



## **Renforcement des institutions nationales et des organisations de la société civile pour une prévention des conflits et une construction de paix efficaces**

**Par Abdel-Fatau Musah**

*Article préparé pour une discussion par Web de TrustAfrica sur "La Construction d'une Paix Durable," septembre 2006.*

Le paradoxe du continent africain est le suivant : A l'indépendance dans les années 1960, le processus de gouvernance était caractérisé par un leadership efficace armé de vision, de planification stratégique mais handicapé par la pauvreté d'une base de ressources humaines afin de transformer la vision en réalité – les leaders, tels que Kwame Nkrumah, Sekou Touré, Gamal Nasser, Nyerere, Houphouët – Boigny...ont dû recréer les institutions depuis les ruines du colonialisme et essayer de battre à domicile la pauvre base de ressources humaines pour qu'elle prenne forme, souvent étant complétée, comme c'était le cas au Ghana de Nkrumah, par les ressources humaines en provenance de la diaspora, pour gérer la machine étatique. La société civile était animée d'une seule vision et politique parce que le but immédiat était simple – construction de la nation et solidarité continentale.

Avançons rapidement vers les années 1970 et particulièrement après la fin de la guerre froide. Personne ne peut mettre en doute la prépondérance d'une base sophistiquée et diverse de ressources humaines et des communautés pléthoriques et organisations pléthoriques qu'on appelle collectivement société civile ; la Diaspora Africaine est en grossesse avancée avec de nouveaux émigrants en provenance du Continent. Mais les Africains sont toujours à la recherche de l'émergence d'un leadership capable de galvaniser cette riche ressource en action avec vision et stratégie.

Quelque part dans ce dilemme, la crise de gouvernance est mise à l'ancre – l'incapacité de l'Etat post - Guerre Froide à travers ses institutions, et la société civile, collectivement ou individuellement, pour transformer les réalités politiques, économiques, des entreprises, sociales, culturelles et de l'environnement du continent au bénéfice de nos peuples. Posez à n'importe quelle personne dans la rue des questions à propos des manifestations de la crise africaine et les réponses vont se verser sans qu'elle ait à penser doublement – paralysie politique, leadership anémique, insécurité alimentaire, pauvre compétitivité sur le marché mondial, la corruption des institutions, inégalité des genres, crise de la jeunesse, dégradation de l'environnement, médias de la haine, impunité, hémorragie du capital humain et financier ...Mélanger cette liste d'éléments de misère avec la répression de l'Etat, les disputes liées aux terres/religions/ethnies/suprématie, crime inter-frontalier en croissance, trafic humain, travail des mineurs, prolifération des armes portatives (SALW), de mercenaires, de milices et d'autres groupes armés qui ne sont pas de l'Etat, et le cocktail Molotov improvisé est réuni, attendant un détonateur.

Et dans plusieurs cas, on a tiré sur la gâchette – le Bassin du Congo, la Somalie, le Soudan, le Rwanda, le Burundi, le Liberia, la Sierra Léone, la Guinée Bissau, en Côte d'Ivoire.. et

l'Afrique a récolté les récompenses –faites de violence au lieu du développement. Ailleurs, les doigts sont très proches de la gâchette- le Zimbabwe, la Guinée, le Togo et, en fait, presque tout autre pays sur le continent.

L'efficacité des solutions dirigée par l'Afrique aux tragédies qui se déploient en Côte d'Ivoire, en Somalie et au Darfur est en train d'être mise en doute internationalement même si ces efforts continuent de souffrir de l'indifférence internationale en ce qui concerne les ressources.

Le terme « prévention des conflits » renvoie globalement aux stratégies et activités visant à réduire les tensions ou à prévenir l'éclatement, la montée, la propagation ou la répétition de la violence. Les stratégies de prévention des conflits pourraient distinguer entre prévention opérationnelle (mesures applicables en face d'une crise imminente) et prévention structurelle (mesures pour s'assurer que les crises ne reprennent pas d'abord ou, si elles reprennent, qu'elles ne se répètent pas). Dans ce sens, les stratégies classiques de prévention des conflits sont plus appropriées pour les pays soi-disant paisibles et ceux au précipice. « Construction de la paix », d'autre part, se dit conventionnellement pour parler des mesures qui sont adoptées dans des sociétés immédiatement post-conflit. Dans la mesure où l'objectif de la construction de la paix est de reconstruire les institutions et les normes, promouvoir la réconciliation et prévenir la rechute en violence de ces sociétés, la construction de la paix est également la prévention des conflits. En outre, les pays nominalement « paisibles » sont souvent ruinés par la violence locale avec la potentialité de tourner en guerre civile, telles que les querelles de suprématie comme chefs au nord du Ghana, la crise du Delta du Niger, des querelles entre fermiers pasteurs et sédentaires dans les régions du Sahel, de même que les questions de la Casamance et de l'autre détermination Sarahwi. De là, les stratégies de construction de la paix sont requises dans ces circonstances. Dans tous les cas, les stratégies et activités doivent être dirigées vers la sauvegarde de la sécurité humaine.

Qu'est-ce qui cause la paralysie de l'Etat en face de la crise qui se tient à la porte ? Pourquoi l'Etat, et aussi la société civile, semblent-ils incapables d'agir pour arrêter la pourriture et pousser la société africaine à un plus haut niveau de rejet du conflit violent ? Que faut-il faire pour renforcer leurs capacités d'entreprendre ou accompagner les initiatives Track I et Track II de la prévention des conflits et la construction de la paix ? Les raisons sont nombreuses et plus complexes que l'œil ne peut voir. Le présent auteur ne prétend pas les connaître toutes, cependant, il espère stimuler le débat qui conduirait à l'émergence des options pratiques pour l'action.

### **Prévention des conflits au niveau régional**

L'Union Africaine et ses Communautés Economiques Régionales ont réalisé des progrès louables pour ce qui est de contenir la violence, particulièrement au Burundi et au Bassin de la rivière Mano. Elles ont souvent combiné avec succès l'intervention militaire avec l'utilisation de médiateurs influents en tant que solutions de haut niveau aux problèmes divers, et ce avec de bons résultats au Liberia, en Sierra Léone, au Burundi et au Congo. La société civile a également joué des rôles critiques dans ces efforts. Ce qui est moins connu est le déploiement discret des nombres d'organes spéciaux pour les efforts de médiation qui se font en coulisse. L'UA déploie le Conseil des Sages et la CEDEAO utilise le Conseil des Anciens pour les missions d'identification des faits, la surveillance des élections et la

résolution des querelles locales. Les membres de ces conseils sont choisis sur base de leur standing social et de la vaste expérience acquise au fur des années en tant qu'hommes ou femmes d'Etat, ministres, ambassadeurs et leaders traditionnels/religieux. Comme c'est souvent le cas, la plupart d'entre eux sont à la retraite avec des ressources limitées. Ceci limite leur impact. Ils ont besoin d'assistance au moyen d'indemnités entre les missions, l'appui en matière de secrétariat, la fourniture et l'utilisation des technologies modernes élémentaires de même que des briefings sur les développements sur le continent et les techniques modernes de médiation. Ceci est un domaine d'efforts de collaboration entre les CER, les donateurs et les organisations de la société civile.

Mais l'UA et ses CER sont un miroir des Etats Membres qui les constituent, et elles ne peuvent être efficaces et effectives que jusqu'au degré auquel la volonté politique de convergence constitutionnelle et de solidarité parmi les Etats constitutifs le leur permettent. Elles n'ont pas encore atteint le degré de supranationalité semblable à celle de l'Union Européenne. Ainsi, dans le meilleur des cas, elles ne peuvent que fixer les normes et standards de conduite nationale et espérer que l'adhésion des Etats Membres à ces dernières serait réalisée à travers la persuasion et le taux croissant de convergence constitutionnelle. Il est donc logique de commencer notre discours au niveau national.

### **L'Etat en tant que lien le moins faible**

S'il y a une force qui pourrait être identifiée dans l'Etat évolutif d'après le Mur de Berlin en Afrique, ça pourrait bien être le rejet croissant de l'accession inconstitutionnelle au pouvoir à travers le continent. Dans un sens, les guerres civiles qui s'ouvrent aujourd'hui pourraient bien être les derniers signes de la mort des coups d'Etat, des régimes autoritaires et d'autres formes inconstitutionnelles de gouvernements qui étaient à la mode dans les années 1970. Le paradigme Développement avant Démocratie de ces années est en train de céder la place au modèle Démocratie avant Développement. Cependant, dans cette logique renversée il y a une anguille sous roche.

Comme prouvé par la diminution de l'enthousiasme pour les élections et les processus de « démocratisation », les gens ne mangent pas la « démocratie ». La tâche qui est devant nous est de changer de vitesses pour passer au paradigme « Démocratie ET Développement ». Et l'Etat ne semble pas équipé pour cette transition.

Les programmes d'ajustement structurel des années 1980 ont fait tout ce qu'ils pouvaient pour transformer, dans plusieurs pays, le système d'enseignement en tapis roulants qui pondent des diplômés infirmes à travers le continent - Ouganda, Nigeria, Ghana, Sénégal et ailleurs. Ils ont dévasté le secteur agricole, fait reculer le développement des infrastructures, surchargé le petit producteur indigène et le producteur moyen et mis un accent plus grand que jamais sur l'exploitation des ressources naturelles non-renouvelables (huile, gaz et minéraux solides) pour alimenter les industries Oliver Twist de l'Occident et les économies géantes en émergence en Asie, notamment en Chine et en Inde. Si des stratégies ne sont pas adoptées pour inverser cette tendance, les causes structurelles de l'instabilité persisteront.

Les Etats n'ont tous fait qu'abandonner la planification stratégique du moyen terme à la planification à long terme en faveur des projets à court terme où il s'agit de recevoir de l'argent purement et simplement, et ce le plus vite possible, projets conçus pour gagner les

votes aux prochaines élections et obtenir le soutien des partenaires de « développement ». L'appropriation des cadres régionaux et internationaux tels que le NEPAD et les ODM ont dès lors perdu l'attention avant qu'ils n'aient le temps de commencer suite à un manque du versement des fonds promis par les assureurs en provenance des nations du

G – 7. Ainsi, les programmes nationaux budgétaires et de développement des nations « démocratisantes » sur le continent se sont focalisés sur des initiatives à court terme, tels que l'Africa Growth and Opportunity Act et le Millenium Challenge Account qui mettent un accent écrasant sur les trappings externes de démocratie et des droits humains, de même que la guerre contre le terrorisme, comme indicateurs de définition, et ce beaucoup au détriment des secteurs productifs. Ainsi, le continent se voit en train de brûler l'énergie pour combattre les effets, plutôt que les causes / du sous-développement et de l'instabilité.

En conséquence, la machine de l'Etat et la bureaucratie n'ont pas été positionnées, mentalement et physiquement, pour répondre aux défis de la paix durable. Ceux qui se préoccupent du renforcement du rejet de la violence par les sociétés africaines pré-conflits doivent mettre l'accent sur la remise en forme des parties constituantes de l'Etat, en commençant par les partis politiques, qui fournissent la base de ressources humaines pour les armes non-militaires de la machine de l'Etat dans une démocratie – l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Le parti politique africain archétype est par essence non-démocratique. Souvent la propriété d'une seule personne ou d'une clique de « gens nantis » / patrons influents, ce parti étouffe le débat interne et criminalise le désaccord démocratique. Pire encore, il est souvent construit autour de l'ethnie – un accélérateur majeur du conflit. Les femmes et les jeunes ne sont pas souvent au-delà des phases de mobilisation et de campagne des activités du parti. Au parlement, qui doit promulguer les lois nationales importantes et agit comme un contrôleur de l'exécutif, ni le parti majoritaire ni l'opposition ne font la distinction entre ce qui est national et ce qui est partisan. Les parlementaires sont pauvrement équipés. Un Président de Parlement dans un parlement west-africain s'est lamenté récemment auprès de moi que la plupart de ses collègues n'avaient pas d'accès au minimum de l'informatique, que plusieurs ne s'étaient pas familiarisés avec les TIC et que cinq parlementaires partageaient un seul secrétaire !

Ce problème est amplifié au niveau de la livraison de la bureaucratie de l'Etat – les ministères et le service public. Pauvrement payé, derrière la courbe en technologie moderne et dans les nouveaux moyens de faire des affaires, le service public est trempé dans la basse corruption, freine le progrès et encourage l'impunité. C'est un emploi à vie – pas de suivi, pas d'évaluation et pas de sanctions. Il est impératif qu'une formation d'encouragement, des objets de motivation et des sanctions soient appliqués dans une même mesure en vue de stimuler le professionnalisme, la non-partisanerie et l'infusion dans le système d'un nouveau sang mieux équipé.

### **Dans quelle mesure la société civile est-elle focalisée ?**

Loin des capitales, les districts et les zones rurales de l'Afrique sont devenus les milieux difficiles où la violence est brassée sur le continent. C'est ici que tous les maux de la société africaine convergent – chute de l'infrastructure, insécurité alimentaire, dégradation de l'environnement, exode massif de la jeunesse, inégalité des genres et exploitation basée sur le genre, de même que les querelles liées aux terres, à l'eau et la suprématie comme chef.

Il convient à ce stade de commencer notre discours sur la société civile. Les analystes classent, à juste titre, les groupes traditionnels et religieux sous la société civile et beaucoup ont identifié ces institutions en tant qu'agents par excellence de solutions alternatives pour la résolution des différends. Alors que ceci pourrait être vrai, sans nettoyer ces structures des politiques partisans, le cadre traditionnel pourrait bien fournir l'instrument de déclenchement des guerres civiles. Pour assurer l'harmonie dans la périphérie, la gouvernance traditionnelle, la résolution des conflits et la distribution des ressources doivent compléter les programmes des gouvernements centraux, et non être une extension des politiques partisans. Cependant, la réalité est différente. Beaucoup d'écrits ont été produits à propos du rôle que les leaders traditionnels/religieux dans le génocide au Rwanda, les politiques de division pour régner de Mobutu au Congo et Ivorité en Côte d'Ivoire. Dans la Gambie, l'Exécutif affecte et renvoie les chefs de villages et les responsables se trouvant à la tête. La crise de Dagbon au nord du Ghana est pour beaucoup due à l'annexe non compromettant des deux Gates principaux (alterner les clans de chefs) à Yendi pour s'opposer aux traditions politiques dans le pays. Par conséquent, l'alternance du pouvoir au sommet entre les deux parties principales provoque souvent une alternance semblable dans le contexte traditionnel, normalement accompagné de bain de sang. Au Sénégal, les rapports intrinsèques entre la hiérarchie religieuse et le gouvernement central mettent en cause le rôle des structures traditionnelles en gouvernance et en résolution des différends.

Ainsi, les querelles locales en matière de terres et de l'eau se transforment souvent en crises nationales. Plusieurs pays africains partagent les sources communes de rivières (la Gambie, le Niger, le Congo, les Rivières Volta et Nil, pour n'en citer que quelques – unes). La surexploitation et la pollution de ces biens communs pourraient bien faire éclater la prochaine vague de violences à travers le continent. Les groupes des communautés de part et d'autre de la frontière et les organisations qui s'occupent de l'environnement ont besoin d'être soutenus en ressources et en plaidoirie afin d'amener ces questions au premier plan du dialogue national et régional avant qu'elles ne deviennent incontrôlables.

En effet, les plus importantes des organisations de la société civile au niveau le plus bas de la prévention des conflits et la construction de la paix sont les communautés faibles, dont les ressources sont épuisées, les organisations des femmes, de l'environnement, et des jeunes dans les zones rurales. Paradoxalement, elles manquent la capacité d'attirer de soutien des donateurs parce qu'elles sont trop loin des capitales et manquent les techniques professionnelles dans la recherche de financement. Elles sont soit condamnées à se rattacher aux politiques du gouvernement central ou, dans le meilleur des cas, à des organisations qui alimentent les ONG des capitales qui sont les mieux placées et disposent de meilleures ressources.

Les grandes Organisations Non-gouvernementales dans les capitales sont, pour une grande part, une partie des problèmes dont souffre l'Afrique tout comme elles sont une partie de la solution. Typiquement, les ONG les mieux connues sont les groupes qui se concentrent sur la plaidoirie sur les signes extérieurs de la démocratie et les droits humains. Très peu d'organisations s'orientent vers les domaines du développement. Exactement comme l'Etat, elles sont organisées comme des affaires de clans ; beaucoup font le tour à la recherche des dernières priorités des donateurs et confectionnent des demandes de financement professionnelles suivant les besoins des donateurs. Souvent, elles sont très petites et

concentrées mais elles professent d'entreprendre des interventions de l'Archéologie à la Zoologie. A l'instar de la machine étatique, il leur manque une planification à long terme. Elles sont souvent au mieux lorsque les lignes de bataille sont tracées, comme quand il s'agit de lutter contre un dictateur ou d'une autre cause célèbre. Puisqu'elles se concentrent souvent sur les menaces immédiates, elles sont souvent inefficaces pendant la période de paix et tendent à basculer dans les politiques partisans, où elles se placent stratégiquement comme des gardiens de portail pour les fonds qui entrent et font la prune des contrats du gouvernement pour lesquels les ressources viennent de l'extérieur. Alors que ceci est l'image générale, seules quelques-unes d'entre elles, en particulier celles opérant dans les secteurs du développement et de l'environnement, sont restées professionnelles et cruellement indépendantes en temps de paix.

De la même manière, les médias, qui constituent un instrument critique de plaidoirie dans la prévention des conflits, perdent souvent leur chemin une fois que l'homme indésirable est éliminé. Le journalisme sérieux, pendant la transition, cède la place aux politiques partisans, aux divertissements, aux sports et au trafic de rumeurs. N'adhérant pas à la responsabilité et aux codes éthiques du journalisme sérieux, beaucoup de ces organes de modération d'opinion descendent dans le cercle du rôle de battre le tambour pour les leaders dans les campagnes de haine ethnique et de répression, comme le prouvent les cas du Rwanda et de la Côte d'Ivoire entre autres exemples.

### **L'engagement des sociétés post-conflit**

La définition de la portée des efforts locaux et internationaux pour faire revenir les pays déchirés par les guerres en état « normal » se résume en une observation. Souvent, ces efforts fléchissent considérablement après les élections rituelles qui ne font qu'élever les sociétés qu'au point où elles étaient juste avant l'explosion du conflit que l'on vient de résoudre. Les programmes de RRRDD se terminent sans véritables reconstruction, réintégration et réconciliation. Les élections produisent rarement des gouvernements de consensus et la réconciliation nationale est poussée dans le fourneau. Ainsi, aussitôt que ces sociétés sortent des conflits, elles se trouvent confrontées à la rechute. Etant à cours de ressources suite à des demandes qui se bousculent ailleurs, la nouvelle dispense est abandonnée aussitôt qu'elle naît et la tendance est de retourner aux pratiques qui ont mené aux guerres tout au départ.

Ces observations pourraient avoir inspiré l'ONU dans la création d'une nouvelle Commission de Construction de la Paix, Commission dont l'objectif est d'accompagner les sociétés post-conflit dans la mise en œuvre complète des programmes de RRR. Il est cruellement important que l'assistance de renforcement des capacités soit étendue aux acteurs critiques pour leur permettre de jouer un rôle décisif dans ce nouveau projet. Et à juste titre. L'UNPBC (Commission de l'ONU pour la Construction de la Paix) a juste choisi la Sierra Léone et le Burundi comme les premiers bénéficiaires de l'assistance pour la construction de la paix durable. Cependant, le cadre qui est en train d'être élaboré pour mettre en œuvre la stratégie laisse beaucoup à désirer. L'ONU a apparemment demandé aux gouvernements de ces pays de présenter leur propre plan stratégique afin qu'il serve de point de repère à la mise sur pied de la Commission de Reconstruction de la Paix de ces pays et à la mise en œuvre de la stratégie.

Contrairement à la toile de fond du fait que les élections dans ces pays ont eu pour résultat

le retour à des politiques partisanes et une réconciliation incomplète, tout plan stratégique national ne sera que partisan. Il est critique que des forums nationaux authentiques et des réunions d'experts se tiennent dans ces pays, avec la participation active de tous les acteurs internes et les CER respectives dans le but d'élaborer une stratégie inclusive. L'importance d'identifier et d'étendre à ces acteurs critiques le soutien financier et technique adéquat – les partis politiques, les ONG spécialisées, les regroupements féminins, les groupes traditionnels, les médias, les experts régionaux et les CER – sont critiques si l'exercice doit culminer en l'élaboration d'un plan d'action général et en identification de groupes qui doivent constituer la Commission de Construction de la Paix du Pays. Ceci va renforcer la propriété locale et la viabilité de l'exercice.

### **A la place d'une conclusion**

Ce morceau sans structure et des fois provocateur a été écrit au moment où l'auteur tirait des conclusions rapides. Comme relevé, son objectif est de provoquer un débat sur les questions critiques de notre époque en tant que prélude à l'exercice de brainstorming de TrustAfrica. Même sous ses formes non structurées, l'auteur espère que des domaines possibles d'intervention peuvent être identifiés.

Parmi ces domaines il y a :

- i. A tous les niveaux, promouvoir l'émergence d'un leadership nouveau, responsable et sensible qui pense régionalement et mondialement, et agit localement dans l'intérêt de la société ; et soutenir activement l'intégration des TIC dans la gouvernance à tous les niveaux.
- ii. Au niveau régional, l'assistance aux CER pour renforcer leurs impacts dans l'adoption des normes/standards, l'encouragement de l'adhésion nationale ; l'équipement des organes de médiation avec le soutien technique, en information et en termes financiers pour les rendre plus proactifs non seulement en ce qui concerne les questions nationales mais aussi les questions locales qui ont la potentialité d'échapper au contrôle.
- iii. Au niveau national, appuyer la planification à long terme, améliorer la prise de décisions et la mise en œuvre des programmes à travers l'infusion de la technologie moderne et l'encouragement de la culture M& E au sein de la bureaucratie.
- iv. Collaborer avec les partis politiques en tant que stratégie de prévention structurelle des conflits.
- v. Au niveau local, promouvoir une résolution non-partisane des litiges, identifier et entraîner la communauté, les organisations féminines et traditionnelles qui normalement pourraient ne pas être capables d'accéder aux ressources extérieures, les rendre plus productives.
- vi. Identifier les litiges liés à la suprématie / aux terres/ à l'eau comme des domaines critiques où l'on concentre l'attention et le soutien.
- vii. Encourager les ONG et les médias en place à développer une concentration à long terme et accompagner les efforts réels à tous les niveaux pour mener la prévention structurelle et opérationnelle des conflits.