

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

situations de transition en cours, au Burundi, en Côte d'Ivoire, aux Comores, en RDC et en RCA, mais aussi comme déjà évoqué, en mettant en œuvre, au Togo et en Mauritanie, conformément aux prescriptions du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, une stratégie de soutien multiforme et continu aux processus de retour à la légalité constitutionnelle et d'approfondissement de la démocratie, engagés en 2005.

Cet accompagnement, fondé aussi sur les dispositions de la Charte d'Antananarivo qui a conforté les fonctions politiques du Secrétaire général, en liaison avec les Instances, et dont l'importance avait été soulignée en tant qu'objectif majeur de la Mission B, par la Déclaration de Ouagadougou (2004) et le Cadre stratégique décennal, au nom des impératifs de la consolidation de la paix et de la sécurité, dans le respect des réalités spécifiques de chaque situation, puis réaffirmée par le Symposium de Bamako + 5 et par la Conférence de St Boniface, s'est déployé selon des balises dûment tracées.

À cet égard, il s'est essentiellement agi d'identifier, sur la base du diagnostic le plus fiable possible, dans le cadre d'un dialogue soutenu avec les acteurs nationaux et les partenaires internationaux, à travers les missions d'information, de contacts, d'évaluation, mandatées par le Secrétaire général, ainsi que par l'intermédiaire de son Représentant permanent en Côte d'Ivoire et de ses Envoyés spéciaux, les secteurs d'intervention utiles, afférents au périmètre des engagements de Bamako, rejoignant les compétences et les ressources mobilisables comme les démarches spécifiques développées par la Francophonie dans de tels contextes.

Ces derniers, faut-il le rappeler, se caractérisent souvent par une remise en cause des institutions ainsi que des textes fondamentaux, l'amoindrissement des capacités administratives et des infrastructures, une faible mobilisation des ressources humaines, une économie déficitaire et des problèmes sécuritaires, requérant une forte créativité pour relever, dans les délais resserrés, ces multiples défis.

Aussi, et durant ces deux années, l'Organisation, dont les Instances ont été régulièrement saisies de l'évolution des situations et des activités menées, dans le cadre notamment des points consacrés lors des sessions du Conseil Permanent de la Francophonie à l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, s'est attachée, en s'appuyant sur les réseaux institutionnels et de compétences, comme sur l'expérience de nombreuses personnalités engagées, à éprouver ses instruments et ses outils.

Elle s'est également efforcée de capitaliser les enseignements, déjà consignés dans le premier rapport de l'Observatoire, de même que les acquis, au service de la singularité de chacune des trajectoires, ce dont a rendu compte, en détails, le rapport d'activités 2004-2006, produit par le Secrétaire général, mais dont le présent rapport se propose de systématiser l'économie, en complément des développements de la deuxième partie.

Il convient de noter que ce savoir-faire, expérimenté au cours des périodes de règlement des crises et de transition, sur la base d'un corpus consensuel reposant sur des traditions juridiques largement partagées et privilégiant le dialogue, l'échange d'expérience et de pratiques utiles, dans le respect des dynamiques endogènes, a continué, dans une deuxième phase, correspondant, pour certains pays, à l'amorce de situations formelles de consolidation de la paix, comme au Burundi, aux Comores ou en RCA, d'être mis à la disposition des protagonistes et Institutions concernés, se présentant comme un levier possible d'un soutien collectif significatif de la communauté internationale, dans la durée, notamment au sein de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies.

B. LES ACTIONS MENÉES

Ne seront retenues ici à titre d'exemple que certaines des actions ayant concouru, pour la plupart, à la tenue de consultations aux résultats acceptés par tous, considérées comme l'étape de parachèvement de

ces processus de transition, les missions d'observation ayant, pour leur part, déjà fait l'objet, d'une étude approfondie (VOIR LISTE DES MISSIONS D'OBSERVATION). Seront de même évoquées les actions de suivi, ainsi que les prolégomènes d'une contribution aux Opérations de Maintien de la Paix (OMP).

1. FRANCOPHONIE ET PROCESSUS DE TRANSITION ET DE CONSOLIDATION DE LA PAIX

a) Soutien aux dialogues et fora nationaux

Cette option fondamentale pour la Francophonie, sollicitant l'attention permanente des Représentations ad hoc, en vue de la poursuite du consensus, a trouvé une expression particulière, à l'instar des actions menées aux Comores et en RCA, en Haïti où, en prévision de la tenue d'un dialogue national, tel qu'initialement prévu dans le Cadre de Coopération Intérimaire, l'OIF a organisé à Port-au-Prince, en mars 2005, sous la présidence de son Secrétaire général et du Premier Ministre de la Transition, S.E. Monsieur Gérard LATORTUE, une table ronde sur les transitions démocratiques dans l'espace francophone.

Les débats suscités par les témoignages d'anciens présidents de Conférences nationales et de dialogues nationaux de pays francophones ayant connu des dynamiques significatives dans ce domaine (Bénin, Madagascar, Mali, Niger, RCA), ont associé les membres du Comité de Pilotage, dont certains ont été également invités à participer aux Rencontres de Cotonou, en septembre 2005, comme au Symposium de Bamako + 5, ainsi que des représentants des partis politiques et de la société civile haïtiens. De même, la Francophonie a suivi attentivement les Journées de concertation en Mauritanie, comme le dialogue inter togolais, conclu en août 2006 sous l'égide du Président du Faso, S.E. Monsieur Blaise COMPAORE.

b) Assistance en matière d'élaboration et de vulgarisation des textes fondamentaux

Dans la perspective des élections générales en République Démocratique du Congo, l'OIF, qui avait précédemment soutenu la traduction en langues nationales de l'Accord global et inclusif et de la Constitution de la Transition, a apporté un appui significatif à l'élaboration de la Constitution et de la loi électorale, en mettant tout au long de l'année 2005 jusqu'à l'adoption et à la promulgation de la loi électorale du 9 mars 2006, une expertise de haut niveau à la disposition des structures compétentes : Comité mixte composé d'experts internationaux, de représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat et de représentants de la CEI, chargé de la rédaction de l'avant-projet de loi ; Commission interministérielle chargée de la préparation du projet de loi ; et Parlement.

Dans le même sens, la Francophonie a contribué en 2006, à la demande des Autorités mauritaniennes, à la réalisation de trois études, sur le financement des partis politiques, l'accès des femmes aux mandats et fonctions électifs et l'utilisation du bulletin unique.

Aux Comores, le concours de la Francophonie a été sensible pour ce qui concerne la rédaction des textes organisant la Cour constitutionnelle, eu égard son rôle en matière de contentieux électoral mais aussi de respect de la répartition des compétences entre l'Union et les Iles. La Cour a également bénéficié d'une assistance technique, en la personne d'un Conseiller en service extraordinaire, qui lui a permis d'aménager ses structures, d'engager son fonctionnement et de poser ses premiers actes.

c) Renforcement des capacités des acteurs et des Institutions de la transition

En Haïti, les compétences de plusieurs experts francophones ont été mises à la disposition du Conseil électoral provisoire (CEP), en vue de lui apporter un appui dans l'accomplissement de son mandat, notamment en ce qui a trait à la révision des textes électoraux, la planification et l'organisation du calendrier et des opérations électorales, la mise en place d'une autorité de régulation des médias, la sensibilisation des partis et des électeurs et la formation des juges électoraux. L'expert principal de la Francophonie auprès

du CEP, d'août 2004 à mai 2006, a joué un rôle déterminant, salué par les Haïtiens et la Communauté internationale, dans la conception et le déploiement des différentes étapes du processus électoral.

Affinant la méthodologie déjà suivie dans plusieurs pays, comme au Congo Brazzaville, au Cameroun, en RCA, l'OIF a procédé, en accord avec les membres concernés, à l'organisation de séminaires d'échanges et de perfectionnement, à l'attention des différentes structures impliquées dans l'organisation, la gestion et la régulation des élections, avec le souci d'une appropriation collective de la compréhension des textes et des tâches respectives induites, afin de contribuer, compte tenu de la complexité des dispositifs, à la prévention de tout conflit éventuel de compétences, mais aussi à la circulation de pratiques utiles développées par des pays connaissant des environnements similaires et exposées par des experts et des responsables d'Institutions.

Ainsi en a-t-il été en Mauritanie, à l'occasion du séminaire organisé, en janvier 2006, à l'intention des membres du Conseil constitutionnel, puis de l'atelier de mai 2006, réunissant le Ministère de l'Intérieur, les membres de ce même Conseil, ceux de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), préalablement invités par leurs structures homologues à suivre les élections présidentielles au Bénin, en mars 2006.

En matière de contentieux électoral, la Cour Constitutionnelle de Transition de la Centrafrique, comme la CEMI, ont bénéficié en 2005 d'une expertise qualifiée et de proximité, comme l'ont également accueillie la Cour Constitutionnelle des Comores, en 2006, puis la Cour Suprême de Justice de RDC, en 2005 et 2006. Dans ce dernier contexte, l'OIF a élaboré, à la demande des partenaires internationaux et les institutions concernées et en liaison avec ces dernières, un programme de formation et d'assistance juridique en faveur des juridictions congolaises (Cour suprême de Justice, chargée du règlement du contentieux des élections présidentielles et législatives, Cours d'appel, chargées du contentieux des élections provinciales, tribunaux de grande instance (TGI), chargés du contentieux des élections urbaines, et tribunaux de paix, chargés du contentieux des élections locales), appelées à exercer pour la première fois de telles compétences. L'action de l'OIF dans ce domaine s'est déroulée dans le cadre d'une étroite collaboration avec le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud).

L'OIF a également contribué au renforcement des capacités matérielles des Cours constitutionnelles du Burundi, de la Centrafrique, et des Comores, devenues permanentes, notamment par des dotations en matériel informatique et de bureau. Par ailleurs, en Centrafrique et en République Démocratique du Congo, plusieurs membres et responsables d'Institutions de la transition, (la HAM, l'Observatoire des Droits de l'Homme, la Commission Electorale, la Cour Suprême de justice ou Cour constitutionnelle) ont bénéficié au cours de ces dernières années du concours de la Francophonie pour prendre part aux différentes réunions organisées dans le cadre des réseaux correspondant à leur champ de compétences, ainsi qu'aux rencontres internationales et voyages d'échanges.

d) Actions en faveur des femmes

À l'occasion des élections générales de 2005 en République Centrafricaine, l'OIF a apporté son soutien à l'Association des femmes candidates, en vue de lui permettre de mener des actions de sensibilisation et de mobilisation auprès des femmes pour leur pleine participation au processus électoral.

En République Démocratique du Congo, l'OIF a apporté un concours significatif à l'organisation par le Réseau Resowetu, en mai 2006, d'un séminaire de sensibilisation sur le thème « Genre et élections : capitalisation de l'article 14 de la Constitution de la III^{ème} République », destiné à mobiliser les femmes en vue de leur pleine participation aux échéances électorales, en particulier communales et locales, en tant que candidates.

Elle s'est également engagée, en liaison avec le Réseau des femmes parlementaires, dans une étude comparative des mesures propres à favoriser une représentation significative des femmes au sein des Assemblées, en mettant ces données à la disposition de pays en cours de révision de leurs textes électoraux, comme en Mauritanie.

e) Renforcement des capacités des médias

Compte tenu de leur rôle déterminant dans la pacification et la réconciliation nationale, la Francophonie a œuvré en faveur du renforcement des capacités des médias, notamment en Côte d'Ivoire, en République Démocratique du Congo, en Haïti et en Mauritanie. Ce concours a concerné à la fois le développement des capacités des journalistes et des organes de presse, comme en Haïti où deux missions d'identification des besoins et des stratégies ont été dépêchées en 2005, ayant concouru à l'élaboration d'une charte des médias et des journalistes en période électorale, dont la mise en œuvre a été également accompagnée par la mise à disposition d'un expert auprès des médias haïtiens.

De même, l'OIF a soutenu l'organisation de séminaires à Bujumbura, sur le thème du journalisme de réconciliation et de paix dans les Grands Lacs (juin 2005), comme à Abidjan, en 2006, tout en poursuivant son soutien à la Radio Ndéké Luka, en RCA, sous l'égide de la Fondation Hirondelle. En RDC, la Francophonie, en partenariat avec la Communauté Française de Belgique, a conforté, par l'envoi d'experts, les capacités de la HAM dans la période pré et post électorale du 1^{er} tour des élections présidentielles et législatives.

2. FRANCOPHONIE ET MAINTIEN DE LA PAIX : LA CONTRIBUTION FRANCOPHONE AUX OMP

a) Problématique et évolution des Opérations de Maintien de la Paix

Les opérations internationales de paix ont connu depuis la fin de la guerre froide une expansion sans précédent. Non seulement elles se sont multipliées mais elles se sont complexifiées et diversifiées. Se déroulant de plus en plus sur des terrains de conflits internes, leurs mandats ont été progressivement modifiés et enrichis pour devenir véritablement multidimensionnels. Désormais, les objectifs qui leur sont assignés dépassent les strictes finalités d'interposition ou de maintien de la paix stricto sensu.

Ainsi, des tâches **humanitaires**, par exemple, font de plus en plus partie des missions confiées aux opérations de paix, dont la sécurisation des convois pour l'acheminement de l'aide ou encore la protection des missions de secours d'urgence et de leurs « travailleurs humanitaires ». De ce fait, la plupart des Opérations de Maintien de la Paix (OMP) ont ainsi créé en leur sein un poste « d'officier humanitaire » et accordent à l'aspect de protection et d'aide des populations une attention particulière. La dimension humanitaire ne correspond pas uniquement à un besoin de rationalisation et d'adaptation à des situations de détresse. Elle s'inscrit également dans une tendance qui fait de la tâche humanitaire l'un des objectifs essentiels de certaines opérations de paix. Ce fut notamment le cas des conduites par les Nations Unies au Mozambique, dans l'ex-Yougoslavie, en Somalie, au Rwanda et, plus récemment au Liban, avec la mise en place de la « FINUL renforcée », chargée notamment de « faciliter le retour en toute sécurité des personnes déplacées ».

La dimension humanitaire des OMP est loin d'être la seule à figurer dans la panoplie de la diversification des actions internationales en faveur de la paix. Les opérations de paix sont, également, de plus en plus impliquées dans les stratégies visant le renforcement de l'État de droit, de protection des droits de l'Homme et d'instauration ou de rétablissement de la démocratie. Cette implication se traduit notamment par un soutien au renforcement des institutions de l'État, par un appui aux réformes de secteurs entiers de l'activité de l'État, telle la justice, pour garantir une meilleure protection des droits de l'Homme et des libertés

publiques, et enfin par les baies de l'appui aux consultations électorales et plus spécifiquement à la surveillance de leur déroulement. En Haïti, dès 1990, le « Groupe d'observateurs des Nations Unies pour la vérification des élections » (ONUVEH), prolongé par la « Mission des Nations Unies en Haïti » (MINUAH, 1993) devait inaugurer une tradition d'accompagnement des processus électoraux (MINUSTAH 2006). Plus récemment en RDC, la MONUC a apporté sa contribution (juillet/août 2006) au déroulement des élections présidentielles.

De façon plus globale, l'action des OMP se veut à la fois de prévention des conflits, d'accompagnement de leur règlement là où une telle perspective s'entrouvre, et même de consolidation de la paix. Le rôle des OMP est, ainsi, de plus en plus crucial en matière d'aide à la restructuration des forces de police, de l'armée – tel fut le cas à Haïti notamment - ou par sa participation aux opérations de déminage et la formation, à cet effet, d'un personnel spécialisé.

b) La Francophonie et les OMP

L'évolution du nombre et des effectifs des OMP dans les pays francophones, conjuguée avec la faible implication de ces derniers dans ces mêmes opérations, ont mis en relief le rôle que devrait jouer l'Organisation internationale de la Francophonie pour encourager une participation accrue de ses États membres aux OMP. Un débat sur les OMP a ainsi été organisé lors de la Conférence ministérielle d'Antananarivo, le 23 novembre 2005. Si, comme l'a rappelé le Secrétaire général à cette occasion, « la paix est l'affaire de tous », l'effort francophone, lui, devrait plus particulièrement se situer à un triple niveau :

- Celui de la mobilisation et de la solidarité francophones dans les situations de crise ou de conflits ;
- Celui de promouvoir le développement des savoir-faire et de la formation francophones dans le domaine du maintien de la paix ;
- Celui, enfin, de la sensibilisation des États et gouvernements francophones à l'idée que la paix passe aussi par l'utilisation de la langue comme outil de communication et d'intercompréhension qui doit aussi se retrouver sur des terrains d'intervention où le français est en usage ;

La Déclaration de St Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, a décliné, plus précisément, en mai 2006, la nature et les volets de la participation potentielle collective des francophones et de la Francophonie dans ce domaine.

Il est vrai que la participation des pays francophones aux Opérations de paix se pose de manière plus spécifique depuis quelques années. On peut, en effet, relever qu'à partir de 2004, les trois nouvelles OMP qui ont été décidées par les Nations Unies ont pour théâtre d'intervention des États francophones : l'ONUCI en Côte d'Ivoire, la MINUSTAH en Haïti, l'ONUB au Burundi. Quant à la MONUC, établie en République Démocratique du Congo, elle a connu un accroissement de ses effectifs désormais portés à 20.812 personnes, toutes catégories confondues, soit près du quart des personnels, civil et militaire, affectés à l'ensemble des OMP en cours. En somme, près de quarante mille femmes et hommes, si on ajoute les nouveaux effectifs prévus pour la « FINUL renforcée », au Liban, seront présents sur les différents théâtres d'opération francophones, soit plus de la moitié du total des effectifs affectés aux Opérations de maintien de la paix.

Or, seuls huit mille casques bleus, soit moins de 10 % des effectifs totaux, sont originaires de pays francophones en tenant compte du fait que le nombre des pays francophones contributeurs est, quant à lui, en hausse. Les États francophones représentent désormais plus de 35 % des pays contributeurs aux OMP. À ce tableau, il faut ajouter les 3000 soldats français qui opèrent en Côte d'Ivoire dans le cadre du « dispositif Licorne » qui constitue, en réalité, la force de réaction rapide de l'ONUCI, en plus des contingents francophones présents dans les opérations de paix de l'Union africaine : au Darfour 2000 militaires, dont

1 800 soldats rwandais ; en Centrafrique : 380 militaires, agissant dans le cadre de la CEMAC ; de en Afghanistan : 1 000 militaires sous bannière de l'OTAN, ; au Kosovo : 3 100 militaires, et en Bosnie : 574 militaires et 40 policiers présents au sein des forces dépêchées par l'Union européenne.

Dès 2004, l'ONU avait pris attache avec l'OIF sollicitant son concours pour la mobilisation de contingents francophones, dans la perspective de la mise en place des OMP précitées. Le Secrétaire général de la Francophonie avait répondu à cet appel du Secrétaire général de l'ONU en sollicitant les Chefs d'État de gouvernement de la Francophonie et en les encourageant à fournir des contingents, notamment de la police civile en vue d'aider au rétablissement de la paix dans les pays francophones concernés.

Au-delà de son apport en forces de maintien de la paix, la participation des États francophones aux OMP revêt une dimension culturelle et symbolique toute particulière. Dans le contexte d'intervention en pays francophones, la nécessité de disposer d'un personnel francophone est cruciale pour le bon déroulement des OMP. La création de liens de confiance avec la population ainsi que l'établissement de contacts effectifs et opératoires avec les forces de la police civile passent, en vue du renforcement et de l'efficacité des opérations de maintien de la paix, par une bonne maîtrise de la langue locale.

À cet égard, il faut souligner, que la politique linguistique des Nations Unies ne favorise pas particulièrement la participation des États francophones. C'est pourquoi la Francophonie a été amenée à travailler avec l'ONU pour corriger cette pratique. Le récent rapport du Comité des 34 sur les opérations de paix (A/60/19, paragraphe 137), publié en mars 2006, invite le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) à « respecter le principe de l'égalité et de l'équilibre dans l'utilisation de ces langues (anglais et français) dans ses activités de formation et de recrutement ». Parmi les propositions émises, (paragraphe 166), le « Comité des 34 » demande au Département des OMP d'organiser « d'urgence » une réunion d'experts afin de passer en revue les publications de l'ONU sur le maintien de la paix et d'établir une liste de celles qu'il est urgent de traduire à l'intention du personnel sur le terrain.

L'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1631, en octobre 2005, sur le renforcement de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales en matière de maintien de la paix devrait inciter à une meilleure prise en compte de la langue comme facteur d'adéquation des moyens d'une opération de paix avec la réalisation de ses objectifs proclamés.