

III. LES TRANSITIONS EN FRANCOPHONIE : QUELQUES REPÈRES

L'accompagnement des transitions, dans le suivi de la contribution au règlement des crises et des conflits, est un secteur dans lequel la Francophonie s'est investie de façon intensive et avec constance, durant ces deux dernières années. Elle a de ce fait développé une méthode et des activités spécifiques qui non seulement ont conforté sa relation de confiance avec les acteurs nationaux, mais aussi consolidé son partenariat avec les autres structures internationales avec lesquelles elle a entretenu une collaboration fondée sur le respect des solidarités régionales premières, dans la complémentarité.

De cette implication en profondeur, elle s'est efforcée, dans le cadre des travaux de l'Observatoire, d'identifier un certain nombre de paramètres et de tirer des premiers enseignements de nature à faciliter une compréhension plus exacte des dynamiques en cours au sein d'un mouvement historique puissant reflétant à la fois l'accélération du processus de mondialisation et des échanges au service de la paix, ainsi que la progression de l'affirmation des valeurs universelles de la démocratie et des droits de l'Homme, en mettant ces outils à la disposition d'une action collective de mieux en mieux adaptée.

A. LES TRANSITIONS EN AFRIQUE ET EN HAÏTI

1. BREF RAPPEL DU CADRE GÉNÉRAL DES TRANSITIONS

Crise de légitimité et crise économique ont entraîné des changements brutaux dans les États africains de la Francophonie à l'orée des années 90. La contestation de pouvoirs dictatoriaux symbolisés par des régimes politiques fortement personnalisés ou par des partis uniques, ainsi que la remise en cause de politiques économiques, ont ouvert la voie à la revendication et au changement. Dans nombre de cas, la mise en place de « Programmes d'ajustement structurel » (PAS) a pu aggraver la situation économique de populations durement éprouvées par des conditions de vie difficiles. Dans ce contexte, marqué aussi, bien souvent, par la contestation de résultats électoraux, une demande profonde et soutenue s'est fait jour en Afrique pour un renouvellement de la classe politique, pour la moralisation de la vie publique et l'instauration d'un régime de liberté et d'État de droit.

Accompagnant ces trajectoires, la société civile aura joué un rôle considérable. Eglises, étudiants, syndicats, écrivains ou journalistes, associations de défenses des droits de l'Homme auront été en pays africains francophones de véritables forces de changement, manifestant une conscience nouvelle des tâches de relève et de renouveau qui s'imposaient. Les militaires, à l'occasion de coups d'État, ont, à leur manière, hâté aussi le mouvement de transition vers la démocratie.

Les ouvertures démocratiques alors engagées, sous une forme consensuelle, concédée ou imposée, en Afrique, mais aussi en Europe centrale et orientale, dans le contexte de la chute du Mur de Berlin, se déclineront selon deux principales démarches ayant caractérisé successivement les transitions, ce terme générique qualifiant les périodes formelles, limitées dans le temps, se déroulant entre la fin d'un ordre autoritaire et l'avènement d'un système plus démocratique, et ne recouvrant pas de ce fait les dynamiques d'approfondissement de la démocratie intervenues dans plusieurs autres pays, fondées sur des réformes progressives.

Si, dans la première configuration, correspondant à l'amorce de ces mutations, le « modèle » classique le plus usité, qui s'imposa très vite à partir de l'exemple du Bénin, fut la « Conférence nationale » – elle fut appliquée par dix États dont neuf francophones – la formule initiée, et réussie, par ce pays connut des

fortunes diverses ailleurs. Reposant sur des accords de type juridico-politique de nature à jeter les fondements d'un ordre démocratique nouveau et à fixer les cadres de la sortie de crise, cette démarche avait pour objectif de créer un consensus national autour de principes constitutionnels et de structures politiques mutuellement convenues et agréées,

Les différentes rencontres de bilan organisées par la Francophonie sur ce thème, notamment à Cotonou, en février 2000, lors du séminaire international sur le bilan des conférences nationales et autres processus de transition, comme des réflexions tirées de la pratique de son accompagnement, dès 1989, un certain nombre de paramètres ont pu être mis en évidence, même si chaque transition doit inventer les outils, les procédés et les procédures appropriées de la sortie de crise :

- toute transition comporte deux dimensions. Une dimension structurelle, qui tient à la forme et au cadre choisi pour mener le dialogue, ainsi qu'au règles convenues pour gérer les tensions et les différends qui pourraient surgir dans le temps de la transition ; une dimension formelle qui fixe la durée de la transition. Cette temporalité est à bien distinguer de celle qui s'ouvre dès la fin de la transition et qui se confond à l'apprentissage toujours plus approfondi de la démocratie et de ses règles.
- quelle que soit la forme que revêtent la transition et les conditions qui président à son instauration, sa réussite tient à la fois à la représentativité de ses acteurs et à la manière dont elle est conduite. La représentation la plus large est de nature à favoriser le consensus le plus ample. De la même manière, la neutralité dans la direction des débats (dans la quasi totalité des conférences nationales, les présidents ont été des ecclésiastiques) garantit une meilleure expression des opinions et le choix de personnalités qualifiées, conscientes des responsabilités historiques qui leur échoient, sera déterminante dans la qualité de la transition.
- si le temps est un facteur important, car il faut saisir le moment adéquat pour débiter un dialogue élargi et savoir aussi le terminer, la capacité à poser le juste diagnostic sur les principaux problèmes à résoudre conditionne la réussite du processus du dialogue et de la transition.

Dans une deuxième phase, depuis une dizaine d'années, on assiste à des transitions de sorties de conflits armés ou de crises politiques, souvent dans des pays ayant déjà connu un premier processus transitionnel non arrivé jusqu'à son terme, se traduisant par une impasse au plan du dialogue national et le retour à des pratiques non démocratiques, la violence ou les coups d'État : Niger (1996 et 1999), Guinée Bissau (1999) et Togo (2005).

Les transitions dites de guerre, celles qui font suite à des conflits armés internes, mais le plus souvent régionalisés, soulèvent, en particulier, des questions complexes, dont :

- la difficulté d'identifier et de mobiliser les parties représentatives pour enclencher la concertation en raison du grand nombre de forces impliquées, pour la plupart, dans les opérations de guerre.
- la persistance d'une économie parallèle de guerre, les pillages entrepris et les flux d'argent générés par la contrebande et le commerce illicite des ressources naturelles et des armes renforçant les groupes armés. Loin d'être un corollaire ou une incidente d'une situation plus grave, les activités économiques illicites constituent le moteur de la guerre qui entretient une dynamique d'ensemble et permet au conflit de subsister.
- la nature des enjeux en discussion. Si les enjeux de la transition sont certes d'abord nationaux, portés par des rivalités ou par des débats sur le régime des partis, le système électoral ou l'ordonnement des priorités nationales, ils se compliquent, toutefois, ici, plus qu'ailleurs, de données

régionales, géopolitiques ou économiques et d'ingérences extérieures. L'imbrication de l'interne et de l'externe et la greffe d'intérêts extérieurs sur des enjeux et des débats nationaux encombre singulièrement les voies vers la transition. Cette régionalisation du conflit interne suscite à son tour l'intervention de tierces parties, qui peuvent être aussi extérieures à la région, et dont la médiation, parfois non dénuée d'intérêt, se veut d'accompagnement de la sortie de crise et de suivi des accords.

- le rôle que sont amenées à jouer des tierces parties dans l'élaboration d'un règlement du conflit et de son suivi. Le conflit armé, avec les combats fratricides qui l'accompagnent et la rupture du lien de citoyenneté qu'il finit par entraîner, finit par susciter une intervention active de parties extérieures au conflit. A l'inverse des transitions classiques dans lesquelles la négociation se déroule entre acteurs internes, la médiation ou la facilitation de parties extérieures au conflit apparaissent, dans ce cas, comme des recours obligés.

2. LES DYNAMIQUES DES TRANSITIONS

a) La durée des périodes de transition

La durée de la période de transition est par essence variable, fixée en tenant compte de la nature des engagements pris, de la bonne foi de toutes les parties à concourir à leur mise en œuvre et de la mobilisation des moyens financiers, techniques et logistiques, en particulier liés à l'organisation des scrutins avec l'appui de la Communauté internationale. De plus, dans les pays en sortie de conflit armé, la conclusion des Accords de paix ou autres arrangements politiques peut connaître différentes phases en raison des négociations successives avec les groupes armés concernés.

Il arrive toutefois que les échéances soient modifiées au regard de l'état d'avancement du processus et des obstacles constatés, entraînant, à cet égard, la tendance constatée pour les situations accompagnées par la Francophonie, durant ces deux années, une multiplication des cas de prolongation des périodes de transitions au-delà de la période initialement fixée. Ce constat invite à une réflexion approfondie, en amont, afin d'arrêter des calendriers réalistes.

Ainsi, au Burundi, l'Accord d'Arusha pour la paix signé en 2000 avait fixé la fin de la transition pour octobre 2004. En effet, aux termes de son article 13, la transition devait prendre effet à partir « du moment où les conditions nécessaires à la mise en place du Gouvernement de transition, conformément aux instruments applicables, ont été remplies, à savoir aussitôt que possible dans un délai de trois à six mois au maximum à compter de la date de la signature de l'Accord. Il était également précisé que « l'élection du nouveau Président marque la fin de la période de transition » et que « l'élection présidentielle a lieu après la première élection démocratique des membres de l'Assemblée nationale. Les deux élections se tiennent dans les 30 mois qui suivent le début de la période de transition ».

La persistance de la violence du fait des groupes armés qui n'avaient pas encore signé les Accords, le retard pris dans l'adoption des textes relatifs au cadre électoral, ainsi que la question des finances nécessaires à la tenue des scrutins, ont pesé en faveur d'une prolongation de la transition. Le 15 octobre 2004, le Sommet des Chefs d'États de la région des Grands Lacs réuni à Nairobi a décidé de valider les propositions présentées par la CENI quant aux dates des différents scrutins et a également prolongé de six mois le mandat des institutions en place afin d'éviter un vide institutionnel.

Il en a été de même pour la **Côte d'Ivoire** où, en octobre 2006, la durée de la période de transition, succédant à une période de mise en œuvre de la Réconciliation, fixée à un an par la Résolution 1633 des

Nations Unies, a été reconduite pour une nouvelle période finale de transition n'excédant pas 12 mois, ce, en raison du retard pris dans la mise en place des différents volets prévus par les Accords de Linas Marcoussis, d'Accra ainsi que les Décisions et Résolutions de l'Union Africaine et du Conseil de sécurité des Nations Unies (cf. Vie politique apaisée). La résolution 1721 a demandé aux organisations régionales (CEDEAO et UA) en charge du dossier de procéder à une évaluation des progrès accomplis avant février 2007.

En Haïti, la période de transition a été rallongée à plusieurs à plusieurs reprises en raison des lenteurs dans la mise en place et le déroulement des différentes procédures électorales, puis dans la coordination des activités entre le Conseil Electoral Provisoire (CEP) et les partenaires internationaux, notamment l'OEA et la MINUSTAH, chargés respectivement, des inscriptions sur les listes électorales et de la sécurité, de l'assistance technique aux élections et du financement.

La transition a également été prolongée en **République Démocratique du Congo**, conformément aux dispositions de l'Accord global et inclusif signé le 16 décembre 2002, à Prétoria, qui en son point IV précisait que : « la période de transition prend effet à compter de l'investiture du Gouvernement de la transition. L'élection du nouveau Président marque la fin de la période de transition. L'élection du Président a lieu après les élections législatives. Les élections se tiennent dans les 24 mois qui suivent le début de la période de transition. En raison de problèmes spécifiquement liés à l'organisation des élections, cette période peut être prolongée de 6 mois, renouvelable une seule fois pour une durée de 6 mois, si les circonstances l'exigent, sur proposition de la Commission électorale indépendante et par une décision conjointe et dûment motivée de l'Assemblée nationale et du Sénat ».

En Mauritanie, en revanche, la durée de la transition qui avait été fixée par la junte militaire (article 1er alinéa 3 de la Charte constitutionnelle du 6 août 2006³²), qui n'entendait pas exercer le pouvoir au delà d'une période de deux ans jugée indispensable pour la préparation et la mise en place de véritables institutions démocratiques », a été par la suite resserrée.

b) La recherche du consensus : les dialogues nationaux

Dans le processus de sortie de crise, cette démarche joue un rôle essentiel. Elle renvoie, sous des dénominations diverses, à une variété de modalités de concertation, d'échanges et de négociations entre des parties internes qui se sont opposées ou affrontées, en vue de dessiner un cadre agréé d'entente et de solution portant sur les litiges et les différends en cours ainsi que sur les principes de légitimité institutionnelle fixant les contours des futures institutions démocratiques. Dans la lignée de l'appellation de Conférences nationales, largement utilisée dans les années quatre-vingt-dix, les termes choisis pour désigner ces processus varieront du « Séminaire politique », au « Dialogue national », comme en RDC ou en RCA, ou « Dialogue politique », comme au Tchad et au Togo, ou encore aux « Journées de concertation nationale », comme en Mauritanie. Ayant pour finalité l'élaboration d'un consensus sur les objectifs de la réconciliation et l'instauration d'une entente interne durable, les « dialogues nationaux » inaugurent le temps du passage du conflit ou de la période de pouvoir autoritaire vers la démocratie, et ne connaissent pas, dans la plupart des cas, un déroulement linéaire. Oscillant entre ruptures et reprises, le « dialogue national » s'établit alors sur la longue durée et peut être entrecoupé de phases d'immobilisme.

Le cas de la **République Centrafricaine** peut ainsi être donné en exemple de ces dialogues nationaux successifs, comme lors de la « Convention des forces vives de la nation » (1996) ; de la réunion du « Comité de concertation et de dialogue » qui aboutit aux accords de Bangui (1997) ; au moment de la « Conférence de réconciliation nationale » et la conclusion d'un « Pacte national » (1998). Après l'arrivée au pouvoir du

Général Bozizé (mars 2003) un « Dialogue national » a été initié en septembre 2003. Clôturé le 27 octobre, en présence des Chefs d'État africains, des Envoyés spéciaux du Secrétaire général de la Francophonie, et de nombreuses personnalités de la scène nationale et internationale, le « Dialogue national », en dépit de nombreuses difficultés, a abouti à la mise en place d'une période de transition ponctuée par l'organisation d'élections présidentielles et législatives en Centrafrique.

En **République démocratique du Congo**, le dialogue inter-congolais s'est ouvert à la suite de la signature de l'Accord de Lusaka (1999) prévoyant un cessez-le-feu contrôlé par l'ONU et a abouti à l'adoption de « l'Acte Final du dialogue inter-congolais » (2002). Cet accord prévoyait des négociations pour une transition pacifique. Un mémorandum additionnel sur l'armée, la sécurité et la Constitution de **transition**, l'a complété (2003). Le « dialogue national » a poursuivi des objectifs multiples : réunification, pacification, reconstruction du pays, réconciliation nationale, refondation d'une armée nationale, organisation des élections et mise en place des nouvelles institutions politiques.

Il reste que la dynamique endogène de résolution du conflit aura connu en RDC des obstacles significatifs avant de frayer son chemin. La durée de la transition, vingt-quatre mois, initialement prévue dans « l'Acte du Dialogue intercongolais » n'a pas été respectée. Cette situation a eu pour cause, notamment, l'important retard pris dans l'élaboration des textes fondamentaux, comme la Constitution ou le Code électoral. Ces deux textes ne sont entrés en vigueur qu'au début de l'année 2006. Ce retard s'explique également par les difficultés rencontrées à la fois dans la tentative d'unification des armées et dans le déblocage tardif des fonds promis par la communauté internationale qui aura retardé considérablement le démarrage des opérations électorales. De plus, le processus électoral congolais se sera déployé très difficilement en raison, notamment, de l'architecture institutionnelle issue de « l'Accord Global et Inclusif », qui stipulait la présence auprès du Chef de l'État de quatre vice-présidents représentant les principales factions politiques. Les prises de décisions importantes étaient ainsi subordonnées à cette configuration spécifique de pouvoir qui imposait à l'instance exécutive une approche consensuelle.

Eu égard aux très grandes difficultés de dialogue entre les principaux signataires de l'Accord, le schéma « 1 + 4 » est apparu ardu à l'épreuve et a contribué à retarder considérablement le processus dans son ensemble, même si cette option s'est avérée particulièrement constructive pour asseoir la réconciliation. Ce frein enregistré dans le processus a causé de vives tensions au sein de la classe politique congolaise, notamment au sujet de la prolongation de la transition. Tous les partis n'étant pas représentés au sein des Institutions de la transition, des accusations de retard délibéré ont été émises à l'encontre du Gouvernement. La facilitation internationale aura été déterminante pour conforter le processus du dialogue interne. Des mesures internes, tel le vote d'une loi d'amnistie, et la volonté proclamée à nouveau par le Chef de l'État d'organiser des élections « libres et transparentes » ont pu rassurer les esprits et maintenir un climat politique apaisé.

En **Mauritanie**, la dynamique endogène de résolution de la crise a été enclenchée très tôt et très vite. En effet, dès les premiers jours qui ont suivi le coup d'État du 3 août 2005, les nouvelles autorités ont établi des contacts avec les représentants des principales formations politiques ainsi qu'avec ceux des organisations de la société civile représentatives des forces vives de la nation, pour leur confirmer les termes de la Déclaration générale, proclamée par « Le Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie » dans les heures qui avaient suivi la prise du pouvoir, et partager avec eux les grands axes du programme de transition orienté principalement sur l'instauration d'un système d'alternance véritable, la mise en place d'institutions républicaines réellement démocratiques et l'organisation – avec la stricte neutralité du Conseil militaire et du gouvernement – d'élections générales, libres, fiables et transparentes.

Le dialogue entre la junte au pouvoir et les partis politiques et la société civile s'est intensifié à l'occasion des « Journées nationales de concertation » organisées moins de trois mois après le coup d'État autour des rapports soumis par les trois comités interministériels, mis en place par le « CMJD » en août 2005, et portant

propositions des différentes réformes dans les trois domaines. Les travaux menés pendant ces « Journées » ont permis de sceller un véritable pacte de développement politique, économique et social entre l'ensemble de la classe politique mauritanienne. C'est à la suite de ces travaux, en effet, que furent arrêtées, de manière consensuelle, les termes de la révision de la Constitution, et les décisions tendant à mettre en place les structures de supervision et d'accompagnement du processus électoral, ainsi qu'une « Commission nationale consultative pour la réforme du secteur de la presse ». C'est au cours de ces journées, également, que le « CMJD » a décidé de ramener la durée de la transition de vingt quatre à dix neuf mois. Cette concertation s'est poursuivie sous différentes formes durant les étapes suivantes de la transition.

Au **Tchad**, un « Dialogue politique » destiné à renforcer le processus démocratique a été organisé du 28 juillet au 2 août 2006, à N'djaména. Il a permis l'adoption, par cinquante-quatre partis politiques participant au Dialogue, d'une série de résolutions et recommandations portant sur le code électoral, la préparation et l'organisation des élections, le statut des partis politiques et le code de bonne conduite. Le dialogue a pris l'engagement de la révision des listes électorales, du renouvellement des cartes d'électeurs, de la modification de la composition de la « Commission électorale nationale indépendante » (CEI), dont les trois-quarts des membres seront désormais des représentants des partis politiques : la moitié des membres sera issue de partis représentés à l'Assemblée, un quart sera constitué de membres de partis non représentés, et un quart sera désigné par le Gouvernement.

Toutefois, il importe de noter qu'un certain nombre de partis d'opposition a refusé de s'associer aux débats, laissant en conséquence ouverte la question des modalités véritablement consensuelles à promouvoir.

Au **Togo**, à l'initiative du Président de la République, qui avait lancé le processus du « Dialogue national » (novembre 2005), se sont tenues du 21 avril au 6 juillet les premières réunions en présence des partis au pouvoir et des cinq partis de l'opposition ainsi que deux organisations de la société civile. Le dialogue politique s'est poursuivi à Ouagadougou du 7 au 19 août 2006, sous l'égide du Président du Burkina Faso. Les débats se sont achevés par la signature, le 20 août, d'un « Accord politique global », document en cinq points prévoyant : l'élection d'une nouvelle Assemblée nationale à l'issue d'un processus électoral transparent, des mesures relatives à la sécurité, aux droits de l'Homme, aux réfugiés, la poursuite des réformes constitutionnelles, et la formation d'un gouvernement d'union nationale et la mise en place d'un « Comité de suivi » qui inclut des représentants de l'Union européenne et de la CEDEAO avec, à sa tête, le président du Burkina-Faso.

En **Haïti**, même si le « Dialogue National » reste toujours à l'état de projet ou de débat, la période de transition en Haïti, ouverte par la démission du Président Jean Bertrand Aristide et son départ du pays le 29 février 2004, a été néanmoins marquée par une nette amélioration du climat politique, grâce notamment à une concertation régulière entre les autorités de transition et les forces vives du pays. Peu après la mise en place du « Conseil tripartite », du « Conseil des Sages » et la nomination du Premier Ministre et des membres de son gouvernement, l'ensemble de la classe politique s'est retrouvée pour sceller un engagement politique consensuel et organiser la période de transition. Un « Consensus de Transition Politique » a été signé dès le 4 avril 2004 entre le Gouvernement, les partis politiques et les organisations de la société civile, arrêtant les grandes orientations du programme de transition et fixant les engagements et obligations de tous les acteurs concernés. Les parties signataires devaient par la suite se réunir, à l'invitation du Gouvernement, une fois par mois pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre dudit Consensus. Poursuivant ce dialogue, des représentants de différents partis politiques, de la société civile et des églises se sont réunis à Oslo quelques mois plus tard pour approfondir la réflexion sur la situation de leur pays et envisager les moyens de contribuer efficacement à sa reconstruction politique, économique et sociale. La « Déclaration d'Oslo », adoptée le 30 août 2004, souligne clairement l'intention des parties signataires de « favoriser en Haïti la concorde, l'inclusion, la paix et le dialogue continu » et de promouvoir les « valeurs de tolérance, de partage, et de non violence ». A quelques semaines du démarrage des opérations électorales, les principaux partis politiques se retrouvaient, encore une fois, autour de la table de concertation

pour fixer les règles devant être observées par les acteurs politiques dans le cadre du processus électoral. Un « Code de Conduite Electorale » fut ainsi adopté le 14 juin 2005. Enfin, et à la veille des élections, les principaux partis politiques ont adopté, le 27 septembre 2005, un « Pacte de Stabilité et de Gouvernabilité », visant à « normaliser la vie politique haïtienne aux fins d'en finir avec les crises à répétition qui minent l'économie du pays, détruisent le tissu social et mettent en péril la souveraineté de la nation ».

Enfin, une « Charte des médias et des journalistes d'Haïti » en période électorale, a été adoptée en septembre 2005 par les professionnels de la presse en Haïti, à la suite d'une concertation facilitée par l'Organisation internationale de la Francophonie. Le processus du dialogue, entamé avec le soutien de la communauté internationale, notamment de l'OIF, aura, en définitive, favorisé l'organisation, dans un climat politique apaisé des scrutins présidentiels et législatifs de 2006.

En **Côte d'Ivoire**, les tentatives successives de solution à la crise ont été impulsées, après une première approche régionale, et sans ignorer les tentatives tendant à une meilleure compréhension de la situation, et jetant les bases d'une sortie de crise, à l'initiative des Intellectuels africains, réunis à Cotonou, en décembre 2002, selon une dynamique internationale, de septembre 2002 à décembre 2005 (réunions de Lomé, de Marcoussis, d'Accra et de Pretoria). A cette dynamique, toutefois, s'est ajoutée après la nomination d'un nouveau Premier Ministre, en décembre 2005, une nouvelle réappropriation, par les acteurs nationaux, tendant à préciser le plan d'action du gouvernement conformément à une « feuille de route » et à un examen sectoriel des différents points abordés.

Les initiatives prises par les parties ivoiriennes concourent à accréditer prudemment l'idée d'une prise de conscience que l'extérieur ne peut être que facilitateur et que la solution à la crise dépend en première instance des Ivoiriens eux-mêmes. La rencontre des principaux responsables, tenue à Yamoussoukro, a permis de résoudre entre autres la question très délicate de la composition de la « Commission Electorale Indépendante » (CEI) et le lancement des opérations pilotes d'« audiences foraines ». Cependant, ces avancées positives se heurtent au manque de confiance et à la suspicion persistante qui continuent de peser sur les rapports qu'entretiennent les acteurs de la crise ivoirienne, ce « fossé » semblant rester un obstacle déterminant à l'enclenchement d'une dynamique interne de sortie de crise durable.

Les dialogues nationaux : quelques enseignements

S'il est difficile de tirer un enseignement général des « dialogues nationaux » et de leurs résultats tant les situations sont diverses et sont facteurs de l'histoire des pays, **il est néanmoins possible de s'essayer à relever un certain** nombre de caractéristiques propres aux efforts d'échange et d'ouverture qu'ils représentent dans des situations dominées par l'affaiblissement des pouvoirs autoritaires ou par l'effondrement des États à la suite de conflits violents et de guerres.

Le « dialogue national » est d'abord l'expression circonstanciée d'une évolution interne qui conduit les acteurs de la crise interne à favoriser des processus de résolution pacifique de leurs différends. La dynamique endogène reflète certes la nature de la crise mais elle renvoie, en les repérant, à ses protagonistes principaux. Ainsi les acteurs impliqués dans les dialogues pourront représenter des belligérants, associer une opposition exclue de participation, impliquer plus spécialement des acteurs économiques tels les syndicats, ou s'adresser aux partis politiques et aux représentants de la société civile tenus à l'écart par un pouvoir antérieur. Cette « contextualisation » est indicative des problèmes posés aux sociétés en transition, même si elle n'est pas, en elle-même, une garantie de représentation de l'ensemble des forces vives de la nation.

Le dialogue national » est aussi l'expression d'une volonté programmatique dans la mesure où sont envisagés, abordés et débattus, selon un agenda, le plus souvent âprement disputé, les questions qui font problème et les moyens, procédures et délais à mettre en place pour les résoudre. Les dialogues « réussis »

menant à des transitions harmonieuses dépendent aussi en grande partie des mécanismes de suivi prévus et de leur effectivité.

Le dialogue national est aussi le lieu d'apprentissage d'une culture institutionnelle démocratique qui vise par le débat à dégager un cadre de légitimité politique et accepté par tous. Les questions relatives à l'organisation des élections, pour cruciales qu'elles soient quant la garantie d'un avenir démocratique, ne doivent pas occulter cette appropriation de la culture de débat et de tolérance.

Enfin, les « dialogues nationaux » demeurent exposés, surtout dans les contextes de sorties de guerre, aux évolutions d'une conjoncture régionale où l'ingérence extérieure dans les affaires internes des États en crise ne cesse pas nécessairement du seul fait de la tenue de discussions ou de la mise en œuvre de concertations. Dans ces cas, plus encore que dans les autres, la dynamique endogène doit être confortée par un accompagnement international adapté et soutenu, où l'aide économique à la reconstruction doit être programmée.

c) Les modalités de suivi et d'accompagnement des dialogues

Les mécanismes de suivi et d'accompagnement sont appelés à jouer un rôle décisif dans le déroulement et l'aboutissement des transitions. Leur impact sur les acteurs comme sur l'ensemble du processus est indéniable. Ces mécanismes, qu'ils soient prévus par des accords de paix ou qu'ils résultent des dynamiques internes, permettent de disposer d'une instance susceptible en cas de besoin d'aplanir des difficultés relatives à leur suivi et aptes à assurer leur application.

En fonction des spécificités de chaque conflit, de ses soubassements historiques, économiques et socio-politiques propres, des modalités particulières qui ont amené à la conclusion des accords, ces mécanismes de suivi et d'accompagnement des transitions peuvent se décliner sous plusieurs formes.

Ils peuvent être d'abord exclusivement internes, regroupant des représentants des acteurs nationaux qui ont mené le processus de réconciliation. C'est le cas, en Centrafrique, du « Comité de suivi des Actes du Dialogue National » (CSADN), issu du « Dialogue National » de septembre et octobre 2003 ; en RDC, de la « Commission de suivi de l'Accord » (issue du « Dialogue inter-congolais »), sous l'égide du Président de la République et composée de « Hauts Représentants des Composantes et Entités » ; en Haïti, du « Conseil des Sages », issu du « Consensus de Transition Politique » signé le 4 avril 2004 par les parties haïtiennes après le départ d'Aristide, et composé de représentants de l'Université, de la Convergence Démocratique, des Eglises, de Fami Lavalas, des Organisations des Droits de l'Homme et du Secteur privé ; etc.

Ils sont souvent, aussi, exclusivement composés de représentants de la communauté internationale, les « tiers garants », et ce, sous différentes formes : ambassadeurs accrédités (des États membres du Conseil de sécurité de l'ONU et autres) et représentants locaux des Organisations Internationales (ONU, UA, UE...), tel est le cas du « Comité International d'Accompagnement de Transition » (CIAT), en RDC ; représentants spéciaux (ONU, OIF, UA, UE) et ambassadeurs et représentants locaux des Organisations internationales, c'est le cas de la Côte d'Ivoire avec, d'abord le « Comité de suivi des Accords de Marcoussis », et, ensuite, le « Groupe de Travail International » (GTI). A ces mécanismes, généralement prévus par les Accords, on peut ajouter d'autres, comme en RCA le « Comité des Partenaires Extérieurs pour le Suivi du Processus Electoral » (COPESE), non prévu par le dialogue national, mais créé par nécessité, pour pallier les difficultés rencontrées par les mécanismes internes.

Ils sont, enfin, parfois mixtes, réunissant des « tiers garants » extérieurs et des acteurs nationaux impliqués dans la mise en application des accords. C'est le cas du « Comité de suivi des Accords de Fomboni », aux Comores, composé de représentants nationaux et de ceux de l'UA, de l'OIF, de l'UE et du PNUD.

L'accompagnement international s'instaure le plus souvent du fait des difficultés à mettre en place les mécanismes internes de transition qui se heurtent très souvent à des problèmes de composition et de mandats. Les processus internes sont aussi fragilisés par la méfiance qui prévaut entre les acteurs, par la faiblesse des moyens dont ils disposent et qui empêchent d'assurer une autonomie suffisante aux institutions de la transition et parfois même entravent leur fonctionnement. C'est alors tout le processus de dialogue et de réconciliation qui est exposé à l'aggravation soudaine des situations, à l'ingérence extérieure, et au peu d'empressement à collaborer du gouvernement en place. Il est arrivé qu'au cours même de la transition, la nécessité se ressente de créer d'autres mécanismes pour faire face à l'inefficacité ou à la non opérationnalité des institutions originaires mises en place.

Ainsi, en **Centrafrique**, à côté du « CSADN », notamment affaibli par le manque de moyens, a été créé un « Comité des Sages », dont le rôle d'apaisement a été déterminant pendant et après la période électorale, soutenu par le « Comité des partenaires extérieurs pour le suivi du processus électoral » (COPESPE), qui s'est mobilisé durant toute la période de la transition. Il faut noter en outre le rôle essentiel de la médiation menée sous l'égide du Président du Gabon, S.E. El Hadj Omar Bongo Odimba, qui s'est conclue par la signature de l'Accord de Libreville ayant permis de relancer le processus de transition, de même que l'importance d'initiatives propres à asseoir le consensus entre les acteurs, comme l'adoption d'un « Code de bonne conduite ».

En **Haïti**, la communauté internationale s'est largement impliquée pour promouvoir le dialogue entre les composantes politiques haïtiennes et encourager la mise en place des conditions propices à une transition réussie et à la remise du pays sur la voie de la stabilité politique et du développement économique et social. Elle a apporté un soutien appréciable dans l'élaboration, le financement et la mise en œuvre du Cadre de Coopération Intérimaire (CCI), véritable plan de développement triennal, portant sur la période de transition et couvrant l'ensemble des secteurs de la vie politique, économique et sociale haïtienne.

Lancé en avril 2004 sous l'égide du gouvernement de transition, avec la participation des coopérations bilatérales et multilatérales, dont celle de l'Organisation internationale de la Francophonie, ce processus a abouti à la Conférence des bailleurs de fonds, qui s'est tenue à Washington les 19 et 20 juillet 2004 et qui a permis de réunir les fonds nécessaires au financement du CCI. Néanmoins, le « Conseil des Sages », s'il a pu participer au choix du Premier Ministre et, donner, parfois, des avis sur la formation du cabinet ministériel, s'est avéré inopérant sur les autres tâches fixées par le « Consensus de Transition Politique » : observer l'action gouvernementale, émettre des avis à l'intention du Premier Ministre et des membres du gouvernement, attirer l'attention du Président de la République sur des questions qui méritent une intervention au plus haut niveau de l'État, etc. D'ailleurs, le Conseil s'est progressivement vidé tout au long de la transition avec la démission de certains de ses membres.

En **Côte d'Ivoire**, depuis le début de la crise, les communautés sous-régionale (CEDEAO), régionale (l'Union Africaine) et Internationales (ONU, OIF, Union Européenne, FMI, Banque Mondiale), tout comme des pays (la France, les Etats-Unis, l'Afrique du sud...) se sont fortement impliqués en vue de trouver une solution durable à la crise. L'implication de la communauté internationale à travers tous ces facilitateurs s'est manifestée sous plusieurs formes.

Sous une forme politique d'abord : l'ONU, l'Union Africaine, la CEDEAO, l'OIF, la France et l'Afrique du sud ont été les plus impliquées dans la facilitation quotidienne et la résolution des différends qui ont progressivement surgis. Sous une forme financière ensuite : l'ONU, l'Union européenne, le FMI, la Banque Mondiale et la France ont été les plus impliqués dans le financement des actions nécessitées par la démobilisation, le désarmement et la reconstruction (DDR), du processus électoral, des actions humanitaires et du redéploiement de l'Administration.

Sous une forme d'expertise, enfin, comme dans les actions déployées par l'ONU, l'OIF et l'Union européenne dans la préparation du processus électoral, le réexamen des textes sur la presse, les séminaires

sur les pratiques constitutionnelles etc. Toutes ces formes, variées, d'intervention de la communauté internationale ont pour cadre et finalité l'application des Accords entre parties, puis les résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité de l'ONU.

En **RDC**, la « Commission de suivi de l'Accord », dont les principales fonctions étaient d'assurer le suivi de l'application effective des dispositions de l'Accord, de veiller à son interprétation, de concilier les points de vue et d'aider à résoudre les désaccords pouvant surgir entre les signataires, s'est trouvée entravée dès le départ sur la question de la désignation des membres du groupe présidentiel et du gouvernement, avant que la situation ne soit débloquée par le Comité international d'Accompagnement de la Transition (CIAT), composé de la MONUC, des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, de l'Union européenne et d'un certain nombre d'autres États, qui a permis d'accompagner au plan international l'élaboration du consensus national et que la « Commission de suivi de l'Accord » ne soit dissoute dès l'installation du gouvernement de transition, comme prévu par « l'Accord ».

Au **Burundi**, la « Commission de suivi de l'application de l'Accord » était chargée notamment d'assurer le suivi, le contrôle, la supervision, la coordination et l'application effective de toutes les dispositions de l'Accord ; de veiller au respect du calendrier de mise en œuvre ; de veiller à l'interprétation correcte de l'Accord ; de concilier les points de vue et d'arbitrer ; de trancher tout désaccord pouvant surgir entre les signataires ; d'aider et appuyer le gouvernement de transition dans la mobilisation diplomatique des ressources financières, matérielles, techniques et humaines nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord ; la Commission de suivi de l'application soit dotée de l'autorité et des pouvoirs de décision nécessaires pour s'acquitter de son mandat avec impartialité, neutralité et efficacité et ses décisions étaient prises par les parties par consensus ou, à défaut, à la majorité des quatre cinquièmes.

Présidée par le représentant de l'Organisation des Nations Unies qui agit en concertation avec le gouvernement de transition, l'Organisation de l'unité africaine et l'Initiative Régionale de Paix sur le Burundi, la Commission est composée de deux représentants de parties signataires ; d'un représentant du gouvernement, de six Burundais désignés pour leur intégrité morale ; des représentants de l'Organisation des Nations Unies, de l'Organisation de l'unité africaine et de l'Initiative Régionale de Paix sur le Burundi.

Il reste évident que les mécanismes mis en place par les structures internationales, pour servir d'adjuvant et de garants des processus endogènes de sorties de crise et de retour à la légalité constitutionnelle se heurtent cependant à des difficultés certaines. Ils peuvent, en effet, subir les effets des approches différenciées des États et des Organisations qui composent les structures internationales ainsi que ceux de leurs intérêts éventuellement divergents. Ainsi peuvent surgir, parfois, des conflits entre facilitateurs, cristallisant d'autant les divergences entre les acteurs nationaux, même si la proximité avec certains d'entre eux peut également constituer un facteur positif pour la progression de l'émergence du consensus. D'autres types de difficultés, plus objectives, peuvent surgir qui limitent l'efficacité des initiatives de la communauté internationale, comme celle du déficit d'harmonisation entre les politiques préconisées.

En dépit de ces contraintes, des succès certains ont été enregistrés. Aux Comores, par exemple, le processus transitionnel a été mené à son terme. Une Constitution a été votée en 2001, l'exécutif a été mis en place en 2002 et la transition a été relancée en 2003. L'élection récente d'un président de la République a achevé de mettre en place, dans l'ordre, la transition vers la démocratie. Les Comores auront bénéficié d'un appui de la communauté internationale (UA, OIF, Afrique du Sud, France) et de financements internationaux assortis de conditionnalités souples. La RCA a également donné à voir une sortie de crise et une transition qui associe une volonté de l'ensemble national, représenté par le « Conseil de Transition » et le gouvernement d'aller vers la démocratie. Les « partenaires extérieurs » ont joué un rôle essentiel dans le cadre du COPESPE et du COPESPO et l'élection présidentielle de 2005 a couronné ce processus. A Haïti, pays en transition depuis dix-huit ans, l'élection présidentielle de 2006 permet, malgré tout, d'espérer une évolution plus assurée vers la démocratie. De même que les élections présidentielles en RDC prévues en

2006, sous l'égide de la communauté internationale, laissent augurer un cheminement vers une transition maîtrisée. Le cas de la Côte d'Ivoire semble, lui, sauf sursaut significatif, plus problématique, comme en témoignent le report des élections présidentielles, les difficultés auxquelles se heurtent le Premier ministre et son gouvernement, les retards voire les blocages dans la résolution des questions liées à la nationalité et partant, à l'établissement des listes électorales.

B. LA POST-TRANSITION EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Avec les analyses et les considérations afférentes à ce thème, sur la base à la fois des observations pratiquées à l'occasion des élections que la Francophonie a été invitée à suivre, des travaux réalisés par les Réseaux institutionnels, ainsi que d'études spécifiques produites à la demande de l'OIF, le présent Rapport s'est essayé à poser les premiers jalons d'une démarche propre à insérer progressivement dans le travail d'évaluation globale les trajectoires particulières de pays appartenant à un de ses espaces régionaux, dans le souci d'un meilleur arrimage de ses actions.

Tel est l'objectif que d'ailleurs s'est fixé le Colloque international organisé, en septembre 2006, à Sofia (Bulgarie), par le Club politique des Balkans avec le soutien de l'OIF qui s'est particulièrement penché, avec le témoignage des hautes personnalités concernées, sur les processus de transition et de post-transition, comme sur les attentes à l'égard de la Francophonie, dans le domaine de la démocratie, des droits et de la paix, en insistant sur l'utilité de la mise en perspective de ces expériences avec les autres composantes de la communauté francophone.

Le passage du système communiste à la démocratie qui a été opéré par les cinq États de la région membres de la Francophonie : l'Albanie, la Bulgarie, l'ex-République Yougoslave de Macédoine, la Moldavie et la Roumanie s'est déroulé dans le contexte de l'implosion du bloc soviétique, suivi de la décomposition de l'URSS, de la dissolution de l'État fédéral yougoslave et des tensions très grandes générées dans la région des Balkans par les guerres en ex-Yougoslavie. De manière générale, la post-transition dans la région des Balkans est aujourd'hui marquée par trois ordres de défis.

- Le premier tient à la difficile question des nationalités, nombre d'États de la région incluant en leur sein des minorités nationales plus ou moins tentées par un rattachement à un autre État ou travaillées par des volontés indépendantistes.
- Le second tient à l'affermissement de la démocratie et à l'incorporation de pratiques démocratiques dans le cadre de systèmes politiques qui se sont dotées d'institutions régies certes par la règle de droit mais dont la culture démocratique tarde à suivre.
- Enfin, subsistent et se développent, le plus souvent dans un contexte de difficultés économiques et de pauvreté, des phénomènes de corruption et de manque de transparence du point de vue de la gouvernance.

1. LA QUESTION DES MINORITÉS

Pour les États balkaniques, la disparition de l'URSS et les tensions qui ont accompagné la mise en place d'un nouvel ordre régional, auront donné naissance à un environnement fragile et plein de dangers. L'éclatement de l'ex-Yougoslavie a été à la source d'une déstabilisation profonde dont les effets continuent de se faire sentir de façon différenciée. La fin de la guerre froide n'a pas, comme beaucoup l'escomptaient, entraîné la paix ou la sécurité. Au contraire, la fin du communisme a précipité la crise du modèle « fédéral » ou « multinational » de l'État et entraîné une série de guerres. La résurgence des nationalismes et les radicalisations guerrières qui ont ouvert la voie aux politiques d'homogénéisation du peuplement et autres « nettoyages ethniques » ont constitué de véritables tragédies dans cette région du monde. Il reste

toutefois, que tous les pays n'auront pas subi ni vécu de la même manière les effets de la brutale déstabilisation régionale des années 1990. En particulier, les conséquences de la désintégration de l'ex-Yougoslavie auront eu des effets différenciés.

Ainsi, pour la **Bulgarie** et la **Roumanie**, pays limitrophes et proches de la Serbie, les contrecoups des guerres yougoslaves ont été surtout économiques. Ces deux pays ont durement ressenti les effets de l'embargo imposé par la communauté internationale à la Serbie-Monténégro de l'époque. Toutefois, les vrais défis de la démocratisation politique sont relatifs à l'intégration des minorités. L'apaisement inter-communautaire est réel, dans ces deux pays où la participation des minorités hongroise et turque à la vie nationale tant au niveau gouvernemental que parlementaire a progressé. En Roumanie, le Parlement roumain comptait neuf représentants des minorités ethniques en 1990 il en comptait dix-huit en 2004. En Bulgarie, le parti de la communauté turque est régulièrement de toutes les coalitions gouvernementales.

En revanche, l'**Albanie** et l'**Ex-République Yougoslave de Macédoine** ont été directement confrontées à la question épineuse des minorités. Pays homogène du point de vue de sa composition nationale, l'Albanie est concernée de façon originale, et presque à l'inverse des situations habituelles par la question des minorités. C'est de la situation des populations albanaises dans les territoires limitrophes que naît la préoccupation de l'Albanie, et tout particulièrement de l'évolution au Kosovo. Le statut de ce territoire, jadis intégré à la Fédération yougoslave, peuplé à 90 % d'albanophones, n'est pas encore déterminé. Les négociations sous auspices européennes devraient déterminer le sort juridique de ce territoire. Les partis politiques kosovars sont déterminés à se séparer de la Serbie dont la nouvelle constitution, votée par référendum le 29 octobre 2006, déclare la souveraineté de Belgrade sur la province et revendique l'indépendance du Kosovo où subsiste une minorité serbe de près de 10 % de la population totale. Quant à l'Ex-République Yougoslave de Macédoine, État nouveau, issu de l'éclatement de la Yougoslavie, qui a proclamé son indépendance à la suite du référendum sur l'indépendance organisé le 7 septembre 1991, il se présente comme une configuration complexe du fait de sa composition ethnique. L'Ex-République Yougoslave de Macédoine comprend, en effet, une majorité de Macédoniens slaves, une forte composante albanaise (entre 25 % et 35 % de la population), et de petites minorités turque, serbe, roumaine, valaque... La prépondérance politique des Macédoniens slaves et leur volonté de se constituer en État-nation a fait l'objet de contestations de la part de minorités soutenues par les États voisins. La volonté des Albanais d'être mieux représentés, de devenir un "peuple constitutif" de la République au même titre que les Macédoniens slaves et de renforcer le statut de leur langue pouvaient se croiser avec des risques objectifs d'intervention de la part des États limitrophes. L'Ex-République Yougoslave de Macédoine a bénéficié dans ce contexte du déploiement préventif de l'ONU, exemple significatif de ce type d'intervention comme moyen de prévention des conflits. Par la suite, une révision de la Constitution de 1991, suite aux Accords d'Ohrid de 2001, a introduit le principe de la double majorité – citoyenne à l'échelle du pays et nationale pour les communautés – qui permet aux Albanais de bloquer tout projet de loi ou toute mesure susceptibles à leurs yeux de porter atteinte à leurs intérêts. De plus, une entente est survenue qui renforce la présence albanaise dans la police, la gestion mixte des administrations locales et la promotion de la langue albanaise. Cette issue consensuelle à des tensions récurrentes est certes exemplaire d'une négociation réussie entre communautés. Les risques de tensions demeurent cependant réels.

Pays parmi les plus pauvres d'Europe, avec l'Albanie, la **Moldavie** présente une fragilité structurelle persistante qui empêche de consolider tout à fait le consensus global, national et constitutionnel qu'elle est parvenue à dégager. Après son indépendance deux problèmes majeurs se sont posés à ce pays.

Le premier était celui de la **Gagaouzie**, région largement peuplée par une minorité d'origine turque christianisée. Ce territoire a bénéficié en décembre 1994 d'un statut d'autonomie qui a contribué à apaiser les tensions conflictuelles du début des années 90. Malgré des difficultés de cohabitation dans le respect des spécificités encore à surmonter et les modalités d'application de la loi sur le statut d'autonomie discutées et contestées par intermittence par différents acteurs politiques gagaouzes, pour de nombreux obser-

vateurs de la transition post-soviétique, le cas de la Gagaouzie constitue un modèle pour le traitement des conflits interethniques en Europe. Le choix de certains représentants de la classe politique gagaouze de rallier les partis politiques moldaves démontre que la reconnaissance d'un statut différencié à un territoire n'est pas incompatible avec son intégration politique au niveau national.

Dans la région de la **Transnistrie**, territoire de 450 Km de long et de 45 Km de large, séparé de la Russie de 600 Km, situé entre les rives du Dniestr et l'Ukraine, la volonté indépendantiste est bien avérée. En 1992, à l'issue d'une guerre éclair, le territoire s'était proclamé « République moldave du Dniestr » (RMD). Cette auto-proclamation ne changeait formellement en rien son statut de territoire moldave, car l'indépendance de facto du pays n'avait été reconnue par personne. Le refus des autorités de la république auto-proclamée de transcrire le moldave en caractères latins et leur attachement à la langue russe a provoqué une crise en 2004. Le gouvernement de Tiraspol avait lors décidé la fermeture des écoles dispensant l'enseignement en alphabet latin. En outre, lors des élections législatives de 2005, Tiraspol a refusé d'ouvrir des bureaux de vote en Transnistrie. Les électeurs moldaves concernés pouvaient toutefois bénéficier du transport transfrontalier gratuit mis en place pour la circonstance par Chisinau. Sur le plan politique, la tension demeure très vive. Les autorités moldaves sont en faveur d'une solution à l'instar du modèle gagaouze qui maintiendrait l'unité du pays et garantirait une autonomie importante au territoire. Tout récemment, la crise est entrée dans une phase nouvelle et de francs sentiments pour une intégration du territoire à la Russie se sont exprimés. Le référendum du mois de septembre 2006 qui a connu un taux de participation de 78 % a vu triompher, avec 97 % de oui, le vote en faveur du rattachement à la Russie. Considérant que la situation en Transnistrie ne permet pas la libre expression de la volonté populaire, l'Union Européenne n'a pas reconnu le référendum. La Moldavie, de son côté, en a refusé le principe et les résultats. La Russie, quant à elle, a accueilli ces résultats avec modération appelant les deux parties à négocier. Moscou reste quoi qu'il en soit le véritable allié économique de la Transnistrie et ne cesse de lui fournir une aide importante. La Russie n'a pas hésité encore récemment à sauver des entreprises locales en grande difficulté et vient, plus généralement, au secours d'une économie transnistrienne défailante dans une situation dominée par les trafics de toutes sortes le long des frontières poreuses avec l'Ukraine. Le mécanisme de négociation, mis en place pour rechercher une solution politique globale et qui comprenait initialement l'OSCE, la Russie, l'Ukraine, la Moldavie et la Transnistrie (formule « 3+2 »), s'est élargi depuis octobre 2005 à « 5+2 » associant au processus avec le statut d'observateurs les Etats-Unis et l'Union européenne.

D'une façon générale, la transition des pays d'Europe centrale et orientale reste grevée par la non résolution de la question des minorités nationales. La coexistence difficile des minorités dans le cadre de l'État démocratique n'est pas sans effets sur le fonctionnement de la démocratie elle-même. Il semble que seul un véritablement aménagement des différences dans le cadre d'une autonomie réelle mais aussi au prix d'un renforcement de l'adhésion à l'État de droit soit à même d'aider à l'intégration harmonieuse des minorités. La solution apportée au problème des minorités doit répondre à des conditions multiples qui associent l'instauration de la démocratie comme système de représentation et de régulation, la stabilité économique comme condition sine qua non de la modération et du dialogue, ainsi que le respect des droits des minorités. Afin de répondre aux aspirations identitaires des minorités, des systèmes de représentation par quotas sont souvent envisagés dans le cadre de politiques dites « consociatives », de même que des formules institutionnelles diversifiées.

Toutefois, les aménagements institutionnels quels qu'ils soient sont facteurs de la nature des relations qui existent entre majorités et minorités. Ces relations sont diverses. Elles se caractérisent par la variété des postures, aussi bien pour ce qui relève des revendications des minorités que pour les réponses que peuvent apporter les majorités. Ainsi, en Transnistrie, où le conflit ne relève pas d'antagonismes ethniques et religieux, c'est une indépendance qui est certainement visée, mais ce sont des solutions de large autonomie qui seront recherchées. En Ex-République Yougoslave de Macédoine, les Albanais ont fait le choix dans le cadre de l'État macédonien d'être « nation constituante » avec leur langue reconnue. Les Hongrois de Slovaquie aspirent à l'autonomie culturelle alors qu'en Estonie, les Russes doivent pour s'intégrer demander d'accéder à la citoyenneté qui ne procède pas pour eux d'un droit automatique. De manière plus générale, les communautés majoritaires des États où se trouvent de fortes minorités se méfient des tendances

particularistes que ces dernières manifestent et les traitent avec beaucoup de circonspection voire de méfiance ou d'hostilité. Elles arguent, face aux revendications culturelles et institutionnelles des minorités, du danger d'un affaiblissement de l'État ou alors craignent la naissance de pouvoirs politiques parallèles. La grande peur reste celle d'un accroissement de l'influence ou du contrôle que pourraient exercer des pays limitrophes qui utiliseraient les minorités nationales de leurs voisins comme un levier pour leurs intérêts propres.

Il apparaît toutefois que dans la complexité actuelle des problèmes posés par les minorités, leur statut et leurs droits, l'approche en vue d'une meilleure intégration passe encore par le renforcement du système démocratique. Si la prise en compte des revendications des minorités doit être visible et mieux articulée afin de ne pas alimenter des politiques de non-dit et de ressentiment, une plus grande participation des partis politiques représentatifs des aspirations minoritaires au système démocratique peut être de nature à assurer une solution négociée et acceptée de ces revendications, sans ignorer le facteur relatif à l'implication de puissances étrangères dans le jeu des minorités.

A cet égard, les raisons qui ont jadis poussé à de subtils jeux d'équilibre et à la création d'axes régionaux antagonistes peuvent être surmontées par des politiques de rapprochement et de coopération dans le cadre de la recherche d'un avenir commun. De ce point de vue, la Francophonie a de plus en plus un rôle à jouer dans la coopération régionale. Comme le souligne le Document final du Colloque « De nouveaux espaces de coopération politique internationale pour la Francophonie en Europe », tenu en septembre 2006 à Sofia, les échanges et les rapports qu'entretiennent entre eux les États membres d'une même région de l'espace francophone devraient être encore plus « encouragés, valorisés et dynamisés par une concertation francophone ».

2. PRATIQUES ET CULTURE DÉMOCRATIQUES

Dans tous les pays d'Europe centrale et orientale, le passage à l'État de droit et à la démocratie pluraliste s'est accompagné d'un long processus de réformes institutionnelles et constitutionnelles. Les mutations opérées ont emprunté à la culture démocratique européenne ses traits institutionnels distinctifs. Le modèle de l'État démocratique européen, dont l'attraction est d'autant plus forte que la perspective de rejoindre l'Union européenne se précise, joue un rôle de premier plan. Un passé souvent démocratique, d'avant la période communiste, partagé avec les pays de l'Europe de l'Ouest, a permis plus aisément qu'ailleurs aux pays d'Europe centrale et orientale de renouer les fils d'une adhésion culturelle et politique avec leur environnement. Les liens et les voies de coopération établis par certains d'entre eux (Bulgarie, Roumanie) dans la perspective d'une adhésion prochaine à l'Union européenne a été un facteur d'accélération du processus de transition vers l'État de droit.

Toutefois, la création d'institutions démocratiques n'entraîne pas du même coup celle de la culture démocratique supposée les accompagner. La distance qui sépare des institutions démocratiques d'une pratique qui l'est moins tient à de multiples raisons. D'abord, l'appropriation des pratiques de la démocratie et des procédures de fonctionnement des institutions ne découle pas de la seule existence d'un système démocratique et d'institutions de droit. Le rythme d'intériorisation de la culture démocratique ne suit pas automatiquement celui de l'établissement des structures du même ordre. Ce hiatus se reflète dans les difficultés que traversent les systèmes des partis dans leur fonction d'expression au plus juste des demandes sociales et politiques, autant que dans le fonctionnement interne des partis qui ont du mal à s'affranchir d'une culture de pouvoir où le rôle et personnalité des dirigeants pèse sur la vie des formations partisans et sur leurs stratégies.

Les systèmes de partis surgis dans la foulée de la transition ont connu une évolution significative. Les premières élections ont vu la naissance dans les pays d'Europe centrale et orientale d'un foisonnement de formations politiques. Cette multiplicité hétéroclite de partis dans un espace politique libéré de la dictature du parti unique a marqué les démocraties nouvelles. Les libertés politiques retrouvées ont permis la consti-

tution de formations politiques et, à l’instar de la Russie, à la disparition du communisme, un nombre important de partis a vu le jour dans les États d’Europe centrale et orientale. Toutefois, le système multipartisan pléthorique cachait mal dès le départ, la bipolarité dominante qui s’était installée entre les « ex-communistes » et les « anti-communistes ». Ce clivage exprimait à sa manière d’une part la crainte de certains de voir un certain nombre de prestations sociales abandonnées et la naissance d’un libéralisme sans freins, et d’autre part la volonté des anciens opposants d’opérer au plus vite une sortie du communisme. Même si l’évolution subséquente a donné à voir une atténuation de ce clivage, les partis politiques en Europe centrale et orientale restent relativement nombreux, rendant difficile, dans le cadre d’un multipartisme minoritaire, le dégagement de majorités cohérentes.

Les partis politiques restent, de plus, fortement marqués par la personnalité de leurs dirigeants et génèrent des stratégies coalitionnaires, peu propices aux phases d’alternance et de succession au pouvoir. L’approfondissement d’une transition démocratique, désormais largement avancée, suppose ainsi le façonnement d’une culture démocratique plus empreinte d’un engagement programmatique.

Enfin, un autre phénomène réside aujourd’hui dans la poussée nationaliste et populiste, s’appuyant sur les difficultés d’intégration économique et sociale des minorités, une alternance démocratique sans conséquences sociales immédiates, qui peuvent être accompagnées de suspicions de corruption qui discréditent le pouvoir politique. Dans les faits, toutefois, la représentation électorale de ces partis reste mesurée dans l’ensemble : en Roumanie, le mouvement ultranationaliste « Romania Mare » n’a obtenu que 12,92 % des suffrages aux dernières législatives, tandis qu’en Bulgarie son homologue, « Ataka » ne rassemblait que 8,93 % des suffrages.

3. INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La post transition démocratique ne peut être confortée que par le renforcement des éléments constitutifs de l’État de droit. Dans cet ordre d’idées, toute transition démocratique doit œuvrer en vue d’institutions fondées sur la séparation et l’équilibre des pouvoirs. Des efforts ont été entrepris dans nombre de domaines qui attestent d’une prise de conscience de l’urgence des problèmes posés. Ainsi, des mesures visant à « dépolitiser » des fonctions judiciaires (comme en Ex-République Yougoslave de Macédoine, en 2006), à régler les procédures de nomination des magistrats, à la réforme des hautes instances de justice (du type « Conseil Supérieur de la Magistrature ») se présentent comme des étapes sur la voie de l’indépendance de la magistrature. Ces réformes sont d’autant plus nécessaires que les jeunes démocraties européennes se doivent de combattre le crime organisé, les trafics en tous genres et une corruption endémique. Dans ce cadre, des réformes importantes touchant à la réforme des lois relatives à la détention (Albanie), ou à la réforme du code pénal et de la procédure pénale (Bulgarie) apparaissent comme le complément obligé au plan des garanties juridiques individuelles du combat pour la consolidation de la démocratie.

IV. L’ACCOMPAGNEMENT FRANCOPHONE DES PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES CRISES ET DES TRANSITIONS

A. LA DÉMARCHE ET LES INSTRUMENTS

Durant la période couverte par le présent Rapport, la Francophonie a continué de s’impliquer résolument dans la prévention, le règlement et la gestion des crises au sein de son espace. Elle l’a fait, d’abord, en assurant un suivi circonstancié des actions politiques précédemment entreprises, afin d’accompagner les