
2

**BESOIN POUR LA
CONSOLIDATION DE
LA PAIX: DU MAINTIEN
DE LA PAIX A LA
CONSTRUCTION DE
LA PAIX**

COMPARAISON DE PROCESSUS DE SORTIE DE CRISE EN CÔTE D'IVOIRE, ET DANS D'AUTRES PAYS AFRICAINS (ANGOLA, BURUNDI, MALI, LIBERIA ET SIERRA LEONE)

Kouassi Yao

Résumé

Depuis septembre 2002, la Côte d'Ivoire peine à sortir de la crise militaro-politique provoquée par une rébellion armée partie du Nord de la Côte d'Ivoire. La multiplication des entraves sur le chemin de la paix indique que faire la paix est une entreprise complexe. Face à cette impasse, n'est-il pas possible de s'inspirer des processus de sortie de crise de pays africains ayant vécu des expériences analogues? La présente communication répond qu'une telle démarche est parfaitement possible à condition de bien identifier ce qui a fait blocage ailleurs et les adapter avec toute la flexibilité nécessaire car, deux processus de sortie de crise peuvent présenter des similitudes sans pour autant se ressembler exactement. Entre autres centres d'intérêt susceptibles d'intéresser les Ivoiriens, il y a la signification du processus électoral, le rôle clé de la Société civile et de l'Etat dans le processus de paix, la question sécuritaire et celle du financement de l'ensemble du processus de paix.

Mots-Clés :

Processus de paix, élection, questions sécuritaires, Etat, Société civile, Financement.

Introduction

Depuis près de 8 ans, la Côte d'Ivoire peine à sortir de la crise politico-militaire née des « événements » du 19 septembre 2002. Sous l'égide de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)(C) et l'Union Africaine (UA), de nombreux accords ont été signés par les protagonistes. Il s'agit des accords de Lomé, d'Accra, de Marcoussis et de Pretoria qui ont reçu l'appui de la communauté internationale à travers les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Sans grands résultats puisque les élections qui devraient être la clé de voûte de ce processus sont sans cesse reportées.

Tirant les leçons de l'impasse dans laquelle se trouvait le processus de paix initié par des médiations exogènes, les deux principales parties au conflit lui ont substitué un processus endogène qui a conduit à l'Accord Politique de Ouagadougou (APO) en 2007. L'objectif reste le même, à savoir, la recherche et la consolidation de la paix. Avant la Côte d'Ivoire, d'autres pays africains engagés dans un processus de sortie de conflit ont connu de semblables difficultés. Quelles leçons peut-on tirer des expériences vécues par lesdits pays pour consolider la paix en Côte d'Ivoire?

Les leçons sont nombreuses et il est quasi- impossible de les étudier de manière exhaustive. La communication s'appesantira donc sur quelques études de cas qui font ressortir des préoccupations comme la signification du processus électoral (I) la société civile et l'Etat national, deux acteurs clés du processus de paix (II), la question sécuritaire (III) et la question du financement du processus de paix (IV).

1. La signification du processus électoral

Dans la plupart des processus de sortie de crise, les élections générales sont perçues comme la clé de voûte du processus de paix matérialisé par les nombreux accords signés par les belligérants.

Le pays en question, les organisations sous régionales, régionales et les parties au conflit sont tous suspendus à la tenue des élections générales censées ramener la paix. Il n'est pas faux de raisonner ainsi dans la mesure où, l'opinion pense légitimement que les élections devraient pouvoir régler les problèmes politiques à la base de la déchirure sociale et des affrontements; et donc de ramener la paix.

Si dans certains pays, les élections ont effectivement joué leur rôle, il n'en a pas été toujours ainsi comme le prouvent les exemples angolais de 1992 et du Libéria en 1997.

1.1. *Le cas de l'Angola (1992)*

En raison d'une décolonisation ratée, de l'appétit des grandes puissances et d'une lutte sans merci pour le pouvoir, l'Angola a connu de 1975 à 1988, une des plus violentes guerres civiles du continent. Après 13 ans de combats effroyables, avec à la clé des milliers de morts, les deux parties constatent qu'une victoire militaire

est impossible. Surtout que leurs tuteurs respectifs, l'URSS pour le mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA) et les USA et l'Afrique du Sud pour l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) ont décidé de mettre fin à leur aide. Les deux ennemis se lancent donc dans un processus de paix qui débute par les Accords de Bicesse (1er mai 1991) et doit s'achever par les élections générales prévues pour septembre 1992.

Elles se tiennent effectivement à la date prévue et voient une participation record du corps électoral (91 % des inscrits ont pris part aux élections).

Dès l'annonce des premiers résultats qui sont favorables au camp présidentiel, la rébellion armée les rejette au motif que le scrutin a été entaché de nombreuses « irrégularités » ayant influencé les résultats finaux.

Pourtant, les résultats définitifs annoncés par la Commission électorale indiquent que le scrutin législatif a été remporté par le MPLA avec 53% des sièges contre 34% à l'UNITA, mais que pour la présidentielle, le MPLA a échoué de justesse puisque le président sortant, José Eduardo Dos Santos, a obtenu 49,57% des suffrages contre 49,07% à son rival Jonas Savimbi.

Aucun candidat n'ayant obtenu la majorité absolue, un second tour devrait être organisé. Il n'aura jamais lieu parce qu'entre-temps le 31 octobre 1992, le camp présidentiel a massacré près de 2000 cadres de l'UNITA présents depuis le démarrage du processus de paix à Luanda sous prétexte de déjouer un « complot ».

En réaction, l'UNITA est entrée de nouveau dans une « logique de guerre » en dénonçant énergiquement le « coup d'Etat » du MPLA.

En quelques semaines, l'Angola s'est donc embrasée de nouveau. Elle est passée d'une paix précaire à la guerre ouverte parce que les élections n'ont pas apporté la paix.

1.2. Le cas du Libéria (1997)

C'est le 24 décembre 1989 que le front patriotique national du Liberia (NPFL) de Charles Taylor déclenche la guerre civile afin de chasser le dictateur Samuel Doe qui régnait d'une main de fer sur le pays depuis près d'une décennie. La lutte est féroce. L'Etat disparaît très rapidement au profit de près de 12 « seigneurs de guerre » dont la légitimité est d'essence clanico-ethnique.

Après 9 ans d'affrontements, de crimes, de massacres et de forfaits abominables, les élections recommandées par les 15 accords de paix parrainés par la Côte d'Ivoire puis, par la CEDEAO, ont lieu en juillet 1997. Elles sont remportées par Charles Taylor qui est investi président du Liberia en juillet 1997.

Mais moins d'un an après sa brillante victoire (il a recueilli 75% des suffrages), la guerre reprend au Liberia; du fait des anciens chefs de guerre revanchards qui n'admettaient pas leur défaite et de la dictature impitoyable instaurée par le président Charles Taylor. Cette nouvelle guerre, ponctuée de massacres horribles, dure cinq ans avant que la CEDEAO n'intervienne énergiquement pour y mettre fin.

De ces deux exemples, il ressort que l'organisation des élections ne règle pas tous les problèmes à l'origine du conflit ou que le conflit a vu surgir. Il apparaît que la place et le rôle des élections doivent être reconsidérés en partant du principe qu'elles constituent un moment important du processus de paix et non son terme. L'action politique visant à consolider la paix doit se poursuivre après les élections. Dans cette perspective, le processus de paix doit faire une large place à la société civile et aux initiatives de l'Etat.

2. La société civile et l'Etat national : deux acteurs clé dans la recherche et la consolidation de la paix

Certains processus de sortie de crise qui se sont déroulés dans la sous-région ou ailleurs ont mis en exergue le rôle important joué par la société civile (à travers quelques-unes de ses composantes comme les mouvements de femmes, les groupes religieux et les autorités traditionnelles) et l'Etat.

2.1. *L'action de la Société civile*

2.1.1. Les mouvements des femmes

Au Mali, c'est par le biais de l'ONG Mouvement National des Femmes Pour la Sauvegarde de la Paix et l'Unité Nationale (MNFPU) que les femmes maliennes jouèrent un rôle de premier plan dans la recherche de la paix.

Cette ONG participa activement à la signature du « pacte national » en 1992, le premier accord de paix signé par les belligérants. Sa contribution au règlement pacifique du conflit touareg se situe dans la préparation et les négociations ayant

conduit à la création des conditions et mécanismes du dialogue entre les parties en conflit à savoir, les combattants des mouvements des fronts unifiés de l'Azawad (MFUA), ceux du Ganda Khoy (MPMGK), les forces armées et de sécurité, les différentes communautés, les victimes et les plus hautes autorités du Mali.

Menées durant la période 1994-1995, la plus violente de la guerre, ces démarches ont donné l'occasion à ladite ONG de jouer le rôle de facilitateur entre les parents et proches des parties en conflit, le pays médiateur et d'autres personnalités.

Face aux difficultés que le « Pacte national » avait à se faire accepter par les populations du Sud qui cultivaient le sentiment que trop de concessions avaient été faites à l'opposition armée, le MNFPUN a battu campagne auprès des populations afin de leur expliquer que ce pacte était nécessaire pour le retour de la stabilité et de la paix dans le Nord Mali. Son action a été couronnée de succès.

2.1.2. Groupes religieux

Au Liberia, l'INTER-FAITH Médiation Commission (IFMC) a pris des initiatives en faveur de la paix avant même l'intervention de la CEDEAO. En effet, dès juin 1990, elle organise une rencontre de pourparlers de paix entre les belligérants à l'Ambassade américaine de Freetown. Sans succès.

Au mois d'Août 1990, l'IMFC dirige la Conférence nationale libérienne de Banjul, laquelle, sous le patronage de la CEDEAO met en place le premier gouvernement intérimaire d'unité nationale (IGNU). C'est également l'IMFC qui dirige la seconde conférence nationale de Virginia et, l'année suivante, celle dite « All-Liberian National Conference » (LNC). Enfin, c'est elle qui se charge de régler le différend opposant Charles Taylor et Aladjì Kromah, deux acteurs clés du processus de paix, avant de lancer la campagne fort réussie du Civic disarmament campaign (CDC).

2.1.3. Autorités traditionnelles

Dans le processus de règlement des conflits au Nord Mali, la contribution des autorités traditionnelles a été stratégique. Ce sont les chefs de tribus touaregs qui ont été les premiers interlocuteurs quand le gouvernement s'est résolu à discuter avec les « bandits ».

Ensuite, ces derniers à leur tour ont convaincu les groupes armés touaregs du bien-fondé de la paix.

Associées étroitement aux différentes étapes du processus de paix, les autorités traditionnelles ont participé activement aux conférences ; elles ont exposé des vues différentes de celles des combattants qui respectent ces notabilités et les considèrent comme les uniques autorités locales, puisqu'elles sont aussi, dépositaires des traditions et de la culture touarègues. Ce sont ces chefs qui ont organisé les rencontres intercommunautaires appelées « **Takonbelt** » ayant permis de rapprocher les points de vue des belligérants.

A l'origine, ces rencontres avaient été organisées par les chefs traditionnels en vue de résoudre les problèmes et conflits au sein des familles et de leur communauté. Repris et adapté, ce mécanisme a été étendu au conflit entre les milices sédentaires «Ganda Khoy » et la rébellion armée avant de connaître une application généralisée dans le pays.

Ces exemples montrent que la Société civile peut, à partir d'initiatives propres, jouer un rôle de médiation dans la recherche de la paix. Bien que peu médiatisée, son action n'en est pas moins efficace comme on a pu le constater dans d'autres pays comme la Sierra Leone ou le Liberia. Etant donné que la paix est fragile, la Société civile doit continuer son action après les élections générales afin de ne pas abandonner cette posture de veille vigilante.

2.2. Le rôle fondamental de l'Etat national dans la recherche de la paix

Les expériences tentées çà et là ont montré que si l'Etat africain est un des tout premiers responsables de la guerre, il est arrivé qu'il déploie des efforts importants pour le retour à la paix.

Au Burundi, au Mali et au Niger, ce sont des initiatives et des mesures courageuses prises par l'Etat qui ont permis de créer les conditions pour entamer ou relancer le dialogue avec la rébellion armée. Les mesures de libéralisation politique, l'organisation d'un dialogue ouvert et sans exclusive, l'acceptation d'une facilitation étrangère et l'ouverture aux initiatives de la société civile ont créé un environnement propice au lancement d'un véritable processus de paix.

Si on s'en tient à ces exemples, l'observateur peut affirmer, sans aucun doute, que la Côte d'Ivoire est sur la bonne voie car, la décrispation obtenue depuis quelques années est en partie liée à l'engagement de l'Etat de traduire en actes concrets (lois) les recommandations des différents accords de paix.

Quand l'Etat national s'est rendu compte que lesdits accords n'avaient pas conduit à la paix, il a pris la responsabilité d'instaurer un « dialogue direct » avec la rébellion armée. Cette initiative a conduit à la signature de « l'Accord Politique de Ouagadougou » (APO) qui marque la volonté des Ivoiriens de se réapproprier le processus de paix qui leur avait quelque peu échappé, du fait de la place et du rôle éminent joué par les médiations extérieures dans la recherche de la paix.

Malgré un parcours chaotique qui a fait douter de son efficacité à plus d'un observateur, l'APO a rapproché plus que par le passé, la Côte d'Ivoire des élections générales prévues pour le 31 octobre 2010. L'esprit d'initiative manifesté par l'Etat doit être permanent. Il doit l'accompagner dans l'élaboration de politiques visant à consolider la cohésion sociale.

3. La question sécuritaire

Elle est délicate et se trouve être des principales préoccupations de tout processus de paix qui se veut efficace. C'est la question du désarmement qui se présente comme un processus délicat et complexe n'ayant rien à voir avec une opération mécanique de ramassage d'armes. L'objectif visé par le processus de désarmement est d'améliorer l'environnement sécuritaire afin de consolider le cessez-le-feu, faire baisser le niveau d'insécurité dû à la prolifération des armes, des armées privées et, surtout, organiser les élections générales sans difficultés majeures.

En fait, le désarmement n'est que le premier versant de la question, parce que la démobilisation et la réinsertion qui l'accompagnent, quand elles sont menées avec succès, apparaissent comme les gages d'un environnement sécuritaire normalisé. C'est par rapport à cette perspective que les experts du PNUD ont mis au point le processus : désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) devenu incontournable dans tout processus de paix.

Le problème est qu'il est délicat à mettre en œuvre parce que si les principales parties au conflit acceptent de renoncer à ce « moyen de pression », elles rechignent cependant à tenir parole et, de ce fait, multiplient les subterfuges, volte-face et atermoiements de nature à empêcher tout désarmement effectif. Ici, sont surtout visées, la rébellion armée et les milices de toutes sortes qui ont proliféré à la faveur de la guerre.

Or, un échec dans ce domaine compromet l'ensemble du processus de paix parce qu'il augmente les risques d'une reprise des hostilités. Dans certains cas, l'échec du désarmement replonge le pays dans la guerre et peut compromettre le bon déroulement des élections.

Il en est ainsi du processus de paix angolais qui, malgré la signature de nombreux accords, n'a jamais pu mettre en œuvre les dispositions des accords de Bicesse et de Lusaka relatives au programme DDR. Ce sont également les exemples du Libéria ; première guerre civile de 1989 à 1997 au cours de laquelle l'ECOMOG (Groupe de la CEDEAO pour le contrôle du cessez le feu) a fait le constat de l'impossible désarmement de la dizaine de factions libériennes qui s'entredéchiraient.

Pourtant, elles avaient signé 15 accords de paix qui imposaient le désarmement comme la première étape d'un véritable processus de sortie de crise.

Enfin, le Congo-Brazzaville et la Sierra Leone où les « accords de paix de Brazzaville » entre l'Etat et les milices armées (1993) et ceux d'Abidjan entre l'Etat sierra léonais la rébellion armée du Front révolutionnaire uni (novembre 1996) n'ont pu réaliser le désarmement sont deux autres exemples qui attestent des difficultés à mettre en œuvre le processus DDR. Dans tous les cas, l'échec a conduit à la rupture de la paix et à la reprise des hostilités.

En Côte d'Ivoire, même s'il y a eu quelques velléités, le programme n'a pu être mené à son terme avant les élections. Il est toujours en cours et constituera sans aucun doute, une des priorités du prochain gouvernement

Pour que la question du désarmement ne constitue pas un danger pour la paix en général, l'expérience a montré qu'il ne faut pas faire confiance au bon sens des parties. Rien n'est sûr à ce niveau et il vaut mieux s'en tenir aux engagements auxquels ont souscrit la rébellion et les milices armées.

4. La question du financement du programme de paix

Cette question est tout aussi délicate que la précédente, dans la mesure où, sans ressources financières adéquates, le processus de paix peut connaître des lenteurs dans l'exécution du chronogramme arrêté; ou dans le pire des cas, un blocage gravissime pour la poursuite de l'ensemble du processus de paix.

Le problème vient du fait que l'Etat national ne possède pas toujours les moyens nécessaires pour financer l'application des accords de paix, parce que sa contribution au financement du processus est très faible au regard de ses propres capacités et du montant élevé des fonds à décaisser.

Pour contourner cette difficulté, les Bailleurs de fonds sont sollicités lors des Tables-rondes convoquées pour discuter des besoins financiers nécessaires à la sortie de crise et, éventuellement, à la reconstruction. Le problème vient de ce que les engagements pris par les Bailleurs de Fonds, ne sont pas toujours suivis d'effets. Quelquefois, ils traînent les pieds pour des raisons difficiles à cerner ou peuvent suspendre les décaissements s'ils ne constatent pas d'avancées notables dans la mise en œuvre des dispositions des accords de paix.

A titre d'exemple, on peut souligner qu'une des causes de l'échec du premier processus de paix en Sierra Leone en 1996 est venue des difficultés à réunir les fonds nécessaires à sa mise en œuvre.

En effet, les Bailleurs de fonds n'ont pu mobiliser qu'un faible pourcentage des 232 millions de dollars qu'ils avaient promis à Freetown lors de la conférence des donateurs organisée à Genève les 17 et 18 septembre 1996. Comme conséquence, le faible niveau de mobilisation des Fonds, associé à d'autres facteurs tout aussi important, a empêché la complète application des « Accords d'Abidjan » de novembre 1996 et favorisé la reprise des hostilités.

Le Mali a connu pareille situation entre la signature du « Pacte national » de 1991 et 1994. Elle a abouti à la reprise des hostilités. Mais à la différence d'autres cas similaires, les acteurs du processus de paix au Mali ont réfléchi très rapidement aux moyens de contourner ces difficultés. Ainsi, il est revenu à l'ONG, l'Eglise Norvégienne de jouer un rôle central dans l'application des clauses du « pacte national » de 1991 dont le coût n'était pas à la portée du Mali.

C'est son entregent qui a permis de mobiliser les fonds ayant servi à financer le Programme d'Appui à la Réinsertion socio-économique des ex-combattants du Nord (PAREM), et le Fonds d'aide à la réconciliation et la consolidation de la paix dans le Nord-Mali (FAR-Nord). Ces programmes ont pris en compte le pécule de réinsertion (modeste somme d'argent remise à chaque combattant démobilisé pour lui permettre de faire face aux premiers besoins financiers des ex-combattants, des déplacés ou réfugiés et les croisades de réconciliation intercommunautaires. C'est dire toute l'importance que le processus de paix doit accorder à la question du financement.

Pour la Côte d'Ivoire qui n'a pas encore fini avec le processus de paix, cette question ne doit pas être négligée car, les programmes de réinsertion ne prennent pas fin avec l'organisation des élections générales. On doit bien avoir à l'esprit que l'échec d'un programme de réinsertion augmente l'insécurité au niveau social (délinquance, coupeurs de routes, ex-combattants reconvertis en bandes armées) et peut compromettre à long terme, les efforts de développement.

Conclusion

Nous l'avons dit, les leçons qu'on peut tirer des expériences de sortie de crise de quelques pays africains sont nombreuses. La présente communication n'a retenu que celles qui lui ont paru pertinentes. Ces choix sont bien entendu discutables. Mais là n'est pas le problème. Le vrai débat se situe ailleurs, notamment dans l'attitude à adopter vis-à-vis des « leçons » en essayant de résoudre la question fondamentale suivante. Peut-on les généraliser ou plutôt les considérer comme des réalités propres à des processus se déroulant dans des contextes particuliers?

En se fondant sur les analyses de cas qui ont fait l'objet du développement, nous penchons pour le deuxième versant de la question parce que **toute velléité de généralisation serait, à notre avis, une grave erreur car, si on peut noter des similitudes sur certains points, deux processus de paix ne peuvent se ressembler exactement. Plutôt que de vouloir reprendre à son compte l'expérience d'autrui qui s'est déroulée dans un contexte historique, politique, social et culturel particulier, il vaut mieux penser à s'en imprégner afin de ne pas commettre les mêmes erreurs.** Cela est d'autant plus vrai pour un pays comme la Côte d'Ivoire où l'Etat est resté dynamique pendant toute la durée du conflit alors que, dans certains pays comme le Liberia, l'Etat avait disparu ou avait été réduit à sa plus simple expression comme en Sierra Leone.

Associé à la recherche de la paix (négociation de Lomé) dans les débuts du processus de paix, l'Etat ivoirien a par la suite été marginalisé avant de revenir en force dans le jeu politique à la faveur de l'application des Accords de Marcoussis. Il s'est par la suite imposé comme un interlocuteur incontournable qui, après avoir constaté l'impasse dans laquelle était plongé le processus de sortie de crise initié en 2003, lui a substitué un processus endogène avec l'accord de la rébellion.

Un tel processus est assez singulier et si la Côte d'Ivoire doit tirer des leçons des autres expériences, elle doit le faire avec la souplesse et les adaptations nécessaires.

Bibliographie

Angola :

- Rozès Antoine, « L'Angola, d'une impasse à l'autre : chronique d'une guerre sans issue 1998-2001 », *Afrique contemporaine*, n°197, 1er trimestre 2001, pp76-96.

Burundi :

- Buyoya Pierre, « Les négociations inter-burundaises : la longue marche vers la paix », Paris, Harmattan, 2011.
- Soulier Cardine, « Négociation de paix au Burundi, une justice encombrante mais incontournable », Rapport du centre de Dialogue Humanitaire, Mai 2009.

Côte d'Ivoire :

- Convention de la Société civile de Côte d'Ivoire et Al, Bilan, enjeux et perspectives de la démocratie. Côte d'Ivoire après vingt ans de multipartisme, Abidjan, Actes du Colloque national, 2 au 4 janvier 2010, Ed du CERAP, 2011,
- Adou Kévin, « Elections en Côte d'Ivoire : on y va quand même », *Débats-Courrier d'Afrique de l'Ouest*, n°70, décembre 2009, pp 3-6.
- Hofnung Thomas, « La crise ivoirienne , De Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo », Abidjan, Ed Fraternité Matin, 2012.

Mali :

- Drabo G, AA Mohamed, « Nord Mali : le processus de paix et de réconciliation, étude d'une démarche exemplaire », Bamako, Les Publications d'OXFAM-WK, 1997.
- Tshikala K. Biaya, « Acteurs et médiations dans la résolution et la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest », Dakar, Codesria, 1999.

Libéria :

- Diop, AY, « Dossier Libéria : la paix retrouvée, une belle réussite de la CEDEAO », *Bulletin de l'Ouest africain*, n°5, novembre 1997, pp 9-25.

Sierra Léone :

- Diallo Thierno Ba Demba, « Processus de la reconstruction post conflit d'une administration publique : l'exemple de la Sierra Léone, Paris, Ecole Nationale d'Administration », 2005.