère des Affaires étrangères de la République de Madagascar
S. E. M. René Fidèle Rajaonah, ambassadeur de la République de Madagascar
- Mali M^{me} Rokiatou Keita, conseillère principale à la Présidence
M. Sinaly Coulibaly, directeur des Affaires politiques et juridiques, ministère des Affaires étrangères de la République du Mali
M. Mahamadou Diagouraga, commissaire du Nord
M. Check Oumar Diarrah, conseiller technique à la Primature
- Maroc S. E. M. Tajeddine Baddou, ambassadeur du Royaume du Maroc
M. El Houcine Fardani, conseiller, ambassade du Royaume du Maroc
M. Moulay Abdelhadi El Alaoui, deuxième secrétaire, Affaires culturelles, ambassade du Royaume du Maroc
M^{me} Farida Bella, troisième secrétaire, ambassade du Royaume du Maroc
- Maurice M^{me} Usha Chandnee Dwarka-Canabady, Politique internationale, ministère des Affaires étrangères
- Mauritanie S. E. M. Adbel-Majid Kamil, ambassadeur de la République Islamique de Mauritanie
- Niger S. E. M. Joseph Diatta, ambassadeur et secrétaire général du Haut-commissariat pour la Restauration de la paix
S. E. M. Aboubacar Abdou, ambassadeur de la République du Niger
M. Boubacar Adamou, conseiller, ambassade de la République du Niger
- République Centrafricaine M. Paul Djambona, directeur général adjoint, Affaires Politiques, ministère des Affaires étrangères de la République
- Roumanie M. Gheorghe Lupes, consul général, New York
M. Florin Postica, deuxième secrétaire, Mission permanente auprès des Nations Unies
- Rwanda M. Theodimir Igiraneza, directeur des Affaires politiques, ministère des Affaires étrangères et de la Coopération de la République du Rwanda
S. E. M. Valens Munyagabisha, ambassadeur de la République du Rwanda
M. Augustin Mukama, conseiller, ambassade de la République du Rwanda
- Rwanda M. Célestin Kayitankore, directeur du Service des Investigations criminelles, ministère de la Défense nationale
- Sainte-Lucie M. Russell Thomas, ministère des Affaires étrangères et de la Coopération de Sainte-Lucie

- Sénégal S. E. M. Cheikh Sylla, directeur des Organisations internationales, ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'extérieur de la République du Sénégal
- Seychelles M. Claude Morel, directeur général des Affaires étrangères et de la Coopération internationale
- Suisse S. E. M. Heinrich Reimann, chef de la Division politique II, ministère des Affaires étrangères de Suisse
M. Serge Chappatte, chef de la Division opérationnelle d'Afrique et d'Amérique latine et de la Coopération au développement
M. Bernardino Regazzoni, chef du Service de la Francophonie
M. Georges Martin, conseiller, ambassade de Suisse
- Tanzanie M^{me} Bertha Rita Somi, ministère des Affaires étrangères de la République Unie de Tanzanie
- Tchad M. Abakar Mahamat Salah, directeur des Organisations internationales, ministère des Affaires étrangères de la République du Tchad
- Togo M. Roland Yao Kpostra, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération de la République du Togo
Colonel Assani Tidjani, chef d'État-Major adjoint des Forces armées togolaises
M. Hyacinthe Amakoé Ajavon, conseiller diplomatique du Premier ministre
S. E. M^{me} Biam Bidinabé Hodjo, ambassadeur de la République du Togo
- Tunisie S. E. M. Sadok Fayala, secrétaire d'État
S. E. M. Khalifa El Hafdhi, ambassadeur de la République Tunisienne
- Viêt-nam S. E. M. Tran Quang Co, vice-ministre des Affaires étrangères
S. E. M^{me} Dinh Thi Minh Huyen, ambassadeur de la République Socialiste du Viêt-Nam
M. Nguyen Van Cung, directeur adjoint du Département des Organisations internationales
M. Pham Quang Nhue
- Zaïre M. Bakaleja Kuumba Tshimanga, chef de Bureau chargé de l'OUA
- Zimbabwe Lt. Col. Martin Charles Nhapata, ambassade de la République du Zimbabwe à Paris

ORGANISATION

PARTICIPANT

Agence de coopération culturelle et technique
(Paris)

M. Jean-Louis Roy, secrétaire général
M^{me} Christine Desouches, déléguée générale à la Coopération juridique et judiciaire
M. Clément Duhaime, conseiller spécial auprès du Secrétaire général

Assemblée internationale des parlementaires de langue française
(Ottawa)

M. Jean-Robert Gauthier, sénateur, président de la section canadienne

Accord de non-agression et aide en matière de défense
(Abidjan)

M. Yacouba Moumouni

Conseil permanent de la Francophonie
(Paris)

Dr. Emile-Derlin Zinsou, président
M^{me} Nicole Relier, adjointe au Président

Organisation des Nations Unies
(New York)

S. E. M. Lansana Kouyate, sous-secrétaire général, Affaires politiques
M. Hédi Annabi, Directeur pour l'Afrique, Département des Opérations de maintien de la paix

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
(La Haye)

M. Frans Timmermans, adjoint au Haut-commissaire aux Minorités nationales

Organisation de l'unité africaine
(Addis-Abeba)

S. E. M. Mamadou Bah, directeur, Affaires Politiques
S. E. M. Léandre Bassole, représentant spécial du Secrétaire général de l'OUA au Burundi

ORGANISATION

PARTICIPANT

Alternatives
(Montréal)

M. Pierre Beaudet

CARE Canada
(Ottawa)

M. Yvan Conoir

Centre d'études sur la coopération
internationale
(Montréal)

M^{me} Thérèse Bouchard

Centre international pour la cause
africaine
(Montréal)

M. Jean-Télé Udimba, président

Centre international des droits de la
personne et du développement
démocratique
(Montréal)

M^{me} Iris Almeida
M. Alain Bissonnette

Comité international de la Croix-Rouge
(Genève)

M^{me} Danielle Coquoz, déléguée générale
adjoite pour l'Afrique

Centre de recherches pour le
développement international
(Ottawa)

S. E. M. Mohamed Sahnoun, boursier Pearson
M. Jean H. Guilmette

Commission internationale de juristes
(Genève)

M. Adama Dieng, secrétaire général

Croix-Rouge Cameroun
(Yaoundé)

M. William Eteki M'Boumoua, secrétaire
général

Croix-Rouge Canada
(Ottawa)

M^{me} Kate Whidden

Élections Canada
(Ottawa)

M. Jacques Girard

Fondation pour l'enfance
(Bamako)

M. Amadou Toumani Touré, président

Groupe d'étude et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social (Abidjan) Maître Sadikou Ayo Alao, président

Justice Canada (Ottawa) M. Mario Dion, sous-ministre délégué
M^{me} Carole Johnson

Ligue ivoirienne des droits de l'homme (Abidjan) M. le doyen René Degni-Segui

Massachusetts Institute of Technology et Boston University (Boston) M. Célestin Monga

Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix (Montréal) M. Serge Blais

Reporters Sans Frontières (Paris) M. Hugo Sada

Stockholm International Peace Research Institute (Stockholm) M. Paul George

Université Laval (Québec) M. Tessy Bakary

University of Pennsylvania (Philadelphie) M. Anatole Ngah Ayissi

Université du Québec à Montréal (Montréal) M. William Schabas
M^{me} Bonnie Campbell

ANNEXE I :

Discours prononcés lors de la Rencontre

L'honorable André Ouellet
Ministre des Affaires étrangères du Canada

Messieurs les ministres,
Excellences,
Mesdames et messieurs les ambassadeurs,
Monsieur le président du Comité permanent de la Francophonie,
Monsieur le secrétaire général de l'ACCT,
Mesdames et messieurs les invités,
Chers amis,

Je vous souhaite la bienvenue au Canada. Je vois dans la salle des visages qui me sont familiers, des collègues que j'ai eu l'honneur de rencontrer à Ouagadougou en décembre et au cours d'autres réunions ici ou ailleurs. Je rencontre aussi pour la première fois certains d'entre vous. J'espère que votre séjour nous permettra de bien faire connaissance. Je sais que nous profiterons tous de cette atmosphère de franchise et d'amitié propre aux rencontres francophones et que nous aurons des discussions productives.

Contrairement à d'autres organisations régionales et internationales, la Francophonie n'a pas encore eu à jouer de rôle prépondérant dans la prévention et la résolution des conflits. Mais comme je l'ai dit lors de la dernière rencontre ministérielle de Ouagadougou, les événements récents, qui ont secoué certains pays francophones, nous affectent tous directement, ils nous interpellent. J'ai dit alors que la Francophonie était mise en demeure de s'engager, selon ses moyens. Je le crois encore. C'est ce constat qui a motivé le Canada à proposer la tenue d'une telle rencontre à Ottawa pour étudier la mise en place d'un processus de prévention des conflits au sein de la Francophonie. Je suis heureux de voir que la Francophonie a répondu à l'appel.

La présence parmi nous de représentants de l'Organisation des Nations Unies [ONU], de l'Organisation de l'unité africaine [OUA] et d'ambassadeurs de pays membres du Commonwealth vient renforcer la pertinence de nos propos et souligne bien l'importance de la prévention des conflits en Afrique.

Notre rencontre innove et s'est fixée des objectifs ambitieux. D'une part, elle constitue le premier rassemblement francophone de cette nature et, ainsi, confirme le désir des membres de la Francophonie de s'engager dans cette voie. D'autre part, la conférence, dans notre esprit, s'insère dans le processus des préparatifs qui nous mèneront au Sommet de Cotonou où, j'en ai le sentiment, les questions de sécurité tiendront une place importante.

Permettez-moi de profiter de notre rencontre pour vous livrer quelques réflexions sur ce thème d'une grande actualité, que vous avez déjà commencé à débattre ce matin.

Pendant 45 ans, ce qui menaçait la sécurité des États c'était l'autre, l'ennemi dont l'existence même défiait notre intégrité territoriale, notre mode de vie, notre système politique et nos valeurs nationales. Divisées en deux camps idéologiques et aveuglées par le danger d'une guerre atomique, beaucoup de nations ont trop longtemps ignoré, en leur sein, les profondes divisions sociales, politiques ou économiques et leurs conséquences. Depuis 1945, plus de 100 conflits ont entraîné la mort de 20 millions de personnes. La peur de l'holocauste nucléaire n'aura été en fait que la paix d'un petit nombre.

Avec la disparition de l'URSS et le rejet du communisme, plusieurs ont vu poindre l'aube d'une ère nouvelle où les impératifs de sécurité des États feraient place à la sécurité économique et sociale et au progrès démocratique. Les plus optimistes ont parlé, sur un ton catégorique, de la fin de l'Histoire, les autres, trop hâtivement, d'un nouvel ordre mondial. Les événements tragiques de la Somalie, du Rwanda et de l'ancienne Yougoslavie nous renvoient douloureusement à une autre réalité.

Le nouvel environnement international rappelle les effusions de sang de certaines époques que l'on croyait révolues. Malgré les similitudes, les données fondamentales de la réalité actuelle ont évolué de façon radicale. Permettez-moi de citer les plus importantes qui affectent tous nos pays :

a) La fin de la bipolarité a transformé la nature du pouvoir dans les relations internationales. Le nombre d'intervenants a augmenté, et la force militaire a perdu de son importance au profit de la puissance économique;

b) La technologie et les communications ont accéléré la mondialisation de l'économie et le pas de la dérégulation. Jusqu'à récemment de compétence exclusivement nationale, la politique économique doit désormais être conjuguée à un ensemble de facteurs imposés de l'extérieur;

c) Ainsi, la nature transnationale des problèmes entraîne la disparition de la ligne de démarcation entre politique intérieure et politique extérieure;

d) Des problèmes jadis imputés aux effets de la guerre, soit émigration massive et destruction de l'environnement pour n'en nommer que deux, sont devenus des facteurs d'instabilité et de conflits.

La puissance des nations montantes procède désormais du dynamisme de leur économie, de la projection de leurs cultures et de leurs valeurs, de l'engagement de tous les acteurs de la société civile dans la conduite des affaires publiques. Pour réaliser la mise en valeur d'une telle participation, les États doivent, me semble-t-il, promouvoir l'unité nationale basée sur l'égalité de chacun et le respect de la diversité, et ce dans les domaines tant politique, économique que culturel.

L'ennemi qui menace, ce n'est plus l'autre. L'ennemi est à l'intérieur. Si j'ai parlé au début de mon allocution des nouvelles données de la paix et de la sécurité

internationale, il est clair que c'est bien la sécurité humaine qui est le fondement même de la vraie paix. La paix et la sécurité passent désormais par la capacité des États à promouvoir le développement économique et social de chaque citoyen et citoyenne dans le respect de la différence et de l'environnement. Évacués pendant trop longtemps de l'équation de la sécurité, des facteurs tels l'épuisement des sols, la destruction des forêts et la désertification nous rappellent dramatiquement que la menace c'est beaucoup plus que l'étendard et le fusil.

Le ralentissement économique des dernières années touche durement les pays en voie de développement et particulièrement les pays africains. La richesse collective du continent diminue, laissant chaque État et chaque personne dans une situation plus précaire. À moins d'accepter de gérer étroitement l'allocation de la richesse nationale, la rareté des ressources et les inégalités mèneront à l'éclatement des États, aux déplacements de populations, immanquablement aux frictions interétatiques et interethniques.

Pour réussir, les gouvernements doivent aussi reconnaître le rôle fondamental des femmes dans le développement économique et social. Encore aujourd'hui, les femmes nourrissent de nombreuses populations; les femmes portent les valeurs culturelles de paix et de solidarité; les femmes demeurent des artisans de première ligne dans la reconstruction nationale. Sans la participation des femmes au processus de prise de décision politique et économique, les pays se privent d'une ressource indispensable.

Encouragé par l'engagement pris au Caire en juin 1993 par les chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine ainsi que les gestes posés par l'OUA au Burundi et par certaines organisations régionales, comme au Lesotho, le Canada est maintenant engagé activement dans un dialogue avec le secrétariat de l'OUA en vue de développer des voies de coopération qui puissent appuyer les objectifs du Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits. Le Canada encourage l'OUA à promouvoir la complémentarité avec les organisations régionales africaines, l'ONU, la Francophonie et le Commonwealth. La conférence d'aujourd'hui se veut un jalon supplémentaire dans la mise en œuvre de cette coopération.

La Francophonie ne peut pas rester muette face aux défis que posent les conflits actuels et potentiels à la sécurité régionale et internationale. Par conséquent, il y a lieu de se demander si cette dernière, en appui au Mécanisme de l'OUA, ne devrait pas se doter de moyens institutionnels lui permettant de jouer un rôle de prévention et de médiation. Certes, des programmes relatifs à la promotion des institutions démocratiques existent déjà. Mais ces programmes ne suffisent plus. Il est impérieux que les États membres de la Francophonie fassent usage des outils à leur disposition et travaillent de concert avec l'ACCT [Agence de coopération culturelle et technique], l'OUA et l'ONU pour élaborer des façons de faire qui répondent aux nouvelles réalités. Lorsque des conflits éclatent ou se trouvent sur le point de dégénérer en affrontements violents, quelqu'un doit agir rapidement.

Le pouvoir d'agir n'est rien sans la volonté d'agir. Le cas du Rwanda et maintenant celui du Burundi ont démontré que la faiblesse de la diplomatie préventive

ne tient pas à l'absence de dispositifs pour identifier les situations conflictuelles, mais à l'incapacité de la communauté internationale de décider des moyens à mettre en œuvre pour prévenir et contenir les conflits. Pour jouer un rôle à sa mesure, la Francophonie a besoin d'une instance dont les prérogatives lui permettraient de prendre les décisions qui s'imposent afin de contribuer aux efforts entrepris par l'ONU, l'OUA ou les organisations régionales.

Pour résumer, je dirai ce qui suit :

Premièrement, les discussions d'aujourd'hui et de demain devraient se poursuivre dans nos capitales respectives pour aboutir à Cotonou à une déclaration solennelle de la Francophonie sur la prévention des conflits et la diplomatie préventive.

Deuxièmement, je me demande s'il ne serait pas opportun de songer à la mise sur pied, à Cotonou, d'un comité ministériel restreint pouvant appuyer les initiatives dans ce domaine et fournir l'impulsion politique nécessaire.

Troisièmement, sur le plan de la diplomatie préventive, la Francophonie devrait faire un usage plus soutenu et fréquent des parlementaires qui peuvent jouer un rôle précieux de médiation et d'observation comme ce fut le cas au Burundi. Je souhaiterais qu'un rôle actif de l'AIFLF [Assemblée internationale des parlementaires de langue française] soit fortement encouragé et reconnu.

Quatrièmement, pour ajouter un élément de flexibilité, de mobilité et de rapidité aux actions du comité ministériel restreint suggéré, et pour donner plus de «corps et d'âme» aux instruments francophones déjà à notre disposition, y compris l'AIFLF, je me demande s'il ne faudrait pas songer à créer, au sein de la Francophonie, un outil que j'appellerais pour l'instant «facilité pour la paix».

Cinquièmement, compte tenu de l'importance primordiale du respect des droits de la personne et des libertés fondamentales dans la prévention des conflits, il y a lieu, me semble-t-il, de favoriser, là où elles n'existent pas ou ne fonctionnent pas de façon optimale, la création ou le renforcement d'institutions nationales de promotion et de protection des droits de la personne, pour l'ensemble de l'espace francophone. La coopération bilatérale et multilatérale pourrait tenir compte de ce besoin.

Sixièmement, dans un environnement où la puissance militaire cède le pas au dynamisme économique, la sécurité et la stabilité des États passent de plus en plus par le développement économique et social des individus. Ainsi nos gouvernements devraient-ils prendre l'engagement de revoir courageusement le niveau des dépenses militaires pour une réallocation possible des ressources du secteur de la défense vers les domaines comme ceux de l'éducation et de la santé afin d'assurer un avenir meilleur à nos populations?

Septièmement, selon les Nations Unies, plus de 90 p. 100 des victimes des conflits intra-étatiques sont des personnes non combattantes. À moins que ne soient

enrayées la prolifération des armes légères et l'utilisation des mines, les populations civiles continueront de faire les frais des conflits sectaires. Il est impératif que la communauté internationale, les gouvernements concernés et les groupes impliqués travaillent de concert à mettre fin à l'utilisation de ces armes. De plus, ne devrions-nous pas nous engager politiquement à entreprendre le déminage de l'espace francophone?

Le Canada continuera d'exercer des pressions et de proposer des transformations au sein des institutions internationales pour garantir la paix et la stabilité. En ce qui touche plus particulièrement les questions de sécurité, je déposerai à l'Assemblée générale des Nations Unies, dans quelques jours, les résultats d'une étude canadienne sur la mise en place, au sein de l'ONU, d'une capacité de réaction rapide. La mise en œuvre des recommandations principales de cette étude mènerait, selon nous, à une amélioration tangible de la performance des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix. Je vous invite à prendre connaissance de cette étude et à en promouvoir les recommandations.

La nature des conflits a changé. Menacés de l'extérieur, beaucoup de pays francophones, à l'exemple des autres pays du monde, ont misé sur la puissance militaire pour se protéger. Ces pays doivent maintenant réapprendre les conditions de leur sécurité interne. L'ordre sans le consentement et la participation populaire est une perversion de la stabilité intérieure et du bon gouvernement. L'absence de conflit, sans la liberté, m'apparaît une paix toute relative.

Je vous remercie.

Madame Huguette Labelle
Présidente
Agence canadienne de développement international [ACDI]

Bonjour mesdames et messieurs,

Puisque vous avez amplement eu l'occasion de faire connaissance depuis le début du présent colloque, vous me permettrez, dans un souci de brièveté, de passer outre aux salutations protocolaires d'usage et d'entrer d'emblée dans le vif du sujet. Je vais m'efforcer d'éviter de refaire devant vous l'analyse qui retient votre attention depuis deux jours; je compte également m'abstenir, autant que faire se peut, d'aborder la problématique sous un angle strictement politique qui n'est pas directement de mon ressort, puisque je m'adresse à vous en qualité de présidente d'un organisme bilatéral d'aide au développement.

On a longtemps répété, non sans raison, que «le développement est le nouveau nom de la paix». Voici maintenant que le besoin pressant de prévenir et de contenir les conflits s'impose à nous avec une nouvelle urgence et ne saurait être contesté. Force est de reconnaître que les événements qui nous préoccupent sont loin d'être nouveaux, mais que nous commençons à peine à en mesurer la véritable dimension et à prendre acte de la menace qu'ils font peser sur une action de développement durable à long terme. Vous connaissez aussi bien que moi les exemples tragiques de conflits infranationaux qui ont eu pour effet de balayer en quelques semaines ou quelques mois des décennies d'efforts soutenus en faveur du développement. De ce point de vue, l'Afrique a connu des événements particulièrement poignants et la situation y demeure très préoccupante dans de nombreux pays. Bien évidemment, en raison de la porosité des frontières en Afrique, les conflits internes, ainsi que les flux migratoires qu'ils provoquent, sont porteurs d'instabilité à l'échelle régionale également. Ces situations tragiques mettent en évidence la nécessité d'une coopération régionale ou continentale, par l'intermédiaire d'organisations comme l'OUA ou la CEDEAO, et l'urgence de revoir le dogme de la souveraineté absolue des États ainsi que le principe intangible de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures. Je me bornerai à ces observations portant sur la dimension politique du problème qui nous occupe.

L'APD et la prévention des conflits

Auparavant, il était facile de soutenir que la rivalité est-ouest s'exerçait par pays en développement interposés. La fin de la guerre froide nous force à aller bien au-delà de cette analyse simpliste et réductrice. En effet, nous constatons que la mémoire des peuples est très longue et que les conflits sont souvent l'expression de haines ancestrales. Cela dit, la thèse que je voudrais défendre devant vous aujourd'hui, c'est que, de par sa nature même, une aide au développement bien comprise et reposant sur une analyse éclairée des diverses réalités est justement de nature à favoriser la prévention de ces conflits. Certes, il ne faut pas voir en elle une panacée et négliger pour autant les autres

instruments politiques et diplomatiques à la disposition des États. Néanmoins, je n'hésiterais pas à faire valoir que l'aide publique au développement a sans doute eu pour effet, pendant les dernières décennies, de contribuer à désamorcer de nombreux conflits qui auraient pu éclater ici ou là, dans diverses régions sensibles de notre monde. Le paradoxe de l'efficacité de ce type d'intervention, c'est justement qu'il est très difficile, sinon impossible de la démontrer.

Si la coopération pour le développement a un rôle de premier plan à jouer dans cette problématique, c'est que, sur le fond, les conflits trouvent leurs racines dans la pauvreté, les injustices sociales et l'impossibilité de s'épanouir pacifiquement auxquelles sont confrontées diverses couches des populations des pays en développement. Ces conflits résultent souvent d'une croissance démographique effrénée, facteur capital d'une lutte pour l'accès à des ressources de plus en plus limitées et de la non-satisfaction des besoins fondamentaux. Ce sont là autant de problèmes que l'aide publique au développement a pour mandat de contribuer à résoudre. Plus tôt cette année, le Canada a décidé d'affecter le quart de son APD à ces besoins fondamentaux.

Bien sûr, nous réalisons depuis longtemps des interventions dans les domaines de la santé, de l'éducation ou de l'approvisionnement en eau potable. Toutefois, le fait d'intégrer ces divers projets dans un cadre structurant, soit la mise en place des fondements d'un développement durable et l'instauration d'un climat propre à la prévention des conflits, nous permettra, j'en suis convaincue, d'accroître aussi bien la cohérence que les retombées de notre action.

Développement démocratique, droits de la personne et bon gouvernement

Si l'Afrique a connu ces dernières années des dérapages, voire de multiples tragédies qui ont constitué un énorme bond en arrière sur le plan du développement, le bilan est loin d'être entièrement négatif. Les réformes engagées sur les plans du pluralisme politique et économique, et d'une plus grande transparence dans la gestion des affaires publiques, réformes réclamées par les populations africaines elles-mêmes, incarnent l'aspiration à un développement axé sur la participation des citoyens aux décisions qui les concernent et à une cohésion sociale plus affirmée.

J'insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas ici de valeurs ou de concepts inspirés de l'Occident ou imposés par des donateurs prisonniers d'une vision idéologique étroite des réalités. Si nombre de pays ont entrepris de réformer leur mode de gouvernement, le dirigisme économique ou l'ampleur démesurée des budgets militaires, ce n'est pas parce que les pressions des donateurs étaient intenable, c'est d'abord et avant tout parce que leur propre population l'a revendiqué. Cela dit, c'est aux pays concernés qu'il appartient de choisir les modalités d'une démarche qui repose sur des aspirations universelles.

C'est justement parce qu'il nous est apparu que ces éléments s'inscrivaient inéluctablement dans la logique d'un développement durable, lequel suppose la prévention des conflits, que nous leur accordons depuis quelques années une

importance croissante dans notre aide publique au développement. Je précise que l'Afrique ne représente pas pour nous une région particulière à cet égard. Nous avons conçu des projets de cet ordre destinés à toutes les régions où nous agissons, en nous efforçant, bien évidemment, de les adapter aux réalités sur le terrain. Nous avons soutenu le processus électoral dans de nombreux pays, notamment en Haïti, où nous avons également lancé un vaste projet de promotion des droits de la personne, en plus de contribuer à la formation de la police nationale. Nous avons créé un fonds d'appui aux politiques d'équité entre les sexes à l'échelle de toute l'Amérique centrale, mis sur pied un autre fonds de soutien au dialogue et au développement au Moyen-Orient, ou encore lancé aux Philippines un projet visant à préparer les femmes à jouer un rôle plus actif dans la vie politique de leur pays. J'ajoute que nous avons également mis en œuvre, en Afrique de l'Ouest, un projet régional de promotion de la démocratie et des droits de la personne. Plus récemment, l'ACDI a lancé un important projet d'appui au renforcement des groupes et associations au sein de la société civile au Niger, au Burkina Faso et au Mali.

J'aimerais dire un mot de l'Afrique du Sud, car il s'agit là d'un pays dont l'expérience mérite certes d'être analysée sur le plan de la prévention des conflits. Lorsqu'il a conçu son premier programme officiel d'aide au développement de ce pays, en 1985, le Canada a accordé une importance centrale à la promotion des droits de la personne, à la formation de Noirs sud-africains afin de les préparer à participer pleinement à la vie d'une société non raciale et à diverses autres initiatives dans le domaine de l'éducation, notamment l'alphabétisation des adultes, à la coopération avec les organisations syndicales et au soutien aux entreprises dirigées par des Noirs.

Au fur et à mesure que la situation sur le terrain a commencé à évoluer, au début des années 1990, le Canada a pris diverses mesures de soutien du processus électoral. En outre, à compter de 1993, nous nous sommes efforcés de renforcer les capacités de l'ANC de négocier avec le gouvernement sud-africain dans divers domaines, notamment l'éducation, l'économie et l'administration publique. On peut donc dire, de manière générale, que nos rapports avec le mouvement antiapartheid, qui se caractérisaient par des liens traditionnels de dépendance donateur-bénéficiaire, ont évolué progressivement vers le renforcement des capacités et des institutions, éléments essentiels d'une démarche de prévention des conflits.

Il nous apparaît aussi que la décentralisation des pouvoirs et une plus grande participation des populations locales à la gestion de leurs propres priorités s'inscrivent directement dans la perspective de la prévention des conflits. Cette orientation comprend notamment la gestion des régimes fonciers et les arbitrages à effectuer pour ce qui est de l'affectation des ressources. L'Agence canadienne de développement international se propose de consacrer des crédits importants à des démarches de décentralisation de ce type.

Ce ne sont là que quelques exemples parmi tant d'autres, mais je tiens à insister sur l'importance que revêt à nos yeux l'action destinée à relever le statut de la femme. Nous estimons qu'il s'agit là non seulement d'un impératif sur les plans de la dignité

humaine et de l'efficacité des stratégies de développement, mais aussi d'une composante essentielle de toute démarche de prévention des conflits. Cette action de promotion de la femme peut prendre diverses formes : création de coopératives d'épargne et de crédit, refonte des régimes fonciers, formation de femmes à la direction de mouvements syndicaux, et ainsi de suite. En Afrique, les groupements de femmes englobent généralement plusieurs ethnies et ils constituent des agents de changement fédérateurs, plutôt que des sources de discordance entre divers groupes de la société.

J'attire également l'attention sur quelques autres projets plus «pointus» mis en œuvre par le Canada et portant directement sur la problématique des conflits : un projet d'appui à la sensibilisation et à la réconciliation nationale au Mali [le projet ASERENA], un soutien financier aux travaux de l'OUA en vue de la mise au point d'un mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, ou un projet de formation de journalistes africains francophones sur le thème du journalisme en démocratie. Ce projet a été mené à bien conjointement par la Société Radio-Canada et l'ACCT.

Avant de refermer ce volet que j'appellerais «démocratie et participation», je souhaiterais évoquer quelques-unes des conditions d'un soutien efficace des donateurs bilatéraux et multilatéraux aux processus en cours dans les divers pays. D'abord, il importe que les programmes et projets reposent sur une connaissance beaucoup plus profonde et plus fine des réalités de chaque pays. Cela suppose un dialogue ouvert avec de multiples porte-parole de la société civile et des pouvoirs publics des pays bénéficiaires, ainsi qu'avec des représentants des institutions régionales. C'est la dimension nord-sud proprement dite de cette démarche. Si nous apprenons à mieux consulter toutes les composantes de la population, nous serons davantage en mesure de concourir au renforcement du tissu social des pays où nous agissons. J'ajoute, sans avoir le temps de donner d'autres détails, qu'il nous faut assurer une meilleure concertation avec les autres donateurs [la coordination nord-nord] et avec les organisations internationales. Bref, le recours à l'APD dans une optique de prévention des conflits suppose une approche qui soit simultanément bilatérale, multilatérale et internationale.

Conclusion

En guise de conclusion, je souhaite attirer votre attention sur un autre facteur qui rend impérative la prévention des conflits dans une optique de développement durable à long terme. Nous savons que, pour de multiples raisons, les budgets de l'APD stagnent en ce moment et qu'une part de plus en plus importante des crédits est affectée à l'aide humanitaire d'urgence. Nos citoyens exigent de nous que nous intervenions pour secourir les populations victimes de catastrophes, qu'elles soient naturelles ou provoquées par l'être humain. Ce sont là autant de ressources dont se voit privée l'action de développement à long terme. Il nous faut prendre en compte cette dichotomie et faire en sorte que notre APD soit aussi judicieuse et efficace que possible.

Il est essentiel que nous mettions en commun les expériences vécues dans divers pays et les enseignements que nous en avons tirés. Il suffit de penser aux cas d'Haïti, du

Cambodge et de nombreux pays d'Afrique pour se rendre compte que la Francophonie peut apporter une contribution précieuse aux travaux qui se déroulent parallèlement dans d'autres instances, notamment au sein du CAD et de l'OUA.

Mesdames et messieurs, j'exprime le vœu que la dynamique enclenchée ici se poursuive. Je souhaite non seulement qu'elle vienne enrichir les délibérations du prochain Sommet de la Francophonie, à Cotonou, mais qu'elle permette aussi de mieux percevoir les avenues que l'aide au développement bilatérale et multilatérale pourrait suivre afin de contribuer à la prévention des conflits.

Je vous remercie.

Son Excellence monsieur Mohamed Sahnoun
Boursier Pearson
Centre de recherches pour le développement international

Madame la présidente, je vous remercie, je vous remercie de ces paroles chaleureuses de bienvenue. C'est certainement un privilège dont je mesure la qualité de me retrouver parmi vous, aujourd'hui, pour cette rencontre internationale de la Francophonie afin d'engager un débat sur la prévention du conflit.

Madame la présidente, vous avez eu les mots justes en ouvrant cette conférence, quand vous avez parlé de la dégradation de l'environnement et de la sécurité. Je crois que ce sont là effectivement des paramètres fondamentaux.

Au cours des 50 prochaines années, la population mondiale va probablement dépasser les neuf milliards d'habitants et la production économique globale aura quintuplé. On pourrait en conclure, à première vue, que ce scénario n'est pas si catastrophique puisque le taux de croissance démographique est compensé largement par la croissance économique. La vérité, hélas, n'est pas une question d'équation arithmétique. D'une part, les besoins d'une population qui aura pratiquement doublé se traduisent par une demande beaucoup plus complexe et beaucoup plus ample. D'autre part, la croissance économique sera, aux niveaux de la structure et de la géographie, beaucoup plus sélective et ne répondra que très partiellement à ces demandes.

En fait, la tension et la pression qu'exerceront les deux tendances démographique et économique sur les ressources naturelles sera telle que certaines ressources non renouvelables, beaucoup de produits miniers, certaines cultures, auront disparu ou seront sérieusement érodées et certaines régions du globe, aujourd'hui appelées arides ou semi-arides, seront totalement dépeuplées.

Même certaines ressources supposées être renouvelables, telle l'eau potable, connaîtront, comme vient de l'indiquer un rapport de la Banque mondiale, une situation de pénurie particulièrement grave. Ainsi, les atteintes à l'écosystème, les ruptures d'équilibre écologique telle la déforestation – dix millions d'hectares détruits chaque année – l'érosion des sols – six millions d'hectares sont perdus chaque année – prennent des proportions considérables et menacent sérieusement les bases économiques et l'avenir, non seulement de pays mais de régions entières. Il va sans dire que les conséquences politiques et sociales de ces développements peuvent être particulièrement graves et nous en entrevoyons les prémises. Il était devenu évident pour moi, quand j'ai effectué ma mission en Somalie en tant que représentant spécial du secrétaire général de l'ONU, que j'étais témoin d'une guerre civile et d'une crise institutionnelle et sociologique dont les causes profondes étaient autant écologiques que politiques. Car il est évident que la gestion politique et les insuffisances graves dans les domaines de gouvernance, en Somalie comme ailleurs, précipiteraient les catastrophes. Imaginez que dans la corne de l'Afrique, et en particulier en Somalie et en Éthiopie, 70 à 80 p. 100 du sol a été touché par l'érosion et la désertification en l'espace d'un peu plus d'un

demi-siècle. Cela a nécessairement conduit à des mouvements de population particulièrement amples et à des situations sociologiques et économiques précaires qu'une mauvaise gouvernance a encore accentués. Il était difficile d'entrevoir les failles de la société somalienne en raison de l'apparente homogénéité ethnique, culturelle et linguistique de cette société. Cependant, le facteur de l'insécurité que vous avez souligné, Madame la présidente, peut éveiller des démons insoupçonnés de l'imaginaire culturel. L'individu somalien recherchant dans le courant, le sous-courant ou même simplement la famille, le ghetto qui allait lui offrir sa sécurité et sa survie, même si cela impliquait la destruction d'un tissu social, des structures d'État et des circuits économiques de base. Une bonne gouvernance de la part des tenants du pouvoir comme de l'opposition doit pouvoir être avertie des perspectives de ruptures écologiques, surtout dans une situation de sous-développement et aménager les voies et moyens d'amortir les chocs et même au-delà, de mieux gérer les potentialités de toute société, quelles qu'elles soient, et qui sont souvent plus importantes qu'il n'apparaît.

En compte-rendu, une politique de gouvernance déficiente accentue les chocs en jouant sur les divisions sociologiques et ethniques et tente ainsi de perpétuer un système qui est souvent aussi synonyme d'entêtement vaniteux et de tragique inconscience. Environnement et gouvernance, voilà donc les deux paramètres fondamentaux des crises latentes et ouvertes spécialement, mais pas uniquement, dans le monde sous-développé. Ayant souligné l'importance de ces deux paramètres, il est utile de rappeler certains facteurs historiques, culturels ou systémiques qui entretiennent l'incertitude et favorisent généralement le décrochement ou le développement des conflits. Cela permet d'établir avec exactitude, autant que possible, l'identité d'une crise sans laquelle il est difficile de déterminer et d'appliquer la thérapeutique appropriée. Il y a le processus d'intégration qui conditionne la condition de l'État nation. Il existe presque toujours dans notre pays les différenciations d'origine ethnique, tribale ou linguistique qui tout en recelant une certaine potentialité culturelle qui pourrait être mise à profit dans d'autres circonstances, tendent à freiner le processus d'intégration. L'absence d'équilibre et d'entente entre les différentes composantes ethniques ou tribales, ou l'hégémonie que peut exercer indûment une entité quelconque, empêchent la création de l'État nation. L'élément catalyseur ou stabilisateur qui doit nécessairement jouer un rôle dans la cohésion et l'évolution de la société, telle une classe sociale interethnique solidaire ou une élite avertie est hélas faible ou inexistante.

Deuxièmement, le processus de décolonisation. Les séquelles d'une décolonisation mal engagée, ou hâtivement finalisée, peuvent constituer un handicap majeur dans la création de l'État nation. Les anciens thèmes de la décolonisation, de tracer des frontières, le clientélisme, les échafaudages constitutionnels de dernière minute, ont souvent attisé ou réveillé des antagonismes latents et rendu le processus d'intégration et de stabilisation encore plus complexe.

Troisièmement, l'héritage de la guerre froide. Il s'agit ici surtout d'une déviation des luttes de libération, ou de luttes sociales prises en otage, pour ainsi dire, par les protagonistes de la guerre froide et infectées en conséquence par le virus idéologique. Le terrain étant lui-même fragile, le virus ne pouvait faire que des ravages. Il en a résulté

des conflits complexes que l'abondance des armes et les mauvais conseils fournis par les protagonistes en question ont prolongés au-delà de toutes mesures.

Quatrièmement, les antagonismes religieux. La cohabitation religieuse est une mesure du degré de tolérance existant dans une société. Elle dépend du sentiment de sécurité en général mais aussi du rôle des élites religieuses et politiques qui, ayant elles-mêmes parfois mal assimilé le message religieux, exploitent les différences formelles et exacerbent les appréhensions, les méfiances, les sentiments de marginalisation, par ambition ou par mégalomanie.

Finalement, il y a ce que j'appelle des jacqueries modernes - ce sont des révoltes sociales, qu'elles soient paysannes ou urbaines, elles sont provoquées par les faillites du système politique et la perception d'injustices et de ras-le-bol que les déshérités de la société peuvent avoir et qui sont là aussi exploitées par des dirigeants plus ou moins sincères qui se trouvent une vocation salvatrice et qui prennent l'habit de Savonarole ou de Che Guevara pour lancer leurs troupes à l'assaut des pouvoirs. C'est la situation qu'a connue l'Amérique latine, et en particulier l'Amérique centrale, mais aussi en filigrane d'autres régions d'Afrique. L'intégrisme religieux leur donne souvent le véhicule idéologique qui les exacerbe outre mesure comme c'est le cas en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Ce sont là les cinq facteurs principaux qui favorisent le décrochement des conflits dont nous sommes témoins. Ils peuvent se retrouver d'une manière concomitante dans tel ou tel conflit. Encore une fois, ils ne constituent pas nécessairement les causes directes ou les causes profondes qui pour moi restent liées aux paramètres fondamentaux d'environnement et de gouvernance, autrement on s'expliquerait mal comment certains pays et certaines sociétés confrontés aux mêmes écueils et aux mêmes défis évitent de tomber dans les mêmes catastrophes. Il n'en demeure pas moins fondamental d'analyser correctement les tenants et aboutissants de ces facteurs, dans chaque cas, et de déterminer notre approche et concentrer nos efforts à temps sur l'action préventive et la résolution des conflits. Quand ces conflits prennent des proportions tragiques, ils sont alors difficilement maîtrisables et ce n'est souvent hélas que l'usure, la fatigue et le manque de moyens qui ont raison des combattants.

Quoique certains conflits soient difficiles à classer, je pense en particulier à ceux suscités directement ou indirectement en Amérique latine surtout, mais également en Asie par le trafic de la drogue. Il est utile de dresser une sorte de mappemonde des différentes catégories de conflits internes, latents, ou ouverts; de mieux cerner leur développement; le jeu des différents acteurs et des interférences; le trafic des armes; l'ambition aveugle de certains leaders militaires ou politiques; la carence des infrastructures administratives; la paralysie des mécanismes traditionnels de conciliation et de médiation et la négligence des tragédies humanitaires. Tous ces facteurs sont autant de circonstances aggravantes qu'il faut pouvoir appréhender et dont il faut atténuer les effets. Cela est possible, cela est faisable à condition de mobiliser pour cela les vraies compétences, de mieux préparer les institutions appropriées et leur logistique. La prévention et la résolution des conflits sont des exercices délicats, souvent de longue haleine. Mais sans une certaine clarté, sans une certaine fermeté et sérénité dans le

traitement des circonstances aggravantes, il est illusoire d'estimer arriver à des résultats probants.

Les recettes concoctées tardivement dans les tours d'ivoire des institutions internationales - et c'est là où je fais un peu provocateur, Madame la présidente - les recettes concoctées tardivement dans les tours d'ivoire des institutions internationales ne tenant compte que partiellement des données du terrain et motivées parfois par les pressions médiatiques, peuvent se révéler stériles sinon néfastes. Il serait indiqué de revoir les structures et les méthodes actuelles dans le sens d'une décentralisation de la prévention et du traitement des conflits. Décentraliser et responsabiliser, ce sont là les principes de base qui doivent présider à des réformes profondes de nos structures actuelles pour mieux appréhender et traiter les conflits internes qui risquent de se multiplier dans un proche avenir. Il faudrait avec beaucoup d'énergie et d'audace, et le risque de bousculer certains ego, certains tabous, et des conditionnements bureaucratiques acquis depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, rapprocher les praticiens et adapter la thérapeutique.

Comment déchiffrer les premiers signes, poser un diagnostic correct et coordonner une approche globale pour au moins éviter qu'un début de crise ne se transforme en tragédie? Cela n'est possible que si l'on est à proximité, à l'écoute et disposons de moyens minimums pour intervenir. C'est ainsi que nous pouvons utiliser au maximum, et cela est important, le potentiel local pour la prévention, le traitement des symptômes et l'enracinement de la paix. En somme, renforcer les capacités immunitaires existantes. Il s'agit d'encourager la promotion, la création ou la consolidation de structures régionales, sous-régionales ou nationales pour la conciliation et la médiation.

Pour cela, une coopération et un soutien de la communauté internationale sont nécessaires. D'abord pour procéder à une révision de l'approche actuelle qui consiste à s'en remettre principalement à l'ONU et ensuite promouvoir de nouveaux cadres d'interventions y inclus dans la société civile. Le Chapitre 8 de la Charte des Nations requiert des États membres d'épuiser d'abord les aptitudes régionales pour remédier aux crises avant de s'adresser aux rouages des Nations Unies. Ce n'est que timidement que les organisations régionales et sous-régionales ont récemment inauguré une démarche dans ce sens avec la mise en place du Mécanisme de l'OUA pour la résolution des conflits.

J'ai été personnellement associé à une réflexion pour examiner les voies et moyens d'améliorer l'efficacité de ce Mécanisme et le rendre plus performant. Il faut reconnaître que malgré la présence ou la disponibilité de ressources humaines tout à fait valables pour une intervention de médiation ou de conciliation ou de maintien de la paix, l'OUA et l'on peut dire la plupart des organisations régionales et sous-régionales dans le monde des sous-développés, ne disposent pas de moyens logistiques adéquats. J'ai été le témoin de ces insuffisances, quand l'OUA m'a demandé d'offrir mes bons offices aux différentes parties en conflit au Congo en 1993/1994. Nos efforts de médiation ont abouti mais nous nous sommes trouvés tout à fait paralysés quand il s'est agi de transformer le résultat en mesures concrètes de supervision d'élections,

d'arbitrage, etc. J'ai pris alors l'initiative, avec l'accord du secrétaire général de l'OUA, de rechercher la coopération de l'Union européenne pour parachever une entreprise de médiation particulièrement délicate et je dirais vitale pour le pays concerné. Ainsi pour la première fois, deux organisations régionales, l'une au nord et l'autre au sud, ont instauré une coopération interrégionale particulièrement significative.

On pourrait, en mon sens, généraliser ce précédent et promouvoir avec la bénédiction des Nations Unies elles-mêmes des relations systémiques permanentes entre les organisations régionales et sous-régionales. Le Conseil de sécurité devrait sérieusement considérer responsabiliser ces institutions régionales et sous-régionales et recommander qu'elles établissent un système de prévention et d'autodéfense immunitaire aussi élaboré que possible vis-à-vis des conflits. Il est nécessaire, cependant, qu'elles reçoivent pour se faire la caution et le soutien, y inclus le soutien logistique, non seulement des Nations Unies mais aussi de partenaires logiques dans une chaîne de solidarité naturelle et consciente des répercussions de ces secousses sismiques au-delà de leur épicentre.

Il n'y a aucun scrupule à avoir dans la mise en place de cette solidarité dépouillée de tout paternalisme mais aussi de nationalisme soucieux. Certains d'entre nous s'entendent à vivre de réserves pour coopter dans le conseil d'administration des institutions financières régionales des pays extra-régionaux. Il s'est avéré d'expériences que cette attitude était stérilisante. Il en est de même aujourd'hui. S'agissant d'appréhender les conflits internes et leurs conséquences, il faut faire preuve d'imagination et d'audace. Décentraliser et responsabiliser signifie la mise en place au niveau régional et sous-régional, de cadres de consultation semi-permanents élargis à des partenaires motivés et intéressés venant d'autres régions pour appréhender et traiter les conflits latents et ouverts.

Une expérience-test dans ce domaine est l'initiative des pays de la corne de l'Afrique, dits les pays de l'IGADD, dans leur tentative de conciliation au Soudan. L'IGADD, puisque c'est ainsi qu'on l'appelle, a encouragé la création d'un groupe de pays-amis dont notre pays-hôte, le Canada, pour suivre, conseiller et soutenir cette opération de conciliation et de médiation. Outre ce cadre intergouvernemental extra-régional de conseils et de soutien, l'IGADD a invité un groupe de personnalités ayant une bonne connaissance du terrain à apporter leur contribution technique. J'ai le privilège de faire partie de ce groupe et je peux attester d'une collaboration fructueuse entre ces différentes structures. Ce cadre de consultations élargi et une approche décentralisée peut devenir la cheville ouvrière d'une communauté internationale sincèrement solidaire. L'action diplomatique traditionnelle peut gagner en efficacité. Étant mieux synchronisés, on évitera les confusions tragiques qui ont entouré le drame du Rwanda, alors qu'on n'a pas su tirer tous les bénéfices du processus de conciliation engagé à Arusha. Le manque de communication, la suspicion et parfois l'incompétence conduisent à l'instauration d'un climat d'intrigues, au cliquetis des armes, et finalement au drame. Les principes mal digérés de la souveraineté et de non-ingérence ne devraient pas paralyser l'action diplomatique qui doit elle-même aussi se libérer des notions erronées de chasse-gardée, de prestige et de mercantilisme.

L'Organisation de l'unité africaine, l'Organisation des États américains, l'ASEAN, la Ligue arabe, la Francophonie et le Commonwealth devraient engager un débat ouvert sur les voies et moyens d'établir ces cadres de consultation. La conférence qu'ont judicieusement organisée aujourd'hui nos amis canadiens, dans le cadre de la Francophonie, devrait servir d'exemple. On peut ne rétorquer au niveau de l'intervention régionale ou sous-régionale en se référant au Liberia, entre autres, que les exemples de réussite ne sont ni nombreux, ni édifiants. Peut-être. Cependant, outre qu'en comparaison, les Nations Unies et les Organisations régionales du nord, en Bosnie et ailleurs, ne peuvent se prévaloir d'un bilan particulièrement brillant, il faut de nouveau rappeler l'handicap sérieux que constituent et l'inexpérience et le manque de moyens.

Souvenons-nous que l'OUA, et j'ai été secrétaire général adjoint de cette organisation pendant ces années-là, l'OUA avait, à ses débuts, géré avec un certain succès les conflits interétatiques. Des indépendances nouvellement acquises, la sacralisation des concepts de souveraineté, comme je le disais tout à l'heure, et de non-ingérence lui ont fait accuser un retard sérieux dans l'appréhension et le traitement des crises internes. Il faut maintenant combler ce retard en puisant dans l'expérience d'autrui et s'enrichir des offres de coopération qui nous sont faites. Au Sommet de Biarritz, à Bruxelles, à Rome, à Londres, des idées, des formules ont été avancées. Relevons le défi et examinons sans complexe et ouvertement, mais sans polémique médiatique, les avantages et les inconvénients de ces formules.

Ayant traité des structures interétatiques régionales et sous-régionales, il me faut dire un mot de la méthodologie. Et là je n'insisterai jamais assez sur l'importance de la promptitude de l'intervention, comme disent les Anglais le «*timing*» des retards et les attermolements nous reviennent toujours, les attermolements nous reviennent toujours avec des factures particulièrement lourdes, et souvent lourdes en vies humaines. J'ai eu, tour à tour, à m'occuper de la Somalie et du Congo et j'en suis sorti avec cette conviction profonde que l'intervention tardive en Somalie explique largement l'anarchie qui s'est graduellement instaurée dans le pays. Je ne m'étendrai pas à ce sujet, faute de temps, sinon pour souligner qu'un maximum de pression doit être exercé sur les gouvernements des pays qui connaissent un début de crise pour taire une fierté mal placée et accepter une offre de bons offices, de médiation et de conciliation. S'agissant toujours de méthodologie, il faut éviter de laisser la situation se dégrader sur le plan humanitaire et institutionnel. Rien de doit empêcher ou freiner une assistance humanitaire urgente car la dégradation de la situation à grande échelle entraîne nécessairement une déperdition rapide des valeurs morales, du sens civique et la disparition d'un certain nombre de repères institutionnels et sociologique qui désorientent le citoyen et mène directement à l'anarchie.

Enfin, il faut éviter de recourir trop rapidement à une intervention armée. Il s'agit avant tout de privilégier les solutions politiques. Cela exige des négociations ardues et fastidieuses avec toutes les parties au conflit ainsi que la mise en branle de tout un arsenal de ressources et de potentialités du pays. C'est là qu'intervient la société civile. Il s'agit certes d'une notion très complexe qu'il ne faut pas non plus idéaliser. La société

civile dans la plupart des pays du sud n'est pas encore organisée ou structurée. Il n'en demeure pas moins qu'il y a des forces que l'on peut discerner et orienter. Les institutions et les individualités du monde religieux, de la chefferie traditionnelle, du corps enseignant, du corps médical et les regroupements de marchands et de femmes et les associations des droits de l'homme représentent généralement des lignes de forces qu'il faut pouvoir cimenter, conforter et encourager. Il faut aider ces forces à disposer d'éléments concrets de réflexions et d'exemples historiques pour qu'elles trouvent elles-mêmes les moyens de prendre un peu de distance et d'élaborer des stratégies de paix dans une situation marquée par l'angoisse et les pulsions irrationnelles.

Un très gros effort devrait être porté sur la gestion de la mémoire collective des conflits précédents. La mauvaise gestion de cette mémoire, l'absence de, je dirais, métabolisation des traumatismes qui surviennent pendant la crise est une source majeure de la prolongation de la crise. Cette action de promotion des lignes de force de la société civile locale est souvent mieux gérée par des partenaires qui parlent le même langage et qui sont les représentants de la société civile internationale. Comme pour l'action humanitaire, il faut faciliter le contact et la coopération et autoriser ainsi un transfert d'information, de connaissances et de savoir-faire en même temps qu'une sécurisation qui va favoriser la recherche d'alternatives à la violence. Nous avons été témoins au Congo, à l'occasion d'un symposium sur la culture de la paix organisé par l'UNESCO, d'une formidable mobilisation de la société civile qui a exercé une pression telle sur les actes politiques, qu'il en a émergé, à la surprise de tous, un gouvernement d'union nationale. La capacité de la société civile d'apporter rapidement et efficacement une aide importante dans des situations de conflits, dépend de l'existence d'un système de réseaux d'information et de relations étendu, composé d'individus et d'organisations travaillant sur les thèmes de la paix. C'est aujourd'hui vrai, surtout pour le nord. Il faut inclure de plus en plus dans ce réseau des individus et des organisations du monde dit sous-développé et leur apporter les encouragements et le soutien nécessaires.

En conclusion, qu'il s'agisse des structures intergouvernementales ou du rôle de la société civile, il faut se rapprocher des populations et des régions concernées. Comme le dit un manifeste de l'UNESCO sur la culture et la paix, la fin de la guerre froide et la dissolution des deux blocs qui ont dominé la planète ont modifié le rôle que jouaient les Nations Unies et ses agences spécialisées au cours de leurs missions destinées à préserver ou à maintenir la paix. Aujourd'hui plus que jamais, de nouvelles structures de construction de la paix sont nécessaires pour permettre le passage d'une culture de la guerre à une culture de la paix.

Je vous remercie.

N.b. : Ce texte représente la transcription d'un enregistrement du discours prononcé par l'ambassadeur Sahnoun.

Son Excellence le docteur Émile-Derlin Zinsou
Président du Conseil permanent de la Francophonie

Madame le président,
Mesdames et messieurs les ministres,
Messieurs les secrétaires généraux,
Mes chers amis,

Je veux d'abord saluer l'initiative du gouvernement canadien d'avoir suscité cette rencontre internationale francophone sur la prévention des conflits, et de l'avoir plus précisément inscrite dans une perspective africaine. Qu'il en soit doublement remercié.

Cette initiative rencontre en effet le souhait exprimé régulièrement par les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'espace francophone tout au long des cinq sommets qui les ont déjà réunis et qu'ils ont affirmé de façon de plus en plus claire; le souhait, disais-je, que la Francophonie, en développant sa dimension politique, s'implique délibérément pour contribuer – selon des modalités qui lui sont propres – au maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Le ministre des Affaires étrangères du Canada, l'honorable André Ouellet, en réaffirmant à la Conférence ministérielle de Ouagadougou, que le concert des pays francophones peut et doit participer plus activement et avec davantage d'imagination à la configuration du monde actuel, n'a-t-il pas précisément évoqué le déficit politique qui entrave encore les initiatives de la Francophonie, pourtant confrontée aux grands défis du monde. Et il précisait que ces défis – je cite – sont ceux du maintien de la paix et de la sécurité dans le monde, mais aussi ceux du développement, de la justice, de la lutte contre les inégalités, de la démocratie et des droits de la personne.

Ce constat unanime peut maintenant nous conduire à proposer au prochain Sommet de Cotonou une réflexion approfondie sur les votes et les moyens que la Francophonie serait susceptible de dégager afin de souscrire plus concrètement à l'ambition qui l'anime, de devenir un acteur efficient sur la scène internationale, et j'ajouterai en lien étroit avec les grandes institutions existantes, d'abord avec l'organisation des Nations Unies, dont nous allons célébrer tous ensemble le cinquantenaire dans quelques semaines, ainsi qu'avec l'OUA, naturellement.

Je voudrais ici rappeler quelques-unes des étapes qui ont conduit la Francophonie à vouloir s'affirmer plus clairement dans ce domaine. Au Sommet de Chaillot, les chefs d'État et de gouvernement rappelant l'importance croissante de l'ONU et sa contribution irremplaçable à la paix et à la sécurité internationale, insistaient déjà sur l'ampleur des tâches restant à accomplir en vue d'assurer - pour l'avenir - la paix dans le monde [Résolution n°6].

Au Sommet de Maurice, ils ont tenu à développer cette problématique, dans la déclaration qu'ils ont adoptée, d'abord, en invitant les membres de la communauté

internationale à accroître leur implication et leur coopération dans la prévention, la gestion et la solution des crises. Ils ajoutaient, dans une résolution particulière, qu'ils demeuraient attachés au renforcement de la capacité de l'ONU à agir de manière préventive pour maintenir la paix et la sécurité, conformément à la Charte des Nations Unies, et dans le respect de la souveraineté de chaque Nation. Mais surtout ils soulignaient :

- le rôle des organisations et des accords régionaux dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale, ainsi que l'importance de la coordination de leurs efforts avec ceux de l'ONU;
- leur engagement à faire du maintien de la paix une partie intégrante de leur politique étrangère et de leur politique nationale de sécurité; - leur volonté d'utiliser pleinement les mécanismes régionaux de règlement pacifique des conflits.

Madame le président, mesdames, messieurs,

Sans vouloir être exhaustif, ce rappel me semblait nécessaire car il témoigne de la prise de conscience que les plus hautes autorités de nos États et gouvernements respectifs ont voulu ainsi marquer collectivement, dans un engagement pluriel et solidaire, qui donne déjà à la Francophonie une véritable dimension politique. Ils nous ont par là même assigné un objectif clair. Nous sommes ici réunis pour travailler ensemble, dans ce cadre, à rechercher les modalités qui nous permettront de progresser dans cette voie, en considérant l'évolution de la situation mondiale dans le prisme de cet objectif.

Nous ne pouvons oublier qu'au lendemain même du Sommet de Maurice, qui avait aussi adopté une résolution spécifique sur le Rwanda, ce pays se trouvait plongé dans un chaos tragique et sanglant, dont les effets n'ont pas épargné plus tard son voisin, le Burundi, et dont nous n'avons pas encore, loin s'en faut, pu maîtriser toutes les conséquences à l'échelle de la région des Grands Lacs, en dépit d'une forte mobilisation internationale.

Je pourrais évoquer beaucoup d'autres situations conflictuelles dans le monde contemporain, mais celle-ci a frappé la Francophonie en plein cœur, et elle me paraît résumer toute la problématique de notre rencontre, puisque nous avons choisi de la situer dans une perspective africaine. Est-il besoin de redire que ce n'est pas parce que ce continent, qui est le mien, est affligé de plus de tourmentes que les autres? Sincèrement, je ne le crois pas et je ne suis pas, vous le savez, de ceux qui cultivent l'afropessimisme.

Aussi bien cette perspective me paraît-elle surtout refléter la part et le rôle du continent africain dans la Francophonie. Et de nombreuses personnalités sont ici avec nous pour contribuer à renforcer davantage les synergies que nous souhaitons développer entre la Francophonie et les organisations interafricaines. Il nous faudra

donc orienter notre réflexion, et le cas échéant notre action, de manière spécifique pour éviter toute redondance avec celle des institutions existantes et au premier chef, avec celle de l'OUA.

Madame le président,

Ne perdons pas de vue cependant que, quel que soit le particularisme des situations sur le continent africain, celui-ci ne doit pas nous dissimuler que la mondialisation des échanges et la fluidité croissante des circuits de communication ne se limite pas au développement économique. La disparition, mais sont-elles dissipées totalement?, des tensions est-ouest a surtout mieux mis en lumière d'autres clivages profonds, anciens ou nouveaux, et de plus en plus nord-sud. C'est une dimension qui doit nous préoccuper profondément; nous devons employer tous nos efforts à éviter la dérive de nos pays africains, dans un mouvement qui les marginaliserait en les écartant de la dynamique qui anime tous les autres pays du monde

Le président de la République française, M. Jacques Chirac, déclarait cet été devant l'Assemblée générale des maires francophones, comme il l'avait fait plus tôt en terre canadienne, à Halifax, que le combat pour le développement constitue un facteur clé d'équilibre et de sécurité dans le monde et que ce combat se double, pour les pays riches, d'un devoir moral d'assistance aux plus démunis.

Ce propos rejoint et illustre ma conviction que si la paix est bien le fondement du développement, la Francophonie, que mon pays a définie pour le Sommet de Cotonou comme un espace d'échanges et de solidarité pour un développement à la fois humain et durable, la Francophonie, donc, doit se donner les moyens de contribuer à garantir pour chacun de nos pays tout ensemble les conditions de leur stabilité intérieure et de leur sécurité extérieure, comme exigence indispensable à leur développement.

Mesdames et messieurs,

Je ne voudrais pas anticiper sur le déroulement de vos travaux qui, j'en suis sûr, ouvriront sur des perspectives fructueuses. Mais permettez-moi de vous faire partager quelques-unes de mes réflexions.

La Francophonie, compte tenu des moyens dont elle peut espérer disposer, mais plus encore puisant à ses valeurs propres qui constituent le socle sur lequel elle se fonde, à son idéal, je dirais, de liberté et d'affirmation des droits de l'homme, d'attachement à l'état de droit dans le plus profond respect de la souveraineté de ses États membres, la Francophonie donc se doit d'être mieux à l'écoute des pays qui la composent, de veiller plus attentivement à l'évolution de chacun d'eux, d'observer de façon permanente les situations qui s'y développent. En d'autres termes, il me paraîtrait souhaitable que la Francophonie, et tout d'abord ses instances politiques permanentes, s'appuyant sur les services compétents de l'Agence de coopération, se dote d'un véritable tableau de bord, d'un instrument spécifique d'analyse et de prévision, qui pourrait prendre la forme par exemple du projet d'observatoire déjà évoqué à la veille

du Sommet de Maurice. Mais, de mon point de vue, il ne saurait s'agir, sous peine d'ingérence, d'aller plus avant, et sous peine de duplication, de créer un véritable mécanisme, concurrent de ceux que nous connaissons.

Une telle approche nous offrirait cependant, en cas de crise potentielle, tous les moyens de susciter, en tant que besoin, les médiations nécessaires au niveau le plus approprié, sans doute celui de nos chefs d'État.

Je vous livre ces quelques considérations à titre personnel mais je formulerai encore un vœu avant de conclure. Que vos travaux soient éclairés, en cette fin de siècle mais surtout à l'aube du suivant, par une large vision de l'avenir du monde. Nous traversons une période de déstabilisation qui allume sur la planète encore de nombreux foyers, qui laisse perdurer beaucoup de situations précaires. Nous devons éviter que cela ne renforce, par le jeu de la mondialisation, les menaces d'impérialisme ou à tout le moins d'uniformisation qui sont à l'opposé de notre idéal : cultiver la solidarité dans la diversité.

Je vous remercie de votre attention.

M. Jean-Louis Roy
Secrétaire général
Agence de coopération culturelle et technique

Madame le président,

Placée sous la double référence de l'Afrique et de la Francophonie, notre rencontre internationale vise :

- a) À dresser l'inventaire «des nouvelles réalités affectant la sécurité et la stabilité sur le continent africain»;
- b) À tirer les leçons découlant des différentes expériences en matière de diplomatie préventive;
- c) À proposer aux chefs d'États et de gouvernements des pays ayant en commun l'usage du français qui se réuniront pour la septième fois en décembre prochain au Bénin, des voies et moyens d'intervention en matière de prévention et de résolution des conflits.

Je salue l'initiative du Ministre des Affaires étrangères du Canada. Je me réjouis particulièrement que le concept de francophonie politique, pour une première fois, fasse l'objet d'une réflexion organisée autour de ses contenus virtuels et au sujet d'objets d'une importance majeure.

Notre rencontre internationale permettra, je l'espère ardemment, de placer l'évolution du continent africain dans le contexte de la globalisation et de la mondialisation des échanges. De réaffirmer aussi la place du continent dans le système global de la communauté internationale. De plus, en situant notre rencontre dans le contexte des travaux majeurs conduits par l'Organisation de l'unité africaine, vous avez choisi de rendre justice aux fortes initiatives venues du continent ces dernières années, vous avez choisi de confirmer que la stabilité du continent viendra d'abord de lui-même, de son adhésion aux trois ordres de références suivants : primauté de la personne humaine, nécessité du vivre ensemble communautaire selon des références, des règles et des normes partagées, unité spirituelle de la famille humaine. Sans cette adhésion, les fondements même de la stabilité et de la paix sont dissous. La sécurité des individus dans leur spécificité, les possibilités de développement des communautés dans leur historicité, la contribution des individus et des communautés à la famille humaine dans son universalité sont niées radicalement.

Pensée selon ces lignes de civilisation, l'histoire de l'Afrique recèle des gisements de valeurs et de systèmes institutionnels d'une grande signification. Ces systèmes successifs d'organisations politiques, économiques et sociales démontrent son adhésion propre aux règles communes. Dans les temps qui viennent, ses enfants pourraient trouver dans ces héritages leur façon spécifique d'ordonner les institutions

démocratiques. Ces dernières sont et seront les premières garantes de la stabilité et de la paix. Là d'abord se construisent la prévention des conflits et dans les cas extrêmes, leur règlement. Ce mouvement de démocratisation porte, de plus, les chances du système global d'organisation du continent tel qu'affirmé dans le projet d'Abuja et dans la construction des cinq communautés économiques régionales, son indispensable architecture. L'extraordinaire accélération du projet communautaire en Afrique australe démontre hors de tout doute que la démocratie et la paix incarnées de façon si forte et si saisissante par la normalisation en République Sud-africaine sont indispensables à la mise en place des regroupements régionaux sur le continent.

Dans son discours du 28 août 1995 à l'occasion du Sommet des chefs d'États et de gouvernements de la SADC, le président Nelson Mandela résumait comme suit les objectifs des communautés économiques sur le continent :

The directions have been marked out across our region: political stability based on democratic governance and human rights; disciplined approaches to fiscal and monetary matters; large scale infrastructural development; and massive investment in people in order to improve their lives and to enhance our human capital.

À l'inverse, le drame du Rwanda qui est d'abord une effroyable destruction humaine, spirituelle et matérielle constitue aussi une très lourde responsabilité par ses effets de blocage au plan régional et par la dégradation de l'image et de la réputation du continent dans le monde.

Chaque continent se dote aujourd'hui d'un centre où s'harmonisent les efforts des nations. L'Afrique n'est pas restée hors de cette vaste réorganisation du monde. Abuja n'est pas une fiction théorique et fumeuse. Indispensable, sa concrétisation dans le prochain siècle dotera l'Afrique d'un système faisant sa place, primordiale aux réalités de l'interdépendance et aux exigences du développement. L'Afrique et la communauté internationale partagent un même intérêt quant à la réalisation à terme du projet d'Abuja.

En matière économique mais aussi en ce qui concerne la paix et la sécurité, l'ONU tisse des liens de coopération de plus en plus étroits avec les organismes régionaux. Dans ce contexte, les initiatives récentes de l'OUA sous la fructueuse présidence tunisienne méritent un soutien ferme et un appui durable. Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, fonds pour la paix, ces acquis de la conférence du Caire marquent l'aboutissement heureux d'essais constamment remis. Ces acquis ont été mis à l'épreuve au Burundi où l'intervention de l'OUA aura été et demeure convaincante dans un contexte où rien ne l'est vraiment.

Au niveau régional, la création récente en Afrique australe d'un comité interrégional de sécurité visant à soutenir une approche régionale coordonnée de coopération dans les domaines politique, de la paix, de la sécurité et de la prévention des conflits, préfigurent le réseau d'instruments régionaux dont le continent a besoin.

À l'ouest, la force interafricaine au Liberia [ECOMOG] est peut-être en train de réunir les conditions de la paix. C'est du moins ce que suggère la signature de l'accord du 19 août dernier. L'histoire de ce siècle démontre d'une manière éclatante que les entreprises d'affrontement, de destruction et de haine appellent en priorité la destruction de la démocratie, l'anéantissement de ses institutions, l'élimination dans les esprits et dans les lieux de circulation des idées et de l'information de toute référence à un ordre des débats privilégiant la pluralité des points de vue, la diversité des options et le consentement à l'alternance et la dissidence.

Dans son intervention au Forum de Davos en juin dernier, le secrétaire général des Nations Unies, M. Boutros Boutros-Ghali, décrivait comme suit l'intime liaison qui fonde les réalités de la démocratie et celles de la paix :

En mettant en œuvre ces actions en faveur de la démocratisation, il ne s'agit pas, pour l'ONU d'inciter les États à je ne sais quel mimétisme, ni de les inviter à emprunter des formes politiques venues d'ailleurs, ni à priori de complaire à certains États occidentaux. Bien au contraire, je le redis fortement ici, la démocratie n'appartient à personne. Elle peut être et elle doit être assimilée par toutes les cultures. Elle est susceptible de s'incarner dans des formes multiples, afin de mieux s'inscrire dans la réalité des peuples. La démocratie n'est pas un modèle à copier sur certains États, mais un objectif à atteindre par tous les peuples.

Il me semble important de souligner que les états démocratiques sont tout à la fois : les meilleurs garants de la paix et les meilleurs défenseurs du droit de l'homme.

Chaque jour nous confirme que les régimes autoritaires sont potentiellement des fauteurs de guerre et combien, à l'inverse, la culture démocratique est fondamentalement une culture de paix.

Nous sommes tous d'accord, je crois, pour affirmer la nature prioritaire de la démocratie, de l'état de droit et en son sein d'une administration judiciaire forte et indépendante comme premier fondement de la stabilité, structure d'accueil indispensable à la diplomatie préventive et au déploiement des moyens d'intervention en vue de la résolution des conflits.

Du Maghreb à l'Afrique australe, ce qui domine aujourd'hui sur le continent, c'est bien un fort mouvement de réappropriation par les peuples d'Afrique de la puissance démocratique. On pourra rétorquer que ce mouvement ne recouvre pas totalement le continent, pas encore. Certes, on doit le regretter mais en même temps on ne peut nier sa puissance actuelle et virtuelle. Dans ce mouvement se trouve une part significative de la prévention des conflits : une conception des pouvoirs et de ses contrôles, une finalité affirmée, connue et vérifiée des institutions, une adhésion du plus grand nombre à un ordre de valeurs politiques et éthiques partagées. D'autres initiatives méritent mention. On pense notamment au projet de création d'une cour africaine des droits de l'homme,

projet conçu par la Commission internationale des juristes africains et l'OUA, à la création aussi par le gouvernement du Caire et l'OUA d'un centre africain de formation pour la prévention et le règlement des conflits en Afrique, centre inauguré le 4 juin dernier, aux entreprises de médiation des diplomaties africaines, celle en cours à Libreville réunissant les protagonistes angolais et celle conduite par le président Mandela en vue du rétablissement de la démocratie au Nigeria. La résolution d'une partie de la question Touareg appartient aussi au succès de cette diplomatie.

Ces mouvements d'affirmation de la démocratie, ces travaux visant le règlement des conflits et la consolidation de la paix constituent l'apport significatif de l'Afrique à son développement durable, l'apport aussi du continent à la consolidation des valeurs universelles. Ils appellent à n'en point douter une redéfinition des politiques de coopération dont les éléments essentiels vous sont connus : règlement de la question de la dette; investissements dans les structures de communication et de télécommunication en vue du développement de l'économie du continent; appui à la création des bassins d'épargne en Afrique; soutien à la constitution des communautés économiques régionales; efforts renouvelés pour assurer la scolarisation universelle des enfants d'Afrique et en même temps et avec la même détermination; efforts pour créer les conditions de participation du continent à l'économie de la connaissance, la fameuse *knowledge economy* qui, dit-on, fera la prospérité du prochain siècle. D'une certaine manière, les exigences du développement économique sont inséparables de celles du développement démocratique. Les modèles actuels font problème. Comme le rappelait l'économiste Célestin Monga, dans un remarquable dialogue avec John Kenneth Galbraith :

Penser que l'on peut se concentrer sur le commerce extérieur de matières premières volatiles pour créer de la valeur ajoutée en quantité suffisante est une erreur.

La prospérité de l'Afrique, le développement de l'activité économique sur le continent, l'accroissement du commerce intra-africain et celui de l'exportation de produits transformés dépendent comme partout ailleurs dans le monde de l'investissement et de la consommation, de la recherche, de la capacité aussi à donner de la valeur ajoutée, de faire des profits et de réinvestir.

Ces objectifs ne seront pas atteints dans l'avenir prévisible sans le développement des ressources humaines et sans l'organisation d'espaces économiques viables dotés d'institutions performantes, de tarifs extérieurs communs. Ces constructions politiques et économiques ne se feront pas sans la démocratie et sans la stabilité.

Madame le président, la francophonie n'est pas une puissance de substitution sur le continent africain. Elle est née en Afrique. Elle est née de la volonté des Africains. Elle n'est pas un corps étranger dictant ses règles et ses exigences. Ces dernières émanent de tous ses membres dont la majorité est africaine. D'où la concordance entre ses objectifs et ceux de l'Afrique dans les domaines qui nous rassemblent aujourd'hui.

D'où la concordance entre ses travaux actuels et le système global des Nations Unies vers l'OUA, de l'OUA vers les communautés économiques régionales, de ces dernières vers les États et les gouvernements.

D'où un ordre de référence affirmé hautement par les chefs d'États et de gouvernements de la communauté francophone internationale, s'agissant de la démocratie, de l'état de droit et de la nécessité de systèmes judiciaires forts et indépendants.

Cet ordre de référence s'est concrétisé dans un programme de coopération confié à l'Agence de coopération culturelle et technique et géré au quotidien par sa délégation à la coopération juridique et judiciaire et pour certains aspects, géré aussi en partenariat avec l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française.

Ce programme s'est déployé en trois domaines convergents.

À l'origine, il s'agissait de conforter les systèmes judiciaires par le soutien matériel aux cours de justice, l'appui à la diffusion des nouveaux instruments juridiques et la formation des magistrats. Au terme d'une concertation complexe, le projet d'une banque de données juridiques et judiciaires francophone a été mis au point et est en voie de réalisation.

Dans un second temps, les évolutions politiques du continent ont conduit notre communauté à porter attention et ressources à la consolidation de la démocratie. À 25 reprises, l'Agence a organisé des missions d'observation d'élections. Elle a de plus soutenu les organismes chargés des consultations électorales. Elle a mis à la disposition des requérants l'expertise francophone en matière de codes constitutionnels ou électoraux. Elle a aussi assisté les médias écrits et électroniques appelés à œuvrer dans le nouveau contexte du multipartisme. L'Agence a de plus répondu à la hauteur de ses moyens aux requêtes de nouveaux organismes de régulation issus des démocraties émergentes. En parallèle, nous avons préparé et conduit un grand nombre de concertations d'importance - de la justice au quotidien à la mise en perspective des expériences des responsables des élections pluralistes dans l'espace francophone. Enfin, la préparation d'une conférence des ministres de la justice des pays francophones qui se réuniront au Caire fin octobre a donné lieu à d'importantes mises en convergence. Les experts de tous les pays membres finaliseront les documents de cette conférence à Bucarest à la fin de ce mois.

L'Agence a de plus préparé et assuré la présence concertée de nos pays membres aux conférences internationales de Vienne, de Copenhague, du Caire et de Pékin et donné son appui aux conférences régionales préparatoires. Ces importants travaux furent accompagnés d'une politique de soutien aux regroupements divers de réflexion, de propositions et d'interventions dans le domaine des droits de l'homme - des observatoires aux ligues et commissions, des associations de juristes aux ONG et OING. Enfin, le drame du Rwanda a rapproché notre action du thème qui nous rassemble. Il nous a conduit à travailler étroitement avec le Centre des droits de l'homme des

Nations Unies et le PNUD, notamment à l'occasion d'une mission conjointe visant à identifier les besoins relatifs à la réforme des institutions propres à favoriser la restauration de la légalité et le fonctionnement du système judiciaire au Rwanda. Depuis, nous avons fait savoir au gouvernement de Kigali que nous disposions d'un contingent important de magistrats disponibles immédiatement. Nous attendons toujours la réponse officielle de Kigali.

Que peut faire, que doit faire la communauté francophone relativement à la prévention des conflits dans une perspective africaine?

J'estime pour ma part qu'une part essentielle de la prévention des conflits est liée à l'accélération du développement économique et social de l'Afrique, à la consolidation et à la généralisation de l'état de droit sur le continent, ainsi qu'à son aménagement communautaire.

J'estime de plus que les interventions de la Francophonie en ces domaines doivent venir en appui aux initiatives africaines dans le contexte du système global présidé par les Nations Unies. Certes, cette perspective ne saurait nous priver du pouvoir d'initiative dont l'exemple le plus concluant aura été la mission ministérielle de la Francophonie au Burundi au printemps dernier. Enfin, je plaide pour la modestie institutionnelle. Les ressources disponibles doivent servir en priorité aux actions de diffusion du savoir, de concertation des expériences et de consolidation concrète et durable des institutions. À la fin, notre action sera jugée par des gens simples, les citoyens et les justiciables de nos États membres. Il nous faut contribuer à la création au quotidien qu'un sentiment de confiance sans les institutions, de raisons de croire en leur force et en leur équité. Nous aurons ainsi contribué au maintien de la paix.

Je vous remercie.

Son Excellence monsieur Lansana Kouyaté
Sous-secrétaire général aux Affaires politiques
Nations Unies

Madame la présidente, Excellences, mesdames, messieurs,

Il n'y a pas encore longtemps, l'on n'évoquait la prévention des conflits que dans le secret des chancelleries. Ce n'était pas tant parce qu'elle constituait un sujet tabou que parce que les pays, à titre bilatéral, s'en occupaient dans le cadre de la bipolarisation, devenue la dominante des relations internationales au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Lorsqu'elles étaient abordées et discutées, ces préventions concernaient beaucoup plus les conflits inter États que des conflits internes. Aujourd'hui, la réalité est différente. Le bloc communiste a éclaté. De partout surgissent des conflits localisés de coloration ethnico-religieuse mais aussi socio-économique et politique. L'Organisation des Nations Unies, longtemps habituée à gérer des conflits inter États, se trouve subitement sollicitée pour des crises internes dont la complexité est désormais démontrée au triple plan politique, militaire et social.

C'est vous dire toute la joie que je ressens d'être ici et d'évoquer avec vous la prévention des conflits dont l'actualité a sûrement été suggérée par le bon sens mais imposée par l'histoire récente des relations internationales. Cependant, la prévention des conflits ne doit pas tomber dans les travers des concepts à la mode où la forme l'emporte sur le fond, l'éphémère sur le durable. La multiplication des conflits localisés, le sentiment d'impuissance que ressent parfois la communauté internationale à leur trouver une solution durable, le peu ou le manque de volonté des parties en conflit, la fatigue des pays pourvoyeurs de troupes et d'argent, rendent plus aléatoires les succès des opérations de maintien de la paix et plus impérieux celles de prévention.

Mais la prévention n'est pas la simple et seule alerte, elle recouvre l'identification par de fiables informations, l'analyse et l'intervention politique et diplomatique généralement conditionnées à l'accord préalable de médiation exprimé par les parties. Ce processus plus ou moins long, selon les cas, rend à la fois difficile et délicate la prévention des conflits, qui requiert de surcroît une discrétion n'apparaissant plus, hélas, comme le meilleur atout de la diplomatie contemporaine. Aussi, il arrive très souvent que la frontière entre prévention et immixtion dans les affaires intérieures, lorsqu'il s'agit de crises à l'interne, devient controversée entre médiateurs et parties en conflit. Seule la sincérité et l'impartialité exprimées *a priori* peuvent aplanir de telles controverses. C'est dire que la prévention n'est pas une panacée. Dans l'amer regret des échecs successifs du maintien de la paix, occultant d'ailleurs injustement ce qui y a été réussi, il ne faudrait pas non plus idéaliser la prévention au-delà de ce qu'elle peut être dans la réalité. Même lorsque l'on aura perfectionné ses structures, la prévention peut échouer dans certains cas. À cet égard, prévention et maintien de la paix, au lieu de s'exclure mutuellement, ne seront que complémentaires.

Les causes des conflits actuels sont multiples. Elles sont politiques, économiques et sociales, recouvrant les luttes pour le pouvoir, le pouvoir pour la richesse et la richesse pour plus de bien-être ou de mieux-être pour ceux qui le détiennent. L'éthnie, les groupes sociaux et religieux sont souvent utilisés comme armes pour assouvir ces ambitions. La prévention des conflits doit alors s'étendre à l'économique. La pauvreté dans les pays du tiers-monde constitue l'un des ingrédients les plus essentiels au conflit armé. La prévention doit aussi recouvrir le politique. La démocratie est certainement souhaitée – elle est même indispensable pour garantir la paix et le développement – mais elle doit tenir compte des réalités socioculturelles des pays. Le syncrétisme démocratique n'est en rien un démembrement de la démocratie, tout comme le syncrétisme religieux ne représente une dénégation de la religion. Les pays en voie de développement doivent maîtriser leur processus démocratique pour ne pas en être victimes. Cela suppose une honnête adhésion aux principes démocratiques et des dirigeants et des oppositions, une meilleure information des populations et un meilleur discernement des observateurs étrangers représentant la communauté internationale.

Madame la présidente,

La rencontre internationale francophone sur la prévention des conflits a fait de l'Afrique un choix cible en voulant en dégager ses perspectives. L'Afrique est cette terre de contrastes qui peut nous inspirer simultanément bien des sentiments contradictoires, qui vont du désespoir le plus profond jusqu'à l'espérance la plus grande. Elle a pu, il n'y a pas encore longtemps, nous offrir, en Afrique du Sud, des images inoubliables de réconciliation nationale et nous infliger, en même temps, la vision d'horreur de peuples et de nations qui s'entre-déchirent jusqu'à l'extermination, jusqu'au génocide. Cette juxtaposition d'une Afrique qui s'ouvre au progrès et d'une Afrique qui s'enfonce dans la régression déconcerte beaucoup plus qu'elle n'édifie, déçoit beaucoup plus qu'elle ne rassure. L'Afrique n'est pourtant pas seule responsable des maux qui l'accablent. C'est pourquoi le devoir de stabilité, de paix et de développement du continent africain incombe à tous. Certes aux Africains en premier lieu, mais aussi à la communauté internationale en tant qu'entité non pas théorique mais physique pouvant prendre, si jamais elle le veut réellement, des décisions susceptibles de recréer la confiance où n'existe plus que la défiance, l'espoir où ne vit que le désespoir, la joie où ne demeure plus que la désolation.

Y a-t-il eu une prévention en Somalie, au Rwanda, au Soudan, au Liberia, au Burundi, en Angola, au Mozambique et en Sierra Leone? Les ateliers qui se tiendront après cette cérémonie répondront peut-être à cette question. Mais dans certains de ces pays, si au meilleur des cas la prévention a eu lieu, elle n'a alors pas abouti à des résultats positifs puisque les conflits ont éclaté faisant des milliers de morts. Ces pays sortent alors du domaine de la prévention pour se situer dans celui du curatif. La prévention suppose le soutien de la communauté internationale, que le Secrétaire des Nations Unies a plusieurs fois alertée sans avoir obtenu la mobilisation et l'action requises. Il en fut ainsi lorsqu'il a demandé la séparation, dans les camps au Zaïre, des réfugiés et des soldats de l'ancienne armée rwandaise. Il en fut ainsi lorsque, pour prévenir le pire au Burundi, il a demandé sans succès la formation d'une force

d'intervention rapide. La réussite de la prévention dépend non seulement de l'alerte mais, surtout, de la prise en compte de cette alerte par les pays membres.

La prévention peut revêtir plusieurs dimensions, mais celle qui fait l'objet de mon propos est parfois inconnue parce que discrète, ignorée parce qu'intervenait à la phase préconflit, moins glorieuse parce que son mérite ne se mesure pas au nombre de morts. Cela répond au paradoxe qui veut que les vies sauvées soient généralement muettes alors que les morts sont bruyants. Je parle d'une prévention systématique avec un mécanisme, une structure et une doctrine générale préétablis. Il s'agit d'une prévention nourrie d'information fiable, entretenue par de bonnes analyses et prête à l'action dans la discrétion avant que n'éclatent les conflits.

Cette prévention-là est à notre portée, à condition que tous considèrent le destin de notre monde comme indissociable et solidaire où, par la logique du losange, le rapprochement de l'est et de l'ouest n'éloignera pas le nord du sud.

Je vous remercie.

Son Excellence monsieur Mamadou Bah
Directeur des affaires politiques
Organisation de l'unité africaine

Je disais tout à l'heure que je me sentais dans une situation assez inconfortable, pris en sandwich entre un ancien président, un ancien chef d'État, un ancien secrétaire général de l'OUA. Ce n'est pas une situation où je me sens à l'aise, mais comme je suis condamné à prendre la parole, je vais le faire. Pour commencer, je voudrais vous transmettre le message de bons vœux de Son Excellence Salim Ahmed Salim, secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine que j'ai l'honneur de représenter ici. Il m'a chargé de vous dire le vœu qu'il formule pour le succès de cette réunion à laquelle nous, à l'OUA, nous accordons une importance toute particulière pour les raisons que voici.

Premièrement, la Francophonie est à nos yeux le forum des conquérants d'une certaine culture qui ont su faire d'une langue et de sa façon de dire, donc de prise sur le monde, un moyen de solidarité combattante et de fraternité agissante dans la justice et l'égalité pour un meilleur monde. Près de la moitié des États membres de notre organisation sont membres de la Francophonie. C'est dire que tout ce qui se passe dans ce forum nous intéresse d'une manière ou d'une autre.

Deuxièmement, le pays hôte des présentes assises, le Canada, est devenu un partenaire actif de l'OUA. Il se développe actuellement d'importants liens de coopération entre Ottawa et Addis-Abeba. Je voudrais saisir l'occasion de cette conférence pour remercier les autorités de ce pays pour ce que je viens de dire et aussi pour l'invitation qu'il nous a été adressée de prendre part à vos travaux, ce qui est un éclatant témoignage de l'intérêt que vous portez à notre organisation et à l'importance des activités qui sont les siennes dans la recherche de la paix pour les peuples d'Afrique, de la stabilité pour nos différents États confrontés aux défis du développement, le combat pour le pain et l'alphabet, en définitive la seule bataille qui vaille.

Comme vous le savez, notre continent est le théâtre de très nombreux conflits. Vous ne connaissez que trop les conséquences qui résultent de cette situation pour qu'il soit nécessaire de s'y étendre. Qu'il me soit plus simplement permis de rappeler que depuis la création du Mécanisme, l'OUA est devenue, a organisé des actions opérationnelles et a imprimé une vigueur nouvelle à son action de gestion de conflits. Cette action s'articule autour de trois axes.

D'abord, la prévention dont l'objectif est d'éviter que des crises qui peuvent surgir ici et là ne dégénèrent en conflits ouverts. C'est dans cette optique que s'inscrivent notre soutien au processus démocratique dans nos États membres, notre campagne pour une culture démocratique et pour l'esprit de tolérance et aussi la décision du secrétaire général de doter le secrétariat d'un système d'alerte rapide qui serve de baromètre aux tensions qui couvent au sein des États membres.

Ensuite, le règlement proprement dit. Il s'agit ici pour l'Organisation d'aller au-delà du simple apaisement pour trouver des solutions durables aux conflits qui sévissent sur le continent. Je voudrais, à cet égard, rappeler le succès obtenu dans la gestion des crises postélectorales qui ont secoué successivement le Congo et le Gabon. Je voudrais également citer l'aboutissement des efforts déployés par la CEDEAO, l'OUA et les Nations Unies au Liberia, le rôle dissuasif que jouent les Nations Unies et la mission d'observation de l'OUA au Burundi. Sans doute beaucoup reste-t-il à faire. En Sierra Leone où les fils du dialogue ne sont toujours pas établis entre le gouvernement et la rébellion; au sud du Soudan où la médiation de l'IGADD a peine à aboutir; en Somalie, les luttes «factionnelles» sont plus vives que jamais, faisant à nouveau planer le risque de la famine et plus généralement dans la corne de l'Afrique, où des relations bilatérales dans certains cas semblent être entrées dans une phase de tension.

Mais grâce aux nouvelles possibilités d'action offertes par le Mécanisme et à la persévérance de nos dirigeants, nous avons la conviction de pouvoir parvenir à une solution pacifique à ces différends.

Enfin, la consolidation de la paix. Notre action a révélé ici divers aspects. D'une part, la recherche de solutions durables aux problèmes des réfugiés, des personnes déplacées dont on connaît l'extrême gravité. C'est dans cette perspective que nous avons organisé conjointement avec l'HCR la Conférence régionale sur l'assistance aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées dans la région des Grands lacs. La Conférence a adopté un plan d'action dont la mise en œuvre fait l'objet d'une évaluation périodique.

Et à l'heure où je m'adresse à vous, se tient au Soudan la 25^e session du Comité de coordination de l'OUA sur les réfugiés, un forum où se retrouvent les organisations du système des Nations Unies, des ONG aussi bien africaines que non africaines, pour examiner la situation des réfugiés sur le continent, évaluer les problèmes qui s'y posent, et les solutions à y apporter.

D'autre part, au-delà des solutions envisagées pour les réfugiés, la paix que nous cherchons à construire, à obtenir du moins, doit se construire et cela ne va pas sans s'accompagner de mesures dans le domaine du développement, sans projets socio-économiques visant essentiellement l'homme, l'homme dans la mère et l'enfant, l'homme dans le paysan de nos campagnes, et l'homme dans l'ouvrier et l'artisan de nos mégalopoles. S'inscrivant dans le cadre de la déclaration adoptée par les chefs d'État en 1990, cette action témoigne de la cohérence et de la démarche qui est la nôtre. Elle est aussi significative d'une nouvelle évolution politique marquée par la volonté de nos dirigeants de relever les défis présents et de jeter les bases d'un développement durable. L'on se rend compte que le monde est devenu un village où tout se tient dans un système d'actions et de réactions, où le fardeau du devenir est devenu un lot commun qui nécessite le concours de tous, la solidarité internationale, en un mot, la coopération.

Notre organisation en est parfaitement consciente et s'est ouverte à cette coopération tant avec les États non africains qu'avec les diverses organisations dont la

vôtre, et, n'est-ce pas ce qui explique notre présence aujourd'hui à vos côtés pour qu'ensemble, nous définissions la meilleure stratégie pour faire la guerre aux guerres, pour combattre le conflit afin que nos peuples connaissent la paix sans laquelle le développement, auquel nous aspirons tous, restera toujours un vain mot.

Je vous remercie.

N.b. : Ce texte représente la transcription d'un enregistrement du discours prononcé par l'ambassadeur Bah.

ANNEXE II :

Présentations des experts

Atelier 1.1 Aide au développement et prévention des conflits

Conférencier : Jean-H. Guilmette, ancien directeur-général, Unité spéciale, Afrique et Moyen-Orient, Agence canadienne de développement international

Titre : AU-DELÀ DE L'AIDE D'URGENCE : ALERTE PRÉCOCE, PRÉVENTION DE CONFLITS ET PRISE DE DÉCISION

N.b. : Le texte qui suit présente les réflexions de l'Unité des Projets spéciaux sur la prévention des conflits en Afrique; nous y avons joint celles de la Direction de l'Assistance humanitaire internationale. Ce document est destiné à engager une réflexion approfondie sur cet important sujet et à stimuler la discussion afin de définir des politiques adaptées aux circonstances actuelles. Des concepts nouveaux ont dû être définis afin de comprendre la situation et de définir de nouveaux moyens d'actions. Cette recherche a été préparée à la demande de la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient de l'ACDI.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le contexte africain

Quand on le compare à celui de l'Asie et de l'Amérique latine, on constate que le climat en Afrique est demeuré relativement stable au cours des deux décennies qui ont suivi l'indépendance. La situation au Liberia, en Somalie et au Rwanda marque un tournant pour le continent qu'on ne peut plus ignorer. Trois questions se posent :

- L'aide a-t-elle véritablement l'impact espéré?
- L'aide au développement peut-elle contribuer à diminuer les conflits?
- La crise du Rwanda marque-t-elle vraiment l'échec de la coopération?

La croissance démographique a irrévocablement bouleversé «l'ordre des choses». Les conflits étaient habituellement résolus par l'application rigoureuse de règles sociales complexes. Lorsque celles-ci ne suffisaient pas, on avait recours à l'arbre à palabres pour régler le conflit. À défaut de cela, vu l'étendue de l'espace disponible, on «évacuait» le conflit. Cette période est révolue. Aujourd'hui, les terres se font rares et les populations exercent une pression accrue sur les structures socio-économiques. De plus, les mouvements fondamentalistes, les conflits ethniques et le sectarisme ajoutent au problème de la déstabilisation du continent.

L'ordre social n'est pas acquis. Les chefs africains constatent que le monde qu'ils ont appris à contrôler n'obéit plus aux règles traditionnelles. Bien que les Africains soient les seuls à saisir les subtilités des crises intérieures, ils sont le plus souvent

paralysés et hésitent à prendre des décisions et à accueillir le changement. Il se pourrait qu'ils aient besoin d'un peu de persuasion venant de l'extérieur.

En outre, la situation internationale n'a pas évolué en faveur des pays africains. Les principaux intervenants mondiaux se montrent en général indifférents aux intérêts de ces pays. Cependant, le contexte africain doit évoluer en raison de l'accroissement rapide de la population et de la mondialisation.

Cela ne signifie pas que le continent est tout à fait démunie de ressources. Plusieurs histoires à succès montrent au contraire sa capacité étonnante d'évoluer, de progresser vers la stabilité plutôt que vers le chaos. L'Afrique peut agir pour éviter des conflits majeurs comme celui qui vit le Rwanda, mais elle doit se montrer prudente.

Que faut-il faire?

Nous pouvons empêcher d'autres crises si, de concert avec nos partenaires, nous concentrons nos efforts et nos ressources sur les conditions de la paix et des besoins humains fondamentaux. Il nous faut donc adopter une approche internationale.

En ce qui concerne la prévention des crises, elle ne peut se faire que par l'application d'un ensemble complexe de mesures complémentaires, d'un programme traitant d'enjeux tant à court terme qu'à long terme. Cinq phases ont été définies, chacune nécessitant une approche différente :

- Phase 1 : Un «malaise» annonce une crise imminente. L'APD peut jouer un rôle important pendant cette période.
- Phase 2 : La crise se transforme en conflit, le plus souvent ignoré.
- Phase 3 : Le conflit, qui n'a pas été résolu dès son apparition, se transforme en conflit déclaré. La diplomatie commence alors à y jouer un rôle majeur. L'aide au développement est remplacée par l'aide humanitaire.
- Phase 4 : Le conflit se transforme en guerre, minant ainsi les efforts de paix.
- Phase 5 : Le règlement du conflit s'accompagne du retour d'initiatives de développement plus traditionnelles. Après la réconciliation vient la reconstruction.

Le dilemme de la NASA

En 1986, la navette Challenger, avec à son bord six astronautes et des contrats valant des centaines de millions de dollars, a explosé. On a démontré que l'accident

était prévisible, donc évitable. Il était dû à une défectuosité du joint torique. Des employés de la NASA avaient relevé la défectuosité mais n'avaient pris aucune mesure de prévention. Les autorités ont décidé de ne pas retarder le lancement de la navette. Le dilemme semblait insoluble : si la NASA retardait le lancement afin de remplacer le joint défectueux, tout le monde saurait ce que coûte exactement ce retard, mais il serait impossible de prouver combien d'argent aurait pu être épargné parce que l'intervention aurait eu pour effet de détruire la preuve qu'il y avait bel et bien une raison de s'inquiéter.

Dans ce contexte, le fait de prévoir les conflits et de les étouffer dans l'œuf est une approche qui, à condition de se révéler fructueuse, aura toujours pour effet de camoufler la preuve de sa réussite.

Que dire des acteurs dans un conflit? On a cerné quatre cercles d'influence qui expliquent les niveaux de participation, directe ou indirecte, de pays ou de régions d'Afrique ou du Nord. Ce concept est essentiel à la compréhension du processus de règlement des conflits.

Cercle 1 : Pays directement touchés - Mali, Mauritanie, Algérie, Niger.

Cercle 2 : Pays indirectement touchés - Togo, Burkina Faso, Ghana, Sénégal, Bénin, Côte d'Ivoire.

Cercle 3 : Pays donateurs de ressources - Libye, Maroc, pays arabes islamiques.

Cercle 4 : Pays du Nord, organisations nationales et internationales - France, États-Unis, Nations Unies, OUA.

Il demeure encore des questions importantes

- Existe-t-il des conflits si profonds, que rien ne peut vraiment empêcher les débordements cycliques qui les caractérisent? Ou alors, existe-t-il des conflits d'une nature exceptionnelle qui nécessitent des mesures additionnelles importantes? (voir section 3.1.2)
- Les conflits actuels sont-ils construits ou s'agit-il de conflits de société? (voir section 3.1.1)
- Comment construire une dynamique multiinternationale? En particulier comment construire un consensus sur l'ordre du jour afin d'engager la coopération entre des acteurs dont la tradition les a amené tout au contraire à œuvrer isolément? (voir section 4.2)
- Doit-on concentrer les efforts au niveau sous-régional ou à l'échelle du continent? (voir section 4.2)

- À quel moment les interventions humanitaires commencent-elles à faire partie du problème plutôt que de la solution? Quels signes subtils devons-nous surveiller afin de modifier notre action? (voir section 4.3.4)
- Comment les donateurs peuvent-ils éviter de créer une dépendance à l'égard du «bien-être social international»? (voir section 4.3.4)
- Comment éviter que l'aide d'urgence ne prolonge les conflits et par conséquent les souffrances des victimes? (voir section 4.3.4)
- Comment saura-t-on qu'on a réussi? Comment mesurer l'effet de notre action? (voir section 3)

INTRODUCTION

L'ampleur des crises et conflits qui frappent l'Afrique jette doute et incertitude sur l'ensemble des activités de l'APD.

L'image de «grand trou noir» qu'a encore renforcée la crise du Rwanda – après celles du Liberia et de la Somalie – colle à l'Afrique et contribue à ébranler bon nombre des convictions et certitudes que nous avons acquises sur le développement et le progrès après trois décennies de coopération. Tout est alors remis en question :

- L'aide a-t-elle véritablement l'effet espéré?
- L'aide au développement peut-elle contribuer à diminuer les conflits?
- La crise du Rwanda marque-t-elle vraiment l'échec de la coopération?

Autant de questions lancinantes qui interpellent les agences d'aide, et auxquelles s'adresse la DGAMO en 1995. En commençant par cette dernière question, il n'est pas certain a priori qu'il y ait des liens de cause à effet précis entre l'aide apportée et le bain de sang qui a débuté au Rwanda en février 1994. Un patient se suicide à l'hôpital quelques jours après une grave opération. Même si tout le personnel hospitalier se culpabilise, le lien précis entre ces deux événements demeure à établir. Il en va de même des rapports entre l'Aide et ces grandes fractures sociales dont on comprend fort mal les mécanismes. Une évaluation internationale en cours commandée par le Comité d'aide au développement tentera d'établir les faits qui ont précédé l'explosion et le génocide de 1994. Il serait imprudent de dégager des conclusions avant que ce groupe de chercheurs ne propose quelques points de repère.

L'OBJET DU DOCUMENT

Nous tenterons en premier lieu de cerner les éléments essentiels à la prévention des conflits et d'en présenter les concepts qui lui sont propres, notamment grâce à une

typologie des conflits. Nous proposerons en second lieu les bases d'une politique appropriée pour l'ACDI et, enfin, des instruments de transferts inédits pour la DGAMO ainsi que des modèles de projets particuliers à ces nouveaux problèmes.

1. LE CONTEXTE SPÉCIFIQUE À L'AFRIQUE

1.1 Facteurs globaux

Alors que mondialisation et interdépendance convergent de plus en plus, il convient d'attirer l'attention sur un certain nombre d'évolutions globales qui, d'une manière ou d'une autre, ont des incidences sur ce qui se passe dans la région.

Désormais, la maîtrise des flux de capitaux échappe même aux banques centrales des États-Unis, de l'Allemagne et du Japon réunies, qui arrivent à peine à influencer marginalement, sur les taux de changes et d'intérêts. Illusoire, donc, de penser que les maigres flux d'aide puissent déterminer, voire enclencher des mouvements de capitaux vers des pays que les investisseurs jugent non solvables. Parallèlement, la libéralisation des prix agricoles et du commerce au sein et autour de grands blocs régionaux perturbe profondément les stratégies d'hier en matière de concurrence économique et de sécurité alimentaire.

Ces changements structurels constituent un défi nouveau pour les responsables de l'APD. En fait, ils remettent en question tant ses fondements mêmes que ses objectifs et moyens. Et nulle part ce défi n'est-il plus grand qu'en Afrique, obligée par ailleurs à composer, dans sa recherche de financement, avec les approches différentes adoptées par le Club de Paris et le Comité d'aide au développement (CAD).

La « concurrence » nouvelle des pays de l'Europe de l'Est sollicite l'intérêt continu des donateurs et les investisseurs. Pour l'Afrique, malgré l'abondante aide d'urgence, la réduction importante des apports privés et de l'aide traditionnelle présente un autre défi dont on est loin d'avoir analysé les conséquences à moyen et à long terme.

La fin de la guerre froide aura été un événement salubre, mais elle est devenue, paradoxalement, porteuse d'instabilité. La concurrence des deux grandes superpuissances a longtemps été garante d'une stabilité relative au plan des grands enjeux régionaux. Le déclin de l'Union soviétique a certes créé un contexte plus favorable à la paix au Moyen-Orient, mais il a accentué nombre de conflits infrarégionaux, sans aucune perspective de résolution. Entre-temps, l'ONU s'est révélée inapte à servir de gendarme.

Les pays membres d'entités de coopération régionale, comme l'UE ou l'ANASE, semblent protégés des grands conflits locaux ou internes. Prise dans un ressac, l'Afrique paraît encore plus démunie que les autres régions du globe, car elle ne dispose pas à proprement parler de zone d'intégration économique. La CEDEAO ne semble pas avoir

réussi à ce jour à résoudre le problème du Liberia. Toutefois, on doit noter que le regroupement de la SADAC vient de régler un grave problème concernant le Lesotho. On peut aussi attribuer l'apaisement graduel du conflit mauritano-sénégalais aux liens tissés au sein de l'OMVS, exemple de l'intérêt que représentent de telles superstructures de coopération régionale.

D'autre part, la technologie évolue chaque jour à un rythme jamais vu dans l'histoire humaine, transportée par des systèmes de communications eux-mêmes plus performants que jamais. En conséquence, on assiste quotidiennement à d'importantes modifications de la demande comme de l'offre. Ceci oblige à l'adaptation continuelle des systèmes de production et de formation de la main-d'œuvre. **Phénomène mondial, son effet est bouleversant pour les sociétés africaines qui ne disposent d'aucune des infrastructures nécessaires.** Il exige de repenser, peut-être de fond en comble, certaines des certitudes d'aujourd'hui.

La promotion d'une démocratie économique et sociale est une autre question d'intérêt commun aux trois parties du monde (Nord, Sud et Est). Toutefois, chacune de ces régions évolue selon des logiques profondément différentes. En Asie de l'Est et du Sud-Est, on a pu observer la démocratie naître sous une succession de dictatures, qui ont su pourtant promouvoir la croissance économique. L'élément clé : la création d'une importante classe moyenne, dès lors en mesure d'exiger de partager le pouvoir.

À *contrario*, les régimes autoritaires d'Afrique, à quelques exceptions près, ont essentiellement failli à la tâche économique au cours des trois dernières décennies de leur indépendance. Ainsi, les populations africaines exigent aujourd'hui un changement d'approche radical, espérant trouver au cœur de la démocratie le moteur économique qui a fait défaut au cours des trente dernières années. Un double défi confronte donc les élites : réussir simultanément la construction de la démocratie et de l'économie.

Entre temps, la possibilité d'un rejet total, voire violent, d'un mode de développement taillé exclusivement à l'occidentale ne peut être écarté. Ce qui entraînerait dans son sillage, le renversement de la dépendance culturelle et certaines des convictions qu'elle charrie. En résulterait l'émergence de «problématiques» nouvelles qui opposeraient de façon plus dramatique peuples contre États, ethnies contre ethnies, religion contre politique et valeurs traditionnelles contre changement. Avec en filigrane l'impuissance croissante du système des Nations Unies, l'enjeu, soit le bon fonctionnement du système politique mondial, serait de taille.

1.2 Le contexte continental

La croissance démographique extrêmement élevée des trois dernières décennies entraîne une pression démesurée sur l'espace traditionnel, sur la terre et engendre davantage d'émigration rurale, une croissance urbaine exponentielle et d'importantes migrations transfrontalières.

- En 1930, l'Afrique au sud du Sahara comptait 130 millions d'habitants. Un siècle plus tard, en l'an 2030, cette population aura décuplé pour atteindre 1,3 milliard.
- En 1930, les villes n'avaient guère plus de six millions d'habitants; un siècle plus tard, elles en auront cent fois plus. Il y aura en effet dans cette région plus de 750 millions de citoyens.
- Le taux d'urbanisation enregistré entre 1960 et 1990 est de l'ordre du triple de celui enregistré en Europe au plus fort de la révolution industrielle. Des villes comme Nouackchott qui ne comptaient pas plus de trente mille habitants en 1960 en ont désormais près d'un million.

Il semble évident, au vu de ces quelques chiffres, que le continent traverse une profonde mutation, qui remet en question tous les mécanismes traditionnels destinés à assurer la paix et l'ordre au sein des sociétés.

Ainsi, les structures socio-économiques existantes ne suffisent plus face aux pressions sans précédent que connaît l'Afrique. La paix et la sécurité humaines sont par ailleurs plus que jamais au cœur des grands problèmes de la région. Notamment, **l'absence de mécanismes efficaces empêche la résolution pacifique des conflits.** Ceci appelle au renforcement et à la création de structures favorisant le respect mutuel, le dialogue et le consensus.

La satisfaction des besoins fondamentaux - l'eau potable, la nutrition, les soins de santé de base, l'éducation primaire et le logement - est encore loin d'être chose faite. L'accès équitable à des ressources productives comme l'eau et la terre, ou à des outils économiques comme le crédit et la technologie, reste l'exception. De fait, la lutte pour obtenir une juste part de ces ressources est souvent la source des conflits. Avec le manque de travail rémunéré (qui est un droit), on a comme un sous-développement humain.

Trois autres facteurs expliquent aussi turbulences et conflits sociaux :

a) l'opposition politique des mouvements **fondamentalistes**, née souvent de la misère et de l'injustice; b) l'exaspération de **rivalités ethniques**, certaines ancrées dans la «longue mémoire des peuples» et qui en Afrique risquent fort de faire voler en éclats le concordat de l'immutabilité des frontières issues de l'indépendance; c) le **SIDA**, qui prendra une place de plus en plus prépondérante dans le vécu des sociétés. L'impact de ce dernier sera particulièrement pervers sur la fibre morale et la détermination des populations, tant au sein des couches les plus pauvres que des élites.

Du côté économique, **bon nombre d'États ont entrepris de libéraliser leur économie** et de promouvoir les principes du libre-marché, comme en témoignent l'émergence et l'essor du secteur privé. Plusieurs pays ont connu du succès en matière de production agricole et d'espérance de vie.

Côté politique, la plupart des pays se sont nouvellement engagés dans un processus de démocratisation. Par conséquent, les sociétés civiles deviennent de plus en plus conscientes du rôle moteur qu'elles doivent et peuvent jouer dans le développement. Plus marquant encore aura été le démantèlement de l'apartheid en Afrique du Sud. Un processus discret de négociation s'est installé entre le Sénégal et la Mauritanie, évitant un conflit qui aurait pu facilement dégénérer.

Côté socio-économique, il faut reconnaître que les sociétés africaines ont engendré au cours des trois décennies d'indépendance de formidables modifications de leurs structures sociales et économiques et que dans bien des cas, elles ont su contenir la violence et les excès les plus graves. Le phénomène de l'incroyable croissance urbaine constitue un exemple d'adaptation «dans la turbulence mais pas dans le chaos».

La croissance économique cachée dans le développement des infrastructures urbaines fait mentir les statistiques officielles.

Les travaux récents de WALTPS, publiés sous l'égide conjointe de l'OCDE et de la BAD font apparaître un investissement urbain non recensé qui serait de l'ordre de 300 milliards de dollars US. La prise en compte de ces investissements dans le PIB transforme même les récessions en croissances réelles.

«La croissance rapide des villes a entraîné une forte création de capital immobilier : infrastructures publiques (voirie, assainissement, services publics), et surtout investissements immobiliers privés.

Le capital urbain ainsi accumulé au cours des 30 dernières années dans la région est très mal reflété dans les comptes nationaux. Les outils mis au point dans le cadre de l'étude ont permis de réaliser une estimation nette de l'ordre de 300 milliards de dollars US (dont environ deux tiers ont été le fait d'investissements immobiliers privés et 20 % consacrés à des constructions non réglementaires). Ces investissements sont très supérieurs au total cumulé des transferts financiers dont a bénéficié la région au cours des trois dernières décennies. Ils représentent plus de deux fois le produit régional brut actuel.»¹

2. LES PRÉALABLES DU DÉVELOPPEMENT

L'aide bilatérale a pendant de nombreuses années pris plusieurs choses pour acquis. Dès lors qu'un gouvernement légitime devenait un partenaire admissible, sa structure interne, son mode de fonctionnement faisaient partie des préalables supposés. Ni les valeurs profondes des sociétés, ni leurs croyances, ni leurs institutions politiques ne devaient être mises en doute. Y faire allusion constituait une incursion dans le champ de la «souveraineté», domaine inviolable du droit international. Ainsi, les débats concernant la démocratie, la société civile ou la culture sont longtemps demeurés des sujets tabous. Ce n'est que récemment que le champ d'action du développement s'est élargi.

2.1 Les préalables sur lesquels nous œuvrons déjà depuis 1988

Les années 1980 ont vu l'éclatement de la plupart de ces interdits. En Afrique tout particulièrement, les agences d'aide ont progressivement remis en question les «préalables du développement». Ce faisant, elles ont été entraînées à traiter directement des valeurs, de la culture ainsi que des institutions primaires des sociétés, et notamment des points suivants :

Les notions de «bon gouvernement» ont été introduites dans la foulée de l'appui aux ajustements structurels. Les mérites de l'économie de marché et le dynamisme du secteur privé ont fait l'objet d'un soutien de plus en plus avoué et direct, même dans des pays qui à l'époque prônaient encore officiellement l'économie planifiée. Puis, dès la chute du mur de Berlin, les agences ont commencé à fournir crédits et assistance technique pour «instruire» les peuples des mérites de la démocratie et du multipartisme. Elles ont investi pour construire «la société civile» et soutenir le respect des droits de la personne, les processus électoraux et la liberté de la presse.

La DGAMO s'est progressivement engagée dans cette voie depuis le milieu des années 1980. La stratégie canadienne d'APD publiée en 1988 est venue confirmer leur importance. Ces priorités sont maintenant complètement intégrées au cadre de programmation en cours ainsi qu'aux objectifs provisoires pour la période 1995-1998.

La stratégie 1975-1980 avait fait des besoins de base une priorité absolue. Plusieurs des résultats recensés pour 1995-1996 sont l'aboutissement de programmes et de projets dont l'origine remonte à cette époque. Mais une combinaison de facteurs a progressivement mené les agences à se désintéresser des investissements sociaux, même les plus essentiels. Parmi ces facteurs figure l'absence de ressources fiscales essentielles au maintien adéquat des infrastructures financées par les agences au cours de la décennie 70. Le financement des ajustements structurels a alors été considéré comme la réponse la plus adéquate pour pallier à la mauvaise gestion des États et à l'absence d'entretien des acquis.

En 1995, l'Afrique en particulier est très loin d'avoir atteint un seuil viable de satisfaction des besoins de base. Cette carence a des effets pervers sur la productivité globale et sur la croissance économique. Plus inquiétant encore, elle a un impact très négatif sur la paix sociale. Après dix ans de réduction des investissements dans le domaine social, il apparaît donc opportun de revoir nos priorités et d'engager avec énergie un processus par lequel les sociétés africaines pourront profiter de l'eau potable, de services de santé et d'un minimum de scolarisation. La décentralisation permettra peut-être de contourner dans certains cas les problèmes importants liés à l'absence de tradition fiscale.

La promotion de la participation de la femme au développement est un cas particulier. De toute évidence, il s'agit là d'un changement profond que d'aucuns

considèrent comme une condition *sine qua non* à tout développement véritable. Ainsi, le développement en Afrique n'a que peu de chance de survenir s'il n'est pas essentiellement axé sur les besoins et les intérêts de la femme. Celle-ci est non seulement consommatrice de biens primaires, nécessaires à la satisfaction des besoins de base, mais elle en est, en Afrique notamment, le principal producteur.

Qui plus est, l'instabilité politique et les conflits, ethniques et religieux, constituent un obstacle majeur à la modernisation des structures sociales et économiques. Or, c'est souvent un groupe, ethnique ou autre, nouvellement arrivé sur l'échiquier d'un pays qui ouvre la voie aux technologies nouvelles. Se sentant opprimé, il met à profit des idées nouvelles pour mieux créer sa place dans la société. Ces idées sont par la suite appropriées par le reste de la société. Ainsi les «révolutions culturelles» sont-elles souvent le fait de groupes sociaux ou ethniques. Cependant, le contexte africain est très explosif quant aux rapports entre les diverses communautés ethniques. C'est pourquoi les groupements de femmes, qui englobent généralement plusieurs ethnies, constituent des agents de changements qui risquent moins que tout autre groupe d'exaspérer les conflits déjà existants entre ethnies.

2.2 De nouveaux préalables apparaissent

Le développement en Afrique, et plus particulièrement l'établissement d'une paix sociale, dépend de plusieurs conditions critiques. Nous en présenterons les principales, qui touchent, mais pas toutes, les grandes questions de fond. Bien entendu, une foule de facteurs et de variables propres à chaque région et à chaque pays détermine leur importance relative.

2.2.1 La transformation des structures socio-économiques

La sortie de crise ne peut se réaliser que sur un arrière-plan idéologique : où va-t-on? Quel modèle de société recherche-t-on? Pour l'heure on sent un vide d'idées novatrices à ce propos. Les nations africaines cherchent en même temps un système de gouvernement et un modèle économique.

Il importe de rappeler à ce propos que les donateurs ont bien souvent fait la sourde oreille lorsque l'Afrique a tenté de se donner une vision commune. En 1981, les chefs d'État proposaient d'un commun accord les bases idéologiques d'un modèle de société propre à l'Afrique. Le Plan de Lagos a été largement occulté par les agences. Il est capital d'arriver à un nouveau concordat entre partenaires qui s'appuient sur les engagements que les gouvernements sont disposés à suivre volontairement.

La crise des États africains augmente considérablement la vulnérabilité des systèmes. Les États africains sont tous affaiblis par la crise économique tout autant que

par le manque de confiance que leur accordent la population et les donateurs. Ces derniers de leur côté exacerbent dans certains cas ce problème. La paix tout aussi bien que l'ordre constituent un préalable incontournable au développement. **Des États sans moyens ne peuvent engager de négociations aux effets durables.** Les structures socio-économiques actuelles ne suffisent pas. Elles sont mal adaptées aux exigences qu'impose une participation croissante à l'économie mondiale.

Des transformations importantes s'imposent et elles seront nécessairement progressives. Mentionnons, entre autres, les éléments suivants :

En Afrique, le droit foncier présente à l'heure actuelle et pour l'avenir de graves problèmes. L'ambiguïté entourant les questions de propriété et d'usage de la terre constitue une source majeure de conflits et freine l'essor de productions industrielles et agraires rationalisées. L'expérience asiatique (en particulier celle de l'Indonésie, de la Thaïlande, de la Corée du Sud et de la Chine) prouve certainement qu'une distribution des terres protégées ensuite par un droit foncier adéquat favorise l'essor d'une capacité productive durable. Or, l'absence de principes de droit foncier reconnus par l'ensemble d'une population empêche l'arbitrage des conflits de propriété, d'usage et de bénéfices. Dans un premier temps, on doit craindre les conflits portant sur l'usage des ressources autrefois communes. On doit de plus porter une attention particulière aux problèmes d'installation des populations dans les zones périurbaines. Le flou qui marque les frontières africaines risque d'envenimer les querelles sur l'usage de ressources naturelles.

Les interprétations divergentes que font à cet égard les populations nomades et sédentaires constituent un péril grave, d'ailleurs abondamment documenté au cours de l'histoire de l'humanité. Il est rare en effet que nomades et sédentaires aient pu vivre ensemble sur un territoire restreint sans conflits majeurs. Ainsi, l'occupation du territoire américain a donné lieu à de nombreux combats sanglants, tous perdus par les populations nomades.

Les acquis sociaux sont menacés lorsque les coûts récurrents deviennent trop lourds. En Afrique, l'absence de traditions fiscales adéquates empêche une collecte systématique et suffisante de fonds publics. Or, cette question est largement méconnue et bien peu de recherches ont été entreprises pour essayer de comprendre les mécanismes particuliers aux traditions africaines. La capacité des États à disposer de fonds publics est pourtant critique au développement de la société. Sans assiette fiscale rationalisée et surtout acceptée, il devient presque impossible de satisfaire aux besoins fondamentaux d'une population.

La globalisation des marchés fait intervenir tous les acteurs économiques. En Afrique comme au Moyen-Orient, les marchés de biens et services et les systèmes de production sont inadéquats. Les États auront à faire des choix stratégiques de politiques et de pratiques économiques.

Ils devront décider entre l'exploitation de marchés voisins ou éloignés. À l'heure actuelle, l'Afrique est le continent qui pratique le plus les échanges éloignés. Les Africains vendent au loin leurs produits de base et consomment des produits achetés dans des régions lointaines : blé des États-Unis, riz de Thaïlande ou piles du Pakistan.

Les échanges rapprochés sont en très grande partie camouflés dans le secteur informel et ne semblent que faiblement tirer parti des avantages comparatifs des productions avoisinantes. Les opérateurs économiques sont donc tributaires de marchés qu'ils ne contrôlent pas et dépendent de renseignements stratégiques produits par d'autres. Cette dépendance profonde à l'égard des marchés éloignés rend encore plus explosives les tensions que connaissent déjà les sociétés africaines.

Ils devront choisir entre une diversification ou une concentration de la production. Ils devront aussi décider de l'usage des nouvelles technologies et surtout de la façon dont ils s'y adapteront.

On a trop souvent dit que ces choix ne dépendent pas d'eux mais des forces du marché et des caprices des grandes entreprises. Cette vision fataliste démotive les sociétés et déresponsabilise les gouvernements; au contraire, c'est grâce à leur esprit d'initiative que les gouvernements et les élites asiatiques, par exemple, ont su faire faire à leurs sociétés les avancées qu'on leur connaît dans le domaine de la production.

L'unité africaine demeure un concept théorique et abstrait. Nombreux sont les dirigeants qui la préconisent, mais rares sont ceux qui adoptent les politiques qui la favorisent. L'absence de structures de coopération régionale réelles et efficaces réduit la capacité de croissance économique de l'ensemble de la région et maintient les Africains dans leur dépendance à l'égard de marchés éloignés. **Les barrières artificielles à la mobilité des ressources productives, humaines et matérielles réduisent l'efficacité économique de l'ensemble, suscitant les conflits de demain.**

2.2.2 Des rapports plus productifs avec la technologie

Si la rapidité avec laquelle se succèdent les avancées technologiques ne fait que poser un important défi au Moyen-Orient, elle annonce carrément la marginalisation économique de l'Afrique. Or, celle-ci n'est pas impuissante, mais les États africains sont bel et bien à l'heure des choix.

La croissance économique et la création d'emplois exigent une appropriation adaptée des technologies. Et cette appropriation offre une voie à deux sens. Les facteurs culturels donnent aux technologies des variations propres aux utilisateurs. Ces derniers ont en revanche à modifier par conséquent leurs valeurs et attitudes. Les principes de gestion, la perception du temps, l'organisation de la production et la division du travail s'en trouvent affectés, élément que néglige le grand marché des «transferts technologiques».

Il en a résulté ni plus ni moins un rejet des systèmes de production importés sans adaptation de l'Occident, entraînant maintes faillites et la perte d'investissements prestigieux auxquels les agences avaient généreusement souscrits. Aujourd'hui, ces échecs mal expliqués démotivent tous les investisseurs et privent l'Afrique d'emplois précieux sur le plan économique mais surtout sur le plan social.

L'Afrique possède un capital sous-exploité de ressources humaines et d'épargne. Ainsi, contrairement à ce que concluent les statistiques officielles, l'épargne africaine est non négligeable. La Banque Mondiale évalue cette dernière à l'équivalent de 90 % du PIB africain de 1991. Des études récentes sur la consommation des ménages au Ghana ont révélé des taux d'épargne de 35 %. Pourtant rien de cela ne se reflète dans les statistiques nationales. Cette épargne est habilement camouflée, souvent «absente», car placée à l'étranger, et pas assez investie à des fins productives.

Le défi pressant des États, notamment africains, est donc de trouver les incitatifs qui sauront retenir chez eux ce génie inventif et ces épargnes. D'où l'importance de la création d'un climat favorable sur les plans politique, économique et social.

2.2.3 Plus de responsabilité et de réalisme sociopolitique

La gravité des crises courantes exige plus de réalisme sociopolitique dans nos dialogues et dans nos analyses. Mais ces crises invitent surtout les autorités politiques à assumer leurs responsabilités face aux problèmes nationaux, régionaux et continentaux. Les crises du Libéria, de la Somalie et du Rwanda, notamment, ont partiellement leur origine dans des pays voisins. Les donateurs pour leur part ont mal anticipé les profondes mutations qui caractérisent maintenant ces conflits. Ceux-ci ont évolué d'une manière dramatique suivant un cours inédit : au cours des dernières années on a vu l'apparition de «l'enfant-soldat», de la guerre totale et la prolifération d'armes faciles à fabriquer, mais aux effets dévastateurs et de très longue durée comme les mines anti-personnelles.

L'Afrique est un monde extrêmement diversifié, généralement incompris des étrangers, un monde aux règles non écrites compliquées, dont l'origine est à la fois historique et sociale, mais aussi spirituelle. «Il y a plusieurs Afriques», disait le Président Diouf en insistant sur la spécificité des situations. Les actions des étrangers y sont

presque toujours transformées par l'ingéniosité locale, qui les récupère et les utilise à ses fins. Les Africains sont sensibles à leurs problèmes et en font une lecture plus claire. Ils sont généralement plus à même de prévoir les conséquences de leurs actions.

Dans de nombreux cas, ils ne peuvent arriver seuls à la solution et doivent compter sur des appuis externes. Pour l'heure, les intérêts et le rôle joué par les pays étrangers constituent un handicap majeur à la résolution des crises africaines. Les grands acteurs externes sont les cinq Grands, l'UE, le Japon, l'ONU, le groupe de Bretton Woods, mais aussi les pays de l'Islam dur, l'Iran, l'Iraq, la Libye, sans négliger la Chine qui continue sa percée d'exportateur d'armes. A l'échelle du continent, le Canada demeure un acteur modeste. Mais c'est encore le seul membre du G7 qui fasse à la fois partie du Commonwealth et de la Francophonie et puisse à l'occasion servir de passerelle. Les intérêts des grands acteurs étrangers s'entremêlent avec ceux des États africains et ceux de leurs voisins. Ces métissages d'enjeux, d'intérêts et d'alliances sur un terrain particulièrement vulnérable aux conflits ne peuvent qu'engendrer misère et malheur pour les populations du continent.

Ainsi, il faudra dans la plupart des cas arbitrer entre les constats locaux et ceux de l'étranger.

Ces préoccupations d'ordre global et tournées vers l'avenir engagent la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient (DGAMO) dans l'exécution de sa mission. Elles constituent des problématiques qu'il faut mieux connaître et maîtriser. La DGAMO souhaite adopter une approche de plus en plus dynamique face aux nouveaux défis. Elle entend ne pas négliger la nécessité de répondre à des situations d'urgence qui se produiront pendant encore longtemps. Elle se doit toutefois de mieux anticiper l'avenir, de se doter de politiques et programmes lui permettant de voir au-delà de l'urgence.

La situation de l'Afrique est loin d'être désespérée. Mais les obstacles au développement, profondément ancrés, perdureront tout de même. L'Afrique subsaharienne sera marquée de turbulences et d'instabilité pendant encore au moins une décennie. Cependant, aucun État, y compris les pays partenaires, ne doit baisser les bras devant ces drames naturels et humains. Aussi modeste soit-elle, toute contribution bien ciblée est salutaire. Elle le sera d'autant plus s'il y a concertation. L'élément nouveau, incontournable, sera la prise en compte, dans la programmation, du caractère imprévisible des situations.

Il y a une hypothèse de travail réaliste : en concentrant nos efforts et nos ressources sur les préalables de la paix et la satisfaction des besoins fondamentaux, et en travaillant avec tous les autres partenaires, nos contributions auront un effet plus sûr.

3. LA PRÉVENTION DES CRISES, UNE ÉVOLUTION PRÉVISIBLE DU LONG TERME VERS L'URGENCE

Le dilemme de la NASA

En 1986, sous les yeux horrifiés du monde entier, la navette spatiale Challenger explose, avec six astronautes à bord, et des centaines de millions de contrats à exécuter avec elle. Horreur! scandale! et ...enquête minutieuse. Il sera démontré que la cause de l'accident était prévisible (les «O-ring») et avait été notée par certains des employés de l'Agence spatiale, sans qu'aucune mesure de prévention n'ait été prise. Un des enquêteurs a fait observer qu'il aurait été difficile de faire autrement. En effet, la probabilité de l'explosion ne pouvait être précisément établie, alors que l'on connaissait au sou près le coût astronomique d'un arrêt dans le calendrier de lancement. On peut imaginer la conversation qu'aurait eue le président des États-Unis et le directeur de la NASA : «Comment, pour un petit bout de ferraille et un risque dont vous ne pouvez évaluer l'importance avec une certitude absolue, vous mettez en péril l'existence de la NASA; vous connaissez les critiques virulentes dont font l'objet les dépenses astronomiques de votre organisation de la part de membres influents du Congrès.» Le directeur doit donc faire face à un dilemme dont il est impossible de sortir. Il peut choisir de retarder le départ afin de changer les joints défectueux; on connaîtra alors de manière certaine le coût de ce délai d'envol, mais il ne pourra plus faire valoir le montant des économies réalisées puisqu'il aura détruit par son zèle la preuve qu'il avait raison de s'inquiéter.

Certains voient dans la gestion par résultats une panacée, mais ils devraient réfléchir à la question. Ceci dit, l'aide publique au développement contribue depuis trois décennies à apaiser les tensions entre nos sociétés nanties et d'autres plus pauvres et à réduire les écarts entre riches et pauvres.

Bien entendu, bon nombre des mesures appliquées n'ont pas eu le succès escompté, mais elles ont généralement visé à prévenir les grands conflits. **L'éducation des populations et l'amélioration de leurs conditions de vie et de leurs économies devaient mener à un monde libéré de conflits primaires et de luttes entre les classes et entre les peuples.** Nous ne connaissons jamais les conflits sanglants qui ont ainsi pu être évité; les crises qui n'ont pas dégénérées parce que l'aide, conjuguée à l'action des gouvernements locaux, a apporté à point nommé l'ingrédient stratégique nécessaire pour garder ou rétablir l'équilibre entre deux communautés.

En somme, anticiper, prévenir très tôt les conflits et ...réussir, c'est à coup sûr occulter les mérites de son action. Quoiqu'on fasse et quoiqu'on tente, il restera toujours des cas où les actions menées n'auront pas les résultats escomptés; et bien entendu, c'est dans ces cas-là que l'APD risque d'être jugée. Il sera donc toujours plus facile de justifier les mesures de résolution des crises déclarées et en cours, les actes de diplomatie et de médiation ainsi que l'aide humanitaire, parce qu'on peut en voir clairement les effets.

3.1 Typologie des crises

La prévention des crises s'inscrit dans un continuum où s'entremêlent des actions à court et à long terme.

La prévention de crises s'inscrit dans un continuum où s'entremêlent des actions à court terme et d'autres, dont l'effet ne se fera sentir que très progressivement. Ainsi, l'adoption d'un droit foncier moderne vise à réduire les conflits futurs et à faciliter la croissance économique. En second lieu, bien des actions de développement sont destinées à réduire directement des écarts criants entre les divers segments d'une société, évitant ainsi d'exacerber les différences; c'est le cas par exemple des projets de développement dans une zone rurale défavorisée. Enfin, il y a la négociation de conflits engagés et le règlement de contentieux entre belligérants qui ont finalement décidé de trouver d'autres recours que celui des armes.

Nous sommes confortés dans ce diagnostic par le fait que nos collègues de l'USAID tirent la même conclusion des études qu'ils viennent de terminer concernant la réduction des conflits dans la Corne de l'Afrique. Pour eux aussi, il s'agit d'un continuum dont la solution s'inscrit au sein d'une problématique globale liée, dans ce cas précis, à la sécurité alimentaire.

En fin de compte, l'assistance humanitaire offerte à des populations qui souffrent à l'occasion de conflits armés **constitue un élément de résolution et de prévention de conflits futurs**. Elle est loin d'être neutre idéologiquement et les décisions qui en découlent auront un effet déterminant sur la prévention ou sur le développement de crises ultérieures.

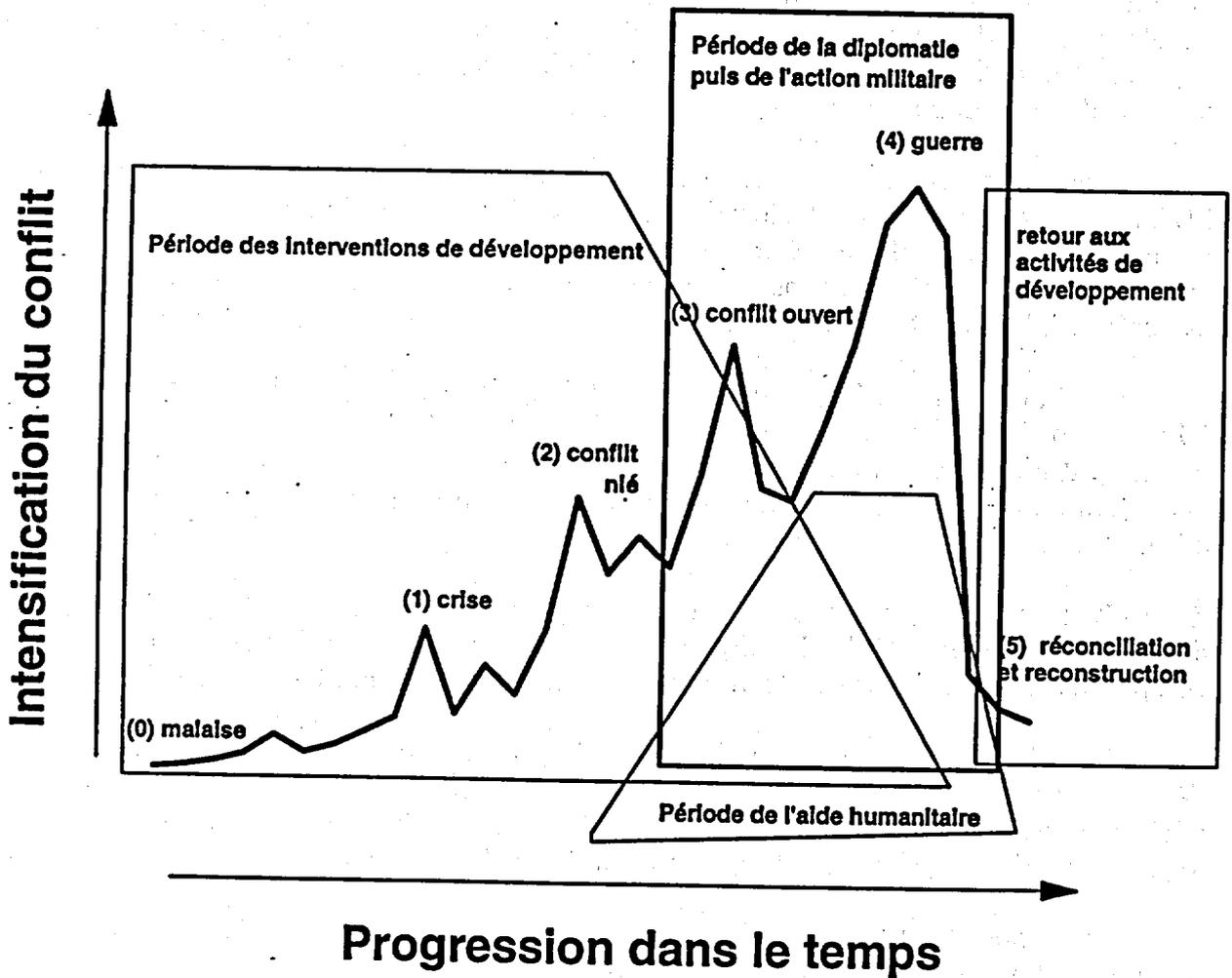
Plus particulièrement, on pourrait distinguer cinq phases dans le développement des conflits; chacune d'elles impliquant des actions qui, tout en demeurant liées et complémentaires, exigent des techniques, une mentalité et une logistique différentes.

Il est instructif de noter que l'étymologie grecque du mot crise provient de décision. La crise est une manifestation aiguë d'un trouble et elle est nécessairement décisive dans l'évolution des choses. Lorsqu'un malaise s'aggrave, il devient crise et lorsque rien de décisif n'est fait pour la résoudre, celle-ci dégénère finalement en conflit.

1) En observant la scène africaine, on peut noter des cas de malaise, on peut nommer le foyer de plusieurs crises en devenir. D'autres cas sont déjà beaucoup plus avancés. Même si les gouvernements nient leur existence ou tentent de les minimiser, et quoique bien souvent les observateurs les plus avertis n'arrivent pas à se résigner à les dénoncer clairement, certains signes concrets indiquent qu'une crise est bien arrivée. C'est la phase UN.

Dans ces cas-là, les actions de prévention à long terme font partie de la panoplie typique d'instruments d'aide au développement et incluent tous les mécanismes et instruments de transfert actuellement connus. Tous les projets que renferment les

Typologie et représentation graphique des cinq moments de l'évolution des conflits



dossiers des agences et des ONG peuvent jouer un rôle déterminant dans la résolution d'une crise. L'analyse de la situation du développement doit en conséquence recenser les éventuels foyers de crise et inclure la prévention de conflits dans les critères de sélection des programmes et des projets.

2) Une crise ne peut demeurer stable, car elle porte en elle un processus irrévocable d'aggravation. L'inertie et l'inattention conduisent à la détérioration. Faute d'instrument plus précis, **tout incident qui entraîne la perte d'une vingtaine de vies constitue un signe non négligeable et doit faire l'objet d'une analyse approfondie.** C'est un indicateur sommaire, la première «alerte précoce» dont on doit tenir compte. Autrefois, ces conflits étaient généralement occultés et niés par les autorités gouvernementales, qui s'abritaient par ailleurs derrière la doctrine de la souveraineté des États pour empêcher toute intervention extérieure. L'intervention discrète de personnalités ou d'institutions reconnues pour leurs qualités de conciliateurs dans les conflits larvés devrait dorénavant être envisagée dans ces cas. Des intervenants de l'extérieur, mais aussi africains, peuvent contribuer à ouvrir des mécanismes bloqués.

Des actions ponctuelles de développement pourront suivre les négociations entre les communautés en conflit. Ces actions devraient contribuer à réduire les tensions en augmentant les ressources au sein des communautés. Là encore, les instruments traditionnels d'APD peuvent jouer un rôle essentiel au maintien de la paix dans la mesure où ils sont ciblés et liés au processus interne de conciliation.

3) L'absence d'une solution entraîne éventuellement un conflit ouvert et déclaré, qui pourra parfois demeurer circonscrit, mais plus généralement s'étendra aux pays voisins et même à des régions entières. C'est à ce stade qu'est attirée l'attention internationale. Le conflit a alors tant duré et a atteint une telle ampleur que le gouvernement concerné ne peut plus nier son existence. **Les instruments de diplomatie constituent un ensemble de ressources adaptées à ces situations.** Ils permettent de composer avec la souveraineté des États et avec les mouvements révolutionnaires plus ou moins liés avec d'autres États souverains. Des mesures dites de diplomatie préventive qui seraient basées sur un système d'alerte précoce performant permettraient dans bien des cas d'éviter le pire. Elles pourraient enfin être assorties au besoin d'interventions militaires sous l'égide d'une force internationale.

Le rôle que pourra continuer de jouer l'aide au développement devient alors de moins en moins évident. Dans bon nombre de cas, elle ne pourra jouer qu'un rôle marginal, car les enjeux à long terme sont incertains et les protagonistes s'attaquent en général aux secteurs que vise l'aide : les populations et les infrastructures. L'APD se trouve privée de ses moyens : construit-on des écoles sur un territoire en guerre? Elle cédera alors la place aux actions d'aide humanitaire en faveur des victimes du conflit.

4) Selon la même logique, l'étape suivante verra naître l'éclatement du conflit. Avec l'émergence de graves conflits internes, l'aide humanitaire d'urgence occupe une place de plus en plus importante en Afrique; les guerres ont eu des conséquences catastrophiques pour des populations au demeurant fort pauvres et démunies. Selon

notre analyse, les tensions internes et frontalières devraient encore durer au moins une décennie. Les décisions autrefois forcément improvisées pourront désormais être plus mesurées afin d'augmenter la portée de l'aide humanitaire, tout en en réduisant les effets pervers.

Dans la mesure où les systèmes d'alerte précoce fonctionnent efficacement, permettant de repérer les conflits susceptibles de s'étendre, les agences responsables de l'aide humanitaire d'urgence pourront prendre d'avance des mesures et préparer la logistique nécessaire. La concertation entre les agences pour mieux orchestrer l'aide humanitaire est déjà à l'ordre du jour dans les capitales.

5) Le règlement d'un conflit majeur, auquel est associé un ou plusieurs États, constituera toujours le champ d'action privilégié de la diplomatie. La négociation permettra éventuellement d'engager des processus menant à la «réconciliation nationale». Celle-ci débouche sur un plan de réhabilitation et de reconstruction qui pourra s'étendre à une région, à un pays, voire à plusieurs pays touchés par le conflit.

La boucle est bouclée. C'est le signe que l'on peut à nouveau recourir aux mécanismes habituels de l'aide au développement. Il est opportun de rappeler que le fondement de cette doctrine prend sa source bien avant le Plan Colombo, dans le Plan Marshall, qui constituait ni plus ni moins que le financement d'un programme de réhabilitation et de reconstruction d'une Europe dévastée par la Deuxième Guerre mondiale.

3.1.1 Conflits provoqués ou conflits de société?

Cette question lancinante est au cœur du débat et suscite trois points de vue différents.

Pour les uns, les conflits connaissent une mutation profonde. L'Afrique est maintenant en proie à d'énormes difficultés : aggravation de la pauvreté, déplacements de populations, croissance démographique exponentielle et technologie en perpétuel changement dont la maîtrise échappe totalement au continent. Il en résulte des conflits de nature inédite et incontrôlables par les élites. Ces conflits de société ne peuvent être résolus que par des mesures appropriées.

Pour d'autres, les conflits actuels sont purement et simplement provoqués et ont pour principal motif la course au pouvoir de quelques factions, voire d'individus, qui s'affrontent et s'appuient sur toutes les craintes et ambitions pour susciter des conflits dont ils espèrent tirer profit.

D'autres enfin estiment que les sociétés africaines évoluent à un rythme effréné, qui les soumet à un stress insupportable. En ce sens, il s'agit de conflits de société. Mais certains pouvoirs profitent malhonnêtement de la dimension nouvelle que prennent les problèmes africains. De leur côté, les élites traditionnelles semblent perplexes face à

une évolution qu'elles n'ont pas appris à maîtriser. Il s'agirait alors de conflits provoqués, mais de nature nouvelle, répondant mal aux stimuli traditionnels.

Ce sujet mérite d'être approfondi, car sa compréhension est essentielle à la découverte de solutions appropriées.

3.1.2 Certains conflits semblent échapper aux définitions courantes

Certains conflits donnent l'impression d'être insolubles. Superficiellement, on observe l'existence de grandes «fractures» sociales et de grandes haines qui divisent les peuples de manière implacable, qui traversent le temps et les générations et que le père G.-H. Lévesque appelle les «grands tourments de l'histoire humaine». S'agit-il vraiment de problèmes insurmontables?

Des conflits, qui peuvent sembler endormis pendant des années, refont subitement surface avec la même virulence. Il ne suffit pas de vivre en harmonie, sous un même régime politique, et même de combattre un ennemi commun pour créer le ciment qui colmate ces grandes fractures. L'arrivée de la démocratie pourra même contribuer à déclencher le réveil d'hostilités anciennes et refoulées.

La vaste panoplie des méthodes et remèdes utilisés dans les programmes d'aide, et que complètent certaines interventions de la diplomatie préventive, suffisent souvent à résoudre les différends, avant qu'ils ne dégèrent en conflits sanglants. Mais lorsqu'on a affaire à une de ces grandes fractures, à une de ces graves «maladies de société», ces moyens sont insuffisants.

L'histoire récente, celle de la Yougoslavie ou du Rwanda par exemple, en apporte de tragiques témoignages. Mais on doit aussi se rappeler certains grands phénomènes de l'histoire, en particulier la haine tenace qui a opposé pendant des millénaires les Grecs et les Turcs. À la chute de l'Empire ottoman en 1918, il a fallu, pour éviter d'autres massacres, rapatrier les communautés grecques et turques, ce qui a été fait systématiquement, sauf à Chypre. Il est intéressant de noter que les deux communautés cohabitent dans cette île ont bien du mal à vivre ensemble et que la Turquie a de nouveau réparti la population en deux zones séparées en 1974. Cette mesure a contribué à réduire les tensions, mais n'a pas permis de résoudre définitivement le problème.

Le général Obasanjo, ancien président du Nigeria, et le général A.T. Touré, ancien président du Mali, ont été appelés à servir de médiateurs dans le conflit du Burundi. À cette occasion, le général Touré a fait observer que bien des mécanismes de réduction des conflits connus en Afrique de l'Ouest existent aussi dans la région : intervention des vieux sages et des griots, règles de la palabre, etc. Mais au Burundi semble dominer un phénomène de bipolarité, contrairement à la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne où les conflits sont plutôt caractérisés par un phénomène de multipolarité. Cette particularité mérite d'être approfondie.

Une autre hypothèse doit être envisagée. Depuis plusieurs décennies (en fait dès les années 1920), la pression démographique élevée au Rwanda et au Burundi a entraîné une émigration soutenue vers les pays voisins, surtout l'Ouganda. Ces vagues successives d'émigrants ont été tolérées. Mais la citoyenneté ne leur a été accordée qu'exceptionnellement. Ainsi, les réfugiés tutsi en provenance du Rwanda devaient prouver qu'ils résidaient en Ouganda bien avant 1926. Le «Problème banya-rwandais» est donc d'ordre territorial et ne trouvera probablement pas de solution durable dans le cadre des frontières actuelles. Le territoire est certainement trop exigü pour que la population du Rwanda et celle du Burundi puissent y vivre ensemble sans conflits.

Quoiqu'il en soit, la profondeur de ces antagonismes et le manque de connaissances que nous en avons invitent à la plus grande prudence. Face à l'incertitude sur l'efficacité des mesures à prendre ou le temps nécessaire pour trouver une solution durable, on peut au moins recourir sans tarder aux mesures du maintien de la paix et humanitaires afin de limiter les pertes de vie et d'éviter que la vengeance ne l'emporte sur la réconciliation.

3.2 Évolution géographique des conflits africains

Au cours des premières décennies d'indépendance, les conflits africains étaient généralement des conflits entre États : Maroc-Algérie, Burkina-Mali, etc. Mais on semble constater récemment une mutation dans la nature des conflits, qui sont presque tous considérés aujourd'hui comme des «nationaux». C'est le cas des conflits du Rwanda, de la Somalie du Liberia, mais c'est aussi le cas des conflits appelés «touaregs», par exemple au Niger ou au Mali. En principe nationaux, ceux-ci s'étendent à une région et deviennent même internationaux. L'analyse du cas touareg au Mali permet de distinguer quatre cercles de pays mêlés à ces conflits, «imbriqués les uns dans les autres sans qu'il soit possible de les démêler tant les chevauchements sont intenses et ténus».²

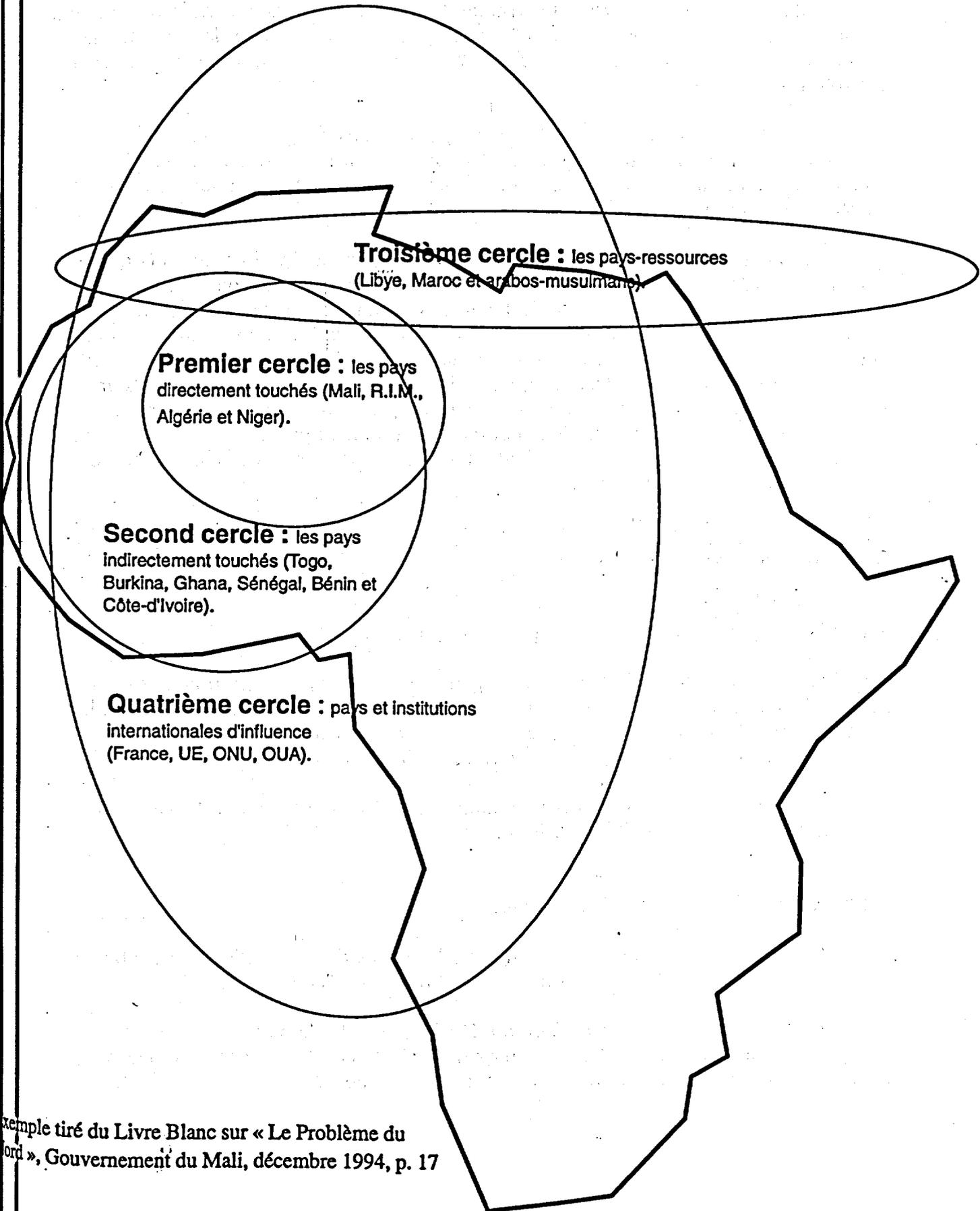
Le premier cercle est constitué des pays frappés directement de conflits opposant des groupes ethniques; en règle générale, les frontières modernes ont fragmenté les anciens territoires ethniques traditionnels, rendant propices la libre circulation des mouvements révolutionnaires et la formation d'alliances et de factions. C'est le cas au Mali, au Niger, en Algérie et en Mauritanie.

Dans le second cercle se trouvent les pays indirectement touchés par le conflit. Ils pourront hériter des conséquences de la dégradation du conflit, par exemple des réfugiés au Burkina Faso ou encore servir d'abri à des groupes rebelles comme au Sénégal, en Côte-d'Ivoire, mais aussi au Ghana, au Togo et au Bénin.

Dans le troisième cercle se trouvent des États plus éloignés, mais d'où émanent des idées, l'appui des médias, et qui fournissent aussi des ressources techniques et militaires; c'est le cas de la Libye, du Maroc et de plusieurs pays arabo-musulmans, dont l'Irak.

xemp
ford »

L'ÉVOLUTION SPATIALE DES CONFLITS AFRICAINS



Exemple tiré du Livre Blanc sur « Le Problème du Nord », Gouvernement du Mali, décembre 1994, p. 17

Enfin, le quatrième cercle est constitué de pays encore plus éloignés, mais qui ont des intérêts politiques, et quelquefois hégémoniques, dans l'évolution de la situation; mentionnons entre autres la France, les pays européens, où les forces rebelles trouvent des relais médiatiques.

On peut mentionner au sein de ce groupe d'acteurs éloignés les grandes institutions internationales (ONU, OUA, etc.) qui, par leur intervention ou leur non-intervention, influent sur l'issue des négociations. Ces instances pourraient en fait constituer un cinquième cercle.

Tous ces acteurs joueront un rôle dans la transformation de la crise en conflit, et aussi lors de sa résolution. Ce rôle est généralement obscur et nié, voire secret. L'argument de souveraineté sera utilisé face aux questions soulevées par les États souhaitant l'apaisement du conflit, bloquant ainsi les mécanismes de solidarité entre les peuples. Les institutions internationales sont elles aussi prisonnières de cet argument de souveraineté et ne peuvent intervenir qu'avec l'accord des parties concernées. Leur action en est particulièrement restreinte pendant les premières phases d'un conflit. Pour l'instant, ces obstacles demeurent incontournables et limitent gravement l'efficacité des actions de prévention. Ils empêchent surtout les gouvernements africains de prendre une part plus active à l'alerte précoce.

4. COMMENT DORÉNAVANT AGIR?

4.1 Il importe d'abord d'établir des rapports nouveaux

Seuls les bénéficiaires de notre aide peuvent effectuer les transformations structurelles aujourd'hui nécessaires. Ce sont, après tout, des conditions critiques à leur développement. Elles exigent prises de conscience, mobilisations, changements de mentalité et responsabilisation, qui ne peuvent venir que d'eux.

Pour notre part, nous pouvons modifier notre manière d'agir afin d'adapter nos produits à la situation actuelle de l'Afrique.

4.1.1 Avec les bénéficiaires de notre aide³

Le développement de l'Afrique est entre les mains des populations du continent et de leurs gouvernements. Nous encourageons et respectons ce leadership.

Il est impératif de cesser de faire du développement à la place des populations. Chaque société doit faire ses choix, définir ses stratégies et sélectionner les moyens et méthodes qui lui semblent les mieux adaptés à son contexte.

La responsabilisation des États et des peuples africains rompt avec de vieilles habitudes bien ancrées ici et sur le continent. Notre tâche est plutôt d'accompagner les communautés d'Afrique dans leur grand projet de développement, sans les bousculer ni les contraindre.

L'Occident a tenté de nombreuses greffes institutionnelles sur ce continent. De nombreux modèles ont été proposés, quelquefois sans arrière-pensée et d'autres fois sous le manteau de la condition de la mise en place de conditions sans nuances. Les sociétés africaines, leurs gouvernements et leurs institutions ont tout essayé, comme il leur a été suggéré. Mais comme le constate J. Giri (voir note), africaniste réputé, ces greffes d'origine externe n'ont pas tenu face à la réalité et aux valeurs africaines. Le système social, les valeurs et les croyances africaines sont profondément enracinées, car elles ont été façonnées par plusieurs siècles d'isolation et d'absence de révolution technologique. Contrairement à ce que nombre d'observateurs continuent de prétendre, la période coloniale n'a eu qu'un effet superficiel sur la plupart des sociétés du continent.

Il est toujours étonnant de constater combien peu d'efforts sont consentis pour adapter des modèles occidentaux, ou même asiatiques, à la réalité africaine. Plusieurs interlocuteurs ont fait remarquer que certains pays ont rapidement adopté l'un ou l'autre des modèles occidentaux de multipartisme et de système électoral. Les pays donateurs les pressent d'arriver à des comportements qui s'apparentent aux nôtres. **Il est à craindre que dans cette précipitation naîtront d'autres greffes qui seront éventuellement rejetées. Il eut mieux valu exporter certaines valeurs fondamentales (l'état de droit, le respect des droits fondamentaux, de la liberté d'expression, etc.) que d'exporter, voire d'imposer, des modèles de comportement. Les comportements se construisent progressivement en mêlant ces valeurs à l'évolution historique et culturelle spécifique à chaque nation.**

Sous le prétexte d'une tentative de conciliation et de réduction des conflits, cette attitude pressée et superficielle ne pourrait qu'endommager davantage un tissu au demeurant fragile. **Les mauvais arrangements qui en résulteraient pourraient engendrer des crises plus graves et des issues plus incertaines.**

En somme, la connaissance doublée d'une humilité réelle constitue un élément essentiel de toute initiative de ce genre.

4.2 Adopter une dynamique «multiinternationale»

Seuls, nous ne pouvons pas faire grand chose face à l'ampleur et à la complexité des enjeux; l'heure est au travail en équipe entre donateurs et bénéficiaires.

Par le biais des voies politiques ou d'actions multilatérales ou encore de forums internationaux (Coalition mondiale pour l'Afrique, le Club du Sahel, le PSA / SPA, ou encore le Sommet mondial pour le développement social de Copenhague en 1995), il est possible d'exercer une influence (modérée mais soutenue) sur l'élaboration de

politiques nationales ou régionales favorisant la réalisation progressive de ces grandes transformations.

L'approche de la Coalition mondiale pour l'Afrique et du Club du Sahel ouvre la voie. Mais l'action progressive et à très long terme de ces forums de définition de politiques ne suffiront pas. Il faudra vraisemblablement inventer une nouvelle dynamique pour traiter des cas de crises ou de conflits engagés.

Il faudra engager des actions dans un esprit différent que nous avons choisi de nommer «la dynamique multiinternationale».

Les concepts multilatéraux ont, après cinq décennies d'application, pris un sens très précis : de nombreuses conventions écrites auxquelles s'ajoutent des règles non écrites, définissent à l'avance ce qui pourra être fait et ce qui ne se fera tout simplement pas. Il n'est donc plus possible d'utiliser le mot «multilatéral» d'une manière vague, pour décrire des idées inédites.

Au cours des dernières années, on a fait grand cas de la «coordination de l'aide» comme d'une panacée aux contradictions et aux inefficacités caractéristiques de certaines opérations. Malheureusement, cette coordination se prépare et s'opère dans certains cas en dehors du pays récipiendaire, et surtout sans aucune participation des instances non gouvernementales et de la société civile. Or, on sait que dans le cas de conflit, l'adhésion volontaire de ces dernières aux conclusions et aux accords négociés est absolument centrale.

Les vocables retenus sont donc devenus trop précis et surtout trop étroits pour décrire l'ensemble disparate de partenaires qui doivent s'associer dans un dialogue très ouvert pour négocier finement l'issue de chacun des conflits, actuels ou à venir. La liste variera en fonction de chaque situation; on devra, à un moment ou à un autre, faire appel à tous les intervenants dont la liste aura été établie selon la méthode des quatre cercles de l'évolution géographique des conflits. Chaque acteur a la capacité de détruire le travail de tous les autres. À quelques exceptions près, il est illusoire d'espérer résoudre une crise sans leur participation active.

Pour bien refléter un esprit nouveau, il a semblé opportun de créer un terme nouveau. Il faut tout aussi bien inventer un esprit nouveau pour le dialogue. Les non-dits, la langue de bois, le refus de reconnaître les problèmes sont à la source même des conflits et il n'y a aucun espoir d'adopter les correctifs appropriés s'ils perdurent.

Bien des choses devront être accomplies avant qu'on ne puisse envisager une paix durable en Afrique. Certaines choses peuvent être faites par la communauté des donateurs, d'autres par les institutions multilatérales, et surtout, les bases doivent être assurées par les autorités africaines. Un tissu social nouveau doit résulter de l'évolution actuelle de la situation; dans ce nouveau tissu social, nous verrons émerger des mouvements associatifs, des ONG et des institutions civiles. Pour garantir leur développement et leur survie, celles-ci chercheront probablement à s'allier à des

institutions-sœurs du Nord.

Mais en attendant, une agence responsable doit tenter d'agir afin de prévenir les pires débordements, comme ceux du Rwanda. On sait qu'une crise d'une telle

amplitude et d'une telle horreur construit la longue mémoire des peuples, pérennise les vendettas et attise les conflits ethniques.

4.3 Resituer l'aide humanitaire d'urgence dans le contexte actuel

4.3.1 Les besoins de l'aide d'urgence occupent une part grandissante de l'APD

L'aide humanitaire d'urgence n'est pas neutre. Même dans les meilleures circonstances, elle favorise certains groupes, elle institutionnalise et pérennise l'appropriation de ressources par des populations déplacées ou réfugiées, elle choisit et, de ce fait, légitimise certains interlocuteurs. En somme, par de nombreux et subtils biais, elle construit ou réduit les crises du futur.

L'année dernière, l'aide d'urgence a représenté 9 % du budget de l'ACDI. L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) annonçait récemment que l'aide des pays donateurs consacrée aux situations d'urgence avait presque triplé depuis 1990 et représentait maintenant plus de 8 % de la totalité de l'aide publique bilatérale. L'OCDE craint que la stagnation des budgets de l'aide se traduise par des ressources insuffisantes pour s'attaquer efficacement aux problèmes du développement durable et que la prolifération de situations d'urgence complexes ne vienne réduire encore davantage les ressources disponibles pour les efforts de développement à plus long terme.

La nature des crises humanitaires s'est modifiée depuis la fin de la guerre froide. Les guerres entre États ont cédé le pas à des conflits civils qui découlent souvent de profondes divergences entre des groupes ethniques ou religieux. Les nouveaux conflits durent plus longtemps, perturbent plus gravement un plus grand nombre de personnes et exigent des solutions plus complexes. On estime qu'en 1995, quelque 40 millions de personnes dans le monde - dont les trois quarts en Afrique subsaharienne - devront compter sur l'assistance humanitaire pour assurer leur survie.

En dépit des besoins grandissants dont les médias ont fait largement état, la part du budget total de l'aide canadienne qui est consacrée à l'assistance humanitaire a augmenté d'environ 2 % au cours des dix dernières années. En 1994-1995, le budget de l'aide humanitaire est passé de 83 à 105 millions de dollars. L'an prochain, ce budget devrait être de l'ordre de 74 millions de dollars, soit 4 % du budget de l'ACDI. Depuis le milieu des années 1980, l'équilibre du programme d'aide alimentaire de l'ACDI a été grandement compromis par la croissance de l'aide alimentaire d'urgence, en bonne partie aux dépens du budget de l'aide alimentaire aux fins du développement. Les fonds

d'urgence qui représentaient environ 25 % du budget total de l'aide alimentaire au milieu des années 1980 en représentaient 49 % en 1994-1995. Tout indique que ce pourcentage sera maintenu.

Certains affirment que des limites doivent être fixées à notre humanitarisme, que les compressions budgétaires forceront les donateurs à procéder à une sorte de tri social des victimes des conflits de façon à ne pas devoir réduire l'aide au développement. Avant de souscrire à cette conclusion, il convient d'examiner plus avant la question. La concurrence entre les ressources destinées au développement et celles destinées à l'assistance humanitaire n'est peut-être pas à l'origine du problème. Le véritable problème tient peut-être au fait que les organismes d'aide n'ont pas su adapter leurs programmes traditionnels aux nouvelles réalités internationales.

4.3.2 Ce n'est pas du développement! Mais...

Ces dernières années, des sondages ont révélé que l'opinion publique canadienne préférerait l'aide d'urgence et les opérations de maintien de la paix à l'aide au développement. L'automne dernier, un sondage sur le Rwanda a permis d'établir que 74 % des Canadiens étaient favorables à l'assistance humanitaire, que 70 % appuyaient la participation militaire du Canada à la force de maintien de la paix des Nations Unies, et que 69 % étaient d'accord pour qu'une aide technique et financière soit accordée afin d'aider à reconstruire le Rwanda. À cette même époque, le programme d'aide du Canada ne recueillait l'appui que de 59 % du public canadien.

L'aide humanitaire de l'ACDI n'est pas tant un instrument de la politique étrangère du Canada qu'un moyen d'exprimer les valeurs canadiennes. L'ACDI a préféré une approche centrée sur les victimes plutôt qu'une approche en fonction des approvisionnements. Elle s'est assurée du contenu canadien de l'aide en faisant appel à des entreprises nationales pour fournir l'aide alimentaire d'urgence et en acheminant, ces dernières années, entre 12 et 16 % des fonds destinés à des projets humanitaires par l'intermédiaire d'ONG canadiennes (12,7 millions \$ au cours de l'exercice 1994-1995). L'Agence n'a pas investi de ressources pour soutenir des initiatives d'achat ou de stockage de ravitaillement de secours, n'ayant jamais jugé celles-ci rentables. Certaines ONG canadiennes participent à la distribution de l'aide alimentaire d'urgence à titre d'agents d'exécution pour l'ACDI et des organisations multilatérales.

Ayant opté pour une assistance humanitaire essentiellement non liée et centrée sur des projets multilatéraux, l'Agence a pu avoir une réaction plus flexible et plus rapide que celle d'autres donateurs; cette réaction s'est également révélée plus efficace que les moyens et mécanismes prévus dans de nombreux autres programmes de l'ACDI. Toutefois, notre altruisme s'est avéré moins fructueux lorsqu'il s'est agi de donner une «image du Canada» ou de faire le lien avec les sources possibles d'approvisionnement au pays. Les sociétés canadiennes cherchent maintenant à tirer des avantages économiques du marché illimité que semblent créer les besoins de millions de réfugiés.

L'aide d'urgence représente une énorme dépense. Son efficacité revêt bien sûr une importance primordiale. Les résultats de l'aide d'urgence dépendent directement de la capacité d'offrir les bons secours au bon moment. En bout de ligne, la valeur de cet investissement considérable (dans ce que d'aucuns appellent parfois la préservation du capital social) tient à la mesure dans laquelle les sociétés réussissent, après un conflit, à passer progressivement, dans une démarche de continuum, de l'aide d'urgence à l'aide au développement. Souvent, la réhabilitation et la reconstruction matérielles et sociales ne peuvent se faire sans une aide extérieure. Les pays donateurs se préoccupent-ils suffisamment de satisfaire ces besoins fondamentaux?

4.3.3 L'évolution des crises et leur développement

Le terme *continuum* a fait son apparition il y a quelques années dans la terminologie de l'aide humanitaire. L'objectif était d'attirer l'attention sur les besoins, après l'urgence, des sociétés déchirées par la guerre, mais étant donné son caractère linéaire, le concept s'est avéré d'une utilité limitée. Premièrement, les sociétés n'ont pas tendance à émerger de leurs périodes de crise en suivant une trajectoire stable et prévisible; elles avancent puis reculent et semblent toujours prêtes à tomber dans le chaos. Le fait que la situation d'urgence soit considérée comme le point de départ du processus ajoute encore à la problématique. L'insistance sur les problèmes urgents a pour effet de détourner l'attention des *causes profondes* du conflit - que ces causes soient historiques, sociopolitiques, démographiques, qu'elles touchent des problèmes de développement ou autres - et de faire oublier la nécessité de tenir compte de celles-ci dans la recherche de solutions.

Il est difficile d'expliquer pourquoi des décennies d'aide au développement n'ont pas réussi à éviter les catastrophes que nous connaissons aujourd'hui. Nous devons chercher à mieux comprendre la dynamique de la paix, des conflits et du développement de façon à ne pas répéter les erreurs du passé lors de la reprise de la coopération au développement au terme d'un conflit. **Nous semblons avoir le choix entre deux approches qui obéissent, pour l'essentiel, à l'un ou l'autre des deux scénarios suivants :**

a) Décrire les coûts de l'aide d'urgence, essayer de limiter les dépenses liées à des activités de secours et tenter de reprendre le plus rapidement possible les approches traditionnelles de développement à long terme;

b) Chercher à mieux comprendre les causes profondes des conflits; rechercher de nouvelles façons d'aider les pays dans lesquels le Canada possède présentement des intérêts importants à traverser la période de transition entre l'urgence et le développement.

De nombreux indices témoignent de l'échec de la première approche. La rigidité des règlements de la Banque mondiale qui permettent à celle-ci d'accorder, pour le Rwanda, des subventions d'urgence à l'UNICEF ou au HCR mais ne lui permettent pas

de verser une somme égale au Rwanda pour qu'il puisse acquitter ses arriérés montre bien que des changements s'imposent. Les responsables de la Banque mondiale, tout comme le Canada, devraient veiller à prendre des mesures pour corriger de telles anomalies. Certains problèmes commencent toutefois à recevoir l'attention qu'ils méritent. Par exemple, on s'intéresse de plus en plus au problème des sols minés qui constitue un obstacle majeur à la reconstruction et, par conséquent, au développement. Seul un petit nombre d'organismes d'aide ont déjà prévu confier ce dossier à l'un ou l'autre des secteurs de leur organisation. L'ACDI n'a pas encore pris de décision à cet effet.

Une étude en cours pourrait aider les donateurs à comprendre quels types de programmes conviennent le mieux aux pays qui vivent une période de transition entre les situations d'urgence et les activités de développement. Toutefois, ces recherches ne permettront pas de déterminer avec précision les responsables et les bailleurs de fonds des initiatives de réhabilitation et de reconstruction à la suite d'un conflit. Ces initiatives nécessitent des sommes énormes et excèdent bien entendu le mandat et les ressources des programmes d'urgence.

4.3.4 Un nouveau rôle pour les organismes d'aide?

Ce qui s'est passé en Somalie donne à réfléchir, mais d'autres interventions méritent par contre des éloges - c'est le cas notamment de celles au Mozambique, au Cambodge et en Namibie. Toutefois, les urgences complexes portent bien leur nom et les leçons dégagées d'une situation ne peuvent s'appliquer, comme l'emporte-pièce, à la crise suivante.

Les organismes d'aide au développement commencent à se rendre compte que la prévention des conflits et les programmes de réhabilitation et de reconstruction les conduisent en territoire étranger et leur imposent des échéanciers avec lesquels ils ne sont pas familiers; dans l'aide humanitaire, c'est la situation immédiate qui prime et non pas la situation à long terme. Le travail est compliqué, mal défini et parfois désagréable. Les programmes échappent aux grilles d'analyse habituelles des donateurs et ne font pas appel aux sources d'approvisionnement connues. C'est un genre de travail difficile à concilier avec la «gestion par résultats» comment prouver qu'un conflit a été désamorcé, qu'un soulèvement a été évité, qu'une vague d'anarchie a été brisée ou que la paix a été consolidée?

En réaction aux coûts élevés de l'aide humanitaire (sans parler de ceux du maintien de la paix), du moins pour une part, certains artisans des politiques s'intéressent aux différents mécanismes de *prévention des conflits* qui pourraient être utilisés. L'éventail des actions possibles va de la *diplomatie préventive* de haut niveau aux efforts consentis à la base pour favoriser la réconciliation des collectivités en cause. Ce qui semble manquer, ce sont les connaissances de base dont nous aurions besoin pour choisir le genre d'intervention qui convient le mieux à telle ou telle autre condition. Au ministère des Affaires étrangères et du Commerce

international (MAECI), la Direction des questions mondiales s'est vu confier la responsabilité d'étudier cette question. À l'ACDI, il existe un large éventail d'interventions réalisées dans le cadre des différents programmes, mais aucun lieu central de compilation des connaissances ainsi accumulées.

Des questions importantes ont été soulevées en ce qui a trait au rôle de l'aide dans des situations d'urgence complexes :

a) À quel moment les interventions humanitaires commencent-elles à faire partie du problème plutôt que de la solution?

b) Comment les donateurs peuvent-ils éviter de créer une dépendance à l'égard du «bien-être social international»?

c) Comment éviter que l'aide d'urgence ne prolonge les conflits et par conséquent les souffrances des victimes?

5. QUE POUVONS-NOUS FAIRE?

5.1 De nombreuses initiatives ont déjà été engagées

L'Agence n'est pas demeurée inactive face à l'émergence progressive de conflits en Afrique. Bien des choses ont été entreprises. La promotion de la démocratie, des droits de la personne et de la justice ont déjà mobilisé bien des efforts.⁴

Toutes ces activités engagées constituent une impressionnante panoplie par sa diversité autant que par son volume. Mais il demeure difficile d'intégrer ces différents aspects dans notre stratégie de développement durable.

Le programme en Afrique du Sud a engendré à lui seul plus de 84 projets entre 1990 et 1994 dont la taille varie entre dix mille et 1,7 million de dollars et dont la variété est tout à fait remarquable : on y retrouve des activités très diverses qui vont de l'éducation antiraciste et antisexiste à l'aide à l'établissement de radios communautaires, jusqu'au contrôle du processus électoral. Plus de 16 projets sont actuellement inscrits au SIADÉ pour l'Afrique subsaharienne. Ces projets sont tout aussi divers et concernent la sécurité, la démilitarisation, les droits de la personne, le processus juridique, etc. Leur valeur oscille entre 50 000 et six millions \$. Les premières leçons (pp. 33 et 34) tirées de ces expériences par le professeur Bush confirment et renforcent les hypothèses du présent document.

La DGAMO a étudié les dépenses militaires en Afrique en relation avec les évaluations de la menace militaire dans chacun des pays concernés, l'objectif étant d'obtenir une vision juste de l'importance des dépenses militaires par rapport aux dépenses dans le domaine du développement. L'étude a permis des découvertes

intéressantes, notamment le fait que les armées contribuent parfois à des objectifs de développement national, par exemple en construisant des routes et des ponts.

Dans tous les services de l'ACDI, la créativité est à l'œuvre. Le Programme d'assistance humanitaire appuie des activités dans des domaines nouveaux tels que la promotion du droit humanitaire international, le déminage des sols, la réadaptation des enfants traumatisés par la guerre et l'allégement de la famine. En temps opportun, le Programme prévoit s'intéresser davantage à la prévention et aux préparatifs d'urgence. Le Centre de l'aide alimentaire et le Programme de la Corne de l'Afrique réalisent conjointement des activités de lutte contre la famine. En collaboration avec des ONG et avec la Gendarmerie Royale (GRC), le Programme d'Haïti s'efforce de faciliter les opérations de rétablissement après l'urgence.

La Direction des ONG anime un groupe d'échanges sur la consolidation de la paix qui réunit périodiquement les principaux intervenants canadiens dans le dossier de la paix, parmi lesquels figurent le MAECI, le ministère de la Défense nationale (MDN), le centre de Recherche pour le Développement International (CRDI), les ONG, le Centre Pearson pour le maintien de la paix et le Centre parlementaire. Au Moyen-Orient, le processus de paix est un prérequis du développement; il est d'ailleurs étroitement lié au problème des réfugiés palestiniens auquel l'ACDI, le MAECI et le CRDI recherchent conjointement des solutions avec l'aide de la communauté universitaire et des ONG.

Dans ses programmes multilatéraux et bilatéraux, l'ACDI tient maintenant compte des liens nouveaux entre les interventions militaires et les interventions humanitaires. L'ACDI, par l'intermédiaire de son Programme d'assistance humanitaire internationale, et le ministère de la Défense nationale (MDN) ont collaboré ensemble au pont aérien établi par les ONG afin d'acheminer des secours à l'Afrique centrale ainsi qu'à une initiative parrainée par les Nations Unies dans le cadre des opérations de déminage au Cambodge. Au Sri Lanka, le programme bilatéral couvre les coûts engendrés par la présence d'un observateur canadien qui préside l'une des quatre commissions régionales pour la paix. La Direction générale des Amériques de l'ACDI participe à la promotion des principes humanitaires internationaux en collaboration avec les forces militaires de 12 pays d'Amérique latine.

5.2 L'aide d'urgence apportée au Rwanda est évaluée par les donateurs

On ne saurait trop répéter à quel point le passé africain est chargé et impose une résolution de conflits qui soit basée sur la connaissance et surtout qu'elle ne soit jamais improvisée.

Le Danemark a proposé au CAD qu'un groupe multidonateurs fasse l'évaluation de l'aide d'urgence qui a été apportée au Rwanda lors de la récente crise. Cette aide s'est élevée à plus de 840 millions \$US. qui ont été déboursés durant les neuf premiers mois de 1994. Les conclusions d'une telle évaluation pourraient améliorer la pertinence et l'efficacité des agences lorsque d'autres opérations du genre seront nécessaires.

L'ACDI participe à ce projet d'envergure internationale afin d'en retirer le maximum de connaissances. Les conclusions préliminaires du groupe d'évaluation devraient être disponible à l'automne 1995.

5.3 Proposition pour un système d'alerte précoce

5.3.1 Les défis de l'alerte précoce

L'alerte précoce présente plusieurs défis. Le premier, et celui qui semble le plus difficile de prime abord, consiste à identifier avec un degré de précision et de certitude élevés les crises et conflits en devenir, afin d'investir tôt les ressources nécessaires et empêcher ainsi leur aggravation. L'expérience démontre toutefois que même dans les cas où cette connaissance est disponible, elle ne constitue pas - et de loin - une condition suffisante pour entraîner une action préventive. Historiquement, il est clair que presque toutes les grandes catastrophes ont été précédées par des signaux déchiffrables et déchiffrés, mais que les «autorités» ont refusé, ou ne se sont pas senties en mesure, d'agir concrètement de manière préventive.

Il faut d'abord décoder la connaissance technique et la transformer en sagesse universelle. La connaissance spéculative qui provient des experts, si excellente soit-elle - nous l'appellerons «connaissance technique codée» - doit être d'abord cryptée puis ensuite transformée en croyance universelle (*common wisdom*). Ce n'est vraiment qu'après cette étape que l'action politique pourra être engagée par les décideurs. En effet, les décisions qui impliquent l'utilisation d'importantes ressources fiscales, propriétés des sociétés démocratiques, ne peut se faire qu'à ce prix. Nous connaissons de nombreux exemples de ce processus de transformation : c'est essentiellement le rôle que jouent les grands Sommets (Rio, Jomtien, Beijing, Copenhague). Hélas, cette méthode est beaucoup trop lente face aux crises d'Afrique. Leur développement peut se faire d'une manière très rapide; deux ou trois étapes clés peuvent se dérouler en quelques mois ou semaines.

À cette difficulté s'ajoute le fait que l'attention des décideurs est généralement accaparée par les crises en cours. En décembre 1993, une des multiples phases du conflit bosniaque occupait tout le temps des débats au Conseil de sécurité; or, à l'ordre du jour figurait déjà la question rwandaise qui, par une série de signes avant-coureurs, annonçait l'émergence d'une catastrophe majeure. En rétrospective, on pense que l'utilisation préventive de Casques bleus dûment mandatés aurait peut-être empêché un génocide. Qui est plus, les sociétés se laissent généralement aveugler par le dernier conflit. L'ombre de la crise somalienne cache la crise rwandaise, et à son tour le Rwanda occulte notre perception des autres cas, comme par exemple celui des Touraegs.

Les médias ont le pouvoir de transformer quasi instantanément un événement obscur (une connaissance technique codée) en sagesse universelle. Il suffit que CNN y prête attention pour que les décideurs estiment légitime d'y donner suite. Mais les

médias obéissent à des règles qui leur sont propres; en particulier, ils sont tiraillés entre plusieurs sujets et, en règle générale, donnent la prééminence à celui qui aura le plus de succès auprès du public.

En somme, pour les médias aussi, un conflit en cours vaut mieux qu'un conflit en devenir... On ne peut donc pas vraiment compter sur eux pour remplir le vide qui sépare le savoir technique et le savoir commun.

Pour ces raisons, l'alerte précoce et la prévention des conflits exige alors d'élaborer trois plates-formes qui seront utilisées en cascade. La première qui recueille, traite et analyse l'information, et en dégage des conclusions : c'est le travail des unités de collecte de données. Un second niveau est nécessaire afin de crypter, de traduire ces informations et ces analyses en conséquences sociales et politiques à la lumière de l'environnement politique d'ensemble. Les conclusions qui s'en dégageront constitueront alors le produit du Groupe d'alerte précoce. Enfin, ces renseignements doivent être amplifiés, traduits à nouveau dans un langage quotidien. **Il faut générer de la «sagesse-populaire», des croyances universelles, sur lesquelles les décideurs s'appuieront pour engager des actions jugées légitimes par les populations; ce sera précisément ce rôle que devra jouer le Club.**

Ce dernier groupe doit être composé de représentants des administrations, des groupes d'intérêts, mais on doit y prévoir une importante participation de personnes qui donnent le ton et ont l'influence nécessaire pour se prononcer sur les grands sujets. Il faut que ce club sélect ait un accès direct au réseau d'alerte précoce. Il faut lui permettre de disposer d'assez de temps pour écouter, comprendre et sélectionner parmi l'ensemble des arguments des experts ceux sur lesquels les responsables pourront se baser pour prendre leurs décisions. Il leur faudra aussi le temps voulu pour actualiser au cas par cas leur réseau d'accès au pouvoir.

Nous ajouterons à ces considérations deux critères fondamentaux. En premier lieu, il importe de responsabiliser les instances africaines. Pour ce faire, il ne saurait être question de se contenter de créer, à Harvard où dans tout autre lieu prestigieux du nord, une magnifique et brillante unité de travail dans le domaine de l'alerte précoce. Il importe au plus haut point que les Africains eux-mêmes disposent des instruments nécessaires à leur développement. D'abord, parce qu'ils comprennent mieux leur propre situation, ensuite parce que sans leur bonne volonté, aucune action menée par le nord n'a de chance de réussir. Il faut donc créer des institutions miroirs : les premières en Afrique et composées d'Africains et les secondes, dans le nord, qui seront contraintes de rester modestes et qui serviront d'antennes et d'assistance technique pour les institutions du sud.

Trop souvent, on a cru pouvoir faire de petites économies en mettant sur pied une seule institution, qui saurait à la fois refléter les intérêts du nord et ceux du sud. Hélas, c'est un mélange de genres qui, pour toute une série de raisons est irrévocablement destiné à ne pas fonctionner. Il vaut mieux séparer les «genres». Les Africains bien formés et qui cherchent un emploi sont nombreux. Il semblerait plus

profitable de les employer chez eux à résoudre les problèmes qui leur sont propres. Les antennes du nord peuvent accéder à de nombreux réseaux extrêmement bien organisés et terriblement performants. Il n'ont en aucun cas besoin de structures pléthoriques.

En second lieu, les conventions multilatérales ont été poussées jusqu'aux limites de leur propre logique. Il faut créer de nouvelles logiques, plus conformes aux croyances de l'heure. Pour articuler toute cette architecture, pourquoi ne pas créer une fondation, responsable d'une part de construire et de développer selon la demande, les diverses composantes nécessaires et, d'autre part, de s'assurer qu'en tous temps un équilibre est tenu entre l'offre et la demande? En somme, les diverses composantes de la Fondation doivent justifier leur existence, à la manière d'une entreprise, par la qualité et la pertinence des services qu'elles rendent à la communauté. À part un fonds de démarrage, la Fondation et ses composantes ne pourraient prétendre à rien d'autre que de vendre les services qu'elles rendent aux diverses communautés d'intérêts. Les centres de service agiraient comme des «*profit center*», le centre (la Fondation) se contentant d'assurer le contrôle d'audit de l'ensemble. Il ne saurait être question de permettre à une bureaucratie centrale de s'installer et de développer un centre de pouvoir de plus en plus puissant, au détriment des besoins de la périphérie comme nous avons hélas pu le voir dans certaines grandes institutions multilatérales.

L'idée du réseau est attrayante. Mais il n'est pas évident que tous comprennent celui-ci de la même manière. En particulier les rapports entre l'ordre formel et informel peuvent varier énormément selon la culture institutionnelle propre à chaque organisation. L'organisation d'un réseau entre des organisations du nord et du sud n'est pas sans poser d'importants problèmes et de nombreux quiproquos. Le modèle du Club du Sahel pourrait inspirer les créateurs d'une institution d'un genre nouveau.

Ce qui a fait le succès du Club du Sahel est une combinaison de quelques ingrédients bien spécifiques.

- D'abord son caractère informel a permis de faire éclater la prison des «non-dits» et cela à un niveau très élevé de la hiérarchie des instances sahéliennes ainsi que de celle des pays donateurs.
- En second lieu, sa volonté constante d'éviter toute forme de bureaucratisation de son entreprise tout aussi bien que l'absence de politisation et de médiatisation de ses entreprises. Ceci aura permis des mutations continues dans le plan de travail. Ainsi les travaux du Club et dans une large mesure ceux du CILSS ont pu suivre et poursuivre les véritables problèmes qui confrontaient le développement de la région sans être captifs de l'inertie et des jeux d'intérêts propres à toute bureaucratie. De plus, depuis 1986, ces travaux sont étayés par des études prospectives et un réseau de personnes et d'institutions afin d'alimenter la pensée et de guider l'action.
- Un troisième ingrédient essentiel aura été l'existence d'un groupe d'Africains déterminés à mener ce dialogue avec les donateurs. Ils se sont appuyés pour ce

faire sur une institution qui était la leur, le CILSS, et qui leur fournissait conseils et appui.

Les images représentées aux pages suivantes résument le projet dans ses grandes lignes.

5.3.2 La transformation de l'IGADD est une occasion pour innover

Vaut-il mieux commencer par la création d'un module de gestion des crises à l'échelle continentale ou sous-régionale? Comme nous l'avons dit plus tôt, les avis sont partagés. Mais en définitive, il semblerait opportun d'engager des actions complémentaires simultanément à la base et au sommet : c'est par un jeu subtil d'actions cohérentes de type du sommet à la base et inversement qu'une solution durable pourrait être espérée. Dans certains cas, il conviendrait de s'engager davantage au sein d'une entité régionale, afin d'en faire un instrument qui contribue à la réduction de conflits.

L'IGADD (*Inter-governmental Authority on Drought and Development*; Somalie, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Soudan, Kenya et Ouganda) a adopté un changement dans son mandat et souhaite désormais y joindre un groupe de concertation avec les donateurs, amis de l'IGADD. La sécurité alimentaire constitue selon les experts le fondement de la recherche de la paix dans cette région. Suivant le modèle du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel, ce réseau formé d'instances volontaires s'entreprendrait de manière informelle. Il se fixerait comme objectifs de mieux comprendre la nature et la provenance des crises, de mieux les prévoir et de prendre sans tarder des mesures face aux problèmes. De ce réseau pourraient découler des actions de développement destinées à atténuer les malaises sociaux. Ce réseau servirait de plate-forme à un dialogue franc et véritablement engagé entre les donateurs et leurs partenaires de coopération.

Il nous paraît opportun que l'ACDI joue un rôle proactif au sein des Amis de l'IGADD afin d'aider à la transformation de cet organisme.

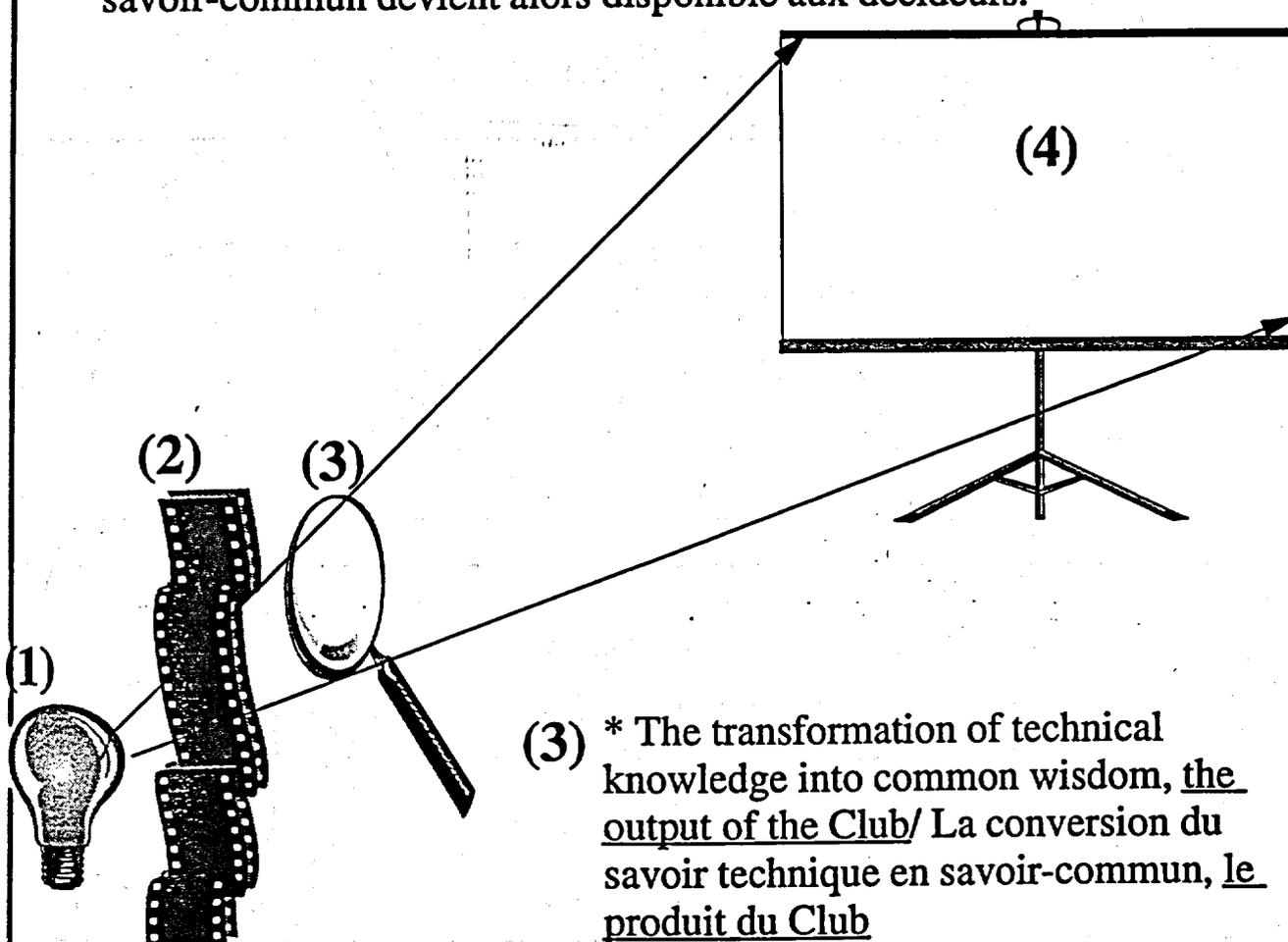
5.4 Réflexion sur une technique de démilitarisation

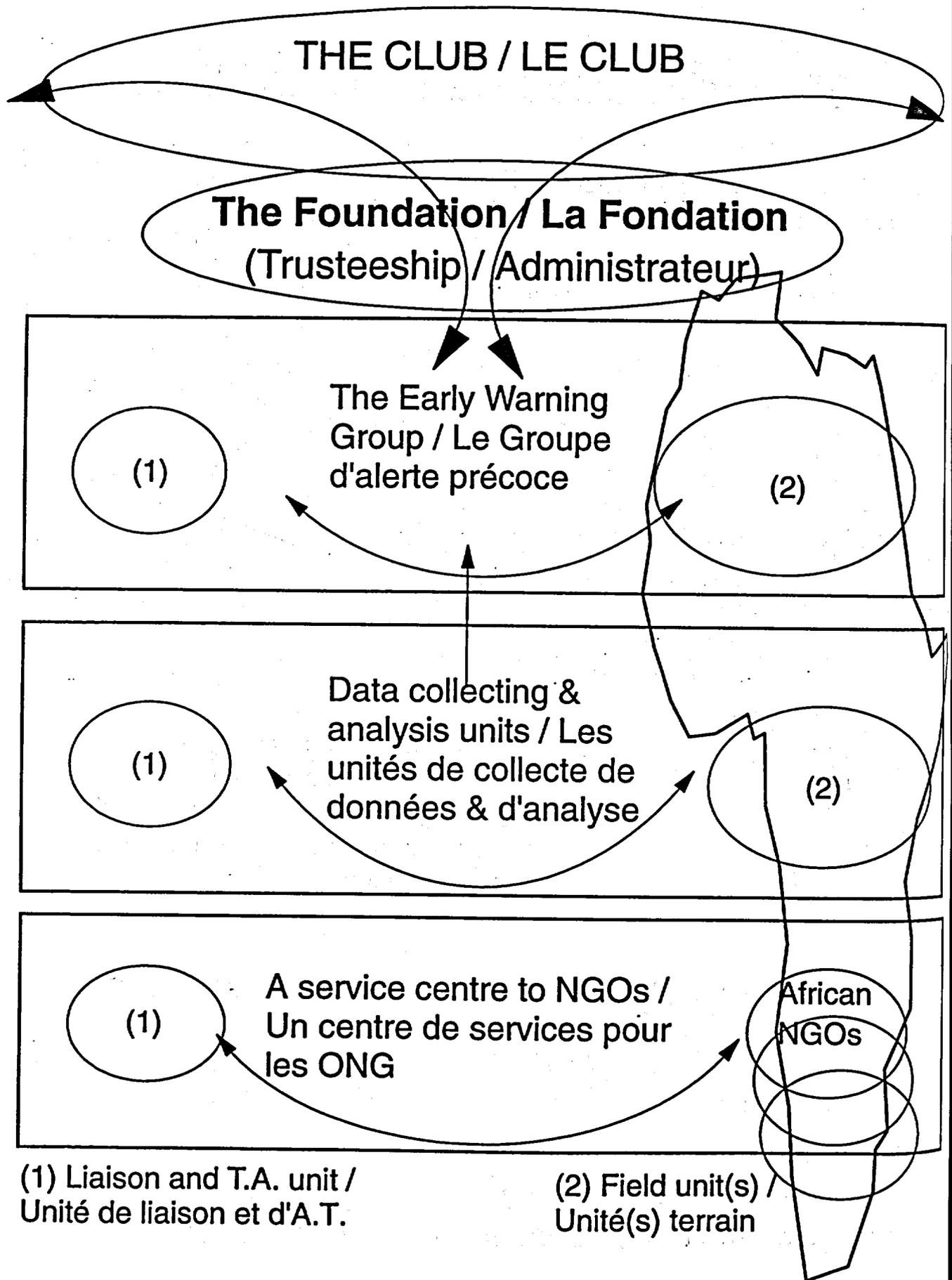
Le renouvellement des objectifs de l'APD nous engage à réfléchir sur des sujets inexplorés jusqu'à très récemment. En particulier, il importe de réfléchir sur la mission de l'armée dans une démocratie naissante dont l'économie est sous-développée. C'est à partir de cette importante démarche que nous trouverons les actions concrètes propices à une démobilisation ou à la démilitarisation ordonnée de nombreux cas problèmes.

Les mouvements révolutionnaires tout autant que les dictatures ont contribué à gonfler les effectifs et les particuliers armés, sans emploi productif dans la société. Comment remédier à cet état de fait? Comment transformer des citoyens essentiellement non productifs en facteurs de production effectifs? C'est là un champ de réflexion

THE PROCESS / LE PROCESSUS

- (4) * Common wisdom is then available to decision makers/ Le savoir-commun devient alors disponible aux décideurs.





incontournable pour la paix future du continent. Les récentes expériences de démobilisation ont mis à jour la très grande complexité de ce processus, ainsi que les besoins en temps et en ressources toujours plus importants qu'anticipés.

En 1981, le Mali demandait aux donateurs de fédérer leurs intérêts et de coordonner leur action afin de transformer la production et les marchés de céréales. Cette démarche était, de l'avis de tous, complètement faussée du fait de l'application pendant deux décennies d'une politique de type «économie planifiée». Cette opération sera par la suite connue sous le nom de PRMC (Programme de restructuration des marchés céréaliers).

À la suite d'un mouvement progressif soutenu d'aide financière, de changement de politique, d'appui aux agriculteurs mais aussi de soutien aux consommateurs, les dysfonctionnalités de la production malienne ont été résolues : aujourd'hui le Mali est en mesure d'exporter des surplus agricoles, et peut se piquer de disposer d'une structure de prix fondée sur les lois essentielles d'une économie de marché. C'est un exemple saisissant d'un «*success story*» africain.

C'est aussi et surtout l'utilisation d'une méthode éprouvée pour résoudre un problème complexe. En ce sens, l'utilisation de cette méthode afin de résoudre un problème tel que la démobilisation de soldats, serait l'invention d'un instrument nouveau de résolution et de prévention de crises. Voici donc le modèle tel qu'expliqué par un des acteurs.

5.4.1 Une expérience originale de coordination entre les donateurs : Le Programme de restructuration des marchés céréaliers (PRMC)

(Cette synthèse a été préparée par D. Henri, ancien membre du Bureau de la coopération canadienne à Bamako)

À la suite de politiques dirigistes de fixation des prix, le Mali se débattait en 1980 dans une situation économique désastreuse. Dans un pays essentiellement agricole, la production était en chute pour les cultures de rentes (coton et élevage) tout autant que pour l'alimentation nationale (mil, sorgho et riz).

En 1981 le gouvernement du Mali fit appel aux principaux donateurs (Canada, É.-U., RFA, France, UE, PAM, Banque mondiale et FAO, Pays-Bas et Belgique) qui lui proposèrent un programme de restructuration du marché céréalier; ce programme s'appuyait sur une vision claire de l'avenir de la production agricole et comprenait une aide alimentaire de 250 000 tonnes sur cinq ans ainsi que la création d'un fonds commun cogéré pour financer les mesures de restructuration.

Aux fins de restructuration de toute la filière céréalière, quatre grandes instances ont piloté le projet :

- le comité technique; composé de techniciens des donateurs qui ont pour fonction de suivre tout ce qui concerne la filière alimentaire, il documente toutes les décisions du comité de gestion;
- le comité de gestion; réunissant les chefs de mission d'aide des donateurs, il dialogue officiellement avec le gouvernement et décide de l'utilisation du fonds de contrepartie; il oriente les travaux du comité technique;
- le secrétariat du PRMC; il est assuré par le représentant du PAM qui parle au nom des donateurs et gère le fonds commun;
- le Comité d'orientation et de coordination (COC); cette instance malienne est présidée par le ministre des finances; tous les ministères, services ou institutions ayant un intérêt dans la filière alimentaire y sont représentés ainsi que le secteur privé (commerçants et producteurs).

Résultats obtenus

- le PRMC a participé au démantèlement de la SOMIEX, Société malienne d'importations, exportations (et distribution) et l'Office des produits agricoles du Mali, l'OPAM, a été restructuré;
- la libéralisation totale de la filière céréales a été atteinte sans crise alimentaire;
- l'intéressement des banques au crédit à la commercialisation;
- régularisation des prix, depuis 1989-1990, les extrêmes de prix entre récolte (décembre) et soudure (août) sont passés de 15-20/100-120 FCFA/kg à 35-40/80-95 FCFA/kg;
- relance de la production de riz qui a remonté de 150 000 t à 450 000 t entre 1987 et 1994;
- effet de synergie marqué avec d'autres projets orientés vers la production;
- relance du stockage villageois et intérêt nouveau des producteurs pour le marché;
- constitution d'un stock national de sécurité (SNS);
- réduction des effets négatifs des aides alimenta.

Dans quelles conditions la démarche PRMC est-elle reproductible?

Parmi les caractéristiques de ce modèle, on note :

- au point de départ, le champ d'action est limité et les contours doivent être tracés clairement avec le consensus;
- aucun bailleur n'est suffisamment puissant pour imposer durablement ses vues aux autres; chaque partenaire peut exercer un leadership dès lors que la compétence lui en est reconnue. À l'occasion, les donateurs ont accepté de servir de «boucs émissaires» pour diminuer les coûts politiques locaux;
- chacun apporte sa philosophie, ses modèles : les divergences doivent être surmontées au bénéfice des producteurs maliens pour que les décisions deviennent opérationnelles;
- les bailleurs sont là par choix; les engagements sont pris selon un accord reposant sur l'honneur, sans protocole d'entente formel; le document s'appelle d'ailleurs «PLATE-FORME»;
- la gestion des donateurs a lieu à Bamako même; les représentants des donateurs résident de façon permanente dans le pays, et ont acquis pour la plupart une bonne connaissance de la situation;
- au Mali, ces représentants ont des responsabilités qui les mettent au centre de réseaux d'information et leur donnent accès à des ressources très impliquées dans le milieu, principalement dans les projets bilatéraux;
- cela dit, il faut reconnaître que les donateurs ont aussi des intérêts divergents, ce qui laisse une marge au gouvernement malien pour influencer le jeu;
- le sens de la tolérance et de l'ouverture aux différences qui existent dans la culture malienne a joué un rôle important dans la confiance qui a été accordée aux bailleurs et à leurs représentants;
- s'inspirant d'une vision à long terme claire, les instances décisionnelles ont géré cette situation en respectant la conjoncture journalière; en 1989 par exemple, elles ont accepté que le gouvernement utilise deux milliards \$ du fonds commun pour répondre aux critères imposés par le programme d'ajustements structurels, afin de débloquent les crédits de ce programme;
- enfin, dernière caractéristique, mais non la moindre, le projet dure depuis maintenant 14 ans... après avoir exigé quatre à cinq ans d'essais et d'erreurs corrigées pour sa mise en place.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Des consultations avec les Directions générales des Politiques, des Programmes Multilatéraux, de la DGAMO et du Ministère des Affaires Étrangères ont proposé de nombreuses améliorations aux diverses versions de ce document. Enfin, les réflexions de la Direction de l'Assistance humanitaire internationale ont été intégrées dans le texte.

J. Pelletier a fourni des éléments de conceptualisation et de recherche importants à l'occasion de sa recherche concernant le cadre conceptuel du projet de Fondation pour la culture de la paix en Afrique.

- E. Pisani, Président de l'Institut du monde arabe de Paris, ancien responsable de la Coopération française, mais aussi chef de l'aide à l'UE.
- Amadou Toumani Touré : Ancien commandant en chef des Forces armées du Mali et ancien chef d'État du gouvernement de transition.
- O. Makalou : ancien cadre du FMI. Préside le CEDRES, dont l'objectif est de former les maliens aux rouages de la démocratie et aux droits de la personne.
- M. Touré, ancien secrétaire général de la Présidence, ancien ministre des Finances et des transports du gouvernement élu du Mali.
- M. Sow, juriste et notaire, maître d'oeuvre de la nouvelle constitution malienne et ancien premier ministre.
- D. Beaudoin de l'Ambassade du Canada au Mali.
- B. Mahamane, ancien ministre du Développement rural et du plan au Niger, ancien secrétaire exécutif du CILSS, responsable de la cellule CINERGIE à la Banque africaine de développement.
- A. de Lattre, ancienne directrice et fondatrice du Club du Sahel à l'OCDE.
- L. Traoré, ancien secrétaire général à la Présidence au Mali.
- Mme Keita R. N'diaye, directrice de cabinet du président Konaré du Mali.
- Sherif Seye, journaliste, responsable du Groupe Sud au Sénégal.
- S. Ka, ministre de l'Intérieur du Sénégal.
- Sherif Diaby, ancien chef de Cabinet du ministre de la Défense du Mali.
- Howard Adelman, de l'Université York, chercheur spécialisé dans les problèmes des réfugiés; un des responsables de l'évaluation de l'aide humanitaire au Rwanda pour le CAD.
- Yvon Lemoal, PNUD New-York, anciennement responsable à Kigali du programme du Rwanda.

NOTES

1. Réf. : Étude WALTPS, par le groupe Synergie de la Banque africaine de développement et le Club du Sahel de l'OCDE, 1994.
2. Voir le livre blanc sur «le Problème du Nord» du Mali, décembre 1994, page 17.
3. *«Les Occidentaux ... s'imaginent avoir en face d'eux des États qui fonctionnent selon les règles occidentales. Bien sûr, ils voient clairement que ces États ne fonctionnent pas bien, que la corruption est omniprésente, que des décisions aberrantes sont prises, que l'on rechigne autant que l'on peut à prendre les bonnes décisions et que tout cet appareil d'État, soit paralyse les initiatives de la société civile, soit est sans prise sur des pans entiers de cette société qui n'a d'autre issue que de se dérober. Mais ils s'imaginent que l'on peut porter remède à ces dysfonctionnements et que tout ira bien. Ils ne voient pas qu'ils ont devant eux une façade de lois, de règlements, d'organisation à l'occidentale et que derrière cette façade il y a des rapports sociaux, une logique différente, toute une réalité qu'ils ne connaissent pas et qui commande le fonctionnement. Si les Occidentaux connaissaient cette réalité derrière la façade, auraient-ils dépensé tant d'argent pour remodeler la façade, pour bâtir de nouvelles institutions, renforcer ou réorganiser celles qui existent ?»* Giri, J., Le secteur privé : moteur du futur développement du Sahel, Club du Sahel, Paris, 1989.
4. Voir l'étude, «Development Work as Peace Work: CIDA Programming and Project Initiatives», Kenneth D. Bush, 12 avril 1995.

Atelier 1.1 : Aide au développement et prévention des conflits

Conférencier : Célestin Monga
Boston University et
Massachusetts Institute of Technology

Titre : Le coût d'opportunité de la violence : Du bon usage de l'aide dans la prévention des conflits africains [© Célestin Monga 1995]

INTRODUCTION

De toutes les vertus que l'on prête à l'argent, la plus cynique est d'affirmer que celui-ci est le nerf de la guerre. Car en raisonnant dans le cadre d'un syllogisme simple, cela implique aussi que l'argent puisse être utilisé sinon pour prévenir la guerre, du moins pour lui ôter la vigueur et la cohésion que les nerfs offrent à tout corps vivant. Si l'on énonce une telle hypothèse en se plaçant dans la perspective des protagonistes, la question est alors de savoir s'il existe un coût d'opportunité de la violence et de l'instabilité susceptible d'apaiser les tensions ou les motivations de chacun. Et si tel est le cas, comment utiliser les moyens économiques et financiers pour prévenir des conflits en Afrique? Comment faire en sorte que les différentes parties engagées dans un conflit ou envisageant de le faire perçoivent la gravité de leurs décisions, et optent pour la négociation ou la médiation en lieu et place de la confrontation? En jargon économique, comment faire en sorte que le coût marginal de la violence invalide son coût d'opportunité?¹

Répondre à de telles interrogations impose le choix d'une approche multi-directionnelle : les champs couverts par l'étude des conflits ne se limitent ni au droit, ni à la science politique ni aux relations internationales; ils touchent aussi la sociologie, l'économie, et bien d'autres domaines des sciences sociales. Dans cette étude dont l'approche est à la fois théorique et discursive, je me limiterai à une lecture économique et socio-politique qu'offre l'analyse économique de ceux-ci.

La *première partie* de l'étude est une rapide revue des principales théories sur la résolution des conflits; il est nécessaire de rappeler les fondements de la guerre, ainsi que de la paix, et voir comment l'Afrique s'intègre dans la recherche empirique. La *deuxième partie* analyse les problèmes méthodologiques et conceptuels de la relation entre aide au développement et prévention des conflits. La *troisième partie* esquisse une économie politique de la violence, se focalisant sur une analyse coût-bénéfice de l'absence de conflits. Enfin, la *quatrième partie* recense quelques pistes de réflexion et d'action à l'intention des institutions internationales de développement. La *conclusion* souligne les postulats qui balisent cette réflexion.

1. L'AFRIQUE EST-ELLE REBELLE AUX THÉORIES DE LA VIOLENCE?

Il est nécessaire de fixer le cadre théorique dans lequel doit être menée toute discussion sur la prévention des conflits. L'ampleur de la littérature empirique sur le sujet est considérable, littérature généralement soutenue par des analyses quantitatives émanant d'économistes et de politologues anglo-saxons. Un bref état des lieux des connaissances sur le sujet permet de cerner les principales causes des conflits, ainsi que les déterminants d'une situation durable d'absence de conflits.

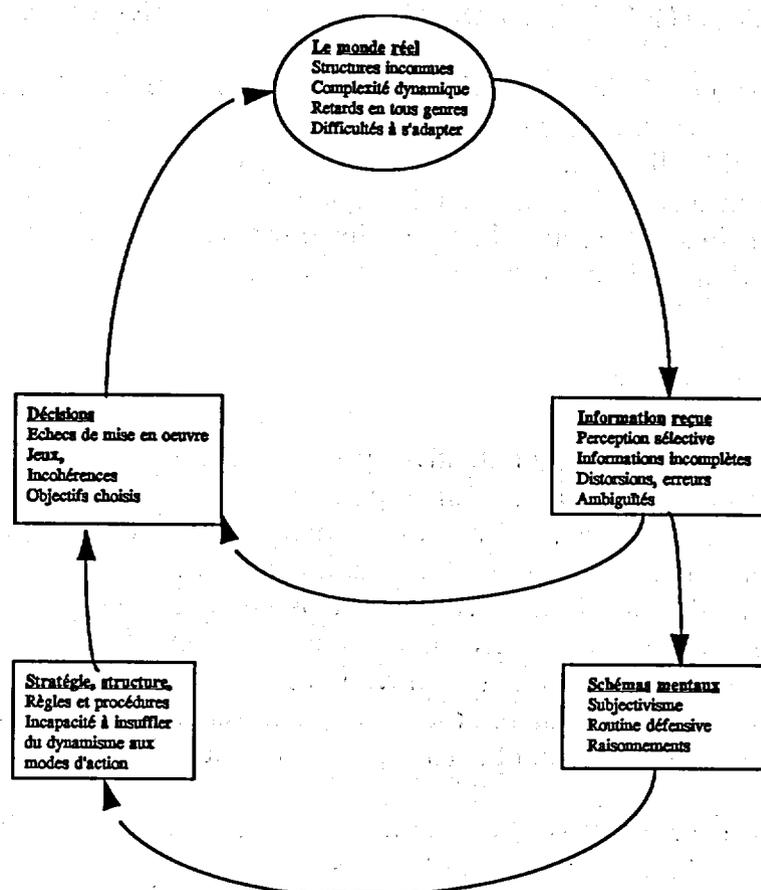
A) Les causes de la guerre

L'usage des techniques quantitatives pour tenter de cerner de façon systématique la structure des conflits et les mécanismes de leur résolution est désormais un domaine florissant en sciences sociales². L'intérêt des chercheurs s'est accru durant ces dernières années avec la fin de la guerre froide; celle-ci a certes suscité de nouvelles tensions dans les Balkans et dans l'ancien Bloc Soviétique, mais elle a catalysé ailleurs l'avènement d'une ère de paix qui pose de nouveaux défis aux concepteurs de politiques publiques dans diverses régions du monde³. Des travaux récents ont permis de mieux identifier les dynamiques de la violence sociale, et les nombreux schémas d'interaction économiques ayant cours en temps de guerre, et sur lesquels on peut agir pour induire la paix.

La réflexion sur les causes des conflits internationaux est largement dominée par ce que l'on nomme le paradigme réaliste. Les différents modèles explicatifs regroupés sous ce vocable peuvent se classer en deux grandes catégories : celle dite du réalisme structurel, qui considère que les principaux déterminants d'un conflit entre deux pays se trouvent dans la structure même du système international⁴; et les variations autour de la théorie de la dissuasion, basées sur l'évaluation des rapports de forces [équilibre des capacités militaires] des différentes parties⁵.

Un modèle empruntant des variables à chacune des deux théories et développé récemment par Huth, Gelpi et Bennett permet de tester les hypothèses qui sous-tendent ces raisonnements⁶. Appliqué à l'étude de 97 conflits entre les grandes puissances de 1816 à 1984, ses résultats sont formels : l'évolution de l'environnement international compte moins dans l'émergence d'un conflit que les changements de force de frappe et de capacité de dissuasion des parties considérées. Autrement dit, le *monitoring* des l'armement des États et groupes sociaux permettrait de prédire avec un assez grand degré de certitude la probabilité de conflit.

Au niveau individuel, la décision de s'engager dans une bataille est souvent motivée par ce que les spécialistes de la dynamique des systèmes appellent «les obstacles à la compréhension» des phénomènes du monde réel. Les leaders qui prônent la violence sont généralement ceux qui ne parviennent ni à déchiffrer les divers niveaux de l'information auxquels ils sont confrontés, ni à s'émanciper du tourbillon des systèmes complexes. J.D. Sterman représente ainsi les difficiles enjeux de notre époque⁷ :



B) Les causes de la paix

La nature d'un régime politique a-t-elle une importance quelconque dans sa propension à engager un conflit? Des études empiriques utilisant des modèles mathématiques montrent qu'il existe une forte corrélation entre paix et démocratie. Plus exactement, même si le caractère démocratique d'un régime ne l'absout pas automatiquement des conflits violents, sa nature profonde tend à en limiter la probabilité; et surtout, elle offre des mécanismes stabilisateurs. Comme l'écrivent Z. Maoz et B. Russett, «*there is something in the general makeup of democratic states that prevents them from fighting one another despite the fact that there are not less conflict-prone than nondemocracies*»⁸.

À la question de savoir quels facteurs particuliers expliquent une telle singularité du régime démocratique, les chercheurs apportent deux types de réponses. Ceux qui s'appuient sur des modèles normatifs⁹ estiment que les pays démocratiques ont tendance à exporter leurs normes politiques : régulation de la compétition politique; règlement des conflits par des moyens pacifiques; recours quasisystématique au compromis; aménagement d'espaces de liberté et de pouvoir pour tout le monde, y compris les vaincus; refus de l'élimination physique des opposants ou des minorités; perspectives de victoires futures pour les perdants; etc. De telles normes assurent la stabilité psychologique à chacun des acteurs politiques, ceci aussi bien au niveau personnel que

local, régional et national. Il se crée ainsi un cercle vertueux : plus les citoyens adhèrent aux normes démocratiques, plus ils ont des intérêts économiques et financiers à le faire, et à éviter toute confrontation violente. «*Dependence on democratic norms tips rational cost-benefit calculations toward further support of those norms*»¹⁰.

Les auteurs de modèles d'analyse structurale affirment pour leur part qu'il est difficile à des dirigeants élus de s'engager dans des conflits armés¹¹. Les démocrates ne se transforment que rarement en chefs de guerre parce qu'il leur faut mobiliser un très large soutien interne [opinion publique, institutions, et principaux groupes d'intérêt]. Ceci n'est relativement aisé qu'en cas de situations collectivement perçues comme «d'urgence».

Les deux écoles aboutissent aux mêmes conclusions : à savoir que les systèmes démocratiques sont mieux préparés que les autres à la gestion du désaccord. Une étude récente de W.J. Dixon le confirme : «*Democratic states locked in disputes are better equipped than others with the means for diffusing conflict situations at an early stage before they have an opportunity to escalate to military violence*»¹².

C) Le mythe de l'«exceptionnalité» africaine

Ces théories s'insèrent-elles dans l'analyse des conflits en Afrique? Il est surprenant d'observer que le paradigme de l'*exceptionnalité* semble dominer la littérature sur les conflits en Afrique. En effet, la plupart des travaux disponibles sur cette question tendent à souligner la spécificité du *background* historique, invoquant des notions telles que «*l'historicité propre*» des sociétés africaines pour tenter de donner une «authenticité» et une origine particulières aux conflits et phénomènes de violence qui ont ponctué les quatre dernières décennies¹³. Ce faisant, cette littérature s'appuie sur des postulats fragiles et sur des fondements épistémologiques critiquables.

L'Afrique n'est évidemment pas un continent aisé à classer. Ses marchés [économiques et politiques] étroits et excentrés, situés en dehors du champ de ce que Fernand Braudel appelait l'économie-monde¹⁴, se présentent comme de véritables forteresses. Les paradoxes y sont nombreux : abondance de régulation, en même temps que l'absence de normes réelles; permanence de réseaux aléatoires; multiplicité des lieux et structures d'instabilité... La complexité des circuits décisionnels, l'infinité des codes sociaux s'enchevêtrant comme des poupées russes, les mystérieuses ambitions des gouvernants, tout cela conduit trop vite à la démission. L'exotisme rugueux de cet ailleurs indéchiffrable est à la base du culte d'une *exceptionnalité* mythique à tonalité douteuse : en effet, le racisme qui transparaît parfois dans la célébration des «vertus» de la singularité africaine est d'autant plus subtil qu'il est inversé.

Victime de ses propres rituels aussi bien que de la rhétorique isolationniste, le continent n'est pourtant pas toujours rebelle aux théories. L'étude des conflits montre que les causes de la guerre sont bien les mêmes partout : il n'existe pas d'ingrédients particuliers favorisant l'esprit belliqueux en Afrique¹⁵. Dès lors, il importe que les

solutions aux conflits et les mesures de prévention s'inspirent des principes généraux de renforcement de la paix : un soutien réel aux processus de démocratisation, et une meilleure perception du partage du pouvoir par les acteurs sociaux à l'intérieur de chaque pays. Les chefs d'État africains eux-mêmes en ont reconnu le principe lorsqu'ils ont adopté en 1991 le Document dit de Kampala, dans lequel on peut lire notamment : «Le concept de sécurité va au-delà des considérations militaires; il englobe tous les aspects de la vie de la société, notamment les dimensions économiques, politiques et sociales de la vie individuelle, familiale, communautaire, locale et nationale. La sécurité d'une nation doit s'interpréter en termes de sécurité du citoyen, de satisfaction de ses besoins essentiels [...] L'absence d'une démocratie qui seule permet aux populations de participer librement à la gestion des affaires publiques, le déni des libertés individuelles, les abus de religion, la prééminence donnée aux dépenses militaires, ceci au détriment des autres secteurs de la vie nationale, et l'absence de mécanismes administratifs appropriés pour le contrôle de la gestion des deniers publics sont certaines des causes profondes de l'insécurité». ¹⁶ On peut simplement regretter que ces pertinentes observations n'aient pas été suivies d'actions concrètes.

2. L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS

Si l'on valide les principaux résultats de la littérature scientifique en matière de résolution des conflits [à savoir que leur cause réside dans les changements de rapport des forces militaires entre les belligérants potentiels, et que la paix n'est durable qu'entre les démocraties et dans des pays à régimes démocratiques], deux questions se posent : a) l'aide au développement a-t-elle tenu compte des changements structurels dans les capacités militaires des pays africains engagés dans des conflits? b) l'aide a-t-elle été destinée en priorité aux pays africains à régimes démocratiques?

Ces questions posent d'emblée les limites de l'étude empirique que l'on peut mener sur ce sujet. Car avant d'esquisser une géographie politique des fonds affectés aux pays africains, et de tenter d'évaluer la relation entre aide extérieure et prévention des conflits, il faut surmonter divers problèmes méthodologiques.

A) Des préalables méthodologiques

Tenter de mesurer la corrélation ou l'absence de corrélation entre l'aide au développement et l'intensité des conflits en Afrique est forcément un exercice aléatoire. Les embûches sont nombreuses, et les postulats auxquels il faut se soumettre sont sujets à controverse. Pourtant, si l'on admet que l'argent est le nerf de la guerre, et que les pays africains ne secrètent pas suffisamment de richesses internes pour entretenir les conflits dont ils s'accommodent, alors le syllogisme nous conduit une fois de plus à accepter l'idée que l'aide extérieure est un déterminant essentiel dans le déclenchement ou la durabilité des conflits qui agitent de nombreux pays du continent. Il convient donc d'évaluer sinon l'importance des fonds reçus de l'étranger et affectés à la gestion de la violence interne et externe, du moins de cerner plus précisément la destination

géopolitique de l'aide au développement.

Plusieurs problèmes méthodologiques se posent cependant. Parmi les plus importants, l'on peut citer :

Le caractère non linéaire de l'exécution budgétaire. Les règles de comptabilité publique dans la plupart des pays africains sont si souvent obscures qu'il est difficile de savoir exactement d'où viennent les fonds affectés à chaque dépense de l'État. De plus, les questions touchant à la défense, à l'armée, à la sécurité présidentielle, à la police, et plus généralement, aux structures de maintien de l'ordre du moment, sont rarement traitées de façon transparente. L'illégitimité des pouvoirs en place dans de nombreux pays, et le souci de «prudence» des régimes fragiles justifient l'existence de «caisses noires», de recettes non budgétisées, et l'entretien permanent de sources secrètes de revenus gérés exclusivement par la présidence de la République. Ainsi, dans la plupart des pays francophones, des dispositions spéciales de la loi de finances permettent au chef de l'État de prélever sans restriction ni contrôle des fonds publics chaque fois qu'il l'estime nécessaire. Jusqu'en 1994, la loi prévoyait au Cameroun : *«Le président de la République est habilité, en tant que de besoin, à prélever et à affecter par décret, à un compte spécial hors-budget, tout ou partie des résultats bénéficiaires des entreprises d'État en vue d'assurer la réalisation des opérations prioritaires de développement économique, social et culturel»*¹⁷. Suite aux pressions des partis d'opposition et des bailleurs de fonds, cette disposition a été supprimée; mais une autre, toute aussi ambiguë, a été maintenue : le président *«est habilité par voie d'ordonnance à apporter des modifications aux législations financière, fiscale et douanière»*, et le gouvernement peut *«utiliser le produit de ces mesures pour faire face à ses obligations»* – formule vague à souhait qui peut justifier toute obligation¹⁸... Ce manque de transparence aussi bien sur l'origine des revenus affectés à la défense que sur la finalité même de ceux-ci entraîne une gestion budgétaire parfois chaotique, par à-coups, émaillée de dérapages de trésorerie plus moins contrôlés. Il est donc intellectuellement aventureux d'engager une analyse de la gestion des finances publiques reposant uniquement sur les statistiques officielles. En dépit des clauses des conventions internationales et des avenants de déblocages de fonds, l'aide au développement destinée au pays africains n'échappe pas à l'aléatoire de telles pratiques¹⁹.

La difficulté à identifier précisément la destination des flux financiers externes. En principe, l'aide au développement est généralement subordonnée à la soumission d'un programme fixant le cadre d'utilisation des fonds reçus. À la pratique, on s'aperçoit pourtant que l'usage des ressources correspond rarement au plan d'exécution initialement prévu. Les fonds sont soit affectés à d'autres dépenses, soit débloqués avec retard. Il est donc difficile de mesurer l'impact réel de l'aide, quand bien même son usage se limite au programme pour lequel elle a été obtenue. Ceci implique pour l'estimateur des difficultés supplémentaires, notamment dans le choix des critères de performance et de la période à l'étude.

Absence de scénario alternatif [«counterfactual»]. La littérature économique sur l'évaluation des programmes est dominée par la question de l'évolution intrinsèque de

l'environnement étudié. Quelle certitude a-t-on, en effet, que les résultats observés sont bel et bien provoqués par le programme évalué? Dans le cas qui nous intéresse ici, la question serait de savoir si, au-delà des évolutions chiffrées d'agrégats qui peuvent effectivement aller dans le même sens, il existe véritablement une relation intrinsèque entre l'aide au développement reçue et le degré de militarisation des pays étudiés. En effet, tant que l'on ne peut identifier clairement les processus d'affectation des ressources, il est impossible d'affirmer avec certitude qu'il existe un lien de causalité entre les deux notions. Seuls des modèles permettant de construire le scénario alternatif de l'évolution des dépenses militaires dans l'hypothèse où l'aide n'avait pas existé [counterfactual] permettrait d'affirmer.

La multiplicité «démocratique». L'ampleur du subjectivisme et de la politisation qui marquent le débat sur la définition de la démocratie complique également le problème. Comment mesurer l'évolution démocratique lorsque les postulats qui fondent la comparaison diffèrent d'un espace à l'autre? Comment identifier et soupeser les mutations sociales d'ampleur et de nature différentes, dans des territoires où les acteurs sociaux ont chacun leurs échelles de valeurs? Comment comparer les *indices de démocratisation* dans des pays qui évoluent chacun à sa manière, partant de différents points de départ, et allant dans plusieurs directions à la fois?²⁰

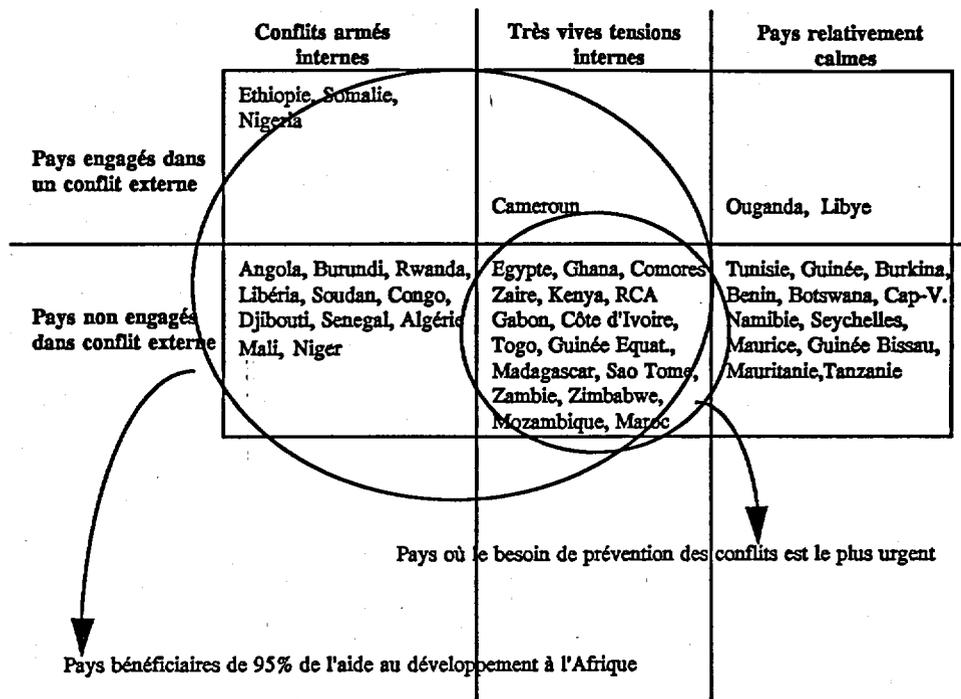
Pour importants qu'ils soient, ces problèmes méthodologiques ne sont cependant pas insurmontables. D'abord, parce que le secret qui entoure les dépenses militaires n'altère pas gravement les estimations effectuées pour tous les pays du monde par les grands organismes d'investigation et d'intelligence. Même si elles sont parfois sous-estimées, les statistiques publiées régulièrement par l'Agence américaine pour le contrôle des armements sont considérées comme étant suffisamment fiables pour indiquer des tendances précises. Je les utiliserai dans le cadre de cette étude, négligeant celles du PNUD [*Human Development Report*], qui reprennent simplement les chiffres officiels.

Ensuite, même si la destination précise des flux financiers externes reçus est pratiquement impossible à déterminer, d'autres méthodes d'analyse simples et efficaces existent. Je me contenterai donc d'analyser les tendances générales de l'aide au développement et des dépenses militaires²¹.

B) Typologie des conflits et géographie politique de l'aide

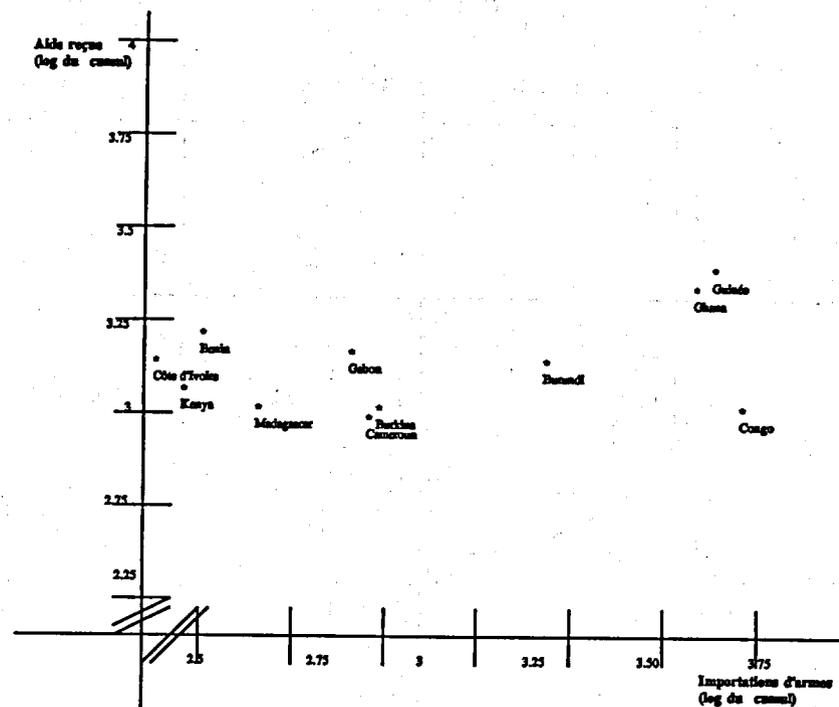
Si l'on veut savoir quels pays africains reçoivent le maximum d'aide au développement, et si les principaux bénéficiaires de celle-ci sont engagés dans des conflits, la matrice ci-après offre une vue générale pour un très large échantillon²² :

Bénéficiaires d'aide au développement, période 1990-1995.



Point n'est besoin de disposer de statistiques détaillées pour analyser cette matrice : l'essentiel de l'aide financière reçue au titre du développement est affecté aux pays africains engagés dans des conflits, où, entretenant à l'intérieur de leurs frontières de très vives tensions sociales qui sont, parfois, aussi graves que des conflits armés.

Le calcul simple des montants cumulés de l'aide reçue et des importations d'armes pour un petit échantillon de pays africains montre bien une progression quasi symétrique au cours de la décennie 1982-1991 :



Ce diagramme confirme le besoin d'une réflexion sur le coût macro-économique de la gestion de la violence par les États africains.

3. L'URGENCE D'UNE ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA VIOLENCE

Même dans l'hypothèse où il n'existerait aucune corrélation entre le volume de l'aide extérieure reçue par certains pays et la propension des dirigeants à entretenir des conflits, la question de la violence brute ou silencieuse²³ et de son coût économique se pose aujourd'hui avec acuité en Afrique. Avant de suggérer quelques pistes de réflexion et champs d'intervention pour les pourvoyeurs de l'aide, il convient donc de rappeler le coût économique des conflits internes et externes. Ceux-ci ont un coût direct qui est aisément calculable lorsque les statistiques sont disponibles. Ils ont également un coût indirect qui est moins facile à évaluer, et un coût d'opportunité si élevé que les concepteurs des politiques publiques appliquées en Afrique devraient veiller à effectuer un calcul économique complexe pour en percevoir véritablement l'importance. Il faut en énoncer les grandes lignes, pour mieux percevoir la plus-value économique et financière que la concorde et de la cohésion sociales pourraient offrir à l'Afrique.

A) Quelques aspects du coût économique des conflits

Plusieurs types de coûts sont à prendre en compte si l'on veut mesurer le poids économique de la violence qui affecte la plupart des pays africains. Parmi ceux-ci :

• **Le coût financier des dépenses militaires et du «maintien de l'ordre»,** qui contribuent dans une grande mesure aux déficits budgétaires des États. En 1991, l'Afrique a dépensé 16 milliards de dollars pour entretenir 1,63 million de soldats, ce qui représentait 4,1 % de son produit national brut [contre 2,1 % en Asie de l'Est]²⁴. À la même date, la moyenne des déficits publics africains était de -10,3 % du PNB. Les statistiques les plus récentes tendent à confirmer cet état de fait²⁵. Ces chiffres ont évidemment un impact direct sur la situation économique de chaque pays : d'abord, les déficits budgétaires élevés entament la crédibilité des gouvernements, limitant ainsi leur capacité d'endettement. Dans certains pays, ils justifient des taux d'intérêt très élevés, car les pourvoyeurs de capitaux ajoutent une prime d'inflation dans le calcul du loyer de l'argent. De plus, ils réduisent l'épargne nationale dont les deux composantes sont la formation brute de capital fixe et l'investissement net à l'étranger [ou le règlement de la dette extérieure]. En fin de compte, les déficits publics pénalisent le commerce extérieur et subordonnent l'investissement public et privé à des capitaux extérieurs.

Destruction de capital et des facteurs de production. En plus de l'assèchement des ressources financières créé par les conflits, il y a les pertes en infrastructures. Celles-ci sont détruites soit lors des confrontations violentes entre deux pays en guerre, soit lors de ce qu'il est convenu d'appeler des «actes de vandalisme», c'est-à-dire lors de manifestations violentes dans les rues. La destruction de capital physique peut être également sournoise lorsque les infrastructures ne sont pas entretenues comme elles auraient dû l'être pour s'amortir au rythme d'une durée de vie initialement fixée.

Plus grave que le capital physique, il y a la destruction du capital humain. Les statistiques généralement présentées pour soutenir cet argument ne peuvent traduire ni le coût des vies ainsi gaspillées, ni l'ampleur des dégâts commis au capital social de chaque pays engagé dans un conflit. Le nombre de morts d'une guerre est toujours infiniment sous-évalué si l'on considère les autres coûts économiques et sociaux induits par cette guerre. En effet, pour chaque mort, combien y a-t-il de blessés physiques et psychologiques? Combien y-a-t-il des personnes définitivement traumatisées par le choc de l'horreur? Combien d'enfants sont-ils à jamais émotionnellement et mentalement handicapés par des images qui les poursuivront leur vie entière, ne faisant plus d'eux des agents économiques et des producteurs à part entière?

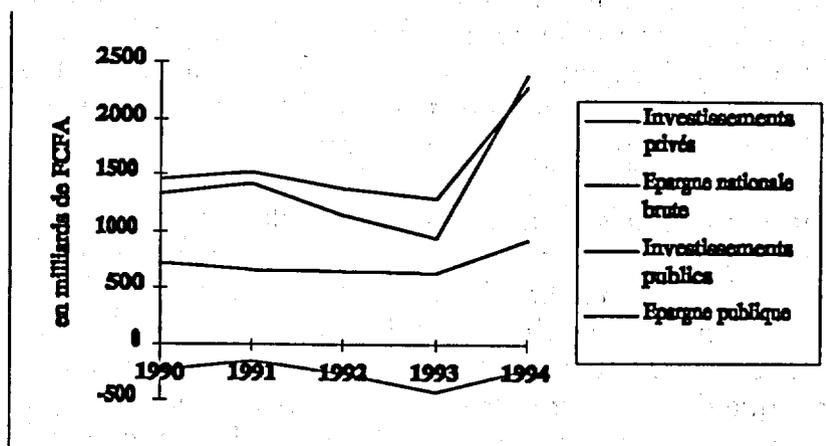
S'agissant des tragiques événements du Rwanda par exemple, la presse internationale a longuement souligné l'ampleur des massacres, estimés à quelque 500 000 morts. Au-delà du nombre de cadavres, comment comptabiliser le manque à gagner et les déficits que de tels chiffres impliquent pour le produit intérieur brut et le revenu national? Comment convertir le nombre de réfugiés [2 millions environ] en une rubrique quelconque dans les agrégats nationaux? Les économistes plus cyniques diraient probablement que, même en temps de guerre, l'économie continue de tourner de manière informelle, et que l'instinct de survie entretient la production de richesses non mesurées. L'argument est fallacieux : aucun mécanisme de production ou d'accumulation ne fonctionne dans l'instabilité et l'aléatoire. Ce relativisme éthique traduit cependant l'institutionnalisation d'un mode de régulation sociale qui a un coût

macroéconomique difficilement mesurable, mais fort élevé.

Le coût économique de l'absence d'autorité du droit. L'existence d'un environnement juridique stable est un des principes de base sur lesquels repose l'économie de marché. Dans des pays en guerre ou soumis à d'intenses conflits internes, les trois piliers fondamentaux du droit des affaires – le droit de propriété, le respect et la bonne exécution des contrats, et le pouvoir d'assignation en justice pour dommages et réparations, avec la quasi-certitude d'obtenir gain de cause lorsque l'on est dans son bon droit²⁶ – deviennent inefficaces. L'environnement juridique général s'affaiblit en même temps que l'autorité du droit des affaires, et ceci entretient le scepticisme des investisseurs étrangers. Dans des pays où les conflits sociaux et les désaccords fondamentaux sur les règles du jeu politique dégénèrent en violence «chaude» [guerre civile] ou «froide» [désobéissance civile], le système judiciaire dans son ensemble perd toute crédibilité, et l'espace économique apparaît aux yeux des pourvoyeurs de capitaux comme une jungle où seul l'aléatoire détermine les résultats des transactions. À ce moment-là, l'investissement diminue dans une proportion que ne peuvent compenser ni les dépenses gouvernementales ni la consommation. Ces pays sont alors soumis à un fort risque de compression du produit intérieur brut²⁷. L'exemple des pays de la Zone CFA l'illustre, comme le montre le graphique ci-après²⁸ :

Zone CFA (en milliards de FCFA)

	1990	1991	1992	1993	1994
PIB nominal	13592.9	13561.4	13550.1	13255.3	18297.3
Investissements publics	706.8	650.9	636.9	623	914.9
Investissements privés	1468	1519	1382	1286	2269
Épargne nationale brute	1332	1410.4	1124.7	941	2378.6
Épargne publique	-244.7	-149.2	-271	-424.2	-219.6



De telles évolutions tendent à créer une spirale autarcique : l'assèchement de capitaux extérieurs crée une propension à adopter des stratégies de développement économique dites autocentrées dans les pays engagés dans des conflits; celles-ci se

caractérisent surtout par le renfermement sur soi, l'extension des contrôles et réglementations de toutes sortes, la complexité des procédures administratives et, en fin de compte, l'encroûtement des mécanismes économiques.

B) Les plus-values économiques de la stabilité sociale

Il est sans doute quelque peu hasardeux d'envisager le calcul des bénéfices probables qui découleraient de l'absence de conflits dans les pays africains : il est irréaliste de concevoir un monde sans conflits; de plus, la nature réelle d'un tel environnement est difficilement mesurable. N'en déplaise aux théoriciens de «*la fin de l'Histoire*», l'hypothèse d'un monde où règnerait la concorde sociale à l'intérieur et une fraternité bienveillante à l'extérieur est donc largement spéculative. De façon réaliste, l'on peut cependant concevoir l'Afrique sans un grand nombre des conflits qui paralysent aujourd'hui. En effet, nombre d'entre eux ont des causes «objectives», précises et identifiables. L'économie peut être associée à la recherche des solutions à ces causes «objectives». Pour bien le comprendre, il faut rappeler les bénéfices économiques directs et indirects que la prévention et la résolution des conflits permettraient d'atteindre dans la plupart des États africains.

Le gain le plus important qu'offre l'absence de conflits est le surplus de ressources humaines. La prévention des guerres permet d'économiser des vies humaines fort précieuses dans un continent qui, on l'oublie trop souvent, demeure sous-peuplé, et dispose d'une productivité très faible – cet afflux de ressources humaines ne résoudrait probablement pas la question de la faiblesse de productivité, mais pourrait y contribuer. Plus aisément mesurable est la valeur des ressources financières que l'absence de conflits permet de disposer. En effet, si l'on part de l'hypothèse que les dépenses militaires reflètent la quantité des fonds publics affectés à la maintenance des conflits, on peut considérer l'exemple d'un pays comme l'Angola, qui a consacré, en 1993, 33 % de son PIB annuel aux dépenses militaires²⁹. Supposons que les grands acteurs du marché politique angolais qui, semble-t-il, viennent seulement de prendre conscience du gâchis que représente pour chacun d'eux l'engagement dans un conflit sans fin, s'accordent enfin sur les règles du jeu politique. À ce moment-là, il ne sera plus besoin que l'État consacre une telle proportion de ses maigres ressources à l'armée et à la police. Supposons encore que de ce fait, les dirigeants ramènent les dépenses militaires à 5 % du PIB, soit la moyenne des pays sous-développés³⁰, et maintiennent un tel seuil. Cela représenterait un gain permanent de 28 % du PIB; dans l'hypothèse d'un taux d'intérêt de 8 % sur les marchés financiers [coût d'opportunité de l'argent] et en l'absence d'une croissance économique supplémentaire, l'économie de ressources financières réalisée serait considérable : la valeur actuelle de l'épargne gagnée serait de 350 % du PIB actuel. Une véritable manne financière qui ne serait subordonnée à aucune espèce de «conditionnalité»³¹ !

Le cas de l'Angola est certes exceptionnel : bien peu de gouvernements africains affectent une telle quantité de leurs ressources financières à la défense. Mais des économies substantielles peuvent être réalisées presque partout : au Rwanda par

exemple, 16,5 milliards de francs ont été officiellement consacrés à la défense en 1993 [chiffre probablement sous-évalué], pour un PIB de 225,2 milliards. Cela représente 7,4 %. Supposons que les autorités diminuent de moitié la part des revenus affectés à la défense, et s'en tiennent désormais à un budget militaire de 3,7 %. Toujours avec un taux d'intérêt de 8 %, cette décision représenterait une épargne immédiate d'une valeur actuelle de 46,3 % du PIB. Dans le cas du Burkina Faso, qui a consacré en 1993 60,2 milliards de FCFA à la défense, soit 6,5 % de son PIB, la même décision, dans les mêmes conditions, rapporterait à l'État une manne de valeur actuelle 40,6 % du PIB, soit environ 380 milliards de FCFA.

Revenons au cas de l'Angola et allons plus loin. Supposons que les ressources épargnées soient entièrement investies, dans ce pays où le ratio ICOR³² qui mesure l'impact du capital additionnel sur la production est plutôt faible, disons qu'il est de 5. Ceci entraînerait une augmentation permanente du taux de croissance économique de $14\%/5 = 2,8\%$. De quoi faire rêver³³! Ce d'autant que l'on peut raisonnablement espérer que les nouveaux investissements s'effectuent dans un meilleur contexte macroéconomique, et dans des secteurs productifs, ce qui aurait l'avantage de réduire le ratio ICOR, c'est-à-dire d'améliorer l'efficacité des investissements futurs et la croissance économique. Même en supposant que la moitié seulement des ressources épargnées soit investie, on en arrive tout de même à $7/5 = 1,4\%$ de contribution supplémentaire à la croissance.

Dans le cas du Burkina, l'on peut supposer un ICOR plus faible, disons 3. Si la décision de diminuer de moitié le budget militaire et de le limiter en permanence à 3,25 % du PIB est suivie de l'affectation des ressources ainsi économisées à l'investissement, le gain en taux de croissance économique est de l'ordre de : $3,25/3 = 1,08\%$. Ce n'est pas mal non plus.

En fait, même si la diminution des dépenses de sécurité se traduit simplement par un allègement du déficit budgétaire, les avantages économiques seront importants : l'effet psychologique multiplicateur d'une telle décision se mesurerait par le retour de la confiance des possesseurs de capitaux, et par une augmentation des fonds privés dans les rouages de l'économie [fin de la thésaurisation monétaire, rapatriement de l'épargne placée à l'étranger]. Si en plus des politiques macroéconomiques crédibles sont adoptées, et que des aménagements administratifs débouchent sur une rationalisation de la gestion publique, la plus-value économique d'une telle transparence serait l'élargissement de l'assiette fiscale, et l'accroissement durable des revenus de l'État.

La perspective de tels gains économiques peut-elle nous aider aujourd'hui à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies de prévention des conflits? Autrement dit, la science économique est-elle en mesure de fournir des instruments efficaces à la l'apaisement des tensions sociales qui agitent le continent? Sous certaines conditions, il est possible sinon de régler les désaccords violents qui fragilisent beaucoup de pays africains, du moins d'en atténuer l'intensité.

4. STRATÉGIES ÉCONOMIQUES POUR LA PRÉVENTION DES CONFLITS

L'élaboration et la mise en œuvre des stratégies économiques visant à prévenir les conflits en Afrique dépasse forcément le cadre de la science économique. En effet, toute réflexion sur le meilleur usage possible des moyens économiques et financiers pour éviter les déchaînements de violence *chaude* ou *froide* doit emprunter du matériau à diverses branches des sciences sociales. Tout en ayant à l'esprit ce postulat, je limiterai cependant mon propos ici aux aspects techniques et pratiques des mesures qui peuvent être adoptées dans ce but par les pourvoyeurs de l'aide internationale.

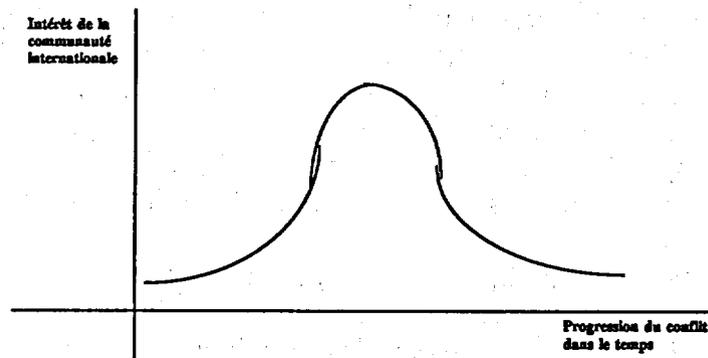
Je définirai la problématique de cette partie de mon étude comme la recension des possibilités dont dispose la communauté financière internationale pour éclairer le coût d'opportunité des conflits aux yeux des principaux protagonistes. En termes économiques, cela consiste à maximiser les moyens d'intervention non négligeables détenus par des institutions comme la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, l'USAID, l'ACDI, l'ACCT, la Caisse française de développement, etc., compte tenu des contraintes inhérentes à l'origine, à la nature, et à l'environnement socio-politique dans lequel éclatent les conflits. Concrètement, ceci signifie que l'on étudie la structure des conflits pour identifier les conditions optimales d'intervention avant leur dégénérescence.

A) Bref rappel de la structure des conflits

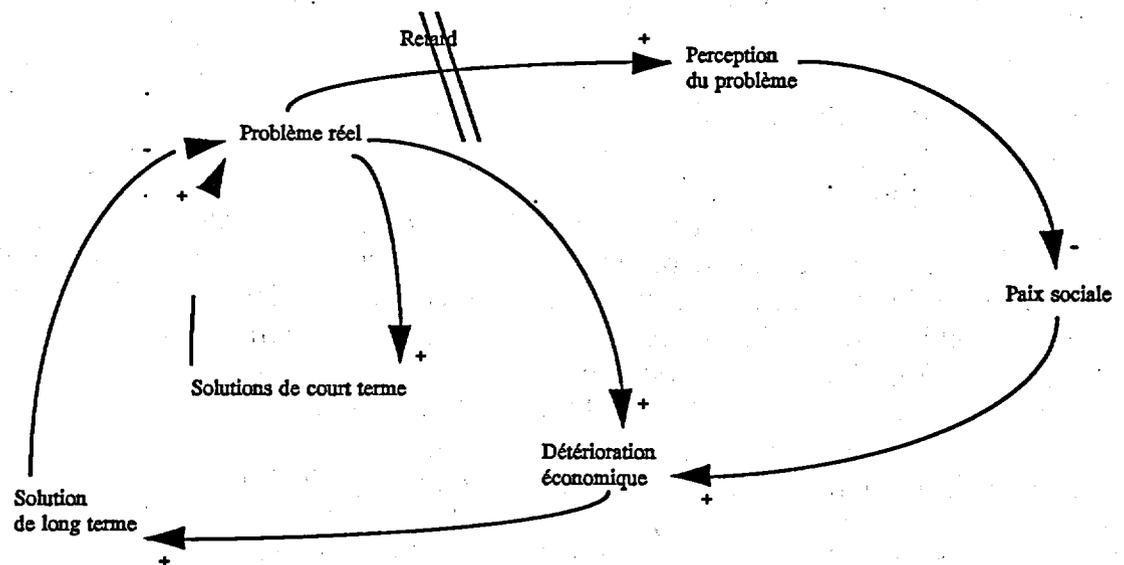
Une des choses les plus étranges que l'on observe régulièrement est la surprise qui semble marquer l'éruption des conflits violents en Afrique. Alors qu'ailleurs les antagonismes sociaux et leurs évolutions sont bien documentés, les choses semblent toujours se produire à la surprise générale sur le continent. Du coup, en dépit des bonnes volontés et de la sincère compassion de l'opinion internationale, les interventions extérieures se font davantage au rythme de ce qu'on pourrait appeler la «courbe CNN», qu'en fonction des exigences d'une politique bien conçue.

En soi, un conflit interne sérieux suscite rarement l'intérêt de la communauté internationale – cas du Cameroun, du Togo, du Kenya... Même lorsqu'il éclate de façon violente, entraînant d'importantes destructions de vies humaines et de biens matériels, cela ne garantit par l'engagement des grandes puissances et des institutions internationales – cas du Congo 1992 / 1995. En général, il faut attendre que les médias audiovisuels s'immiscent dans l'affaire pour que l'opinion publique compatissante fasse pression sur les «*policymakers*» occidentaux; et, bien sûr, dès que ces médias cessent d'en parler «à la une», l'intérêt général s'évapore – cas du Rwanda et de la Somalie aujourd'hui. Le Directeur des programmes des grands réseaux de télévision du monde comme C.N.N. sont, en fin de compte, les acteurs les plus influents de la scène internationale.

La courbe C.N.N.



Cette courbe exprime bien l'indifférence et la lenteur de réaction des bailleurs de fonds internationaux qui, même lorsqu'ils perçoivent l'émergence d'un problème social sérieux en Afrique, s'accommodent longtemps des solutions de court terme, jusqu'à ce que les menaces sur la paix sociale paralysent le pays et détériorent gravement l'économie – ceci selon un principe que l'on peut illustrer sur le diagramme suivant³⁴ :



Si l'on veut être efficace dans l'usage des moyens économiques et financiers pour la résolution des conflits en Afrique, il convient de revenir à la structure de ceux-ci, et de planifier des interventions qui aient lieu suffisamment tôt pour éviter le processus de détérioration.

- **Situations menant au conflit.** Quel que soit le conflit, il faut des conditions « objectives » pour lui donner de l'ampleur. Celles-ci peuvent être des antécédents historiques, des jeux de politiciens exploitant des désaccords philosophiques profonds entre peuples voisins, des pratiques culturelles, des injustices économiques, etc. Un premier niveau d'intervention consisterait à tenter de recenser ce type de situations qui

offrent le ferment à l'entrepreneuriat politique des leaders peu scrupuleux. La Banque mondiale emploie des médecins, des sociologues, des anthropologues; elle pourrait bien demander à certains d'entre eux de mener des études socio-économiques sur les risques de déflagration dans les pays et régions d'Afrique où la confrontation d'identités culturelles ou d'itinéraires différents tend à éfilocher le tissu social. Les déficits d'infrastructures économiques [eau potable, électricité, routes...] et sociales [écoles, dispensaires] dans certaines communautés ou régions, alors qu'elles existent en grande quantité ailleurs et sont sous-utilisées : l'exemple de Yamoussoukro en Côte-d'Ivoire est un des plus éloquents; il pourrait se multiplier à l'infini. De même, les régimes de faveurs qui sont arbitrairement octroyés à certains groupes sociaux en matière d'impôts, de politiques de crédit, de législation et de réglementation commerciales, de fixation des droits de douane, etc., alors que d'autres sont brutalisés, créent les conditions d'une mise à jour de précédents historiques dont bien peu de monde se souvenait; la mémoire des injustices et des souffrances infligées par un groupe social aux autres reprend subitement forme, et chacun découvre que la spoliation dont il est aujourd'hui victime date en fait d'au moins plusieurs décennies... À ce moment-là, il y a matière pour un conflit durable.

Les bailleurs de fonds occidentaux, qui discutent et financent les programmes d'investissement publics, ne s'intéressent pas à ce type de problèmes. Pour des raisons institutionnelles et politiques, il est d'ailleurs compréhensible que ceux-ci ne veuillent point se substituer aux États et aux gouvernements qui, en toute souveraineté, définissent leurs priorités et planifient leur développement. Il est pourtant clair qu'une meilleure prise en compte des disparités économiques et sociales dans l'élaboration des budgets, des politiques fiscales, des politiques de crédit et des codes des investissements, affaiblirait l'argumentaire des chefs de guerre qui jouent sur la misère des communautés et l'institutionnalisation des injustices pour augmenter leur clientèle politique.

Signes avant-coureurs. Quelle que soit sa gravité, un conflit n'éclate jamais sans que n'apparaissent de nombreux signes avant-coureurs parfaitement identifiables. Le plus souvent, les médias locaux – y compris le plus puissant d'entre eux, la rumeur publique – en rendent clairement compte, mais les chancelleries n'y prêtent pas attention. C'est alors le temps des manipulations psychologiques, des campagnes informelles d'information et de désinformation, des calomnies et dénigrements qui servent à faire monter la tension et à cimenter les groupes sociaux non plus en fonction des lignes de ruptures entre classes sociales, mais selon les lignes de la «tribu», du clan, de la religion, etc. C'est à ce moment où se forment les troupes de combat pour les conflits futurs que l'intervention extérieure devrait être la plus intense. Sur le plan économique, elle peut prendre différentes formes : le développement des projets, des échanges et des marchés entre les groupes antagonistes; le financement des campagnes d'information et d'éducation civique, pour mieux canaliser les dynamismes de la société civile; le «ciblage» de microprojets aisément «finançables» de lutte contre la misère, l'exclusion et l'ignorance, notamment dans les régions où les tensions sont les plus vives, etc. Comme le dit L. Kriesberg, *«l'intensité d'un conflit varie toujours avec le temps»*³⁵; il faut donc tirer profit de ces variations pour mettre en œuvre des stratégies originales. Si l'ACDI soutenait par exemple une campagne d'éducation civique sur le thème des droits et des devoirs du citoyens en finançant la conception, la préparation et la diffusion

de prospectus sous formes de bandes dessinées en langues nationales au Cameroun, elle serait plus efficace et plus crédible dans ses mots d'ordre en faveur de la bonne gouvernance et de la démocratisation. Avec un peu d'imagination, d'autres thèmes et d'autres vecteurs d'intervention tout aussi efficaces peuvent être mobilisés pour prévenir les conflits en Afrique.

Les premières escarmouches. Lorsqu'éclatent les conflits en Afrique, l'absence des structures permettant de mettre en œuvre des mesures d'urgence est patente. Bien qu'à ce moment-là le rôle possible des organismes financiers extérieurs soit plutôt limité, des marges de manœuvre existent tout de même. Diverses études ont montré que l'une des conditions à l'accalmie est l'évolution des forces relatives en présence. I.W. Zartman et J. Aurik affirment que dans le cas d'un antagonisme stable et intense, l'apaisement et la désescalade ont le maximum de chance de succès lorsque les adversaires sont en situation d'équilibre des forces³⁶ – autrement, le plus fort n'a pas intérêt à s'engager dans un processus de négociation. Une telle observation montre la nécessité d'une attitude moins partisane de la part des fournisseurs de l'aide. Pour les institutions financières extérieures, cela signifierait le refus absolu de prendre partie dans les conflits comme elles ont toujours tendance à le faire, directement ou indirectement. Car lorsque les organismes de Bretton Woods accordent à des pays en conflits des crédits dits de «*soutien à la balance des paiements*», sachant bien que l'argent est affecté au combat politique dans lesquels les dirigeants sont engagés, et qu'ils n'ont de ce fait aucun contrôle sur l'usage des fonds, ils prennent implicitement part aux conflits, et financent de facto des entreprises violentes. Ce faisant, ils contribuent au déséquilibre des forces en présence et torpillent ainsi les bases d'une négociation durable.

B) Quelques suggestions pratiques à court terme et à long terme

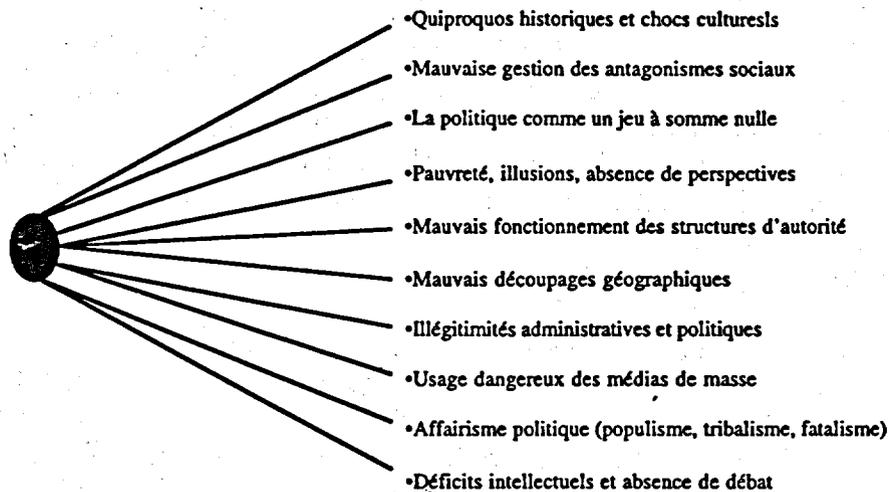
On le voit, il existe de nombreux créneaux d'intervention dans lesquels l'action des pourvoyeurs de fonds peut très efficacement prévenir les conflits en Afrique. Ceci suppose cependant que certaines conditions soient remplies : d'abord, que l'on aille au-delà de l'économisme primaire qui a jusqu'à présent, empêché toute réflexion sur l'exploration de pistes d'actions et de méthodes originales. Ensuite, que l'objectif recherché ne se limite pas à la cooptation de quelques élites locales dans des «gouvernements» dits «d'union nationale», mais de convaincre le citoyen ordinaire que la paix est, pour chacun, un actif économique puissant, et que les coûts visibles et invisibles de la violence vont à l'encontre de ses intérêts. Enfin, la prévention des conflits doit s'inscrire dans un cadre plus vaste de réformes politiques et économiques visant à la consolidation des processus démocratiques et à l'affirmation de toutes les dimensions de la citoyenneté.

L'on doit évidemment élaborer un cadre méthodologique unique pour chaque situation particulière. Mais partout, les axes principaux de l'action à mener devraient être : une meilleure compréhension des motivations et des pulsions qui conduisent les communautés misérables à s'entredéchirer; l'exaltation des valeurs et des intérêts communs aux groupes sociaux; la réhabilitation de la négociation comme instrument

politique primordial, car elle apparaît trop souvent aujourd'hui soit comme le symbole de la corruption, soit comme un signe de faiblesse et de capitulation; la recherche de l'équité dans le choix des projets de développement; une pédagogie patiente du coût d'opportunité de la violence face aux intérêts individuels et collectifs; la priorité aux investissements qui facilitent les déplacements, mettent les gens en contact, créent des marchés et des occasions d'affaires [routes, chemins de fer, projets touristiques...]; l'élaboration d'un cadre institutionnel et politique qui dynamise la société civile économique tout en balisant clairement son champ d'action; et l'adoption de règles qui protègent le droit de propriété, stimulent la créativité et l'entrepreneuriat.

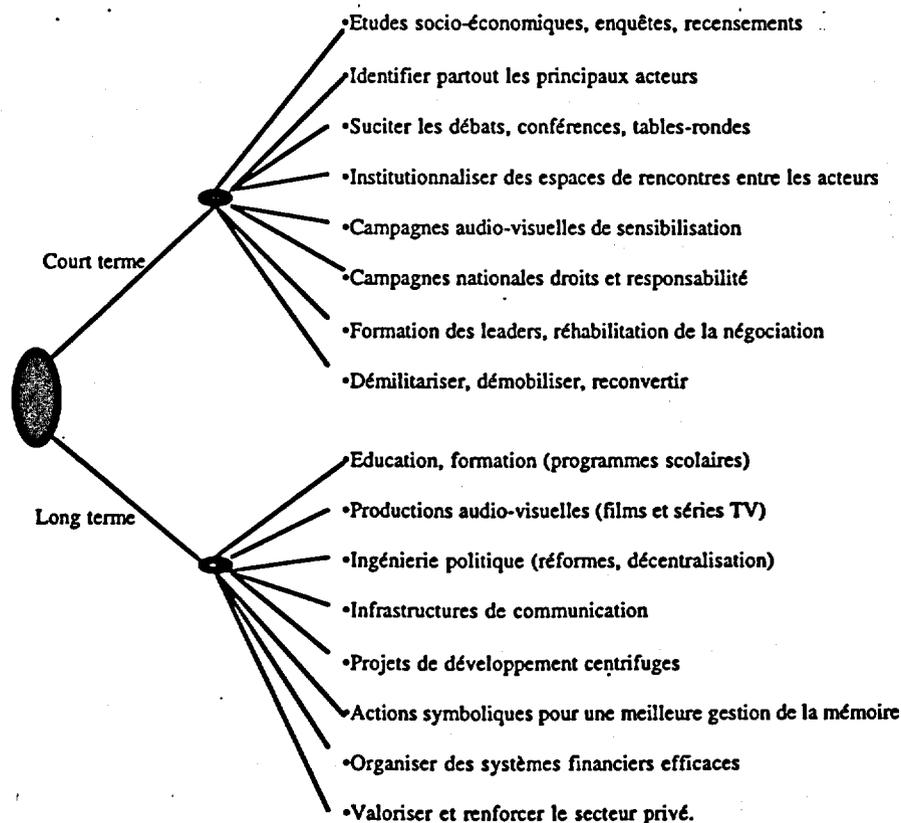
Sans prétendre à l'exhaustivité, je suggère ci-après quelques méthodes d'action qui pourraient servir de base de réflexion aux organismes de financement internationaux engagés dans la prévention des conflits en Afrique. Ces mesures s'inspirent d'une recension rapide des causes lointaines et immédiates des conflits; elles s'inspirent également des causes de l'escalade : absence de mécanismes de stabilisation, des moyens de gestion de l'information brute [rumeur, médias clandestins³⁷], de la peur et de l'angoisse, maladresses tragiques des leaders dans leurs premières réactions, etc³⁸.

Principales causes des conflits africains.



Face à la diversité de ces causes, il importe de concevoir des stratégies de prévention à court terme et à long terme. En voici un éventail indicatif, à partir duquel des organismes tels que la BAD, la Banque mondiale, la CFD, l'ACDI, l'ACCT, l'UNESCO et d'autres, pourraient travailler :

Stratégies de prévention des conflits



CONCLUSION

L'ampleur du défi que représente la prévention des conflits en Afrique est aujourd'hui telle que de nombreux analystes sont sceptiques quant à l'efficacité de toute mesure de « diplomatie préventive ». S.J. Stedman écrit : *« Violent conflict of the type found in Somalia, Bosnia, and Rwanda is a combination of the predictable fault lines in societies and the unpredictable world of individual and group decisions. The former adheres to the mechanical world of clocks; the latter, the complex world of clouds »*³⁹. Certes, l'état d'avancement des sciences sociales aujourd'hui offre peu de certitudes, et ne permet pas de s'aventurer dans le champ des prédictions, ce que tente de faire implicitement les théories de la prévention des conflits. Certes encore, la vision linéaire et téléologique du monde qui transparait derrière certaines de ces théories peut justifier une certaine prudence. Mais s'il est vrai en effet que des mesures de préventions hâtivement élaborées peuvent aggraver les conflits qu'ils sont censés conjurer, il serait trop fataliste d'accepter tranquillement la perspective du pire.

L'essentiel des travaux de recherche empirique disponibles sur l'étude des conflits montre qu'il existe des conditions précises dans lesquelles naissent les conflits violents. Parmi celles-ci, il y a le rythme d'évolution des capacités militaires des belligérants potentiels, et l'absence de mécanismes de stabilisation sociale qui permettent de gérer les dynamismes contradictoires émanant des différentes sources d'autorité⁴⁰. Ceci confirme l'observation de Mancur Olson et bien d'autres auteurs⁴¹, qui soulignent la nécessité de la démocratie : loin d'être un simple produit du développement économique comme l'affirment les nouveaux théoriciens de l'autoritarisme⁴², la démocratie est en fait un facteur important de la croissance. Et, à ce titre, un puissant outil de gestion des antagonismes sociaux.

Les dirigeants d'institutions internationales chargées de l'aide à l'Afrique seraient donc bien inspirés d'inscrire leur action dans le cadre d'une économie politique de la démocratisation. Ils disposent pour cela de moyens financiers suffisants. L'argent a certes beaucoup de défauts; il a cependant une qualité essentielle : il apaise les angoisses et affecte les émotions collectives. Il peut donc aider à conceptualiser les règles d'un nouveau contrat social entre des communautés condamnées à vivre ensemble.

ANNEXE MATHÉMATIQUE

Les pages qui suivent offrent des supports algébriques et des modèles théoriques justifiant les solutions proposées dans mon étude. Ils empruntent aux techniques financières, à la dynamique des systèmes, et surtout à la théorie des jeux, dont l'usage est devenu quasiment obligatoire en science politique et en économie. J'ai rajouté cette annexe pour répondre aux exigences scientifiques requises par les organisateurs de la conférence, et aux standards académiques qu'implique un sujet comme celui que je viens de traiter. Le lecteur peu familier avec les mathématiques peut parfaitement se passer de cette dernière partie sans rien manquer de la démonstration qui précède.

C.M.

1. Sur la valeur actuelle du gain de P.I.B. qu'impliquerait la diminution permanente des dépenses militaires.

La valeur actuelle d'un capital C perpétuellement rémunéré au taux d'intérêt r s'écrit :

$$VA = C/(1+r) + C/(1+r)^2 + C/(1+r)^3 + \dots$$

Si l'on pose $a = C/(1+r)$ et $x = 1/(1+r)$, la formule peut alors s'écrire :

$$VA = a(1+x+x^2+\dots) \tag{1}$$

Si l'on multiplie les deux côtés de l'équation par x , on a :

$$VAx = a(x+x^2+\dots) \tag{2}$$

En soustrayant (2) de (1), on obtient :

$$VA(1-x) = a$$

c'est-à-dire, en substituant a et x par leurs valeurs :

$$VA[1-1/(1+r)] = C/(1+r)$$

Si l'on multiplie les deux côtés de l'équation par $(1+r)$ et l'on simplifie, on arrive à la formule $r = C/VA$, que j'utilise pour calculer la valeur des gains de PIB qu'entraînerait une réduction permanente des dépenses militaires.

2. Comment la fonction d'utilité permet de prévoir l'action : le cas de l'élection présidentielle de 1995 en Côte-d'Ivoire.

Comme chacun le sait, la Côte-d'Ivoire vit cette année une période-clé de son histoire⁴³, ayant une élection présidentielle dont le résultat semble *a priori* un peu plus ouvert qu'il ne l'était à l'époque de Félix Houphouët-Boigny. À tort ou à raison, les médias se sont focalisés sur deux personnalités qui pourraient engranger l'essentiel des suffrages, et dont la rivalité place le pays en situation de grave conflit potentiel : l'actuel président Henri Konan Bédié, qui a annoncé officiellement sa candidature pour l'élection; et Alassane D. Ouattara, l'ancien premier ministre actuellement directeur adjoint du Fonds monétaire international, qui hésite encore à se lancer dans la bataille.

L'on peut analyser les données du problème, c'est-à-dire en quels termes exacts se pose la confrontation entre les deux hommes, simplement en utilisant la fonction d'utilité; celle-ci nous permet en effet, moyennant quelques suppositions⁴⁴ sur l'efficacité de chacune de leurs actions possibles et sur les chances de succès de celles-ci, de quantifier les «gains» et «pertes» qui sont au bout de chacune des stratégies dont ils disposent. L'exemple ivoirien nous permet également d'observer le ponce-pilatisme des bailleurs de fonds, qui n'agissent pas pour prévenir un conflit que l'on peut éviter.

*
* *

Regardons les choses à partir de la perspective Konan Bédié [HKB]. Le président ivoirien a fait adopter par l'Assemblée nationale cette année un code électoral qui exclu, *de facto*, la candidature potentielle d'Alassane D. Ouattara [ADO] à l'élection de décembre. Ce dernier a publiquement manifesté sa frustration, son désaccord, participant à des manifestations publiques organisées par ses partisans à Abidjan pour obtenir la modification [ou la non-application] du Code électoral. Les manifestations d'Abidjan ont été très largement suivies, confirmant la popularité d'ADO, et donc son potentiel de nuisance au cas où il déciderait de braver le Code électoral et de se présenter tout de même à l'élection.

HKB tient solidement les rênes de l'appareil d'État : outre ses partisans [la frange conservatrice de l'ancien parti unique P.D.C.I.], il est soutenu par la France, qui dispose d'une impressionnante base militaire à Abidjan, et ne perdrait probablement pas une bataille rangée entre ses partisans et les «alassanistes». Mais bien qu'utile, la légitimité de la force brute a cependant quelque chose de honteux et de méprisable; c'est pourquoi HKB préférerait, s'il a le choix, procéder autrement.

Analysant la situation, HKB se dit qu'il y a, *grosso modo*, deux scénarios possibles :

- Scénario 1: ADO bluffe lorsqu'il fait croire qu'il va se présenter à l'élection [S1].

- **Scénario 2 :** ADO ne bluffe pas, et est décidé à se présenter sa candidature à l'élection, tentant ainsi de forcer le Président à concéder des aménagements au Code électoral [ce qui reviendrait à perdre la face], ou à user de la force du droit et de l'armée pour rejeter la candidature et contenir les inévitables débordements et troubles sociaux auxquels cela conduirait – ce qui, pour HKB, reviendrait à ternir son image (S_2).

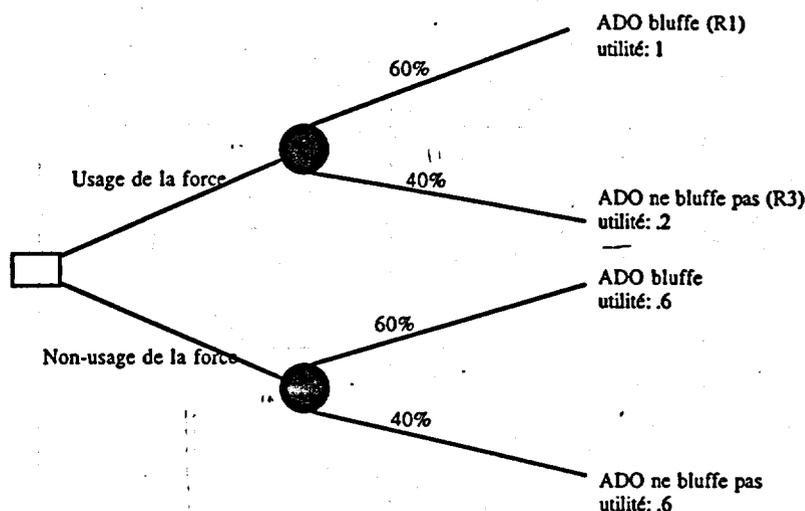
Pour les besoins du calcul des probabilités, nous devons supposer que les deux scénarios sont mutuellement exclusifs [un seul d'entre eux peut se produire à un moment donné] et exhaustifs [ils couvrent le champ des possibilités qui existent].

Examinons maintenant le champ des possibilités d'actions dont dispose HKB. Limitons les à deux principales actions, pour faciliter la démonstration :

- **Action 1 :** Le chef de l'État choisit d'utiliser la manière forte, c'est-à-dire d'invalidier l'éventuelle candidature de ADO, et d'envoyer l'armée et la police pour disperser les manifestations de protestation (A_1).
- **Action 2 :** HKB opte pour la modification du Code électoral comme le demandent ses adversaires (A_2).

Ces diverses combinaisons de scénarios et d'actions conduisent à différents résultats. Dans la situation actuelle, si le président choisit A_2 [la conciliation], c'est qu'il a l'assurance qu'en fin de compte, son point de vue prévaudra, et que malgré cette concession, ses intérêts politiques seront préservés. Même si à la fin il est gagnant, le Code sera modifié en faveur de son challenger potentiel ADO, ce qui est tout de même signe de faiblesse – appelons ce résultat R_2 . S'il choisit A_1 [la manière forte], les conséquences sont plus ambiguës, car elles dépendront de la réaction d'ADO; si son comportement et ses exigences initiales tenaient du bluff (S_1), on peut supposer que le Code électoral ne sera pas modifié [appelons ce résultat R_1]. S'il y a eu, de part et d'autre, une mauvaise interprétation de l'attitude de l'adversaire, on a la situation suivante : ADO ne bluffe pas (S_2), et HKB utilise la force (A_1). Le résultat final sera alors une grande confrontation; même si, en dernière analyse, il semble que HKB ait les moyens [juridiques, financiers, répressifs] de dominer son adversaire lors d'une telle confrontation, l'on peut estimer que cette hypothèse est pour lui la moins bonne des solutions, car elle a un coût politique non négligeable. Appelons-la R_3 .

Pour HKB, le problème peut se représenter sur l'arbre de décision ci-après :



Du point de vue du chef de l'État, l'ordre de préférence est le suivant : R₁ est mieux que R₂, qui est mieux que R₃. La notation mathématique est :

$$R_1 P R_2 P R_3$$

La fonction de résultat pour chacune des trois conséquences énoncées fixe aussi le degré de risque que chacun des acteurs est prêt à accepter.

N'importe quel analyste de la situation politique ivoirienne peut constater que le Président HKB est actuellement opposé à tout changement du Code électoral, et est disposé à prendre les mesures nécessaires pour le maintenir en l'état. Supposons que ses ambitions politiques – remplacer aussi dignement que possible Félix Houphouët-Boigny, dont le capital «moral» a marqué la mémoire de ses compatriotes – le poussent à envisager les degrés suivant d'utilité :

$$u(R_1) = 1; u(R_2) = .6; u(R_3) = .2$$

Affectons les probabilités d'actions d'ADO telles que les perçoit le président Konan Bédié :

$p(S_1) = 60\%$; $p(S_2) = 40\%$ [ces probabilités traduisent à la fois le scepticisme et la préoccupation que l'on observe dans le camp des partisans de HKB lorsqu'ils s'expriment sur l'éventuelle candidature d'ADO; la somme des probabilités est 100 %, puisque le postulat initial est celui de l'exhaustivité des hypothèses]. Ces chiffres nous permettent de quantifier l'utilité que HKB peut espérer de chacune des hypothèses. La matrice ci-après résume les différentes options possibles du point de vue de HKB, avec leurs résultats :

		Scénarios ADO	
		<i>S1: ADO bluffe</i>	<i>S2: ADO ne bluffe pas</i>
Options HKB	<i>Utiliser la manière forte</i>	Statu quo: pas de modification du Code électoral R1	Confrontation tous azimuts Victoire finale, mais au prix d'une image ternie Destruction du capital "moral" de F. Houphouët-Boigny R3
	<i>Ne pas utiliser la manière forte</i>	Code électoral modifié R2	Code électoral modifié R2

Utilité espérée pour A₁ [utiliser la manière forte pour contrer ce que pourrait faire ADO] :

$$UE (A_1) = p_{S1}u(R_1) + p_{S2}u(R_3) = (60 \%)(1) + (40 \%)(.2) = .68$$

Utilité espérée pour A₂ [non-usage de la force] :

$$UE (A_2) = p_{S1}u(R_2) + p_{S2}u(R_2) = (60 \%)(.6) + (40 \%)(.6) = .60$$

L'interprétation des chiffres est assez claire : dans la situation actuelle, le Président ivoirien a intérêt à utiliser la force, car l'utilité espérée est plus forte dans cette hypothèse [.68]. Sa marge de manœuvre n'est cependant pas très importante, ce qui signifie qu'il peut facilement passer d'une option à l'autre. [Les statistiques n'offrent cependant que des indications de choix rationnels; ils n'intègrent et ne valorisent pas toujours parfaitement les divers aspects de la vie politique.]

Ce type d'analyse est évidemment très dépendant des probabilités que l'on affecte à chaque scénario [c'est-à-dire aussi à l'attitude de l'adversaire], et de l'utilité que procurerait chaque option. Mais bien que très simplifié, notamment dans l'estimation des marges de manœuvre respectives d'ADO et de HKB, ce petit modèle permet de prédire de façon assez précise ce que pourraient faire les deux hommes... s'ils étaient rationnels. Les pourvoyeurs d'aide extérieure, qui raisonnent en termes économiques, devraient employer ce type de modèle pour mieux comprendre les attitudes des hommes, et programmer leurs interventions de manière à solutionner les conflits avant qu'ils éclatent et deviennent non «gérables».

3. Économie de l'accoutumance à la violence : un modèle théorique.

Si l'on oppose le recours de force au choix d'autres formes de résolution des conflits [négociation, médiation, conciliation], il est possible d'utiliser un modèle économique basé sur les courbes d'indifférence pour comprendre comment le radicalisme se construit au fil des ans, et comment certains marchés politiques en arrivent à implorer sous le poids de la surenchère comme on l'a vu récemment au Rwanda et au Burundi.

Pour comprendre le krach politique rwandais par exemple, il est utile de se placer dans la perspective des principaux leaders dont le comportement spéculatif a conduit aux événements sanglants de 1994 : les idéologues du régime du défunt président Juvénal Habyarimana, et les chefs militaires de la rébellion Tutsi. Les uns et les autres évaluaient l'éventail d'options dont ils disposaient sous la forme d'une alternative simple : la violence ou le refus de la violence. Ceci se représente sur deux types de courbes d'indifférence :

		Scénarios ADO	
		S1: ADO bluffe	S2: ADO ne bluffe pas
Options HKB	Utiliser la manière forte	Statu quo: pas de modification du Code électoral R1	Confrontation tous azimuts Victoire finale, mais au prix d'une image ternie Destruction du capital "moral" de F. Houphouët-Boigny R3
	Ne pas utiliser la manière forte	Code électoral modifié R2	Code électoral modifié R2

La courbe d'indifférence AA' est celle qui s'applique à l'aile dure de chaque camp lorsque ces acteurs politiques trop longtemps habitués au recours à la violence : pour ces hommes, la compensation en termes de ce à quoi ils devaient renoncer pour abandonner le recours à la force brute est plus importante que pour les partisans d'un partage du pouvoir. En termes économiques, on dirait que leur utilité marginale provenant de la violence est plus forte que chez les autres, du fait de l'accoutumance. La courbe d'indifférence BB' est celle de ceux qui sont plus facilement disposés à envisager d'autres méthodes de règlement des conflits. On peut même imaginer une courbe des possibilités de «production» du système politique et du cadre institutionnel au Rwanda en 1994 [CC'], et analyser les implications micro-économiques du graphique.

Doit-on croire pour autant qu'avec le même budget, ceux qui se sont habitués à la violence ont une utilité plus forte que les autres? Pas forcément, puisque les courbes se croisent, invalidant toute conclusion définitive. Toutefois, l'on peut prévoir les

comportements en utilisant une ligne de budget et en observant la plus haute courbe d'indifférence touchant cette ligne. Cette ligne budgétaire LL « suggère que la courbe AA » symbolisant l'accoutumance à la violence, permet de prévoir un recours toujours plus intensif à des solutions de force. C'est ce que J. Muellbauer appelle un « *feed-back positif* ». ⁴⁵ Appliquant sa méthodologie d'étude des problèmes de pauvreté à l'analyse des perceptions d'utilité au Rwanda, on obtient la démonstration suivante :

D'une manière plus formelle, l'utilité marginale décroissante sur notre graphique peut s'écrire :

$$u_t = U(q_{vt}(-a q_{vt-1}, q_{nt})) \quad (1)$$

avec q_{vt} la quantité de violence exercée [ou « consommée »] en période t , q_n la consommation de moyens non-violents de résolution de conflits, et a le paramètre constant servant à baliser les hypothèses.

Si l'on appelle p le prix à payer pour solutionner les conflits, la contrainte budgétaire de la période considérée est :

$$x_t = p_{vt}q_{vt} + p_{nt}q_{nt} \quad (2)$$

qui peut s'écrire aussi :

$$x^*_t = p^*_{vt}q^*_{vt} + p_{nt}q_{nt} \quad (3)$$

avec

$$x^*_t = x_t - a p_{vt}q_{vt-1}, \quad q^*_{vt} = \frac{q_{vt} - a q_{vt-1}}{1 - a}$$

$$\text{et } p^*_{vt} = p_{vt}(1 - a)$$

Les fonctions de demande de violence et de non-violence découlant de la maximisation de notre fonction d'utilité initiale (1), sujettes à la contrainte budgétaire (2) prennent la forme :

$$q^*_{vt} = g_v(x^*_v, p^*_{vv}, p_{nv}), \quad p_{nt} = g_n(x^*_v, p^*_{vv}, p_{nv}) \quad (4)$$

Ainsi

$$qv_t = a qv_{t-1} + g_v(x^*_v, p^*_{vv}, p_{nv}) \quad (5)$$

ce qui implique l'existence d'un mécanisme de *feed-back positif*, à moins que l'élasticité du budget affecté à la violence soit très grande [c'est-à-dire $\epsilon > x^*_t / p^*_{vt} q^*_{vt}$]; or ceci est rarement le cas sur les marchés politiques africains.

La « morale de l'histoire » est donc que l'accoutumance à la violence secrète un *feed-back* positif qui, au fil du temps, augmente l'utilité des acteurs politiques ayant choisi ce mode de résolution des conflits. Lorsque vient le temps des négociations, ceux-ci n'ont qu'un faible intérêt à s'y engager véritablement. La nécessité des stratégies de prévention est d'autant plus forte.

NOTES

1. La notion de coût d'opportunité est utilisée par les économistes pour souligner la valeur des satisfactions (biens, services, activités) auxquelles on renonce chaque fois que l'on fait un choix.
2. La littérature en anglais est abondante sur cette question, utilisant notamment les modèles élaborés par la théorie des jeux. Voir par exemple P. Huth, D. S. Bennett, and C. Delpi, *System Uncertainty, Risk Propensity, and International Conflict among Great Powers*, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 36, 1992, pp. 478-517; J. Morrow, *Capabilities, Uncertainty, and Resolve*, *American Journal of Political Science*, vol. 33, 1989, pp. 941-972; et J. S. Levy, *War in the Modern Great Power System, 1495-1975*, Lexington, University Press of Kentucky, 1983.
3. Cf. S. Fischer, L. J. Hausman, A. D. Karasik, and T. C. Schelling (eds.), *Securing Peace in the Middle East, Project on Economic Transition*, Cambridge, MA, MIT Press, 1994; S. Fischer, D. Rodrik and E. Tuma (eds.), *The Economics of Middle East Peace*, Cambridge, MA, MIT Press, 1993.
4. Cf. C. Zorgbibe, *Les alliances dans le système mondial*, Paris, PUF, 1983.
5. Une telle perspective est adoptée par T.V. Minth, *Les conflits africains*, dans : *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, vol.2, Paris, 1980, p. 310-340.
6. Voir P. Huth, C. Gelpi, and D.S. Bennett, *The Escalation of Great Power Militarized Disputes: Testing Rational Deterrence theory and Structural Realism*, *American Political Science Review*, vol. 87, N°3, Septembre 1993, pp. 609-623.
7. J.D. Sterman, *Learning In and About Complex Systems*, Cambridge, MA, M.I.T. - Sloan School of Management, typescript, 1994.
8. Maoz and B. Russett, *Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986*, *American Political Science Review*, vol. 87, N°3, Septembre 1983, p. 624.
9. Les modèles normatifs datent des travaux d'Emmanuel Kant. Pour une mise à jour, voir M. Doyle, *Liberalism and World Politics*, *American Political Science Review*, vol. 80, 1986, pp. 1151-1161.
10. Z. Maoz and B. Russett, op. cit., p. 625.
11. Voir B. de Mesquita, B. and D. Lalman, *War and Reason*, New-Haven, Yale University Press, 1992; et R. J. Rummel, *Understanding Conflict and War*, vol.4, Beverly Hills, Sage Publications, 1979.
12. W.J. Dixon, *Democracy and the Peaceful Settlement of International Conflict*, *American Political Science Review*, vol. 88, N°1, March 1994, p. 14. Voir également la synthèse de Z. Maoz et N. Abdolali, *Regime Types and International Conflict*:

1815-1976, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 33, 1989, pp. 3-35.

13. Cf. par exemple J.-F. Bayart, *L'État en Afrique, La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

14. F. Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV^e-XVIII^e siècle, tome 2, Les jeux de l'échange*, Paris, Armand Colin, 1979.

15. Cf. F. Deng and I. W. Zartman (eds.), *Conflict Resolution dans Africa*, Washington, D.C., 1989.

16. OUA, *Document de Kampala, Mai 1992*; j'utilise l'édition publiée par Africa Leader 8.

17. Loi N° 93/002 du 30 juin 1993 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 1993/1994, art. 18. Pour une recension des incongruités du même type, voir C. Monga, *Esquisse d'une approche plurielle de la crise des finances publiques au Cameroun*, Yaounde, Fondation Friedrich Ebert, décembre 1990.

18. Idem, art. 19. Ces dispositions sont reprises dans la Loi de finances 1994/1995, art. 21. Il importe de noter que les revenus dont il est question ici sont mesurables. Il n'incluent pas les quelque 200 milliards de FCFA de revenus pétroliers non budgétisés qui, chaque année, sont gérés par la présidence de la République en dehors de toute comptabilité publique.

19. Voir S. Brunel, *Le gaspillage de l'aide publique*, Paris, Le Seuil, 1993.

20. Cf. C. Monga, *Computing a Democratization Index for Africa*, research paper, Cambridge, J.F. Kennedy School, Harvard University, 1993.

21. Ce choix n'offre évidemment pas le même intérêt qu'un modèle mathématique avec régression multiple; mais en l'absence d'informations précises pour chaque pays étudié, le développement d'un tel modèle nécessiterait tant de suppositions dans le choix des variables dépendantes que le résultat serait forcément sujet à caution. Le lecteur de cette version abrégée de mon étude sera cependant épargné des calculs de coefficients.

22. Les chiffres globaux de l'aide totale au développement (Official Development Assistance) proviennent de The World Bank, *African Development Indicators 1994-1995*, Washington, D.C., janvier 1995.

23. La différence entre violence «brute» et violence «silencieuse» tient à la manière dont celle-ci est exprimée. Face à l'autoritarisme, les peuples africains ont développé d'innombrables techniques de résistance qui débouchent aujourd'hui dans certains pays à des campagnes sournoises de désobéissance civile. Sur ces questions, voir C. Monga, *Anthropologie de la colère, société civile et démocratie en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 1994.

24. Source : U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditure and Arms Transfer 1991-92*, Washington, U.S. Government Printing Office, Mars 1994.
25. Cf. The World Bank, op. cit.
26. Voir. C. Gray, *Reform of the Legal, Regulatory, and Judicial Environment: What Importance for Development Strategy?*, Development Discussion Paper N° 403, Harvard Institute for International Development, Septembre 1991.
27. L'équation des comptes nationaux proposée initialement par Keynes pour décrire les sources et usages des biens et services produits dans chaque pays s'écrit comme suit : $Y = C + I + G + (X-M)$, Y étant le produit intérieur brut, C la consommation privée, G les dépenses gouvernementales ou consommation publique, I l'investissement global, et (X-M) le solde commercial, c'est-à-dire la différence entre les exportations et les importations.
28. Source : C. Monga, *The Case for Currency Reform in Western and Central Africa: Elements for a Political Economy of Utopia*, Cambridge, Dewey Library, Massachusetts Institute of Technology, 1995.
29. Source : The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1994-1995*, London, Brassey's, October 1994.
30. Source : S. Fischer, D. Rodrik and E. Tuma (eds.), op. cit., p. 2.
31. J'utilise ici une technique de calcul empruntée à la finance. Voir la démonstration algébrique en annexe 1.
32. ICOR : *Incremental Capital-Output Ratio*.
33. On en mesure l'importance si on médite le mot de Stanley Fischer, économiste du Massachusetts Institute of Technology et directeur général adjoint du Fonds monétaire international, qui a écrit qu'une augmentation du taux de croissance de 1,25 % dans un pays, «c'est à peu près le maximum que les économistes peuvent espérer susciter à travers leurs recommandations en matière de réformes»... Cf. S. Fischer, D. Rodrik et E. Tuma (eds.), op. cit., p.3.
34. Diagramme établi selon les principes de la dynamique des systèmes. Les signes (+) et (-) s'interprètent ainsi : X influence positivement Y si $\partial Y/\partial X > 0$, et vice-versa.
35. L. Kriesberg, *Introduction*, in: L. Kriesberg and S.J. Thorson, *Timing the De-escalation of International Conflicts*, Syracuse, N.Y., Syracuse University Press, 1991, p. 5.
36. I.W. Zartman et J. Aurik, *Power Strategies in De-escalation*, dans : L. Kriesberg and S.J. Thorson, op. cit., pp. 152-181. Cette analyse était déjà présentée par I.W. Zartman, *Negotiations as a Joint Decision-Making Process*, dans : *The Negotiation Process*,

Beverly Hills, Sage Publications, 1977, pp. 67-86.

37. On se souvient de la redoutable efficacité avec laquelle la Radio des Mille Collines a embrasé le Rwanda en 1994. Dans beaucoup de pays africains aujourd'hui, la haine tribale et la calomnie sont le fait d'une presse écrite «privée» entretenue par les pouvoirs en place comme moyens de protection face à l'autre presse privée, celle qu'ils ne parviennent pas à contrôler. C'est le cas notamment des journaux comme *Le Témoin* et *Le Patriote* au Cameroun, *Le Démocrate* en Côte-d'Ivoire, etc.

38. Ici encore, l'exemple rwandais peut servir de leçon : il est désormais clair que la réaction des leaders des différentes factions suite à l'assassinat du président Juvénal Habyarimana a gravement envenimé le climat politique. Voir l'historiographie succincte présentée par E. Awwad, *Les mécanismes de gestion des conflits en Afrique : bilan*, Défense nationale, décembre 1994, pp. 153-166. En revanche, l'appel au calme et le sens de la modération du principal leader de l'opposition camerounaise John Fru Ndi a sans doute permis au Cameroun d'éviter une sanglante déchirure après l'annonce des résultats truqués de l'élection présidentielle d'octobre 1992.

39. S. J. Stedman, *Alchemy for a New World Order: Overselling «Preventive Diplomacy»*, *Foreign Affairs*, Mai-Juin 1995, p. 16.

40. Voir la synthèse théorique de W. Kim and J.D. Morrow, *When Do Power Shifts Lead to War?*, *American Journal of Political Science*, vol. 36, N° 4, Novembre 1992, pp. 896-922.

41. M. Olson, *Dictatorship, Democracy and Development*, *American Political Science Review*, vol. 87, N° 3, Septembre 1993, pp. 567-576.

42. C'est le cas des exégètes de R. Wade qui affirme que la réussite du gouvernement taiwanais en matière de gestion de son économie tient surtout à l'absence d'une opinion publique qui aurait pu bloquer la mise en œuvre des réformes nécessaires. Cf. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1990. Pour leur part, A. Przeworski et F. Limongi ne trouvent aucune corrélation entre la nature d'un régime et la croissance économique, même si celle-ci subit clairement l'influence des institutions politiques. Cf. *Political Regimes and Economic Growth*, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, N° 3, Été 1993, pp. 51-69.

43. L'École historique dite «des Annales» a montré le caractère désuet et aléatoire d'expressions telles que «période-clé». Mais dix ans après la mort de Fernand Braudel, son principal théoricien, nombreux sont les historiens qui contestent désormais son approche exclusivement macroscopique de l'Histoire.

44. Je raisonne à partir du mot anglais «*assumption*», qui signifie à la fois postulat et supposition; c'est ce qu'impose le recours à la théorie des jeux. Mais la sémantique ici est trompeuse, car en fait de suppositions, les hypothèses que j'avance pour bâtir mon analyse correspondent bien à la réalité politique ivoirienne d'aujourd'hui et au rapport

de force entre les leaders telle que décrits par des journaux de tendances aussi différentes que *Fraternité-Matin* (quotidien gouvernemental); *La Voie* (Front Populaire Ivoirien, opposition); *Notre Temps* (indépendant); et *Le Jour*, publication proche du Rassemblement de Républicains, parti soutenant Alassane D. Ouattara.

45. Cf. J. Muellbauer, *Professor Sen on Standard of Living*, in: A. Sen et al., *The Standard of Living*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 46.

Atelier 1.2 : Développement démocratique, société civile, et prévention des conflits

Conférencier : M. Tessa Bakary, Département de Science politique, Université Laval, Québec

Titre : «LA DÉMOCRATIE DISSUASIVE»¹

Depuis la fin des années 1980, dans les pays africains essayant de sortir de l'autoritarisme, la mise en œuvre d'un nouveau principe de légitimité politique, la démocratie, apparaît comme un facteur réactivant des conflits anciens ou latents ou un facteur déclenchant immédiat de fortes tensions sociales dégénéralant parfois en conflits ouverts.

La démocratisation – ou plus précisément les formes variées de transition politique – vient non seulement allonger, mais aussi amplifier ou redoubler la liste des causes ou des sources connues de conflits interétatiques et surtout intra-étatiques [Agyeman-Duah et Ojo, 1991; Bozeman, 1976; Chubin, 1991; Djalili, 1991]. Des illustrations peuvent en être trouvées un peu partout dans les modalités effectives du retour au pluralisme politique, dans les conflits postélectorales dans un certain nombre de pays [Cameroun, Congo, Côte-d'Ivoire, Ghana, Kenya, Nigeria, etc.], ou sur un mode plus dramatique, dans la reprise ou l'escalade de conflits antérieurs à la suite d'élections comme en Angola.

Il en est ainsi parce qu'en Afrique probablement plus qu'ailleurs, en dehors de ses caractéristiques intrinsèques, la démocratie recèle un fort potentiel de violence que dans beaucoup de cas, les modalités de son instauration peuvent déclencher ou exacerber.

Paradoxalement cependant, la démocratie apparaît comme un espace structurel [les structures socio-économiques], un espace politico-institutionnel [partis politiques, parlement, classe politique, relations civils-militaires, etc.] et un espace public [Habermas, 1978], c'est-à-dire la société civile [Cohen et Arato, 1994, Keane, 1988a et 1988b], plus propice, non seulement à la prévention mais aussi à la résolution des formes anciennes ou nouvelles de conflits.

L'explicitation de cette ambivalence de la démocratie, à la fois source et cadre de dissuasion / prévention et de résolution des conflits, constituera l'essentiel de cette communication.

¹ Titre emprunté à l'ouvrage de Noam Chomsky, «Deterring Democracy», New York, Hill and Wang, 1992.

Pour ce faire, dans un premier temps, on montrera comment dans le contexte socio-politique des autoritarismes africains, la démocratie, de par ses caractéristiques intrinsèques, est génératrice et amplificatrice de conflits.

Dans un deuxième temps, on montrera que la démocratie est un cadre approprié de dissuasion et de résolution des conflits, ce que confirme l'expérience des vieilles démocraties depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. L'établissement et la consolidation de cet environnement passent nécessairement par le renforcement des sociétés civiles africaines et par une forme renouvelée d'assistance au développement démocratique.

I- DÉMOCRATISATION ET POTENTIALITÉ DE CONFLITS

La notion même de démocratie recèle un fort potentiel de conflits dans l'Afrique des autoritarismes civils ou militaires : d'abord pour des raisons liées d'une manière générale à la nature même de ce principe de légitimité politique qui est toujours et partout le résultat contingent de conflits [Powell, 1982, Przeworski, 1988]. Ensuite et principalement parce que ce principe est mis en œuvre dans une conjoncture et un environnement socio-politique, économique et culturel particulier. Les modalités effectives de transition politique témoignent du degré de violence qui a marqué la naissance des démocraties en Afrique.

A- La démocratie comme résultat contingent de conflits

La démocratie est un complexe cohérent «de relations sociales, de politique et de gouvernement» [Levine, 1988 : 377]. L'intelligibilité des tentatives de sortie de l'autoritarisme en Afrique [les processus, les enjeux, les acteurs, leurs stratégies, leurs valeurs, les conséquences, etc.] doit «s'enraciner dans la prise en considération des caractéristiques propres à la démocratie, ses motivations, ses ressources organisationnelles, ses modèles opératoires de légitimité et de leadership» [Levine, 1988 : 377].

Les définitions de la démocratie sont fort nombreuses : étymologiques, classiques ou normatives, empiriques, normatives-empiriques, etc. [Rejai, 1972, Sartod, 1987]. Elles convergent cependant sur le rôle dominant de certaines caractéristiques de procédures, comme le suffrage universel, des élections concurrentielles libres et honnêtes, l'expression publique des préférences, l'existence de restrictions sur le pouvoir du gouvernement, la nécessité pour les dirigeants de rendre compte de leurs actions, etc.

Robert Dahl définit les démocraties qu'il nomme «polyarchies», comme des régimes qui ont été substantiellement popularisés et libéralisés, c'est-à-dire hautement inclusifs et extensifs, ouverts à la contestation publique [Dahl, 1971 : 8].

En termes empiriques, la démocratie vise à faire participer le plus large nombre possible de personnes à la gestion des affaires qui les intéressent. Elle garantit les droits civiques fondamentaux, l'organisation d'élections compétitives libres et régulières pour le choix des dirigeants et des règles du jeu clairement établies.

Par nature, la démocratie est basée sur le conflit et la réconciliation. Pluralité, diversité des intérêts et compétition, divergences, mais aussi convergences, consensus, sont des caractéristiques essentielles d'une société démocratique.

Dans un système autoritaire, une personne, un groupe d'individus, un groupe organisé [parti, armée, police, bureaucratie], peut prétendre au monopole des activités politiques et dispose des capacités effectives de contrôle de la substance et des procédures de l'action politique lui permettant de s'assurer ex-post ou ex-ante, que les résultats encourus ne soient pas contraires à ses intérêts. Au contraire dans un système démocratique, toutes les forces sociales doivent continuellement s'affronter pour la réalisation de leurs intérêts dans la mesure où aucune de ces forces n'est protégée en vertu de sa position. De ce fait, «la démocratisation est un processus de sujétion de tous les intérêts à la compétition, d'institutionnalisation de l'incertitude» [Przeworski, 1988 : 63].

En Afrique, la genèse de la démocratie, une nouvelle période de formation ou d'apprentissages après plus de 30 ans d'indépendance, prend la forme d'un conflit politique plus ou moins violent à l'issue indéterminée pour le moment, si ce n'est jamais, entre deux groupes d'acteurs qu'on peut, en caricaturant, qualifier de «démocrates» et de «non-démocrates».

Les interactions entre ces deux groupes, dans les pays comme le Bénin, la Côte-d'Ivoire et le Gabon où les premières élections de transition ont été organisées au début des années 1990, correspondent à une définition large du «phénomène du conflit en tant qu'interactions non dissimulées, coercitives de collectivités en luttés» [Gurr, 1980 : 1].

Ces interactions ont quatre propriétés distinctives : 1^{er}) deux parties ou plus sont impliquées; 2^e) elles s'engagent des actions mutuellement opposées; 3^e) elles utilisent des comportements coercitifs destinés à détruire, blesser, contrecarrer ou autrement contrôler leurs adversaires; 4^e) ces interactions litigieuses ne sont pas dissimulées, par conséquent leur occurrence peut être facilement détectée et acceptée par des observateurs indépendants» [Gurr, 1980 : 2].

Sur la base de cette définition générale du conflit, les troubles sociaux et politiques, les pertes en vie humaines, les destructions de biens matériels, les grèves, les émeutes, ainsi que la répression des partis au pouvoir dans la plupart des pays au sud du Sahara, illustrent très bien le haut niveau de violence des conflits politiques à l'origine des démocraties en Afrique.

Les raisons de la violence de ces conflits se trouvent principalement dans les interactions de ce mode de gouvernement avec les idiosyncrasies des sociétés politiques africaines. Elles se trouvent dans le fait que les caractéristiques intrinsèques de la démocratie, «ses penchants, son caractère, ses préjugés, ses passions» [Tocqueville, 1986 : 49] opèrent dans un contexte précis, celui des systèmes politiques autoritaires africains marqué par une culture politique spécifique [Chazan, 1993], une culture monopoliste du pouvoir.

B- L'héritage autoritaire : une culture monopoliste du pouvoir

À partir de leurs divers modèles culturels précoloniaux, les sociétés africaines ont développé dans les cadres colonial et postcolonial, dans le domaine précis du politique, des modèles culturels spécifiques de luttes. Suivant en cela les analyses de Bailey [Bailey, 1971 : 101-126], ces modèles déterminent les groupes et les individus qui se combattent, ce pour quoi ils se battent, comment ils le font et les modes de résolution de leurs luttes.

Les modèles culturels qui se sont mis en place ici comme ailleurs [Ross, 1993] détermineront l'intensité des conflits et dans quelle mesure le conflit est dirigé contre les membres de la société ou les étrangers et dans le cas précis qui préoccupe ici, les membres de l'élite politique ou les non-élites.

Probablement plus que dans les caractéristiques intrinsèques de la démocratie comme nouveau principe de légitimité politique, le potentiel de violence trouve sa source dans cette culture monopoliste du pouvoir, faite de culture de la chicotte et de l'obéissance et de formes variées d'indocilité [M'Bembé, 1988]. Elle donne sens à la «terreur religieuse» [Tocqueville, 1986 : 44] que la démocratie suscite d'un côté de l'échiquier politique et aux espoirs irraisonnés placés en elle de l'autre.

Pour n'évoquer que ce seul aspect du long passé et du lourd passif autoritaires des pays africains, ces craintes et ces espoirs se cristallisent autour d'une dimension essentielle de cette culture du pouvoir, la perception et la signification sociales de l'occupation d'une position politique. Elles vont de fait conférer aux résultats des élections de transition une signification et une dimension inhabituelles d'autant plus que l'alternance au pouvoir, c'est-à-dire la victoire de l'opposition et la défaite du parti au pouvoir, l'ex-parti unique [comme au Cap Vert, à São Tomé e Príncipe et en Zambie], a été perçue ou pensée dès le départ comme le critère unique de la transparence du processus électoral et de la nature démocratique du nouveau régime.

Depuis les débuts d'une vie politique autonome dans les pays africains au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, les carrières politiques sont apparues attractives parce que fort lucratives et socialement valorisantes. Avec l'école, la politique a constitué la première et majeure source et ressource de mobilité sociale dans la mesure où l'occupation d'une position politique constitue une voie d'accès importante aux ressources économiques.

Sur cette base et du fait du jeu somme à nulle qui a caractérisé l'exercice du pouvoir dans la plupart des pays, toute tentative de distribution ou de redistribution des positions de pouvoir ou des ressources politiques, revêt une grande signification sociale dans la mesure où elle aura un impact décisif sur la destinée sociale des individus et des groupes. Peu importe qu'elle emprunte des voies «normales» pour le système [congrès du parti unique, élections non compétitives ou semi-compétitives, remaniements ministériels, etc.] ou des voies «anormales» [révolutions de palais, coups d'État militaires, etc.] .

Ce qui se joue dans les processus de libéralisation et de démocratisation, est donc très au delà d'un changement dans les règles du jeu politique [Bailey 1971], bien au delà de la simple adoption d'un nouveau principe de légitimité politique. L'enjeu, c'est la remise en cause radicale et dramatique des structures antérieures de patronage, de distribution des dépouilles ou d'allocation de ressources, d'un certain type de relations entre les élites politiques et leurs bases sociales. Par conséquent, il y a plus que la soif du pouvoir [*power-addiction*] dans le fait que Eyadema du Togo ou Mobutu du Zaïre aient joué les «*come back kids*» dans la vie politique de leurs pays après la conférence nationale.

Les peurs [élites au pouvoir] et les espoirs [opposants] placés à tort ou à raison dans la démocratie donnent un sens à la violence des conflits en cours et ceux qui ont marqué le retour au pluralisme politique. Cette violence trouve aussi un sens dans le sentiment selon lequel, plus que tous les modes antérieurs de changement politique [coups d'État militaires, révolution de palais, etc.], la démocratie pourrait à court et à moyen terme, modifier fondamentalement les structures existantes d'allocations de ressources et de rétribution politique. La violence de ces conflits ne s'explique donc pas seulement à cause de l'importance du trophée, [Bailey 1971 : 3248], des enjeux ou de ce qui se joue, mais aussi à cause des conséquences sociales, psychologiques et économiques de la perte ou de l'occupation d'une position de pouvoir.

La culture monopoliste du pouvoir a nourri et informé les conflits générés, réactivés ou amplifiés par la démocratie et qui illustrent la manière dont les pays africains font l'expérience du fait qu'elle est le résultat contingent de luttes sociales.

C- Violence politique et genèse de la démocratie en Afrique

L'histoire de la démocratie, depuis son apparition et son développement dans les «démocraties fondatrices» que sont surtout la Grande Bretagne, la France et les États Unis [Hermet, 1983 : 31-67], révèle qu'elle naît de deux manières ou plus précisément de la conjonction de deux mouvements : la pression de la base ou des masses pour l'élargissement des droits politiques et la résistance des élites au sommet. L'Afrique au sud du Sahara ne sort pas de ce schéma général même si l'imagerie populaire ou l'image médiatique tout court, informée par les analyses savantes et les commentaires journalistiques tend à privilégier la première manière.

Les modalités effectives de restauration de la démocratie en Afrique, peuvent être rangées dans deux grandes catégories. Il y a d'une part, la catégorie des huit pays francophones [Bénin, Congo, Gabon, Mali, Niger, Tchad, Togo, Zaïre] qui ont fait l'expérience des «Conférences nationales souveraines». D'autre part, le groupe beaucoup plus nombreux des pays qui ont utilisé des voies aussi variées que le référendum [Malawi], la révision constitutionnelle, [Cameroun, Zambie, etc.] l'application des dispositions constitutionnelles existantes [Côte-d'Ivoire]. Toutes ces expériences témoignent du haut niveau de violence qui a présidé un peu partout aux tentatives de sortie de l'autoritarisme. Elles ont été marquées par trois types de conflits qui se chevauchent ou s'articulent les uns aux autres. Il y a d'une part les conflits qui ont caractérisé la phase de «discussion des principes», pour parler comme Dahl, celle de l'acceptation ou de la reconnaissance de la démocratie comme nouveau principe de légitimité politique. Cette phase se caractérise par des enjeux spécifiques et des acteurs particuliers [tribuns, leaders charismatiques] mobilisant des ressources appropriées, [syndicats, organisations civiques, etc.] et engageant des actions d'un genre précis [mouvements sociaux de grande ampleur : marches, manifestations, grèves légales et illégales, journées villes mortes, émeutes urbaines, etc.]. Ces conflits ont abouti aux premières mesures de libéralisation, notamment le rétablissement du multipartisme et des principales libertés publiques.

La phase suivante, celle du «marchandage démocratique» [*«democratic bargain»*], [Dahl, 1970], la recherche d'un accord sur les règles du jeu politique, «le minimum procédural» [Dahl, 1982 : 111] a été marquée par d'autres conflits avec des enjeux différents, des acteurs d'un autre type [des diplomates ou des acteurs rompus à l'art de la négociation], des ressources et des actions d'un autre genre [table ronde Forum national, grand débat, référendum, conférence nationale, etc.].

L'aggravation ou le prolongement de cette seconde catégorie de conflits qui ont entraîné certains pays au bord de l'anarchie ou de la guerre civile [Congo, Togo, Zaïre] a été qualifiée à tort de «restauration de l'autoritarisme» car cela laisserait entendre que l'autoritarisme aurait disparu en quelques mois.

L'escalade dans les conflits qui s'installe dans la durée avec une démultiplication des centres de violence proviendrait en partie du fait que pour une raison ou une autre, dans les pays africains, les acteurs sociaux ne se sont pas renouvelés au cours des deux phases de la transition évoquées, les qualités requises n'étant pas les mêmes.

La phase des «élections fondatrices» ou des «élections de transition», c'est-à-dire les premières élections générales après le rétablissement du multipartisme, a été marquée par d'autres types de conflits.

Prolongeant ou amplifiant les conflits antérieurs, alors que les élections sont en démocratie sensées y mettre un terme pacifique, [Cigler et Getter, 1977] les conflits autour de l'acceptation des résultats électoraux sont les plus graves et les plus dangereux surtout pour les démocraties naissantes [Nadeau et Blais, 1993]. Ces conflits, il faut le dire, ne sont pas inhabituels en démocratie. Alexis de Tocqueville parlait déjà «de crise

de l'élection» lorsqu'il analyse et décrit la fébrilité et les passions du peuple américain lors de l'élection du président «un moment de crise nationale» : «[...] Les factions redoublent alors d'ardeur; toutes les passions factices que l'imagination peut créer dans un pays heureux et tranquille, s'agitent en ce moment au grand jour [...]. Aussitôt, il est vrai que la fortune a prononcé, cette ardeur se dissipe, tout se calme et le fleuve un moment débordé, rentre paisiblement dans son lit. Mais ne doit pas s'étonner que l'orage ait pu naître?» [Tocqueville, 1986 : 146-147].

En effet les élections constituent une institution fondamentale de la démocratie dont elles déterminent la viabilité. Leur importance dans les pays qui essaient de sortir de l'autoritarisme est considérable et particulièrement évidente, comme peut en témoigner l'actualité politique en Afrique depuis 1990.

En plus d'amener ou non d'autres équipes dirigeantes au pouvoir, au stade actuel des processus de démocratisation en Afrique, les élections ont pour principale fonction de générer et de renforcer les supports populaires pour la démocratie [Dennis, 1970, Ginsberg et Weissberg, 1978, Rose et Mossa Vir 1967, Schattschneider, 1960]. Elles constituent le premier test majeur de l'adhésion populaire au nouveau principe de légitimité politique, les premiers pas de la «routinisation» de l'occasion offerte aux populations pour prendre part aux affaires politiques, car construire le soutien des masses pour le régime qui se met en place est une nécessité dans les pays sans routines démocratiques.

Ainsi si la «crise de l'élection» peut être perçue comme inhérente à la démocratie, le moins qu'on puisse dire pour les pays africains, est qu'on ne doit pas s'étonner que l'orage ait pu naître comme le faisait Tocqueville, et on observe surtout que l'ardeur est loin de se dissiper et qu'on a assisté partout ou presque à l'aggravation des conflits après les élections [Angola, Cameroun, Côte-d'Ivoire, Gabon, Kenya, etc.].

Les réactions des perdants et les conflits qu'elles entraînent, s'expliquent en partie par la culture monopoliste du pouvoir mentionnée plus haut. Ils remettent en cause ou retardent l'acceptation par le public des processus institutionnels et légaux à la base des régimes qui se mettent difficilement en place dans les pays qui essaient de sortir de l'autoritarisme. Elle nuit de ce fait à l'établissement d'un support populaire pour la démocratie à travers les élections.

Le symposium *Elections and Conflict Resolution in Africa*, organisé le 9 juin 1995 à Washington, D.C. par l' *United Institute of Peace*, a donné une idée des sources [nature des systèmes électoraux, choix constitutionnels, relations inter-ethniques, etc.] des conflits autour des élections. En relation avec la culture monopoliste du pouvoir, il faut ici insister particulièrement sur le très lourd passif électoral de la plupart des pays, c'est-à-dire l'ensemble des expériences et des pratiques électorales sous la colonisation et après les indépendances [Collier, 1982; Hayward, 1987] et dont on n'a sans doute pas encore suffisamment pris toute la mesure de l'impact sur les élections postautoritaires au sens de celles organisées après le rétablissement du multipartisme et des libertés politiques fondamentales. De ce passé électoral, il en est résulté deux séries de

caractéristiques qui ont marqué les élections de transition.

En premier lieu, il y a l'absence de routines démocratiques, l'inexpérience et dans le choix électoral et dans l'administration et l'organisation d'élections pluralistes. Elles font penser aux acteurs politiques [dirigeants et opposants confondus] que le «mystère de la démocratie», celui qui dans le secret des isolements, transforme les préférences individuelles en choix collectifs, s'opère non pas par la conquête de l'électorat, mais uniquement par l'alchimie et la manipulation des règles du jeu électoral.

En second lieu, il y a un très grave problème de manque de confiance entre les acteurs politiques. Les opposants doutent des capacités des dirigeants à administrer les élections d'une manière neutre, notamment dans les pays de colonisation française où les élections sont par tradition organisées par le Ministère de l'Intérieur. De leur côté, convaincus que c'est dans l'organisation que les élections se gagnent ou se perdent, les partis au pouvoir renoncent difficilement à l'exercice de ce qu'ils considèrent comme une prérogative de l'État. La meilleure illustration et la plus récente de cette méfiance réciproque, peut être trouvée dans les débats qui ont entouré l'adoption d'un nouveau code électoral au Bénin. Il est en effet difficile de voir dans l'élaboration d'une nouvelle loi électorale et dans certaines de ses dispositions, notamment la création d'une Commission électorale nationale autonome, autre chose que le paradoxe qui veut que les opposants font moins confiance au président Nicéphore Soglo pour organiser des élections «justes, libres et transparentes», alors qu'il l'avait fait à deux reprises [février et mars 1991] lorsqu'il était premier ministre du gouvernement de transition. Les débats autour du code électoral en Côte-d'Ivoire sont de même nature même s'ils sont pour le moment fortement personnalisés, et il est vraisemblable qu'au Gabon, les modifications du code électoral envisagées suscitent aussi des débats similaires qui trouvent leurs origines dans la méfiance réciproque entre les acteurs politiques.

D'une manière générale, tous ces conflits révèlent la manière dont la démocratie et la démocratisation ont été perçues et vécues par certains acteurs du jeu politique et par certains groupes sociaux.

La démocratie est apparue pour beaucoup, opposants et dirigeants, d'abord comme un simple mode de mobilisation contestataire [Badie, 1990 : 44], ensuite comme une autre voie d'accès aux positions politiques donc aux ressources économiques, tout comme les modes antérieurs de changement politique [coup d'État, révolution de palais], une autre forme de jeu politique à somme nulle.

Le processus de démocratisation a été présent et perçu comme une arme dans les mains des ennemis personnels des dirigeants en place ou dans les mains des habitants d'une région donnée ou d'un groupe ethnique spécifique, contre une autre région du pays ou un autre groupe. Au mieux, la démocratie a été présentée comme la seule «tyrannie de la majorité» [Tocqueville] et qu'elle était aussi et en même temps, la reconnaissance et la garantie des droits de la minorité. Le Burundi est le meilleur exemple qu'on puisse donner dans ce domaine.

Il en résulte que la démocratie n'a pas été perçue comme inclusion, mais comme un processus d'exclusion, dans la mesure où elle ne semblait pas offrir des garanties aux intérêts sociaux et politiques majeurs.

Les enseignements à tirer ici quant à une stratégie de développement de la démocratie sont au nombre de deux. La première, c'est que les démocrates africains et leurs soutiens extérieurs ont échoué dans la constitution et la présentation de la démocratie comme une alternative politique préférable et crédible. Le deuxième enseignement tient au fait que la démocratie en Afrique se fera difficilement contre une partie de la population, mais avec ses adversaires qui pourront en devenir les meilleurs garants comme cela s'est déjà fait ailleurs [l'exemple de l'Espagne après Franco est à méditer sur ce point précis], parce qu'ils savent qu'ils y ont tout à gagner ou qu'ils ne perdront pas trop avec le nouveau système.

Les espoirs et les craintes que suscite la démocratie et qui sont manifestés dans les attitudes des acteurs politiques et dans les conflits [des émeutes urbaines à la guerre civile] qui sont apparus un peu partout, donnent une image négative, excessivement conflictuelle, violente, du nouveau principe de légitimité politique.

Afin de corriger cette image, pour la rendre plus réaliste, il faut parvenir à mettre en place un système politique qui ne fonctionne pas à l'exclusion mais au partage, c'est à dire une «démocratie partagée», ou encore une «démocratie consensuelle» comme essaie de le théoriser au Burkina Faso, Herman Yaméogo, ministre d'État chargé de l'intégration, une «démocratie apaisée» comme le propose Henri Konan Bedié en Côte-d'Ivoire, la formule prend ici tout son sens, à la lumière des tensions et des crises que le pays a connues de 1990 à 1993.

Seul ce type de démocratie est en mesure de mettre un terme aux conflits générés par la version conflictuelle du nouveau principe de légitimité politique. Une «démocratie partagée» est tout aussi naturellement bien outillée pour prévenir et aider à la résolution pacifique des conflits qui sont inévitables dans toute société [contrairement à ce que les systèmes autoritaires ou totalitaires ont voulu faire croire] même démocratique.

II- DÉMOCRATIE, DISSUASION / PRÉVENTION ET RÉOLUTION DES CONFLITS

En dehors de l'Angola, le Burundi apparaît comme le pays qui résume et illustre le mieux, non seulement la potentialité mais aussi la réalité des conflits que peut déclencher ou faire rebondir la démocratie. Il demeure cependant que même dans le cas du Burundi, la mise en œuvre et la consolidation d'un environnement démocratique constituent la principale arme de dissuasion / prévention et de résolution des conflits.

Il en est ainsi du fait de certaines caractéristiques, institutionnelles, culturelles ou normatives, d'un mode particulier du gouvernement des hommes qu'on appellera la «méthode démocratique» [Schumpeter, 1979 : 355].

Pour que la démocratie puisse devenir ce cadre de dissuasion / prévention et de résolution pacifique des conflits, sur le continent africain, il faut au préalable qu'elle s'y établisse et s'y consolide. Deux stratégies de développement démocratique à partir des expériences des pays africains eux-mêmes, devraient contribuer à réaliser cet objectif.

A- «Méthode démocratique» et résolution pacifique des conflits

La démocratie constitue un mode particulier de gestion des conflits, des contradictions ou des antagonismes, qui a pour effet de dissuader les acteurs sociaux de recourir à la violence ou les incite à utiliser d'autres moyens que la violence pour résoudre les conflits. Cela ne veut pas dire que les démocraties ne se font jamais la guerre ou n'utilisent pas la violence à l'intérieur de leurs frontières, mais à l'évidence ce n'est pas leur mode de fonctionnement quotidien.

La méthode démocratique caractéristique commune à toutes les démocraties, signifie deux choses. Dans un premier temps, elle proscrie et rend inadmissible le recours à la force, à des moyens violents et coercitifs pour faire prévaloir son point de vue dans le débat public ou pour prendre avantage sur des opposants politiques. En second lieu, elle organise le recours à des procédures institutionnalisées de régulation de la compétition politique et de la résolution des conflits.

L'expérience des vieilles démocraties dans ce domaine précis est particulièrement parlante et convaincante [Chan, 1984, Dixon 1993, 1994, Doyle, 1986, Maoz and Abdoali, 1989, Ray, 1993, Rummel, 1979 - 1983, Small and Singer, 1976].

Toutes ces études et beaucoup d'autres ont essayé de trouver les fondements de la vertu pacifiste ou pacificatrice de la démocratie. Pour certains dont Dixon [1994], on pourrait attribuer cette vertu à l'existence des convergences dans les définitions de la démocratie comme celles mentionnées plus haut, sur des caractéristiques essentielles. Il n'en est rien et l'argument de la «démocratie universelle», terme qui a fait florès en Afrique au début des années 1990 n'est ici d'aucun recours. En effet, l'identification ou l'existence de procédures communes de gouvernement ne signifie nullement l'adoption d'institutions identiques ou encore l'existence de valeurs ou de normes largement partagées. À coup sûr, il existe des valeurs et des normes communes virtuellement à toutes les démocraties, cependant, les différences abondent tout autant.

La vertu pacificatrice de la démocratie ne vient pas non plus de l'idéologie libérale au sens large, ou n'est le résultat de la communion autour d'une culture démocratique ou civique sur le modèle classique d'Almond et Verba [Dixon, 1994 : 15].

Sans minimiser pour autant l'importance et la signification d'autres caractéristiques intrinsèques ou des procédures essentielles de la démocratie, le mode de régulation, d'organisation, d'encadrement et de «banalisation» [au sens weberien de la routinisation] de la compétition, Dixon parle de «*bounded competition*» [Dixon, 1994 : 15], apparaît comme ce trait universel qui expliquerait le comportement des démocraties dans les

conflits, internes et externes.

Comme cela a été dit précédemment, la démocratie est en partie fondée sur la compétition extrêmement rude parfois entre des intérêts matériels ou symboliques.

L'élection constitue le principal moyen de régulation de la compétition autour de la question fondamentale de «Qui va gouverner?». On mesure la très haute importance de cette question dans les pays africains après 30 élections non concurrentielles ou plus et on peut comprendre l'âpreté des luttes que se livrent les principaux protagonistes.

La méthode démocratique signifie, comme cela a été mentionné plus tôt, la soumission de tous les intérêts à l'incertitude de la compétition. Mais la compétition démocratique signifie aussi la définition et le respect de procédures, de règles qui en définissent les limites, le «minimum procédural» dont parle Dahl. Cela veut dire que l'incertitude qui est au cœur de toute démocratie est délimitée, «*bounded uncertainty*» [Schmitter et Karl, 1993 : 46], définie par l'existence de ces règles et procédures auxquelles doivent se conformer tous les acteurs. En clair cela revient à dire qu'un acteur ne peut s'engager dans la compétition sur un enjeu qu'il lui plaît, dans la mesure où les règles préétablies doivent être respectées.

De manière plus fondamentale, en ce qui concerne les élections, c'est-à-dire la réponse apportée à la question «Qui va gouverner?», il est attendu des perdants qu'ils reconnaissent le droit des vainqueurs à gouverner et qu'ils respectent leurs décisions, si tant est-il que les élections ont été organisées de manière régulière. De même les vainqueurs ne doivent pas utiliser leur supériorité temporaire pour interdire toute participation ultérieure des perdants, pour prendre le pouvoir ou l'influencer [Schmitter et Karl, 1993 : 46].

Le jeu politique n'est donc pas à somme nulle en démocratie, mais force est de constater les difficultés des démocraties naissantes en Afrique, à mettre ces principes en œuvre. Les tentatives d'association des perdants [l'opposition] à l'exercice du pouvoir, à mettre en chantier une «démocratie partagée», se heurtent à des difficultés de tous ordres.

Elles sont perçues par des «intégristes de la démocratie» qu'on trouve aussi bien dans les partis au pouvoir comme dans les oppositions. Les premiers estiment que dans la mesure où ils ont gagné les élections, ils sont légitimement et en droit de gouverner et seuls. C'est ainsi que la démarche de Herman Yaméogo pour mettre en œuvre sa «démocratie consensuelle» [rationalisation ou légitimation de sa propre participation au pouvoir selon certains], se heurte à des réticences très fortes dans le parti du président Blaise Compaoré.

Pour les seconds, le «partage» du pouvoir ce n'est ni plus ni moins qu'un moyen d'éliminer l'opposition, de «l'acheter» avec quelques maroquins ministériels. Lorsqu'au Sénégal, Abdoulaye Wade accepta la première fois d'entrer au gouvernement à la demande du président Abdou Diouf, la «wadisation» est devenue synonyme de trahison de l'opposition.

Il demeure cependant que la compétition démocratique pour l'occupation des positions politiques est une illustration du modèle général de compétition délimitée, commune à toutes les sociétés démocratiques.

Les pays africains, souvent au prix fort, ont fait l'expérience de la dimension conflictuelle de la démocratie, et il est assez symptomatique que les conflits les plus violents, ceux qui perdurent ou qui peuvent embraser un pays très rapidement, sont ceux liés à la régularité des élections. Il leur reste à présent, à moindre coût, à mettre en oeuvre l'autre dimension de la démocratie, le consensus, l'établissement de compromis sur les règles du jeu politique, à construire une «démocratie partagée».

Le problème qui se pose est celui de savoir quels sont les acteurs internes et/ou externes les plus aptes à bâtir et à consolider un système démocratique qui aurait pour effet de prévenir ou de dissuader le recours à la violence.

Les modalités effectives de transition politique sur le continent africain révèlent la part respective des différents acteurs internes et externes dans l'érosion des autoritarismes et la mise en place laborieuse et conflictuelle des institutions démocratiques.

Au niveau interne la société civile, dont l'action peut être mesurée à travers les mouvements sociaux qui ont précédé le rétablissement du multipartisme et des libertés publiques fondamentales, apparaît à moyen et à long terme comme l'acteur le mieux indiqué.

L'assistance externe à l'établissement et à la consolidation de la démocratie s'avère toujours nécessaire, mais elle doit être renouvelée dans un sens précis.

B- Société civile et construction d'une «démocratie dissuasive»

La société civile [SC] peut être entendue de manière large comme l'ensemble des organisations ou des institutions qui se trouvent entre la famille et l'État. D'une manière plus précise, on peut la définir comme «une autoorganisation indépendante de l'État dont les éléments constitutifs s'engagent volontairement dans l'action publique en vue de poursuivre des intérêts individuels, de groupe ou nationaux, dans un contexte légalement défini de relations État et société».

Ainsi définie, la SC est faite d'un vaste complexe d'organisations et d'institutions autonomes, formelles ou informelles, au-delà de la famille, simple ou étendue, du clan, de la tribu ou de l'ethnie, mais en deçà de l'État. Ces composantes de la SC sont de toute nature : économique [associations de producteurs, d'entrepreneurs, etc.], développementale [associations pour le développement d'une localité ou d'une région], professionnelle [syndicats divers] culturelle [institutions ou associations religieuses, ethniques, etc.], intellectuelle [universités, cercles de réflexion, cercles culturels et artistiques, etc.], civique [organisations pour le développement de la démocratie, pour la défense des droits de la personne, etc.], sociale [mouvements sociaux pour la défense

des femmes, de l'environnement, des consommateurs, etc.].

Les raisons qui militent en faveur de la SC tiennent principalement à ses vertus motrices et développantes pour la démocratie. Mais dans l'état actuel, les SC ont un impérieux besoin d'être renforcées.

1- Vertus et fonctions démocratisantes de la SC

Les sociétés africaines sont fortement marquées par plus d'un quart de siècle d'étatisation autoritaire, c'est-à-dire de relations particulières et difficiles avec l'État. Dans le contexte actuel des systèmes politiques, en tant qu'entité autonome mais non aliénée par rapport à l'État, une SC vigoureuse et dynamique de par ses caractéristiques intrinsèques, va contribuer de manière déterminante à travers diverses fonctions, au processus d'établissement et de consolidation de la démocratie.

a) Une fonction **régulatrice et de contrôle** de l'État : De par son autonomie, la SC contribue à la limitation du pouvoir étatique, à soumettre l'État au contrôle de la société dans son ensemble, d'où toute l'importance de la base légale des rapports entre la SC et l'État. Cette fonction régulatrice s'exerce aussi bien dans les États démocratiques que dans les États autoritaires, comme cela a pu se passer dans les pays de l'Europe de l'Est et du Centre.

b) Une fonction de **mobilisation multisectorielle** : De par son pluralisme et de par la diversité de ses composantes, la SC est un instrument particulièrement important, non seulement de mobilisation de plusieurs secteurs de la société mais aussi d'implication du plus grand nombre de personnes dans l'action publique. Cette fonction est essentielle et particulièrement vitale dans les sociétés polarisées sur le plan ethnique, religieux ou politique, dans la mesure où la SC permet de transcender les clivages traditionnels qui ainsi s'entrecroisent.

c) Une fonction de **[re] socialisation et de réconciliation** : Dans les sociétés africaines particulièrement, la SC demeure la base du processus de resocialisation et de repolitisation, c'est-à-dire de réconciliation avec l'État, le pouvoir, la politique et la démocratie, des organisations [syndicats, associations diverses, etc.], des groupes sociaux [femmes, jeunes, groupes ethniques, minorités religieuses, etc.] et des individus autrefois marginalisés, exclus de la participation politique, ou aliénés par rapport à l'État.

d) Une fonction de **complémentarité** du système des partis : Une démocratie ne peut se consolider et survivre sans un système de partis cohérent et stable. Le multipartisme extrême, la fragilité, l'instabilité, le régionalisme, le manque d'organisation, de ressources, etc., constituent à l'heure actuelle les caractéristiques dominantes des partis politiques en Afrique. Sans être en mesure de les remplacer, les associations et les ONG non-partisanes constituent à court terme, les meilleurs instruments de développement et de consolidation de la

démocratie en Afrique. Elles offrent l'avantage exceptionnel de ne pas opérer sur des bases ethniques, régionales, religieuses ou autres, contrairement à nombre de formations politiques et aussi d'exister sur toute l'étendue du territoire. Elles constituent aussi des outils et des canaux d'agrégation, d'articulation et d'expression des intérêts variés aux différents niveaux de gouvernement. La SC génère ainsi des occasions de participation et d'influence pour les groupes traditionnellement marginalisés mentionnés plus haut et cela à tous les niveaux, notamment au niveau local. Elle contribue donc très fortement à l'extension géographique et à l'enracinement de la démocratie au niveau local.

e) **Une fonction éducative** : Les effets «démocratisants» des associations et des formes variées d'organisations domestiques opérant au niveau local ou national proviennent aussi du fait que par leurs actions, elles contribuent à développer et à entretenir les valeurs [tolérance, compréhension mutuelle, modération, respect de l'autre, esprit de compromis, etc.], les préférences et les croyances nécessaires en politique et en démocratie. La SC encourage ainsi une approche égalitaire et pluraliste de la politique, tout en limitant les excès et les distorsions que les groupes organisés peuvent générer lorsqu'ils s'engagent en politique.

f) **Une fonction de communication et d'information** : Un «bon citoyen», dit-on couramment, est un citoyen bien informé. Afin de connaître leurs droits et leurs obligations et surtout être en mesure de les défendre face à l'État, les citoyen[ne]s, les ONG et les associations doivent pouvoir disposer de l'information appropriée dans tous leurs domaines d'activité et sur les activités de toute nature du gouvernement. Ce travail de collecte, de diffusion et de communication de l'information à travers les médias et d'autres sources indépendants du gouvernement constitue une œuvre importante de la SC.

g) **Une fonction de recrutement et de formation des leaders** : La SC est souvent le lieu où les futurs dirigeants font leurs premiers pas dans la direction des femmes et des hommes et dans l'administration des choses. Ils apprennent ou apprendront ici, la transparence, la responsabilité, la nécessité et le devoir de rendre compte, la nécessité et le devoir de répondre aux attentes des membres des organisations ou associations. Certains vont y acquérir une notoriété, et une expérience qu'ils utiliseront plus tard en politique.

L'analyse des caractéristiques et des fonctions motrices et développantes de la SC pour la démocratie, à partir des expériences de démocratisation anciennes ou récentes, révèle que l'existence d'une SC forte et dynamique est plus essentielle à la consolidation et au maintien de la démocratie que pour son avènement.

L'ampleur des mouvements sociaux qui ont précédé ou suivi le rétablissement du multipartisme, témoigne à la fois du rôle déterminant joué par les SC dans le processus d'érosion des autoritarismes, mais aussi de leur faiblesse et de la nécessité de les renforcer.

2- Renforcement des SC

D'une manière générale, il s'agit de renforcer le pluralisme, l'autonomie et les ressources organisationnelles, techniques, financières, etc., des composantes de la SC.

Plus précisément, il s'agit de donner à ces organisations les moyens ou les capacités pour faire face à des problèmes de trois ordres :

a) problèmes d'ordre culturel ou idéologique : l'idée même d'organisation non-partisane a beaucoup de mal à être acceptée des deux côtés de l'échiquier politique;

b) problèmes d'ordre légal et constitutionnel : les législations sur les associations datant du temps des autoritarismes et qui organisent leurs relations avec la politique doivent être changées;

c) problèmes d'ordre pratique : ils tiennent pour une part au grand nombre des organisations existantes, la qualité et la représentativité associative devraient être préférées à la quantité.

Le but ultime de ce qui devrait être une stratégie à long terme d'un programme d'appui à la démocratisation consisterait par exemple dans le domaine de l'observation et de la surveillance de la démocratie, à aider à construire et à institutionnaliser au niveau sous-régional ou régional, les équivalents africains de certaines ONG américaines bien connues : *African American Institute, International Foundation For Electoral Systems, National Democratic Institute for International Affairs*, etc.

Ces ONG panafricaines auront l'expertise, les capacités organisationnelles et les ressources nécessaires pour entreprendre les mêmes activités que leurs homologues nord-américaines.

Les bases pour construire ce genre d'ONG existent déjà dans différentes régions ou sous-régions du continent. La plus opérationnelle et la plus connue en Afrique francophone est le GERDDES-AFRIQUE. Elle vient fort justement de mettre en place un «OBSERVATOIRE DE LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE» dont les activités d'observation et de surveillance permanentes et de mesure régulière de l'évolution et de la perception de la démocratie ainsi que de son effet sur le mode de vie des gens, pourront fournir des données sur les crises et les conflits potentiels dans différents pays.

Cette approche du renforcement des SC, nécessite à l'évidence le concours de la communauté internationale dont les formes d'assistance doivent être renouvelées.

3. Renouvellement de l'assistance au développement démocratique

Les processus de transition politique ont été aussi marqués par des mécanismes spécifiques d'exportation\imposition de la démocratie en Afrique par les pays

développés.

Cette forme d'assistance à l'établissement et au développement de la démocratie, n'a pas été sans effets sur les conflits générés par le retour au pluralisme politique.

Pour une plus grande efficacité, notamment dans le domaine de la prévention des conflits, l'assistance internationale devrait veiller au renforcement des capacités organisationnelles, institutionnelles, matérielles, etc., des acteurs qui comme les SC, les médias et la justice constituent les piliers de la démocratie.

Cela signifie aussi, étant donné les ressources disponibles, le renoncement à la politique de «l'oasis dans le désert» ou de saupoudrage qui a été utilisée au début des années 1990. Il faudrait résolument adopter une stratégie sous-régionale et régionale beaucoup plus audacieuse. Il n'est peut être pas possible pour le moment d'aider à bâtir des «pôles de développement démocratique», des pays qui n'auront pas que les ressources idéologiques ou culturelles ou purement rhétoriques de la démocratie, dont ils seraient les «bons élèves» mais aussi des ressources d'influence, c'est-à-dire économiques. L'accusation peut être faite d'une forme de hiérarchisation dans les relations avec les pays africains, de la distinction implicite entre les «pays utiles» et ceux qui ne le seraient pas.

La meilleure alternative consisterait dans ce domaine précis en appui au développement démocratique, à aider à consolider les ONG qui comme le GERDDES-AFRIQUE, l'UIDH opèrent déjà sur des bases sous-régionales et régionales.

L'établissement et la consolidation de la démocratie sont devenus un impératif pour une prévention efficace et durable des conflits internes ou internationaux en Afrique.

La réalisation de cet objectif dépendra, en dernière instance, d'abord et principalement du niveau de renforcement des sociétés civiles et de leur articulation au pouvoir. Ensuite, de la nature et des formes de l'assistance au développement démocratique que fournira la communauté internationale.

RÉFÉRENCES CITÉES

Agyeman-Duah, B., O. B. J. Ojo. 1991. *Interstate Conflicts in West Africa. The Reference Group Theory Perspective*, *Comparative Political Studies* 24 (3) : 299-318.

Badie, B. 1990. «Je dis Occident : Démocratie et développement», *Pouvoirs* 52:43-53.

Bailey, F.G. 1971. *Les règles du jeu politique*. Paris : PUF

Bozeman, A.B. 1976. *Conflict in Africa Concepts and Realities*. Princeton : Princeton University Press.

Chubin, S. 1991. «Third World Conflicts: Trends and Prospects», *International Conflict Research* 127 : 147-161.

Dahl, R. A. 1970. *After the Revolution. Authority in a Good Society*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. A. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven : Yale University Press.

Dahl, R. A. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven : Yale University Press.

Djalili, M.-R. 1991. «Analysis of Third World Conflicts : Outline of a Typology», *International Conflict Research* 127 : 163-171.

Gurr, T. R. ed. 1980. *Handbook of Political Conflict. Theory and Research*. New York : The Free Press

Habermas, J. 1978. *L'espace public*, Paris : Payot.

Cohen, J. L., A., Arato. 1994. *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass. : The MIT Press.

C.U.R.A.P.P. 1986. *La société civile*, Paris : PUF

Keane, J. 1988. *Democracy and Civil Society*, London : Verso.

Keane J. ed. 1988, *Civil Society and the State*. London : Verso.

M'Bembé, A. 1988. *Afriques indociles*. Paris : KarEala

Chan, S. 1984. «Mirror, Mirror on the Wall... Are Freer Countries more Pacific», *Journal of Conflict Resolution*, 28 : 617-648.

Chazan, N. 1993. «African Political Cultures and Democracy» in L. Diamond, ed. *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder and London : Lynne Rienner Publishers.

Cigler, A. J., R. Getter, 1977. «Conflict Reduction in the Post-election Period: A Test of Depolarisation Thesis». *The Western Political Quarterly*, 30 (3) : 363 : 376.

Dixon, W. J. 1993. «Democracy and the Management of International Conflict» *Journal of Conflict Resolution*, 37 : 42-68

———.1994. «Democracy and the Peaceful Settlement of International Conflict», *American Political Science Review*, 88 (1) : 14-32.

Doyle, 1986, «Liberalism and World Politics», *American Political Science Review* 80 : 1151-1169.

Levine, D. H. 1988.«Paradigm lost. Dependence to Democracy». *World Politics*, XL (3) : 376-394.

Maoz, Z. N., Abdoali. 1989. «Regimes Types and International Conflict: 1815-1976». *Journal of Conflict Resolution*, 33 : 3-35.

Nadeau, R., A. Blais, 1993. «Accepting the Election Outcome: The Effect of Participation on Losers' Consent». *British Journal of Political Science*, 23, (4) : 553-563.

Ray, J.L.. 1993. «Wars between Democracies. Rare or Nonexistent?». *International Interactions*, 18 : 251-276.

Ross, M. H. 1993. *The Culture of Conflict: Interpretations and Interests in Comparative Perspective*. New Haven : Yale University Press.

Rummel, R. J. 1979. *War, Power and Peace*. Vol. 4 de *Understanding Conflict and War*, Beverly Hills, CA : Sage.

———.1983. «Libertarianism and International Violence». *Journal of Conflict Resolution* 27 : 27-71.

Schmitter, Ph. C. T. L. Ekarl. 1993. «What Democracy Is...and Is Not», in L. Diamond, M. F.

Plattner, eds. *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore : The Johns Hopkins University.

Schumpeter, J. 1979. *Capitalisme, socialisme et démocratie*. Paris : Payot.

Small M., D. Singer. 1976. «The War-proness of Democratic Regimes» *Jerusalem Journal of International Relations* 1 : 50-69.

Weede, E. 1984.«Democracy and War Involvement». *Journal of Conflict Resolution* 28 : 649-664.

———. 1992. «Some Simple Calculations on Democracy and War Involvement.» *Journal of Peace Research* 29 : 377-384.

Przeworski, A. 1988. «Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts» in J. Elster, ed. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press, P.59-80.

Powell, Jr. G.B. 1982. *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*. Cambridge, MASS : Harvard University Press.

Dennis, J. 1970. «Support for the Institutions of Elections in The Mass Public». *American Political Science Review* 64 : 819-836

Ginsberg, B., R. Weissberg 1978. «Elections and the Mobilization of Popular Support». *American Journal of Political Science* 22 (1) : 31-55.

Rose, R. R., H. Mossawir. 1967. «Voting and Elections: A Functional Analysis». *Political Studies* 15 (2) : 173-201.

Schattschneider, E.E. 1960. *The Semi Sovereign People: A Realistic's View of Democracy In America*. New York : Holt, Rinehart and Winston.

Rejai, M. 1972,

Sartori, G. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham,N.J. Chatham House Publishers.

NOTES

1. Collier, R. B. 1982. *Regimes in Tropical Africa. Changing forms of Supremacy, 1945-1975*. Berkeley : University of California Press. Hayward, F. M. 1987. *Elections in Independent Africa*. Boulder : Westview Press.

Atelier 1.3 : Droits de la personne et prévention des conflits

Conférencier : M. William A. Schabas
 Directeur, Département des Sciences juridiques, Université du Québec à Montréal

Titre : GÉNOCIDE, AUTODÉTERMINATION ET PROTECTION DES MINORITÉS : LA PRÉVENTION DES CONFLITS ETHNIQUES EN AFRIQUE

INTRODUCTION

La question des droits des minorités ethniques, linguistiques et religieuses est une préoccupation relativement récente en matière de droits de la personne¹. Depuis le début des années 1990, on assiste à une véritable prise de conscience de l'importance des droits des minorités dans la recherche des solutions aux conflits ethniques et intercommunautaires. La question a pourtant longtemps été négligée. Même si la protection des minorités en Europe orientale est une des premières étapes dans l'évolution du régime moderne des droits de la personne², cette question a été traitée avec une certaine retenue depuis la Deuxième Guerre mondiale. C'est ainsi, par exemple, que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948³ ne contient aucune disposition concernant les minorités⁴.

Cette omission – tout à fait intentionnelle de la part des rédacteurs de la *Déclaration*⁵ – n'a été corrigée que très lentement et avec beaucoup d'hésitation. Le premier instrument normatif en matière de droits de la personne à suivre la *Déclaration universelle*, la *Convention européenne des droits de l'homme*⁶, ne vise pas non plus les droits des minorités. Et c'est la même approche qui prévaut dans les deux autres instruments régionaux, la *Convention américaine des droits de l'homme*⁷ et la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*⁸. Toutefois, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966 et entré en vigueur dix ans plus tard, innove avec une disposition qui reconnaît le droit des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, «[d]ans les États où il existe une minorité, de ne pas être privé du droit d'avoir leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue»⁹.

Nous sommes de plus en plus conscients de l'importance et de la fréquence des conflits ethniques, et de leur rôle dans la problématique plus générale des violations des droits de la personne. Partout des minorités revendiquent des traitements non discriminatoires, des conditions essentielles de protection de leur identité linguistique, religieuse et culturelle, leur autonomie et, dans les cas les plus extrêmes, la sécession¹⁰.

Les organisations internationales ont répondu à ces développements par une activité importante de développement de nouveaux instruments et de mécanismes. Sur le plan universel, la pierre angulaire est la *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, adoptée par l'Assemblée générale en

décembre 1992¹¹. À titre de déclaration, elle donne des lignes directrices aux membres des Nations Unies, mais elle n'est certainement pas source d'obligations juridiques. De toute façon, la portée de ce texte est relativement timide. Sur le plan régional, ce n'est qu'en Europe que l'on assiste à des développements dynamiques de ce domaine du droit¹². Le Conseil de l'Europe, en novembre 1994, a finalisé la rédaction d'un traité multilatéral sur la protection des droits des minorités. Cette *Convention cadre pour la protection des minorités nationales*¹³ est à l'heure actuelle le seul traité international ayant comme vocation principale la protection des minorités.

En Afrique, les problèmes reliés aux droits de minorités sont aussi présents que dans toute autre région. La crise humanitaire la plus sérieuse des dernières années, le génocide rwandais, est au fond un problème de droits des minorités. Mais les minorités – ethniques, religieuses et linguistiques – existent partout sur le continent. Selon le *World Directory of Minorities*, au Nigeria il y a 250 minorités et 40 groupes ethniques en Ouganda¹⁴. La recherche de solutions aux problèmes posés par la présence des minorités est donc un élément essentiel à la stabilité politique, à la paix et à l'épanouissement économique. Pourtant, à l'instar du droit international du système universel, jusqu'à tout récemment, les juristes africains ont accordé relativement peu d'attention aux problèmes juridiques liés à la protection des droits de ces groupes minoritaires.

Notre texte constitue une réflexion sur certains problèmes sérieux de protection des minorités en Afrique. Juridique dans son orientation, il cherche à identifier les normes applicables et à relever les faiblesses des régimes actuellement en vigueur. Trois questions seront examinées. Premièrement, nous aborderons le phénomène du génocide, un crime contre l'humanité qui constitue la menace par excellence à la survie des minorités. Cette partie de l'analyse fera appel particulièrement à l'expérience rwandaise. Deuxièmement, nous examinerons la garantie du droit à l'égalité et l'interdiction de la discrimination envers les groupes minoritaires. Finalement, la question du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et notamment la question de la sécession des minorités nationales ou ethniques, sera étudiée.

I. LE GÉNOCIDE

Le droit à la vie est le droit primordial, «le droit suprême...la condition nécessaire à l'exercice de tous les autres»¹⁶, «le noyau irréductible des droits de la personne»¹⁷. Il est reconnu par l'article 4 de la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*¹⁸ dans les termes suivants :

La personne humaine est inviolable. Tout être humain a droit au respect de sa vie et à l'intégrité physique et morale de sa personne. Nul ne peut être privé arbitrairement de ce droit.

Ce droit consacre le droit à l'existence. Dans un contexte collectif, il implique nécessairement le droit du groupe à son existence. La contrepartie de la protection du droit du groupe minoritaire à son existence est l'interdiction par la loi du crime qui constitue une atteinte à cette existence. Ce crime, qui existe depuis des siècles, est

désigné, depuis 1944, sous l'appellation de «génocide»¹⁹.

Il y a eu trois «grands» génocides du XX^e siècle, le premier en Asie [celui des Arméniens], le deuxième en Europe [celui des Juifs et des Gitans], et le troisième en Afrique [celui des Tutsis]²⁰. C'est suite au deuxième des trois génocides que la communauté internationale a identifié le crime, en prévoyant des normes pour sa prévention et sa répression. Mais l'existence de ces normes n'a pas empêché le troisième génocide, celui d'Afrique²¹. Il est donc opportun d'examiner les normes existantes et leurs faiblesses, afin d'identifier des pistes de solution. Ce sujet sera abordé en référence au génocide des Tutsis au Rwanda de 1994.

A. L'obligation de prévention du crime de génocide

La *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1948²². Les peuples africains, victimes eux-mêmes de génocide de la part notamment des puissances coloniales²³, étaient largement absents du forum onusien à l'époque. Depuis lors, ce traité international a obtenu la ratification d'une vingtaine seulement d'États africains²⁴. C'est une performance plutôt lamentable vu l'importance de cette *Convention* qui, dans l'ensemble, a été ratifiée par presque 70 p. 100 des membres des Nations Unies, y compris les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Dans l'Afrique francophone, seuls les États suivants ont ratifié la *Convention* : Algérie, Burkina Faso, Gabon, Mali, Maroc, Rwanda, Sénégal, Togo, Tunisie.

La *Convention* prévoit, dans son titre et à son article premier, que le génocide, «qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, que [les États parties] s'engagent à prévenir et à punir». Il ne fait pas de doute que cette obligation de prévention et de répression du crime de génocide fait partie également des normes coutumières²⁵. L'étendue de l'obligation de prévention n'est pas précisée par la *Convention* et il est clair, depuis le génocide rwandais de 1994, que les États sont très loin d'un consensus sur ce point. Pourtant, il semble assez évident que cette obligation est lourde et exigeante. Sinon, comment pourrait-on expliquer la grande réticence des États de qualifier des actes de génocide? En d'autres mots, même si le contenu de l'obligation de prévention demeure nébuleux, il est suffisamment important pour que les États hésitent avant d'employer le mot, comme la crise rwandaise nous le démontre.

1. Le défaut de respecter l'obligation au Rwanda

Le génocide rwandais, prédit depuis fort longtemps par des rapports d'organisations non gouvernementales²⁶ et quasiment annoncé par ses auteurs sur les ondes de Radio Mille-Collines, a commencé le 6 avril 1994, suite à l'attentat contre le président Juvénal Habyarimana²⁷. Les médias d'information ont immédiatement porté à l'attention de la communauté internationale la réalité des massacres ethniques qui étaient

en train de se dérouler à grande échelle. À ce moment, il y avait 2 500 Casques bleus sur le terrain à Kigali et ailleurs au Rwanda, munis d'un mandat relativement restreint²⁸ mais susceptible d'être modifié en tout temps par résolution du Conseil de sécurité. Or, cet organe, pourtant créé par la *Charte des Nations Unies* afin d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationale de façon prompt et efficace²⁹, n'a pas bougé pendant trois semaines. Quand le Conseil a décidé d'aborder la question du génocide au Rwanda, il a ordonné le retrait des forces de maintien de la paix, plutôt qu'une intervention plus agressive afin d'arrêter les massacres³⁰. Cette résolution ne parle pas de génocide. À la mi-mai, le Conseil aborde la question de nouveau, rappelant dans le préambule de sa résolution que le meurtre des membres d'un groupe ethnique, avec l'intention de détruire ce groupe en tout ou en partie, est un crime contre l'humanité³¹. Le libellé est un calque de la définition du génocide qui se trouve à l'article 2 de la *Convention*, mais le Conseil de sécurité refuse d'employer le mot. Ce n'est que le 8 juin 1994, quand le pire des massacres est terminé et à la suite d'une session extraordinaire de la Commission des droits de l'homme, que le Conseil constate l'existence de «rapports» qui suggèrent la commission d'«actes de génocide»³².

Fin juin, le Conseil de sécurité a autorisé une intervention humanitaire entreprise par l'armée française sous le nom de l'«opération Turquoise»³³. Mais ce geste était beaucoup trop tardif pour empêcher le génocide. Le véritable but de l'intervention française demeure très contesté³⁴, et la résolution qui l'autorise ne mentionne nullement la «prévention de génocide». Cette opération a eu comme conséquence la création de camps de personnes déplacées infestés par les miliciens responsables du génocide. Cette situation volatile a éventuellement contribué au triste et troublant massacre de Kibého³⁵.

Le Conseil de sécurité a parlé d'«actes de génocide» pour la deuxième fois le 30 juin 1994. En d'autres mots, pour le Conseil de sécurité, on ne peut pas constater le fait du génocide, on peut simplement procéder à des enquêtes afin de déterminer si oui ou non il a eu lieu. Cette réticence, qui persiste pendant le génocide et jusqu'à la victoire du Front patriotique rwandais en juillet, a été dénoncée par le secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali, lors d'une émission de la télévision canadienne. Selon le Secrétaire général, les membres du Conseil n'ont pas voulu qualifier la situation de génocide à cause des obligations lourdes qui en résultent en vertu de la *Convention sur le génocide*, et notamment l'obligation de prévention. À notre avis, il est incontestable que le crime de génocide a été commis au Rwanda en 1994, et que ceci était manifeste aux yeux du monde entier depuis les premiers jours du mois d'avril³⁶.

Or, de quelles obligations s'agit-il? À ce sujet, la *Convention* ne fournit pas de précisions, et la pratique des États n'est guère utile³⁷. L'exercice juridique est presque tautologique, parce qu'il faut prendre les agissements d'avril et de mai 1994 comme la manifestation principale de la pratique en vertu de la *Convention*. Pourtant, il y a des éléments qui nous permettent de conclure que la prévention du génocide au sens de la *Convention* implique une obligation d'intervenir, allant jusqu'à l'intervention forcée et militaire, si ceci est nécessaire afin d'arrêter un génocide en cours. Cette conclusion découle surtout du contexte de l'adoption de la *Convention*. À ce moment, les États

venaient de punir les auteurs du génocide des Juifs lors des procès de Nuremberg. Si la vocation de la *Convention* n'était que la répression du crime, on n'aurait pas parlé de «prévention» dans son titre.

Mais on peut également relever des éléments de la pratique générale des États en matière d'intervention humanitaire. Cette notion, autrefois fort contestée à cause de son conflit avec les principes de la souveraineté et de la non-intervention³⁸, est de plus en plus acceptée³⁹. Depuis la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité, à plus d'une reprise, a autorisé des interventions militaires afin de prévenir des violations graves des droits de la personne. L'activité des forces de la coalition en 1991, en Irak, afin de protéger des populations kurdes est le premier exemple⁴⁰, mais il est suivi par d'autres opérations du même genre en Somalie⁴¹ et, quelques mois après la tragédie rwandaise, en Haïti⁴².

Dans le débat concernant ces interventions humanitaires, nous pouvons remarquer une tendance à insister surtout sur l'autorisation qui semble être accordée par la Charte.⁴³ À cet égard, l'accent est mis sur l'aspect permissif de l'intervention humanitaire, comme s'il s'agissait d'un droit. Or, il est clair que, sur le plan moral, l'intervention humanitaire ne devrait pas être entreprise parce que les États peuvent la faire, mais plutôt parce qu'ils doivent la faire. La prévention des violations graves des droits de la personne, par l'entremise de l'intervention humanitaire, est une obligation, un devoir.

Les cyniques vont expliquer l'inaction du Conseil de sécurité par le fait que le Rwanda ne figure pas dans les principaux enjeux stratégiques des grandes puissances, et notamment des États-Unis. De cette façon, on peut expliquer l'enthousiasme de Washington et de ses alliés au Conseil de sécurité pour ce genre d'activité dans le nord de l'Irak, en Somalie et en Haïti, et leur indifférence envers les tueries de Kigali. Ceci est probablement vrai, sur le plan de la pratique, mais inadmissible au plan théorique. À titre de précédent, les interventions en Irak et en Somalie ne justifient pas un droit d'intervenir, ils prouvent plutôt l'existence d'une obligation, obligation qui existait en avril 1994, d'intervenir militairement afin de prévenir et d'arrêter le génocide au Rwanda.

2. Mesures correctives

Il est maintenant trop tard pour prévenir le génocide au Rwanda. Cependant, la menace de d'autres génocides est omniprésente. Le défaut du Conseil de sécurité et des grandes puissances d'intervenir au Rwanda ne peut qu'inciter ceux qui songent à suivre l'exemple des Interhamwe et de la garde présidentielle rwandaise. Le Burundi, sans être dans une situation identique, est souvent cité comme un pays susceptible de vivre le même holocauste⁴⁴.

Il est primordial que cette obligation de prévenir le génocide soit affirmée sans équivoque. Il y a trois façons de clarifier la question. Premièrement, l'article 8 de la

Convention autorise «toute partie contractante» à saisir les organes compétents des Nations Unies, afin qu'ils prennent les mesures qu'ils jugent appropriées pour la prévention du génocide. Il est donc possible pour un État, et notamment le Rwanda, de demander à l'Assemblée générale d'étudier la question et d'élaborer, dans une résolution ou une déclaration, l'étendue de l'obligation, de prévenir le génocide.

La Cour internationale de justice peut également être saisie de la question, en vertu de l'article 9 de la *Convention*. Cette Cour pourrait analyser le comportement des membres du Conseil de sécurité, et des autres États parties à la *Convention*, afin de déterminer si l'engagement de prévenir le génocide, contenu à l'article premier, a été respecté. Ici, il y a une difficulté pour le Rwanda, parce que son gouvernement, à l'instar de plusieurs autres, a formulé une réserve à l'article 9⁴⁵. Cette réserve a été retirée en 1995, afin de donner suite à un engagement contenu dans les accords d'Arusha de 1993⁴⁶, mais il paraît douteux que le Rwanda puisse saisir la Cour relativement à des événements antérieurs au retrait de la réserve. Cependant, tout autre État partie à la *Convention* peut entreprendre cette démarche.

Une troisième possibilité, sûrement la plus difficile mais également la plus prometteuse, est de clarifier le contenu de l'obligation d'intervenir pour prévenir le génocide par la voie conventionnelle. Il faut, en effet, considérer l'opportunité de la préparation d'un protocole additionnel à la *Convention*. Un tel protocole pourrait spécifier les mesures à envisager, et proposer des moyens de consultation et de concertation afin de s'assurer du respect du but de la *Convention* de façon collective. Ce protocole permettrait également de «corriger» certains défauts de la *Convention*, notamment l'absence d'une reconnaissance de la compétence universelle en matière de poursuite de génocide⁴⁷.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le terme «génocide» et les travaux préliminaires de la *Convention* sont l'œuvre d'un juif européen, Raphael Lemkin⁴⁸. À la lumière de l'expérience rwandaise, il serait tout à fait approprié que l'initiative quant à la clarification de la portée de la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* par le biais d'un protocole additionnel vienne d'Afrique.

B. L'obligation de répression du crime de génocide

L'aspect «pénal» de la *Convention* est abordé de manière beaucoup plus détaillé que l'aspect «prévention». L'infraction elle-même est définie de façon détaillée, et elle est transposable sans modification en droit pénal interne⁴⁹. Les États s'engagent à punir les auteurs du génocide⁵⁰, à mettre en œuvre la *Convention* en droit interne⁵¹, et à collaborer à l'extradition des suspects⁵². Pourtant, la crise rwandaise indique que ces obligations sont loin d'être respectées par les États parties.

1. La mise en œuvre de la Convention en droit interne

Selon l'article 5 de la Convention, les États parties «s'engagent à prendre [...] les mesures législatives nécessaires pour assurer l'application des dispositions de la présente convention, et notamment à prévoir des sanctions pénales [...]». L'expérience de la dernière année démontre que cette disposition n'a été respectée que très partiellement par les États parties.

En 1975, le Rwanda a ratifié la *Convention* et a même proclamé son application directe en droit interne⁵³. La chose peut paraître très technique pour des non juristes, mais on constate actuellement qu'une telle proclamation n'est pas suffisante. La *Convention* n'est pas un traité «exécutoire», en ce sens qu'elle ne peut pas être incorporée sans modification en droit interne par simple proclamation. Il faut plutôt ajouter des dispositions au Code pénal afin non seulement de reconnaître l'existence d'une infraction de génocide mais également de prévoir des sanctions. Cette étape n'a jamais été entreprise par le législateur rwandais.

Le problème se pose maintenant dans toute sa splendeur, avec plus de 40 000 personnes détenues au Rwanda, pour la plupart soupçonnées de crime de génocide. Les magistrats rwandais viennent de constater qu'ils ne peuvent pas faire d'inculpation pour génocide. Bien sûr, cette difficulté n'empêche pas de formuler des actes d'accusation pour meurtre, qui constitue naturellement une infraction en droit rwandais⁵⁴. Mais il est important, sur le plan politique, que le véritable crime – le génocide – fasse l'objet de poursuites. De plus, le crime de meurtre se prescrit par dix ans⁵⁵ tandis que le génocide est en principe imprescriptible⁵⁶. Cela ne pose pas de problèmes dans l'immédiat mais peut éventuellement en soulever. Il est loisible aux autorités rwandaises d'amender le Code pénal afin de corriger la situation. Comme le génocide constitue une infraction en droit international, la question d'une violation de la règle contre les infractions rétroactives ne se pose pas⁵⁷.

Le Rwanda est loin d'être le seul État à ne pas avoir suivi les exigences de la *Convention* en ce qui concerne la mise en œuvre en droit interne. Par exemple, le Canada, qui a amendé sa législation en 1987 afin de permettre les poursuites pour «crimes contre l'humanité»⁵⁸, exige l'autorisation du procureur général pour toute inculpation⁵⁹. Les poursuites initiées par plainte privée, ou par constitution de partie civile, sont donc impossibles. Pourtant, cette voie s'est avérée extrêmement intéressante dans le cadre de la poursuite des criminels rwandais en Belgique, en France et en Suisse⁶⁰. De plus, au Canada le ministre de la justice a décidé de ne plus poursuivre des individus pour crimes contre l'humanité commis à l'étranger, probablement à cause d'une frustration avec l'attitude des tribunaux envers de telles poursuites⁶¹. Dans le cas devenu célèbre d'un ancien collaborateur du président Habyarimana, accusé d'incitation au génocide en novembre 1992, le gouvernement canadien a procédé plutôt en vertu de la Loi sur l'Immigration, ce qui ne peut avoir comme conséquence que l'expulsion du pays.

2. Le génocide et l'extradition

La *Convention* ne propose pas de régime de compétence universelle, par lequel n'importe quel État a compétence pour juger une personne accusée de génocide, même en l'absence d'un lien territorial ou personnel avec l'infraction⁶². Selon la *Convention*, les procès pour génocide ont lieu devant les tribunaux compétents de l'État sur le territoire duquel l'acte a été commis, ou devant la cour criminelle internationale⁶³. Afin de faciliter la comparution devant les tribunaux de l'État où le génocide a eu lieu, les autres États doivent accorder l'extradition⁶⁴.

Or, dans au moins un cas, une demande d'extradition de la part du gouvernement rwandais a été refusée par le Canada. Sur le plan technique, on peut soulever l'absence d'un traité d'extradition entre les deux États, tel qu'exigé par la Loi sur l'Extradition. Cette difficulté peut être réglée par l'exécution d'un nouveau traité, mais cette solution ne paraît pas être favorisée par les deux États.

L'expérience rwandaise démontre donc certaines faiblesses de la *Convention* en ce qui concerne l'extradition, qui est une procédure indispensable pour l'accomplissement de sa mission de répression. Il serait préférable que la *Convention* constitue en elle-même un traité d'extradition, comme dans le cas de certaines conventions internationales plus récentes⁶⁵.

C. En guise de conclusion

Au début de cette partie, nous avons souligné le taux relativement faible de ratification de la *Convention* par les États africains. Une telle situation est inacceptable. Malheureusement, le génocide rwandais a souligné l'importance de la prohibition du génocide en droit international, et il incombe aux États africains non seulement de ratifier l'instrument existant mais d'insister sur son amélioration. Nous avons formulé un certain nombre de suggestions qui peuvent faire l'objet d'amendements ou de modifications, par le biais d'un protocole additionnel.

À plus court terme, les États doivent envisager la création d'un Comité pour la prévention du génocide. Un tel Comité, composé d'experts, aurait comme mandat l'analyse des rapports périodiques préparés par les États sur l'application de la *Convention*. Ce mécanisme a déjà été mis à l'essai par les comités créés en vertu des conventions de protection des droits de la personne⁶⁶. Ce genre d'échange permettra de développer un corpus de pratique sur les obligations de la *Convention*. Le Comité pourrait élaborer une réflexion sur la portée de l'obligation de prévenir. Il examinerait la législation des États afin de vérifier si la *Convention* est véritablement applicable en droit interne, et que les mesures pour faciliter l'extradition sont en place. L'initiative de créer un tel Comité devrait venir des États africains, vu la triste expérience du génocide rwandais. Nous pouvons même envisager, à court terme, un comité régional.

La prohibition du génocide vise la protection des minorités ethniques ou nationales lors de la menace la plus extrême à leur existence. Sa prévention implique donc une sensibilisation aux droits des minorités dans un sens plus large. Pour Yves Ternon, «Si l'on met à part la destruction des Herero du sud-ouest africain qui relève d'un autre temps, les violences génocidaires en Afrique s'ordonnent au XX^e siècle autour de trois situations liées à la décolonisation : le refus de sécession, les luttes interethniques et la paranoïa du chef.»⁶⁷ Il faut donc explorer des solutions plus permanentes sous l'optique de la reconnaissance des droits des minorités, y compris le droit des «peuples» [et non pas des «minorités»] de disposer d'eux-mêmes.

II. LA RECONNAISSANCE JURIDIQUE DES DROITS DES MINORITÉS

Même lorsque la survie de la minorité ethnique comme telle n'est pas immédiatement menacée par le génocide, son bien-être est souvent compromis par des mesures discriminatoires. Sous un autre angle, lorsqu'une société est tolérante et qu'il n'y a pas d'encouragement de la haine raciale, le danger de génocide est presque inexistant. Dans le cas du Rwanda, des mesures discriminatoires existaient envers les Tutsis depuis fort longtemps⁶⁸. Beaucoup de gens étaient même prêts à justifier de telles mesures comme étant nécessaires afin de promouvoir l'égalité de la majorité Hutu. À cet égard, on cite l'importance d'un régime de quotas en matière d'éducation publique, afin de permettre à cette majorité d'avoir des chances égales avec une minorité historiquement dominante.

Même en l'absence de mesures discriminatoires, la protection des droits des minorités peut impliquer certaines obligations «positives». L'État ne doit pas simplement traiter les membres d'un groupe national, ethnique, religieux ou linguistique sans discrimination, mais il doit aussi permettre au groupe son propre épanouissement. Ceci peut impliquer le droit d'utiliser la langue de la minorité non seulement en privé mais également en public, le droit de contrôler des écoles minoritaires et, éventuellement, un degré d'autonomie politique. Et inévitablement, dans la logique de tout mouvement autonomiste, peuvent être entendus des appels à la sécession, à l'autodétermination.

Nous abordons cette partie de l'étude sous deux thèmes, la prohibition de la discrimination, et la protection «positive» des droits des minorités ou, plus précisément, des droits des personnes appartenant aux minorités. À ce titre, nous ne pouvons que reprendre les commentaires de Francesco Capotorti :

[L]es deux notions sont distinctes en ce sens que celle d'égalité et de non-discrimination implique la garantie formelle de l'uniformité de traitement de tous les individus - auxquels il s'agit d'assurer la jouissance des mêmes droits et d'imposer les mêmes devoirs - tandis que la notion de protection des minorités implique des mesures spéciales en faveur des membres d'un groupe minoritaire. Néanmoins, le but de ces mesures consiste à réaliser l'égalité substantielle entre les membres d'un groupe minoritaire et les autres individus. Cela confirme que la lutte contre les mesures discriminatoires, d'une part, et l'application des mesures spéciales destinées à la protection des minorités, d'autre part, ne sont que deux aspects d'un seul problème...⁶⁹

A. La prohibition de la discrimination

Comme dans le cas du génocide, la prohibition de la discrimination raciale est une norme que personne ne conteste. On peut même la compter parmi les normes impératives [jus cogens]. Beaucoup de problèmes se posent néanmoins dans son interprétation. Nous étudierons deux de ces difficultés, l'interdiction de la propagande haineuse et les programmes d'accès à l'égalité. Mais avant d'aller plus loin, il faut rappeler la définition de la discrimination raciale, qui est contenue à l'article premier de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*⁷⁰ :

Dans la présente Convention, l'expression «discrimination raciale» vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de la personne et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique.

La Convention est l'instrument international principal en matière de discrimination raciale, et elle a été ratifiée par 142 États, y compris 39 États africains⁷¹. La définition qu'elle propose est importante, parce qu'il ne faut pas réduire la portée de la prohibition de la discrimination raciale à des distinctions fondées sur la «race», d'ailleurs une notion dont l'existence demeure fort contestée. Le terme «discrimination raciale» vise en réalité des discriminations fondées sur «la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique». Elle est donc applicable, par exemple, à la situation au Rwanda et au Burundi, où les distinctions sont imposées à cause de l'appartenance ethnique. Cette discrimination, il faut le rappeler, est un cadeau empoisonné des colons belges, qui ont renforcé le phénomène en créant des cartes d'identité où l'origine ethnique était inscrite. Ces cartes d'identité ont été maintenues, malgré de vives protestations de l'intérieur et de l'extérieur du Rwanda, par le régime Habyarimana jusqu'en avril 1994.

Un autre élément doit être souligné. La prohibition de la discrimination raciale ne vise pas seulement les minorités mais également les majorités. Cette prohibition, qu'on aborde souvent dans le cadre du «droit à l'égalité», est indifférente à la situation minoritaire. D'ailleurs, certains membres des minorités préfèrent, en effet, être respectés et protégés uniquement dans ce contexte égalitaire. Pour eux, insister sur leur situation minoritaire – ainsi que sa protection et son maintien – ne font que perpétuer l'oppression dont ils sont victimes.

1. La prohibition de la propagande haineuse

La *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* impose une série d'obligations sur les États parties concernant la répression de la propagande haineuse. Selon l'article 4 de cet instrument :

Les États parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination, et, à cette fin, tenant dûment compte des principes formulés dans la *Déclaration universelle des droits de la personne et des droits* expressément énoncés à l'article 5 de la présente *Convention*, ils s'engagent notamment :

- a) À déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tout acte de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique, de même que toute assistance apportée à des activités racistes, y compris leur financement;
- b) À déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et à déclarer délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités;
- c) À ne pas permettre aux autorités publiques ni aux institutions publiques, nationales ou locales, d'inciter à la discrimination raciale ou de l'encourager.

Cette disposition est reprise, mais de façon beaucoup plus sommaire, dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁷². Toutefois, elle est loin de faire l'unanimité, et plusieurs États, dont les États-Unis d'Amérique, ont formulé des réserves à son égard⁷³.

Le non-respect de cette norme a eu des conséquences désastreuses au Rwanda en 1994, où la radio de la haine, Radio Mille-Collines, a pu fonctionner sans entrave pendant plusieurs mois. De cette façon, elle a préparé le terrain pour les milices «génocidaires» d'avril et de mai. Mais le problème est plus global, et le Rwanda n'est pas le seul pays africain qui a dû vivre avec un média de la haine, lequel est en général un poste de radio à cause du taux d'analphabétisme sur le continent et l'état peu développé de la télévision.

Le général Roméo Dallaire, responsable des forces onusiennes au Rwanda en 1994, a déclaré à plus d'une reprise qu'il souhaitait brouiller les ondes de Radio Mille-Collines. De plus, il fallait aussi répondre à Radio Mille-Collines avec une «radio de la tolérance». Même si l'ampleur du génocide en 1994 était peut-être difficile à anticiper, personne ne pouvait nier les effets néfastes de cette propagande haineuse diffusée sans obstacle à travers le pays. Mais le Conseil de sécurité, qui contrôlait le mandat des Casques bleus sur le terrain, n'a rien fait à cet égard.

Une «intervention» qui vise à brouiller des transmissions radiophoniques se fait sans violence, sans présence militaire et à relativement peu de frais. Cela paraît donc être une démarche tout à fait appropriée afin de répondre à la propagande du genre de celle émise par Radio Mille-Collines. C'est une initiative qui peut être entreprise sur un plan régional. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer le rôle des avocats de la liberté d'expression, qui croient qu'il ne faut pas porter atteinte à la propagande haineuse mais plutôt fournir une réponse dans le «marché des idées». Ceci peut expliquer l'inaction du Conseil de sécurité, qui est dominé par une puissance, les États-Unis, qui s'oppose farouchement à des mesures qui portent atteinte à la liberté d'expression.

2. Les mesures d'accès à l'égalité

La prohibition de la discrimination est souvent insuffisante pour assurer l'égalité des groupes. Un groupe qui a été historiquement victime de mesures de discrimination, comme la majorité Hutu au Rwanda, ne peut pas espérer accéder à une situation d'égalité par la simple élimination de la discrimination. À cet égard, la *Convention internationale pour l'élimination de toute forme de discrimination raciale* envisage des mesures positives. Selon la *Convention*, ces mesures «ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts pour les divers groupes raciaux, une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient»⁷⁴. En d'autres mots, il s'agit de mesures temporaires afin de permettre l'accès à l'égalité.

Afin de promouvoir l'épanouissement de la majorité Hutu au Rwanda et de mettre fin à sa situation historiquement défavorisée, le gouvernement du président Habyarimana avait érigé un système de quotas en matière notamment d'éducation. Sur le plan juridique, ces quotas étaient tout à fait justifiables. Dans les faits, cette politique a éventuellement eu comme conséquence l'exclusion presque absolue des Tutsis de la fonction publique et des forces de l'ordre⁷⁵. Il devenait donc impossible de défendre ce mécanisme de promotion de l'égalité, devenu un mécanisme d'exclusion. La *Convention* prévoit expressément qu'il s'agit de mesures temporaires, mais dans les faits il devient extrêmement difficile de modifier ce nouveau *statu quo*. Beaucoup de juristes contestent le maintien de cette exception à la discrimination, qu'on appelle parfois la «discrimination positive». Sans leur donner raison sur ce point, nous admettons qu'il faut approfondir notre analyse de l'expérience rwandaise afin de clarifier le rôle et la justification des quotas ethniques.

B. Les droits des minorités

La question des droits des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques a longtemps été laissée sur les tablettes par les organisations internationales préoccupées par les droits de la personne. L'expérience des traités de protection des minorités de l'entre-deux-guerres n'a pas laissé de souvenirs heureux⁷⁶. C'est ainsi qu'en 1948, on omet intentionnellement d'inclure une disposition au sujet des minorités dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*⁷⁷. Selon le professeur Caportori, dans

son rapport sur les droits des minorités préparé à la demande de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, «la place accordée dans l'ordre juridique international au besoin impérieux de garantir le respect des droits fondamentaux de l'homme semblait sous-entendre qu'il n'y avait plus lieu de protéger de façon particulière les intérêts des groupes minoritaires, ou, plus exactement, des individus en tant que membres de tels groupes»⁷⁸. Cette omission a été corrigée dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁷⁹, dont l'article 27 proclame :

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

En revanche, une telle disposition ne paraît pas dans les instruments régionaux, y compris la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*. Cette dernière, à l'instar des instruments européens et américains, n'aborde le problème des minorités que sous l'angle de la prohibition de la discrimination⁸⁰.

Le Pacte prévoit également, dans son article premier, le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. Ici, on trouve un écho de solidarité sur le continent africain, où la *Charte africaine* déclare⁸¹ :

Tout peuple a droit à l'existence. Tout peuple a un droit imprescriptible et inaliénable à l'autodétermination. Il détermine librement son statut politique et assure son développement économique et social selon la voie qu'il a librement choisie.

Il n'y a pas de disposition comparable dans les instruments régionaux européens et américains.

Les deux normes – la protection des minorités et l'autodétermination des peuples – se situent dans une dialectique que nous essayerons d'élucider, et qui a des conséquences importantes en Afrique.

1. Les droits linguistiques et culturels

Les droits garantis par l'article 27 du *Pacte international* appartiennent aux individus, et non pas aux groupes. Un individu a le droit d'appartenir ou de refuser d'appartenir à une minorité. Cependant, ce droit est exprimé en tenant compte de son aspect «collectif», parce qu'il doit être exercé «en commun avec les autres membres de leur groupe». L'article 27, pas très ambitieux, est le résultat de l'ambivalence des rédacteurs quant aux droits des minorités en général, mais depuis son adoption en 1966, on a constaté la relative faiblesse de la disposition et le besoin d'amplifier la protection. La *Déclaration de 1992*⁸² se situe dans ce contexte.

Mais c'est surtout en Europe que l'activité juridique concernant les droits des minorités est la plus importante. L'Europe se rend compte que la plus grande menace à sa paix vient des conflits internes, qui sont souvent, sinon exclusivement, le résultat de tensions ethniques. Au sein du Conseil de l'Europe, cette préoccupation concernant les droits des minorités se manifeste de plusieurs façons. Dans un premier temps, on constate les défauts de la *Convention européenne des droits de la personne*, qui n'a pas de disposition concernant les minorités et qui se limite à la garantie contre la discrimination. Or, en 1990, l'Assemblée parlementaire propose un projet de protocole à la *Convention européenne* prévoyant la protection des droits des minorités⁸³. Le protocole n'est pas encore adopté. En parallèle, le Conseil de l'Europe a rédigé une *Convention cadre pour la protection des minorités nationales*⁸⁴. Comme elle n'est pas un protocole à la *Convention*, elle peut être ratifiée par les États qui ne sont pas parties à la *Convention* [les États de l'ex-Union Soviétique sont particulièrement visés]. La *Convention cadre* a été adoptée par le Comité des ministres en novembre 1994, et elle a été ouverte pour signature et ratification en février de cette année.

Un autre forum européen, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe⁸⁵, est aussi responsable d'initiatives capitales en matière de protection des minorités⁸⁶. Le *Document de la réunion de Copenhague de la conférence sur la dimension humaine de la CSCE de 1990* constitue un premier pas dans l'élaboration d'un droit des minorités⁸⁷. Mais son initiative la plus intéressante est la création d'un poste de haut-commissaire pour les minorités nationales⁸⁸. Le titulaire du poste est actuellement Max van der Stoep, un diplomate néerlandais. Il a assumé ses responsabilités avec brio, faisant des enquêtes et des missions partout en Europe et en Asie [les États de l'ex-URSS font partie de l'OSCE] où il y a des troubles ethniques. Le Haut-commissaire ne fait que des recommandations, mais sa simple présence paraît avoir eu un effet salutaire dans plusieurs situations de crise ethnique potentielle.

Le droit africain des droits de la personne est sous-développé sur le plan de la protection des minorités. Mais, comme en Europe, les conflits ethniques y sont possiblement le plus grand danger pour la paix et la sécurité. L'Afrique pourrait profiter énormément de l'exemple européen en matière de droits des minorités. Les instruments qui ont été rédigés par les institutions européennes peuvent servir de modèles pour des textes proprement africains, en faisant les modifications nécessaires. Les organisations africaines devraient également envisager la création d'un poste de haut-commissaire pour les minorités nationales, en suivant le modèle développé par l'OSCE.

Inévitablement, de telles propositions vont rencontrer beaucoup d'opposition. Il y a une crainte – qui d'ailleurs existe en Europe également – que la reconnaissance et la promotion des droits des minorités ne soient qu'une première étape vers la désintégration de l'État. Les droits des minorités, selon cette opinion, n'ont qu'un but ultime, qui est la souveraineté. Il est donc indispensable d'examiner la question du droit à l'autodétermination.

2. L'autonomie et la sécession

Le droit à l'autodétermination, reconnu à l'article premier des deux *Pactes internationaux*⁸⁹ ainsi qu'à l'article 20 de la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*⁹⁰ est une norme en constante mutation. Lorsque ce droit fut proclamé dans la *Charte des Nations Unies* de 1945, qui dit que parmi les buts des Nations Unies, il y a le développement «entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes»⁹¹, les rédacteurs étaient loin de vouloir proclamer un droit à la sécession pour tous les peuples. Selon le professeur Rosalyn Higgins, «[t]he concept of self-determination, as envisaged by the drafters of the Charter, did not refer to the right of dependent peoples to be independent, or indeed, even to vote».⁹² La portée de ce droit a beaucoup évolué depuis lors, mais elle demeure énigmatique. Son interprétation variable n'est pas sans poser beaucoup de difficultés pour le continent africain.

La pratique africaine a joué un rôle très important sinon crucial dans l'interprétation du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. C'est surtout la décolonisation en Afrique qui a sonné le glas de la vision restrictive de la *Charte des Nations Unies*, lorsque l'Assemblée générale adopte sa résolution 1514⁹³ en 1960. Ce texte affirme le droit à l'indépendance pour les colonies, les peuples subjugués, par rapport aux colonisateurs. Mais il comporte des ambiguïtés, et son paragraphe premier ne suggère aucune limitation à des situations coloniales classiques⁹⁴. L'euphorie de la décolonisation et le sens équivoque des déclarations comme la résolution 1514 risquait d'inciter une série de mouvements «séparatistes». Déjà en 1960, le Zaïre a été confronté par des revendications sécessionnistes au Katanga. En 1964, l'Organisation d'unité africaine a adopté une déclaration qui a clarifié la question, affirmant un principe emprunté à l'Amérique du Sud selon lequel les frontières administratives coloniales ne changent pas avec la décolonisation⁹⁵. Ce principe, connu par la locution latine *uti possidetis juris*, a été éventuellement endossé par une chambre de la Cour internationale de justice dans l'affaire Burkina Faso / Mali⁹⁶. Mais, tandis que le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes est un principe fondamental de la protection des droits de la personne, le principe *uti possidetis juris* est une simple règle d'ordre pragmatique dont le but est d'éviter des conflits frontaliers et des mouvements revanchards. Évidemment, les deux principes ne vivent pas en parfaite harmonie. Un respect intégral du principe *uti possidetis juris* consiste à condamner l'Afrique à vivre avec les frontières coloniales, qui ne correspondent que très partiellement à la distribution des groupes nationaux et ethniques.

Mais l'*uti possidetis juris* n'est pas la seule limitation que la pratique a imposée au droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. À cause en grande partie des pays du tiers monde, le droit à l'autodétermination, affirmé dans la résolution 1514 de l'Assemblée générale, a été encadré et limité une décennie plus tard aux termes de la résolution 2625⁹⁷. Cette dernière déclaration propose que le droit à l'autodétermination n'est exercé qu'une seule fois, en principe lors de la décolonisation. En d'autres mots, le droit à l'autodétermination allant jusqu'à la création d'une nouvelle entité étatique est inopérant une fois la décolonisation achevée. Cette interprétation constitue la vision

majoritaire du droit à l'autodétermination depuis 1970, et ce malgré le fait que l'article premier commun aux deux *Pactes internationaux* ne suggère aucunement une telle limitation.

Afin de sortir de cette contradiction, des juristes ont avancé l'idée de l'autodétermination «interne» par rapport à l'autodétermination «externe». L'autodétermination «interne» comprend un volet démocratique, exigeant des États qu'ils permettent à leur population de déterminer son propre avenir, mais également un volet autonomiste, par lequel des groupes minoritaires à l'intérieur d'un État peuvent réclamer un degré de contrôle politique sur leurs institutions. L'autodétermination «externe» est la notion classique et controversée du droit à la sécession.

Mais en même temps, la pratique des États depuis la résolution 2625 semble indiquer une certaine évolution. Si le droit à l'autodétermination «externe» n'existe que dans le contexte de la décolonisation, il est carrément inapplicable en Europe et, à toutes fins pratiques, épuisé en Afrique, avec la possible exception du Sahara occidental⁹⁸. Cependant, les frontières européennes ont beaucoup changé depuis le début des années 1990. Certains juristes plaident que ces changements ne sont que des «faits», desquels ne découlent pas de conséquences juridiques⁹⁹. En revanche, nous pouvons signaler l'attitude de la Commission européenne envers la crise yougoslave. Plutôt que de s'opposer à toute tentative de modification de frontières ou de mouvements sécessionnistes, l'Europe des douze a déclaré sa volonté de reconnaître de nouveaux États, en situant leur existence à l'intérieur de «l'exercice du droit à l'autodétermination». Aux termes de cette déclaration, qui était accompagné d'un deuxième texte, *Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique*, certaines conditions étaient imposées, par exemple la tenue d'un référendum afin d'établir démocratiquement les désirs de la population, et l'engagement de respecter les droits de minorités dans le nouveau pays¹⁰⁰. Il est possible, à notre avis, de voir dans cette pratique des États européens une certaine évolution vers une approche au droit à l'autodétermination plus tolérante des mouvements sécessionnistes¹⁰¹.

Tout ceci est lourd de conséquences pour l'Afrique, avec sa multitude de groupes nationaux et ethniques, et ses frontières souvent irrationnelles, au moins si nous considérons normal ou valable une frontière étatique fondée sur la distribution ethnique. Pour ne prendre qu'un seul exemple, la guerre dans le sud du Soudan continue avec quelques brèves interruptions depuis 1955. La guerre dans l'ex-Yougoslavie est un pique-nique en comparaison des souffrances du peuple [je devrais dire des peuples] soudanais pendant les 40 années de conflit armé qu'ils ont vécus. Pourtant, les mouvements soudanais «autonomistes» hésitent énormément avant de revendiquer la sécession, conscients du précédent que ceci peut créer pour l'ensemble du continent¹⁰².

CONCLUSION GÉNÉRALE

Somme toute, le droit africain a accordé une attention insuffisante aux questions relatives aux droits des minorités ethniques, linguistiques et religieuses. Même en

Europe, le sujet ne paraît sur l'ordre du jour qu'au début des années 1990. Mais dans un contexte mondial, nous constatons une prise de conscience de l'importance de cette question qui doit nécessairement trouver des échos en Afrique. Dans une grande mesure, elle paraît être un des éléments principaux dans la maîtrise des conflits intra-étatiques.

Notre document de réflexion a mis l'accent sur trois aspects du dossier : la prohibition du génocide, la garantie juridique des droits des minorités, et le droit à l'autodétermination. Le premier et le troisième de nos titres sont les deux extrêmes du même problème. Dans le cas du génocide, la minorité ethnique disparaît, victime d'un des plus atroces crimes contre l'humanité. Dans le cas de l'autodétermination, la minorité ethnique devient majoritaire dans son propre État. Le résultat n'est pas, en principe, aussi désastreux sur le plan humain. Mais dans les deux cas, il s'agit de l'échec du maintien d'un État tolérant, où les principes de non-discrimination et de protection des droits des minorités prévalent. C'est donc sur cet aspect du problème, que nous avons abordé sous la deuxième rubrique, qu'il faut surtout insister. Il y a des modèles intéressants en Europe, qui peuvent servir d'inspiration pour des démarches sur le continent africain. Les droits des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques doivent devenir un thème central dans le discours des droits de la personne. La nouvelle constitution de l'Afrique du Sud, qui reconnaît l'existence de onze minorités linguistiques [il n'y a pas, semble-t-il, de «majorité» linguistique dans le pays], constitue une reconnaissance de l'importance de la question dans la construction d'un État pluraliste et démocratique¹⁰³. Les États qui refusent de reconnaître l'existence des minorités, et l'importance de leur protection, devraient réfléchir de nouveau à leur position. À défaut de répondre au défi des minorités, l'Afrique est condamnée à vivre avec le spectre d'autres Rwanda.

NOTES

1. I.O. Bokatola, *L'organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruxelles : Bruylant, 1992; Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford : Clarendon Press, 1991; Catherine Brölmann, René Lefeber, Marjoleine Zeick, eds., *People and Minorities in International Law*, Dordrecht : Nijhoff, 1993; Emmanuel Decaux, «Vers un nouveau droit des minorités nationales», *Gaz. pal.*, 16-17 déc. 1994, p. 2.
2. P. de Azcarate, *La société des nations et la protection des minorités*, Genève, Centre européen de la dotation Carnegie pour la paix internationale, 1969; Nathan Feinberg, *La question des minorités à la Conférence de la paix de 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*, Paris : Librairie Arthur Rousseau, 1929.
3. A. G. Rés. 217 A (III), Doc. N.U. A/810 (1948).
4. Albert Verdoodt, «Influence des structures ethniques et linguistiques des pays membres des Nations Unies sur la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme», in *Liber Amicorum Discipulorumque René Cassin*, Paris : Pedone, 1969, pp. 403-416.
5. Elle a été signalée dans une autre résolution adoptée la même journée : A.G. Rés. 217 C (III).
6. (1955) 213 R.T.N.U. 221, S.T.E. n° 5. Voir : Andras B. Baka, «The Convention and the Protection of Minorities Under International Law», in R. St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold, eds., *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, Boston, Londres, Martinus Nijhoff, 1993, pp. 875-888; Christian Hillgruber, Matthias Jestaedt, *The European Convention on Human Rights and the Protection of National Minorities*, Cologne, Verlag Wissenschaft und Politik, 1994; .
7. S.T.O.É.A. n° 36, (1979) 1144 R.T.N.U. 123. Voir : Christina M. Cerna, «La Cour interaméricaine des droits de l'homme, ses premières affaires » (1983) 29 A.F.D.I. 300; Christina M. Cerna, «La Cour interaméricaine des droits de l'Homme : les affaires récentes», (1987) 33 A.F.D.I. 351.
8. Doc. O.A.U. CAB/LEG/67/3 Rev. 5. Voir : Fatsah Ouguergouz, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Genève, P.U.F., 1993; Keba Mbaye, *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, Pedone, 1992; E. Kodjo, «La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples», (1989) 1 R.U.D.H. 29; M.G. Ahanhanzo, «Introduction à la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples», in *Mélanges Colliard*, Paris, Pedone, 1984, p. 511.

9. (1976) 999 U.N.T.S. 171. Voir : Manfred Nowak, *CCPR Commentary*, Cologne, Engel, 1993, aux pp. 480-505; L. Sohn, «Protection of Minorities», in L. Henkin (ed.), *The International Bill of Rights*, New York, Columbia University Press, 1981, p. 270; Christian Tomuschat, «Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights», in R. Bernhardt et al. (eds.), *Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler*, 1983, pp. 949-979.
10. Cette catégorisation des revendications des minorités est celle du Rapporteur spécial de la Sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, Asbjorn Eid e: U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34, 45-48.
11. U.N. Doc. A/RES/48/138. Voir : I.O. Bokatola, «La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales et ethniques, religieuses et linguistiques», (1993) 97 R.G.D.I.P. 758; Patrick Thornberry, «The U.N. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities : Background, Analysis and Observations», in Alan Phillips, Allan Rosas, *The U.N. Minority Rights Declaration*, Abo, Abo Akademi University Institute for Human Rights, 1993, pp. 11-71.
12. P. Widner, «Le défi des minorités nationales en Europe», (1992) 17 *Le trimestre du Monde* 211.
13. Doc. C.E. H (94) 10, (1995) 7 R.U.D.H. 171.
14. *Minority Rights Group, World Directory of Minorities*, Chicago and London, St. James Press, 1991.
15. B.G. Ramcharan, «The Concept and Dimensions of the Right to Life», in B.G. Ramcharan, ed., *The Right to Life in International Law*, Dordrecht/Boston/Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, pp. 1-32, at p. 12; René Brunet, *La garantie internationale des droits de l'homme d'après la Charte de San Francisco*, Genève, Grasset, 1947, at p. 211.
16. Frédéric Sudre, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, at p. 87.
17. A.-C. Kiss, J.-B. Marie, «Le droit à la vie», (1974) 7 H.R.J. 338, at p. 340.
18. *Supra* note 8.
19. Le terme est proposé par un juriste polonais : Raphaël Lemkin, «Le crime de génocide», [1946] *Rev. dr. int.* 213; Raphael Lemkin, «Le génocide» [1946] *Rev. int. dr. pén.* 317. Il ne fait pas partie des «crimes contre l'humanité» énumérés dans la Charte du Tribunal de Nuremberg, (1951) 82 R.T.N.U. 279, qui parle plutôt de l'«[e]xtermination de toute population civile». Le terme «génocide» est reconnu dans une

résolution de l'Assemblée générale de 1946, qui le décrit comme «un crime du droit des gens, condamné par le monde civilisé» (A.G. Rés. 96(I)).

20. Nous ne voulons pas, en employant le mot «grand», suggérer qu'il y a un seuil quantitatif pour le crime de génocide, comme certains juristes ont prétendu. Comme la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, (1951) 78 R.T.N.U. 277, prévoit la tentative et le complot comme modalités du crime de génocide, évidemment il peut être commis sans même qu'il y ait de victimes.

21. Bien sûr, le génocide des Tutsis au Rwanda en 1994 n'est pas le seul génocide africain. On peut, sur ce point, citer le génocide des Ibos au Nigeria (Ola Balogun, *The Tragic Years: Nigeria in Crisis, 1966-1970*, Benin City, Ethiopie, 1973; Robert Melson, Howard Wolpe, *Nigeri : Modernization and the Politics of Communalism*, East Lansing, Michigan State University Press, 1971) et ceux au Rwanda et au Burundi depuis la fin de la colonisation, dont les victimes appartiennent aux deux groupes ethniques, les Tutsis et les Hutus (Jean-Pierre Chrétien, *Burundi, L'histoire retrouvée*, Paris, Karthala, 1993; René Lemarchand, David Martin, *Génocide sélectif au Burundi*, Londres, Minority Rights Group, 1974).

22. Supra note 20. Voir : N. Ruhashyankiko, «Rapport sur le génocide», Doc. N.U. E/CN.4/Sub.2/416/416 (1978); B. Whitaker, «Rapport sur le génocide», Doc. N.U. E/CN.4/Sub.2/1985/6 (1985); J.L. Clergerie, «La notion de crime contre l'humanité», [1988] *Revue du droit public* 1251; Yves Ternon, *L'État criminel, Les Génocides au XX^e siècle*, Paris, Seuil, 1994; Nehemiah Robinson, *The Genocide Conventio : A Commentary*, New York, Institute of Jewish Affairs, 1960; «Genocide: A Commentary on the Convention», (1949) 58 *Yale L.J.* 1142; R. Lemkin, «Genocide as a Crime in International Law», (1947) 41 *A.J.I.L.* 145; Joe Verhoeven, «Le crime de génocide, originalité et ambiguïté», [1991] *R.B.D.I.* 5.

23. Voir, sur le génocide des Hereros en Namibie par les colons allemands : Jon Bridgman, *The Revolt of the Hereros*, Berkeley, University of California press, 1981; Horst Drechsler, «Let Us Die Fighting» : *The Struggle of the Herero and the Nama against German Imperialism (1884-1915)*, Londres, Zed Press, 1980).

24. Jean-Bernard Marie, «Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, Classification et état des ratifications au 1^{er} janvier 1995», (1995) 16 *H.R.L.J.* 75, à la p. 82 : Algérie, Burkina Faso, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Lesotho, Liberia, Libye, Mali, Maroc, Mozambique, Namibie, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Togo, Tunisie, Zaïre, Zimbabwe.

25. Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, [1951] *Recueil C.I.J.* 15, à la p. 23. Voir aussi : Théodor Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Oxford, Clarendon Press.

26. Rapport de la Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1^{er} octobre 1990, mars 1993. L'auteur fut membre de

cette Commission.

27. Colette Braeckman, Rwanda, Histoire d'un génocide, Paris, Fayard, 1994.

28. Doc. N.U. S/RES/872 (1993); Doc. N.U. S/RES/ 893 (1994); Doc. N.U. S/RES/909 (1994).

29. Charte des Nations Unies, art. 24-1.

30. Doc. N.U. S/RES/912 (1994).

31. Doc. N.U. S/RES/918 (1994).

32. Doc. N.U. S/RES/925 (1994).

33. Doc. N.U. S/RES/929 (1994).

34. Voir : Philippe Leymarie, «Litigieuse intervention française au Rwanda», Le Monde diplomatique, juillet 1994; Stephen Smith, Jean Guisnel, «L'impossible mission militaro-humanitaire», Libération, 19 juillet 1994; François-Xavier Verschave, Complicité de génocide, La politique de la France au Rwanda, Paris, La Découverte, 1994, aux pp. 121-140; Jean-François Baayart, Gustave Massiah, «La France au Rwanda», Les temps modernes, n° 583, juillet-août 1995, aux pp. 217-227.

35. «Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Events at Kibeho, April 1995», non-publié; «Rapport sur la situation des droits de l'homme au Rwanda soumis par le Rapporteur spécial, M. René Degni-Ségui, en application du paragraphe 20 de la résolution S-3/1 du 25 mai 1994», Doc. N.U. E/CN.4/1996/7, 101-105.

36. «Rapport sur la situation des droits de l'homme au Rwanda soumis par le Rapporteur spécial, M. René Degni-Ségui, en application du paragraphe 20 de la résolution S-3/1 du 25 mai 1994», Doc. N.U. E/CN.4/1995/71, 16; «Genocide in Rwanda, April May 1994», Human Rights Watch/Africa, Vol. 6, N° 4.

37. Pour la seule discussion jurisprudentielle de l'obligation, voir l'opinion individuelle du juge Elihu Lauterpacht, juge ad hoc nommé par la Bosnie dans l'affaire Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie (Serbie et Monténégro), ordonnance du 13 septembre 1993, C.I.J. Recueil 1993, p. 325.

38. Charte des Nations Unies, art. 2-7.

39. Pierre Klein, Olivier Corten, Droit d'ingérence ou obligation de réaction, Bruxelles, Éditions de l'U.L.B., 1992; Charles Zorgbibe, Le droit d'ingérence, Paris, Presses universitaires de France («Que sais-je?»), 1994.

40. Doc. N.U. S/RES/688 (1991).
41. Doc. N.U. S/RES/794 (1992).
42. Doc. N.U. S/RES/940 (1994).
43. Yann Kerbrat, La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité, Paris, L.G.D.J., 1995.
44. Colette Braeckman, «L'interminable descente aux enfers du Burundi», *Le Monde diplomatique*, juillet 1995.
45. Décret-Loi n° 8/75 du 12 février 1975, *Journal officiel* 1975, p. 230.
46. Protocole d'Accord entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le Front Patriotique Rwandais portant sur les questions diverses et dispositions finales signé à Arusha, le 3 août 1993, *Journal officiel*, Année 32, n° 16, 15 août 1993, p. 1430.
47. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, supra note 20, art. 6.
48. Supra note 19.
49. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, supra note 20, arts. 2-3.
50. Ibid., art. 4.
51. Ibid., art. 5.
52. Ibid., arts. 6-7.
53. Décret-Loi no 8/75 du 12 février 1975, *Journal officiel* 1975, p. 230.
54. Code pénal, Décret-loi no 21/77, J.O., 1978, n° 13bis, art. 311 et ss., in Filip Reyntjens, Jan Gorus, éd., *Codes et lois du Rwanda*, Vol. I, Bruxelles, Bruylant, 1989, à la p. 207.
55. Ibid., art. 111.
56. Convention internationale sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, (1968) 754 R.T.N.U. 73. Adhésion du Rwanda le 12 février 1975 : Décret-loi n° 8/75, *Journal officiel* 1975, p. 230.
57. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, supra note 9, art. 15.

58. L.R.C. (1985), c. 27 (1e suppl.), art. 5.

59. L.R.C. (1985), c. C-46, art. 7. (7).

60. Eric Gillet, «Le génocide devant la justice», *Les temps modernes*, n° 583, juillet-août 1995, aux pp. 228-271.

61. Voir R. c. Finta, [1994] 1 R.C.S. 701, 88 C.C.C. (3d) 417.

62. Cependant, la compétence universelle est reconnue comme une règle de droit coutumier : A.G. Israel c. Eichmann, (1968) 36 I.L.R. 18 (D.C.), 19; voir aussi : A.G. Israel c. Eichmann, (1968) 36 I.L.R. 277 (S.C.), 12(e)-(f). Pour un commentaire sur le jugement : Hannah Arendt, *Eichmann à Jérusalem, Rapport sur la banalité du mal*, Paris, Gallimard, 1966.

63. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, supra note 20, art. 6.

64. Ibid., art. 7.

65. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Doc. N.U. A/39/51, p. 197 (1984), art. 8-2.

66. Voir : Agnès Dormenval, *Procédures onusiennes de mise en oeuvre des droits de l'homme : limites ou défauts*, Genève, Presses universitaires de France, 1991.

67. Yves Ternon, supra note 22, à la p. 308.

68. Voir : Filip Reyntjens, *L'Afrique des grands lacs en crise*, Paris, Karthala, 1994; Colette Braeckman, *Rwanda, Histoire d'un génocide*, Paris, Fayard, 1994; *Africa Rights, Rwanda, Death, Despair and Defiance*, Londres, 1994.

69. Francesco Capotorti, «Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques», Doc. N.U. E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7, Numéro de vente : E.78.XIV.I, 241.

70. (1969) 660 R.T.N.U. 195. Voir : Georges Ténékidès, «L'action des Nations Unies contre la discrimination raciale», (1989) 180 R.C.A.D.I. 269; Nathan Lerner, *The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, Alphen den Rijn, Sitjhoff & Noordhoof, 1989; Theodor Meron, «The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination», (1985) 79 A.J.I.L. 283.

71. Supra note 24, à la p. 87.

72. (1976) 999 R.T.N.U. 171, art. 20-2.

73. «Traité multilatéraux», Doc. N.U. ST/LEG/SER.E/11 (1993), à la p. 132, 31 I.L.M. 653.

74. Supra note 70, art. 4.

75. Africa Rights, *ibid.*, aux pp. 20-21.

76. Nathan Feinberg, «La juridiction et la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale en matière de mandats et de minorités», [1937] I R.C.A.D.I. 592; P. de Azcarate, *La société des nations et la protection des minorités*, Genève, Centre européen de la dotation Carnegie pour la paix internationale, 1969.

77. Supra note 3.

78. Francesco Capotorti, supra note 69, à la p. iii.

79. Supra note 9.

80. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, supra note 8, art. 3; Convention européenne des droits de l'homme, supra note 6, art. 14; Convention américaine des droits de l'homme, supra note 7, art. 1-1.

81. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, supra note 8, art. 20-1.

82. Supra note 11.

83. Recommandation 1134 (1990); voir aussi Recommandation 1201 (1993). Pour le texte du projet, voir : Projet de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités, (1993) 5 R.U.D.H. 184. Voir aussi, pour une autre initiative européenne en matière de droits des minorités : Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, (1992) 96 R.G.D.I.P. 1094, Doc. C. de l'E. H/INF (92)3, Annexe 51, (1993) 14 H.R.L.J. 148; Peter Kovacs, «La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités», (1993) 97 R.G.D.I.P. 411.

84. Supra note 13.

85. Avant le 1^{er} janvier 1995, cette «organisation» qui n'en est pas une était connue sous le nom de «Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe», ou CSCE. Voir : Mariam Sapiro, «Changing the CSCE into the OSCE : Legal Aspects of a Political Transformation», (1995) 89 A.J.I.L. 631.

86. A.-C. Kiss, «La protection des minorités dans le cadre de la CSCE», in *La protection des minorités et les droits de l'Homme*, Brussels : Université libre de Bruxelles, 1991; Bredimas, Antonis, «Les droits des minorités nationales», in A.-L. Sicilianos, E. Decaux, *La CSCE : Dimension humaine et règlement des différends*, Paris : Montchrestien, 1993,

p. 61; Z. Lutovac, «La CSCE et les minorités nationales», (1991) 982 *Revue de politique internationale*; E. Remacle, «La CSCE et les droits des minorités nationales», (1993) 3 *Politique étrangère* 141; Bloed, Arie, «The C.S.C.E. and the Protection of National Minorities», (1993) 1 : 3 *CSCE ODIHR Bulletin* 1; Bloed, Arie, «The CSCE and the Protection of National Minorities», in Alan Phillips, Allan Rosas, *The U.N. Minority Rights Declaration*, Ab : Abo Akademi University Institute for Human Rights, 1993, pp. 95-101; Helgesen, J., «Protection of Minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Process», in A. Rosas, J. Helgesen, *The Strength of Diversity: Human Rights and Pluralist Democracy*, Dordrecht: Nijhoff, 1992, pp. 159-186; Alexis Heraclides, «The CSCE and Minorities. The Negotiations Behind the Commitments, 1972-1992», (1992) 3 *Helsinki Monitor* 5

87. Voir les paragraphes 30 aux 40.7.

88. Konrad J. Huber, R. Zaagman, «Towards the Prevention of Ethnic Conflict in CSCE: The High Commissioner on National Minorities and Other Developments», (1993) 1 *Int'l. J. Group Rights* 51; M. Van der Stoel, «The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities in CSCE Preventive Diplomacy», in S. Carlsson, ed., *The Challenge of Preventive Diplomacy - The Experience of the CSCE*, Stockholm: Ministry for Foreign Affairs of Sweden, 1994, pp. 33-54; «High Commissioner on National Minorities», (1993) 1 : 3 *CSCE ODIHR Bulletin* 37; Konrad J. Huber, «Preventing Ethnic Conflict in the New Europe: The CSCE High Commissioner on National Minorities», (1993) 1 : 3 *CSCE ODIHR Bulletin* 18; D. Chigas, «Bridging the Gap Between Theory and Practice: the CSCE High Commissioner on National Minorities», (1994) 5 *Helsinki Monitor* 27; Alexis Heraclides, «L'Alto Commissario per le minoranze nazionali: elaborazione de mandato, prospettive et problemi», in G Barberini, N. Ronzitti, eds., *La nuova Europa della CSCE*, Milan: Franco Angeli, 1993, pp. 109-121.

89. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, supra note 9; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, (1976) 999 *R.T.N.U.* 171.

90. Supra note 8.

91. Charte des Nations Unies, art. 1-2; voir aussi, art. 55.

92. Rosalyn Higgins, «Postmodern Tribalism and the Right to Secession», in C.M. Brölmann, R. Lefeber, M.Y.A. Zieck, *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 29-35, at p. 29.

93. Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 14 décembre 1960, Rés. A.G. 1514 (XV).

94. Robert McCorquodale, «Self Determination Beyond the Colonial Context and its Potential Impact on Africa», (1992) 4 *R.A.D.I.C.* 592, à la p. 605; Robert McCorquodale, «South Africa and the Right of Self-determination», (1994) 10 *S.A.J.H.R.* 4.

95. AGH/Res 16(1). Il s'agit d'un virage pour certains Africains. Par exemple, en 1958, la «All African People's Conference» a adopté une résolution dénonçant les «frontières artificielles créées par les puissances impérialistes afin de diviser les peuples de l'Afrique». Cette résolution revendique «l'abolition ou l'ajustement de telles frontières le plus tôt possible.» Voir : Ibrahima Fall, Contribution à l'étude du Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en Afrique, Paris : Université de Paris I (thèse de doctorat) 1972.

96. Différend frontalier Burkina-Faso/Mali, Rec. C.I.J. 1986, p. 565; Gino Naldi, «Case concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso and Mali): Uti Possidetis in an African Perspective», (1987) 36 I.C.L.Q. 893. Le principe est également affirmé par le juge Bedjaoui, dissident, dans l'affaire Guinée-Bissau c. Sénégal, (1989) 83 I.L.R. 1. Il est aussi reconnu, dans un contexte européen, dans l'avis consultatif de la Commission d'arbitrage de la Commission européenne («Commission Badinter»).

97. Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, Rés. A.G. 2625(XXV).

98. Affaire du Sahara occidental, [1975] Rapports C.I.J. 12.

99. Voir : Alain Pellet, «L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie», (1992) 38 A.F.D.I. 220; Alain Pellet, «Note sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie», (1991) 37 A.F.D.I. 329; Thomas M. Franck, «Postmodern Tribalism and the Right to Secession», in C.M. Brölmann, R. Lefeber, M.Y.A. Zieck, Peoples and Minorities in International Law, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 3-27, at pp. 3-4.

100. Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie, avis n° 6, -3; Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie, avis n° 7, -2 (c). Voir : Jean Charpentier, «Les déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux États», (1992) 96 R.G.D.I.P. 343.

101. Christian Tomuschat, «Self-determination in a Post-Colonial World», in Christian Tomuschat, ed., Modern Law of Self-Determination, Dordrecht, Nijhoff, 1993, aux pp. 1-20.

102. Angela M. Lloyd, «The Southern Sudan: A Compelling Case for Secession», (1994) 32 Columbia Journal of Transnational Law 419.

103. Constitution of the Republic of South Africa, Act 200 of 1993, Government Gazette Vol. 343, N° 15466, art. 3.

Atelier 2.1 : Préalerte et diplomatie préventive

Conférencier : M. Jean-Louis Destans
Ministère des Affaires étrangères de la République française

Titre : PRÉALERTE ET DIPLOMATIE PRÉVENTIVE

Les questions relatives à la diplomatie préventive et au maintien de la paix sont fondamentales et sont devenues l'un des thèmes majeurs dans de nombreuses enceintes. La rencontre d'Ottawa d'aujourd'hui se situe dans ce contexte. Nous avons à traiter dans cet atelier de la diplomatie préventive. Les intervenants qui me suivront présenteront respectivement les expériences de l'ONU et de l'OUA en Afrique. Je m'en tiendrai pour ma part à un essai de définition de ce que pourrait être la réalerte dans un système organisé. Nous touchons ici à une matière difficile où les notions de non-ingérence, de critères d'observation subjectifs et objectifs s'entremêlent. Quels sont les acteurs, les observateurs chargés de donner suffisamment tôt l'alerte? Quel est leur statut? À qui rendent-ils compte? Il ne s'agit pas pour le conférencier de répondre à ces questions qui relèvent de décisions politiques. L'OUA, dès 1993, a mis en place un mécanisme de prévention-gestion et règlement des conflits. Lors de la dernière réunion de l'OUA à Addis-Abeba en juin dernier, les chefs d'État ont souhaité que soit envisagée la constitution d'un réseau d'alerte rapide avec une unité de coordination qui serait située au Centre de gestion des conflits dont la création est prévue à Addis-Abeba. C'est dans ce cadre que doivent être posées ces questions politiques.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est relativement aisé de dresser une typologie des facteurs de crise. Ils sont classiques et bien identifiés :

- problèmes ethniques;
- problèmes économiques et de sous-développement qui entraînent ou peuvent entraîner des troubles sociaux;
- problèmes de surpopulation, en particulier dans les villes avec leurs corollaires sociaux [emploi, logement, approvisionnement, écoles...];
- problèmes religieux;
- fonctionnement démocratique et des pouvoirs publics [représentativité, rôle et statut de l'opposition, liberté de la presse, état de droit, fonctionnement de la justice];
- problèmes frontaliers [de moins en moins souvent].

Il est cependant bien plus difficile de mesurer, de graduer ces données sur une échelle de risque. S'il est clair que l'addition des facteurs augmente la probabilité d'une

crise pouvant dégénérer, il reste que le point critique, le point de rupture, est particulièrement difficile à déterminer. Une analyse scientifique, systémique est vraisemblablement possible. Il s'agirait dans ce cas de définir une grille de risque dans laquelle les données seraient accompagnées de «coefficients de risque» qui fonctionneraient comme une batterie de clignotants. C'est la voie que semble choisir l'OUA qui souhaite mettre en place, en liaison avec les Nations Unies, une banque de données contenant de l'information sur les 53 pays membres : information économique, politique, sociale, religieuse, syndicale et juridique. Toute cette information sera utile, le moment venu, pour décider d'actions de diplomatie préventive; leur analyse nécessitera pourtant que les facteurs de risque soient appréhendés de manière hiérarchisée et cohérente. C'est cette hiérarchisation qui pose problème et qui sera difficile à mettre en place car elle suppose une gradation des facteurs de risque.

Nous venons de nous efforcer d'examiner les facteurs de risque objectifs en nous interrogeant sur la difficulté de les classer, de les ordonner, de les pondérer les uns par rapport aux autres. Il faut également compléter cette analyse en tenant compte des observateurs réguliers de la vie, du pouls quotidien des pays africains. Nous disposons là, déjà, d'un réseau d'alerte précoce. Qui sont ces observateurs? Ils sont multiples et divers : diplomates, journalistes, universitaires, ONG qui, chacun dans leurs domaines, observent, dissèquent, commentent, participent à la vie du pays dans lequel ils exercent.

Les informations sont nombreuses, variées, parfois contradictoires. Elles constituent une richesse éparsée et rarement exploitée. Elles sont cependant, me semble-t-il, un complément indispensable aux critères objectifs que nous avons tentés de définir dans la première partie de cet exposé. Le continent africain est un continent ouvert où l'information circule rapidement. Rares sont les exemples où les crises ont éclaté subitement, secrètement ou brutalement. Elles sont presque toujours le résultat de situations connues, analysées.

Cantonnée dans l'immédiat, en Afrique peut-être plus qu'ailleurs, la communauté internationale ne procède pas suffisamment tôt à l'analyse des situations. Nous touchons là un des points fondamentaux de l'alerte. Pour que soient trouvés les modes d'actions, pour que se mette en place la diplomatie préventive, il faut du temps. Il faut donc que l'alerte soit précoce, qu'elle soit donnée suffisamment tôt. Les causes d'un conflit sont toujours connues, expliquées *a posteriori*. Pourtant elles étaient préexistantes au conflit.

Formuler un diagnostic est plus facile que de donner l'alerte car il faut anticiper sur le point de rupture, le moment où des équilibres fragiles risquent de se rompre. Cela suppose, nous l'avons vu, une grille d'analyse bien constituée; cela suppose aussi un jugement, une anticipation sur le futur immédiat qui, pour être crédible, ne peut souffrir d'erreurs. Cela suppose enfin, techniquement, des modes de transmission rapides et efficaces au plus haut niveau, là où sont susceptibles de se prendre les décisions de mise en œuvre d'actions de diplomatie préventive.

La précocité, la rapidité, sont des éléments fondamentaux d'un système d'alerte. Le cadre de référence est également important. L'Afrique dispose aujourd'hui d'un

Mécanisme de prévention, gestion et règlement des conflits mis en place par l'OUA en 1993 dont l'Organe central se réunit très régulièrement.

Il est l'instrument politique accepté et reconnu par tous les États africains. Le continent africain est vaste, divers. La diplomatie préventive est souvent traitée dans un cadre sous-régional [Afrique australe, Afrique de l'Ouest, Corne]. C'est la raison pour laquelle il paraît nécessaire de concevoir l'alerte dans un cadre géographique qui soit cohérent, celui de la sous-région. Certes, certains pays comme le Zaïre peuvent appartenir à plusieurs sous-régions; ils ressortiraient donc à plusieurs grilles d'analyses, chacune s'inscrivant dans la sous-région à laquelle ils se rattachent pour les problèmes examinés. Il s'agirait donc d'un système d'alerte déconcentré qui pourrait être conçu en trois étages : l'État, la sous-région, l'OUA, cette dernière conservant la légitimité politique par le biais de l'Organe central du Mécanisme de prévention, gestion et règlement des conflits.

Cette présentation succincte d'un système de préalerte laisse beaucoup de questions en suspens, notamment celles de l'organisation du réseau et de son financement. Ces questions font actuellement l'objet de discussions dans de nombreuses enceintes, en particulier de l'OUA. C'est à elle de définir le type d'organisation choisi en liaison avec les États; c'est à elle de définir le profil des observateurs, leur mandat et leur statut; c'est à elle de définir les besoins matériels et financiers nécessaires à la constitution de ce système. La communauté internationale quant à elle est consciente de l'utilité et de l'importance de disposer d'un système d'alerte précoce pour prévenir les conflits. Elle sera, j'en suis sûr, particulièrement attentive aux efforts qui seront faits dans ce domaine.

Je vous remercie.

Atelier 2.2 : **Diplomatie préventive : l'expérience de l'ONU en Afrique**

Conférencier : **S. E. M. Lansana Kouyaté**
 Sous-secrétaire général, Département des Affaires politiques
 Organisation des Nations Unies

Titre : **DIPLOMATIE PRÉVENTIVE : L'EXPÉRIENCE DE L'ONU EN**
 AFRIQUE

S'il est une seule caractéristique du nouvel ordre mondial — ou, comme certains l'appellent, le désordre — des années 1990, c'est que la plupart des menaces contre la paix et la sécurité proviennent de nos jours de conflits internes. Cette tendance est devenue si prononcée que, lorsque le différend frontalier entre l'Équateur et le Pérou a ressurgi au début de cette année, on a eu l'impression de se retrouver dans la période ancienne où les guerres étaient menées entre États et non en leur sein.

Comment la communauté internationale va-t-elle répondre à cette situation différente? Jusqu'à présent, la réponse — qui n'a pas été très cohérente, il faut l'admettre — a consisté à créer de nouvelles opérations de maintien des Nations Unies au cours des six dernières années dépasse de loin celui qu'a connu l'ancien de la paix. Comme vous le savez tous, le nombre d'opérations de ce genre établies par 40 années écoulées.

Toutefois, ces opérations, qui ont relativement bien réussi lorsqu'il s'agissait d'aider à maintenir la paix entre des États membres [la Turquie et Chypre, par exemple, ou Israël et la Syrie], se sont heurtées à des difficultés beaucoup plus grandes dans le cas de conflits internes. Au cours des deux dernières années, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont rencontré par trois fois le désastre : en Bosnie, en Somalie et au Rwanda. Les raisons de ces difficultés sont très différentes dans chaque cas, mais le résultat final est le même : une perte progressive de confiance dans la capacité de l'ONU à maintenir la paix, sauf dans des situations traditionnelles telles qu'au Cachemire, au Liban, sur le Golan et à Chypre.

La cause des problèmes que rencontre l'ONU dans des opérations de maintien de la paix plus complexes sort du cadre de mon exposé, mais je voudrais mentionner la question, car elle souligne bien la nécessité dans laquelle se trouve l'ONU d'être active avant que les conflits parviennent au point où la seule chose que nous puissions faire est d'envoyer des troupes sous le feu des belligérants, pour être ensuite accablés de reproches par la presse pour n'avoir pas su maintenir la paix.

Avant de parler plus particulièrement de la diplomatie préventive, je voudrais mentionner brièvement certaines des causes des difficultés qu'ont connues les opérations de maintien de la paix plus actives, en d'autres termes les raisons pour lesquelles la diplomatie préventive est indispensable.

a) En tout premier lieu, certains pays qui fournissent des contingents répugnent à subir des victimes pour une cause qui ne semble pas liée à leur intérêt national. À certains égards, cette attitude est encore plus préjudiciable que le phénomène apparenté de la lassitude des donateurs, où ces mêmes pays hésitent à participer au coût d'une opération de maintien de la paix même lorsqu'elle est constituée par les forces d'autres pays.

L'exemple le plus extrême à cet égard — que l'ONU n'est pas prête d'oublier — est constitué par les événements qui se sont déroulés l'an dernier au Rwanda. Le général Roméo Dallaire, qui commandait la Force dans ce pays et a accompli, avec le reste du contingent canadien, son devoir avec un courage et un dévouement extraordinaires, a déclaré que l'envoi de quelques milliers de soldats supplémentaires, bien entraînés et disposant d'une puissance de feu suffisante et d'un mandat raisonnable, aurait pu empêcher le génocide. Toutefois, la communauté internationale n'était pas prête à lui fournir ni les troupes ni le mandat voulus pour y parvenir.

Ces hésitations se sont poursuivies même après le génocide. L'automne dernier, par exemple, le Secrétaire général a demandé à plus de 60 pays des troupes pour assurer la sécurité dans les camps de réfugiés rwandais au Zaïre. Il n'a reçu qu'une seule réponse favorable, de sorte que l'opération prévue n'a pas pu avoir lieu. Les incursions armées dans certains de ces camps continuent à ce jour et mettent gravement en danger la stabilité de la région tout entière.

Le peu d'empressement qu'ont les pays à fournir des troupes ou à financer les opérations de maintien de la paix est donc un problème majeur.

b) Un autre problème concerne le retard logistique avec lequel les troupes sont déployées une fois que le Conseil de sécurité a autorisé une opération. Le déploiement a pris plus de six mois au Mozambique, par exemple, et il est encore heureux que l'accord de paix n'ait pas capoté durant cette période tendue et cruciale. Le facteur temps est donc de la plus haute importance; or, en l'absence de forces en attente, voire d'arrangements efficaces dans ce domaine, cette question continuera d'être l'une des plus grandes faiblesses de l'ONU, comme le montre la situation actuelle en Angola où le déploiement est beaucoup plus lent que nous le souhaiterions.

c) Un autre problème, que j'ai moi-même connu directement en Somalie, est l'absence d'unification dans le commandement et la conduite des opérations. Lorsque divers contingents nationaux d'une force des Nations Unies reçoivent de leur capitale des ordres qui entrent en conflit avec ceux du Siège de l'ONU ou du commandant de la force, le résultat peut être catastrophique.

d) La lassitude à l'égard du maintien de la paix est un autre problème capital. La Somalie et le Liberia fournissent des exemples de pays où l'intransigeance et les ambitions personnelles de chefs de guerre ou de faction empêchent un règlement pacifique véritable. Dans les deux cas, le Conseil de sécurité a bien précisé qu'il n'était pas prêt à continuer de dépenser des fonds et de mettre en danger la vie du personnel

chargé du maintien de la paix alors qu'il était évident que ces chefs n'étaient pas intéressés par le dialogue et le compromis. Il en est résulté, en Somalie, que l'ONUSOM s'est complètement retirée. Au Liberia, on a pu empêcher récemment — au moins pour un moment — le retrait de la MONUL lorsque les chefs de faction — placés devant la perspective d'un départ imminent — ont signé un autre accord de paix qui, nous l'espérons, sera cette fois-ci respecté.

Ces quatre problèmes que je viens de noter montrent bien pourquoi il est de loin préférable de prévenir le mal plutôt que d'engager par la suite une opération de maintien de la paix, si l'on veut que l'ONU joue le rôle fondamental qui lui incombe dans ce domaine.

Bien qu'il s'agisse actuellement d'un mot à la mode dans les relations internationales, l'action «préventive» n'est pas une nouvelle panacée. Il convient de reconnaître que c'est uniquement dans certaines circonstances que l'on peut recourir à la diplomatie préventive et que celle-ci a des chances de réussir.

En premier lieu, il est nécessaire que l'ONU obtienne l'assentiment du gouvernement concerné. Du Sierra Leone, par exemple, le Secrétaire général a reçu, l'automne dernier, une demande du Gouvernement visant à ce que l'ONU s'interpose dans le conflit grandissant entre le Gouvernement et les rebelles. Le Secrétaire général a répondu immédiatement en dépêchant un envoyé spécial et en mettant en place un petit bureau à Freetown afin de chercher à faciliter le dialogue entre les parties au conflit — sans rencontrer jusqu'ici le succès, ce qu'il faut regretter.

Cependant, l'Afrique compte un certain nombre d'autres endroits où la situation est loin d'être stable, mais où l'ONU ne peut pas adopter une action préventive importante du fait que les gouvernements concernés s'y opposeraient pour des raisons d'ingérence dans leurs affaires intérieures. L'alerte rapide — qui est considérée à juste titre comme l'une des conditions préalables à la diplomatie préventive — signifie que l'ONU doit pouvoir rassembler des informations sur les situations susceptibles de se transformer en crises. Toutefois, de nombreux gouvernements estiment que le fait de s'informer de ce qui se passe dans leur pays constitue une atteinte à leur souveraineté et une activité de renseignements de l'ONU.

L'exemple le plus important de diplomatie préventive des Nations Unies est peut-être le Burundi. Le Secrétaire général a envoyé dans ce pays un représentant spécial, M. Ould Abdallah, qui fait ce qu'il peut pour atténuer la montée de la tension qui risque à tout moment de se transformer en fureur meurtrière comme cela s'est produit en octobre 1993. Il a eu recours à cet effet à l'autorité de la communauté internationale telle qu'elle est représentée par l'ONU, à des contacts diplomatiques discrets avec les divers dirigeants et partis politiques, et à des appels publics à la retenue qui sont répétés à la radio.

Le Burundi est un exemple très intéressant du fait qu'il montre que, comme on l'a souligné à maintes reprises, l'alerte rapide n'est pas suffisante en soi. Les avertissements

ont été nombreux à propos du Burundi; le problème ne réside pas dans le fait que la communauté internationale n'a pas été avertie, mais plutôt dans le fait qu'elle n'est pas préparée. Si l'étincelle que tout le monde craint met également le feu au Burundi, comment la communauté internationale réagira-t-elle? Cela dit, je tiens à préciser que les actions préventives de l'ONU et d'autres organismes au Burundi ont certainement eu un effet bénéfique, même si les problèmes globaux du pays et de la région n'ont pas été résolus. Si l'ONU n'avait pas été présente durant ces deux dernières années, la situation aurait sans aucun doute été bien pire.

Un autre exemple de prévention où l'ONU a commencé à s'investir, c'est le contrôle de la prolifération des armes légères.

Bien que l'alerte rapide et la diplomatie préventive ne suffisent pas, elles restent toutefois nécessaires et le but des Nations Unies et des États membres concernés est d'améliorer notre capacité, ainsi que celle de l'Afrique, dans ces domaines essentiels. Parmi plusieurs initiatives en cours, celles du Royaume-Uni et du Nigeria visent à fournir une assistance à l'Organisation de l'unité africaine et aux organisations sous-régionales. Grâce à l'aide des États-Unis, l'OUA met actuellement en place un centre de gestion des conflits et un réseau informatique. Elle prépare de même une mission d'observation préventive de 100 personnes qui resteront en attente. Toutefois, pour être appliquées avec efficacité, de telles initiatives régionales exigeront une assistance financière extérieure. Bien que la communauté des donateurs semble avoir reconnu qu'il est dans son intérêt de renforcer la capacité des acteurs régionaux, tels que l'OUA, afin d'entreprendre une diplomatie préventive, voire de déployer préventivement des troupes, la question reste de savoir si elle fournira les ressources requises.

Je voudrais tirer les quelques conclusions suivantes de ce que j'ai dit au sujet de la diplomatie préventive :

a) la diplomatie préventive est absolument essentielle étant donné les problèmes et les difficultés liés aux opérations de maintien de la paix;

b) à cette phase de dissertation sur la diplomatie préventive, son importance est généralement reconnue et parfois surestimée;

c) la diplomatie préventive n'a jusqu'à présent pas été appliquée en Afrique de manière systématique soutenue ou significative;

d) l'initiative prise par certains pays, par certaines organisations régionales ou sous-régionales telles que l'OUA, la CEDEAO et la SADCC par exemple, doit être supportée par la communauté internationale. Mais ces initiatives doivent être coordonnées pour plus d'efficacité;

e) l'important document du Secrétaire général de l'ONU portant sur l'Agenda pour la paix doit continuer à être discuté pour en tirer les éléments les plus essentiels pour la prévention;

f) l'alerte rapide et la diplomatie préventive en Afrique, que ce soit dans le cadre de l'ONU ou de celui de l'OUA, ne suffiraient vraisemblablement pas dans bien des cas. Malgré tous les efforts, des tensions internes se transformeront en violence et en conflits. Il faudra alors continuer à assurer une combinaison d'opérations de rétablissement et de maintien de la paix;

g) le processus démocratique enclenché dans les pays africains doit être mieux maîtrisé pour éviter qu'il génère des tensions politiques et sociales pouvant déboucher sur la désintégration des États;

h) il y a des pays qui vivent des conflits internes ou réels, ou potentiels qui inquiètent la communauté internationale. La souveraineté de ces pays interdit toute intervention préventive. Un mécanisme d'approche de ces cas spécifiques doit être étudié. Peut-être que la voie bilatérale serait la mieux appropriée dans ces situations;

i) lorsque les conflits internes éclatent, les parties en conflit trouvent différentes alliances auprès des pays voisins et parfois même auprès de pays éloignés. Le manque d'harmonie et, disons-le franchement, les luttes d'influence pour la recherche du leadership entre les pays voisins exacerbent les conflits et rendent difficile la solution. Lorsqu'ils s'accordent sur l'essentiel, les pays voisins ont très souvent réussi à trouver une solution de façon préventive. L'exemple de São Tomé e Príncipe et du Lesotho, et tout dernièrement du Liberia sont édifiants;

j) la coordination entre l'ONU et l'OUA doit être poursuivie et renforcée. Elle est essentielle non seulement pour l'échange d'information mais aussi pour l'action diplomatique préventive. Les réunions annuelles ONU / OUA de type statutaire doivent être suppléées par un mécanisme plus régulier. Au Burundi, en Sierra Leone et au Liberia cette coordination a fait ses preuves;

k) la diplomatie préventive doit toucher des catégories plus générales telles que la prolifération des armes légères et la lutte contre la drogue;

l) tant que la question fondamentale du développement économique des pays africains n'est pas posée de façon imaginative et créative, qui transcende les approches et les remèdes déjà appliqués, la tension continuera de naître et de se développer dans beaucoup de pays africains. Les réfugiés ne sont que l'effet, la cause ou du moins l'une des causes étant le sous-développement.

Enfin, je termine en disant qu'une certaine forme de coopération a existé entre les pays du nord et les pays africains. Cette coopération a donné des résultats mitigés, mais au total en deçà de ceux qu'ils auraient dû être. Il faudrait en faire l'évaluation afin de réinventer la coopération, celle qui sera exempte de paternalisme, de gaspillage et de corruption.

- Atelier 2.3 :** **Diplomatie préventive : l'expérience de l'OUA et des organisations sous-régionales africaines depuis 1993**
- Conférencier :** **Anatole N. Ayissi**
 Political Science Department, University of Pennsylvania
- Titre :** **L'EXPÉRIENCE DE L'OUA ET DES ORGANISATIONS SOUS-RÉGIONALES AFRICAINES EN MATIÈRE DE DIPLOMATIE PRÉVENTIVE ET DE GESTION DES CONFLITS**

INTRODUCTION

La triste réalité demeure que l'OUA est devenue une *organisation nominale* qui a échoué dans la réalisation de ses objectifs et engagements.
Isayas Afewerki, président de l'Érythrée¹

L'OUA est [...] le bouc émissaire de l'inertie et des déficiences de l'ensemble de ses membres.
M. I. Sambou Gasama²

L'évidente incapacité de la communauté internationale à répondre à temps et de manière décisive aux situations de conflits sur le continent africain [a] enseigné à l'Afrique qu'elle ne peut pas continuer à déléguer ses responsabilités au reste du monde.
Ntsu Mokhehle, premier ministre du Lesotho³

Nous, chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine, réunis en notre 29^e session ordinaire au Caire [Égypte], du 28 au 30 juin 1993 [...] guidés par notre détermination à nous assurer que l'Afrique, à travers l'Organisation de l'unité africaine, joue un rôle de premier plan dans toutes les actions visant à instaurer la paix et la stabilité sur le continent [...] créons, par la présente déclaration, au sein de l'OUA, un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique.⁴

L'ambition postguerre froide de prévention et de gestion des conflits en Afrique connaît actuellement deux dynamiques convergentes de fond :

- *une dynamique régionale* caractérisée par une révision d'ordre institutionnel de la philosophie, des stratégies d'engagement et des critères d'opérationnalité de l'Organisation de l'unité africaine [OUA].

Cette révision s'est notamment concrétisée par la création, en juin 1993 au sein de l'OUA, d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits⁵. Le nouveau dispositif se démarque nettement de l'ancienne et inopérante Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage par le fait qu'il fait de la diplomatie préventive une priorité fondamentale⁶.

- *une dynamique sous-régionale* sous-tendue par une restructuration des «mentalités», des objectifs et des principes des différentes organisations sous-régionales africaines.

Cette restructuration est marquée par : a) une redéfinition, par élargissement, de la notion de sécurité; b) une redimensionnalisation de la coopération interétatique; et c) une intégration active du triple rapport «paix-sécurité-développement» dans l'élaboration des stratégies d'accomplissement de ces institutions.

Partant de ce double constat, la présente communication vise à :

a) informer sur l'activité de l'OUA en matière de prévention et de gestion des crises, depuis la création du Mécanisme sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits [ci-après appelé tout simplement «Mécanisme»];

b) appréhender le travail du Mécanisme, dans son rapport avec les initiatives nouvelles pertinentes des organisations sous-régionales; et,

c) évaluer [de manière sommaire et provisoire] les résultats concrets des actions engagées depuis juin 1993.

I. LE MÉCANISME ET SON ACTIVITÉ DEPUIS SA CRÉATION

Le Mécanisme est une initiative de diplomatie préventive mise sur pied en réaction à deux constats d'échec : «l'évidente incapacité de la communauté internationale à répondre à temps et de manière décisive aux situations de conflit sur le continent africain» d'une part, et, d'autre part, celui plus déterminant, de trois décennies d'une quasi totale incompétence de l'OUA face au défi du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique⁷.

A Le Mécanisme

Comme institution, le Mécanisme a ses principes, ses objectifs et une structure qui fonctionne suivant des règles bien établies.

Les principes du Mécanisme sont ceux définis dans la Charte constitutive de l'OUA, à savoir : a) l'égalité souveraine des États membres; b) la non-ingérence dans les affaires internes des États; c) le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États; d) le droit inaliénable à l'indépendance pour chaque État; e) la résolution pacifique des conflits; f) l'intangibilité des frontières étatiques héritées de la colonisation; et g) le fonctionnement sur la base du consentement et de la coopération de toutes les parties en conflit.

Le Mécanisme dont le but fondamental est la gestion et la résolution des crises en Afrique, a pour «objectif premier» l'anticipation et la prévention des conflits. Il fonctionne autour d'une sorte de comité exécutif appelé «Organe central» et ayant le secrétaire général pour «bras opérationnel».

L'Organe central est composé : des États membres du Bureau de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement, du président sortant de l'Assemblée annuelle des chefs d'État et de gouvernement, et du président désigné de la future Assemblée;

L'Organe central se réunit au niveau des chefs d'État et de gouvernement, des ministres des Affaires étrangères, des ambassadeurs accrédités auprès de l'OUA et/ou des représentants dûment mandatés par leurs gouvernements respectifs. Peuvent également prendre part aux travaux de l'Organe central, les États voisins des zones des conflits à l'ordre du jour.

L'Organe central se réunit au moins une fois par an au niveau des chefs d'État et de gouvernement, au moins deux fois par an au niveau des ministres et une fois par mois au niveau des ambassadeurs et/ou des représentants.

Le Mécanisme est financé par un «fonds spécial» [...] alimenté par des crédits prélevés sur le budget ordinaire de l'OUA, les contributions volontaires des États membres et d'autres sources africaines». Par ailleurs, «le secrétaire général peut, avec le consentement de l'Organe central et conformément aux principes et objectifs de la Charte de l'OUA, accepter des contributions volontaires des sources non africaines.»

B L'activité du Mécanisme depuis sa création

Contrairement à l'ancienne Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage qui, trois décennies durant, est demeurée en état de totale hibernation, le nouveau Mécanisme, aussitôt créé, est entré en fonction par la tenue de réunions périodiques de son Organe central. Depuis juin 1993, ces rencontres au cours desquelles sont, d'une part, évalués les nouveaux développements dans les situations de conflits en Afrique, et, d'autre part, pensées les réponses possibles à y apporter, se poursuivent régulièrement et suivant un calendrier rigoureusement respecté⁸. Le 20 avril 1995 à Tunis, l'Organe central a tenu sa deuxième session ordinaire au niveau des chefs d'État et de gouvernement⁹.

Au-delà de cet aspect purement rituel, le Mécanisme a engagé «sur le terrain» un certain nombre d'initiatives dont trois, de par leur caractère particulier ou inédit, retiendront brièvement notre attention. Il s'agit de : l'engagement dans le conflit civil burundais; de l'intervention dans le cadre des menaces de guerre civile au Congo; et de l'action dans le conflit frontalier Nigeria / Cameroun.

1. Engagement dans la guerre civile au Burundi

Cinq mois à peine après sa création, et suite à une nouvelle irruption de violence intertribale au Burundi, le Mécanisme inaugurerait sa vie active par la création, le 10 novembre 1993, d'une «Mission internationale de protection et d'observation pour le rétablissement de la confiance au Rwanda» [MIOB].

La MIOB, bien que souvent classée dans la catégorie des «opérations de maintien de la paix», est en fait une initiative originale d'une ambition moindre que les classiques opérations de maintien de la paix [telles que pratiquées par les Nations Unies par exemple]. Le MIOB constitue plutôt, comme son nom l'indique d'ailleurs clairement, un effort collectif de rétablissement de la confiance en vue de créer un climat politique favorable à la tenue des négociations pour une paix durable dans ce pays déchiré depuis si longtemps par une guerre si terrible. Jusqu'au mois d'avril 1995, le MIOB opérait avec une modeste «composante militaire» de 57 officiers. Le 12 avril 1995, une mission d'évaluation composée du secrétaire général de l'OUA et de représentants, de rang ministériel, d'Afrique du Sud, d'Égypte, de Maurice et de Tunisie, s'est rendue au Rwanda et, à l'issue de son voyage, a soumis un rapport à l'Organe central¹⁰. La Deuxième réunion des chefs d'État et de gouvernement de l'Organe central, à la lumière des informations fournies par ce rapport, «a décidé de prolonger le mandat de la mission [i.e. MIOB] pour une période de trois mois [...] et de porter l'effectif de sa composante militaire de 47 à 67 officiers». Il a par ailleurs été demandé au secrétaire général de l'OUA de «prendre des dispositions nécessaires en vue de renforcer la composante civile de la mission»¹¹.

2. Intervention dans le cadre des menaces de guerre civile au Congo

Depuis la naissance du processus de changement politique – dit de «transition démocratique» – au Congo en 1992, ce pays vit dans un climat permanent de tension sous lequel ont péri des centaines de citoyens congolais et quelques non-nationaux¹². Les résultats, contestés par l'opposition et néanmoins validés par la présidence de la République, des élections législatives de mai et juin 1993 ont approfondi cette impasse de violence, portant le pays au bord de la guerre civile¹³.

C'est dans ce contexte d'instabilité politique aggravée que l'OUA, «après accord de toutes les parties en conflit», a dépêché un «médiateur» à Brazzaville lequel, avec l'appui et l'assistance du Gabon, de l'ambassadeur des États-Unis au Congo et d'autres parties intéressées à la vie politique congolaise [Communauté Européenne, France...], a pu négocier, au mois d'août 1994 à Libreville, la signature d'un accord de paix entre la «Tendance présidentielle» et la «Coalition de l'opposition»¹⁴.

3. Action dans le conflit frontalier Nigeria-Cameroun

Dans la nuit du 21 décembre 1993, un bataillon de militaires de l'armée

nigériane envahissait et occupait la presqu'île camerounaise de Bakassi, à la frontière du Cameroun et du Nigeria. Deux mois plus tard, les 18 et 19 février 1994, de violents affrontements entre les armées des deux pays faisaient plusieurs morts des deux côtés¹⁵. L'OUA, saisie de la question, dépêcha «sur le site» une mission d'enquête et de médiation à l'issue de laquelle le Mécanisme vota une résolution demandant au Nigeria de se retirer du territoire occupé¹⁶. Depuis ce vote, l'organisation panafricaine reste saisie de la question et poursuit ses efforts de médiation.

Ces trois initiatives du Mécanisme en matière de diplomatie préventive – toutes engagées dans la première année de vie du Mécanisme – sont intéressantes à plus d'un titre :

- avec ses engagements dans les conflits burundais et congolais, le nouveau Mécanisme rend [une fois pour toutes?] désuet le vieux et absurde principe de «non-ingérence dans les affaires internes des États membres» qui, pendant 30 ans, a constitué l'une des principales raisons de l'impotence de l'OUA, au moment même où l'Afrique était, dans la presque totalité des cas, déchirée par des conflits internes aux États;
- les trois cas, de par leurs natures respectives, permettent au Mécanisme de tester son ambition globale de paix dans trois domaines importants de la diplomatie préventive, à savoir : la conciliation [Congo], la médiation / bons offices [Cameroun-Nigeria], et la construction de la confiance [Burundi];
- enfin, de façon...«métaphysique», les trois expériences pourraient être considérées comme un rituel d'exorcisme des vieux démons d'immobilisme, d'incompétence et d'impuissance qui ont, pendant plus d'une génération, hanté l'Organisation. Par l'exécution de ces opérations, l'OUA prouve aux peuples africains désabusés, – et au système international sceptique, que l'ère est peut-être révolue où, très durement et, probablement, très justement – l'Organisation était qualifiée de banale «boîte à discours creux»¹⁷ ou de pauvre «chien» qui n'a jamais su «aboyer»¹⁸.

Parallèlement à ces cas illustratifs de la nouvelle détermination de l'Organisation à œuvrer pour la construction de la paix et la sécurité sur le continent, l'OUA est actuellement active sur presque tous les sites de guerre de la région. La nature de cet engagement va : du soutien diplomatique des efforts de paix des organisations sous-régionales, à l'envoi des «médiateurs» ou «enquêteurs» de haut rang sur les lieux de confrontation. Le professeur Canaan Banana [ancien président de Tanzanie] a ainsi été nommé représentant de l'OUA dans les négociations relatives au règlement pacifique du conflit libérien. Le chef d'État éthiopien a conduit des missions d'enquête et d'information en Somalie. Et le secrétaire général de l'OUA en personne s'est rendu au Rwanda, au Cameroun, au Soudan...

S'agissant du soutien diplomatique sur la scène internationale, après le traumatisant retrait des Nations Unies de Somalie, l'OUA essaie de suivre et de plaider, dans la mesure de ses moyens et de son pouvoir de négociation, la cause des opérations

de maintien de la paix de l'ONU en Afrique [UNOMIL, UNAVEM, UNAMIR...]. On pourrait citer, en guise d'exemple, la démarche positive de l'Organisation auprès du Conseil de sécurité en vue du renouvellement du mandat de l'UNAMIR [Rwanda], ou la bienveillante pression diplomatique exercée auprès du secrétaire général de l'ONU et visant à rendre effectif le démarrage de l'opération UNAVEM III en Angola [au moment où, à New York, on estime qu'il n'existe pas encore en Angola un « climat positif » favorable au démarrage de UNAVEM III, l'OUA pense le contraire et, « diplomatiquement » ou « franchement », l'a plusieurs fois fait savoir au Quartier général de l'ONU].

Notons également que le Mécanisme vient de démarrer les activités de son Centre de formation pour le règlement des conflits en Afrique. Créé également en 1993, et situé au Caire, le Centre a accueilli en mai dernier son premier contingent de stagiaires formé de 28 officiers militaires de 14 pays africains¹⁹.

Il y a par ailleurs, au niveau de l'activité de réflexion du Mécanisme, l'idée de création d'une force africaine de maintien de la paix qui bénéficie actuellement d'une attention toute particulière.

Le projet de création d'une telle force a été longuement débattu lors de la création du Mécanisme, sans toutefois qu'un « clair consensus » puisse se dégager entre les membres de l'Organisation²⁰. S'agissant de l'occasion et de la possibilité de création de cette force, les États africains sont actuellement divisés en trois groupes :

- il y a ceux qui, évoquant la malheureuse expérience de 1979-1980 au Tchad, soutiennent que l'OUA ne dispose pas, pour le moment, de moyens financiers et logistiques propres lui permettant de créer et d'entretenir une telle force;

- il y a ceux qui, prenant pour argument justificatif des limites d'ordre constitutionnel, déclarent que leur système politique interne ne leur permet pas de participer légalement à l'élaboration d'une telle entreprise;

- il y a enfin, ceux qui, à l'instar du président Daniel Arap Moi du Kenya, sont « catégoriquement opposés » à l'idée de création au sein de l'OUA d'une force panafricaine de maintien de la paix. Pour le président Moi, une telle initiative violerait à la fois l'esprit et la lettre de la Charte constitutive de l'OUA puisque en contradiction avec l'article 3, alinéa 4 de la Charte qui préconise la résolution pacifique des conflits au sein de l'OUA par la négociation, la médiation, la conciliation et l'arbitrage²¹.

Au-delà de ces divergences de fond ou de forme, soulignons qu'il est difficile de penser ou de croire que dans un univers d'États souverains, une entreprise de diplomatie préventive pourrait pleinement remplir les fonctions à elle assignée sans l'existence en son sein d'un « bras armé ». La création d'une force africaine de maintien de la paix ne constituerait en rien un renoncement fatal aux idéaux ou principes de l'OUA. Une force de maintien de la paix, dans un forum de diplomatie multilatérale, n'est pas, par essence, destinée à faire la guerre. Elle ne constitue pas un choix de faire la guerre à la

guerre par la guerre. Une force de maintien de la paix peut, de façon incidente ou accidentelle, être momentanément amenée à prendre physiquement part au conflit [pour instaurer une trêve ou imposer le respect d'un cessez-le-feu, d'une zone de sécurité ou d'un couloir humanitaire]. Mais combattre n'est pas sa mission première. Dans cette perspective, le moins que l'on puisse dire est qu'il semble parfaitement absurde d'affirmer et de soutenir que la création d'une force de maintien de la paix au sein de l'OUA constituerait un renoncement à l'idéal de résolution pacifique des conflits par la négociation, la médiation, la conciliation ou l'arbitrage que les Pères fondateurs se sont donnés en 1963.

Il est important de ne point perdre de vue le fait que le Mécanisme de prévention des conflits créé par l'OUA n'est pas synonyme d'un coup de baguette magique qui aurait la vertu miraculeuse de transformer instantanément le continent en une paradisiaque prairie où la guerre ne serait plus qu'un pénible et vague souvenir d'un passé à jamais révolu, et l'amour, la paix et l'harmonie des peuples une perpétuelle et éternelle réalité de chaque jour. En tant que société profondément instable et depuis si longtemps déstabilisée, l'Afrique reste un endroit où la guerre demeure, et demeurera probablement pour longtemps encore, un fait quasi omniprésent de société. En tant qu'assemblée d'États souverains, le continent est forcément un univers de guerre potentielle. Pour toutes ces raisons, l'œuvre de diplomatie préventive de l'OUA sera, dans le court et moyen terme tout au moins, beaucoup plus un effort de prévention de l'ascension vers les extrêmes des guerres en cours, qu'une diplomatie préventive de premier degré dont la mission est de prévenir l'éclatement des hostilités armées entre parties en conflit.

Dans un tel environnement, la création d'une force de maintien de la paix au sein de l'OUA devient, non plus un simple rêve sujet de débats, mais une nécessité vitale, c'est-à-dire un impératif absolu, condition fondamentale – voire déterminante – non seulement de l'efficacité et de la crédibilité du nouveau Mécanisme, mais, de façon plus large, de la survie même de l'OUA en tant que instrument de paix et de sécurité en Afrique.

Les contextes politique et économique actuels de l'Afrique permettent-ils la mise sur pied de cet impératif absolu, et sa survie en tant instrument effectif et efficace de prévention des conflits sur le continent? Voilà la question sur laquelle devrait porter le débat. Une question qui sort largement du cadre de cette communication, mais qui mérite une réflexion commune sérieuse tant au niveau de l'OUA, en tant qu'institution, qu'au niveau de chaque État membre²².

Cette réflexion commune pourrait peut-être partir d'un constat unanimement partagé : la capacité endogène de financement d'une force africaine de maintien de la paix est quasi nulle [pour le moment], et le contexte politique devant permettre son éclosion et son expansion heureuse ne semble pas encore être ce qu'il devrait idéalement représenter. De ce constat, des pistes de réflexion pourraient se formuler sous la forme de questions : que faire pour se doter d'une capacité endogène de financement? Quelle(s) forme(s) nouvelle(s) les rapports entre l'OUA et la communauté

internationale en général, et les Nations Unies en particulier, devraient épouser si le continent souhaite établir avec le monde extérieur un véritable – et mutuellement bénéfique – contrat pour la paix et la sécurité en Afrique? Que faire afin que l'Afrique présente un profil plus séduisant au système international, condition *sine qua non* d'une assistance substantielle de la part de ce dernier? Quelle paix et quelle sécurité veut l'OUA pour l'Afrique? Une paix des États? Une paix des peuples? Une paix des citoyens? Une sécurité collective? Une sécurité commune? Une sécurité purement militaire ou une sécurité globale?²³ Une fois créée la force de maintien de la paix, quels seraient les critères et les principes d'engagement ou d'intervention de l'OUA? Au-delà des classiques opérations de maintien de la paix, quelle est la philosophie de l'OUA quant aux principes d'imposition de la paix et d'intervention humanitaire? Au cas où l'OUA, en tant qu'organisation régionale relevant du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, déciderait de l'utilisation de sa force de maintien de la paix pour une opération d'imposition de la paix, quelles seraient les implications juridiques d'une telle décision par rapport au Conseil de Sécurité et au Chapitre VII de la Charte de l'ONU? Des réponses claires et réfléchies à ce genre d'interrogations peuvent déjà constituer un début de garantie de succès de la nouvelle stratégie consistant à s'attaquer de front au problème de la guerre et de l'insécurité armée sur le continent, dont s'est doté, depuis juin 1993, l'OUA.

La *stratégie frontale* de la nouvelle OUA en matière de diplomatie préventive et de gestion des conflits en Afrique s'accompagne – et se renforce – d'une *stratégie oblique* consistant à manifester son soutien et à donner son appui aux initiatives de paix des organisations sous-régionales africaines.

II. COOPÉRATION INSTITUTIONNELLE AFRICAINE POUR LA PAIX : OUA / ORGANISATIONS SOUS-RÉGIONALES

À l'instar de l'OUA, les organisations sous-régionales africaines connaissent également une révision profonde de leurs «philosophies» de coopération. Aucune sous-région du continent n'est, depuis cinq ans, demeurée en marge de cet encourageant «vent de changement».

1. Nouveau panorama sous-régional africain en matière de coopération pour la paix et la sécurité

- *Afrique australe* : avec les nouveaux développements de la situation politique en Afrique australe, notamment l'indépendance de la Namibie, la fin de l'apartheid en Afrique du Sud et la fin de la guerre civile au Mozambique, les États de cette sous-région, réunis au sein de la SADCC ont décidé d'un ajustement à la fois institutionnel et doctrinal aux nouveaux contextes politiques africain et international. Ce processus d'ajustement stratégique a débuté par un significatif changement du nom de l'organisation. La *Southern African Development Coordination Conference* [SADCC] est devenu la *Southern African Development Community* [SADC]²⁴. Parmi les objectifs

majeurs de l'organisation reconfigurée apparaissent, comme priorités de premier ordre, l'édification d'un «nouvel ordre de paix et de sécurité» dans la sous-région par, entre autres, a) l'élaboration d'un «nouveau discours» apte à promouvoir la paix et la concorde; b) la «création d'un forum pour la médiation et l'arbitrage»; c) l'adoption par l'ensemble et chacun des États membres de la doctrine [géo]startégique de «défense non-offensive»; et d) «la réduction des effectifs et des dépenses militaires»²⁵.

- *Afrique centrale* : au mois de juillet 1992, les onze États de la Communauté économique des États d'Afrique centrale [CEEAC] ont créé, sous les auspices de l'ONU, le Comité consultatif permanent sur les questions de sécurité en Afrique centrale. Le Comité est présenté par ses membres comme une «initiative commune» de diplomatie préventive et de gestion des conflits «visant d'une part, à renforcer les relations harmonieuses qui existent déjà entre les peuples et les États d'Afrique centrale et, d'autre part, à prévenir les risques de conflit susceptibles de perturber ce climat positif et constructif»²⁶. Le Comité, qui se réunit ce mois de septembre à Brazzaville, dans le cadre de ses consultations périodiques ordinaires, a comme points prioritaires à l'ordre du jour la signature d'un traité de non-agression entre les États membres et la création d'une force sous-régionale de maintien de la paix.

- *Afrique de l'Ouest* : au mois de juin 1981, les États de la région occidentale du continent, constitués en Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest [CEDEAO], ont signé un «Protocole d'assistance mutuelle en matière de défense». Face aux nouveaux défis contre la paix et la sécurité dans la sous-région et confrontés à l'impitoyable apathie postguerre froide de la communauté internationale vis-à-vis des difficultés d'une Afrique subitement dévaluée et dévalorisée, les États de la CEDEAO ont décidé de «prendre en main» leur destin sécuritaire. Cette quête nouvelle de solutions endogènes aux questions de paix et de sécurité de la sous-région a débuté par la recherche d'une issue pacifique durable au drame libérien. Dans le cadre de cette nouvelle impulsion, une force sous-régionale de maintien de la paix, l'ECOMOG, se trouve au Liberia depuis le mois d'août 1990²⁷.

- *Afrique de l'Est* : deux institutions y jouent actuellement un important rôle en matière de diplomatie préventive. Il s'agit : de l'IGADD [Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et la désertification], engagée dans un processus de médiation au Soudan²⁸, et le COMESA [Common Market for Eastern and Southern Africa] dont la médiation dans le conflit Soudan / Ouganda se poursuit sans grande publicité²⁹.

- *Afrique septentrionale* : dans cette partie du continent, l'Union du Maghreb arabe [UMA], créée en janvier 1990, s'est adjointe une structure de sécurité [encore, pour l'heure, «informelle»] : le «Conseil pour la défense commune». Le Conseil a pour mission d'harmoniser la politique en matière de défense des États de la sous-région. De plus, dans les articles 14 et 15 du Traité constitutif de l'UMA, les États membres se promettent assistance mutuelle en cas d'agression contre un ou plusieurs d'entre eux, et renoncent, de façon réciproque, à entretenir ou favoriser des «activités subversives» dans la sous-région³⁰.

2. Rapports OUA / organisations sous-régionales

Les rapports actuels entre l'Organisation de l'unité Africaine et les organisations sous-régionales du continent en matière de diplomatie préventive et de gestion des conflits sont de deux ordres :

- *rapports de complémentarité réciproque* : ceux-ci relèvent des cas où une situation de conflit ou de menace de conflit nécessitant normalement une action de l'OUA est plutôt prise en charge par une organisation sous-régionale, conformément aux principes de la Charte de l'OUA et de la Déclaration constitutive du Mécanisme. L'OUA en retour fait bénéficier l'organisation sous-régionale concernée de son appui et/ou lui sert de porte-parole [voix amplificatrice des requêtes] sur la scène internationale.

Ainsi, après la crise constitutionnelle du 17 août 1994 au Lesotho, «en vertu du Mécanisme de prévention, de gestion et résolution des conflits de l'OUA, la Communauté économique des pays d'Afrique australe [avait] chargé le Botswana, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe, de résoudre la crise de ce pays»³¹. L'opération fut réalisée avec succès. Par ailleurs, depuis sa création, le Mécanisme n'a cessé de réitérer ses «appels à la communauté internationale en général, et aux Nations Unies en particulier», afin qu'elles apportent aide et assistance à l'ECOMOG, depuis cinq ans en équilibre fort instable au Libéri.³²

- *rapports de légitimation* : ils concernent les cas où l'appui, publiquement et officiellement déclaré, de l'OUA confère à une initiative de paix d'une organisation sous-régionale un «plus» de légitimité, et donc d'autorité morale. L'opération a pour vertu de rendre moins controversé, moins ambiguë, et plus «digestible», par l'environnement géopolitique, l'«intervention» de l'organisation sous-régionale agissante. L'évolution des positions de certains pays de la CEDEAO [Côte d'Ivoire et Burkina Faso notamment] vis-à-vis de l'intervention de l'ECOMOG au Liberia pourrait, partiellement du moins, s'expliquer par la confiance née du «plus» de légitimité apportée par l'appui de l'organisation panafricaine à la force ouest-africaine de maintien de la paix. Sur le même registre, on pourrait également citer, comme cas illustratif, les visites du secrétaire général de l'OUA à Khartoum et au sud du Soudan où il a réaffirmé aux autorités officielles du Soudan d'une part, et aux responsables de la rébellion au sud, d'autre part, «le soutien absolu» de l'OUA aux efforts actuels de l'IGADD visant à trouver une solution non-militaire au conflit civil soudanais. S'intègre d'autre part dans cette catégorie, la nomination d'une «Éminente personnalité de l'OUA» comme représentant spécial de l'Organisation aux pourparlers de paix sur le Liberia au sein de la CEDEAO.

III. QUE PENSER DES «RÉSULTATS» OBTENUS JUSQU'À PRÉSENT?

S'il ne suffit que de quelques secondes pour déclarer la guerre et de quelques fractions de secondes pour la déclencher, la construction de la paix est une entreprise de

longue haleine où les progrès sont forcément lents, les rechutes souvent fréquentes, et les succès parfois « invisibles ». Contrairement aux efforts de guerre dont la « récompense », la destruction massive des biens et des personnes, est immédiate et sensationnelle, les efforts de paix sont généralement récompensés à « doses homéopathiques » et sur une longue [parfois très longue] durée. À cet égard, les nouvelles dynamiques de paix régionales et sous-régionales africaines, qui datent toutes de l'après-guerre froide, sont assez récentes pour que l'on puisse objectivement y porter un jugement rationnellement justifié³³.

Conscient de cette incontournable contrainte de progrès dans un temps long et lent, nous allons faire un certain nombre de remarques [auxquelles il ne faudrait pas attribuer la qualité de sentences].

a) La première chose qui frappe lorsque l'on observe le déroulement des initiatives internes [i.e. africaines] de paix actuellement en cours sur le continent, c'est la modestie des moyens [financiers, logistiques, humains] avec lesquels les Africains essaient de trouver des dénouements pacifiques viables à leurs graves problèmes d'insécurité et de guerre. Le Mécanisme par exemple a démarré ses activités avec une modeste dotation donc la contribution propre de l'OUA s'élève à un million de dollars, « puisés » dans le budget ordinaire de l'Organisation qui souffre elle-même, depuis pratiquement sa création, d'une très grave crise financière. Au mois de janvier 1994, par exemple, le montant des arriérés des contributions des États membres de l'OUA s'élevait à 62 millions de dollars, soit un chiffre supérieur au double du budget annuel de l'Organisation. À cette date, seuls 14 pays sur 52 étaient à jour de leurs contributions, et certains avaient accumulé des arriérés de paiement sur plus de 20 années³⁴.

b) Dans chacune des trois grandes opérations de construction de la confiance [Burundi], de conciliation [Congo] et de médiation / arbitrage³⁵ [Cameroun / Nigeria] susmentionnées, les « éclaircis » de l'immédiat-après des débuts de l'engagement de l'OUA ont vite été engloutis par le violent tourbillon des passions déchaînées, menaçant ainsi d'« ascension vers les extrêmes » le conflit en cours. Que ce soit au Burundi, au Congo ou à la frontière entre le Cameroun et le Nigeria, le conflit se trouve dangereusement acculé dans une zone de blocage où tout, à tout moment, est possible. Y compris le pire.

c) Les « communiqués », « rapports » et « résolutions » des réunions de l'Organe central du Mécanisme, frappent par l'immense dimension des espoirs que la communauté africaine, dans ses efforts endogènes de paix, place en la « communauté internationale ». L'une des expressions les plus fréquentes – sinon la plus fréquente – que l'on rencontre dans cette documentation est : « appel à la communauté internationale pour aide et assistance ».

On pourrait interpréter ces appels à l'aide internationale comme une simple rhétorique de circonstance relevant de la fidélité à un rituel diplomatique [inhérent à tout forum international de cette nature]. On pourrait aussi, franchement et sérieusement, les comprendre comme une véritable incitation de la « communauté internationale » à réagir

positivement aux malheurs de l'Afrique et, en conséquence, comme un espoir véritable que cela est possible, dans les proportions souhaitées et nécessaires.

S'agissant de ces appels à l'aide et à l'assistance lancés à la « communauté internationale », il serait peut-être réaliste et recommandable que l'Afrique comprenne que la fin de la guerre froide a redéfini, restructuré et réorienté les enjeux et intérêts stratégiques des États sur la scène internationale. Pour cette raison, et outre le fait que les États n'ont jamais été des fondations philanthropiques, la charité des nations ne peut plus être ce qu'elle fut de 1945 à 1989. Il est vital que l'Afrique et les Africains comprennent et acceptent cela et en tirent toutes les conséquences logiques qui s'imposent.

Essayer de faire ce que l'on peut, avec le peu, rationnellement et sagement géré, que l'on a, et ne faire appel à l'assistance de la « communauté internationale » que comme complément d'efforts endogènes en cours, devrait être le nouveau mot de mobilisation, tant au sein du Mécanisme en particulier, qu'au niveau de toute autre initiative visant la construction de la paix et de la sécurité ou la promotion de la croissance et du développement en Afrique.

d) Parallèlement aux initiatives de paix institutionnelles de l'OUA et/ou des organisations sous-régionales, on note l'existence de toute une série d'initiatives individuelles personnelles sur le continent [médiation du président Eyadéma dans le conflit Camerou-Nigeria, proposition de médiation du président Abdou Diouf du Sénégal dans le conflit congolais, médiation du président Bakili Muluzi du Malawi dans le conflit Ouganda / Soudan, etc.].

Dans le but de donner plus de substance, d'histoire et, surtout, de crédibilité au Mécanisme, il serait bénéfique que toutes les initiatives de paix africaines en Afrique transitent par l'OUA. Il apparaît à cet égard indispensable de créer ou de susciter une *mentalité institutionnelle* chez les hommes politiques africains dans leurs efforts de diplomatie préventive, de gestion ou de résolution des conflits. Ceci revient en clair à demander aux chefs d'État africains, à leurs ministres des Affaires étrangères, ainsi qu'à tout acteur politique officiellement mandaté par son Gouvernement, d'avoir la bienveillance de se doter d'un *caution de l'OUA* dans leurs entreprises [même personnellement initiées] de médiation, de conciliation ou de bons offices.

Ce n'est point là une exigence que, de façon insidieuse, l'on tenterait d'imposer à des hommes d'État souverains qui sont libres de concevoir leur politique extérieure de la manière dont ils estiment pouvoir mieux servir leur intérêt national. C'est un plaidoyer visant à demander à la communauté politique officielle africaine de « faire vivre » le Mécanisme, de lui constituer un « capital de résultats » apte à conférer à l'OUA ce soubassement de crédibilité qui seul, pourrait encore décider une « communauté internationale » sceptique à croire encore en l'Afrique et en l'OUA et donc, à leur accorder aide et assistance. En politique internationale, on n'aide souvent que ceux qui, par leurs faits ou leurs potentialités, prouvent qu'ils valent la peine d'être aidés. Et l'OUA a encore tout à prouver dans le domaine de la diplomatie préventive et de la

gestion des conflits. Il faudrait que l'Afrique l'aide d'abord!

e) Les sociétés civiles africaines [voire internationales] demeurent étonnamment absentes de nombre d'efforts de paix « officiels » actuellement en cours sur le continent. Les exemples de la Somalie³⁶ et de l'Afrique du Sud prouvent pourtant qu'en matière de diplomatie préventive et de résolution des conflits, la diplomatie officielle pourrait substantiellement bénéficier – et apprendre – de la « diplomatie au ras du sol » – ou « diplomatie sous l'arbre » – qui a de tout temps été une force créatrice de consensus dans les sociétés africaines³⁷.

IV. CONCLUSION

Au-delà des difficultés et complications d'ordre logistique [manque de finances, de matériel ou d'hommes], doctrinal [quel genre de sécurité pour l'Afrique?], éthico-philosophique [violation ou respect des droits de l'homme comme source de guerre ou de paix], idéologique [quelle forme de gouvernance pour un État africain stable, prospère et heureux?], ou juridico-politique [dépassement ou rétrécissement de la notion de souveraineté et justification de l'imposition de la paix], par delà les « succès » ou les « échecs » des efforts endogènes de paix actuels en Afrique, il est indispensable que le travail théorique et l'action diplomatique évitent de surestimer le pouvoir des organisations régionales à trouver des solutions pacifiques viables aux questions de paix et de sécurité « locales ». Ainsi que l'ont démontré certaines analyses récentes, les arguments mêmes qui font la justification et la force de l'approche locale de diplomatie préventive et de résolution des conflits [meilleure connaissance de la situation, environnement socio-politique communément partagé, peur de souffrir des « effets collatéraux » si le conflit perdure...] pourraient paradoxalement se transformer en facteurs de blocage, parfois très difficilement surmontables, pour une organisation sous-régionale, voire régionale³⁸.

Nous n'irons pas jusqu'à affirmer, à l'instar de S. Neil MacFarlane et Thomas G. Weiss, que « les espoirs placés en ces organisations régionales [en matière de diplomatie préventive et de gestion des conflits] sont démesurément optimistes, sinon totalement déplacés »³⁹. Les organisations sous-régionales, en matière de construction de la paix et de la sécurité, demeurent des acteurs significatifs – voire déterminants – de la scène internationale. Des acteurs indispensables qui pourraient même demain s'avérer incontournables compte-tenu de l'effritement de l'autorité et de la grande érosion de la crédibilité de l'ONU dans le nouveau désordre mondial [Somalie, Bosnie...].

Ne pas surestimer le pouvoir de faire la paix de l'OUA ne revient point à soutenir qu'il logerait intrinsèquement en l'Organisation un quelconque virus d'impotence qui la prédestinerait à demeurer pour l'éternité incompétente et impuissante face aux défis de paix et de sécurité sur le continent. Ne pas surestimer le pouvoir de faire la paix de l'OUA signifie : ne pas en faire une boîte magique d'où surgiraient des solutions miracles, indépendamment de la volonté politique et de la contribution humaine, financière et logistique des États membres. L'OUA n'est pas un gouvernement fédéral.

Elle est une association d'États, d'abord et avant tout souverains. L'OUA, c'est les États africains pris ensemble, collectivement, et considérés chacun individuellement. Du sens de la responsabilité collective et individuelle de l'Organisation dépendra le destin de sa nouvelle ambition de diplomatie préventive et de gestion des conflits.

NOTES

1. Déclaration faite le 28 juin 1993, à la session d'ouverture du 29^e Sommet de l'OUA. Souligné par nous.
2. M. I. Sambou Gasama, «Conflict Management in Africa», *West Africa*, 28 juin-4 juillet 1993, p. 1082.
3. Cité dans documentation de l'Assemblée générale de l'ONU, DPI, AG/272 du 11 octobre 1994, p. 3.
4. «Déclaration de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement sur la création au sein de l'OUA d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits», doc. OUA n° AHG/DECL.3 (XXIX) Rev.1.
5. Voir «Déclaration», *op. cit.*
6. Sur la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage de l'OUA, voir article XIX de la Charte de l'Organisation, ainsi que le «Protocole sur la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage», approuvée en juin 1964, au Caire, par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement. Outre la documentation officielle de l'OUA, les deux références figurent, entre autres, en annexe de l'ouvrage de Zdenek Cervenka, *The Organisation of African Unity and its Charter* (London: C.Hurst & Company), pp. 231-246.
7. L'essentiel des informations contenues dans cette sous-section est tiré de la Déclaration du Caire. Voir : «*Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the Establishment Within the OAU of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution*», Document OUA AHG/DECL.3 (XXIX) Rev.1.
8. Voir par exemple le «Communiqué publié par la quatrième session de l'Organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, au niveau ministériel», OUA doc. Central Organ/MEC/MIN/COMM.1 (IV) Rev.1.
9. «Rapport de la deuxième session ordinaire de l'Organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits au niveau des chefs d'État et de gouvernement». OUA doc. Central Organ/MEC/AHG/Rpt. (II).
10. *West Africa*, «Burundi: OAU Mission Arrives», 24-30 avril 1993, p. 1940.
11. Deuxième réunion de l'Organe central, au niveau des chefs d'État et de gouvernement, *op. cit.*, p. 5; *Africa Research Bulletin*, «Burundi: OAU Renews Mandate», juin 1994, Vol. 31, N° 6, pp. 11476-11477.
12. Voir : *Africa Confidential*, «Congo: Lissouba Under Siege», 17 Décembre 1993, vol. 34, n° 25, pp. 5-6; *West Africa*, «Congo: democratic Impasse», 28 juin-4 juillet, 1993, p. 1090; *West Africa*, «Violence in Congo», 26 juillet-1^{er} août 1993, p. 1301.

13. Africa Research Bulletin, «Congo: Violence Returns to Brazzaville», novembre 1993, Vol. 30, N° 11, pp. 11234-11236.

14. Michael Lund, «Preventive Diplomacy and American Foreign Policy: A Guide for the Post-Cold War Era», draft manuscript (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1994), pp. 78-80.

15. Voir, Africa Research Bulletin, «Cameroon-Nigeria: Border Dispute», janvier 1994, Vol. 31, N° 1, p. 11286; Jeune Afrique, «Vieux démons et vieilles recettes», 3-9 mars 1994, n° 1730, p. 6.; Jeune Afrique, «Cameroun-Nigeria : haute tension à la frontière», 24 février-12 mars 1994, n° 1729, p.4.

16. Voir Jeune Afrique, «Cameroun-Nigeria : le face à face», 31 mars-6 avril 1994, n° 1729, pp. 6-7.

17. Sur ce registre, voir par exemple, West Africa, «OAU, Thirty Years After», 24-30 mai 1993, pp. 857 et ss.

18. S. N. MacFarlane & T. G. Weiss, «Regional Organizations and Regional Security», dans Security Studies, Vol. 2, n° 1, Autumn 1992, p. 15.

19. Foreign Broadcast Information Service [FBIS], «Training Center Opens for African Peacekeepers», 5 juin 1995, AFR-95-107, p.1.

20. «Report of the Secretary-General on the Establishment of a Mechanism for Conflict Prevention, Resolution and Management», OAU doc. CM/1767 (LVIII), p. 40.

21. Sur l'étrange thèse du président Arap Moi, voir Foreign Broadcast Information Service, Daily Report: Sub-Saharan Africa: «Kenya's Moi Speaks on Conflict Resolution», 27 juin 1995, p. 2.

22. Le débat sur l'opportunité de la création d'une force panafricaine de maintien de la paix déborde largement le cadre du continent africain. Certains pays occidentaux tels que la France, les États-Unis ou la Grande-Bretagne ont eu, plusieurs fois, à se prononcer (officiellement ou non) sur la question.

23. Sur ces différentes notions de paix et de sécurité, on pourrait consulter : Raymond Aron, Paix et guerre entre les Nations (Paris: Calmann-Lévy, 1984); SIPRI, Policies for Common Security (London: Taylor & Francis, 1985); Gareth Evans, Cooperating for Peace (Allen & Unwin, 1993).

24. Voir «Towards the Southern African Development Community», a Declaration by the Heads of State and Government of Southern African States.

25. «*Southern Africa: A Framework and Strategy for Building a Community*», SADC, Harare, janvier 1993, pp. 24-25.
26. «Rapport final» de la réunion d'organisation du Comité Consultatif permanent sur les questions de sécurité en Afrique centrale, Yaoundé, 27-31 juillet 1992.
27. Pour une information rapide sur la question, on pourrait consulter : «*Three Years of ECOMOG*», *West Africa*, 23-29 août 1993, pp. 1482-1489.
28. Francis M. Dieng, «*Mediating the Sudanese Conflict: A Challenge for the IGADD*», dans *CSIS Notes on Africa*, février 1995, N° 169.
29. FBIS, «*COMESA Seeks to Mediate Sudan/Uganda Dispute*», AFR-95-094, 16 mai, 1995, p. 1.
30. Pour une analyse détaillée de la politique de paix et de sécurité dans le Maghreb, voir : Assia B. Alaoui, «*The Maghreb*», dans Jayantha Dhanapala (ed.), *Regional Approaches to Disarmament, Security and Stability* (Aldershot: UNIDIR, 1993), pp. 143-190.
31. Déclaration de M. Nathan M. Shamuyarira, ministre des Affaires étrangères du Zimbabwe à l'Assemblée générale de l'ONU, DPI, doc. numéro AG/272 du 11 octobre 1994, p. 4.
32. «L'Organe central [...] a réitéré son appel à la communauté internationale pour qu'elle accroisse son assistance à l'ECOMOG...», document de l'OUA mentionné à la note «4» ci-dessus.
33. Le secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, nous rappelle qu'il est important de considérer «l'action en faveur de la paix comme un processus continu s'inscrivant dans le temps et la durée.», dans le *Rapport sur l'activité de l'Organisation* (New York : Nations Unies, septembre 1993), p. 2.
34. Les pays à jour de leurs contributions au 31 janvier 1994 étaient : Algérie, Botswana, Égypte, Lesotho, Madagascar, Maurice, Mauritanie, Namibie, Nigeria, Sénégal, Swaziland, Tanzanie, Tunisie, Zimbabwe.
35. Le mot *arbitrage* ne devrait pas être pris ici au sens juridique étroit du terme, les résolutions de l'OUA n'ayant pas de force obligatoire.
36. Il s'agit ici de la Somalie des débuts de UNOSOM I avec l'ambassadeur Mohamed Sahnoun, et de celle de l'après retrait des Nations Unies.
37. Nous sommes reconnaissants au professeur Achille Mbembe d'avoir attiré notre attention sur cet aspect de la question.

38. Voir par exemple : S. Neil MacFarlane & Thomas G. Weiss, «*Regional Organizations and Regional Security*», dans *Security Studies*, Vol. 2, N° 1, Automne 1992, pp. 6-37.

39. Id., p. 7.

- Atelier 3.1 :** Le Mécanisme de prévention, gestion et résolution des conflits de l'OUA : problèmes et perspectives
- Conférencier :** Son Excellence monsieur Mamadou Bah
Directeur des Affaires étrangères, Organisation de l'unité africaine
- Titre :** LE MÉCANISME DE L'OUA POUR LA PRÉVENTION, LA GESTION ET LE RÈGLEMENT DES CONFLITS : PROBLÈMES ET PERSPECTIVES

Je voudrais, avant tout, vous transmettre le message de bons vœux de Son Excellence Salim Ahmed Salim, secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine que j'ai l'honneur de représenter ici. Il m'a chargé de vous dire les vœux qu'il formule pour le succès de cette réunion à laquelle, nous à l'OUA, accordons une importance toute particulière pour les raisons que voici :

a) La Francophonie est à nos yeux un forum des conquérants d'une certaine culture qui ont su faire d'une langue et de sa façon de dire donc d'avoir prise sur le monde, un moyen de solidarité combattante et de fraternité agissante dans la justice et l'égalité pour un meilleur monde. Près de la moitié des États membres de notre Organisation sont membres de la Francophonie. C'est dire que tout ce qui se passe dans ce forum nous intéresse d'une manière ou d'une autre;

b) Le pays hôte des présentes assises, le Canada, est devenu un partenaire actif de l'OUA et il se développe actuellement d'importants liens de coopération entre Ottawa et Addis-Abeba. Je voudrais saisir l'occasion de cette conférence pour remercier les autorités de ce pays pour ce que je viens de dire là et aussi pour l'invitation qui nous a été adressée de prendre part à vos travaux au centre desquels l'Afrique occupe une place de choix. N'est-ce pas dans ce cadre que vous m'avez appelé à une réflexion sur le Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits en insistant particulièrement sur les problèmes auxquels cette nouvelle institution se trouve confrontée et les perspectives qui s'en dessinent.

Le sujet est d'actualité et c'est peut-être aussi cela qui en rend la dissertation quelque peu difficile, d'autant plus difficile qu'il faut dire quelque chose sans verser dans les clichés et les redites. J'allais m'en inquiéter, quand soudain je me suis ravisé en me disant que j'étais là entouré d'autorités sur lesquelles j'ai choisi de m'appuyer et de m'adosser comme garants qui, sans doute, sauront combler, sans le dire, mes lacunes et mes insuffisances.

Établi donc confortablement dans cette assurance, mon propos sera de procéder à une présentation générale du Mécanisme de l'OUA en identifiant certains problèmes auxquels cette nouvelle institution se trouve confrontée dans son fonctionnement pour ensuite vous en faire entrevoir les perspectives.

Pour cela je vais d'abord me permettre un petit rappel historique pour situer le Mécanisme dans sa genèse.

En soumettant aux chefs d'État et de gouvernement africains réunis à Addis-Abeba en leur 26^e session ordinaire, du 9 au 11 juin 1990, un rapport sur les changements qui se produisent dans le monde et leurs conséquences sur l'Afrique, le Secrétaire général de l'OUA appelait leur attention sur deux dangers majeurs : la prolifération des conflits en Afrique et la menace réelle d'une marginalisation du continent, deux phénomènes qui mettaient dangereusement en péril la réalisation des idéaux de paix et de développement que l'OUA s'était assignés. Car, si la marginalisation signifiait d'abord l'encrage de l'Afrique dans l'inertie et son éloignement de la prise de décision sur les grandes affaires mondiales, ce qui en faisait un acteur passif de la vie internationale, elle préfigurait aussi un désengagement de nos partenaires juste au moment où nous avons besoin de leur coopération; ce qui rendait plus lourde la responsabilité des Africains face aux nombreux défis qui surgissaient de la conjoncture. Tandis que le fléau des conflits dont la gestion par les institutions compétentes de l'OUA s'est avérée une expérience pas toujours concluante, constituait une préoccupation d'autant plus grande qu'il contribuait largement aux problèmes socio-économiques qui minaient le continent.

C'est dans ce contexte que le 26^e sommet de l'OUA a, dans la déclaration qu'il a adoptée à l'issue de ses travaux, réaffirmé la détermination des leaders africains à «œuvrer conjointement en vue du règlement rapide de tous les conflits que connaît le continent». Ce sursaut face au double danger d'une marginalisation sur fond de conflits non ou mal maîtrisés, a suscité la vaste réflexion que l'OUA a engagée à ce sujet et qui a conduit à la création au Caire, par le 29^e sommet de l'OUA, en juin 1993, du Mécanisme de l'OUA sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique après une décision de principe adoptée préalablement par le sommet de Dakar, en juin 1992.

Il apparaît donc que la décision de créer ce Mécanisme répondait à l'exigence qui se présentait à l'OUA de prendre l'initiative de la gestion des conflits africains dans un contexte international dominé par la tendance au repli sur soi; en d'autres termes, de jouer un rôle de premier plan dans toutes les actions visant à maintenir, à rétablir et à consolider la paix et la stabilité sur le continent, en apportant avant tout un souffle nouveau et un dynamisme institutionnel aux méthodes et procédés de gestion en vigueur jusque là sur le continent.

Une expérience de plus, dirait-on! Certes. Mais ce nouveau Mécanisme a des particularités qui peuvent faire nourrir l'espoir et qu'il convient de mettre en exergue ici.

A. Des particularités du Mécanisme

Elles sont nombreuses. On peut en relever quelque-unes :

D'abord, le Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits est un organisme permanent, une institution de l'OUA à l'instar de la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage, avec cette différence que celle-là n'a jamais fonctionné. Il diffère ainsi des procédés parallèles, les commissions et comités ad hoc, mis ponctuellement en place par l'OUA pour régler les conflits.

Ensuite, par sa composition, son fonctionnement et sa compétence, le Mécanisme est un organisme politique. Dans leur sagesse, les chefs d'État et de gouvernement africains ont, en effet, résolument opté pour l'action politico-diplomatique plus réaliste, dans le cas spécifique de l'Afrique. Car, il demeure vrai que le caractère essentiellement politique et quelquefois fortement personnalisé des conflits africains requiert une approche qui tienne compte de la sensibilité et des réalités africaines et dont la souplesse tranche avec la rigidité et la technicité des procédés juridico-juridictionnels ainsi qu'avec la complexité de l'option militaire au demeurant particulièrement onéreuse.

Par ailleurs, en déclarant solennellement que le Mécanisme ainsi créé aurait pour objectif premier de prévoir et de prévenir les conflits, les chefs d'État et de gouvernement africains décidaient par le fait même, d'en faire un instrument efficace au service de la diplomatie préventive. Il est significatif, à cet égard, de faire remarquer que ni la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage, ni les commissions ad hoc créées par l'OUA, n'ont clairement reçu ce mandat.

Enfin, il convient de souligner que le Mécanisme évolue sur la base des principes de la Charte de l'OUA, et tout particulièrement les principes, du respect de la souveraineté des États et du règlement pacifique des différends. Ceci est d'autant plus important que l'affirmation de ces principes implique la conduite d'une diplomatie fondée sur la concertation avec les parties concernées plutôt que sur une politique visant à imposer des solutions, notamment par des voies interventionnistes.

B. De la structure et du fonctionnement

Le mécanisme s'articule autour d'un Organe central composé des États membres du Bureau de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, des États du précédent et du futur président en exercice ainsi que du secrétaire général de l'OUA qui peut «déployer tous les efforts nécessaires et prendre toute initiative appropriée, en consultation avec les parties, pour prévenir, gérer et régler les conflits».

L'Organe central fonctionne au niveau des chefs d'État et de gouvernement, au niveau des ministres et au niveau des ambassadeurs réunis en principe une fois par an, au sommet, deux fois par an au niveau ministériel et une fois par mois au niveau des ambassadeurs. La pratique a cependant montré que l'Organe central au niveau des ambassadeurs se réunissait plus souvent que prévu en raison de l'ampleur et de l'urgence des affaires à examiner. Pour des raisons d'efficacité, des décisions pertinentes peuvent être prises à chacun de ces trois niveaux.

L'Organe central a compétence pour connaître des situations de conflits, examinés par le Conseil des ministres ou par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement, et pour mettre en œuvre les décisions prises en la matière par ces instances. En même temps, l'Organe central peut se saisir ou être saisi par un État membre, d'une question qui surgit dans l'intersession. Dans les deux cas, il fait rapport de ses activités à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement.

L'Organe central est appuyé par un Secrétariat constitué par la Division de la Gestion des conflits du Secrétariat général de l'OUA.

Comme il a été indiqué plus haut, l'objectif premier du Mécanisme est de prévoir et de prévenir les conflits. Le Mécanisme, pour ce faire, s'appuiera entre autres sur un système d'alerte rapide devant lui permettre de prendre des mesures anticipatives : actuellement, l'OUA procède à la constitution d'une banque de données sur l'ensemble de nos États membres et à sa mise à jour de façon quotidienne. La Division des Conflits doit établir des relations avec les institutions et les individus susceptibles de leur fournir régulièrement des informations sur ce qui se passe dans nos États membres et tout indice considéré comme un signe avant coureur de conflit est étudié sérieusement et fait l'objet d'un rapport au secrétaire général qui peut à ce propos prendre toute initiative susceptible d'empêcher un développement et une aggravation.

Le Mécanisme, tout en essayant d'éviter d'avoir recours à des opérations de maintien de la paix «complexes et onéreuses» et difficiles à financer, peut envisager, en cas de nécessité, la possibilité d'une intervention militaire. Dans cette hypothèse, il sollicitera l'assistance et dans la mesure du possible, les services des Nations Unies, conformément aux dispositions générales de la Charte de l'Organisation Universelle.

C. Du financement du Mécanisme

En vue de fournir au Mécanisme les ressources financières nécessaires à son fonctionnement, il a été créé un Fonds dit de l'OUA pour la Paix qui est financé, avant tout, par des prélèvements d'un minimum d'un million de dollars des États-Unis., effectués sur le budget ordinaire de l'OUA et ensuite par des contributions volontaires, en espèces ou en nature, des États membres ainsi que d'autres sources africaines; ainsi nous avons reçu les contributions de certains de nos États membres ainsi que des épouses des ambassadeurs africains à Addis-Abeba. Ces dames sont très actives et constituent un des plus importants groupes de soutien au Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et de règlement des conflits. Les contributions volontaires de sources non africaines peuvent également être acceptées, à condition que le secrétaire général en obtienne l'accord de l'Organe central qu'elles soient conformes aux principes et aux objectifs de la Charte de l'OUA. Là, on peut citer... qui ont généreusement contribué au Fonds de la Paix.

D. Des problèmes et des perspectives

Le Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits est une institution jeune. Il n'est opérationnel que depuis près de deux ans. Ses problèmes sont donc beaucoup plus à venir qu'actuels et se révéleront au fur et à mesure de la conduite de cette expérience. À la vérité, s'interroger sur les problèmes du Mécanisme, c'est poser la question des conditions de sa réussite. Il y a au départ de cette interrogation, la question lancinante des moyens à mettre en œuvre pour assurer le succès de l'entreprise. Il y a également la question non moins importante du rôle que le Mécanisme devrait jouer notamment en matière de maintien de la paix; on évoquera également, parmi les problèmes qui pourraient se poser au Mécanisme, dans son action, celui du jeu des intérêts politiques et peut-être économiques dans les conflits africains.

I. DES MOYENS

Ils sont de divers ordres, mais nous nous intéresserons ici essentiellement aux moyens politiques, financiers et humains.

A. Des moyens politiques

Il s'agit ici d'abord de la nécessaire confiance que les États membres de l'OUA doivent placer dans ce Mécanisme qu'ils ont eux-mêmes mis en place. Ce qui implique aussi bien sa saisine chaque fois que de besoin, que l'acceptation, par ces mêmes États, de la compétence et du rôle du Mécanisme dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits africains, lorsque le Mécanisme s'en saisit lui-même. Cette confiance implique également l'acceptation et la mise en œuvre de bonne foi, des décisions du Mécanisme.

On se souviendra à ce propos du sort qui a été fait à la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage, qui n'a pas bénéficié de la confiance des États membres, ce qui a largement contribué à son échec.

C'est peut-être là le lieu de citer deux exemples qui sont particulièrement significatifs : ce sont le Congo et le Gabon. Les partis politiques gabonais se trouvant au bord d'une confrontation dangereuse ont eu la sagesse de faire appel à l'OUA qui décida d'y dépêcher l'ambassadeur Sahnoun pour aider à la recherche d'une solution pacifique à la crise. L'ambassadeur Sahnoun, appuyé dans ses efforts par le président Bongo, réussit à convaincre les acteurs politiques congolais et à leur faire accepter des scénarios qui permirent la restauration de la paix. C'est un exemple intéressant parce qu'il est le résultat de deux facteurs importants : la compétence du médiateur et la volonté dont les parties ont fait montre.

Il en fut de même du Gabon où le représentant permanent de Guinée à Addis-Abeba, sollicité par l'OUA, a réussi à aider au règlement du différend qui opposait

les partis de l'opposition gabonaises à ceux de la majorité gouvernementale .

Parmi les moyens politiques, nous pouvons également citer l'appui de la communauté internationale. Les chefs d'État et de gouvernement de l'OUA ont, en créant le Mécanisme, souligné l'importance de la participation de la communauté internationale, à travers notamment les Nations Unies, aux efforts de paix entrepris par l'OUA. Ils ont à cet effet indiqué que «l'OUA coopérerait avec les Nations Unies, non seulement en ce qui concerne les questions liées au rétablissement de la paix mais également celles relatives au maintien de la paix».

Là où cela est nécessaire, l'OUA aura recours aux Nations Unies pour obtenir leur soutien conformément aux dispositions du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies relatives au rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dans cette même optique, l'OUA maintient une coopération étroite avec d'autres organisations internationales telles que la Ligue des États Arabes et la Conférence islamique. Évidemment une telle coopération ne peut être fructueuse que si elle se fonde avant tout sur une concertation et une coordination harmonieuse des efforts, qui excluent toute compétition que dicteraient des intérêts particuliers.

B. Des moyens financiers et matériels

Autant les moyens politiques sont importants, autant les ressources financières sont une condition sine qua non au bon fonctionnement du Mécanisme. Le problème des moyens financiers se pose avec d'autant plus d'acuité qu'il apparaît qu'en dépit de l'engagement proclamé des États membres de l'OUA à assurer le succès de l'action du Mécanisme, la réponse au niveau des contributions ne vient pas avec la rapidité et le nombre souhaités, sans doute en raison surtout des difficultés économiques sérieuses qu'ils traversent. Par contre, il est à noter que l'apport de la Communauté internationale au Fonds de l'OUA pour la paix, est, pour l'heure, relativement significatif. Il suffit pour cela de rappeler l'expérience de la Mission de l'OUA au Burundi, première expérience du Mécanisme sur le terrain, qui bénéficie d'un soutien matériel et financier notable d'un certain nombre de pays extra africains. Cette tendance, quelles que soient les conditions dans lesquelles elle s'est créée, peut, à certains égards, susciter des interrogations légitimes quant à la liberté d'action du Mécanisme dans la mesure où les donateurs souhaitent quelquefois avoir un droit de regard non seulement sur l'utilisation de leurs fonds, mais encore et surtout sur l'orientation de l'action du Mécanisme. L'apport de l'extérieur peut en effet être lié à un intérêt particulier qui, en raison de certains facteurs, peut s'émousser et provoquer conséquemment un «désengagement» financier. Il y a donc là un facteur non négligeable qui pourrait jouer négativement sur l'action du Mécanisme. Au demeurant, lors des consultations préparatoires à la création du Mécanisme qui ont eu lieu après la session du Conseil des ministres de février 1993, des préoccupations ont été exprimées quant à la possibilité d'interventions étrangères que pourrait ouvrir le financement de source non africaine. C'est pourquoi, tout en accordant sa place à l'apport international, les États membres de l'OUA devraient pouvoir apporter une contribution financière à la mesure de leur détermination à régler

les conflits.

C. Des moyens humains

C'est la question essentiellement du Secrétariat devant soutenir techniquement le Mécanisme. Elle est liée à la précédente car elle requiert la mise en place d'importants moyens financiers pour doter ce Secrétariat d'un personnel suffisant en nombre, compétent et hautement qualifié. De nombreux efforts sont déployés dans ce sens avec l'aide d'un certain nombre de pays et organisations internationales qui devraient aboutir à la mise en place d'un grand centre / observatoire de gestion des conflits.

II. LE PROBLÈME DU MAINTIEN DE LA PAIX

Le problème du maintien de la paix est particulièrement important. On sait que les chefs d'État et de gouvernement de l'OUA ont voulu que le Mécanisme serve essentiellement dans le domaine diplomatique. Mais l'on se rappellera aussi qu'au cours des consultations préparatoires à la création du Mécanisme, la question de l'option militaire a été longuement débattue et qu'une opinion s'est dégagée, qui a souligné la nécessité d'un recours à la force en cas de besoin pour «assurer le succès des opérations de règlement des conflits».

Se pose alors la question de savoir si une telle éventualité se situe dans le domaine du réalisable. En effet, comme l'ont pressenti certaines délégations des pays membres de l'OUA qui s'y sont opposés, les opérations de maintien de la paix se révèlent être complexes et onéreuses et les États auraient sans doute des difficultés à les financer sans compter des problèmes techniques et logistiques inhérents à ce genre d'opération. Mais comme l'OUA ne pourrait conclure de l'existence de ces difficultés à une impossibilité quand on pense à ce qu'une organisation sous-régionale comme la CDEAO a entrepris et dans une certaine mesure réussi au Liberia. C'est certes une affaire de moyen mais aussi de volonté politique. À l'OUA, les États membres en sont parfaitement conscients qui ont compris que pour ce genre d'opération, il faut nécessairement recourir à l'assistance des Nations Unies – sans préjudice de ce que l'organisation régionale pourrait ou devrait faire. C'est pour cette raison que le principe de la constitution de contingents militaires nationaux a été adopté, contingents que l'Afrique mettrait à la disposition des Nations Unies et que, elle-même n'exclut pas d'utiliser en cas de nécessité.

III. DU JEU DES INTÉRÊTS DANS LES CONFLITS EN AFRIQUE

Cette question a été évoquée dans la rubrique relative aux moyens. Mais elle peut être examinée de façon plus large et globale, en mettant en exergue les intérêts de ceux qui profitent des conflits dans le cadre du commerce des armes ou même de l'humanitaire, par delà les bons sentiments qui agitent les uns et les autres. L'action du

Mécanisme pourrait être fortement gênée par ces intérêts qui, reconnaissons-le, font perpétuer les conflits et perturbent toute tentative d'y mettre fin.

Cette identification des problèmes est loin d'être exhaustive. Elle a néanmoins le mérite de faire entrevoir les difficultés qui pourraient entraver l'action de l'OUA; elle permet également de projeter quelques éléments de perspective.

L'Afrique s'étant décidée à prendre sur elle le règlement des conflits en ne comptant tout d'abord que sur elle-même, le Mécanisme qu'elle a mis en place est appelé à jouer un rôle de plus en plus élargi.

Si nous considérons ce Mécanisme sous l'angle politico-diplomatique de la prévention, l'on doit développer ses instruments (moyens techniques et humains) pour engager des actions de recherche sur le terrain et une politique de coordination horizontale avec l'ensemble des organisations sous-régionales et verticale avec l'Organisation des Nations Unies. De façon pratique, le Mécanisme doit mettre en place et renforcer un système d'alerte basé sur la collecte et l'échange d'informations avec d'autres organisations, œuvrer à une politique de construction de la paix en travaillant à la promotion de la démocratie et de la culture démocratique, en organisant des campagnes de sensibilisation, en favorisant l'esprit de tolérance, etc.

Si nous le considérons sous l'angle du processus du règlement des conflits, là également le Mécanisme est appelé à se doter d'expertise dans divers domaines : domaine politique, domaine diplomatique et aussi domaine militaire. C'est bien dans ce cadre qu'en plus des fonctionnaires qu'elle peut recruter progressivement, l'OUA se propose de recenser des hommes d'expérience, anciens chefs d'État, anciens ministres, anciens diplomates et experts militaires auxquels elle pourrait faire appel en fonction de leur expérience et des circonstances. N'est-ce pas dans ce cadre que l'OUA avait fait appel à l'ambassadeur Sahnoun pour aider au règlement de la crise au Congo, au président Canaan Banana pour le conflit libérien?

Il faut ajouter que l'expérience a montré que malgré la réticence ou la prudence de certains États membres, la démarcation entre observation de la paix et maintien de la paix n'est pas toujours facile à déterminer. D'autre part, l'expérience du Rwanda a montré également que l'Afrique ne devrait pas faire des opérations militaires de maintien de la paix un domaine tabou réservé exclusivement aux Nations Unies.

On peut, en conclusion, affirmer, en ce qui concerne les perspectives, qu'elles dépendront avant tout de l'appui qui aura été donné par les États Membres de l'OUA et par la Communauté internationale, de la foi des États membres dans cet instrument et de la volonté des Parties en conflit d'accepter son règlement. Les problèmes techniques pourraient quant à eux trouver une solution au fur et à mesure de l'évolution des choses.

Madame Christine Desouches
Déléguée générale
Agence de coopération culturelle et technique

On peut dire que l'honneur qui m'est fait de poser des questions sur la prévention des conflits, l'avenir ou les perspectives pour la Francophonie, est une responsabilité lourde dans la mesure où, comme vous le savez, je suis déléguée générale à la Coopération juridique et judiciaire de l'Agence de coopération culturelle et technique. À ce titre, nous avons, en tant qu'opérateur principal de la Francophonie, engagé des actions sous l'autorité de nos instances politiques. Effectivement, dans cette salle, plusieurs de nos instances politiques sont présentes, dont le président du CPF et un certain nombre de représentants du CPF.

Monsieur le président, nous pouvons faire une sorte de bilan de ce qui a été fait pour l'avenir et un certain nombre de questions ont été posées par M. Gendebien, entre autres. Vous-même, vous avez fait quelques propositions. Il est évident que les décisions pour répondre à la question posée seront la responsabilité de nos politiques et à ce titre-là, je voudrais que vous considériez ma contribution comme quelque chose de très modeste. Je pense que nous avons fait de la prévention des conflits sans le savoir, depuis quelques années.

Monsieur le président, je voulais rappeler que, depuis 1989, date du troisième Sommet des chefs d'État de gouvernement des pays ayant le français en partage, la Francophonie s'est préoccupée de ces questions de démocratie, de droits de l'homme, d'états de droits. C'est au cours du Sommet de Dakar qu'a été adoptée une résolution sur les droits fondamentaux qui, finalement, rappelait aux États et permettaient aux chefs d'État de dire leur engagement pour justement une protection tant à l'interne qu'à l'externe des droits fondamentaux. C'est ce Sommet qui a engagé un nouveau champ d'action et de coopération, à savoir, celui de la coopération juridique et judiciaire. Dans les années qui ont suivi, c'est-à-dire entre 1990 et 1995, l'Agence de coopération s'est vue confier principalement la mise en œuvre de programmes ayant trait, d'une part, au renforcement de l'institution judiciaire pour que la justice soit une institution efficace qui puisse remplir son premier rôle, soit celui de régulation des conflits et, d'autre part, un programme axé sur la justice. Le Sommet de Chaillot en 1991 a élargi ce champ de compétences puisque, à la suite de l'engagement des chefs d'État d'appuyer des processus démocratiques en cours, on nous a demandé de mettre des programmes en œuvre qui puissent justement soutenir ce processus. De façon plus récente, un certain nombre de programmes et d'actions plus exceptionnelles ont été engagées, sur mandat des instances politiques, dans des cas tout à fait d'urgence et dramatiques qui sont ceux du Rwanda et du Burundi. Je voulais rappeler que ces programmes se sont déployés de façon régulière et un peu exceptionnelle autour de la justice, autour de la promotion des droits de l'homme, de l'accompagnement du processus démocratique et, encore une fois, d'accent de coopération interparlementaire en liaison étroite avec les parlementaires de langue française.

Qu'est-ce qu'on peut retenir quand même de la signification de ces quelques actions? En ce qui concerne effectivement la justice, des actions importantes ont été menées depuis maintenant cinq ans et, à ce titre, comme le secrétaire général l'a dit ce matin, nous préparons la Conférence des ministres francophones de la justice qui se déroulera au Caire fin octobre 1995 avec une réunion des experts la semaine prochaine à Bucarest. Cette conférence sera un moment important pour faire le bilan des actions engagées et effectivement de consolider, comme l'a dit la Résolution de Maurice, par la coopération juridique et judiciaire à la coopération interparlementaire, consolider justement les acquis et permettre à chaque État et chaque pays de la Francophonie, à chaque peuple, de pouvoir vivre dans une situation d'état de droit. Au niveau de ces actions, je ne verrai pas et je ne développerai pas les actions faites en faveur de la justice, sachant simplement que à l'orée de cette conférence des ministres francophones de la justice, un certain nombre d'études ont été engagées pour mieux préciser les besoins des États dans le domaine de la justice. Avec les années qui viennent de passer et les événements récents, la justice a pris une importance accrue dans la mesure où effectivement on la considère comme un moyen essentiel, bien sûr, de l'état de droits, mais également de protection et de droits fondamentaux et, surtout, on l'a bien dit ce matin, quand il n'y a pas de justice, quand il y a impunité, ce sont des facteurs importants contre la paix sociale. Donc, une nouvelle problématique sur le rôle de la justice a été prise en considération au niveau international et, bien évidemment, l'Agence de coopération va proposer un plan d'action qui conforte ces actions en faveur de l'accès à la justice pour l'ensemble des populations et notamment les plus défavorisées. Celui-ci confortera également l'institution judiciaire et lui permettra d'exercer au mieux ses fonctions importantes pour la régulation des conflits.

Deuxièmement, tout l'appui et l'accompagnement du processus démocratique. Il est évident que, dans ce domaine, la Francophonie a opté, pendant les années qui viennent de passer, sur une modalité particulière, l'observation des élections. On peut estimer que c'est une modalité d'intervention qui, là aussi, avait pour objectif essentiel d'accompagner et de faire en sorte que ces élections, qui se déroulaient dans des contextes de sorties de transitions démocratiques et de régimes plus ou moins autoritaires, et du moins mono partisans, cet accompagnement a permis de, en tout cas, essayer de contribuer à faire en sorte que ces consultations se passent dans les meilleures conditions et, à ce titre, apportent une sorte de garantie ou d'éléments positifs, pour la neutralité et la transparence de ces élections. À ce titre, l'accompagnement est un élément modérateur et régulateur. Cette modalité d'intervention s'est développée beaucoup entre 1992 et 1995 alors qu'une vingtaine d'observations d'élections ont été faites. Les instances politiques ont beaucoup débattu sur l'opportunité de cette modalité d'intervention et nous pourrions y revenir. Quoiqu'il en soit, dans ce domaine, la Francophonie a développé des principes directeurs et une expérience qui, aujourd'hui, permet effectivement de dresser un bilan et peut-être de réorienter cette intervention, ou cette implication.

Il y a également eu des actions en matière de promotion et d'éducation des droits de l'homme. Je n'y reviendrai pas, dans la mesure où il y avait là un travail important en liaison avec d'autres organisations internationales. Voilà pour les projets. Enfin, la

coopération interparlementaire, qui a permis aux nouvelles assemblées de pouvoir bénéficier d'un certain nombre de gestes de coopération propres à conforter leurs actions. Notamment, cette initiative a été bénéfique dans le domaine de la prise de décision, de délibérations des parlementaires, avec un programme important qui est celui de la documentation des assemblées mais, également, des échanges entre les parlementaires sur la pratique parlementaire, sur les jeux de la démocratie représentative. Il y a donc eu là un travail important qui a été fait.

En ce qui concerne les actions plus exceptionnelles faites d'urgence, je pense que la Francophonie politique a donné des directives et pris des décisions qui ont conduit l'Agence à essayer de mettre en place un certain nombre de mécanismes pour répondre à ces nécessités. Notamment, pour le Rwanda, on l'a rappelé, il y avait une résolution prise par le Sommet de Maurice qui a apporté tout son poids sur le soutien aux actions engagées dans le domaine des Nations Unies et de l'OUA, également en faveur de la paix. Il y a donc là un corpus de résolutions important qui témoigne justement de l'implication de la Francophonie et de son engagement. M. Gendebien disait «Est-ce qu'il y a simplement affirmation ou autre chose?». De toute évidence, au niveau des textes, il y a quand même eu des engagements.

En ce qui concerne donc les actions qui ont été prises à la suite des décisions de ces instances, l'Agence de coopération a mené, en liaison avec les Nations Unies, une mission d'identification des besoins au Rwanda sur l'état de droit et, notamment, le système judiciaire et les droits de l'homme. À la suite de ce rapport, qui a été fait conjointement avec les Nations Unies, une initiative a été prise sur décision de ces instances politiques de réunir une table ronde des bailleurs de fonds de la Francophonie, en février dernier, pour essayer non seulement d'avoir des fonds supplémentaires, mais également de conjuguer les énergies et les compétences de la Francophonie pour apporter un soutien dans ces questions importantes au niveau du Rwanda.

En ce qui concerne le Burundi, l'originalité a été encore plus forte, ou du moins une première en Francophonie politique. La décision de la Conférence ministérielle exceptionnelle de la Francophonie du 31 mars 1995, avait adopté une résolution d'encouragement et d'appui aux initiatives prises, non seulement par les parties burundaises, mais également l'ONU, l'OUA et l'Union européenne. À la suite de cette conférence ministérielle, il a été demandé d'organiser une mission d'appui à la paix. Cette mission s'est déroulée en avril 1995 de façon relativement rapide après la décision des ministres. Cette mission d'appui à la paix a adopté un communiqué dans lequel il y avait un réengagement, bien sûr, à l'égard des initiatives prises en faveur de la paix puis un engagement de prendre un certain nombre d'actions s'il y avait une demande de la part des autorités burundaises dans les domaines notamment de l'appui au débat national, de la justice, des droits de l'homme, etc. Alors, il y a maintenant un certain nombre d'actions qui ont été menées en support, encore une fois, aux décisions politiques, et Monsieur le président, je voudrais donner quelques éléments pour les problèmes qui ont été positifs et en même temps, peut-être, quelques questions qui sont posées.

En ce qui concerne les programmes réguliers de l'Agence dans le domaine justement de l'appui à la démocratisation, de l'appui à la justice et de la promotion des droits de l'homme et de la culture de la paix, il est certain que ce sont des programmes qui se sont déroulés de façon régulière. Le problème des financements se pose dans la mesure où, il faut le dire, ces programmes tout réguliers qu'ils soient, ont été des programmes qui ont été développés en Francophonie avec des ressources extrêmement modestes, financièrement et évidemment aussi au niveau des ressources humaines. Il y a donc là un travail qui a été fait mais qui est un travail qui mériterait certainement d'être conforté dans la mesure où sont les conditions assez minimales qui ont présidé au développement de ce programme, encore qu'il eut été bien sûr jugé tout à fait essentiel par ces instances politiques.

En ce qui concerne les questions de l'urgence ou peut-être des actions menées dans le cadre du suivi de décisions pour le Rwanda et le Burundi, un certain nombre de considérations peuvent être faites. D'une part, effectivement, toujours le problème des questions financières et des moyens, auquel je reviendrai peut-être tout à l'heure. Au-delà de ça, il est évident qu'en ce qui concerne l'état de droit. M. Gendebien a parlé du retard avec lequel ces décisions ont été prises, ou de délais importants, je ne pourrais donc pas commenter cela. La réaction donnée aux décisions quand elles ont été prises a été faite rapidement, avec de la difficulté, mais rapidement. Dans le domaine de l'état de droit et les droits de l'homme, l'identification a été faite en concertation avec les différents partenaires, bien sûr nationaux et internationaux. Il y avait là de quoi travailler et aller de l'avant.

Le problème des financements s'est posé mais au-delà de celui-ci, il a été question du problème de l'articulation des politiques menées au sein de la Francophonie par les pays francophones dans un pays. Je pense qu'il y a deux types de travail en Francophonie, soit par ce qui est fait au niveau des institutions et une articulation et coordination de ce qui se fait entre les pays francophones. Il y a là, je pense, un travail de fond à faire et certainement des perspectives intéressantes sur une coordination ou une articulation des politiques bilatérales francophones dans un pays donné, au-delà même des actions spécifiquement multilatérales.

Deuxièmement, c'est vrai, ce sont toutes des modalités de suivis sur le terrain de la Francophonie. Dans la mesure où il n'y a pas de structure, comme de représentation ou comme les Nations unies, l'Union européenne ou le PNUD, il n'y a pas en Francophonie de structure sur le terrain qui assure justement des suivis. C'est une question qui s'est posée et que je souhaitais signaler.

En ce qui concerne les actions d'urgence, nous avons, au-delà des programmes sur l'état de droit et la démocratie, en matière du Rwanda et du Burundi, mis l'accent sur des fonds d'urgence et des fonds de solidarité qui ont été justement développés puisque c'est un programme également de l'Agence. Mais il y a eu des appels à une plus grande solidarité, notamment pour ce qui concerne les réfugiés. Il est certain que là, on peut constater qu'il y a eu moins de réactions que l'on aurait pu justement espérer dans ce domaine, ou qu'elles n'ont pas été entendues. Dans ce cas-ci, on peut constater que ces

mécanismes n'ont pas fonctionné ou qu'ils sont à améliorer un peu pour l'avenir.

Voilà les considérations que je souhaitais faire, Monsieur le président. Sans préjugé du tout des questions plus politiques, on a parlé de mécanismes, conférences ministérielles groupes de ministres. Ce sont des choses qui avaient été évoquées déjà depuis maintenant un an, ou un an et demi, avec cette possibilité que les ministres puissent intervenir à la conférence ministérielle, mais je n'y reviendrai pas. Ce sont vraiment les questions qui dépassent la compétence de ce que je peux dire.

Simplement pour l'avenir, il est certain que tout ce qui a été dit depuis ce matin sur la nécessité pour prévenir les conflits, c'est-à-dire d'avoir une action au quotidien. Une prévention au quotidien nous amène bien évidemment à proposer un renforcement de ces programmes en faveur de l'institution judiciaire. Ceci s'applique au niveau national mais également au niveau régional, puisqu'un certain nombre de cours se mettent en place au niveau des structures régionales, et également au niveau international puisque les tribunaux se forment. Il est certain qu'en Francophonie, il doit y avoir un appui, un regard très particulier sur ces tribunaux dans la mesure où là aussi le problème de la procédure et de la documentation se pose.

Deuxièmement, une recherche sur les modes de justice qui ne sont pas alternatifs mais sur les modes de régulation de conflit au quotidien. Il est certain que, dans le cas de la préparation à la conférence des ministres de la justice, nous avons engagé une réflexion sur tout ce qui concerne ces modes de régulation plus traditionnels de conflits qui sont importants. Il faut bien les comprendre et les connaître, et là, je pense qu'il y aura des propositions importantes pour prendre en considération ces différents éléments.

Et enfin, différents États francophones ont mis en place des structures qui sont celles de médiations déjà à l'interne, que ce soit les ombudsmans, que ce soit les médiateurs. Il y a dans différents pays francophones des institutions, à la fois anciennes et quelques fois récentes, qu'il convient d'appuyer. Dans ce domaine-là, la Francophonie pourrait et devrait pouvoir suivre et accompagner ces procédures qui sont mises en place au niveau national avec des termes véritablement précis.

On parlait des banques de données juridiques et judiciaires et des banques de données institutionnelles et politiques, il est certain que nous avons commencé en Francophonie à l'Agence de dresser et d'élaborer ces actions plus systématiques, sur demande de nos instances politiques également, notamment pour l'observation des élections. Il y a donc un travail qui est en cours qui mériterait d'être resystématisé, aussi bien pays par pays que thème par thème avec ce problème qu'on a évoqué longuement depuis ce matin sur les différentes catégories de conflits. Je pense qu'il y a une réflexion importante, bien sûr, à faire au préalable pour savoir là où l'on va.

Il y a donc cette nécessité d'une banque de données, de toute façon pour des actions régulières, et je pense qu'il serait important de pouvoir systématiser.

Une réflexion sur, effectivement, les blocages ou difficultés de la démocratie à l'heure actuelle. À ce titre, il est certain que la Francophonie qui a quand même toujours privilégié une approche universelle de relativité, en même temps au niveau des spécificités de chaque pays, devrait pouvoir pousser beaucoup plus la réflexion sur ce problème de la démocratie à l'heure actuelle. Il est important de réfléchir sur des blocages, peut-être, et surtout des éléments importants pour une démocratie assumée dans l'ensemble des pays avec l'ensemble, bien sûr, des composantes. Et je crois qu'à ce niveau-là, nous avons commencé à travailler beaucoup avec les structures nationales, pas seulement gouvernementales mais également de réflexion, de recherche, parce qu'il existe beaucoup de compétences dans l'ensemble des pays francophones, sur ces questions. Il est certain qu'à l'heure actuelle, il faut vraiment intégrer et fédérer ces réflexions qui sont extrêmement riches.

Enfin, à ce titre, nous pourrions proposer et nous comptons proposer la création d'un observatoire francophone pour l'état de droit, la démocratie et la paix, qui, encore une fois, ne serait pas une grande création, mais surtout conforté à la fois par les données que nous avons sur nos États et nos pays. Deuxièmement, essayer de mobiliser et de faire une synergie entre les différentes recherches menées dans les États francophones dans l'analyse de ces situations est l'idée essentielle, pour voir ce qui peut advenir.

Troisièmement, pour échanger les expériences. On a vu les démocraties où les transitions démocratiques ont été un élément essentiel de prévention de conflits beaucoup plus important dans certains pays et je pense qu'à ce niveau-là la Francophonie a eu beaucoup d'expérience, que ce soit avec des pays amis ou entre eux au niveau national. Je pense qu'il y a là des échanges importants, tant au niveau d'expérience que des personnes. Nous avons donc commencé à le faire et nous souhaiterions les systématiser.

Donc, pour résumer, je pense, encore une fois, que l'appui de ces programmes est une chose importante. Pour ce qui concerne les programmes d'urgence tels qu'ils ont été décidés par les instances et les décisions auxquelles nous avons essayé de répondre, il est certain qu'un problème de financement se pose mais également de mécanismes de réactions plus rapides, mais également de suivi sur le terrain. Il y a là une réalité au niveau de la Francophonie tout à fait réelle et cet observatoire qui pourrait conforter ce qui est en cours.

Dernier point, et c'est une réflexion aussi d'ensemble, la Francophonie n'a pas de corpus à franc-parler comme certaines organisations internationales ou régionales l'ont en matière notamment de droits de l'homme ou de traités internationaux. Il n'y a pas de corpus spécifique à la Francophonie, mais les pays francophones participent à d'autres organisations internationales et ont là une grande richesse au niveau de ce qui est ce corpus international. C'est un premier point mais qui, s'il ne pose pas de problème fait qu'il n'y a pas d'éléments précis sur telle ou telle attitude à avoir.

Deuxièmement, la question a été posée par M. Gendebien sur le suivi. Nous avons pu constater que dans toutes ces initiatives qui n'étaient pas à-propos pour l'appréhension des conflits mais qui étaient des initiatives qui peuvent rentrer dans une problématique d'appui à la paix, de prévention et de régulation au quotidien par une meilleure participation et protection des droits de l'homme, la question du suivi s'est posée et se pose. Par exemple, en ce qui concerne les rapports de missions d'observation, il y a eu des grands débats au niveau des instances de la Francophonie. Est-ce qu'il faut diffuser largement ces rapports de missions d'observation? Qu'en faire? Et donc, des initiatives ont été prises mais il y a là, effectivement, une réflexion à poursuivre, ce qui est le cas bien évidemment au niveau de ce suivi que j'allais dire plus politique.

Monsieur le président, voilà les quelques éléments que je voulais donner. En tous les cas de façon tout à fait plus technique, et je vous remercie et j'espère qu'à ce niveau-là, notamment ceux qui sont dans la salle, dont Monsieur le président du Conseil permanent la Francophonie et d'autres représentants des instances politiques, pourront, je pense, donner plus d'éléments sur ces questions-là.

Merci beaucoup.

Nota: Ce texte représente la transcription d'un enregistrement du discours prononcé par M^{me} Desouches

Atelier 3.3 : L'expérience de l'OSCE

Conférencier : M. Frans Timmermans
Conseiller au haut-commissaire aux Minorités nationales, OSCE

Titre : LA PRÉVENTION DES CONFLITS : L'EXPÉRIENCE DU
HAUT-COMMISSAIRE AUX MINORITÉS NATIONALES
DE L'OSCE

Depuis 20 ans, le processus de Helsinki donne aux États européens et nord-américains la possibilité de se rencontrer et de discuter des problèmes liés à la sécurité sur le continent. Dès le début, chaque pays participe au processus sur la base d'égalité : les plus petits ont les mêmes droits et obligations que les super-puissances. Pendant le période de la guerre froide, «Helsinki» formait ainsi un forum où les deux blocs pouvaient se rencontrer et chercher des solutions pour des menaces à la stabilité. Pour les uns, les communistes, «Helsinki» devait mener à la reconnaissance globale que la partition de l'Europe était permanente. Pour les autres, les pays démocratiques, «Helsinki» donna la possibilité d'adresser la situation interne dans tous les pays du continent. Le but en était de mettre fin à la dictature et au manque de liberté de l'autre côté du mur.

Certes, depuis la chute du mur beaucoup a changé. Mais une leçon importante de la période de la guerre froide reste néanmoins valable aujourd'hui : l'idée que stabilité ou sécurité ne sont possibles que dans une approche globale du problème. C'est-à-dire que la paix n'est pas seulement l'absence de guerre, mais elle doit être nourrie par démocratie, l'état de droit, le progrès économique, la protection écologique et bien sûr la protection de personnes appartenant à des minorités nationales.

C'est dans cet esprit que le poste de haut commissaire aux Minorités nationales a été créé en 1992 par le Sommet de la Conférence sur la stabilité et la coopération en Europe, la CSCE. Cette Conférence, qui s'appelle aujourd'hui Organisation [OSCE]. Fin 1992, M. Max Van der Stoep, ministre d'État néerlandais et ancien ministre des Affaires étrangères, fut nommé le premier haut commissaire.

La création de ce poste est donc le résultat d'une prise de conscience des États participants à l'OSCE que les problèmes des minorités en Europe et en Asie centrale peuvent causer des tensions menant à des conflits, non seulement au sein d'un État, mais aussi entre plusieurs États ou dans une région. Le haut commissaire [HCNM] est donc essentiellement un instrument de diplomatie préventive. Son mandat a deux volets : le premier se trouve dans le domaine de la médiation. Le deuxième lui impose d'alerter les États participants quand il estime qu'un conflit est en train d'escalader et que la communauté OSCE a le devoir de s'en occuper. Aujourd'hui je voudrais me concentrer sur le premier volet.

L'OSCE se trouve dans une période de réorientation. Dans l'Europe d'après la chute du Mur, nous sommes engagés dans un processus à la fois ambitieux et difficile de redéfinition des relations entre États et des structures multilatérales dans les domaines économique et politique. Les discussions internes à l'OSCE sur un modèle de sécurité pour le XXI^e siècle nous donnent la possibilité d'analyser à fond le problème. Il s'agit d'un processus de réflexion de longue haleine. En même temps, nous sommes confrontés, presque de façon quotidienne, à des crises imminentes dans toutes les parties du monde OSCE. Là où le premier phénomène exige une réflexion prudente, le second exige très souvent une action immédiate de la part de la communauté internationale. Tout cela a créé une pression immense sur la politique étrangère des États de l'OSCE. États qui, en même temps, doivent très souvent faire face à des problèmes internes urgents. Surtout pour des pays en transition, comme ceux de l'ancien Bloc soviétique, il s'agit d'une tâche vraiment gargantuesque.

Il est évident que dans des conditions pareilles, la coopération internationale n'est pas un exercice gratuit, mais un élément essentiel pour la construction d'une Europe stable et prospère.

L'une des plus grandes menaces pour la paix en Europe d'après la fin de la guerre froide est constituée par les conflits intra-étatiques. Comme nous l'avons vu en ancienne Yougoslavie, ces conflits sont de nature extrêmement horribles pour les populations concernées. Mais en même temps ces conflits posent un danger pour la stabilité d'autres pays ou même d'une région entière. Voilà pourquoi l'OSCE prête beaucoup d'attention à la diplomatie préventive, ou, pour utiliser un terme plus générique, à la prévention de conflits. L'OSCE est l'organisation la mieux équipée pour faire face à ce problème. Non seulement parce qu'elle couvre l'Amérique du Nord, l'Europe entière et toute l'ex URSS, mais aussi parce que l'un des éléments essentiels du processus de Helsinki est la reconnaissance que tous les États ont le droit d'interpeller leurs partenaires au sein de l'OSCE sur des questions internes. L'interdiction d'interférence dans les affaires internes des États a été écartée, en ce qui concerne les problèmes de la dimension humaine, depuis la signature de l'Acte final de Helsinki, il y a exactement 20 ans.

Les activités du HCNM

Permettez-moi de me concentrer maintenant sur les activités du HCNM. Il est à présent impliqué dans les situations suivantes :

- la Lettonie et l'Estonie [les minorités russes];
- la Slovaquie [la minorité hongroise] et la Hongrie [la minorité slovaque];
- la Roumanie [en particulier la minorité hongroise];
- l'ancienne République yougoslave de Macédoine [la population albanaise];
- l'Albanie [la minorité grecque dans le sud du pays];
- l'Ukraine [la situation en Crimée];
- le Kazakstan et le Kirghizstan [les relations interethniques];
- la situation des Rroma dans la région OSCE.

Les instruments dont dispose le HCNM pour déployer ses activités dans ces pays sont les suivants. Il va sans le dire qu'il doit se munir de toute l'information disponible sur les situations. Ensuite, il a la possibilité de se rendre sur place pour examiner lui-même les circonstances. Il peut aussi, dans certains cas, envoyer une mission d'experts, qui vont examiner la situation et qui ensuite préparent un rapport pour le HCNM. Le haut commissaire lui-même prépare, le cas échéant, des rapports et des recommandations, qui sont envoyés aux États concernés. Ceux-ci peuvent alors réagir. Les rapports, recommandations et réactions peuvent ensuite être soumis au Conseil permanent de l'OSCE, où se réunissent tous les États participants. S'il en est besoin, le HCNM peut demander au Conseil permanent d'intervenir dans une des situations dont il s'occupe.

L'approche du HCNM dans ces situations peut être caractérisée par trois mots clés : impartialité, confidentialité et coopération.

Impartialité : le HCNM n'est pas un instrument pour la protection des minorités ou un « ombudsman » international qui s'occupe de leur sort. Pendant ses activités, le haut commissaire prend connaissance des positions de toutes les parties concernées et il leur offre – à tous – ses avis et ses bons services.

La confidentialité est un élément essentiel étant donné que les parties sont beaucoup plus prêtes à montrer leur position ouvertement s'ils savent que cette position sera traitée avec discrétion. Finalement, la coopération de toutes les parties est essentielle, vu le caractère non impératif des recommandations du HCNM. De plus, des solutions durables de tels problèmes ne sont possibles qu'avec le consentement de toutes les parties concernées.

Dans les trois années de ses activités comme HCNM, M. Van der Stoep a tiré un nombre de conclusions que je voudrais brièvement mentionner. La leçon peut-être la plus importante est qu'il faut intervenir le plus tôt possible quand un problème a été identifié et a tendance à escalader. Seulement dans le cas où l'on intervient au début, les positions des différentes parties dans un conflit sont encore assez flexibles pour rendre un rapprochement, et donc une désescalation possible. Si l'on attend trop longtemps, les positions deviennent tellement intransigeantes, qu'il n'y a plus la possibilité de construire un pont entre les deux parties. Il y a de nombreux exemples d'un tel processus. Les leaders politiques font des promesses aux électeurs, promesses qui sont alors qualifiées, par l'opposition, comme insuffisantes. La conséquence : pour maintenir leur position, les leaders politiques se sentiront contraints à faire des promesses dont ils savent dès le début qu'elles seront difficiles, sinon impossibles à réaliser. Voilà l'escalation. Voilà l'éloignement de la solution.

En cherchant des solutions, il faut non seulement être vite, il faut aussi vraiment entrer dans le détail d'une affaire : voilà une autre leçon. Toutes les situations sont différentes, il n'y a pas de solutions-types. Les situations sont aussi souvent très complexes, telles que les solutions : la résolution d'un conflit et la désescalation sont des processus de très longue haleine. Elles demandent aussi des ressources financières

considérables en elles-mêmes, bien qu'elles soient très limitées en comparaison avec les dépenses nécessaires pour mener ou mettre fin à un conflit tourné armé.

Même si toutes les situations sont différentes, il y a toutefois une caractéristique que l'on retrouve souvent : aussi bien la majorité dans la minorité, que la majorité dans la majorité veulent vivre ensemble en paix et veulent trouver des solutions pacifiques à leur différends. Une minorité radicale, intransigeante dans les deux camps est souvent à l'origine de l'escalation d'un conflit. Une minorité qui des fois est même prête à sacrifier l'intérêt de ceux et celles qu'elle représente afin d'atteindre son but : le pouvoir politique.

En tout état de cause, la prévention de conflits, dont le haut commissaire est un instrument, doit regarder la communauté internationale entière. Elle a le devoir d'identifier les racines des conflits qui risquent de devenir un fléau pour une Europe qui a la vocation d'être libre et prospère. C'est seulement en identifiant les racines des conflits qu'on aura la possibilité de prendre des mesures véritablement effectives pour faire comprendre que les conflits armés, le terrorisme, les guerres civiles et autres désastres, ne sont guère des phénomènes naturels comme les orages ou les inondations. Ce sont des désastres créés par l'homme. Cela veut dire que l'homme n'a pas seulement la possibilité, mais aussi le devoir de les prévenir.

ANNEXE III :
Contributions écrites

Le Secrétariat du Commonwealth

RÉSOLUTION DES CONFLITS : L'EXPÉRIENCE DU COMMONWEALTH

Introduction

Le présent document traite de l'expérience du Commonwealth aux chapitres de la médiation et de la résolution des conflits en Afrique du Sud et au Lesotho entre 1993 et 1994. Dans le cas de l'Afrique du Sud, cette expérience s'est inscrite dans le cadre de l'effort plus vaste de la communauté internationale en vue de contenir les actes de violence qui menaçaient l'issue des négociations constitutionnelles en cours. Dans le cas du Lesotho, il s'agissait d'aider à mettre fin aux rivalités entre deux factions au sein de la *Royal Lesotho Defence Force* [RLDF] qui auraient pu déborder dans la population civile et compromettre la survie de la jeune démocratie.

Afrique du Sud

En octobre 1992, la mission d'observation du Commonwealth en Afrique du Sud [COMSA] est venue dans ce pays pour aider à refréner la violence, de concert avec d'autres missions d'observation des Nations Unies, de l'Organisation de l'unité africaine [OUA] et de l'Union européenne. À son arrivée, la mission s'est scindée en deux, un groupe étant basé à Johannesburg et l'autre à Durban, responsable de l'ensemble de la province du Natal. Le présent document porte sur le travail effectué par ce dernier groupe.

Par sa résolution 772 du 17 août 1992, le Conseil de sécurité sanctionnait l'envoi de groupes internationaux d'observation en Afrique du Sud et demandait à ceux-ci de travailler en étroite collaboration avec les structures établies dans le cadre du *National Peace Accord* [NPA]. Le NPA a été signé le 14 septembre 1991 par les dirigeants des grands partis politiques, des représentants du milieu des affaires, les Églises et d'autres organisations non gouvernementales pour faire cesser la violence et permettre aux négociations constitutionnelles d'aller de l'avant; un certain nombre de mécanismes ont été mis sur pied pour en assurer l'exécution. Au sommet de la structure se trouvait le *National Peace Committee* [NPC], présidé par un haut dirigeant d'entreprise, qui fixait les grandes orientations relativement à l'application de l'Accord. Venait ensuite le *National Peace Secretariat* [NPS], l'organe exécutif du NPC, dirigé par un avocat principal. Dans chacune des régions, un *Regional Peace Committee* était chargé de mettre en place des *Local Peace Committees* [LPC] sur son territoire. Le COMSA et les autres groupes d'observation internationaux étaient censés travailler avec ces différentes structures.

Le Natal

Lorsque le COMSA est arrivé au Natal, la perception générale était que la province se dirigeait vers «une guerre civile totale» et que la violence y avait connu une escalade désormais difficile à enrayer. Le Natal avait déjà le plus haut taux de violence politique au pays, et certains de ses secteurs devaient être déclarés «secteurs d'agitation» au début de novembre 1992, c'est-à-dire que le niveau de violence y avait atteint des proportions justifiant l'envoi de troupes et l'application d'autres mesures spéciales de sécurité. Or, la plupart des «secteurs d'agitation» se trouvaient dans le Natal. La violence avait en outre produit des milliers de réfugiés et de personnes déplacées. Bon nombre avaient migré des régions rurales vers les agglomérations urbaines où ils se débrouillaient du mieux qu'ils pouvaient tandis que d'autres avaient trouvé refuge dans les champs de canne à sucre.

Quand l'équipe du Commonwealth est arrivée au Natal en octobre 1992, seulement six des 26 LPC avaient été mis sur pied; et seulement deux d'entre eux semblaient fonctionner le moins efficacement. En d'autres termes, les mécanismes destinés à combattre la violence n'étaient pas encore en place. Plusieurs raisons expliquaient cet état de choses.

Pour que l'accord de paix puisse fonctionner au Natal, il fallait que s'installe une collaboration étroite et efficace entre l'*African National Congress* [ANC] de Nelson Mandela et l'*Inkatha Freedom Party* [IFP] du chef Buthelezi. Or, ces deux partis étaient en guerre dans cette province. Mais l'absence la plus remarquable, qui devait d'ailleurs miner l'efficacité des mécanismes prévus par l'accord de paix, était celle des autorités traditionnelles. Les chefs de l'Afrique du Sud, comme entité, n'avaient pas été partie à l'accord. Au Cap, dans le Transvaal et ailleurs au pays, ce fait n'avait pas une importance significative; au Natal, il faisait toute la différence.

Dans cette province, les autorités traditionnelles avaient non seulement survécu aux nombreux changements qui avaient marqué l'histoire de leur pays, elles en étaient sorties avec une vigueur notable. Les chefs [amakhosi], les aînés [indunas] et les formations militaires de jeunes [amabutho] qui remontent à l'époque du roi Shaka au début du XIX^e siècle étaient loin d'être de simples figures d'apparat; ils sont en fait demeurés des éléments essentiels de la culture zouloue et, en partie du fait de l'apartheid, ils ont exercé des pouvoirs et une autorité considérables. Dans les communautés rurales du Natal, une très large partie des activités dépendait des autorités traditionnelles en général et des chefs en particulier. Pourtant, non seulement les autorités traditionnelles et les chefs n'avaient pas signé l'accord, il s'est avéré au bout du compte qu'ils n'en savaient pas grand chose. Et lorsqu'ils semblaient au courant de certains de ses éléments, ils traitaient ceux-ci avec une hostilité mal déguisée.

Initialement, les LPC étaient appelés *Local Dispute Resolution Committees* [LDRC]. Cette désignation avait provoqué la méfiance des chefs puisque, traditionnellement, un des rôles clés de ces derniers consistait à régler les différends dans la communauté. Les chefs estimaient donc que ces comités usurpaient leurs fonctions et

se sont abstenus d'en faire la promotion dans leurs *tribal authorities* respectives, pour reprendre la terminologie administrative officielle.

D'autres raisons expliquent la tiédeur de l'appui réservé par certains des chefs aux mécanismes de paix. Depuis un certain temps, les relations entre les chefs et les jeunes étaient tendues. Les divisions avaient fait surface en 1983-1984 alors que le régime d'apartheid mettait en place un système tricaméral prévoyant des assemblées législatives distinctes pour les Blancs, les Métis et les Indiens mais excluant explicitement la majorité Noire. L'opposition à ce système était largement dirigée et dominée par les jeunes sous le leadership de l'*United Democratic Front* [UDF]. Pour ceux-ci, les autorités traditionnelles – les chefs et les indunas plus particulièrement – étaient essentiellement des complices du régime d'apartheid. Plus d'un chef a réagi en tentant d'empêcher l'implantation de sections locales de l'UDF dans sa chefferie, ce qui a conduit à des affrontements avec les jeunes.

La levée de l'interdiction frappant l'ANC et la libération de Nelson Mandela en février 1990 ont attisé l'activisme politique dans le Natal rural. Les jeunes partisans de l'ANC ont célébré avec triomphalisme et, dans certaines communautés, plusieurs indunas réputés de longue date pour leurs extorsions et leur autoritarisme ont été tués. Malgré le très petit nombre de cas où des jeunes se sont transformés de la sorte en justiciers, les chefs y ont vu la confirmation de leurs craintes et de leurs doutes quant aux nouveaux changements. En l'occurrence, le fait d'aider à l'établissement des comités de paix signifiait non seulement d'engager l'ANC et l'IFP dans une relation de travail raisonnablement harmonieuse, mais aussi d'obtenir le soutien et la coopération des autorités traditionnelles. Mais peut-être surtout, cela signifiait d'adapter les structures de paix de manière à les harmoniser avec l'ordre traditionnel des choses. C'est ce à quoi s'est appliqué l'équipe du COMSA au Natal sur la côte sud de la province entre novembre 1992 et mai 1993.

Le COMSA sur la côte sud du Natal

Le COMSA a concentré la majeure partie de ses activités de médiation et de pacification dans les communautés rurales le long de la côte sud du Natal qui, au printemps de 1992, ont été parmi les plus durement touchées par la violence. Dans bon nombre de ces communautés, les dirigeants locaux de l'ANC et de l'IFP ne s'étaient jamais rencontrés; dans ces cas, le COMSA cherchait d'abord à amener les dirigeants des deux partis à se rencontrer et à développer progressivement entre eux une relation de travail raisonnablement bonne. Ce facteur était important puisque la violence politique dans la province était essentiellement générée par la rivalité entre les deux partis. Mais comme, souvent, l'efficacité des mécanismes de paix se heurtait à l'attitude des autorités traditionnelles, le COMSA en est venu à se fixer comme priorité première au Natal de faire de ces autorités un élément clé des mécanismes de paix locaux.

D'ordinaire, il fallait d'abord établir les «griefs» des chefs d'une part et ceux des partisans de l'ANC de l'autre. Les raisons de l'abstention des chefs variaient évidemment

d'un cas à l'autre, mais il était tout de même possible de dégager des constantes. Ainsi, tous s'indignaient dans une certaine mesure de ce qu'ils considéraient comme un manque de respect pour la tradition de la part des jeunes partisans de l'ANC et des efforts de ces derniers en vue d'établir ce que les chefs percevaient être des autorités parallèles dans les communautés. De plus, ils accusaient l'ANC de fomenter le mécontentement. L'ANC et ses jeunes partisans, d'autre part, soutenaient qu'ils n'avaient en principe rien contre les autorités traditionnelles, mais qu'ils en avaient contre les leaders traditionnels [chefs et indunas] qui se livraient à l'extorsion et à des pratiques non démocratiques. En particulier, ils s'opposaient aux chefs et aux indunas qui entravaient la formation de sections de l'ANC dans leur communauté.

Ayant utilisé la navette diplomatique pour définir les divergences entre les chefs et l'ANC et pour amorcer un rapprochement, il a fallu ensuite obtenir des deux camps la promesse de travailler ensemble à promouvoir la paix dans leurs régions. Il s'en est suivi une nouvelle série d'engagements. Les chefs se sont engagés à être des figures patriarcales pour tous les membres de leurs communautés, quelle que soit leur affiliation politique. Cet engagement a été crucial. Des nombreux chefs politiquement actifs, presque tous étaient des partisans de l'IFP. Ils étaient non seulement membres du parti mais aussi habituellement les dirigeants du parti dans leur région et mettaient à profit lorsqu'ils le pouvaient leur position traditionnelle pour empêcher toute concurrence de l'ANC. En raison de cette «partisanerie», ceux de leurs sujets qui sympathisaient avec l'ANC les percevaient comme de simples dirigeants de factions, alors que la tradition commandait au chef d'être au-dessus des factions. Amener les chefs à proclamer leur impartialité politique et ce, publiquement, a donc constitué une percée importante. Les partisans de l'ANC ont dû pour leur part proclamer leur allégeance à leurs différentes autorités traditionnelles ainsi que s'engager à faire part aux chefs concernés des projets d'établissement de sections du parti dans leurs localités et les informer bien à l'avance de tout rassemblement politique. Ces engagements, de part et d'autre, ont permis de définir les règles du jeu politique. Les négociations détaillées qui ont conduit à ces engagements se déroulaient habituellement en présence d'un représentant du comité local de paix.

Après s'être assuré qu'il existait une base sur laquelle asseoir des relations de travail raisonnables entre les chefs et l'IFP d'une part et l'ANC de l'autre, le COMSA a ensuite aidé les parties à former un comité de la paix fondé sur le principe de la chefferie et ayant à sa tête le chef de la région. Ces comités locaux étaient généralement appelés des *Resettlement and Development Committees* [RDC]. Il s'agissait dans les faits d'une adaptation des LDC, le plus souvent urbains, afin de prendre en compte et de refléter les conditions qu'on retrouvait dans des communautés rurales relevant des autorités traditionnelles. Ces RDC, dont la composition était généralement ouverte à tous, comprenaient le chef, qui en était habituellement le président, tous ses indunas ainsi que des représentants du clergé local, de la *South African Police* [SAP], de la *South African Defence Force* [SADF], si elle était présente dans la région, du LPC local et de l'amabutho.

Les RDC se réunissaient habituellement une fois par semaine dans le *kraal* du chef. Chaque induna était appelé à faire état de la situation de sécurité dans son quartier au cours de la semaine précédente. Les représentants des partis politiques profitaient de l'occasion pour signaler les problèmes qui menaçaient la paix au sein de la communauté ou qui entravaient la liberté politique. C'était aussi l'occasion de discuter d'un sujet tout aussi important, la reconstruction des maisons détruites lors des troubles. Dans le cadre des mesures de confiance mises en place au sein de la communauté, il avait été convenu de désigner deux représentants, un de chacun des deux principaux partis politiques [ANC et IFP], qui visitaient ensemble le territoire de la chefferie afin de recenser les maisons à reconstruire ou à réparer. Le seul fait de voir deux adversaires politiques travailler ensemble dans l'intérêt de la communauté tout entière constituait un apport énorme à la paix et à la réconciliation. Les RDC se sont aussi occupés du retour et de la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées, de la réouverture des écoles et des routes fermées en raison des actes de violence, ainsi que du développement de la communauté en général.

En ce qui concerne la campagne contre la violence, les RDC offraient de nets avantages par rapport aux LPC prévus dans le *National Peace Accord*. D'abord, ils étaient véritablement locaux et ils représentaient l'ensemble des intérêts de la communauté. Ils étaient beaucoup plus sensibilisés à la situation locale que les LPC et beaucoup mieux placés pour en prendre le pouls. Ils n'étaient pas entravés par la bureaucratie. Enfin et surtout, en se penchant sur les questions d'intérêt immédiat pour la communauté, ils la mobilisaient contre la violence et pour le développement.

Lesotho

Le 19 janvier 1994, des affrontements éclataient au sein de la *Royal Lesotho Defence Force* [RLDF]. Le gouvernement du Lesotho a alors demandé au secrétaire général du Commonwealth de l'aider à mettre fin aux combats. Ce dernier a désigné deux représentants qui sont arrivés au Lesotho le 24 janvier. Leur premier objectif était de mettre fin aux combats et de persuader les soldats de retourner leurs armes aux magasins d'armes. À long terme, ils voulaient consolider l'unité de la RLDF, renforcer sa loyauté à l'égard du gouvernement et des institutions de l'État et l'aider à se forger un rôle à long terme dans la nouvelle Afrique australe.

Un cessez-le-feu *de facto* a suivi l'arrivée des représentants du Secrétariat du Commonwealth, ce qui a permis à ces derniers d'entreprendre la tâche de séparer les combattants. L'armée s'était scindée en deux groupes. D'un côté, on retrouvait le groupe du Quartier général. Selon tous les rapports, c'était l'unité d'élite de la RLDF; il était le mieux équipé et comptait aussi l'escadrille aérienne. Face au groupe du QG se trouvait ce qu'on peut appeler le groupe de Makoanyane, composé surtout d'unités d'infanterie. Le groupe du QG comptait environ 200 militaires, celui de Makoanyane, nettement plus de 600. Pour assurer l'efficacité des négociations, les représentants du Commonwealth ont demandé que les deux parties désignent des comités composés d'au plus 12 personnes et c'est avec ces comités que les négociations se sont amorcées.

Compte tenu du degré de méfiance qui existait, les représentants ont décidé qu'ils commenceraient de négocier séparément avec chaque comité. Après une semaine de négociations intensives, chaque faction avait accepté de rappeler ses hommes de leurs positions sur les hauteurs et de remiser leurs armes. Compte tenu de l'objectif ultime de la mission, il était important de faire de la publicité autour de la cessation définitive des hostilités. Il a donc été convenu qu'en plus de la couverture assurée par la télévision, le désengagement se ferait sous la supervision de représentants diplomatiques du Commonwealth. Pour convaincre la population civile que la paix avait enfin été rétablie, le convoi de camions transportant les troupes à leurs casernes a passé par le centre-ville, sous les applaudissements du public. Ayant mis fin aux combats, les représentants se sont ensuite employés, dans le cadre de réunions avec les comités, à déterminer les causes du conflit.

Celles-ci tenaient en partie aux origines de la RLDF. Jusqu'en 1970, le Lesotho n'avait pas d'armée, mais seulement la *Royal Lesotho Mounted Police*, une force paramilitaire. C'est par la suite que la RLDF a vu le jour, surtout pour lutter contre les insurgés du *Basotho Congress Party* [BCP], qui avait été privé de sa victoire aux élections de 1970 par le premier ministre d'alors, Leabua Jonathan. En d'autres mots, à la différence de la plupart des armées, la RLDF avait été créée pour défendre le gouvernement d'un parti contre les revendications d'un autre parti. Et en raison même des circonstances qui avaient nécessité la création de la RLDF, les premières recrues provenaient surtout des partisans du parti au pouvoir, le *Basotho National Party* [BNP]. Le BCP, qui a repris le pouvoir en mars 1993, a fini par considérer que la RLDF était l'armée du BNP plutôt qu'une armée nationale. Il est significatif que dans leurs discussions avec les représentants du Commonwealth, les deux comités aient avoué, séparément et de façon indépendante, qu'il y avait eu de l'ingérence politique dans l'armée dans la période précédant les élections de mars 1993 et aussi par la suite.

Les causes immédiates des affrontements tenaient cependant davantage aux rivalités et à la jalousie au sein de la RLDF. Le groupe de Makoanyane estimait que le groupe du QG jouissait de privilèges indus. Outre qu'il avait les meilleures armes, le groupe du QG bénéficiait, alléguait-on, d'indemnités auxquelles ne pouvait prétendre le groupe de Makanyane. Des irrégularités qui se seraient produites au niveau de l'avancement constituaient une autre source majeure de griefs.

Les représentants du Commonwealth étaient convaincus, à la suite de leurs rencontres séparées avec les deux comités, qu'il y avait plus de facteurs d'union que de désunion entre les deux camps. Et surtout, les soldats eux-mêmes s'en rendaient compte. Misant sur le climat qui régnait au sein des comités et sur la teneur des discussions, les représentants ont alors décidé de réunir les deux comités afin de créer un comité unifié de la RLDF. Ce comité conjoint a été formé le 17 février. Avec l'aide des représentants, il a entrepris de définir le rôle futur de la RLDF dans le contexte de la cessation de l'insurrection du BCP et de la fin de l'apartheid en Afrique du Sud. Le comité conjoint croyait que la RLDF serait notamment appelée à :

- combattre le crime international et surtout le trafic de la drogue puisque les narcotrafiquants semblaient vouloir utiliser le Lesotho comme point d'entrée en Afrique du Sud;
- aider à combattre l'érosion des sols [un grave problème au Lesotho] en plantant des arbres;
- défendre le gouvernement démocratiquement élu et les institutions de l'État;
- contribuer à des opérations de maintien de la paix sous les auspices des Nations Unies ou de l'Organisation de l'unité africaine.

Ces points ont ensuite été intégrés dans une présentation au gouvernement. Depuis, il n'y a pas eu de nouveaux conflits au sein de l'armée. D'ailleurs, quand la *Royal Lesotho Mounted Police* a déclenché une grève en juin 1994, c'est le comité conjoint de l'armée qui a aidé la police à rédiger un mémoire semblable à présenter au gouvernement.

Secrétariat du Commonwealth
Marlborough House
Londres SW1

Septembre 1995

Délégation suisse

Contribution écrite à l'atelier n° 2.1 : Préalerte et diplomatie préventive

Causes principales et immédiates des conflits

Dans les années 1970, de nombreuses guerres d'influences opposaient en Angola, au Mozambique, en Éthiopie, en Namibie, des régimes ou des mouvements soutenus par les États occidentaux à d'autres soutenus par le bloc socialiste; d'aucuns voyaient en Afrique australe une volonté soviétique de faire main basse sur les ressources en minerais de l'Afrique du Sud dans le cadre d'une partie de bras de fer planétaire. Aujourd'hui, après la disparition de l'URSS, l'Afrique a cessé d'être un enjeu de l'ancienne bipolarité est-ouest. Cela a pu parfois favoriser des évolutions positives. Des conflits ont pu être résolus ou sont en voie de l'être, par exemple en Namibie, au Tchad, en Éthiopie, en Érythrée, au Mozambique et en Afrique du Sud. Des processus d'ouverture politique et économique ont été engagés dans la plupart des États du sous-continent. Les changements actuels en Afrique du Sud apparaissent comme susceptibles d'encourager ces évolutions favorables.

Pourtant, la réévaluation du rôle de l'État, la remise en cause de son rôle de moteur du développement, les pressions internes et externes en faveur de processus de démocratisation ont aussi considérablement sapé son autorité et ont contribué à l'apparition de nouveaux conflits ou à la résurgence de tensions, notamment tribales, longtemps contenues. Le pouvoir de l'État, souvent répressif, assurait en effet en même temps le maintien de la paix intérieure et de l'ordre, contenait les conflits ethniques ou religieux : sa remise en cause a provoqué une multitude des foyers de crise, sous forme de guerres civiles ou de conflits sporadiques et localisés. Plus que jamais, les pays d'Afrique sub-saharienne sont à la recherche de la stabilité politique sans laquelle il n'y aura pas de développement possible pour leur économie et pas d'amélioration des libertés et des conditions de vie pour leurs populations. Dans ce contexte, il convient d'ailleurs de souligner le rôle constructif de certains États du sous-continent, notamment de l'Afrique du Sud, dans le cadre des efforts de maintien de la paix de l'ONU dans les zones de crise en Afrique et ailleurs. Beaucoup reste encore à faire.

Il faut cependant poser la question de savoir si le processus de décolonisation, complété par l'établissement des structures qu'on connaît et qui, du point de vue formel, s'approchaient, et pour cause, de plus en plus, des modèles occidentaux, ne portait pas en lui-même un germe de décalage entre le système et le pays réel, décalage d'importance inégale suivant les pays mais qui, dans quelques cas, a été instrumental, partiellement au moins, de la défaillance dans la réalisation des projets de société. C'est avec cette réflexion en tête que nous pensons devoir lire les extraits suivants du Rapport final des «Assises de l'Afrique», tenues sous les auspices de l'UNESCO à Paris en février 1995 :

«Les échecs innombrables accumulés sur le continent africain pendant plus de 30 ans peuvent se définir comme suit :

C'est en Afrique que nous avons les taux de mortalité générale et infantile les plus élevés, l'espérance de vie la plus basse, le taux de croissance le plus faible de la planète, le revenu par tête d'habitant le plus bas, la croissance démographique la plus forte. On note également dans le continent des taux de scolarisation extrêmement faibles et d'analphabétisme particulièrement élevés, un sous-équipement technique considérable; un développement embryonnaire des moyens de communication. Les budgets consacrés à l'éducation, à la formation de la culture, à l'information et à la santé, ne cessent de diminuer tandis que ceux consacrés à la défense, à la sécurité et aux armements ne cessent d'augmenter.

Les administrations sont souvent gangrenées par la préférence ethnique, l'esprit partisan, le clientélisme, le népotisme, la corruption, l'absentéisme, le laxisme, les faibles taux de rentabilité et d'efficacité internes. Les détournement des deniers publics, les gaspillages, la gabegie ne sont pas assez combattus. **Certes, il existe certaines exceptions mais force est de reconnaître qu'elles ne modifient pas le tableau d'ensemble.**

Aussi longtemps que l'idée de la paix sera malmenée en Afrique, les efforts de développement ne connaîtront jamais tous les effets qu'on en attend. Avec les conflits armés, les guerres civiles, les litiges frontaliers, le tribalisme et les rivalités ethniques, les querelles politiques, l'exploitation de la religion à des fins partisans, le réalisme nous commande de considérer l'instabilité politique et la guerre non point comme des épiphénomènes mais comme une tendance lourde et persistante. Nous pouvons inverser cette tendance qui dure depuis 50 ans mais il nous faudra une volonté politique inflexible.

Enfin, face à l'Europe, aux Amériques, aux pays de l'Océan Indien et du Pacifique, qui se constituent en blocs économiques engagés dans une concurrence impitoyable, les micro-États n'ont de chance de compter comme quantité significative et crédible qu'à la condition d'être unis. Avec 640 millions d'habitants aujourd'hui, qui seront plus 1,2 milliard de consommateurs dans 23 ans, nous devons avoir la certitude que l'Afrique avec les richesses de son sol, de son sous-sol, de ses mers, de ses forêts, avec ses potentialités touristiques et culturelles, ne pourra jamais être marginalisée si ses enfants ont la capacité de négociation nécessaire pour vendre des atouts aussi incontournables.»¹

¹ Les Assises de l'Afrique ont rassemblé des Chefs d'État ou leurs représentants, les responsables des agences de coopération bilatérale, des organisations du système des Nations Unies, de l'Organisation de l'Unité Africaine, de la Banque africaine de développement, de la Commission économique pour l'Afrique, des différentes organisations non-gouvernementales, des personnalités indépendantes appartenant à la société civile ainsi que des africanistes amis en provenance du monde de l'éducation, de la science, de la culture et de la communication.

Comme cela a été souligné, des intérêts très concrets sont en jeu au plan global, qui doivent être considérés dans un contexte global en fonction de nos objectifs de la coopération. Actuellement, le monde se réoriente, à la fois vers des centres régionaux et vers une sorte de division verticale nord-sud. La différence de bien-être entre le nord et le sud qui tend à s'aggraver constitue une menace latente de déstabilisation du continent africain.

Le rôle géostratégique du continent à l'avenir ne saurait enfin être sous-estimé, comme le montrent les événements récents en Somalie et au Rwanda; l'on assiste à un jeu d'interventions. La progression en Afrique de forces se réclamant du fondamentalisme islamique retient également l'attention, avec une crainte grandissante face au rôle que pourraient jouer certains pays notamment dans les conflits en Afrique.

Des indicateurs et facteurs d'instabilité qui permettent le mieux de prévoir quand et comment une situation de crise dégénère en affrontement violent

- tensions montantes entre groupes ethniques;
- remise en cause du rôle de l'État;
- dégradation massive des conditions économiques au détriment de la plus grande partie de la population;
- litiges frontaliers exploités à des fins de politique intérieure et/ou extérieure accompagnés de répressions de certains groupes de la population;
- soutien systématique accordé de l'extérieur à l'organisation d'actes terroristes sur le territoire d'un État;
- catastrophes naturelles de grande ampleur;
- exploitation systématique et massive de la religion à des fins partisans.

Comment agir

a) Il convient de prêter davantage d'attention au stade de **préalerte** : le conflit est présent sous forme latente seulement et il ne connaît pas encore des ramifications sur les plans internes et internationaux.

Pour ce faire, la communauté internationale devrait disposer, de préférence à travers l'OUA, d'un système d'observateurs (qui peuvent revêtir des fonctions telles que représentant de l'OUA, voire du PNUD, voire des représentants d'organisations sous-régionales telle que l'IGADD) qui auront comme tâche principale d'alerter la communauté internationale, voire régionale, voire un cercle défini d'États, des évolutions particulièrement inquiétantes qu'ils analysent. D'où l'intérêt d'établir un système d'alerte préalable, de prévention et de solution des conflits.

b) En ce qui concerne le choix de la **tierce partie** appelée à intervenir dans l'exercice de la **diplomatie préventive** [tierce partie s'entendant de toute partie – État, groupe d'États, organisation internationale, etc. – non partie au différend], il convient de

procéder en fonction de l'avantage comparatif qu'offrent les différents acteurs potentiels : il importe que son profil corresponde le mieux à la nature du différend et de la solution recherchée. De plus, la solution trouvée doit aller dans le sens d'un renforcement de l'OUA. Notons que la Francophonie pourrait, suivant les structures dont elle se dotera [peut-être p. ex. groupe de personnes éminentes, groupe de gestion de conflits p. ex. au sein de la Francophonie], et suivant la nature du différend parfaitement apparaître comme une tierce partie idoine.

c) La diplomatie préventive, voire même le système de règlement pacifique des différends, n'est pas un but en soi. Il ne s'agit pas de gérer des situations conflictuelles, mais de trouver des solutions justes et durables qui permettent d'en sortir. C'est pourquoi la diplomatie préventive doit se compléter par une réflexion sur ce qu'on appelle le système du changement pacifique. Dès lors une tâche supplémentaire de la tierce partie peut consister, le cas échéant, à fournir aux parties concernées des idées et des arguments en vue d'un «*peaceful change*». Ce «*peaceful change*» à son tour ne serait atteint que si les parties concernées ont la volonté politique d'aboutir.

En d'autres termes, la diplomatie préventive au sens large comporte deux volets principaux : la gestion de la crise d'une part, l'insistance auprès des parties concernées pour qu'elles élaborent (avec les concours d'autres acteurs si nécessaire) une nouvelle solution juste et durable, de l'autre.

d) Il a été souligné qu'en principe, une multitude de tierce parties est concevable et la pratique est riche d'exemples.

Comme nous l'avons dit, il convient de se référer aux avantages comparatifs des acteurs potentiels suivant les caractéristiques d'une situation dans laquelle une intervention d'une partie tierce est demandée. Pour l'avenir, il faudra donc faire preuve d'imagination pour augmenter les chances que les interventions souhaitées aboutissent. Tout en soulignant l'importance de la flexibilité, il faut rappeler l'intérêt que ces interventions renforcent aussi le prestige et l'importance de l'OUA.

Pour les pays membres non-africains de la Francophonie tels que la Suisse, se pose la question des modalités de leur engagement en Afrique dans le souci d'aider à la construction de la paix. La Suisse jouit d'une expérience certaine ayant déjà fourni des contributions considérables, notamment en Afrique du Sud et dans la région du Sud de l'Afrique. Elle s'engage depuis longtemps dans la région des Grands Lacs notamment en appuyant les projets d'institutions comme «*The Newick Park Initiative*», l'Action Mondiale des Parlementaires ou l'Association synergies Africa. Elle a aussi été parmi les premiers États à encourager l'IGADD dans la réalisation de sa vision de la diplomatie préventive.

Ces engagements de la Suisse s'inscrivent également dans la stratégie de renforcer la position de l'Afrique dans le monde.

En ce qui concerne les modalités de son engagement à travers les actions concrètes en Afrique, la Suisse, à plusieurs reprises, a sollicité la coopération d'autres pays africains. Elle souhaite, ici à Ottawa, poser la question de savoir, si la Francophonie ne pourrait pas stimuler la coopération entre pays membres non africains lorsqu'ils s'engagent en Afrique, et des pays africains membres de la Francophonie d'après le principe de la géométrie variable. Cette suggestion va certainement moins loin que les deux initiatives déjà mentionnées dans ce contexte (l'une provenant du Gouvernement canadien, l'autre de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française), dans la mesure où elle est très orientée vers la pratique et qu'elle envisage, sur une structure de fond, des solutions variables au cas par cas. Néanmoins, l'idée est lancée.