

CONFLICTUALITE ET FRANCOPHONIE EN AFRIQUE : LA PREVENTION DES CONFLITS ET LES SEUILS D'ALERTE

par André Cabanis,
professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole

La treizième Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement francophones réunie à Montreux les 23 et 24 octobre 2010 a adopté une déclaration qui reprend nombre de thèmes traditionnels de la Francophonie : préservation de la diversité linguistique, défense du développement durable, protection des libertés publiques, promotion de l'Etat de droit, affirmation de la bonne gouvernance... Au milieu de cette masse de bonnes intentions, complète jusqu'à donner le sentiment de l'exhaustivité, le lecteur attentif trouve tout naturellement quelques éléments qui intéressent notre propos, en faveur de « la paix et la sécurité » et contre « la violence armée (qui) mine la paix et la sécurité ». L'OIF est donc très naturellement conduite à promettre de « combattre, par les moyens juridiques et diplomatiques appropriés, la violence armée »¹. Ces éléments sont précisés dans un document complémentaire pris en même temps : la « Résolution sur la Déclaration de Bamako dix ans après son adoption » qui énumère cinq engagements « pour la mise en œuvre renforcée des mécanismes de prévention, de règlement des crises et des conflits et de consolidation de la paix ».

Si l'idée qu'il vaut mieux prévenir que guérir est fort ancienne, si l'on trouve déjà au Moyen Age des scolastiques pour soutenir qu'un ordre injuste est par essence fragile car porteur de conflits², les spécialistes des relations internationales se sont longtemps plutôt concentrés sur l'organisation des rapports diplomatiques dans une perspective qui mêle droit et science politique. Si survient une guerre, elle est accueillie avec fatalisme et la formule de Clausewitz sur *la guerre prolongement de la politique par d'autres moyens* ne choque guère³. Tout au plus s'emploie-t-on à distinguer guerres juste et injuste, à protéger les civils autant que possible et à interdire les armes les plus performantes ce qui apparaît évidemment comme fort illusoire. Avec la première tentative moderne d'organisation de la société internationale, avec la Société des nations ayant fonctionné pendant l'entre deux guerres, on continue de privilégier la prescription sur l'expertise : il s'agit d'interdire la guerre plutôt que de chercher à en évaluer les risques⁴. L'Organisation des nations unies, à ses débuts, se situe dans la même logique⁵. D'un certain point de vue, la guerre froide et le monde bipolaire sur lequel elle s'appuie confortent cette logique : en cas de risque de conflit au niveau régional, les grandes puissances interviennent pour calmer les tensions chez leurs protégés ; il ne saurait y avoir d'affrontements que dans le cadre d'une rivalité entre les deux camps dans une ambiance où chacun se croit en bonne position pour l'emporter,

¹ Déclaration de Montreux, 9. Dénonciation de « la violence armée, qui porte atteinte à la sécurité, aux principes et valeurs découlant du plein respect des droits de l'Homme, et qui entrave la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement ».

² Cf. notamment les développements de la *Somme théologique* de saint Thomas d'Aquin (I, II, q. 96, a. 4) sur les lois injustes soit qu'elles soient contraires au bien commun, donc qu'elles n'obligent pas en conscience « sauf dans les cas où il importe d'éviter le scandale et le désordre », soit qu'elles soient contraires au bien divin et qu'elles ne doivent être observées « en aucune manière ».

³ Traité de Carl von Clausewitz, *De la Guerre* : « La subordination du point de vue politique à celui de la guerre serait absurde, puisque c'est la politique qui a entraîné la guerre (...) la guerre n'est que l'instrument et non l'inverse ».

⁴ Cf. la signature, le 27 août 1928, du pacte Briand-Kellog qui prétend mettre « la guerre hors la loi ».

⁵ Cf. les chapitres VI (« Règlement pacifique des différends ») et VII (« Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ») de la charte des Nations unies.

comme en Corée dans les années 1950, au Vietnam dans les années 1960 et 1970, en Afghanistan dans les années 1980.

C'est avec la décennie 1990 qu'apparaît, dans le cadre des Nations unies, l'idée que les procédures destinées à prévenir les conflits sont aussi importantes que celles tendant à y mettre fin et qu'elles sont même plus efficaces puisqu'elles tendent à empêcher les conflits avant qu'ils se produisent, avec leur cortège de destructions, de morts, de rancunes, en tous cas de méfiances durables à surmonter, de remise en marche d'une région, voire d'un pays. Ainsi, dans son Agenda pour la paix, rendu public en 1992⁶, le secrétaire général des Nations unies indique qu'à côté des trois modes d'action classique en faveur de la paix (rétablissement de la paix, maintien de la paix, consolidation de la paix après un conflit), il faut également s'appliquer à encourager une quatrième modalité qui est constituée par la diplomatie préventive. Cette volonté d'encourager une « stratégie de prévention à long terme » est reprise dans le Rapport Brahimi rédigé en 2000 par le groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies⁷, puis par le document final adopté dans le cadre du Sommet mondial de 2005⁸.

A partir de là, et comme souvent lorsqu'il s'agit de décliner les prises de position de l'ONU, les organisations régionales se saisissent du problème et y apportent leurs solutions. Il en va ainsi, dès 2002, des Communautés économiques des Etats d'une part de l'Afrique de l'Ouest (la CEDEAO), d'autre part de l'Afrique centrale (la CEEAC). Les premiers créent un département d'alerte précoce qui, en partenariat avec le *West Africa Network for Peacebuilding* (WANEP⁹), gère un réseau : le *West Africa Early Warning and Early Response Network*. Les seconds mettent en place le Mécanisme d'alerte rapide d'Afrique centrale (le MARAC) qui appuie le Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX). Par ailleurs, c'est en 2007 que l'Union africaine s'investit dans le domaine de la prévention et de l'alerte. Ce qui prend la forme de la mise en place par son conseil de paix et de sécurité d'un système continental d'alerte rapide (CEWS¹⁰).

Pour ce qui est de la Francophonie, c'est ostensiblement qu'elle situe son action en matière de maintien de la paix dans la logique de celles conduites par les organisations mondiales et régionales. Cette position est le résultat d'une évolution perceptible au cours de la décennie 2000-2010 à travers les trois textes fondamentaux que sont les déclarations de Bamako (2000), de Ouagadougou (2004) et de Saint-Boniface (2006). Ainsi assiste-t-on à une évolution telle que l'OIF passe d'une position consistant à chercher à régler les problèmes en restant entre soi à une volonté de situer son intervention dans une perspective de large partenariat. Dans le premier texte, celui adopté à Bamako, il est simplement prévu, un peu comme une référence formelle, d'« intensifier la coopération entre l'OIF et les organisations internationales et régionales »¹¹. La déclaration de Ouagadougou est l'occasion d'adresser une invitation au secrétaire général de l'OIF d'intensifier la coopération avec les Nations unies, en reconnaissant le « rôle central du Conseil de sécurité » et la nécessité pour la communauté internationale de ne réagir en matière d'action pour la paix que « selon un

⁶ Agenda du 17 juin 1992 A/47/277-S/24111 Dossier 154.

⁷ Rapport du 21 août 2000 A/55/305 : rapport portant le nom du président du groupe d'étude, Lakhdar Brahimi, ancien envoyé spécial du secrétaire général des NU en Afghanistan.

⁸ Résolution 60/1.

⁹ Ce réseau est mis en place à la suite des conflits intervenus au Liberia, au Ghana et en Sierra Leone ce qui conduit sept pays de l'Afrique de l'Ouest, réunis en 1998 à Accra au Ghana, à créer le WANEP comme un mécanisme de promotion des initiatives de paix et de renforcement des interventions collectives.

¹⁰ *Continental Early Warning System*.

¹¹ *Déclaration de Bamako*, préambule du point 5.

mandat précis et explicite du Conseil de sécurité »¹². Enfin, la déclaration de Saint-Boniface s'ouvre, dès le début de son préambule, par l'affirmation que « le multilatéralisme demeure le cadre privilégié de la coopération internationale ». On peut dire que, « d'une façon générale, tout le texte est placé sous le signe de la coopération internationale et de la collaboration avec les organisations internationales et régionales »¹³.

Ces références aux partenariats nécessaires s'expliquent notamment par la conscience, chez les responsables de la Francophonie, que, dans la mesure où ils souhaitent s'investir dans le domaine de la sécurité, leurs moyens sont limités et ne peuvent se déployer efficacement qu'en s'articulant avec ceux d'autres structures internationales. Nul ne peut s'offusquer que, dans un domaine aussi important que la prévention des conflits ou, si l'on préfère, le repérage de la conflictualité, l'OIF n'entende pas faire cavalier seul, d'autant que d'une part les foyers de tensions dans le monde mêlent souvent pays francophones et non francophones, en opposition ou à l'inverse en système d'alliance, d'autre part les tensions qui affectent les sociétés francophones n'ont rien de spécifiques et ne sont donc pas justiciables d'un traitement particulier¹⁴. En même temps, il appartient aux institutions francophones de faire leur place parmi l'ensemble des acteurs susceptibles de jouer un rôle utile en faveur de la paix. De ce point de vue, il apparaît que, si la plupart des textes solennels émanant de la francophonie officielle ne présentent souvent qu'une médiocre originalité, relevant plutôt d'une forme de « politiquement correct francophone » à base d'exhortation en faveur de la démocratie, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance présentés comme autant d'obstacle aux tensions (I), en revanche il est peut-être un domaine où peut se développer une « plus-value francophone » fondée sur des qualités d'expertise qu'il se suffit cependant pas d'affirmer pour les faire automatiquement reconnaître, mais qu'il convient de développer (II).

I - Le « politiquement correct francophone » en matière de prévention des conflits : la confiance dans le rôle dissuasif de la démocratie, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance

C'est un argument fréquemment entendu en faveur de la démocratie que de soutenir que son installation effective apporte une contribution réelle à la préservation de la paix dans le monde. Certains ajoutent même, pour faire bonne mesure, qu'elle constitue également un gage de développement économique, donc une garantie supplémentaire en faveur de l'apaisement des conflits. Il s'agirait donc de mettre en place un monde enchanté où chaque élément vient en renfort des autres pour mettre fin aux tensions ou, en tous cas, pour leur permettre de s'exprimer par des voies légales. Il n'est pas question, ici, de contester des certitudes consolantes qui fournissent un argument supplémentaire encore que fragile en faveur de l'installation de l'Etat de droit libéral. L'on en saurait non plus chercher à mesurer le caractère plus ou moins pacifique des dirigeants élus démocratiquement, dosage difficile à établir. Il s'agit seulement de constater le caractère très général de ces aimables analyses, dans le cadre des organisations internationales.

¹² *Déclaration de Ouagadougou*, 81.

¹³ A. Cabanis, J.-M. Crouzatier, R. Ivan, C. Mihali et E.-M. Mbonda, *La responsabilité de protéger : une perspective francophone*, AUF, Cluj 2010, p. 123. Pour plus de détails, cf. nos développements dans les 6 pages qui précèdent.

¹⁴ Sur « Les territoires de la Francophonie », cf. les développements de M. Badji dans *Francophonie et relations internationales*, AUF, Paris 2009, p. 21 à 46, notamment : « l'identité francophone est une réalité fuyante, qui ne peut être saisie qu'en terme de médiation, de défense de la réalité culturelle et de « dialogue des cultures » et des civilisations » (p. 26).

Ainsi en va-t-il pour l'ONU dès 2000, avec le Rapport pour le millénaire, document présenté par le secrétaire général qui soutient qu'au cours des deux dernières décennies, la plupart des conflits sont étroitement liés aux problèmes de pauvreté et à l'exclusion des minorités. La formule consiste à placer d'emblée le problème des affrontements sous le signe de l'économie et du politique, en un mot de la bonne gouvernance. Comme à l'accoutumée, l'OIF emboîte le pas. La déclaration de Bamako se démarque de l'analyse traditionnelle qui décrit la démocratie comme un système fragile et exigeant fondé sur la vertu, et la présente comme le « régime qui favorise le mieux la stabilité à long terme »¹⁵. Enfin, et pour s'en tenir aux textes fondamentaux ou récents, l'on peut citer la quatrième édition du *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, document publié en 2010 et qui coïncide avec le dixième anniversaire de Bamako¹⁶. Le développement intitulé « Pour la promotion de la culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'homme » s'ouvre sur une affirmation sans ambiguïté sur la chaîne de causalité privilégiée : « Il est généralement admis que, sans le respect des droits fondamentaux, il n'y a ni démocratie, ni développement, ni paix durable »¹⁷. Le lecteur pressent que l'on pourrait intervertir l'ordre des facteurs sans que les auteurs aient l'impression de rien faire perdre de sa force à leur formule.

Il n'est pas question, ici, de présenter toutes les formes d'objurgations adressées par l'OIF à ses Etats membres pour qu'ils se conforment aux exigences d'une démocratie réelle, c'est-à-dire à la fois politique, économique et sociale, sans négliger l'Etat de droit et la bonne gouvernance. Notre propos consiste, conformément au titre de cette intervention, à rechercher les seuils d'alerte proposés par la Francophonie dans le cadre d'une politique de prévention. Il est clair que les acteurs de la communauté internationale prévoient, ces dernières années, d'accorder davantage de place à la « diplomatie préventive »¹⁸. Dans son *Rapport sur la prévention des conflits armés* de 2001, le secrétaire général de l'ONU souhaite « faire passer l'Organisation des Nations unies d'une culture de la réaction à une culture de prévention »¹⁹. Pour autant, il se montre prudent dans la détermination des seuils qui doivent permettre de déclencher l'intervention préventive des acteurs se situant au niveau mondial. Dans ses propositions de 2009 sur *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*²⁰, il fait bien allusion à la notion de seuil en parlant de repérage « des tensions avant qu'une crise ou un conflit n'éclate »²¹ mais, dans la suite des développements, il évite de se montrer trop précis d'autant qu'il ne lui appartient évidemment pas de prétendre fixer des critères à l'intervention du conseil de sécurité. Ne disposant pas des mêmes moyens de contraintes, donc n'étant pas soumis aux mêmes responsabilités, l'OIF peut se montrer plus audacieuse puisque les conséquences sont moindres.

Ainsi en va-t-il en matière d'atteintes à la démocratie. La déclaration de Bamako invite le secrétaire général à se tenir « informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone en s'appuyant notamment sur la délégation à la démocratie et aux droits de l'homme, chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'homme dans les pays membres de la

¹⁵ *Déclaration de Bamako*, art. 3-3.

¹⁶ *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Bamako, dix ans après 2000-2010*, OIF, Paris 2010.

¹⁷ *Idem*, p. 101.

¹⁸ *La responsabilité de protéger : une perspective francophone*, p. 65.

¹⁹ *Bamako, dix ans après*, p. 1.

²⁰ *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, ONU, New York 2009, A/63/677.

²¹ *Idem*, par. 3.

Francophonie »²². Il est souhaité des mécanismes de suivi de la pratique de la démocratie grâce à des procédures telles que l'envoi d'un facilitateur, le cas échéant d'observateurs judiciaires avec mise en place d'un système d'alerte précoce. Bamako précise les aspects à encourager ou, en tous cas, à préserver : reconnaissance et respect du rôle déterminant de l'institution parlementaire, contrôle de l'utilisation des fonds publics, transparence et équité du processus électoral (confection des listes électorales, participation aux élections, dépouillement du scrutin), participation de la société civile à la vie politique... L'accord paraît facile pour se retrouver autour de règles aussi générales et indiscutables et pour s'y référer à défaut de toujours les mettre en œuvre parfaitement. En fait, compte tenu de l'hétérogénéité du monde francophone, il est des exigences impliquées par la démocratie qui peuvent poser des problèmes de principe à certains Etats membres. Ainsi en va-t-il du multipartisme²³. Son insertion dans le texte de Bamako appelle une réserve de la part du Vietnam et du Laos : « la démocratie et le multipartisme sont deux notions différentes et ne peuvent s'identifier. La démocratie est une finalité alors que le multipartisme n'est qu'un chemin. Le chemin pour y parvenir décidé par chaque pays doit être défini par son peuple en fonction de ses spécificités culturelles, historiques, économiques et sociales »²⁴. L'unanimité n'est donc pas absolument de mise en ce domaine au sein de la Francophonie.

La protection des droits de l'homme est évidemment inséparable du respect des valeurs démocratiques²⁵. Comme on l'a vu plus haut, les systèmes d'observation ont le plus souvent vocation à contrôler ces deux aspects de la vie politique de chaque pays. Pour autant, les procédures mises en place par l'OIF en matière d'évaluation du respect des droits et libertés présentent certaines spécificités, et d'abord le souci de s'articuler avec un mécanisme mis en place par l'ONU, dit de « l'examen périodique universel » (EPU). Les modalités de mise en œuvre de cette réforme remontent à 2007 et ont été adoptées par le Conseil des droits de l'homme créé l'année précédente par l'Assemblée générale de l'ONU. Par la déclaration de Saint-Boniface, les Etats francophones ont pris l'engagement « de participer de façon active et concertée, à la mise en place et aux travaux » de ce Conseil²⁶. Ainsi, lors de la huitième session du groupe de travail de l'EPU, en mai 2010, 127 Etats sur les 192 membres de l'ONU avaient été examinés, dont 46 des 56 Etats membres de l'OIF. Selon le rapport de l'Observatoire mondial des droits humains et selon une statistique portant sur les résultats des six premières sessions effectuées au titre de l'EPU, il apparaît que sur le total des recommandations adressées aux pays relevant de l'OIF, 2 226 ont été acceptées, 274 rejetées, 427 ont entraîné des clarifications et 117 étaient en attente de réponse au moment de l'enquête. Pour ce qui est des thèmes évoqués par ces recommandations, les plus fréquents concernent les droits de l'enfant, les instruments internationaux, les droits des femmes, la justice et, enfin, la torture et les autres traitements inhumains et dégradants²⁷. A noter

²² *Déclaration de Bamako*, 5-1.

²³ *Idem*, 2-5 : « La démocratie suppose l'existence de partis politiques égaux en droit, libre de s'organiser et de s'exprimer (...). Ainsi, la démocratie va de pair avec le multipartisme ».

²⁴ Certains éléments de cette réserve -sans l'exclusion du multipartisme- concernant les « formes d'expression de la démocratie » sont reprises dans la déclaration de Bamako (3-2).

²⁵ Sur « La démocratie et les droits de l'homme », cf. M. Badji, J.-M. Crouzatier, R. Ivan et J. Soppelsa, *Solidarité en (f)rancophonie*, AUF, Cluj 2010, p. 70 à 81 : « Ensemble géoculturel, la Francophonie est atypique parce qu'en plus de sa mission naturelle -la promotion de la langue française et de l'éducation- elle s'assigne pour objectif de faire connaître et adopter certaines valeurs à l'échelle planétaire » (p. 70).

²⁶ *Déclaration de Saint-Boniface*, 13.

²⁷ *Bamako, dix ans après*, p. 111-112 : Le rapport croit pouvoir tirer des conclusions de ce chiffre : « On peut en déduire que la lutte contre la torture et autres traitements est en nette progression dans les pays francophones mais que, à l'inverse, des efforts doivent être faits pour la protection catégorielle des enfants et des femmes, tout comme la ratification des instruments internationaux ».

enfin que, si l'accord paraît assez général pour protéger les droits de l'homme, certaines questions continuent de se poser, ainsi à propos de la liberté de la presse. On sait la responsabilité de certains médias dans le déclenchement de graves crises humanitaires, ainsi de la radio des mille collines par rapport au génocide rwandais. La déclaration de Saint-Boniface cherche le juste compromis entre des préoccupations contradictoires, exigeant « le droit à la protection des journalistes, y compris en temps de guerre », constatant « le rôle fondamental des médias dans la diffusion des valeurs de liberté, de tolérance et de paix », enfin dénonçant le rôle que certains journalistes ont pu jouer par « la désinformation et toute forme d'incitation (...) à la haine et à la violence »²⁸. On ne saurait mieux dire.

Reste à satisfaire aux exigences de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance. Les esprits chagrins y verront une façon de se résigner aux atteintes à la démocratie. Dans une telle perspective, cette dernière constituerait une forme d'idéal aux exigences de laquelle aucune nation, y compris dans le monde développé, ne saurait satisfaire entièrement, *a fortiori* les pays en développement sortant de plusieurs décennies de dictature. En revanche, l'on pourrait demander aux dirigeants de ces derniers d'une part de se conformer aux lois qu'ils se sont données à eux-mêmes, d'autre part de respecter quelques normes de bon sens en matière de gouvernement, à base de concertation et de lutte contre la corruption pour s'en tenir au minimum. Ces contraintes présentent l'avantage d'être, en matière de conditionnalité de l'aide internationale, plus opérationnelles car plus faciles à satisfaire que celles impliquées par la mise en place d'une démocratie idéale. Evidemment aucun texte international, qu'il émane d'organisations mondiales ou régionales, *a fortiori* de l'OIF, ne fait allusion à un calcul aussi cynique. Dans cet esprit, la déclaration de Bamako énumère toute une série d'engagements présentés comme relevant de « la consolidation de l'Etat de droit »²⁹ mais dont nombre d'éléments relèvent plutôt de la bonne gouvernance. Qu'on en juge : si les trois premiers engagements peuvent être effectivement classés au titre du respect de l'Etat de droit (renforcer les capacités des institutions de l'Etat de droit, encourager le renouveau de l'institution parlementaire, assurer l'indépendance de la magistrature, la liberté du barreau et la promotion d'une justice efficace et accessible...), les trois suivants peuvent être plutôt rattachés à la bonne gouvernance (mettre en œuvre le principe de transparence, généraliser et accroître la portée du contrôle par des instances impartiales, soutenir l'action des institutions mises en place dans le cadre de l'intégration et de la coopération régionale, de manière à faire émerger, à ce niveau, une conscience citoyenne tournée vers le développement, le progrès et la solidarité)³⁰.

Le sommet de la Francophonie de Montreux, tenu en octobre 2010 a adopté une « Résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone ». Elle énumère douze pays selon une logique sur laquelle l'on peut s'interroger : Madagascar, Niger, Tchad, République centrafricaine, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Comores, Djibouti, Chypre, Moldavie, Géorgie et Haut-Karabagh. Il n'y a pas que la présence de certaines nations qui soient à l'origine d'une interrogation mais également -de façon moins décisive- l'ordre dans lequel chacune est mentionnée. Finalement, les deux questions se répondent mutuellement : la liste comporte *in fine* quatre Etats qui sont à la lisière de la

²⁸ Déclaration de Saint-Boniface, 38.

²⁹ Déclaration de Bamako, 4-A.

³⁰ *Ibidem*. Cf. par ailleurs les conclusions de Bamako, dix ans après : « l'engagement de la Francophonie à accompagner les périodes de transition (...) s'exprime sous différentes manières : (...) par le biais des actions d'assistance nécessaires au renforcement des capacités institutionnelles, humaines et matérielles des structures et des acteurs engagés dans le processus de reconstruction de l'Etat et de relèvement de l'Etat de droit » (p. 213).

francophonie et qui perturbent l'ordre que le titre de la résolution impliquerait. L'on peut tout au plus supposer que le classement des huit autres pays peut conduire à les partager en deux groupes égaux : les quatre premiers (Madagascar, Niger, Tchad, République centrafricaine) correspondraient à des situations de menaces d'aggravation des conflits tandis que les quatre suivants (Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Comores, Djibouti) seraient au mieux en position de sortie de crise. La leçon concrète que l'on peut tirer de cette résolution pourrait conduire à souligner la difficulté de distinguer les pays risquant d'entrer en crise et ceux cherchant à en sortir : nombre de membres du premier groupe appartenaient peu de temps auparavant au deuxième groupe. C'est dire que l'on traite de pays fragiles dont on ne sait pas toujours s'ils sont menacés par une crise à venir, en situation de crise ou s'il faut consolider leur sortie de crise³¹. Le diagnostic n'est pas aisé et exige une expertise de qualité. La Francophonie peut y contribuer.

II - La « plus value francophone » en matière de prévention des conflits : la qualité d'une expertise à encourager et à faire reconnaître

Il existe un contraste entre la véhémence des appels en vue de développer les procédures de prévention et la modestie des moyens effectivement mobilisés³². Les acteurs internationaux dénoncent volontiers ce hiatus et appellent à résoudre le problème. Ainsi, en 2008, l'ONU et l'OIF se sont-ils regroupés pour organiser une réunion tendant à encourager les partenariats « en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits ». Cette concertation a rassemblé à Paris les représentants de près de quarante organisations internationales et régionales, notamment l'Union européenne, l'Union africaine et la CEDEAO. Ils se sont accordés sur trois grands axes de coopération : « une concertation et une coordination accrues entre les partenaires, en particulier sur l'échange d'analyses, l'harmonisation des indicateurs et instruments de mesure des situations ainsi que sur le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide ; un renforcement des capacités de collecte et d'analyse en matière d'alerte précoce, y compris par l'échange des outils et des expériences, l'équipement, la formation et l'assistance technique ; et enfin le développement et la poursuite de la réflexion sur le suivi de la mise en œuvre de ces conclusions pour une consolidation des partenariats ». Le programme est ambitieux mais, comme souvent, il se heurte à des problèmes de moyens. Les participants à la concertation regrettent « la discontinuité persistante entre l'alerte précoce et la réaction rapide, la faiblesse des ressources financières et humaines consacrées à l'alerte précoce et le manque de coordination entre les différentes organisations internationales et régionales sur le sujet »³³.

C'est dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration de la déclaration de Saint-Boniface qu'a été particulièrement étudiée la question de la « plus-value culturelle » que l'OIF est susceptible d'apporter par la mise en place de structures spécialisées dans le domaine des procédures d'alerte précoce. Il s'agit de mobiliser toutes les compétences et toutes les expertises et de pérenniser leurs travaux dans le cadre de structures permanentes capables de réaliser un véritable système de veille. L'aide-mémoire préalable à Saint-Boniface reprend ce terme de « plus-value culturelle »³⁴ que la Francophonie paraît à même de mettre au service de la coopération

³¹ Premières lignes de cette *Résolution* : « Saluant l'évolution positive constatée dans certains de nos pays en situation de sortie de crise ou de transition démocratique, tout en réaffirmant notre détermination à maintenir un accompagnement approprié dans la phase de la consolidation de la paix et de la stabilité ».

³² Sur « la timidité de la Francophonie », cf. M. Badji *et al.*, *Solidarité en (f)rancophonie...*, ouvr. cité, p. 66 à 69.

³³ Rapport de l'observatoire 2008, p. 36 (livre 97).

³⁴ *Aide-mémoire*, recommandation A (livre 153).

internationale. En même temps, le document dénonce trois types d'insuffisances dans le déploiement de cet atout : *retards* « au niveau de l'observation, de la collecte d'information (...) face aux crises et aux situations de conflits », *caractère sporadique* de l'observation, enfin *indigence* de la société civile francophone « en ce qui a trait à l'observation et à l'analyse des conflits, ce qui nuit à sa crédibilité »³⁵. Ces insuffisances doivent évidemment être compensées mais sans que l'OIF donne l'impression de prétendre à quelque impérialisme que ce soit, y compris intellectuel : elle « doit éviter 'd'imposer des modèles' », il lui appartient plutôt de proposer des solutions *incitatives* et « des boîtes à outils adaptées aux réalités spécifiques »³⁶.

Pour combler les lacunes constatées tout en faisant preuve de la modestie nécessaire, il est proposé à la Francophonie de s'engager dans deux directions que l'aide-mémoire ne distingue pas nettement dans la mesure où elles sont très complémentaires mais que l'on peut présenter de façon séparée. Il s'agit d'abord de constituer un réseau de ce que l'on pourrait appeler des « personnes-ressources » qui soient à la fois suffisamment impliquées sur le terrain pour être informée en temps réel de toutes les menaces et assez objectives et indépendantes des clans pour que l'on puisse faire confiance à leurs signaux d'alerte. L'aide-mémoire utilise les deux termes d'élites » ou d'« experts » entre lesquels il paraît ne pas vouloir choisir. Il parle tantôt de demander « l'aide de réseaux d'élites locales » ou de « banques d'élites susceptibles d'être utiles à (...) leur société d'origine », tantôt de faire appel à « des experts sur place », en réalisant un « registre d'experts, notamment qui connaissent le terrain »³⁷. Il s'agit ensuite de pouvoir s'appuyer sur des institutions pérennes dont on imagine qu'elles regrouperaient ces élites et ces experts, qu'elles tiendraient à leur disposition la documentation nécessaire, qu'elles conduiraient les études commandées par les responsables en fonction des circonstances... L'aide-mémoire parle de la création d'un *Observatoire* ayant des pouvoirs d'investigation, d'enquête, d'analyse et de synthèse. Il s'appuierait sur des « acteurs institutionnels ». Il conviendrait même de « prévoir le financement de centres francophones d'analyse des conflits ».³⁸

La déclaration de Saint-Boniface reprend certaines de ces propositions. Il faut cependant reconnaître que, dans le domaine qui nous intéresse, elle est plus riche de bonnes intentions que de projets concrets. Elle revient à plusieurs reprises et dès ses premières lignes sur l'invitation adressée à l'OIF d'« accroître ses efforts en faveur de la prévention des conflits, grâce à l'alerte précoce et à la diplomatie préventive »³⁹. Sur ces questions, elle appelle à une coopération étroite avec les nouveaux organes institués dans le cadre des Nations unies, à savoir le Conseil des droits de l'homme et la Commission de consolidation de la paix, leur reconnaissant « un rôle de premier plan dans (...) la prévention des conflits »⁴⁰, ce que l'on pourrait interpréter comme signifiant que l'OIF se résigne à n'avoir qu'une fonction secondaire. En fait, il est quelques affirmations qui semblent se situer dans la ligne d'une volonté de faire reconnaître « les capacités et l'expertise francophones »⁴¹. C'est dans cet état d'esprit qu'il est souhaité que l'OIF puisse « jouer pleinement son rôle spécifique dans l'observation, l'alerte précoce, la diplomatie préventive (...) ». Une ambition limitée donc puisqu'il s'agit

³⁵ *Idem*, A et B.

³⁶ *Idem*, C.

³⁷ *Idem*, A, C et D.

³⁸ *Idem*, A et D.

³⁹ *Déclaration de Saint-Boniface*, exposé des motifs préliminaires.

⁴⁰ *Idem*, 13.

⁴¹ *Idem*, 11. Le terme « expertise francophone » se retrouve dans la *Résolution sur la Déclaration de Bamako dix ans après son adoption* : « Demandons au secrétaire général (...) d'intensifier la mobilisation de l'expertise francophone pour mieux faire valoir le patrimoine juridique commun ».

seulement d'un *rôle spécifique*, au surplus dans le cadre d'une coopération avec les organisations internationales et régionales et par une « utilisation optimale (par l'OIF) de ses capacités »⁴², ce qui laisse entendre qu'il n'est guère prévu de créer des institutions nouvelles.

En fait une lecture plus attentive du texte arrêté à Saint-Boniface montre que, s'il n'est pas expressément prévu de mettre en place des structures particulières, il s'agit en fait de rassembler les énergies existantes. C'est ainsi que l'OIF est invitée « à consolider ses capacités d'analyse (...) en s'appuyant sur le réseau d'information et de concertation », notamment en vue de conduire une « réflexion sur les causes et les facteurs de conflictualité, les indicateurs sous-tendant la fonction d'observation et de veille, et les faits considérés comme déclencheurs des mécanismes de sauvegarde et de réaction »⁴³. Il est clair qu'il s'agit surtout de tirer le maximum d'efficacité de l'utilisation des ressources existantes, certaines étant d'ailleurs énumérées : « les instituts et centres de recherche sur la paix, la démocratie et les droits de l'homme, les organisations de la société civile et les réseaux institutionnels de la Francophonie ». Sur ce point du moins, cette dernière semble vouloir s'impliquer puisque les rédacteurs de la déclaration de Saint-Boniface s'engagent expressément « à renforcer aussi les capacités de la société civile, de ses associations, de ses syndicats et de ses partis »⁴⁴... Reste à s'interroger sur la place qui pourrait être reconnue aux instances universitaires, à ses centres de recherche et à ses experts. Il faut reconnaître que l'aide-mémoire préalable à Saint-Boniface n'y fait allusion que brièvement en recommandant de « mobiliser l'AUF pour favoriser la création de centres universitaires d'excellence », ajoutant qu'il s'agit seulement d'accompagner un « enseignement et (une) recherche endogène »⁴⁵. Pour ce qui est de la déclaration de Saint-Boniface elle-même, une lecture minutieuse débusque, à propos de la réflexion sur la conflictualité, une allusion aux « réseaux de l'Agence universitaire de la Francophonie »⁴⁶.

Finalement, dans ce dernier texte, c'est la disposition finale qui apparaît la plus prometteuse, avec une invitation explicite adressée au secrétaire général de la Francophonie d'agir « en matière de prévention des conflits et de promotion de la paix, en s'assurant notamment par des évaluations adéquates, de l'efficacité des actions entreprises (...) »⁴⁷. C'est dans la ligne de cette suggestion et de l'engagement pris par les chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie en 2008 à Québec que le secrétaire général décide, en mai 2010, de constituer un panel « de personnalités et d'experts de haut niveau, chargé de formuler des recommandations concrètes visant à identifier les moyens les plus adéquats pour renforcer le dispositif d'alerte précoce et de réaction rapide et préventive de la Francophonie »⁴⁸. Parmi les recommandations adressées dans ces conditions au secrétaire général figure notamment l'amélioration du

⁴² *Idem*, 4.

⁴³ *Idem*, 8.

⁴⁴ *Idem*, 37.

⁴⁵ *Aide-mémoire*, recommandations K. Dans *La responsabilité de protéger, une perspective francophone*, nous avons cru pouvoir en conclure : « Une interprétation malveillante ou pessimiste conduirait à douter que l'on envisage une forte ouverture de l'Université sur la société » (*op. cit.*, p. 148).

⁴⁶ Déclaration de Saint-Boniface, 8. A noter que, lors de la réunion des instances de l'Agence universitaire de la Francophonie, en mai 2011 à Rabat, le recteur de l'AUF a dégagé, parmi les quatre perspectives qui doivent marquer son mandat, l'objectif suivant : « fédérer la communauté scientifique de langue française et faire reconnaître la qualité du vivier d'experts de l'AUF en multipliant les contrats d'expertise et la formation continue des professionnels des universités, institutions et organismes d'Etat. Un des objectifs poursuivis est de positionner l'AUF en agence d'évaluation et de veille sur les thématiques prioritaires du monde de l'enseignement supérieur ».

⁴⁷ *Idem*, 45.

⁴⁸ *Bamako, dix ans après*, p.159.

système d'information, la sensibilisation et la formation des acteurs francophones à l'alerte précoce et à la prévention des conflits, une meilleure coordination en interne et avec les partenaires multilatéraux, enfin le passage rapide de l'alerte précoce à la réaction rapide⁴⁹. Demeure également, jamais totalement surmonté, l'obstacle constitué par l'absence de définition incontestable du cadre conceptuel susceptible d'aider les experts à repérer assez tôt les tensions susceptibles de dégénérer, afin de déterminer en somme des « clignotants »⁵⁰ pour reprendre l'expression familière utilisée par l'aide-mémoire préalable à Saint-Boniface. Dans cet esprit, le rapport 2010 *Bamako, dix ans après* propose une liste des différents stades d'une crise : situation stable, situation de crise politique tendue, conflit politique violent, conflit armée de faible intensité, enfin conflit armé de haute intensité. Un nouveau concept est d'ailleurs en train de s'imposer, celui de « violation alarmante »⁵¹.

Pour éviter de donner l'impression de débats purement académiques, l'on peut évoquer des cas concrets d'interventions de la Francophonie. Le rapport 2010 en donne un certain nombre d'exemples⁵², notamment en cas d'atteintes à la démocratie. A s'en tenir aux cinq dernières années, l'on peut citer la crise togolaise d'avril 2005 à la suite du décès du président Eyadema, les coups d'Etat des 3 août 2005 et 6 août 2008 en Mauritanie, la prise de pouvoir par le capitaine Camara en Guinée le 23 décembre 2008, le coup de force d'Andry Rajoelina à Madagascar le 17 mars 2009, enfin le renversement du président Mamadou Tandja au Niger le 17 février 2010⁵³. Chaque fois, la Francophonie s'est efforcé de réagir immédiatement pour dénoncer le problème, pour le cantonner, voire pour participer à sa solution. Un des moyens mis en œuvre consiste, de la part du secrétaire général et si cela lui paraît nécessaire, à réunir un comité *ad hoc* consultatif, technique utilisée à huit reprises au cours des dix dernières années. L'Afrique est massivement représentée mais n'a pas de monopole : Madagascar (22 février 2002), Côte d'Ivoire (à trois reprises : 17 décembre 2002, 3 décembre 2003 et 19 janvier 2005), Haïti (2 mars 2004), Transnistrie (21 février 2007), Guinée (30 mai 2007) et Tchad (21 février 2008)⁵⁴. Le rapport 2010 donne enfin quelques exemples d'interventions préventives destinées à empêcher que des tensions entre Etats ne puissent dégénérer : ainsi dans le cadre du conflit frontalier qui a opposé durant des décennies le Cameroun et le Nigeria à propos de la presqu'île de Bakassi à travers des pressions pour faire accepter l'arrêt rendu en 2002 par la Cour internationale de justice, ainsi avec la normalisation début 2010 des relations entre le Tchad et le Soudan grâce à des missions de bons offices, ainsi avec des réunions tenues à Addis-Abeba et à Paris et réunissant des représentants des Nations unies, de l'Union africaine et de la francophonie pour éviter une résurgence de la crise en République centrafricaine, ainsi enfin pour contribuer à l'apaisement des divergences apparues au Tchad par rapport à l'application des textes électoraux⁵⁵.

*

* *

⁴⁹ site : <http://democratie.francophonie.org/> Cf. Michel Guillou et Trang Pham Thi Hoai (dir.), *La Francophonie sous l'angle des théories des relations internationales*, Lyon, IFRAMOND/Université Jean Moulin, 2008.

⁵⁰ *La responsabilité de protéger, op. cit.*, 128.

⁵¹ *Bamako, dix ans après*, p. 157.

⁵² Cf. par comparaison la typologie figurant dans le rapport pour 2008 et conduisant à distinguer cinq situations (A. Cabanis, P. Canivez, G. Graba, E.-M. Mbonda et C. Mihali, *Existe-t-il une communauté francophone ? Le discours et le projet*, AUF, Cluj 2011, p. 105-106).

⁵³ *Bamako, dix ans après*, p. 193.

⁵⁴ *Idem*, p. 195.

⁵⁵ *Idem*, p. 156.

Le monde francophone se cherche une légitimité qui dépasse la seule utilisation d'une langue commune. La solidarité, l'entraide, la coopération s'appuyant sur des apports de financements et de compétences de la part des mieux dotés vers les moins favorisés ne paraissent pas présenter de spécificités bien nettes par rapport aux systèmes d'aides internationales des pays développés vers les nations en développement. La défense des droits de l'homme et des valeurs démocratiques constitue un beau combat mais la Francophonie n'y peut prétendre à aucun monopole puisque bien d'autres s'en réclament, ni à une complète homogénéité dans ses rangs puisque certains se démarquent des valeurs libérales dites classiques⁵⁶. D'un certain point de vue, la lutte pour la prévention des conflits peut paraître cumuler ces handicaps⁵⁷, dans la mesure où l'OIF semble ne pouvoir y jouer qu'un rôle complémentaire et s'y résigner faute de pouvoir le nier. Au surplus, elle ne regroupe pas que des Etats exemplaires ni du point de vue de la protection assurée à l'ensemble des populations quelles qu'en soit les origines, ni en ce qui concerne la contribution aux procédures d'apaisement des conflits ou de règlement des conflits frontaliers. Il est donc habituel, lorsque l'on évoque ces questions d'apport à la paix mondiale d'affecter un ton de résignation dans le constat et de modestie dans les espoirs.

La Francophonie dispose cependant de quelques atouts. Sans chercher le paradoxe à tout prix, il n'est pas absurde de soutenir que ses faiblesses peuvent favoriser certaines de ses interventions. Qu'elles soient mondiales ou régionales, la plupart des organisations regroupant des Etats sont *a priori* soupçonnées d'être plus ou moins au service d'un groupe de nations qui cherchent à les utiliser pour asseoir leur influence. Ni l'Organisation des Nations unies, ni l'Union africaine n'échappent à ce genre de soupçon. Par ses origines, telles que chacun sait que le gouvernement français n'y était pas favorable à l'origine, par l'ampleur de son implantation géographique, sur quatre continents, d'une diversité qui éloigne l'idée qu'elle envisage une domination régionale, enfin par des déclarations qui mettent au premier plan des valeurs idéologiques si générales qu'elles pourraient être taxées de naïveté, l'Organisation internationale de la Francophonie décourage les accusations d'impérialisme. Au surplus, l'un des éléments qui fédèrent ostensiblement ses membres tient au sentiment de confiance dans lequel chacun se trouve de participer à une structure si diverse qu'elle ne pourra jamais être contraignante⁵⁸. Pour les protagonistes à un conflit quelconque, il ne paraît pas trop menaçant d'accepter d'argumenter avec une délégation de l'OIF, à la limite d'en accepter l'arbitrage.

Pour autant la Francophonie ne saurait se satisfaire d'être seulement forte de sa faiblesse. On l'a pressenti à travers nos évaluations et les priorités définies par les instances dirigeantes : c'est la qualité de son expertise qui pourrait faire la différence. Il ne fait pas de doute qu'il existe, notamment en Afrique, une communauté francophone susceptible de faciliter, par sa connaissance du terrain, les opérations d'évaluation du risque de conflit. Elle puise ses éléments au sein de la société civile, dans la classe politique, parmi les notables, dans certains milieux professionnels. L'Université a

⁵⁶ Sur « La francophonie, réseau ou enjeu ? », cf. A. Cabanis *et al.*, *Existe-t-il une communauté francophone ? Le discours et le projet*, ouvr. cité, p. 72 et s.

⁵⁷ Cf. plusieurs contributions dans *La Francophonie sous l'angle des théories des relations internationales*, Michel Guillou et Trang Pham Thi Hoai (dir.), ouvr. cité.

⁵⁸ Jacques Chirac se situait dans cette perspective, affirmant lors du sommet de Hanoï en 1997 que la sanction « n'est pas la tradition de l'espace francophone », engageant la France dans ce point de vue : « la France n'est absolument pas d'accord pour que la Francophonie serve de support à des sanctions » (A. Cabanis, « Règlement des conflits dans l'espace francophone. Regard de l'historien », dans *Existe-t-il une culture juridique francophone ?* Toulouse 2007, p. 243).

évidemment son rôle à jouer et l'AUF en a conscience. Les Centres de recherche liés aux diverses Facultés ont l'habitude de travailler ensemble, dans une ambiance de confiance mutuelle et de similitude des méthodes et des critères⁵⁹. Des divergences se font nécessairement jour, comme au sein de toute communauté académique, sur des questions économiques, sur les programmes de développement ou sur les responsabilités dans la fixation des termes de l'échange. Elles peuvent également se faire jour lorsqu'il s'agit de trouver l'équilibre entre la protection des libertés publiques, le fonctionnement du pluralisme partisan et les exigences de la bonne gouvernance ainsi que du pluralisme politique. En revanche, il est de l'intérêt de tous de s'accorder sur les conditions de maintien de la paix, sur les niveaux à partir desquels l'on peut craindre une exacerbation des tensions et le passage à des conflits ouverts. L'on peut même imaginer la confection de modèles susceptibles de permettre la détermination de seuils dont les caractéristiques seraient le résultat de travaux conduits de façon fouillée et contradictoire. Une recherche comme celle que nous menons ici peut y contribuer.

⁵⁹ Nous avons eu l'occasion dans d'autres publications (cf. pour la plus récente : « La fabrication des constitutions d'Afrique francophone : aux origines du constitutionnalisme de la troisième vague », *Ecrire la constitution*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2011, p. 163) d'évoquer l'existence d'une communauté des juristes francophones. S'agissant de conflictualité, d'évaluation des risques de guerre, l'on ne peut évidemment s'en tenir aux disciplines du droit mais il faut faire appel à toutes les composantes des sciences sociales.