

Médiation à l'Africaine : Vers un système d'autorégulation de la paix



Yves Ekoué Amaïzo¹

Auteur et Economiste à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).
Il s'exprime ici à titre personnel.

Afrology

Introduction : la palabre africaine a-t-elle un avenir ?

Toute forme de médiation intervient en principe lors de la prévention ou de la résolution d'un différend. Il s'agit soit d'organiser une intermédiation avec pour objectif de trouver un consensus en prévention d'un différend ou de réconcilier des parties en situation de l'après-conflit. Cette action d'entremise passe nécessairement par une forme ouverte et transparente de la négociation, une forme de transaction basée sur un compromis. La médiation peut intervenir à tous niveaux afin de faciliter l'avènement du compromis et de sa mise en œuvre. Le tiers n'est alors plus un simple arbitre neutre. Il est partie intégrante du processus. Il doit apporter une valeur ajoutée en termes de confiance et de cohésion sociale. Lorsque la négociation peut se terminer par une forme de transaction ou compensation, la médiation est facilitée. Lorsque la négociation met en relation des positions totalement opposées et irréconciliables, trouver des repères communs et organiser des complémentarités deviennent des défis. En dépassant le niveau individualisé pour le niveau sociétal, c'est toute la culture et le mode de compréhension de l'origine et donc de la solution du problème qui sont posés. Il faut alors organiser l'émergence graduelle de concessions sur des valeurs afin d'atteindre des compromis sans tomber dans la compromission.

Appliquer le principe de la négociation-médiation en Afrique suppose qu'une attention particulière soit accordée à la pensée africaine basée sur la « *recherche de la vie dans la paix* » selon le philosophe Eboussi Boulaga². Cette notion de paix se conjugue avec les événements de la vie sociale. Ainsi, la recherche de la paix peut être interne ou externe, liée à la personne ou une entité telle que le village ou l'Etat. Les rapports de bon voisinage deviennent alors fondamentaux. L'idée de la concorde, de la conciliation et de la bonne entente devient fondamentale pour organiser et préserver la paix. Les mécanismes de dissuasion et de prévention des conflits sont alors souvent canalisés par la palabre collective, des règles juridiques fondées souvent sur l'oralité³ et des contraintes magico-religieuses souvent librement consenties.

La violence trouve un exécutoire dans un processus de négociation-médiation qui peut aller jusqu'à l'imposition de la paix. La restauration de la confiance peut alors souffrir passagèrement mais n'est pas oubliée. En Afrique, des ambassades mobiles, des procédures

de normalisation et de pacification ont toujours existées. Ces faiseurs de paix, parlant souvent plusieurs langues africaines, sont devenus par la force des choses les agents de la diplomatie active africaine en qualité d'émissaires plénipotentiaires⁴, des négociateurs et des médiateurs. Le paradigme fondateur reste l'interdépendance et la complémentarité et en cas de différend ou de conflit, la volonté de parvenir à un accord finit par primer sur l'escalade vers le conflit ouvert. La flexibilité, une très bonne connaissance historique de la vie en communauté et la maîtrise du temps, basée sur le besoin d'atteindre un accord minimaliste considéré comme réaliste, constituent les éléments des termes de référence des agents médiateurs. Certains souverains africains, en période précoloniale, avaient même organisé des organes permanents de conciliation⁵.

La notion de préservation de l'honneur ou de sortie honorable de la médiation est aussi très importante dans le concept africain de la résolution des différends. On retrouve la volonté d'assurer la paix intérieure même auprès de l'adversaire. Pour arriver à un tel résultat la palabre, laquelle désigne alternativement au cours de la période précoloniale le différend, le problème et le mode de résolution, passe par la discussion et l'échange interactif des positions opposées avec comme objectif d'aboutir à un compromis honorable. Au cours de la période coloniale, le chef traditionnel a perdu son autorité au profit du chef blanc européen. La palabre a alors perdu son caractère exécutoire et, par là-même, est devenue synonyme de simple discussion sans objectif précis.

Pourtant face aux échecs répétés des solutions exogènes de négociation et de règlements des différends en Afrique, l'approche précoloniale est revenue en force auprès des dirigeants africains à tel point qu'il faut considérer le mécanisme africain d'évaluation des pairs (MAEP) du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ou la Conseil de paix et sécurité de l'Union africaine comme des formes modernes et collectives d'organisation de la négociation et de prévention des difficultés à venir⁶. Ainsi le paradigme sous-jacent à la palabre est respecté. Comme le dit à juste titre Thierno Bah⁷, « *la palabre n'a pas pour finalité d'établir les torts respectifs des parties en conflits et de prononcer des sentences qui conduisent à l'exclusion et au rejet. La palabre apparaît plutôt comme une logothérapie qui a pour but de briser le cercle infernal de la violence et de la contre-violence afin de rétablir l'harmonie et la paix* ». La culture de la paix développée dans des sociétés postcoloniales où la capacité d'influence est faible pose des problèmes d'un autre genre. Pour assurer l'avenir de la palabre africaine, il faut alors apprendre à :

- modifier des équilibres glissants ;
- prendre conscience de la crise de l'Etat médiateur ;
- promouvoir les repères communs en organisation l'influence sans la puissance ; et
- institutionnaliser des groupes de réflexion et d'audition à des fins de négociation-médiation pour favoriser l'émergence d'un système d'autorégulation et de suivi de la paix.

1. Négociation et médiation : modifier des équilibres glissants

Au cours de la période précoloniale, les règlements des conflits en Afrique se traitaient à petite échelle, entre des communautés qui avaient pour objectif premier d'organiser une vie de l'après-conflit. Il était question d'organiser une forme de gouvernance de la convivialité qui avait ses règles propres. La recherche d'un consensus viable préservant la vie en communauté et les relations de bon voisinage prévalaient sur la compensation monétaire et les intérêts bien compris entre ennemis. Ainsi, au contact forcé avec les civilisations prédatrices qui sont venues conquérir l'Afrique au nom de la diffusion d'une certaine civilisation, l'importance de la recherche du consensus social et le processus qui y conduisait que symbolisait la palabre s'est graduellement modifiée au point de disparaître. Le rapport de force et un système subtil de compensation de type don et contre-don ont fait leur apparition,

éliminant de fait le facteur temps. En effet, la palabre qui définissait le conflit et son mode de traitement ne pouvait plus fonctionner dans l'état, privé du facteur temps qui permettait l'écoute, la diffusion des points de vues contradictoires, la négociation, la médiation, l'information et l'adhésion, ceci dans un cadre transparent et sécurisé. La cohésion sociale ne pouvait reprendre ses droits.

La période coloniale et celle de la postcolonie, encore vivace de nos jours, fondées principalement sur l'agression et la gestion contractuelle de l'accaparement usurier, ont fait émerger le poids de l'allégeance et de l'influence. Celles-ci se conjuguent à tous les niveaux et attirent tous les acteurs de la vie tant sur les plans politique, économique que social. Des formes simples et subtiles d'influence variant entre la corruption et les chantages économiques et politiques divers ont pour objectifs de structurer, de manière inconditionnelle, la négociation et la médiation en fonction de la position du ou des décideurs en dernier ressort. Si pour une raison ou une autre, des forces nouvelles, anciennes ou télécommandées de l'extérieur apparaissent dans le débat et ne voient pas leurs revendications satisfaites, alors tout va dépendre de leur capacité de nuisance, qui d'ailleurs peut être décuplée grâce à une assistance extérieure discrète ou officielle. Négociation et médiation deviennent la base d'un processus de transformation des équilibres glissants du rapport de force existant. Que ceci se déroule de manière pacifique ou pas dépend grandement de la capacité d'influence et de la propension à organiser la nuisance effective entre protagonistes !

La modification de ces équilibres glissants trouve son origine dans l'histoire. Graduellement, les chefferies africaines qui faisaient office de centres de décisions décentralisés et autonomes au cours de la période précoloniale ont graduellement fait place à la centralisation-concentration imposée par le colonisateur. Cette concentration des pouvoirs a fait émerger des dirigeants des Etats africains de l'après-indépendance comme des acteurs prédominants et incontournables dans le jeu des résolutions de conflits de société regroupant tant les volets politiques, économiques que sociaux. Malheureusement, la subordination d'un Etat et de ses agents se mesure au degré avec lequel ils peuvent refuser les conditions dictées par les concurrents déclarés ou qui naviguent dans l'ombre. Eviter l'affrontement entre les donneurs d'ordre en dernier ressort et les Etats faibles et sous influence passe par des formes subtiles d'organisation de la négociation et de la médiation. Les processus de décisions collectifs sont mis à l'épreuve puisque l'objet de la négociation et de la médiation est fortement compromis du moment où les protagonistes ont tendance à :

- transformer le « dialogue » en « monologue » avec des conclusions discrètement pré-établies ;
- chercher à renforcer leur domination ;
- augmenter la part de leur influence ; ou tout simplement
- chercher sans éthique à subsister à l'après-négociation, notamment en sécurisant l'aspect alimentaire.

Subsister à l'après-négociation en choisissant dès que possible le camp du plus fort ou du plus influent conduit à vicier les formes de la négociation et de la médiation en Afrique. C'est cela qu'il convient de mettre en exergue ici et qu'il convient d'intégrer au concept : « négociation et médiation à l'Africaine ». Il faut donc une triple clé de lecture pour comprendre la diplomatie africaine et son mode de fonctionnement. La négociation et la médiation pourraient alors se caractériser par un système où une combinaison de facteurs non apparents comme délais, dilution et transfert des responsabilités, diversion de l'attention vers des objectifs éloignés d'une véritable volonté de trouver des solutions durables, pour ne citer que ceux-là, formerait la base d'un processus de règlement des conflits en Afrique, caractérisé par la recherche d'un équilibre glissant, souffrant d'interférences multiples, et cherchant à s'épanouir dans un environnement de vulnérabilité et de recherche de cohésion sociale. Dans

un tel système, même la paix des cimetières peut faire office de solution. Cela encourage la passivité, la désinformation, les revirements d'alliance où l'équilibre des influences et des alliances se jouent en définitive sur le poids de la puissance, de la force et des manœuvres.

La négociation et la médiation s'inscrivent elles-mêmes dans la logique de la dépendance. Il ne faut donc pas s'étonner qu'un Etat dont la sécurité dépend d'un tiers (sécurité militaire, alimentaire, et de conservation du pouvoir) ne peut qu'être condamné à subordonner son comportement. Toute la littérature autour de l'accord des protagonistes sur le choix d'un médiateur et des objectifs de la négociation peut alors apparaître comme un écran de fumée. Pourtant, toute solution viable à long terme passe par une constante négociation où la discussion-débat ne peut faire l'économie de différents aspects comme les pourparlers, les disputes, les tractations, les controverses, les polémiques, la désinformation, les critiques, le secret des délibérations effectives, les consultations, les visites, les provocations... Traiter les différends sur le plan social, politique, économique, juridique, etc. dans un tel contexte relève de la gageure. Le rapport de force, bien que bien présent sous la forme plus subtile de la capacité de nuisance, ne peut à lui seul servir à asseoir une solution pérenne. La culture doit reprendre ses droits.

La capacité du peuple et des citoyens à réagir pour se faire entendre est fondamentale. Malheureusement, le pouvoir en Afrique l'a bien compris et s'est spécialisé dans le contrôle de l'expression de l'autodétermination du citoyen, au point où l'Etat peut même se substituer à la volonté du peuple. Il suffit alors de museler par toutes les voies légales et illégales le citoyen, les médias et s'appuyer sur les sociétés de communication « *faiseurs d'images* » pour que la communauté internationale, frileuse quant il s'agit de choisir entre droits humains et intérêts bien partagés, fasse la sourde oreille et opte pour une diplomatie du statu quo. La liberté d'expression est tolérée tant que l'on a la décence de ne pas en user.

Ainsi, la résolution des conflits en Afrique tant au niveau local que continental semble suivre une trajectoire qui consiste moins à résoudre les conflits de manière permanente que de leur trouver une solution temporaire, permettant de revoir la situation au moment dit opportun afin de la faire évoluer en fonction d'un jeu subtil de don et de contre-don. Selon un proverbe ghanéen, « *on peut enterrer un cadavre, mais on ne peut enterrer une parole* ». Le règlement des différends ne peut donc avoir lieu de manière définitive qu'avec la mort des protagonistes eux-mêmes, favorisant au passage la position des acteurs vivants. Le conflit n'est donc pas réglé. Le processus de négociation et de médiation permet ainsi de ne pas laisser la situation atteindre des points de non-retour où l'affrontement physique devient inéluctable. La négociation-médiation ouvre le champ à toutes les possibilités de revirements et de changements d'alliances. Ceci semble inconcevable dans le principe pour l'esprit « *rationalisé* » où les avancées réelles sont transcrites et les protagonistes sont censés y adhérer.

Pourtant, en Afrique, la plupart des accords, plus particulièrement ceux dictés de l'étranger, subissent invariablement les mêmes sorts et sont rediscutés *ad eternam*.

L'exemple de la Côte d'Ivoire est assez éloquent puisque la discussion est maladroitement partie de la France, ex-colonie, et s'est poursuivie en Côte d'Ivoire, avec des allers-retours multiples plus discrets entre le Togo, le Mali, le Nigeria pour s'attarder au Ghana, puis en Afrique du Sud avant d'aller graduellement se perdre dans les méandres des Nations Unies. En filigrane, la médiation *in fine* du Président sud-africain Thabo Mbéki en Côte d'Ivoire a souffert principalement du non respect de la mise en œuvre des accords par certains des protagonistes qui semblent-ils avaient peu de chance de sortir victorieux d'un processus électoral non clairement définis et précipités. Mais, la guerre de leadership que se livrent les Présidents sud africain et nigérian en sous-main pour un leadership sur le continent africain et une place au Conseil de Sécurité de l'ONU ne sont pas étrangers aux ratés dans la

médiation en Côte d'Ivoire. En plus, faut-il croire que le succès de la négociation-médiation du Président sud-africain dans ce pays pourrait sonner le glas d'une certaine « *Françafrique*⁸ » ? La possibilité ne peut être exclue. Heureusement, les protagonistes du jeu politique ivoirien ont fini par comprendre que sans un accord fondamental en interne et entre acteurs ivoiriens, la dynamique des interférences positives des Nations Unies, des pays amis et des organisations citoyennes ne peuvent apporter aucune valeur ajoutée réelle.

En effet, la gestion télécommandée sous forme d'interférences et d'influences par des puissances extérieures de la crise ne peut être occultée. Les négociateurs et médiateurs qui travaillent en Afrique devraient se rappeler le proverbe du peuple Basonge du Congo démocratique : « *Le coucher du soleil ne signifie pas sa fin ultime* ». La négociation et la médiation à l'Africaine semblent, encore de nos jours, reposer inconsciemment sur ce concept de la nécessité de privilégier d'abord la paix sociale *in fine* quel qu'en soit le coût, y compris toutes entorses à la justice, aux droits humains et au processus démocratique permettant de sélectionner les représentants des citoyens. Les sanctions individuelles ciblées de l'ONU contre ceux qui « *entravent* » le processus de paix peuvent contribuer à accélérer les compromis. Encore faut-il que certains médias nationaux et internationaux ne deviennent pas de simples instruments de propagande des positions des protagonistes les plus influents financièrement et militairement.

Sur un autre plan, l'exemple du Togo (période pré et post-électorale mars/juillet 2005) démontre bien le jeu subtil des alliances sous-régionales entre dirigeants politiques. L'objet de la négociation-médiation au Togo n'était pas de satisfaire les critères de justice. D'ailleurs le conflit ouvert et public entre Alpha Omar Konaré, le président de la Commission de l'Union africain et Olusegun Obasanjo, Président nigérian, Président en exercice de l'UA est symbolique. Le dernier a clairement et sans ménagement rejeté la proposition du premier laquelle consistait, en toute légalité, à envoyer un médiateur au Togo. Pour préserver une paix des cimetières, les chefs d'Etat de la sous-région se sont, de manière unanime, alignés sur la position du Président de l'Union africaine et ont avalisé des élections présidentielles et une légitimité usurpée au Togo. Toutes les crises n'ont pas pour objet d'être solutionnées selon des critères éthiques, ni de manière définitive mais plutôt par des successions de solutions de court terme. La consolidation d'un tel système se fait dans le cadre d'un réseau d'alliances où dons et contre-dons permettent une lecture ambiguë de la recherche de la paix pour tous.

Officiellement et sans pression de la communauté internationale, le gouvernement togolais, après un an de discussions infructueuses avec une opposition togolaise encore à la recherche d'une unité d'action introuvable, a initié en avril 2006, unilatéralement, un dialogue inter-togolais sur une période de 15 jours. La présence d'un médiateur-facilitateur ne sera requise que sur les points où le consensus ne sera pas trouvé. Le problème d'autodétermination du peuple togolais remonte à l'interruption par un coup d'Etat en 1963 de l'expérience démocratique. De multiples entorses et des modifications intempestives à la Constitution togolaise votée par référendum en 1992 sont de nature à empêcher l'expression naturelle du peuple. Ne pas donner du temps au temps pour faire progresser sereinement le dossier épineux et complexe togolais ne permet pas de croire à une adhésion de l'ensemble des protagonistes. Les voies menant à une réconciliation réelle pourraient passer alors par trois grandes étapes :

- un dialogue inter-togolais pour retrouver la confiance entre acteurs politiques ;
- un dialogue citoyen élargi pour retrouver la confiance entre les acteurs togolais et la communauté internationale offrant un nouveau « *contrat social de confiance* » basé sur une feuille de route ; et
- un forum de réconciliation nationale suivi par la mise en place d'un gouvernement de transition bénéficiant de l'adhésion de l'ensemble des protagonistes.

La diplomatie à l'Africaine réintègre dans le processus moderne le facteur temps, perdu au cours de l'évolution de la palabre de la période précoloniale. En abusant de ce facteur tout en considérant comme secondaire l'objectif de paix sociale pour tous, la diplomatie à l'Africaine s'illusionne en faisant avaliser un statu quo basé sur la force et le déficit démocratique. Les mises entre parenthèses prolongées des injustices, des diverses entorses aux droits humains et à l'éthique et le silence prolongé sur l'impunité constituent alors de véritables bombes à retardement, consolidant les régimes répressifs sous des apparences démocratiques, légitimés parfois par une communauté internationale et une communauté africaine régionale ne souhaitant pas déroger d'un cadre stratégique global qui souffre souvent de dysfonctionnements graves et de difficulté d'adaptation aux événements. En effet, les régimes et dirigeants politiques bénéficiant indirectement de cette caution discrète des pays riches ne mettent généralement pas en pratique des politiques qui peuvent gêner les puissances amies. Paradoxalement, c'est justement cette attitude qui est fondatrice de crises futures.

Il faut donc sortir de ce nouveau dualisme improductif où la résolution des différends n'arrive plus à se faire directement entre les protagonistes par la négociation. Un intermédiaire investi par les partis en conflits doit pouvoir organiser la médiation. Ainsi, la solution immédiate et première, à savoir « *l'immédiation* », n'étant plus possible, la médiation tend à servir de solution à « *l'automédiation* » à savoir la négociation sans médiateur. Il s'agit, grâce au temps, de revaloriser les aspirations des citoyens, la différence, l'altérité et la relation pour retrouver des repères communs à des fins de revitalisation de la participation constructive, de l'unité minimaliste servant de plateforme commune pour une refondation démocratique. Cette plateforme devient indispensable pour bâtir un semblant de réconciliation et d'unité éclatée. Moderniser la pratique de la négociation et de la médiation suppose qu'il soit fait appel à des gens du dedans comme à ceux du dehors. Le principe du médiateur « *Zorro* » ou « *expert* » doit être systématiquement aboli en Afrique. Les connotations avec des puissances extérieures non neutres sont trop évidentes et les résultats ne peuvent qu'être mitigés. La médiation passe par une équipe de personnalités nouvelles, non directement impliquées dans le conflit et n'ayant pas pour ambition de profiter de la position de médiation pour satisfaire des ambitions personnelles. La présence de nombreuses personnalités nationales comme de la Diaspora, à l'abri des pulsions alimentaires et de la ventrologie, sera préférée.

La Commission de l'Union africaine, notamment son conseil de paix et de sécurité (CPS), devra être saisie du dossier afin de réunir, en appui au CPS, une équipe d'acteurs indépendants pour formuler des solutions pratiques tant sur le court terme que sur le moyen et long terme. Cette équipe de négociateurs doit être constituée dans la mesure du possible de personnalités ayant fait preuve de leur attachement à l'éthique par leurs expériences. La Diaspora africaine devra nécessairement être représentée et la parité homme-femme respectée. Cette équipe « *apolitique* » pourrait s'intituler le « *Groupe de réflexion et d'audition* » et sera chargée au cours de tout le processus de négociation de conduire les auditions avec tous les protagonistes qui se seront déclarés officiellement comme parties prenantes aux discussions et devront nécessairement accepter dès le départ une date butoir pour clore la médiation. L'audition des protagonistes et les solutions proposées par les uns et les autres doivent nécessairement être notifiées par écrit et faire l'objet d'une prise en compte dans le consensus final où l'adhésion devra devenir automatique afin de faciliter la mise en œuvre et le respect des propositions par tous les protagonistes.

C'est ce paradigme ancien où les valeurs négociées priment sur la loi du plus fort qu'il convient de retrouver afin de modifier de manière pacifique les équilibres glissants qui fondent le socle social de toute société. La seule répression-sanction par les institutions juridiques est insuffisante et annihile le rôle constructeur de la prévention. La négociation-

médiation peut aussi être mise en œuvre bien avant le différend et le conflit ouvert. Le rôle de l'Etat médiateur ne peut se substituer à celui du chef du village de la période précoloniale.

2. La crise de l'Etat médiateur : juge et partie ?

La médiation en Afrique se fait en général avec l'Etat. Ce dernier ne peut pourtant être juge et partie. L'exemple de la crise au Soudan pourra partiellement servir d'illustration.

Selon le journal le Monde⁹, le conflit au Darfour oppose depuis février 2003 les troupes soudanaises soutenues par leurs milices Janjawids aux rebelles, lesquels réclament le développement de cette région désertique. Le conflit a fait au moins 70 000 morts, en majorité des civils, et 1,6 million de déplacés ou réfugiés, selon l'ONU. Un accord de cessez-le-feu, première étape du processus de paix engagé par l'UA, fut signé en avril 2003 à N'Djamena, au Tchad. Plusieurs négociations ont suivi depuis dans la capitale nigériane, Abuja. La conférence de paix qui s'est tenue à Abuja les 11-13 décembre 2004 et qui portait sur le conflit du Darfour au Soudan s'est soldée par un échec après le rejet par les rebelles d'une ultime médiation libyenne et de l'Union africaine.

Que faire dans une négociation-médiation lorsqu'à la troisième session des négociations, deux délégations « rebelles » protestant contre l'offensive gouvernementale en cours dans le sud du Darfour quittèrent la table de négociation ? L'Union africaine, en charge de la médiation, avait déployé des responsables militaires dans la province aride de l'Ouest du Soudan lesquels purent attester de la reprise des combats à l'époque, notamment dans le Sud, autour de la ville de Labado, théâtre d'une offensive des troupes soudanaises quelques semaines auparavant. Bien que la commission de l'Union africaine soit mandatée pour servir de Secrétariat à l'UA, c'est le président de l'Union africaine, le chef de l'Etat nigérian, Olusegun Obasanjo, qui menait en fait la négociation. Même en mandatant une délégation libyenne pour mener une médiation de la dernière chance, les délégués rebelles quittèrent purement et simplement la table de négociation et Ahmed Tugod, le porte-parole du Mouvement pour la justice et l'égalité (JEM), qui s'exprimait également au nom de l'autre mouvement rebelle du Darfour, le Mouvement pour la libération du Soudan (SLM) déclara : « *Nous avons clairement indiqué qu'en ce moment précis, nous n'avons pas besoin d'une nouvelle initiative... Faire intervenir la [Libye] revient à créer un nouvel organe hors du mécanisme déjà existant [...] Il n'est nullement besoin d'un nouveau mécanisme et... le gouvernement soudanais doit replier immédiatement ses troupes sur leurs positions originales, celles qu'elles occupaient au moment de la signature du cessez-le-feu en avril 2003.* »

La délégation soudanaise aux pourparlers exprima, en revanche, son plein soutien à l'intervention libyenne. « *Nous, gouvernement du Soudan, appuyons pleinement l'initiative libyenne visant à faciliter la paix, le cessez-le-feu et l'amélioration de la sécurité sur le terrain et à avancer vers une solution globale pour le Darfour* », déclara à la presse Majzoub Al-Khalifa, chef de la délégation de Khartoum à Abuja.

La Libye, bien que mise en cause par les groupes rebelles, en qualité de « médiateur » a notamment proposé, avec l'appui du Nigeria et du Tchad, que toutes les parties s'engagent à cesser immédiatement le feu sur tous les fronts, conformément à l'esprit et à la lettre de l'accord qu'elles ont signé à N'Djamena le 8 avril, et qu'elles se retirent simultanément des positions qu'elles ont occupées depuis cette date. Un contrôle conjoint regroupant les belligérants et les médiateurs (UA, Libye, Commission du cessez-le-feu) devrait permettre de clarifier la situation. Cette situation d'impasse n'a pu véritablement se résoudre qu'avec la transmission du dossier au niveau des Nations Unies, où les pressions américaines et de l'union européenne ont permis de faire avancer le dossier. Pour éteindre le rapport de force, il a fallu donc faire appel à la puissance de la communauté internationale pour trouver des compromis et stabiliser des équilibres glissants.

La multiplicité des centres de négociation et de décision tend à brouiller le rôle intrinsèque de l'Etat. La crise elle-même relève d'un déficit de régulation sociale et des effets collatéraux d'une prospérité économique asymétrique et mal partagée. La représentativité imparfaite des populations conduit certains éléments, disposant d'une capacité de nuisance, à s'inviter à la table des négociations. Pourtant, les règles de la médiation, bien qu'institutionnalisées, peuvent ouvrir la voie à des exceptions avec l'appel au secours lancé à la Libye par le Président en exercice de l'Union africaine dans le cas du Darfour. Les entraves au déroulement des pourparlers ont été identifiées mais il faut croire que le recours à la force militaire pour imposer la paix des cimetières fut mené de front par les troupes gouvernementales et n'a pas été mis en cause par la médiation. Ainsi, lorsque la médiation est sujette à une forme d'allégeance au médiateur en dernier ressort, il est difficile pour un médiateur représentant un autre Etat de mettre en cause un acte commis par un Etat ayant pris part à la table de négociation. Les limites de l'ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat sont apparentes et les prises de liberté par rapport aux positions négociées conduisent inéluctablement les négociations à l'impasse.

Le rôle de négociateur confié à un Etat en Afrique pose problème compte tenu de l'histoire officieuse et officielle d'entraide entre les dirigeants des Etats africains. La dilution du monopole de la diplomatie officielle doit être prise en compte. Il convient alors d'associer des acteurs non étatiques, voire leur confier purement et simplement le travail du Groupe de réflexion et d'audition permettant d'entamer les négociations et médiations sur des bases plus transparentes et des repères communs. L'Etat africain devrait se déclarer incompétent pour le règlement de différends inter-Etats ou même à l'intérieur d'un même Etat si l'objectif affiché est de construire une paix durable avec des acteurs-belligérants pacifiés. On ne peut toujours utiliser l'ONU comme médiateur en dernier ressort compte tenu des moyens limités tant dans le financement que dans le temps nécessaire pour son intervention. Par ailleurs, l'ONU reste une organisation inter-étatique, soumise à des pressions des Etats les plus puissants du monde. Ceci peut aller jusqu'à limiter les actions de l'ONU. En effet, malgré une décision du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, réuni le 10 mars dernier à Addis-Abeba sur la question du Darfour où il a été question de prolonger jusqu'en septembre 2006 la Mission de l'Union africaine au Soudan à une mission des Nations Unies, le Gouvernement soudanais ne semble pas très favorable à laisser les troupes des Nations Unies prendre la relève des troupes de l'Union africaine. En fait, il est clair que la médiation onusienne n'est pas la bienvenue puisque le gouvernement soudanais rappelait d'après Abou Zaid al-Hassan, ambassadeur du Soudan en Ethiopie et représentant permanent à l'UA que « *l'ONU ne pourra pas envoyer de forces de paix au Darfour sans l'accord du gouvernement soudanais* ». Une feuille de route portant sur au moins trois points épineux pourrait alors permettre de « *débloquer* » la situation avant septembre 2006. Il s'agit de :

- l'accord de paix pour le Darfour,
- le respect de l'accord de paix du 8 février 2006 signé à Tripoli entre le Tchad et le Soudan mais non respecté depuis puisque les deux pays s'accusent mutuellement de soutenir des dissidents à leur frontière commune et de se déstabiliser mutuellement ;
- une nouvelle définition de la non-ingérence pour permettre au Soudan d'accepter à partir de septembre 2006 que les troupes de l'ONU prennent la relève de celles de l'UA estimées actuellement à 7 000 hommes déployés, mais paralysés par un manque de ressources financières et techniques. Les besoins mensuels exprimés par le Président de la Commission de l'UA sont de 22,8 milliards de \$ US, et
- une révision du mandat des troupes limité à l'observation et à la protection des observateurs internationaux.

Face à ces chiffres astronomiques, il faut se demander si ces sommes ne gagneraient pas être englouties dans une distribution directe aux pauvres et laissés-pour-compte du Darfour et d'ailleurs. D'après les Nations Unies, le conflit au Darfour touche 3,5 millions de personnes, dont 1,8 ont été déplacés et 200 000 réfugiés au Tchad avec un nombre de morts oscillant entre 300 et 400 000 morts. La médiation à l'Africaine se doit d'éviter d'associer l'Etat comme juge et partie. Mais en contrepartie, la communauté internationale ne peut continuer *ad eternam* à cacher ses interventions non dénuées d'arrière-pensées d'appropriation des réserves pétrolières du Soudan sous le drapeau de l'ONU. Il suffit pourtant à la communauté internationale d'accepter de former, d'offrir les équipements adéquats et de financer des troupes de l'UA d'environ 30 à 40 000 hommes sans oublier de modifier le mandat de la mission pour que la médiation ait des véritables chances de succès. Mais les rapports de force et les manifestations de puissance semblent pour le moment primer.

3. La médiation par institution interposée : vers une « troïkas plus 1 »

Depuis 1996, l'Union européenne a choisi une approche régionale pour la prévention, la gestion et le règlement de crises en Afrique. Chaque année, une rencontre dite « troïkas » au niveau ministériel a lieu. Luxembourg a accueilli en mai 2005 la septième réunion annuelle et la prochaine est prévue à Vienne en Autriche en mai 2006. Tout y passe dans le cadre d'une approche régionale à savoir :

- l'intégration économique avec la mise en place d'une zone de libre échange et un projet d'union douanière d'ici 2007 ;
- le renforcement des institutions de la CEDEAO ainsi que des capacités en matière de prévention et de gestion des conflits manifesté par un « *assistant technique de l'UE* » auprès du secrétaire exécutif de la CEDEAO ;
- le transfert de compétences à la CEDEAO dans son rôle de médiation lors des crises dans la sous-région (Côte d'Ivoire, Libéria, Guinée Bissau et Togo) ;
- la lutte contre la diffusion illicite d'armes légères avec à la clé la création d'une « *unité armes légères* » placée auprès du secrétaire exécutif de la CEDEAO et intégrant les dossiers des affaires politiques, de défense et de sécurité ainsi que tout le dossier de l'environnement juridique nécessaire pour soutenir une véritable action de prévention au niveau des mouvements transfrontaliers ;
- la lutte contre la criminalité, les grands trafics et le blanchiment d'argent ;
- les dossiers touchant au soutien à la démocratie et son enracinement.

S'il faut louer ces efforts de coopération régionale, le fait que le secrétaire général de la CEDEAO se retrouve « *assisté* » par des « *experts occidentaux* » sur des questions aussi sensibles avec à la clé près de 120 millions d'Euros alloués au titre du 9^e Fonds européen de développement dans le cadre du partenariat UE-CEDEAO pose le problème de l'indépendance et l'ingérence dans les « *affaires régionales africaines sous le couvert du partenariat* ».

Favoriser la paix et la sécurité est un préalable indispensable pour soutenir le processus du développement et du progrès. Mais les arbitrages comme ceux opérés au Togo par la CEDEAO et le rôle de l'ONU qui semble subordonné à ce que les Etats membres les plus influents dans la zone veulent bien lui confier à faire, posent le problème sous la forme de l'exclusion de la dimension citoyenne. En effet, les actions citoyennes de la société civile, plus flexibles et plus proches des populations ne sont nullement prises en compte. En faisant confiance sans état d'âmes aux institutions sous-régionales, l'UE et l'ONU s'éloignent souvent de la réalité des événements et de la vérité des faits. Dans les cas de dysfonctionnement graves et non assortis de sanctions, ce ne sont pas les 250 millions

d'Euros¹⁰ opérationnels depuis 2004 et mis à disposition par l'UE à la demande de l'UA comme facilité de soutien à la paix pour l'Afrique qui pourront permettre, entre autres, de :

- mettre fin à l'impunité en Afrique,
- de faire respecter les embargos sur les armes ;
- de lutter contre la prolifération des armes de petit calibres...

La solution passe par une refondation démocratique et une volonté réelle des Etats-Unis, de l'Union européenne et des dirigeants africains eux-mêmes d'organiser sans arrière-pensées la représentativité des peuples tant au plan national qu'au plan régional. A défaut, les soutiens peuvent conduire parfois à renforcer des poches d'autocratie assorti d'un déficit démocratique aigu.

Dès lors, l'objectif du partenariat à trois doit être complété par l'intégration des organisations citoyennes. A défaut, il est plus question plus de traiter les symptômes que de trouver des solutions pérennes en refusant de s'attaquer à la cause des problèmes et des conflits en Afrique. Avec l'interdépendance grandissante entre les économies, un véritable partenariat stratégique et institutionnel entre l'ONU, l'Union européenne et les institutions africaines régionales, au lieu de contribuer à asseoir la maîtrise du destin de l'Afrique par les populations africains, se contente d'en faciliter la sous-traitance à des acteurs non élus et représentants souvent des Etats souffrant de déficit démocratique et de gouvernance à l'emporte-pièce.

Peut-être qu'il convient de se souvenir du discours de Mme Jendayi Frazer, Secrétaire d'Etat adjointe aux affaires africaines, portant sur la diplomatie transformatrice et « *l'ordre du jour des Etats-Unis en Afrique* », qui rappelle que l'Occident ne détient pas la solution de tous les problèmes et que la politique américaine sous l'impulsion du Président George Bush tend à « *faire confiance aux responsables locaux (...) pour mettre au point les solutions les mieux adaptées à leurs besoins* ». Les Etats-Unis souhaitent de plus en plus coopérer avec « *ceux qui sont les mieux placés pour changer leur propre société* ». En conséquence, le principe directeur de tous ces programmes américains, a rappelé Mme Frazer, est « *de faire des choses non seulement pour les gens, mais avec eux*¹¹ ».

4. L'influence sans la puissance : promouvoir les repères communs

L'Etat qui était censé assurer la fonction sécuritaire de par sa légitimité n'arrive plus à répondre aux demandes de régulation sociale et d'organisation de la cohésion sociale tant à l'intérieur qu'au-delà de ses frontières. Les populations mettant en cause souvent la légitimité des acteurs étatiques, mais empêchées de s'exprimer librement, tendent à céder au fatalisme ou à laisser des bandes armées incontrôlées se faire justice. A ce titre, si des mouvements jusqu'au-boutiste se mettent à trouver des relais vers des bandes terroristes assoiffées de déstabilisation, les ex-puissances coloniales africaines en porteront l'essentiel de la responsabilité, sans compter le coût de cette mal-gouvernance de l'avènement de la démocratie en Afrique.

Face à ces conflits d'implosion de la société post-coloniale en Afrique, il importe de retrouver des instruments associant des acteurs du secteur public et ceux émanant d'institutions non-étatiques pour retrouver une certaine crédibilité dans l'organisation de la négociation-médiation. La relation de dépendance entre les Etats à influence forte et ceux à influence faible font que les décisions et les résultantes des cycles de négociations et de médiation sont souvent connues d'avance. Mais, il arrive que des protagonistes dits « *rebelle* », soutenus ou pas par les forces de l'intérieur ou de l'extérieur, viennent brouiller les pistes en s'invitant à la table de négociation. La conscience d'appartenir à un groupe

commun vole en éclat et il est difficile souvent de définir clairement et de manière cohérente ce qui constitue le repère commun pour l'ensemble des protagonistes. De cet écueil naissent généralement des quiproquos annihilateurs de tous les efforts de médiation.

Il devient indispensable de promouvoir les repères communs avec des groupes de réflexion et d'audition pour évacuer le facteur bloquant que constitue l'asymétrie de puissance de l'Etat et son réseau d'allégeance. Il importe d'organiser l'influence sans la puissance dans le cadre d'un processus constructif d'organisation de la négociation et de la médiation. Le financement peut devenir un facteur contraignant pour la partie la moins influente dans le processus. Les institutions-donateurs devront accepter le principe d'organiser des cycles de négociations où des représentants de la Diaspora pourront apporter leur connaissance des deux mondes et servir de pont entre les protagonistes. C'est d'ailleurs l'occasion de s'éloigner de la personnalisation des décisions et recommandations tout en offrant la possibilité de contribuer à la réduction du fossé entre les déclarations des dirigeants et la réalité des actes sur le terrain, tel que le perçoit le peuple-citoyen.

La violence sociale ne peut faire l'économie de la réflexion avec les représentants non étatiques de la société. La palabre à l'africaine, devenue négociation et médiation, ne peut occulter le temps comme facteur de construction des synergies et de la cohésion. Ainsi, les opérations dites « chirurgicales », consistant à enrayer la différence représentent des erreurs stratégiques, forment le creuset de « bombes à retardement » lesquelles apparaissent parfois plusieurs décennies après des négociations et médiations bâclées. Le coût pour la société est trop important pour que l'institutionnalisation de la fonction de la palabre (négociation-médiation) en Afrique soit laissée dans les mains des seuls représentants des Etats. Des transferts de ressources adéquates doivent pouvoir être organisés pour permettre au niveau de chaque Etat africain, de constituer un « groupe de réflexion et d'audition » qui aura pour principale tâche d'institutionnaliser, de manière permanente, le règlement des différends à l'intérieur des Etats. Pour les volets régional, continental et global, une approche similaire peut voir le jour. Elle devra prendre en compte le changement de nature des conflits nationaux et internationaux en considérant que le mode de régulation traditionnel de la diplomatie officielle n'est plus suffisant quant il n'est pas tout simplement obsolète. Ne pas prendre action relève de cette forme de rêve qu'est l'illusion où les ruptures et les recompositions des alliances et des allégeances tendent à faciliter l'avènement d'un processus de désagrégation social récurrent. La marge, c'est-à-dire, les acteurs que la globalisation et la société politiquement correcte ont mis de côté, ne souhaite plus être marginalisée. Le refus de prise en compte se solde par des mouvements spontanés de « ras-le-bol » et de destruction de biens publics et privés à l'instar des événements de novembre 2005 des jeunes et des étrangers des banlieues défavorisées en France.

Il faut institutionnaliser l'identification de repères communs, les diffuser par un système d'influence sans puissance afin d'organiser la dissuasion plutôt que la provocation. Toutes les tentatives d'intégration-exclusion où l'Etat cherchera à neutraliser plutôt que d'organiser le partage du pouvoir et de la cohésion sociale risquent d'être vouées à l'échec sur le long terme. L'exclusion ou l'éradication de la dissidence ne peut être conçue comme un instrument de négociation et de médiation. L'infinité d'acteurs et de paramètres ne doit pas empêcher d'aménager un principe de précaution pour éviter que le prix à payer pour l'échec d'un cycle de négociation-médiation ne soit tout simplement pas trop élevé. La perception du risque peut d'ailleurs faire augmenter de manière exponentielle le besoin d'instaurer de manière permanente des institutions africaines de la palabre. Le principe de précaution, apparu récemment dans le discours occidental et la littérature juridique y afférente, était pratiqué dans la période précoloniale en Afrique. Il s'agissait déjà à l'époque d'organiser une gestion collective et préventive de l'explosion des risques et une prévisibilité des conflits latents afin de les éteindre par la parole. Oui, l'oralité n'avait pas besoin de la contractualisation à

l'époque. Car *in fine*, il s'agit bel et bien de palabrer sur une révision du contrôle et des affectations des piliers sociaux d'une société moderne à savoir :

1. le contrôle sur la sécurité et l'organisation de la paix civile,
2. l'accès et la diffusion de la santé et du savoir ;
3. la maîtrise de la production, de la commercialisation et de la finance dans un réseau mondial où la compétition et la concurrence font office de règles du jeu ;
4. la transparence et la représentativité effective dans les institutions permanentes et ad hoc de l'information, de la négociation et de la médiation.

L'Afrique a toujours considéré la palabre comme le plus important des piliers sociaux. Elle en avait d'ailleurs acquis la maîtrise avant l'arrivée impromptue de la civilisation occidentale qui a opté pour la neutralisation-substitution des valeurs et des pratiques africaines. Il faut donc remettre en place, en les modernisant, des institutions pérennes et transparentes de la palabre africaine. Ce n'est qu'à cette condition que les trois premiers piliers sociaux auront un sens pour le citoyen africain. Le don et le contre-don reprendront alors leur vrai sens, celui de neutraliser la valeur marchande de l'échange pour ne laisser transparaître que la symbolique de paix, de solidarité et de partage. La négociation et la médiation à l'Africaine méritent une seconde chance et peuvent contribuer à calmer l'incurie des politiques répressives utilisées pour le moment pour éradiquer la violence terroriste globalisée. Le don et contre-don supposent une croissance économique partagée et donc une révision des certitudes quant aux mécanismes de diffusion de la prospérité.

Conclusion : renaissance d'un système d'auto-régulation de la paix

Réorganiser la négociation et la médiation comme un outil d'écoute et de recherche collective de solutions est un combat des temps modernes pour retrouver une vraie légitimité et dignité des peuples-citoyens africains. Le fort taux d'échec des médiations en Afrique provient du fait que les démarches de négociation-médiation ne sont pas fondées sur la construction de la confiance. L'Etat y est associé mais arrive avec un *a priori* basé sur la répression où les causes structurelles des différends sont évacuées.

La clé d'une médiation réussie réside dans la compréhension du différend et l'accord des belligérants sur le besoin de le résoudre pacifiquement. Des groupes de réflexion et d'audition institutionnalisés de manière permanente devraient contribuer à rendre plus effective cette phase critique de la négociation-médiation. L'intégration de la Diaspora et des femmes dans le processus collectif de résolution des différends devrait permettre une gestion plus transparente et neutre vers une nouvelle dynamique de création de repères communs à des fins de cristallisation de la sécurité collective et de la paix dans une société ouverte. Le proverbe du peuple wolof au Sénégal rappelle que la palabre est la solution au conflit : « *il n'y a pas deux personnes qui ne s'entendent pas, il y a deux personnes qui n'ont pas discuté.* »

Le défi pour l'Afrique réside dans la mise en œuvre de ce proverbe avec une multiplicité d'acteurs et de paramètres de lecture des différends. La médiation dans une telle configuration a plus de chance de succès si elle est menée de manière collective. Les faiseurs de paix deviennent de facto des *déflateurs de violence*. Il s'agit bel et bien de la renaissance d'un système d'auto-régulation qui ne peut que reposer sur le paradigme africain de la complémentarité des différences¹². Paradoxalement, ce processus d'organisation de la culture de paix tend à favoriser le processus d'intégration régionale et d'unification¹³ à terme des Africains. Il semble néanmoins que les dirigeants politiques, malgré les effets de manche ici et là, n'y soient pas aussi favorables qu'ils le prétendent.

Source - <http://www.afrolgy.com>

- ¹ Il s'agit d'une version adaptée de l'article de l'auteur paru dans la Revue générale de Stratégie « *Agir* » portant sur « *Médiation et négociation* » du 24 janvier 2006, pp. 39-52 intitulé : « négociation et médiation à l'Africaine : renaissance d'un système d'autorégulation de la paix ».
- ² Fabien Eboussi Boulaga, *The Topic of Change, in African Philosophy As Cultural Inquiry*, KARP, Ivan (ed). Bloomington, Indiana Univ Pr., 2000.
- ³ E. Le Roy, « L'ordre négocié. L'oralité juridique et les mutations techniques et sociales », in Cahiers science, technologie, Société, n° spécial, « ordre technologie », vol. 12, 1986, pp. 117-133.
- ⁴ L'union européenne serait en train de chercher à nommer des « ambassadeurs » qui pourraient se consacrer entièrement à ce genre de médiation... L'union africaine y avait déjà pensé mais les moyens financiers limités et la difficulté à imposer des personnalités africaines aux protagonistes ont, semble-t-il, diluer ce mode d'intervention par l'UA.
- ⁵ Seydou Ngangou, « Guerre, Pouvoir et Société dans le royaume bamoum », Mémoire de DIPES II, Université de Yaoundé I, 1993 sous la direction de Thiern Mouctar Bah : « Le souverain Bamun (Cameroun) dispose d'un organe permanent de conciliation où se retrouvent un chef de lignage influent, un éminent juriste et un chasseur prestigieux et un prêtre-géomancien réputé ».
- ⁶ Yves Ekoué Amaïzo (dir), « La pression des Pairs et de la communauté internationale : un succédané à l'impossible démocratie en Afrique », in *La neutralité coupable : l'autocensure des Africains, un frein aux alternatives ?*, collection « interdépendance africaine », éditions Menaibuc, Paris, sortie prévue pour février 2006
- ⁷ Thierno Bah, *Les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits en Afrique noire, voir sur Internet : www.unesco.org/cpp/publications/mecanismes/edbah.htm*
- ⁸ *Actuafricaine*, « Le succès de Thabo Mbéki en Côte d'ivoire sonnerait le glas de la « Françafrique », jeudi 10 novembre 2005.
- ⁹ Darfour : la conférence de paix d'Abuja aurait échoué, in *Le Monde* 21/12/2004.
- ¹⁰ March Bichler, Représentant permanent adjoint du Luxembourg auprès des Nations Unies, au nom de l'Union européenne : Déclaration de la Présidence de l'Union européenne : La dimension africaine dans les travaux du Conseil de Sécurité, 30 mars 2005 à New York, voir http://europa-eu-un.org/articles/fr/article_4515_fr.htm
- ¹¹ Discours de Mme. J. Frazer prononcé le 19 avril, à l'Université Howard, Washington, USA, voir sur Internet : <http://www.uspolicy.be/Article.asp?ID=CF9F8885-B8E8-4FF1-B2FB-AD8997E90A6C&L=FR&N=Apr28>
- ¹² Roselyne Mavungu, « Synthèse sur les travaux et expériences en médiation du Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris », Université Paris 1, Panthéon Sorbonne, *Bulletin de liaison du LAJP*, n° 22, septembre 1997, pp. 82-88.
- ¹³ Yves Ekoué Amaïzo (dir.), *L'Afrique est-elle incapable de s'unir ? Lever l'intangibilité des frontières et opter pour un passeport commun*, avec une préface de Joseph Ki-Zerbo, « collection interdépendance africaine », L'Harmattan, Paris, 2002.